
POR 2010: onderhoud verdeelmodel Wmo

*Verfijning en actualisering verdeelmodel hulp bij het
huishouden (HbH)*

543009 - 006

Rapport

Cebeon, 19 februari 2010

I Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
2	Achtergronden van het huidige verdeelmodel	7
2.1	Inleiding	7
2.2	Relevante uitgaven/inkomsten van gemeenten HbH	7
2.3	Belangrijkste factoren van het verdeelmodel HbH	8
2.4	Decentralisatie in 2007, invoering objectief verdeelmodel in 2008.....	10
2.5	Algemene ontwikkelingen sinds de decentralisatie	10
2.6	Belangrijkste bevindingen verkennend vooronderzoek	11
3	Toelichting onderzoeksanpak.....	15
3.1	Inleiding.....	15
3.2	Belangrijkste vertrekpunten	15
3.3	Vooraf reeds beschikbare gegevens	18
3.4	Onderzoeksanpak in stappen.....	18
4	Stap 1: opbouw verdeelsleutel met nieuwe indicatoren op basis van beschikbare ankers.....	23
4.1	Inleiding.....	23
4.2	Landelijke ankers voor verfijnde verdeelsleutel 2009	23
4.3	Formule verfijnde en geactualiseerde verdeelsleutel hulp bij het huishouden 2009	26
4.4	Aansluiting uitkomsten verfijnde en geactualiseerde verdeelformule 2009 op netto uitgavenpatronen van typen gemeenten	29
5	Stap 2: Bevindingen uitgaven- en verschillenanalyse tot nu toe.....	35
5.1	Inleiding.....	35
5.2	Steekproefgemeenten.....	35
5.3	Uitgavenanalyse steekproefgemeenten	36
5.4	Versillenanalyse	37
5.5	Terugkoppeling op een aantal individuele gemeenten (stap 3).....	38
6	Voorgestelde aangepaste verdeelsleutel voor hulp bij het huishouden.....	39
6.1	Inleiding.....	39
6.2	Uitkomsten verfijnde en geactualiseerde verdeelsleutel HbH 2009.....	39
6.3	Effect aangepaste verdeelsleutel HbH 2009 op aansluitverschillen oorspronkelijke voor- en nadeelgemeenten.....	41
6.4	Omvang herverdeeffecten voor individuele gemeenten.....	43

1 Inleiding

onderzoek in kader van onderhoud gemeentefonds

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft Cebeon verzocht om onderzoekswerkzaamheden te verrichten in het kader van het periodieke onderhoud van het gemeentefonds (POR). Het betreft nader onderzoek naar de verdere verfijning van de verdeelsleutel voor de Wmo-middelen voor hulp bij het huishouden (HbH)¹, die via een integratie-uitkering van het gemeentefonds worden verdeeld. Bij dit onderzoek naar een verdere verfijning van het verdeelmodel dienen met name nieuwe verdeelmaatstaven over het gemiddeld gestandaardiseerd inkomen van huishoudens en over langdurig medicijngebruik te worden betrokken. De verdere verfijning op grond van structuurverschillen tussen gemeenten dient daarbij te worden onderscheiden van effecten van historische scheefheden in de uitvoeringspraktijk ten tijde van de Awbz.

achtergrond

Met ingang van 2007 zijn er middelen voor hulp bij het huishouden en een aantal aanverwante specifieke regelingen naar gemeenten gedecentraliseerd. Dit vindt plaats via een zogenaamd integratie-artikel van het gemeentefonds. Voor deze middelen is op basis van de feitelijke gebruiksgegevens over het jaar 2005 een verdeelsleutel ontwikkeld, waarbij een aantal bestuurlijke keuzes is gemaakt. Op grond hiervan is onder meer rekening gehouden met het rechte trekken van scheefgroei in het verleden en het meer algemeen verdelen van een aantal specifieke geldstromen over alle gemeenten. Via een (bredere) overgangsregeling zijn deze middelen aan het gemeentefonds toegevoegd en worden ze (naast de overgangsbudgetten) met ingang van 2008 verdeeld via de objectieve verdeelsleutel.

In een eerder onderzoek in het kader van het periodiek onderhoud van het verdeelstelsel van het gemeentefonds is gebleken dat er aanknopingspunten zijn voor een mogelijke nadere verfijning van de verdeelsleutel van de middelen voor HbH binnen de integratie-uitkering Wmo².

Uit dit signalerende vooronderzoek is op grond van begrotingsgegevens gebleken dat weliswaar een belangrijk deel van de scheefheden in de kostenpatronen tussen gemeenten als gevolg van historische verschillen in de regionale uitvoeringspraktijk ten tijde van de Awbz inmiddels zijn verdwenen, maar dat er ook bepaalde aanknopingspunten zijn om de verdeling nader te verfijnen. Bij een dergelijke verfijning kan onder meer gebruik worden gemaakt van enkele nieuwe indicatoren, namelijk over langdurig medicijngebruik (LMG) en gemiddeld gestandaardiseerd inkomen van huishoudens (GGI).

In een motie³ van de Tweede Kamer is met klem gevraagd om in de verdeelsleutel meer rekening te houden met verschillen tussen gemeenten ten aanzien van de gezondheidstoestand en de sociaal-economische positie van de bevolking. Door via een gericht onderzoek na te gaan op welke wijze de verdeling kan worden verfijnd met behulp van genoemde nieuwe indicatoren, wordt expliciet rekening gehouden met deze motie.

actualisering verdeling inclusief eerste ijking uitvoeringslasten

Behalve de mogelijkheid om de verdeelsleutel verder te verfijnen is er in feite sprake van een actualiserings-slag. Door in het onderzoek gebruik te maken van recente uitgavenpatronen van gemeenten, kan tegelijkertijd worden meegewogen in hoeverre gemeenten intussen een deel van de historische scheefheden zelf hebben opgeheven.

Voorts kan met dit onderzoek naar een verfijnde verdeling in 2009 ook voor het eerst op basis van feitelijke uitgavenpatronen rekening worden gehouden met de component uitvoeringslasten van gemeenten aan HbH.

1. Voorheen: huishoudelijke verzorging.

2. Zie rapportage: 'POR 2010: verkenningen verdeling Wmo', Cebeon, november 2009.

3. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31795, nr. 25.

Deze component bestond vóór de decentralisatie niet. Hiervoor is er bij de start een normatief budget vastgesteld met een normatieve verdeling.

versnelde rapportage

Hoewel de onderzoekswerkzaamheden nog niet zijn afgerond⁴, heeft de opdrachtgever Cebeon verzocht om via een versnelde rapportage toch op een zo plausibel mogelijke wijze te komen tot een verfijnde verdeelsleutel waarin ook de nieuwe indicatoren GGI en LMG zijn opgenomen. Dit verzoek houdt verband met de toezeggingen aan de Tweede Kamer om de verdeelsleutel dit voorjaar aan te passen.

opzet rapportage

In deze rapportage wordt verslag gedaan van de belangrijkste bevindingen van de onderzoekswerkzaamheden. Achtereenvolgens wordt in dit kader ingegaan op de volgende onderwerpen:

- toelichting op de achtergronden van het huidige verdeelmodel (hoofdstuk 2);
- toelichting op de onderzoeksaanpak (hoofdstuk 3);
- stap 1: opbouw aangepaste verdeelsleutel met nieuwe indicatoren op basis van beschikbare ankers (hoofdstuk 4);
- stap 2: bevindingen uitgaven- en verschillenanalyse tot nu toe (hoofdstuk 5);
- voorgestelde aangepaste verdeelsleutel HbH (hoofdstuk 6).

4. Vooral door de beperkte respons van de steekproefgemeenten tot dusverre.

2 Achtergronden van het huidige verdeelmodel

2.1 Inleiding

Voor een goed begrip van het onderhavige onderzoek worden in dit hoofdstuk de belangrijkste achtergronden toegelicht van het huidige verdeelmodel voor HbH. Het betreft de volgende onderwerpen:

- de samenstellende delen van de uitgaven van gemeenten waarop de middelen voor hulp bij het huishouden betrekking hebben (paragraaf 2.2);
- de belangrijkste factoren die in het huidige verdeelmodel zijn opgenomen (paragraaf 2.3);
- het tijdstip van de decentralisatie en de invoering van het verdeelmodel (inclusief overgangsregeling) (paragraaf 2.4);
- relevante algemene ontwikkelingen sinds de decentralisatie (paragraaf 2.5);
- een aantal belangrijke bevindingen uit het verkennende vooronderzoek (paragraaf 2.6).

2.2 Relevante uitgaven/inkomsten van gemeenten HbH

wel relevante deel van integratie-uitkering

Dit onderzoek heeft betrekking op de uitgaven van gemeenten aan HbH⁵. Daarbij betreft het de volgende onderdelen:

- uitgaven van gemeenten aan het verstrekken van zorg in natura minus de eigen bijdragen van cliënten hieraan;
- uitgaven van gemeenten aan persoonsgebonden budgetten ten behoeve van HbH minus de eigen bijdragen van cliënten hieraan;
- de uitvoeringslasten hiervan.

De netto uitgaven hieraan (bruto uitgaven minus de inkomsten uit eigen bijdragen) zijn relevant voor het onderzoek naar de verdeelsleutel voor de middelen HbH⁶.

niet relevante onderdelen van integratie-uitkering

Het overige deel van de middelen uit de integratie-uitkering Wmo maakt geen onderdeel uit van dit onderzoek. Dit deel heeft betrekking op overige uitgaven die in het kader van de decentralisatie van de Wmo naar gemeenten zijn gedecentraliseerd. Het betreft daarbij onderdelen zoals:

- subsidieregeling Awbz: Diensten bij wonen met zorg (Dbwz);
- subsidieregeling Awbz: Zorgvernieuwingsprojecten GGZ (Zvp);
- subsidieregeling Awbz: Aanpassing bestaande ADL-clusters (adl);
- subsidieregeling Awbz: Coördinatie vrijwillige thuiszorg en mantelzorg (Cvtm).
- specifieke uitkering Wvg: Dure woningaanpassingen (Dwa);
- specifieke uitkering Wvg: Besluit bijdrage Awbz-gemeenten (Bbag);
- specifieke middelen collectieve preventie GGZ (CPggz).

5. Hiervoor is de begrotingsfunctie 622 relevant.

6. Daarnaast zijn er in de integratie-uitkering ook middelen opgenomen die voorheen via subsidie-regelingen en specifieke uitkeringen werden bekostigd. Deze onderdelen maken geen deel uit van dit onderzoek (zie ook paragraaf 2.3).

2.3 Belangrijkste factoren van het verdeelmodel HbH

belangrijkste factoren in verdeelmodel voor middelen HbH

Bij de ontwikkeling van het verdeelmodel voor de middelen HbH, is destijds⁷ gebleken dat vooral de volgende factoren een rol spelen in de verschillen in middelenbehoeften tussen gemeenten⁸:

- van de totale zorg aan HbH wordt het grootste deel afgenomen door inwoners van 65 jaar en ouder;
- daarbij loopt de gemiddelde zorgbehoefte sterk op naarmate de leeftijd stijgt (65+, 75+, 85+);
- de zorgbehoefte is bij alleenstaanden relatief groter dan bij samenwonenden (er is geen partner in huis die bepaalde zorgtaken kan vervullen);
- de sociaal-economische positie: bij veel inwoners met lagere inkomens is er voor gemeenten gemiddeld sprake van een relatief hogere uitgaven voor zorg. Dit hangt enerzijds samen met de omvang van eigen bijdragen (lagere inkomens betalen lagere eigen bijdragen, waardoor de kosten voor de gemeente hoger zijn) en anderzijds met een gemiddeld slechtere gezondheidssituatie van mensen met een lager inkomen (hetgeen vooral op een latere leeftijd tot uiting komt), waardoor de zorgbehoefte relatief groter is;
- arbeidsgerelateerde zorgbehoeften: in gemeenten met relatief veel arbeidsongeschikten is de gemiddelde zorgbehoefte hoger. Deze factor kent ook een relatie met verschillen in de gezondheidssituatie van de bevolking tussen gemeenten.

Deze factoren zijn in het verdeelmodel ondergebracht op basis van destijds bestaande verdeelmaatstaven/indicatoren die aan de spelregels van het gemeentefonds voldoen⁹, opdat in het kader van de decentralisatie een inpassing in het gemeentefonds eenvoudig mogelijk zou zijn¹⁰. Daarbij gaat het in hoofdlijnen om de volgende soorten indicatoren:

- inwoners naar leeftijd (jonger dan 65 jaar, 65-75 jaar, 75-85 jaar en ouder dan 85 jaar);
- (eenpersoons)huishoudens naar leeftijd (65-75 jaar, 75-85 jaar en ouder dan 85 jaar);
- huishoudens met een laag inkomen;
- arbeidsongeschikte uitkeringsontvangers.

normatief budget voor uitvoeringslasten van gemeenten

Naast de netto budgetten voor zorg in natura en persoonsgebonden budgetten is er door het Rijk een normatief budget voor uitvoeringslasten bepaald, omdat er geen praktijkgegevens over de uitvoeringslasten bekend waren.

Dit budget is door het Rijk normatief verdeeld door middel van een opslag op de verdeelformule voor het onderdeel (module) huishoudelijke verzorging plus een vast bedrag per gemeente.

