



Centraal Planbureau

CPB Notitie | 4 september 2013

Decentralisaties in het sociaal domein

*Uitgevoerd op verzoek van de
ministeries van Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties,
Financiën en de Vereniging van
Nederlandse Gemeenten*



CPB Notitie

Aan: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
Ministerie van Financiën, Vereniging van Nederlandse
Gemeenten

Centraal Planbureau

Van Stolkweg 14
Postbus 80510
2508 GM Den Haag

T (070)3383 380
I www.cpb.nl

Contactpersoon

Paul Besseling
Johannes Hers
Krista Hoekstra
Leida Lamers
Ilaria Mosca
Ruud Okker

Datum: 4 september 2013

Betreft: Decentralisaties in het sociaal domein

1 Inleiding/Samenvatting

Op verzoek van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Financiën en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft het CPB een globale inventarisatie gemaakt van de kansen en risico's van de drie grote decentralisaties uit het Regeerakkoord: de Jeugdwet, de WMO 2015 en de Participatiewet.¹

Voor deze rapportage is de voorliggende financiële en beleidsmatige informatie inzake de drie decentralisaties in het sociaal domein integraal gezien en wordt op hoofdlijnen geschetst welke kansen en risico's hieraan te relateren zijn. De 1) de definitieve versie van de wetsvoorstellen, 2) de (macro) bedragen gemoeid met de overheveling van taken naar gemeenten, en 3) de concreet gespecificeerde budgetverdeelmodellen op basis van objectieve gegevens kunnen aanleiding zijn tot andere en / of meer gedetailleerde inzichten.

Met de *Jeugdwet* worden de verantwoordelijkheden van de gemeenten met betrekking tot de jeugdzorg uitgebreid. Vanaf 2015 zullen alle vormen van jeugdzorg onder de gemeenten vallen. Dat betekent dat gemeenten vanaf dat moment naast de bestaande taken ook verantwoordelijk worden voor de gesloten jeugdzorg, de huidige provinciale jeugdzorg, de geestelijke gezondheidszorg voor de jeugd (ook in

¹ Het verzoek luidde om 1) "op hoofdlijnen te inventariseren of zich financiële risico's en kansen voordoen indien de voorliggende financiële en beleidsmatige informatie inzake de drie decentralisaties in het sociaal domein integraal wordt gezien, en 2) te identificeren met welke (beleids)instrumenten deze eventuele risico's binnen de participatiewet, de jeugdwet en de gewijzigde Wmo in de uitvoering kunnen worden beperkt of weggenomen, dan wel aan te geven hoe de eventuele financiële kansen gemaximaliseerd kunnen worden."

het kader van jeugdstrafrecht), de zorg voor verstandelijk gehandicapte jongeren, begeleiding en verzorging, de jeugdbescherming en de jeugdreclassering.

De *Wet maatschappelijke ondersteuning 2015* is onderdeel van de herinrichting van de langdurige zorg. De Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) wordt omgevormd tot een nieuwe kern-AWBZ waarin de intramurale ouderen- en gehandicaptenzorg wordt georganiseerd. Nieuwe cliënten met een lichtere zorgvraag, die voorheen intramurale zorg zouden ontvangen, krijgen voortaan de zorg in de eigen omgeving. De extramurale verpleging wordt overgeheveld van de AWBZ naar de Zorgverzekeringswet (Zvw). Gemeenten worden met de WMO 2015 verantwoordelijk voor de activiteiten op het gebied van ondersteuning, begeleiding en verzorging. De aanspraken op deze zorg worden tegelijkertijd geschrapt of beperkt.

Met de invoering van de *Participatiewet* worden gemeenten verantwoordelijk voor de uitkeringsverstrekking en re-integratie van niet volledig en duurzaam arbeidsongeschikte jonggehandicapten en een voorziening voor beschermt werk voor wie geen regulier werk kan verrichten. Gemeenten zijn op dit moment al verantwoordelijk voor het uitvoeren van de bijstand en de sociale werkvoorziening. Zij krijgen daarnaast de verantwoordelijkheid voor jonggehandicapten met arbeidsvermogen.