Naar de feitelijke ontwikkelingen van de uitvoeringslasten wordt momenteel in opdracht van het ministerie van VWS nader onderzoek verricht in het kader van de monitor uitvoeringskosten Wmo.

relevante verdeelformule 2009

De verdeling van middelen HbH in de integratie-uitkering voor het jaar 2009 (op basis van de septembercirculaire voor het gemeentefonds uit 2008 voor het uitkeringsjaar 2009) vindt plaats met behulp van de volgende verdeelformule (module HbH inclusief uitvoeringslasten):

7. Zie ook rapportages Cebeon september 2005 en maart 2007.

8. Daarnaast is er een zeer beperkte betekenis voor de factor omgevingsadressendichtheid.

9. Situatie 2004/2005.

10. Tegen deze achtergrond was de voorkeur om zoveel mogelijk reeds bestaande verdeelmaatstaven te gebruiken.

verdeelsleutel HbH 2009

In onderstaande tabel is de verdeelformule opgenomen zoals deze voor HbH (inclusief uitvoeringslasten) is opgenomen in de septembercirculaire 2008 voor het uitkeringsjaar 2009.

Verdeelsleutel huidige verdeelsleutel module hulp bij het huishouden 2009 (op basis van septembercirculaire 2008)

A	+ (0,37 x INWO65min) + (45,18 x INWO65_74) + (170,55 x INWO75_84) + (253,77 x INWO85plus)
B	+ (256,43 x EPhh65_74) + (570,22 x EPhh75_84) + (738,09 x EPhh85plus)
C	+ (594,91 x Lldr% × HHg_65plus)
D	+ (289,40 x {UO-BO})
E	- (1,47 x OAD)
F	+ (54. 391,18)

Met deze verdeelformule wordt er voor het jaar 2009 ongeveer 85 euro per inwoner aan middelen HbH onder alle Nederlandse gemeenten verdeeld (circa 1,4 miljard euro).

scheefheden in historische uitvoeringspraktijk

Bij het ontwikkelen van het verdeelmodel met behulp van deze indicatoren is zoveel mogelijk rekening gehouden met aangetroffen scheefheden in de regionale uitvoeringspraktijk vanuit de historie (op basis van gebruiksgegevens uit het jaar 2005). Dit heeft geleid tot bewuste aansluitverschillen (herverdeeeffecten) tussen het verdeelmodel en de historische budgetten, teneinde op basis van een geobjectiveerd verdeelmodel alle gemeenten zoveel mogelijk een gelijkwaardige bestedingspotentie mee te geven. Deze scheefheden hielden verband met historisch gegroeide scheefheden in de uitvoeringspraktijk waardoor er in bepaalde gemeenten (regio's) sprake was van duidelijk meer cliënten of uren zorg per cliënt of een andere mix van het type zorg (goedkopere HH1 versus duurder HH2 hulp) dan in andere vergelijkbare gemeenten elders in het land.

In onderstaande tabel is de gemiddelde omvang van het historische herverdeeeffect in het basisjaar 2005 (dus nog voorafgaand aan de decentralisatie in 2007) aangegeven voor groepen gemeenten die zijn ingedeeld naar de omvang van hun herverdeeeffect.¹¹

Tabel 2.1. Omvang historische herverdeeeffect van middelen HbH ten opzichte van verdeelmodel naar groepen gemeenten voor het basisjaar 2005. Bedragen in euro's per inwoner.

<i>hve t.o.v. historische budget model 2005</i>	<i>hve basisjaar 2005</i>
<i>gemeenten met hve > +25%</i>	22
<i>gemeenten met hve van +10% tot +25%</i>	11
<i>gemeenten met hve van -/10-% tot +10%</i>	-2
<i>gemeenten met hve van -/25% tot -/10%</i>	-15
<i>gemeenten met hve > -/25%</i>	-32
<i>totaal</i>	0

11. Bron: 'POR 2010: verkenningen verdeling Wmo', Cebeon, november 2009.

herverdeeleffect basisjaar 2005

Deze groep gemeenten scoorde in het ontwikkelde verdeelmodel in 2005 gemiddeld circa 22 euro per inwoner hoger dan het niveau van de historische uitgaven aan hulp bij het huishouden (voorafgaand aan de decentralisatie).

2.4 Decentralisatie in 2007, invoering objectief verdeelmodel in 2008

In 2007 zijn de middelen voor HbH gedecentraliseerd naar de gemeenten op basis van de historische budgetten zoals deze in het verleden waren aangetroffen (dus inclusief de scheefheden uit het verleden)¹².

Het objectieve verdeelmodel is in 2008 ingevoerd. Daarbij is een overgangsregeling van toepassing waarin in drie stappen van het historische niveau wordt overgegaan op de volledige werking van het verdeelmodel. De middelen in het verdeelmodel worden via een integratie-uitkering¹³ van het gemeentefonds aan gemeenten uitgekeerd. Voor deze integratie-uitkering wordt afzonderlijk een ‘voeding’ (macro beschikbare hoeveelheid middelen) bepaald. Het SCP adviseert jaarlijks over de omvang van deze voeding.

2.5 Algemene ontwikkelingen sinds de decentralisatie

Sinds de decentralisatie heeft een aantal algemene ontwikkelingen plaatsgevonden die de netto uitgaven van gemeenten in vergelijking met de werking van het verdeelmodel hebben beïnvloed. Hierbij kan vooral op de volgende elementen worden gewezen:

- effecten van gemeentelijk beleid: gemeenten hebben eigen keuzes gemaakt ten aanzien van de invulling van de diverse schakels in de keten die kunnen leiden tot afwijkende uitgavenpatronen over de jaren. Belangrijke elementen daarin zijn:
 - herindiceringen van cliënten (opnieuw beoordelen noodzaak en type zorgbehoefte);
 - wijzigingen in de productmix: gemeenten zijn gemiddeld genomen veel meer relatief goedkope hulp (‘alphahulpen’) gaan inzetten dan voorheen onder de Awbz het geval was;
 - aanbestedingen hebben ertoe geleid dat de tarieven van de ingekochte zorg gemiddeld per uur duidelijk zijn gedaald (zowel bij de goedkope als de duurere producten). Daarbij zijn de ontwikkelingen van de prijzen naar verwachting nog niet uitgekristalliseerd¹⁴;
 - (gemiddeld) toegenomen opbrengsten van eigen bijdragen;
 - het benutten van de mogelijkheden van persoonsgebonden budgetten (deze worden in sterk wisselende mate tussen gemeenten ingezet);
 - de afstemming op overige, meer collectieve (welzijns-)voorzieningen;
 - de verdere invulling van de uitvoering. Daarbij spelen zowel incidentele (invoeringskosten) als meer structurele aspecten een rol. In het monitoronderzoek uitvoeringskosten Wmo wordt hierover momenteel nadere informatie verzameld;
- toenemende verwevenheid met verstrekking van overige Wmo-voorzieningen, met name voorzieningen in de sfeer van de voormalige Wvg (Wet voorzieningen gehandicapten). In het eerdere verkennende onderzoek is dit onder meer gebleken bij de uitvoeringslasten, maar ook worden steeds meer pakketten op maat aan cliënten verstrekt, waarin meerdere onderdelen een rol spelen (HbH en Wvg-voorzieningen);

12. Ten behoeve van de decentralisatie zijn er ook bepaalde invoeringskosten aan gemeenten vergoed.

13. Deze integratie-uitkering wordt een decentralisatie-uitkering.

14. Mogelijkerwijs kan er ook weer een bepaalde stijging optreden.

- landelijke ontwikkelingen:
 - de totale omvang van het beschikbare budget voor HV is tot en met 2009 toegenomen op grond van de indexeringsafspraken, terwijl de feitelijke bestedingen hierbij duidelijk zijn achtergebleven (zie SCP-adviezen). Het beeld hierbij is dat een deel van het verschil samenhangt met tijdelijke prijseffecten (aanbieders hebben in de eerste aanbestedingen hun prijzen gematigd);
 - wijzigingen vanuit rijksbeleid kunnen invloed uitoefenen op de gemeentelijke bestedingen, bijvoorbeeld door:
 - nieuwe wetgeving betreffende de inschakeling van alphahulpen e.d.;
 - stelselwijzigingen in de WIA. Hierdoor is in de afgelopen jaren het aantal arbeidsongeschikte uitkeringsontvangers afgenomen, waardoor ook de werking als indicator voor behoeftverschillen HV tussen gemeenten in het verdeelmodel HV is afgenomen.

2.6 Belangrijkste bevindingen verkennend vooronderzoek

2.6.1 Inleiding

Het verkennende vooronderzoek heeft geleid tot een aantal belangrijke bevindingen voor dit vervolgonderzoek. Het betreft hierbij met name de volgende onderwerpen:

- een voortgaande trend ten aanzien van het rechte trekken van historische scheefheden;
- mogelijke aanvullende betekenis nieuwe verdeelindicatoren.

2.6.2 Trend van rechte trekken historische scheefheden

In de Cebeon-rapportage 'POR 2010: verkenningen verdeling Wmo' uit november 2009 is gebleken dat in de afgelopen jaren tegen de achtergrond van de geschetste ontwikkelingen in paragraaf 2.5 de oorspronkelijke scheefheden voor een belangrijk deel zijn rechtgetrokken.

In onderstaande tabel is de ontwikkeling van de relatieve afwijkingen per groep gemeenten gepresenteerd tussen de historische situatie in 2005 en de jaren 2008 en 2009¹⁵.

15. De totale omvang van het beschikbare budget voor de modules HV en uitvoeringslasten bedroeg voor 2009 circa 85 euro per inwoner.

Tabel 2.2. Ontwikkeling omvang afwijkingen tussen feitelijke netto uitgaven en werking verdeelmodel HbH (inclusief uitvoeringslasten) tussen basisjaar 2005, 2008 (begroting) en 2009 (begroting). Bedragen in euro's per inwoner.

<i>hve t.o.v. historische budget model 2005</i>	<i>hve basisjaar 2005</i>	<i>afwijking obv begroting 2008</i>	<i>afwijking obv begroting 2009</i>
<i>gemeenten met hve > +25%</i>	22	15	11
<i>gemeenten met hve van +10% tot +25%</i>	11	8	7
<i>gemeenten met hve van -/10-% tot +10%</i>	-2	-3	-2
<i>gemeenten met hve van -/25% tot -/10%</i>	-15	-7	-6
<i>gemeenten met hve > -/25%</i>	-32	-21	-18
<i>totaal</i>	0	0	0

leesvoorbeeld: groep gemeenten met hve > +25%

Herverdeeleffect basisjaar 2005

Deze groep gemeenten scoorde in het ontwikkelde verdeelmodel in 2005 gemiddeld circa 22 euro per inwoner hoger dan het niveau van de historische uitgaven aan hulp bij het huishouden (voorafgaand aan de decentralisatie).

Afwijking op basis van begroting 2008

Deze groep gemeenten houdt op basis van lv3-gegevens over de begroting 2008 gemiddeld circa 15 euro per inwoner over ten opzichte van het verdeelmodel dat in 2008 voor het eerst in werking trad (exclusief effect overgangsregeling).

Afwijking op basis van begroting 2009

Deze groep gemeenten houdt op basis van lv3-gegevens over de begroting 2009 gemiddeld circa 11 euro per inwoner over ten opzichte van het verdeelmodel in 2009.

totaalbeeld

Bovenstaande tabel laat zien dat de omvang van de afwijkingen van de feitelijke bestedingen van gemeenten ten opzichte van het verdeelmodel in 2008 en 2009 duidelijk zijn afgenomen in vergelijking met het basisjaar 2005. Dit geldt zowel voor gemeenten met een duidelijk positief als negatief herverdeeleffect in 2005. Dit geeft aan dat historische uitgavenpatronen in de loop der jaren kennelijk (kunnen) worden omgebogen tot een patroon dat beter aansluit bij het verdeelmodel. Dit laat overigens onverlet dat er in 2009 nog sprake is van duidelijke afwijkingen ten opzichte van het verdeelmodel.

2.6.3 Mogelijke aanvullende betekenis nieuwe verdeelmaatstaven

In het verkennende vooronderzoek is er in relatie tot het beeld voor 2009 gebleken dat er mogelijk nog een bepaalde toegevoegde waarde op de verdeling kan uitgaan van een aantal nieuwe/alternatieve verdeelmaatstaven in afstemming op de huidige, te weten:

- een indicator *lage opleidingen*, waarvoor momenteel echter onvoldoende betrouwbare basisgegevens voorhanden zijn om deze in een verdeelmodel op te nemen;
- *gemiddeld gestandaardiseerd inkomen* van huishoudens. De mogelijke toegevoegde waarde kan samenhangen met het feit dat er in het model tot dusverre vooral is gewerkt met een correctie tussen gemeenten naar inkomensverschillen op basis van de bestaande verdeelmaatstaf lage inkomens. Dit betreft een correctie aan de ‘onderkant’ van de inkomens. In de indicator gemiddeld inkomen zit ook een component die corrigeert voor verschillen aan de ‘bovenkant’: bij hogere inkomens is de zorgbehoefte gemiddeld lager en zijn de eigen bijdragen hoger, waardoor de kosten voor de gemeenten relatief lager uitvallen dan bij lage inkomens. Vanuit deze plausibiliteit (mogelijkheid tot meer verfijnde differentiatie tussen typen ge-

meenten) kan deze indicator derhalve een mogelijke verbetering ten opzichte van de maatstaf lage inkomens meebrengen. Daarom ligt het voor de hand om deze indicator in verdere verkenningen naar een verfijning van het verdeelmodel te betrekken;

- *langdurig medicijngebruik* (LMG) en arbeidsongeschikten. Vanuit de relatie met verschillen in de gezondheidssituatie tussen gemeenten is aanbevolen om de werking van deze LMG-indicator te betrekken in verdere verkenningen naar een verfijning van het verdeelmodel. Daarbij dient de rol van deze indicator mede te worden afgestemd op de betekenis van de maatstaf *arbeidsongeschikten* (uitkeringsontvangers minus bijstandsonvangers) die tot dusverre in het verdeelmodel een rol heeft vervuld. Bij deze laatste indicator kan onder meer worden gewezen op de mogelijke relatie met de stelselherziening van de WIA, waardoor de aantallen arbeidsongeschikten in de verdeelmaatstaf zijn afgenomen, terwijl dit niet direct hoeft te sporen met een wijziging in het gebruik van HbH. Daarom ligt het voor de hand om de rol van deze verdeelmaatstaf opnieuw te bezien, in samenhang met de indicator langdurig medicijngebruik. Beide indicatoren vertonen wel parallellen, maar indiceren ook uiteenlopende factoren die een plausibel verband met HbH-gebruik kunnen hebben.

3 Toelichting onderzoeksrapport

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een toelichting gegeven op de gevolgde onderzoeksrapport.

Achtereenvolgens wordt ingegaan op de volgende onderwerpen:

- een overzicht van de belangrijkste vertrekpunten (paragraaf 3.2);
- vooraf beschikbare basisgegevens voor het onderzoek (paragraaf 3.3);
- onderzoeksrapport in stappen (paragraaf 3.4).

3.2 Belangrijkste vertrekpunten

centraal onderzoeksrapport 2009

Het onderhavige onderzoek is met name gericht geweest op het actualiseren en verfijnen van het verdeelmodel op basis van begrotingsgegevens 2009, omdat dit de meest recente stand van financiële gegevens is die voor alle Nederlandse gemeenten beschikbaar is (zowel op basis van Iv3 als gegevens van steekproefgemeenten¹⁶).

vervolgonderzoek in kader van periodiek onderhoud (POR)

Na een eerste signalering in het kader van het periodieke onderhoud van het gemeentefonds, betreft het nu meer gericht onderzoek naar de vraag hoe de verdeelsleutel HbH kan worden verfijnd en geactualiseerd. In onderstaand schema zijn de belangrijkste elementen weergegeven die een rol spelen bij de nadere uitwerking van de onderzoeksvraag.

Schema 3.1. Overzicht belangrijkste onderdelen onderzoeksvraag

Verfijning verdeelsleutel met kenmerken bevolking:

- gezondheid
- sociaal economische positie

Rekening houdend met:

- werking bestaande verdeelmaatstaven
- verschillen in uitgangspositie gemeenten
- dynamiek beleidsterrein
- kwaliteit financiële gegevens
- uitleg plausibiliteit uitkomsten verfijning

In het onderstaande worden deze onderdelen nader toegelicht.

verfijning verdeling via nieuwe indicatoren gezondheid en sociaal-economische positie bevolking

Het onderzoek is gericht op het verfijnen van de verdeling via indicatoren die een relatie hebben met kostenverschillen tussen gemeenten in de sfeer van de gezondheidstoestand en de sociaal-economische positie van

16. Voor steekproefgemeenten zijn ook gegevens over de begroting 2010 gevraagd, maar deze zijn nog niet voor heel Nederland beschikbaar.

de bevolking. Hierbij wordt expliciet getracht deze verfijning vorm te geven via het toevoegen van nieuwe indicatoren voor langdurig medicijngebruik (LMG) en gemiddeld gestandaardiseerd inkomen van huishoudens (GGI) (zie ook paragraaf 2.6.3).

afstemmen op werking bestaande verdeelmaatstaven

De toegevoegde waarde in de verdeling van de nieuwe indicatoren dient zorgvuldig te worden afgestemd op de werking van de bestaande verdeelmaatstaven, die ook reeds kostenverschillen indiceren tussen gemeenten op grond van verschillen in de gezondheidssituatie en sociaal-economische positie van de bevolking.

rekening houden met verschillende uitgangspositie voor gemeenten

In het onderzoek naar de uitgavenverschillen tussen typen gemeenten in het kader van de ontwikkeling van de objectieve verdeelsleutel voor huishoudelijke verzorging is gebleken dat er in het verleden sprake is geweest van een bepaalde scheefgroei, onder meer vanuit verschillen in de indicatiestelling tussen Rio-regio's. Tevens is van belang dat de gemeenten in het eerste jaar (2007) deze (scheve) historische budgetten ter beschikking hebben gekregen en dat voor de jaren daarna een geleidelijk overgangstraject (in 3 stappen) geldt voordat de verdeelsleutel volledig van toepassing is. Dit betekent dat veel gemeenten in de eerste jaren nog een ander budget ter beschikking hebben gekregen dan de verdeelsleutel indiceert. Mede op grond daarvan kunnen er in de praktijk nog afwijkingen tussen feitelijke netto uitgaven en de uitkering uit het gemeentefonds bestaan.

Uit het vooronderzoek is gebleken dat een belangrijk deel van de historische verschillen inmiddels (op basis van begrotingsgegevens 2009) is verdwenen (zie paragraaf 2.6.2). Ook het SCP geeft aan dat het beeld is dat het grootste deel van de herverdeeffecten bij de start samenhangen met dergelijke historische verschillen in uitvoeringspraktijk.

Tegen deze achtergrond betreft het onderzoek vooral het analyseren van de resterende afwijkingen in 2009 tussen de feitelijke netto uitgaven van gemeenten aan huishoudelijke verzorging en de uitkomsten van de verdeelsleutel, waarbij een onderscheid moet worden gemaakt tussen historische scheefheden en afwijkingen die zijn te verklaren uit verschillen op grond van objectieve kenmerken.

sterke dynamiek op beleidsterrein met gevolgen voor samenstelling lasten en baten van gemeenten

Er is sprake van een sterke dynamiek op het terrein van de huishoudelijke verzorging. Deze dynamiek komt op diverse aspecten tot uiting (zie ook paragraaf 2.5).

Vanuit de overgang van uit de Awbz naar het gemeentelijke domein kunnen gemeenten allerlei eigen keuzes maken die het relatieve niveau van uitgaven beïnvloeden, bijvoorbeeld door:

- de aanbesteding;
- de (her-)indicering van cliënten;
- de beleidslijnen met betrekking tot de Wmo in de volle breedte: afstemming/integratie met andere voorzieningen voor (oudere) cliënten, bijvoorbeeld in de sfeer van de (voormalige) Wvg en de inzet van meer collectieve (welzijns-) voorzieningen;
- de organisatie van de uitvoering (loketten e.d.).

Met de effecten van dergelijke ontwikkelingen op de uitgaven van gemeenten (zowel van de hulp bij het huishouden zelf als van de uitvoeringslasten van gemeenten) dient rekening te worden gehouden bij de interpretatie van de resterende afwijkingen in 2009 tussen de feitelijke financiële uitgaven/inkomsten van gemeenten en de uitkomst van de verdeelsleutel voor de middelen HbH. Daarbij gaat het er vooral om een beeld te hebben van verschillen tussen individuele gemeenten, ook binnen groepen met vergelijkbare structuurkenmerken.

Daarnaast is er meer in algemene zin is er sprake van een sterke dynamiek op macro niveau, bijvoorbeeld door:

- de vergrijzing van de bevolking;
- prijsbewegingen in de markt door reacties van aanbieders¹⁷;
- (wijzigingen in) landelijke ontwikkelingen en beleidsinitiatieven, zowel ten aanzien van de Wmo (bijvoorbeeld de eigen keuze van cliënten om al dan niet voor een alphahulp te kiezen) alsook vanuit een breder perspectief (bijvoorbeeld stelselwijzigingen of macro-economische ontwikkelingen met een invloed op de aantallen eenheden van gebruikte indicatoren¹⁸).

Vanuit het invullen van de nieuwe taak hulp bij het huishouden en het inbedden in de bredere Wmo is er sprake van ontwikkelingen in de uitvoeringslasten van gemeenten, die eveneens onderdeel uitmaken van het verdeelmodel HV. Daarbij is er zowel sprake van tijdelijke als meer structurele extra lasten voor gemeenten. Voor een goed onderbouwde verfijning van het verdeelmodel moeten derhalve ook de verschillen tussen gemeenten op het terrein van de uitvoeringslasten worden meegenomen in de analyses. In dit verband is er een relatie met de Monitor Uitvoeringskosten Wmo, waarvan de resultaten op dit moment nog niet beschikbaar zijn, maar begin 2010 wel zijn te verwachten.

De macro-omvang van de voeding voor het verdeelmodel HbH: uit de analyses van het SCP over de afgelopen jaren blijkt dat er sprake is van een macro overschot: de feitelijke netto uitgaven van gemeenten zijn lager dan het beschikbaar gestelde bedrag in de integratie-uitkering voor HbH. Bij de nadere analyses ten behoeve van de verfijning van het verdeelmodel HbH worden feitelijke netto uitgaven van individuele gemeenten geanalyseerd en onderling vergeleken. De resultaten van het verdeelonderzoek moeten uiteindelijk weer worden afgestemd op de totale beschikbare hoeveelheid middelen.

Bovenstaande elementen vormen aandachtspunten bij de verdere verfijning van het verdeelmodel, mede met het oog op het realiseren van een zo goed mogelijke kostenoriëntatie ook in de loop der jaren. Daarbij is het gezien de sterke dynamiek wel de vraag in hoeverre de ontwikkelingen in 2009 al volledig zijn uitgekristalliseerd.

kwaliteit financiële gegevens

Voorts dient er in het onderzoek rekening te worden gehouden met de vereiste kwaliteit van de financiële basisgegevens. Iv3-gegevens van gemeenten zijn wel te gebruiken ten behoeve van een globale signalering, zoals in de eerste fase is gebeurd. De kwaliteit van deze gegevens is echter niet voldoende om als enige basis te fungeren voor het bijstellen/verfijnen van de verdeelsleutel voor HbH. Onder meer door uiteenlopende boekingspraktijken tussen individuele gemeenten kan de inhoud van het achterliggende takenpakket op begrotingsfuncties uiteenlopen. Daarom zijn er aanvullende kwaliteitstoetsen noodzakelijk. Dit wordt in het onderzoek gedaan door nadere financiële detailgegevens van individuele gemeenten op te vragen en door vergelijkingen met andere bronnen (o.a. gegevens van het CAK) te maken.

uitleg plausibiliteit uitkomsten onderzoek

De effecten van de nadere verfijning van het verdeelmodel dienen helder te worden gepresenteerd. Daarbij is het van belang dat de plausibiliteit van de uitkomsten (herverdeeeffecten) ook goed kan worden uitgelegd aan individuele gemeenten. Hierbij is onder meer van belang in hoeverre de verfijnde verdeelformule goed aansluit bij de netto uitgavenpatronen van groepen gemeenten met vergelijkbare kenmerken.

17. Waardoor ook relatieve verschillen tussen typen gemeenten (met veel 'lichte' versus 'zwaardere' hulp) kunnen worden beïnvloed.

18. Bijvoorbeeld in de sfeer van de aantallen arbeidsongeschikten die onderdeel uitmaken van de maatstaf uitkeringsontvangers.

3.3 Vooraf reeds beschikbare gegevens

Vanuit het verkennende vooronderzoek waren voor het vervolgonderzoek onder meer de volgende gegevens beschikbaar:

- gemeentelijke begrotingsgegevens uit Iv3 (CBS) voor 2008 en 2009. In het verkennende vooronderzoek is daarbij een globale opschoning aangebracht voor gemeenten met sterk afwijkende boekingen in de afgelopen jaren (o.a. in verband met het door elkaar lopen van uitgaven van HbH en Wvg);
- CAK-gegevens over feitelijke bestedingen van gemeenten aan zorg in natura en daarbij relevante eigen bijdragen (2005, 2007 en 2008). Daarnaast is informatie over PGB's gebruikt op basis van gegevens van zorgkantoren (2006) en het CAK (2008);¹⁹
- de (basis-)gegevens van het bestaande verdeelmodel. Centraal daarbij staat de stand van het verdeelmodel uit de septembercirculaire 2008 voor het jaar 2009;
- gegevens over de nieuwe indicatoren GGI en LMG.
 - de informatie het gemiddeld gestandaardiseerde inkomen van huishoudens per gemeente 2006 is afkomstig van het CBS;
 - de informatie over langdurig medicijngebruik in termen van Farmaceutische Kostengroepen (FKG) is afkomstig van Vektis (meest recente jaar 2008).

Voor het onderzoek is uitgegaan van de gemeentelijke indeling voor 2009.

3.4 Onderzoeksaanpak in stappen

De onderzoeksaanpak bestaat uit een viertal stappen. Achtereenvolgens betreft het:

- stap 1: nadere analyses ten behoeve van het bepalen van de verfijningsrichting van de geactualiseerde verdeelsleutel (paragraaf 3.4.2);
- stap 2: nadere toetsing verfijning met behulp van zeefprocedure en steekproefgemeenten (paragraaf 3.4.3);
- stap 3: terugkoppeling bevindingen op individuele gemeenten (paragraaf 3.4.4);
- stap 4: voorstel voor een verfijnde verdeelformule (paragraaf 3.4.5).

3.4.1 Stap 1: nadere analyses ten behoeve van het bepalen van de verfijningsrichting van de geactualiseerde verdeelsleutel

algemeen

In deze eerste stap is een aantal onderzoekswerkzaamheden relevant gericht op het formuleren van de nadere verfijningsrichting van het verdeelmodel. Het betreft daarbij een aantal ondersteunende hulpanalyses, gevolgd door een nadere verschillenanalyse om te komen tot een nader verfijnde en geactualiseerde verdeelformule.

hulpanalyses

Eerst is een aantal hulpanalyses verricht. Het betreft het verkrijgen van nader zicht op een aantal schakels en achtergrondgegevens die relevant zijn voor de verdere analyses van de verschillen tussen (typen en individuele) gemeenten en het vormgeven van een nader verfijnde verdeling.

Het betreft hierbij onderzoeksactiviteiten²⁰ met betrekking tot bijvoorbeeld de volgende aspecten:

19. Het betreft (bruto) pgb's van personen die al dan niet tevens zorg in natura ontvangen, alsmede door gemeenten toegekende netto pgb's.

20. Op basis van reeds beschikbare databestanden.

- het nader analyseren van de relatie tussen langdurig medicijngebruik en Wmo-gebruik (samenloop) en de betekenis van de verschillende FKG's daarbinnen²¹. Hiermee kunnen nadere inzichten worden verkregen in de mate waarin FKG's een plausibele rol kunnen spelen in het verdeelmodel, of alle FKG's daarbij wel even relevant zijn en of bepaalde typen (bijvoorbeeld nadeelgemeenten) in het bijzonder veel LMG van een bepaald type FKG kennen;
- de gemiddelde gebruikspatronen volgens CAK-gegevens (2008).

bepaling verfijningsrichting geactualiseerde verdeelmodel

Op basis van de meest recente Iv3-gegevens, namelijk over de begrotingen 2009, zoals deze ook zijn gebruikt in het signalerende vooronderzoek, is een zo goed mogelijke inschatting gemaakt van de relevante verfijningsrichting van de verdeling. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de inzichten uit de hulpanalyses en de bevindingen van een verschillenanalyse van uitgavenpatronen tussen gemeenten. Daarbij wordt tevens bezien in hoeverre gemeenten sinds de start van de ontwikkeling van het verdeelmodel al richting het bestaande verdeelmodel zijn opgeschoven (of niet) en in hoeverre de patronen afwijken van die in vergelijkbare gemeenten. Hierbij kan naast de Iv3 gegevens ook gebruik worden gemaakt van de gebruikspatronen op basis van CAK gegevens.

Expliciet is daarbij aandacht besteed aan het inbouwen van de nieuwe indicatoren voor langdurig medicijngebruik (LMG) en gemiddeld gestandaardiseerd inkomen van huishoudens (GGI).

eerste invulling nieuwe verdeelformule en zeefprocedure

Op basis van deze analyses is een eerste invulling gegeven aan een nieuwe, verfijnde verdeelformule voor 2009 inclusief de nieuw te verkennen indicatoren GGI en LMG.

Met behulp van deze bijgestelde verdeelformule is er een zogenaamde zeefprocedure verricht. Deze zeef houdt in dat gemeenten met sterk afwijkende feitelijke netto lasten op grond van Iv3 gegevens zijn uitgezeefd ten behoeve van nader onderzoek.

Het betreft hierbij het benaderen van een steekproef van zeefgemeenten met duidelijk afwijkende uitgavenpatronen ten opzichte van de nieuwe verfijnde concept verdeelformule en een controlegroep van gemeenten met uitgavenpatronen die een wel (meer) overeenkomen met deze verdeelformule.

3.4.2 Stap 2: nadere toetsing verfijning verdeelsleutel met behulp van steekproef van gemeenten

benaderen zeefgemeenten

Met behulp van de geselecteerde gemeenten uit stap 2 is een nadere toetsing mogelijk. Deze toetsing omvat:

- enerzijds een nadere uitgavenanalyse om te zien in hoeverre er nog bepaalde boekingsproblemen een rol spelen in de Iv3 gegevens;
- anderzijds een verschillenanalyse om te zien in hoeverre er sprake is van afwijkend beleid van individuele gemeenten ten opzichte van andere (vergelijkbare) gemeenten dan wel of er sprake is van resterende effecten van structuurkenmerken die nog niet goed in de verdeelformule zijn opgenomen.

vragenlijsten

Ten behoeve van deze analyses zijn de steekproefgemeenten te benaderd met vragenlijsten waarin feitelijke lasten en baten op onderdelen (verstrekkingen in natura, PGB's, eigen bijdragen, uitvoeringslasten) zijn opgevraagd, alsmede een aantal achtergrondgegevens (o.a. bepaalde prestatiegegevens). Deze gegevens zijn opgevraagd voor de jaren 2008 (rekening), 2009 (begroting) en 2010 (begroting).

21. Op basis van beschikbare gegevens van Vektis.

benaderen contactpersonen, helpdesk, rappelrondes

Steekproefgemeenten zijn vooraf telefonisch benaderd met het verzoek om mee te werken aan het onderzoek en een centrale contactpersonen aan te wijzen voor de afhandeling van de vragenlijsten.

Na toezending van de vragenlijsten is een help-desk georganiseerd, waarbij gemeenten telefonisch of per email vragen kunnen stellen die eventueel rijzen bij het invullen van de vragenlijsten.

Om de voortgang te bewaken is er periodiek een rappelronde gehouden onder gemeenten die nog niet hadden gereageerd (in de vorm van respons of een nader aangegeven inlevertermijn). Daarbij is wederom aangegeven dat men ook contact kan opnemen met de help-desk bij eventuele problemen.

analyse kwaliteit gegevens

In deze onderzoeksstap zijn de ontvangen responsgegevens direct onderworpen aan een nadere controle (volledigheid, consistentie e.d.). Bij problemen is dit teruggekoppeld op de gemeente.

Tevens is een nadere uitgavenanalyse verricht. Ook op grond daarvan zijn er veelal nadere vragen aan gemeenten gesteld over de eerste respons om de kwaliteit van de respons te vergroten.

nadere verschillenanalyse

Vervolgens is een nadere verschillenanalyse relevant waarin met behulp van de beschikbare achtergrondgegevens wordt geanalyseerd in hoeverre er bij individuele gemeenten met sterk afwijkende uitgavenpatronen ten opzichte van de sprake is van:

- afwijkingen als gevolg van eigen beleidskeuzes van gemeenten (bijvoorbeeld het inzetten van een duidelijk afwijkend aandeel alpha-hulpen of PGB's, afwijkende inkooptarieven, afwijkende uitvoeringslasten e.d.) of als gevolg van tijdelijke elementen (bijvoorbeeld tijdelijk hogere lasten);
- afwijkingen als gevolg van resterende effecten van relevante structuurkenmerken.

Hiertoe worden individuele gemeenten en groepen gemeenten van een bepaald type vergeleken met referentiepatronen. Daarvoor is niet alleen het globale Iv3-beeld beschikbaar voor referentiegemeenten, maar kunnen ook de hulpgegevens worden gebruikt uit stap 1 en de gegevens van de controlegroep van steekproefgemeenten.

Bij de analyses wordt tevens gelet op de uitkomsten van gemeenten, ingedeeld naar groepen met bepaalde kenmerken. Hierbij gaat het om indelingen naar de kenmerken zoals deze ook in de rapportage over de uitkomsten van het eerdere signalerende POR-onderzoek zijn gehanteerd (indelingen op basis van huidige en nieuwe indicatoren).

Voorzover de afwijkingen samenhangen met eigen beleidskeuzes die afwijken van de referentiepatronen of met tijdelijke elementen (bijvoorbeeld incidentele kosten in de sfeer van de uitvoering) is er geen aanleiding om de ontwikkelde verdeelformule verder bij te stellen.

Voorzover afwijkingen samenhangen met resterende, te honoreren effecten van structuurkenmerken is er aanleiding om de concept verdeelformule bij te stellen.

3.4.3 Stap 3: terugkoppeling bevindingen op individuele gemeenten

In deze stap worden de uitkomsten van de voorlopige bevindingen ten aanzien van de verfijning van het verdeelmodel en de effecten daarvan voor individuele gemeenten teruggekoppeld op een aantal individuele gemeenten.

Met behulp van deze stap wordt het volgende bereikt:

- er vindt een terugkoppeling plaats van de feitelijk opgegeven informatie op de betreffende steekproefgemeente, zodat er naderhand geen misverstanden kunnen optreden ten aanzien van de gebruikte gegevens;
- er wordt nadere uitleg gegeven over de plausibiliteit van het bijgestelde verdeelmodel. Hierbij wordt aan de betreffende gemeenten aangegeven in hoeverre de afwijking tussen de feitelijke netto uitgaven en de werking van het huidige verdeelmodel samenhangt met:
 - wel te honoreren herverdeeleffecten via een bijstelling van de verdeelformule, voorzover dat met behulp van de beschikbare indicatoren mogelijk is. Het betreft het effect dat samenhangt met nader onderkende effecten van (nieuwe) structuurkenmerken (via het inbouwen van nieuwe indicatoren en het bijstellen van gewichten van bestaande indicatoren);
 - niet te honoreren effecten van afwijkende eigen patronen ten opzichte van referentiegegevens van bredere groepen gemeenten.
- de mogelijkheid voor de betreffende gemeenten om aan te geven in hoeverre er men nog alternatieve objectieve verdeelmaatstaven kan noemen die kostenverhogende elementen in hun uitgavenpatroon beter zouden indiceren dan de geselecteerde maatstaven.

Bij deze terugkoppeling gaat het om circa 15 gemeenten met de grootste afwijkingen (circa 10 historische ‘nadeelgemeenten’ en 5 ‘voordeelgemeenten’).

3.4.4 Stap 4: voorstel verfijnde verdeelsleutel

bijstelling verdeelformule op basis van nadere informatie/analyses

Met behulp van de nadere inzichten uit de onderzoeksactiviteiten uit de stappen 2 en 3 is voorzover relevant de voorlopige verdeelformule uit stap 1 bijgesteld en op het niveau gebracht van de landelijk beschikbare voeding.²²

De aldus bijgestelde, verfijnde verdeelsleutel wordt in deze rapportage gepresenteerd voor diverse groepen gemeenten (ingedeeld naar structuurkenmerken), waarbij de herverdeeleffecten ten opzichte van de huidige verdeelformule worden weergegeven.

22. Septembercirculaire 2008, voor het uitkeringsjaar 2009.

4 Stap 1: opbouw verdeelsleutel met nieuwe indicatoren op basis van beschikbare ankers

4.1 Inleiding

Om te kunnen komen tot een verfijnde en geactualiseerde verdeelsleutel HbH inclusief de nieuwe indicatoren over gemiddeld inkomen per huishouden (GGI) en langdurig medicijngebruik (LMG), gebaseerd op recente financiële gegevens van de netto uitgaven van gemeenten aan hulp bij huishouding, is eerst een aantal ondersteunende analyses verricht. Het betreft onder meer inzichten in gebruikspatronen op basis van CAK-gegevens (2008) en in de samenloop van langdurig medicijngebruik met Wmo-gebruik op basis van gegevens van Vektis (2008).

Met behulp van deze analyses is het mogelijk gebleken om een aantal belangrijke houvasten of ‘ankers’ te verkrijgen die een plausibele opbouw van het verdeelmodel naar de diverse gebruikskennmerken ondersteunen. Met behulp van deze inzichten is een nieuwe verfijnde verdeelformule opgesteld waarin op zo plausibel mogelijke wijze rekening wordt gehouden met de effecten van de nieuwe indicatoren in aanvulling op die van bestaande indicatoren.

In dit verband wordt in dit hoofdstuk achtereenvolgens een nadere toelichting gegeven op:

- het gebruik van relevante landelijke ‘ankers’ voor de vormgeving van de verfijnde verdeelformule (paragraaf 4.2);
- een toelichting op de ontwikkelde ontwerpverdeelsleutel HbH 2009 (paragraaf 4.3);
- de aansluiting van de verfijnde verdeelformule op feitelijke netto uitgavenpatronen 2009 van uiteenlopende typen gemeenten (paragraaf 4.3).

4.2 Landelijke ankers voor verfijnde verdeelsleutel 2009

Op basis van eerdere onderzoeken en gegevens van het CAK (2008) en Vektis (2008) zijn belangrijke inzichten beschikbaar in de gebruikskennmerken van HbH. Daarnaast kan worden beschikt over de netto uitgavenpatronen van de Nederlandse gemeenten vanuit het verkennende vooronderzoek²³. Ook deze gegevens bieden op hoofdlijnen ondersteuning bij het afstemmen van een nieuwe verfijnde formule op feitelijke bestedingsgegevens van verschillende typen gemeenten.

Met behulp van deze informatie is vooraf een zevental ‘ankers’ aan te geven, die behulpzaam zijn geweest bij het opstellen van een verfijnde verdeelformule.

anker 1: plausibiliteit geselecteerde verdeelmaatstaven gebruik HbH

De belangrijkste ingrediënten die in de verdeling een rol moeten spelen worden algemeen als plausibel onderkend. De verschillen in lasten aan HbH tussen gemeenten hangen met name samen met de volgende bevolkingskennmerken:

- verschillen in leeftijdsopbouw van de bevolking. Vooral bij oudere inwoners is er sprake van een sterk oplopend gebruik aan HbH;

23. Op basis van lv3.

- verschillen in sociaal-economische positie. Een zwakkere sociaal economische positie gaat gemiddeld samen met een slechtere gezondheidssituatie (hetgeen vooral op een latere leeftijd tot uiting komt), waardoor de zorgbehoefte aan HbH relatief groter is. Ook in de sfeer van de eigen bijdragen zijn er verschillen: bij hogere inkomens is de eigen bijdragen van cliënten hoger dan bij lage inkomens, waardoor de netto uitgaven van gemeenten met relatief lagere inkomens hoger zijn dan in gemeenten met hogere inkomens;
- verschillen in gezondheidssituatie: naarmate de gezondheidssituatie van de bevolking slechter is, neemt (vooral op oudere leeftijd) de behoefte aan HbH toe;
- de omvang van het huishouden. Vooral bij oudere inwoners ligt het zorggebruik aan HbH bij eenpersoonshuishoudens (EPH) duidelijk hoger dan bij meerpersoonshuishoudens (MPH), omdat er geen partner/huisgenoot aanwezig is die verzorgende taken in huis kan verrichten.

Deze factoren vormen de belangrijkste basis voor een plausibel verdeelmodel voor HbH.

Voor de mate waarin elk van deze factoren mee dient te wegen, is in de volgende ‘ankers’ nadere informatie opgenomen.

anker 2: beperkt deel gebruik HbH onder de 65 jaar, groot deel erboven

Op basis van informatie van het CAK kan voor 2008 worden waargenomen dat ca. 15 à 16% van het totale HbH-gebruik door inwoners van jonger dan 65 jaar plaatsvindt. Dit geeft aan dat er in het model voor een vergelijkbaar gewicht aan indicatoren moet worden ingebouwd voor deze leeftijdscategorie en dat de rest moet aansluiten bij de leeftijdsgroepen van 65 jaar en ouder.

Dit vindt plaats door middel van een combinatie van de volgende maatstaven:

- de verdeelmaatstaf inwoners jonger dan 65 jaar;
- het relevante deel van het gebruik van cliënten HbH met een langdurig medicijngebruik van 65 jaar en jonger (circa 13% à 14% van het totale gebruik van HbH-cliënten met een langdurig medicijngebruik);
- een deel van de maatstaf arbeidsongeschikten²⁴.

anker 3: boven de 65 jaar sterk oplopend gebruik naar leeftijdsgroep

Het overgrote deel van het zorggebruik vindt plaats door personen van 65 jaar of ouder (84/85%).

Binnen deze groep is op grond van CAK gegevens 2008 een sterk oplopend gebruik per leeftijdscategorie zichtbaar. Wanneer het HbH-gebruik tussen de leeftijdsgroepen 65 t/m 74 jarigen, 75 t/m 84 jarigen en 85+ onderling wordt vergeleken, dan kent dit volgens de landelijke gebruiksgegevens van het CAK over het jaar 2008 een verhouding van 1 : 4 : 7. Dit betekent dat in het verdeelmodel op basis van bevolkingskenmerken de verhouding in de weging tussen deze leeftijdsgroepen ook deze verhouding dient te kennen. Dit wordt in het verdeelmodel consequent toegepast bij de weging van alle maatstaven die gekoppeld zijn aan deze drie leeftijdsgroepen.

In totaliteit wordt in het verdeelmodel ook een vergelijkbaar deel aan ouderen boven de 65 jaar toebedeeld als ze in het feitelijke gebruik hebben, namelijk via de maatstaven:

- huishoudens van 65 jaar en ouder (opgesplitst naar de drie genoemde subcategorieën);
- éénpersoonshuishoudens van 65 jaar en ouder (eveneens in drie subcategorieën);
- het relevante deel van het HbH gebruik dat via de indicator LMG is gekoppeld aan ouderen van 65 jaar en ouder;
- een deel van de indicator arbeidsongeschikten (die deels ook een indicatie van de gezondheidstoestand voor personen boven de 65 jaar geeft).

24. In technische termen is dit de verdeelmaatstaf uitkeringsontvangers minus bijstandontvangers (Uo – Bo).

anker 4: bovengemiddeld gebruik cliënten met LMG

Volgens gegevens van Vektis en CAK kent circa 35% van alle HbH-cliënten een langdurig medicijngebruik. Dit betekent dat in de (overige) bevolkingsgerelateerde kenmerken een 'basisaandeel' wordt meegenomen voor 35% van personen met LMG.

Echter, in de praktijk maken de cliënten met LMG meer dan de helft (ca. 56% à 57%) van het totale feitelijke aantal uren HbH uit. Dit betekent dat er een duidelijk extra gewicht bovenop de basiskenmerken dient te worden aangebracht voor LMG-cliënten, zodat het totaal aandeel van de basiskenmerken en het extra gebruik tezamen op landelijk niveau in de orde van grootte van dit feitelijke gebruiksaandeel van de totale HbH productie komen te liggen. Dit extra gewicht komt neer op een extra aandeel in de verdeelsleutel van circa éénderde deel van het totale HbH gebruik in Nederland. Op die manier komt het totale gewicht van LMG uit op het feitelijke aandeel in het landelijk gebruik HbH (35% van tweederde basisindicatoren plus éénderde van de totale verdeelsleutel extra via de specifieke maatstaf LMG).

anker 5: HbH gebruik in éénpersoonshuishoudens is duidelijk groter dan in meerpersoonshuishoudens

Het feitelijke gebruik van HbH is landelijk voor éénpersoonshuishoudens (EPHH) duidelijk bovengemiddeld. Voor meerpersoonshuishoudens ligt dit onder het gemiddelde. Dit verschil in het feitelijke gebruikspatroon hangt direct samen met het feit dat er in meerpersoonshuishoudens partners/huisgenoten aanwezig zijn die bepaalde huishoudelijke taken kunnen vervullen. Bij éénpersoonshuishoudens is dit niet mogelijk, waardoor er relatief eerder/meer hulp van buiten nodig is.

In het verdeelmodel betekent dit dat er een extra weging voor éénpersoonshuishoudens moet plaatsvinden. De omvang van deze extra weging dient te worden afgestemd op de andere kenmerken in het model. Door onder meer de leeftijdsgebonden kenmerken te koppelen aan het aantal huishoudens (in plaats van voorheen aan het aantal inwoners) wordt automatisch al beter rekening gehouden met het feit dat er minder personen in een éénpersoonshuishouden zijn (in het huidige model is een deel ook gekoppeld aan het aantal inwoners naar leeftijd). Ook andere wegingen/indicatoren kunnen een extra nadruk op éénpersoonshuishoudens leggen, waaronder ook sociaal-economische factoren en gezondheidsfactoren.

Via een afstemming op feitelijke landelijke netto uitgavenverschillen tussen typen gemeenten naar de mate waarin er éénpersoonshuishoudens voorkomen onder huishoudens van 65 jaar en ouder is er tot een nadere invulling gekomen voor de extra weging voor deze factor in het model (zie ook werkwijze bij anker 7).

anker 6: beperkt schaalbedrag in uitvoeringslasten

Naast de relevante factoren die de omvang van het gebruik aan HbH indiceren, maken ook de uitvoeringslasten van gemeenten onderdeel uit van de relevante uitgaven die met behulp van de verdeelsleutel moeten worden verdeeld.

Los van de exacte omvang van het vaste bedrag, is het op voorhand plausibel dat er een bepaalde vaste component in de werkzaamheden van gemeenten verscholen zit, waardoor kleine gemeenten via een vast bedrag een relatief iets grotere compensatie behoeven dan grotere gemeenten.

Bij deze uitvoeringslasten is in de oorspronkelijke verdeelsleutel een fictief/normatief vast bedrag gekozen door het ministerie van VWS (dit was normatief gesteld op 1/3 deel van het beschikbaar gestelde totale landelijke budget voor uitvoeringslasten). In deze herijking kan nu via de actualisering voor het eerst worden bezien in hoeverre een bepaalde omvang van het vaste bedrag – in onderlinge afstemming op de werking van de overige maatstaven – past bij de feitelijke netto uitgavenpatronen van gemeenten van verschillende omvang. Per saldo betreft het een beperkt vast bedrag, dat ook slechts een klein deel van de totale verdeel-formule uitmaakt. Dit in aansluiting op de huidige praktijk waarin bepaalde taken voor kleine gemeenten ook op een hoger schaalniveau kunnen worden uitgevoerd, bijvoorbeeld door intergemeentelijke samenwerking.

anker 7: inbouwen betekenis sociaal-economische positie in afstemming op overige maatstaven met behulp van feitelijke begrotingsgegevens 2009 van verschillende typen gemeenten

In aanvulling op bouwstenen uit bovenstaande ankers kan de betekenis van met name sociaal economische positie worden ingebouwd door gebruik te maken van de netto uitgavenpatronen van brede groepen gemeenten, geordend naar duidelijke verschillen in de sociaal economische positie van de bevolking.

De betekenis van deze sociaal economische positie kan in samenhang met de overige elementen goed worden ingebouwd met behulp van de indicatoren over de inkomenssituatie. In het huidige verdeelmodel is dit gedaan met de indicator lage inkomens. Op grond van het vooronderzoek is het ook plausibel gebleken om naar het gemiddelde inkomen van huishoudens te kijken (GGI), omdat dan ook het effect van verschillen in hogere inkomensklassen beter zichtbaar kan worden gemaakt.

Ook het aantal arbeidsongeschikten kan in dit verband worden meegenomen. Behalve als sociaal economische indicator is er ook een relatie met verschillen in gezondheidssituatie voor deze indicator en lage inkomens in algemene zin. Specifiek heeft het meten van situaties van relatief veel arbeidsongeschiktheid een aanvullende betekenis ten opzichte van de indicator LMG, omdat arbeidsongeschiktheid ook zonder langdurig medicijngebruik een slechtere gezondheidssituatie kan indiceren. Meer in het algemeen geldt daarnaast voor een bevolking met gemiddeld lagere inkomens, dat dit op langere termijn gemiddeld ook leidt tot een gemiddeld zwakkere gezondheidssituatie (op oudere leeftijd).

De sociaal economische factoren GGI en LI worden als wegingsfactoren daarbij gekoppeld aan het aantal ouderen in gemeenten, omdat de hoofdmoot van het HbH-gebruik door deze leeftijdsgroepen plaatsvindt²⁵. Verschillen tussen gemeenten in HbH gebruik ontstaan vooral op grond van deze 'hoeveelheidsindicator' ouderen. De verschillen in sociaal economische positie gedurende een langere periode leiden vooral voor deze bevolkingsgroep tot een verschillend HbH gebruik²⁶.

Via afstemming op de uiteenlopende bestedingspatronen in 2009 (begrotingsgegevens) van verschillende typen gemeenten, ingedeeld in groepen met duidelijk verschillende sociaal economische omstandigheden, kan op deze wijze een verdeelmodel worden opgesteld waarin op plausibele wijze alle indicatoren worden ondergebracht.

De sociaal-economische factoren hebben betekenis voor een zeer groot deel van de verdeling (via LI, GGI en arbeidsongeschikten voor meer dan de helft van het verdeelmodel).

4.3 Formule verfijnde en geactualiseerde verdeelsleutel hulp bij het huishouden 2009

algemeen

Met behulp van de geschetste ankers is er gekomen tot een ontwerpverdeelsleutel HbH voor 2009. Omdat deze verdeelsleutel uiteindelijk moet worden afgestemd op het totale beschikbare volume (zie hoofdstuk 6) is er in deze analyse fase nog gewerkt met een trim-factor²⁷.

In het onderstaande wordt de totale verdeelformule gepresenteerd.

formule verdeelsleutel HbH 2009

De verfijnde en geactualiseerde verdeelformule HbH voor 2009 is in onderstaande tabel opgenomen²⁸:

25. Het gebruik door jongere inwoners wordt reeds geïndiceerd door een combinatie van INWO65min, aangevuld met het relevante deel van LMG en arbeidsongeschiktheid.

26. Bij jongere bevolkingsgroepen betreft het meer een algemene kans op allerlei situaties die leiden tot HbH gebruik, met een extra weging voor een zwakke gezondheidssituatie zoals deze wordt geïndiceerd door het langdurig medicijngebruik (LMG) en het aantal arbeidsongeschikten (Uo-Bo).

27. Dit betreft een procentuele voorvermenigvuldiging van de gehele verdeelformule voor alle gemeenten.

28. Afgestemd op totale beschikbare volume.

Verdeelsleutel verfijnde/geactualiseerde verdeelsleutel hulp bij het huishouden 2009

A	+ (8,27 x INWO65min)
B	+ (32,17 x EPhh65plus)
C	+ (266,56 x Lldr% × HH_65plus) + (202,22 x GGldr% × HH_65plus)
D	+ (80,89 x {UO-BO})
E	+ (242,66 x LMG)
F	+ (24.388,49)

betekenis maatstaven in totaal

In onderstaande tabel is het aandeel van elk van de onderdelen in de totale uitkomst van het verdeelmodel aangegeven (circa 1,4 miljard euro).

Tabel 4.1. Aandeel maatstaven in totale verdeling

<i>maatstaf</i>	<i>aandeel in totale model</i>
<i>INWO 65min</i>	8,3%
<i>EPHH65+</i>	5,9%
<i>Lldr×HH65+</i>	15,3%
<i>GGI× HH65+</i>	32,0%
<i>Uo-Bo</i>	5,5%
<i>LMG</i>	32,2%
<i>vast bedrag</i>	0,8%
<i>totaal</i>	100,0%

legenda indicatoren

- INWO65min = bestaande verdeelmaatstaf: aantal inwoners van jonger dan 65 jaar;
- EPHH65+ = huishoudens van 65 jaar en ouder;
- Lldr × HH65+ = bestaande verdeelmaatstaf lage inkomens boven een drempel maal het aantal huishoudens van 65 jaar en ouder;
- GGI × HH65+ = gemiddeld gestandaardiseerd inkomen van huishoudens t.o.v. het landelijk gemiddelde minus een drempel van 0,55, maal het aantal huishoudens van 65 jaar en ouder;
- Uo – Bo = bestaande verdeelmaatstaf: aantal uitkeringsontvangers minus het aantal bijstandsonvangers (per saldo betreft het voornamelijk arbeidsongeschikten);
- LMG= langdurig medicijngebruik uitgedrukt in een aandeel in de bevolking boven een drempel van 9%. Het langdurig medicijngebruik is gebaseerd op meervoudig medicijngebruik in alle FKG's (Farmaceutische kostengroepen) voorzover het gaat om meer dan 180 dagdoses per jaar (Vektis 2008);
- vast bedrag = een vast bedrag per gemeente.
- ad HH65+ : bij alle maatstaven met het aantal huishoudens van 65 jaar en ouder²⁹ geldt dat er sprake is van een samengesteld aantal huishoudens waarbij er een onderscheid is gemaakt naar drie leeftijdsgroe-

29. Het gaat hierbij steeds om de leeftijd van de referentiepersoon (bron CBS).

pen: 65 tot en met 74 jaar, 75 tot en met 84 jaar en 85 jaar en ouder. De aantallen uit deze leeftijdsgroepen tellen steeds mee in een verhouding 1:4:7.

aansluiting op ankers

- anker 1: de indicatoren in de verdeelsleutel hebben allemaal betrekking op algemeen erkende plausibele factoren;
 - verschillen in leeftijdsopbouw: in de gehele opbouw van de verdeelsleutel is rekening gehouden met de leeftijdsopbouw van de bevolking van gemeenten (zie ook ankers 2 en 3);
 - verschillen in sociaal-economische positie: via de maatstaven $LI \times HH65+$, $GGI \times HH65+$ en Uo-Bo wordt in meer dan de helft van het totale verdeelmodel rekening gehouden met verschillen in de sociaal-economische positie van de bevolking;
 - verschillen in gezondheidssituatie: via de maatstaven LMG en Uo-Bo wordt voor bijna 38% van de totale verdeling direct rekening gehouden met verschillen in de gezondheidssituatie tussen gemeenten. Daarnaast indiceren ook verschillen in inkomenspositie meer indirect verschillen in de gemiddelde gezondheidssituatie tussen gemeenten. Daarmee staat de verdeling voor een groot deel in relatie tot de verschillen in gezondheidssituaties van de bevolking;
 - omvang van huishoudens: ook deze factor is in het verdeelmodel opgenomen (zie ook anker 5);
- anker 2: het aandeel HbH gebruik door inwoners van 65 jaar en jonger bedraagt feitelijk circa 15 à 16%. Dit wordt in de verdeelsleutel bereikt door middel van de volgende onderdelen: 8,3% INWO65min, 4,4% via LMG (relevante aandeel van personen van 65 jaar en jonger in langdurig medicijngebruik) en circa de helft van Uo-Bo (2% à 3%).
Het aandeel van inwoners ouder dan 65 jaar bedraagt 85% à 86%: dit is de optelsom van de resterende aandelen van alle overige indicatoren;
- anker 3: boven de 65 jaar loopt het gebruik sterk op met een toenemende leeftijd via een onderlinge weging van de inwonergroepen in de leeftijdscategorie 65 jaar en ouder: in alle maatstaven met 65 jaar en ouder is in overeenstemming met de verhoudingen in het feitelijke HbH gebruik ingebracht via een onderlinge weging van 1:4:7 op de leeftijdsgroepen 65 t/m 74, resp. 75 t/m 84, resp. 85 jaar en ouder. Ook in het gebruik van HbH door personen met een langdurig medicijngebruik is er sprake van een vergelijkbaar sterk oplopend patroon tussen deze leeftijdscategorieën;
- anker 4: gebruik cliënten met langdurig medicijngebruik bedraagt in totaal circa 56 à 57% van het HbH gebruik: dit wordt in het verdeelmodel als volgt bereikt: het aandeel van de specifiek verdeelmaatstaf LMG bedraagt ruim 32%. Daarnaast loopt het basisgebruik van LMG-personeel via de overige maatstaven ook een aandeel van circa 35% mee, hetgeen neerkomt op ca. 24%;
- anker 5: éénpersoonshuishoudens wegen zwaarder mee in het model door enerzijds een belangrijk deel van de middelen te koppelen aan het aantal huishoudens (een éénpersoonshuishouden telt dan evenzwaar mee als een meerpersoonshuishouden), aangevuld met een extra gewicht via de maatstaf EPH65+. Deze afzonderlijke maatstaf verdeelt bijna 6% van het totale model. Deze weging is bepaald aan de hand van de verschillen in feitelijke netto uitgavenpatronen tussen groepen gemeenten met relatief zeer weinig tot zeer veel éénpersoonshuishoudens van 65 jaar en ouder (zie ook paragraaf 4.4);
- anker 6: er is sprake van een beperkt vast bedrag in verband met een bepaald schaalnadeel voor kleinere gemeenten in de sfeer van de uitvoeringslasten HbH. De omvang van dit vaste bedrag is bepaald aan de hand van de verschillen in feitelijke netto uitgavenpatronen tussen groepen gemeenten met een verschillend inwonertal (zie ook paragraaf 4.4);
- anker 7: de verschillen in sociaal-economische positie tussen gemeenten zijn ingebouwd op basis van de verschillen in feitelijke netto uitgavenpatronen tussen groepen gemeenten. Daarbij is een aansluiting bereikt voor indeling van groepen gemeenten op basis van meerdere indicatoren met betrekking tot de sociaal-economische positie, namelijk:
 - verschillen in de sociale structuur op basis van het aantal huishoudens met een laag inkomen;

- verschillen in opleidingsniveau op basis van het personen met een lage opleiding;
- verschillen in het niveau van het gemiddeld gestandaardiseerd inkomen van huishoudens;
- verschillen in de mate waarin er sprake is van uitkeringsontvangers (Uo-Bo).

Op elk van deze indeling is er sprake van een goede aansluiting (zie ook paragraaf 4.4)

4.4 Aansluiting uitkomsten verfijnde en geactualiseerde verdeelformule 2009 op netto uitgavenpatronen van typen gemeenten

basissenmerken

Evenals in de rapportage over het verkennende vooronderzoek, wordt voor de belangrijkste basissenmerken een indeling van gemeenten in groepen gemaakt, zodat de aansluiting tussen het verfijnde verdeelmodel en de feitelijke netto uitgaven van gemeenten voor uiteenlopende gemeentetypen zichtbaar kan worden gemaakt. Het betreft de volgende basisindelingen in groepen van gemeenten:

- naar inwonertal;
- naar sociale structuur (lage inkomens)³⁰;
- naar de mate waarin ouderen deel uitmaken van de totale bevolking (aandeel ouderen).

Voor de indeling van gemeenten naar deze kenmerken worden de afwijkingen tussen verdeelmodel en feitelijke netto lasten vergeleken voor het jaar 2009³¹.

30. Op basis van een combinatie van twee verdeelmaatstaven uit het gemeentefonds, namelijk aantal huishoudens met een laag inkomen (LI) en aantal huishoudens met een laag inkomen boven een drempel (Lldr).

31. Het betreft telkens de verdeelformule met trim-factor om het totaal af te stemmen op de totale feitelijke netto uitgaven in Nederland.

Tabel 4.2. Verschil tussen score geactualiseerde en verfijnde verdeelsleutel 2009 voor hulp bij het huishouden (incl. uitvoeringslasten) en de netto lasten voor groepen gemeenten naar inwonertal, sociale structuur en ouderen. Bedragen in euro's per inwoner.

<i>gemeentegroepen</i>	<i>afwijking o.b.v. begroting 2009</i>
<i>0-10.000 inwoners</i>	+0
<i>10-20.000 inwoners</i>	+1
<i>20-50.000 inwoners</i>	-1
<i>50-100.000 inwoners</i>	+2
<i>100-250.000 inwoners</i>	+0
<i>meer dan 250.000 inwoners</i>	-1
<i>Totaal</i>	0
<i>zeer zwakke sociale structuur</i>	-0
<i>zwakke sociale structuur</i>	+2
<i>matige sociale structuur</i>	+1
<i>sterke sociale structuur</i>	-2
<i>zeer sterke sociale structuur</i>	-1
<i>zeer weinig ouderen</i>	+0
<i>weinig ouderen</i>	+2
<i>gemiddeld ouderen</i>	-0
<i>veel ouderen</i>	-2
<i>zeer veel ouderen</i>	+0

leesvoorbeeld: groep gemeenten met 10.000 tot 20.000 inwoners

Aansluitverschil 2009

Deze groep gemeenten scoort in het verfijnde verdeelmodel 2009 gemiddeld circa 1 euro per inwoner hoger dan het niveau van de feitelijke netto uitgaven aan hulp bij het huishouden.

Uit tabel 4.2 blijkt dat er in 2009 sprake is van een goede aansluiting tussen de uitkomst van het verfijnde verdeelmodel en de feitelijke netto uitgaven van de verschillende typen gemeenten. Er is geen sprake van duidelijke, systematische afwijking voor een bepaald kenmerk.

meer specifieke/nieuwe indicatoren

Behalve het beeld voor een aantal basiskennmerken is een vergelijkbaar beeld opgesteld voor een aantal andere structuurkenmerken, zoals deze ook zijn besproken in het onderzoek.

Het betreft een indeling van gemeenten al naar gelang hun score (relatief laag tot relatief hoog) op basis van de volgende kenmerken:

- een nieuw voorgestelde alternatieve indicator 'gemiddeld gestandaardiseerd inkomen' (GGI) van huishoudens per gemeente. De gemeenten zijn hiertoe ingedeeld in groepen al naar gelang de hoogte van het GGI (oplopend van laag tot hoog);
- met betrekking tot een 'personen met een lage opleiding'. De gemeenten zijn hiertoe ingedeeld in groepen naar gelang het aandeel lager opgeleiden in de beroepsbevolking. Hierbij dient te worden opgemerkt dat het alleen gemeenten met meer dan 10.000 inwoners betreft, aangezien deze gegevens niet door het CBS worden gepubliceerd voor gemeenten met minder dan 10.000 inwoners. Hoewel deze indicator

momenteel niet geschikt is om als verdeelmaatstaf te kunnen gebruiken is het wel van belang om indicatief aan te geven in hoeverre er ook voor een gemeentelijke indeling op grond van dit kenmerk sprake is van een bepaalde aansluiting tussen het verfijnde verdeelmodel en de feitelijke netto uitgaven van gemeenten;

- met betrekking tot een nieuw voorgestelde indicator ‘langdurig medicijngebruik’;
- de huidige maatstaf ‘arbeidsongeschikten’ (uitkeringsontvangers minus bijstandsonvangers) in relatie tot verschillen in gezondheidssituatie tussen gemeenten is ook deze verdeelmaatstaf opgenomen in het overzicht;
- de huidige verdeelmaatstaf eenpersoonshuishoudens (boven de 65 jaar).

In tabel 4.3 is voor deze indicatoren op vergelijkbare wijze als in tabel 4.2 de aansluiting tussen de uitkomst van het verfijnde verdeelmodel en de feitelijke netto uitgaven van gemeenten in 2009 weergegeven.

Tabel 4.3. Verschil tussen score verfijnd verdeelmodel 2009 voor hulp bij het huishouden (incl. uitvoeringslasten) en de netto lasten voor groepen gemeenten naar gemiddeld gestandaardiseerd inkomen (GGI), lage opleidingen, langdurig medicijngebruik, arbeidsongeschikten en eenpersoonshuishoudens boven de 65 jaar. Bedragen in euro's per inwoner.

<i>Gemeentegroepen</i>	<i>afwijking o.b.v. begroting 2009</i>
<i>zeer laag GGI</i>	-1
<i>laag GGI</i>	-0
<i>matig hoog GGI</i>	+1
<i>hoog GGI</i>	+1
<i>zeer hoog GGI</i>	-1
<i>Totaal</i>	0
<i>zeer weinig lage opleidingen</i>	+0
<i>weinig lage opleidingen</i>	+2
<i>gemiddeld lage opleidingen</i>	-0
<i>veel lage opleidingen</i>	-0
<i>zeer veel lage opleidingen</i>	-2
<i>zeer weinig langdurig medicijngebruik</i>	-1
<i>weinig langdurig medicijngebruik</i>	-1
<i>gemiddeld langdurig medicijngebruik</i>	+1
<i>veel langdurig medicijngebruik</i>	+3
<i>zeer veel langdurig medicijngebruik</i>	-1
<i>zeer weinig arbeidsongeschikten</i>	+1
<i>weinig arbeidsongeschikten</i>	-1
<i>gemiddeld arbeidsongeschikten</i>	-0
<i>veel arbeidsongeschikten</i>	+0
<i>zeer veel arbeidsongeschikten</i>	-0
<i>zeer weinig eenpersoonshuishoudens boven 65 jaar</i>	-0
<i>weinig eenpersoonshuishoudens boven 65 jaar</i>	-2
<i>matig veel eenpersoonshuishoudens boven 65 jaar</i>	2
<i>veel eenpersoonshuishoudens boven 65 jaar</i>	0
<i>zeer veel eenpersoonshuishoudens boven 65 jaar</i>	0

leesvoorbeeld: groep gemeenten met een zeer laag GGI (gemiddeld gestandaardiseerd inkomen huishoudens)

Aansluitverschil 2009

Deze groep gemeenten scoort in het verfijnde verdeelmodel 2009 gemiddeld circa 1 euro per inwoner lager dan het niveau van de feitelijke netto uitgaven aan hulp bij het huishouden.

Uit tabel 4.3 blijkt dat er in 2009 sprake is van een goede aansluiting tussen de uitkomst van het verfijnde verdeelmodel en de feitelijke netto uitgaven van de verschillende typen gemeenten. Er is geen sprake van duidelijke, systematische afwijking voor een bepaald kenmerk.

Ook voor de indicator lage opleidingen is er in 2009 sprake van een goede aansluiting, hoewel deze niet in het verfijnde verdeelmodel is opgenomen. Dit impliceert dat de overige indicatoren het effect van verschillen in opleidingsniveau tussen gemeenten op het zorggebruik reeds goed indiceren.

5 Stap 2: Bevindingen uitgaven- en verschillenanalyse tot nu toe

5.1 Inleiding

De aangepaste verdeelsleutel uit hoofdstuk 4 is door middel van een aantal verdiepende analyses aan een nadere toetsing onderworpen.

In dit verband wordt ingegaan op de volgende onderwerpen:

- het selecteren en benaderen van steekproefgemeenten (paragraaf 5.2);
- het verrichten van een nadere uitgavenanalyse (paragraaf 5.3);
- het verrichten van een nadere verschillenanalyse (paragraaf 5.4);
- een terugkoppeling op een aantal individuele gemeenten (paragraaf 5.5).

In dit rapport wordt verslag gedaan van de bevindingen tot nu toe.

5.2 Steekproefgemeenten

samenstelling steekproef

Met behulp van de toepassing van de aangepaste verdeelformule uit hoofdstuk 4 is een groot aantal steekproefgemeenten getrokken (circa 110).

Deze steekproef bestaat uit twee delen:

- voor circa tweederde deel betreft het zogenaamde ‘zeefgemeenten’. Dit zijn gemeenten waarvoor de begrotingsgegevens 2009 (Iv3) het meest afwijken van de aangepaste verdeelsleutel (positief of negatief). Door deze gemeenten nader te onderzoeken wordt enerzijds beoogd om de kwaliteit van de boekingen nader te onderzoeken (zie paragraaf 5.3) en anderzijds om eventuele aanwijzingen te verkrijgen rond mogelijk nog ontbrekende elementen in de verdeelformule (paragraaf 5.4);
- voor circa éénderde deel betreft het een groep met referentiegemeenten, waarvoor de afwijking ten opzichte van de verdeelformule beperkt is. Deze groep van gemeenten wordt, na een verdere check op de kwaliteit van de boekingen (paragraaf 5.3) gebruikt als referentiegroep voor afwijkende zeefgemeenten (zie paragraaf 5.4). Deze gemeenten waarvoor de netto uitgaven wel goed aansluiten bij de conceptverdeelsleutel kunnen op grond van hun structuurkenmerken nader licht werpen op de achtergrond van de afwijkingen bij de zeefgemeenten (vooral voor het inzicht in de eigen keuzes die het afwijkende uitgavenniveau ten opzichte van vergelijkbare gemeenten beïnvloeden).

verloop respons

Van de in totaal circa 110 benaderde steekproefgemeenten is vooraf telefonisch medewerking gevraagd aan contactpersonen. In de tweede helft van december 2009 zijn de vragenlijsten verstuurd en vanaf dat moment is een help-desk ingesteld (telefonisch en email-adres), met het verzoek om zoveel mogelijk voor half januari 2010 te willen responderen.

Half januari 2010 bleek er nog sprake van een zeer beperkte respons (circa 10 gemeenten). In aansluiting daarop is een rappelronde gehouden om zoveel mogelijk voor eind januari 2010 te responderen en ook te willen aangeven indien dat niet zou lukken (en wanneer dan wel).

Eind januari 2010 bedroeg de respons circa 25 gemeenten die eerste ingevulde vragenlijsten hebben toege-
stuurd.

Vanaf begin februari 2010 ligt het responstempo op ongeveer 5 gemeenten per week.

vragenlijsten

In de vragenlijsten is zowel naar financiële gegevens gevraagd als naar een aantal achtergrondgegevens. De financiële gegevens betreffen opgaven voor de jaren 2008 (rekening), 2009 (begroting) en 2010 (begroting) met betrekking tot:

- de lasten, uitgesplitst naar een aantal onderdelen (zoals zorg in natura, PGB's, uitvoeringslasten);
- de baten onderscheiden naar een aantal onderdelen (o.a. eigen bijdragen cliënten).

Hierbij is speciale aandacht gevraagd voor het onderscheiden van uitgaven in de sfeer van HbH versus andere Wmo uitgaven, waaronder uitgaven aan voormalige Wvg-voorzieningen en de uitvoeringslasten daarvoor.

Bij de achtergrondgegevens gaat het vooral om de aantallen uren en cliënten HbH en PGB's voor HbH, alsmede de relevante tarieven voor de verschillende producten per jaar.

kwaliteit respons

De kwaliteit van de respons heeft voor het grootste deel van de responsgemeenten aanleiding gegeven tot het stellen van aanvullende vragen over de respons. Het betrof daarbij met name de volgende onderwerpen:

- het alsnog aanleveren van niet ingevulde gegevens;
- het alsnog uitsplitsen van uitgaven die niet relevante onderdelen bevatten naast HbH;
- vragen naar achtergronden van sterk wisselende niveaus tussen de jaren;
- vragen naar aanleiding van een eerste vergelijking met CAK-gegevens over 2008.

Deze vragen staan momenteel uit bij een eerste groep van responsgemeenten.

totaalbeeld respons

Het tempo en de kwaliteit van de respons is op dit moment duidelijk te laag om de gewenste diepgang/controleslag conform de onderzoeksopzet te kunnen doen. Omdat de opdrachtgever in verband met het bestuurlijke proces toch over een rapport wilde beschikken is alleen de bruikbare informatie tot op dit moment meegewogen.

vervolgacties

Om de respons te vergroten is er inmiddels een tweede ronderonde georganiseerd.

De successievelijk binnenkomende respons wordt bekeken en nader geanalyseerd.

5.3 Uitgavenanalyse steekproefgemeenten

Om de kwaliteit van de basisgegevens over netto uitgaven te kunnen toetsen wordt een nadere uitgavenanalyse verricht. Daarin ligt de nadruk op het volledig en kloppend krijgen van de relevante lasten en baten in relatie tot HbH, onderscheiden van andere gemeentelijke (deel-)taken.

Bij de uitgavenanalyse vallen tot nu toe vooral de volgende zaken op:

- bij de responsgemeenten kunnen de eigen opgaven voor de netto uitgaven 2009 zowel in positieve als in negatieve zin afwijken van de Iv3-gegevens. Dit komt zowel bij voor- als nadeelgemeenten voor. In het vervolg worden dergelijke afwijkingen nader onderzocht, maar uit het feit dat beide richtingen mogelijk zijn valt nog geen eenduidig signaal op te maken;
- bij meer substantiële afwijkingen waarbij de eigen opgaven duidelijk boven het niveau van de Iv3-gegevens (begroting 2009) liggen, is er in de meeste gevallen sprake van aanwijsbare verwevenheid met uitgaven in de sfeer van de voormalige Wvg. Er zijn ook diverse responsgemeenten met dergelijke grote afwijkingen die ondanks het verzoek in de vragenlijst geen uitsplitsing van de (uitvoerings-)lasten tussen HbH en Wvg hebben gemaakt. Zoals reeds aangegeven, worden regelmatig aan responsgemeenten vervolgvragen gesteld over het alsnog goed willen onderscheiden van lasten in de sfeer van HbH ten opzichte van andere Wmo-onderdelen, in het bijzonder ten opzichte van de voormalige Wvg-voorzieningen en de uitvoeringslasten daarvoor;
- sommige gemeenten geven aan dat ze helemaal geen goed onderscheid meer kunnen maken tussen HbH en voormalige Wvg-lasten, omdat ze in toenemende mate deze taken aan het integreren zijn. Dit is ook een beoogde beweging van de Wmo, maar leidt in de financiële boekhouding tot toenemende problemen om de juiste lasten bij de juiste Iv3 functie te boeken;
- bij de eigen bijdragen lijken er soms najleffecten te kunnen optreden. Zo worden in de rekening 2008 soms afwijkende bedragen aangetroffen t.o.v. CAK opgaven over 2008. Dit kan te maken hebben met het tijdstip waarop deze eigen bijdragen worden geïnd (de opgave van CAK over 2008 is van latere datum dan wanneer de rekeningen 2008 worden afgesloten).

toenemende verwevenheid tussen deelproducten Wmo

Uit achtergrondstukken van diverse gemeenten valt eveneens op te maken dat in het kader van de Wmo een steeds nauwere samenhang tussen de dienstverlening op verschillende Wmo-onderdelen wordt aangebracht door gemeenten. Dit leidt niet alleen in de sfeer van de uitvoeringslasten, maar ook in breder verband tot de omstandigheid dat gemeenten in toenemende mate meer moeite gaan krijgen met het onderscheiden van de lasten per deelproduct binnen de Wmo, waaronder de HbH.

Dit wijst er op dat het aan te bevelen is om bij het vervolgonderhoud van het gemeentefonds in de komende jaren in breder verband de totale Wmo-gerelateerde uitgavenontwikkelingen te volgen dan alleen bij het onderdeel HbH. Er zijn niet alleen relaties tussen de Iv3-functie 622 voor HbH met functie 652 (voormalige Wvg voorzieningen), maar ook met functie 620 (Maatschappelijke begeleiding en advies).

5.4 Verschillenanalyse

In het kader van de nadere verschillenanalyse staat de vraag centraal in hoeverre er aanwijzingen kunnen worden gevonden dat de aangepaste verdeelsleutel nog nadere bijstelling zou behoeven.

Daartoe vindt – na een nadere uitgavenanalyse – bij individuele gemeenten met een duidelijk afwijkend netto uitgavenpatroon ten opzichte van deze aangepaste verdeelsleutel een nadere analyse plaats. Deze nadere analyse betreft:

- enerzijds het onderling vergelijken van de structuurkenmerken van afwijkende gemeenten. Met name wanneer er steeds gemeenten van een bepaald type afwijkingen in één richting (positief of negatief) vertonen kan dit er op wijzen dat er mogelijk nog structuurkenmerken achter de afwijkingen schuil gaan;
- anderzijds het vergelijken van de netto uitgavenpatronen met die van andere (referentie-)gemeenten die vergelijkbare structuurkenmerken kennen, maar geen/weinig afwijkingen van hun netto uitgaven ten opzichte van de aangepaste verdeelsleutel hebben. Hieruit kan blijken of er financiële effecten op grond van eigen beleidskeuzes een rol spelen.

Tot nu toe komen er nog geen duidelijke aanwijzingen naar voren die wijzen op de mogelijke noodzaak voor een verdere aanpassing van de verdeelsleutel. Tegenover eerste opgaven van sterk afwijkende gemeenten staan ook waarnemingen (uit Iv3 of uit eigen opgaven) van vergelijkbare referentiegemeenten waarbij de netto uitgaven aansluiten bij de aangepaste verdeelsleutel.

dynamiek in uitgaven

Over een brede linie is wel bij veel responsgemeenten zichtbaar dat in begrotingen 2010 met duidelijk hogere tarieven rekening wordt gehouden, vooral bij de goedkoopste producten. Dit verklaart ook voor een belangrijk deel waarom veel gemeenten een duidelijke uitgavenstijging in de begroting 2010 verwachten. Tevens is een duidelijke toename in PGB-gebruik zichtbaar.

totaalbeeld tot nu toe

Tot dusverre zijn er nog geen duidelijke aanwijzingen dat de geactualiseerde en verfijnde verdeelsleutel verder bijgesteld zou moeten worden op grond van een bepaald (aanvullend) structuurkenmerk.

Wel is een sterke dynamiek zichtbaar richting 2010. Door tariefstijgingen in het komende jaar kan een ander totaalvolume aan HbH uitgaven worden verwacht, met mogelijke effecten op de verdeling, omdat met name de tarieven van de goedkopere producten sterk lijken te gaan stijgen en deze niet in alle typen gemeenten even sterk doorwerken.

Dit is een aanvullende extra reden om in het onderhoud van het verdeelstelsel aandacht aan te blijven geven aan de verdeling van middelen in de sfeer van de Wmo.

5.5 Terugkoppeling op een aantal individuele gemeenten (stap 3)

Naarmate er kan worden beschikt over een grotere respons en de terugkoppelingen een betere kwaliteit van de basisgegevens opleveren, kan er in de komende periode naast een verdere uitgaven- en verschillenanalyse ook een terugkoppeling plaatsvinden op een aantal individuele gemeenten (zowel een aantal historische 'nadeelgemeenten' als 'voordeelgemeenten').

6 Voorgestelde aangepaste verdeelsleutel voor hulp bij het huishouden

6.1 Inleiding

presentatie aangepaste verdeelsleutel, terwijl onderzoek nog doorloopt

Hoewel de uitgaven en verschillenanalyses als nadere toetsing van de nieuwe formule voor een verfijnd en geactualiseerd verdeelmodel 2009 nog niet zijn afgerond, wordt in dit hoofdstuk op verzoek van de opdrachtgever toch de uitkomst van deze verdeelsleutel gepresenteerd.

Belangrijke overwegingen hierbij zijn:

- er is behoefte aan tijdig inzicht in effecten van een nadere verfijning/actualisering van de verdeelformule voor HbH met het oog op bestuurlijk overleg en de wens van de Tweede Kamer om nog dit voorjaar de verdeelsleutel aan te passen;
- de verdeling van de uitvoeringslasten HbH is tot nu toe nog nooit onderzocht, maar is in deze actualiseringslag wel meegenomen;
- er is en blijft sprake van een duidelijke dynamiek op het terrein van de Wmo-uitgaven van gemeenten, hetgeen voor een blijvende aandacht met betrekking tot de verdeling pleit. Gezien de verdergaande integratie van de dienstverlening van gemeenten op het terrein van de HbH met andere Wmo-onderdelen, zou dit bij voorkeur ook vanuit een bredere samenhang dienen plaats te vinden;
- bij de ontwikkeling van de verfijnde en geactualiseerde verdeelsleutel is maximaal gebruik gemaakt van de beschikbare ‘ankers’ om deze formule vorm te geven (zie ook hoofdstuk 4).

Nadere toetsing met behulp van steekproefgemeenten kan in komende tijd nog plaatsvinden. Voorzover dit tot duidelijk afwijkende signalen leidt voorafgaand aan het bestuurlijke overleg zal dit worden gemeld.

toelichting herverdeeffecten

In paragraaf 6.2 wordt het herverdeeffect van de verfijnde en geactualiseerde verdeelsleutel HbH 2009 ten opzichte van de huidige verdeelsleutel nader toegelicht voor uiteenlopende typen gemeenten.

In paragraaf 6.3 wordt het effect van de verdeelsleutel HbH 2009 toegelicht voor de oorspronkelijke voor- en nadeelgemeenten.

In paragraaf 6.4 wordt een overzicht gegeven van de omvang van de herverdeeffecten voor individuele gemeenten.

6.2 Uitkomsten verfijnde en geactualiseerde verdeelsleutel HbH 2009

De herverdeeffecten van de aangepaste verdeelsleutel HbH 2009 ten opzichte van de werking van de huidige verdeelsleutel worden in onderstaande tabel gepresenteerd voor een aantal uiteenlopende groepen gemeenten.

Tabel 6.1. Herverdeeleffecten tussen aangepaste verdeelsleutel HbH 2009 en huidige verdeelsleutel voor groepen gemeenten naar inwonertal, sociale structuur, ouderen, gemiddeld gestandaardiseerd inkomen (GGI), lage opleidingen, langdurig medicijngebruik, arbeidsongeschikten en eenpersoonshuishoudens (boven 65 jaar). Bedragen in euro's per inwoner.

<i>gemeentegroepen</i>	<i>gemiddelde score huidige verdeling 2009</i>	<i>gemiddelde score verfijnde verdeelsleutel 2009</i>	<i>herverdeeleffect verfijning verdeelmodel</i>
<i>0-10.000 inwoners</i>	80	78	-2
<i>10-20.000 inwoners</i>	80	81	+1
<i>20-50.000 inwoners</i>	82	84	+1
<i>50-100.000 inwoners</i>	90	90	+0
<i>100-250.000 inwoners</i>	84	83	-1
<i>meer dan 250.000 inwoners</i>	91	87	-4
<i>Totaal</i>	85	85	0
<i>zeer zwakke sociale structuur</i>	101	99	-2
<i>zwakke sociale structuur</i>	94	94	-1
<i>matige sociale structuur</i>	89	90	+0
<i>sterke sociale structuur</i>	76	78	+2
<i>zeer sterke sociale structuur</i>	64	64	+0
<i>zeer weinig ouderen</i>	74	72	-2
<i>weinig ouderen</i>	84	84	+0
<i>matig veel ouderen</i>	80	82	+1
<i>veel ouderen</i>	84	86	+2
<i>zeer veel ouderen</i>	99	98	-1
<i>zeer laag GGI</i>	104	106	+2
<i>laag GGI</i>	89	91	+2
<i>matig hoog GGI</i>	80	81	+0
<i>hoog GGI</i>	78	78	+1
<i>zeer hoog GGI</i>	75	70	-5
<i>zeer weinig lage opleidingen</i>	82	76	-7
<i>weinig lage opleidingen</i>	86	84	-2
<i>gemiddeld lage opleidingen</i>	83	84	+2
<i>veel lage opleidingen</i>	87	89	+2
<i>zeer veel lage opleidingen</i>	87	92	+5
<i>zeer weinig langdurig medicijngebruik</i>	68	65	-3
<i>weinig langdurig medicijngebruik</i>	78	76	-2
<i>gemiddeld langdurig medicijngebruik</i>	89	88	-1
<i>veel langdurig medicijngebruik</i>	88	89	+1
<i>zeer veel langdurig medicijngebruik</i>	101	107	+5
<i>zeer weinig arbeidsongeschikten</i>	70	69	-1
<i>weinig arbeidsongeschikten</i>	82	82	+1

<i>gemeentegroepen</i>	<i>gemiddelde score huidige verdeling 2009</i>	<i>gemiddelde score verfijnde verdeelsleutel 2009</i>	<i>herverdeeleffect verfijning verdeelmodel</i>
<i>gemiddeld arbeidsongeschikten</i>	85	84	-2
<i>veel arbeidsongeschikten</i>	90	91	+1
<i>zeer veel arbeidsongeschikten</i>	96	97	+1
<i>zeer weinig eenpersoonshuishoudens boven 65 jaar</i>	69	73	+3
<i>weinig eenpersoonshuishoudens boven 65 jaar</i>	80	82	+3
<i>matig veel eenpersoonshuishoudens boven 65 jaar</i>	88	89	+1
<i>veel eenpersoonshuishoudens boven 65 jaar</i>	92	89	-2
<i>zeer veel eenpersoonshuishoudens boven 65 jaar</i>	94	90	-4

algemeen

In de tabel is te zien dat de verfijning en actualisering van de verdeelsleutel voor de meeste groepen van gemeenten beperkte herverdeeleffecten met zich brengen. Hierbij moet steeds worden bedacht dat de verdeelsleutel voor 2009 ook voor de meeste groepen aansluit op de feitelijke netto uitgaven. Een negatief herverdeeleffect in tabel 6.1 wil dus niet zeggen dat deze groep ook dit bedrag minder ontvangt ten opzichte van de feitelijke netto uitgaven in 2009 (zie daarvoor hoofdstuk 4).

In de herverdeeleffecten speelt ook de actualisering van de verdeelsleutel tussen 2005 en 2009 een rol, onder meer het feit dat voor het eerst de uitvoeringslasten konden worden meegenomen.

specifieke herverdeeleffecten

Met name voor de nieuwe kenmerken langdurig medicijngebruik (LMG) en gemiddeld gestandaardiseerd inkomen (GGI) is er duidelijk sprake van een herverdeeleffect tussen groepen gemeenten aan de uiteinden van het spectrum van deze kenmerken. Vooral gemeenten met een bevolking met relatief veel langdurig medicijngebruik profiteren van de herverdeling, terwijl vooral gemeenten met een gemiddeld hoog inkomen relatief het meeste moeten inleveren.

Hoewel het kenmerk lage opleidingen niet direct in de verdeelsleutel is opgenomen, zorgt de combinatie van de overige indicatoren en bijstellingen in gewichten er voor dat er ook een duidelijke herverdeling optreedt van gemeenten met relatief weinig laag opgeleiden naar gemeenten met relatief veel laag opgeleiden.

6.3 Effect aangepaste verdeelsleutel HbH 2009 op aansluitverschillen oorspronkelijke voor- en nadeelgemeenten

betekenis voor oorspronkelijke voor- en nadeelgemeenten uit 2005

De verfijning/actualisering van het verdeelmodel in 2009 leidt ertoe dat een beperkt deel van het historische verschil voor de oorspronkelijke voor- en nadeelgemeenten kan worden verklaard uit objectieve factoren. Het overgrote deel van de afwijkingen (nu inclusief uitvoeringslasten) blijft echter samenhangen met historische aansluitverschillen. Dit spoort ook met de bevindingen van het SCP, dat ook concludeerde dat het oorspronkelijke verdeelmodel grotendeels terecht verschillen in de historische uitvoeringspraktijk niet heeft gehonoreerd³².

32. Zie 'Definitief advies over het Wmo-budget huishoudelijke hulp voor 2009', SCP, p. 73/74.

In onderstaande tabel wordt dit geïllustreerd. De eerste drie kolommen zijn afkomstig uit het verkennende vooronderzoek, de laatste kolom geeft de omvang van de resterende afwijking in 2009 weer met behulp van het verfijnde/geactualiseerde verdeelmodel 2009.

Tabel 6.2. Ontwikkeling omvang afwijkingen tussen het huidige verdeelmodel en de feitelijke netto uitgaven uit het basisjaar 2005, 2008 (begroting) en 2009 (begroting) en de afwijking tussen het verfijnde verdeelmodel 2009 en de feitelijke uitgaven 2009 (begroting). Bedragen in euro's per inwoner.

<i>hve t.o.v. historische budget model 2005</i>	<i>hve basisjaar 2005</i>	<i>afwijking obv huidig model begroting 2008</i>	<i>afwijking obv huidig model begroting 2009</i>	<i>afwijking verfijnd model 2009 obv begroting 2009</i>
<i>gemeenten met hve > +25%</i>	22	15	11	5
<i>gemeenten met hve van +10% tot +25%</i>	11	8	7	5
<i>gemeenten met hve van -10% tot +10%</i>	-2	-3	-2	-0
<i>gemeenten met hve van -25% tot -10%</i>	-15	-7	-6	-4
<i>gemeenten met hve > -25%</i>	-32	-21	-18	-12
<i>totaal</i>	0	0	0	0

leesvoorbeeld: groep gemeenten met hve > +25%

Herverdeeleffect basisjaar 2005

Deze groep gemeenten scoorde in het ontwikkelde verdeelmodel in 2005 gemiddeld circa 22 euro per inwoner hoger dan het niveau van de historische uitgaven aan huishoudelijke verzorging (voorafgaand aan de decentralisatie).

Afwijking op basis van begroting 2008

Deze groep gemeenten houdt op basis van lv3-gegevens over de begroting 2008 gemiddeld circa 15 euro per inwoner over ten opzichte van het verdeelmodel dat in 2008 voor het eerst in werking trad (exclusief effect overgangsregeling).

Afwijking op basis van begroting 2009

Deze groep gemeenten houdt op basis van lv3-gegevens over de begroting 2009 gemiddeld circa 11 euro per inwoner over ten opzichte van het huidige verdeelmodel in 2009.

Afwijking op basis van begroting 2009 bij toepassing aangepaste verdeelsleutel HbH 2009

Deze groep gemeenten houdt op basis van lv3-gegevens over de begroting 2009 gemiddeld circa 5 euro per inwoner over ten opzichte van de geactualiseerde verdeelsleutel HbH 2009 (inclusief uitvoeringslasten).

Uit tabel 6.2 blijkt dat na de toepassing van het verfijnde en geactualiseerde verdeelmodel de afwijkingen voor de oorspronkelijke voor- en nadeelgemeenten weliswaar in bepaalde mate zijn afgenomen, maar dat er nog steeds een deel van de historische aansluitverschillen resteert. Dit resterende deel hangt, net als de reeds in de eerdere jaren telkens afgenomen omvang van de aansluitverschillen, vooral samen met historische scheefheden in de uitvoeringspraktijk onder de Awbz. Per saldo betreft de verfijning/actualisering voor deze groepen gemeenten minder dan 20% van de oorspronkelijke aansluitverschillen.

6.4 Omvang herverdeeeffecten voor individuele gemeenten

De omvang van het herverdeeeffect van de aangepaste verdeelsleutel HbH 2009 ten opzichte van de huidige verdeelsleutel is in onderstaande tabel samengevat door het aantal gemeenten te presenteren naar gelang de omvang van het herverdeeeffect.

Tabel 6.3. Aantal gemeenten naar omvang van het herverdeeeffect.

<i>omvang herverdeeeffect in euro's per inwoner</i>	<i>aantal gemeenten</i>
<i>negatief hve van meer dan 15 euro per inwoner</i>	21
<i>negatief hve tussen de 10 en 15 euro per inwoner</i>	14
<i>negatief hve tussen de 5 en 10 euro per inwoner</i>	37
<i>hve tussen de -5 en +5 euro per inwoner</i>	240
<i>positief hve tussen de 5 en 10 euro per inwoner</i>	99
<i>positief hve tussen de 10 en 15 euro per inwoner</i>	25
<i>positief hve van meer dan 15 euro per inwoner</i>	5
<i>totaal</i>	441

Uit tabel 6.3 blijkt dat er een beperkt deel (minder dan 15%) van de gemeenten is met herverdeeeffecten van meer dan 10 euro per inwoner. Bij de grootste herverdeeeffecten (meer dan 15 euro per inwoner) valt op dat dit vooral gemeenten zijn met een sterk negatief herverdeeeffect, terwijl er slechts enkele gemeenten zijn met een dergelijk positief voordeel.