De belangrijkste kansen van de decentralisaties liggen op de volgende punten:

In de eerste plaats zijn er in potentie belangrijke *economies of scope*; door de concentratie van uitvoeringstaken in het sociaal domein kunnen gemeenten het aanbod van voorzieningen gericht laten aansluiten bij de vraag. Er zijn indicaties dat de doelgroepen van een aantal regelingen overlappen. Als er sprake is van overlappende doelgroepen, is er in beginsel synergie mogelijk. Groepen waar overlap kan optreden, zijn bijvoorbeeld: kinderen in de jeugdzorg en in het passend onderwijs, ouders met opvoedproblemen en uitkeringverstrekking/schuldsanering, ouderen in de WMO en huisvestingsproblematiek, persoonlijke verzorging en begeleiding in de WMO 2015 en huishoudelijke verzorging in de bestaande WMO.

Afwenteling op aanpalende regelingen wordt per saldo minder aantrekkelijk. Allereerst omdat schotten verdwijnen door concentratie van regelingen op hetzelfde niveau. Dit is het geval bij de samenvoeging van Wajong en Wet Werk en Bijstand (WWB), waardoor afwenteling van de WWB op de Wajong minder aantrekkelijk wordt. Ook de samenvoeging van verschillende onderdelen van de jeugdzorg vermindert afwenteling tussen die regelingen. Dat geldt ook voor de samenvoeging van verzorging en begeleiding met huishoudelijke verzorging. De nieuwe schotten die ontstaan, komen in een aantal gevallen op een logischer plek terecht dan in de huidige situatie. Het onderscheid tussen volledig en niet-volledig duurzaam arbeidsgehandicapten is gemakkelijker te maken dan tussen niet-volledig

arbeidsongeschikte Wajongers en de bijstand. Dat neemt niet weg dat mogelijk ook de nieuwe situatie een schottenproblematiek zal kennen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de functie verzorging die waarschijnlijk deels onder de WMO 2015 en deels onder de Zvw zal vallen. En door de overheveling van de Jeugd GGZ naar gemeenten ontstaat er mogelijk een nieuw financieel schot in de GGZ tussen de Jeugd GGZ en andere medische disciplines zoals de huisartsgeneeskunde, de kindergeneeskunde en de volwassenenpsychiatrie.

In de tweede plaats worden de prikkels voor een *doelmatige uitvoering* sterker, omdat de gemeenten vanaf 2015 risicodragend worden. In de huidige situatie worden veel van de te decentraliseren regelingen immers uitgevoerd door organisaties die geen risico lopen over de schadelast (UWV, zorgkantoren). Eerdere ervaringen met de WWB en de WMO geven indicaties dat verschuiving naar risicodragende uitvoering door gemeenten kan leiden tot daling van het volume (WWB) en / of de prijs (WMO) van het gebruik van voorzieningen. Dit zou bijvoorbeeld kunnen optreden bij gedeeltelijk arbeidsgeschikte Wajongers, maar ook bij de taken die in het kader van de WMO 2015 en de jeugdzorg worden overgeheveld naar gemeenten. Speciaal voor de persoonlijke verzorging en begeleiding geldt bovendien dat het sturingsprincipe verandert, van het rechtensysteem van de AWBZ naar een voorziening ter beoordeling aan de gemeenten (het herijkte compensatiebeginsel). Dit maakt maatwerk mogelijk. Risicodragende uitvoering vergt wel werkende budgetverdeelmodellen, die voor gemeenten onbeïnvloedbare verschillen in kosten zoveel mogelijk corrigeren.

Risico's zijn er ook. De belangrijkste risico's hebben betrekking op:

Decentrale uitvoering kan gepaard gaan met *schaalnadelen* in de uitvoering. Zo kent de huidige WMO naar verhouding hoge uitvoeringskosten. Dat vloeit niet alleen voort uit het arbeidsintensieve maatwerkarakter van de voorzieningen, maar ook uit de relatief kleine schaal waarop gemeenten opereren.² Overigens is de infrastructuur voor de uitvoering van de huidige WMO ook behulpzaam voor WMO 2015. Schaalnadelen kunnen ook ontstaan door versnippering van kennis en inkoopmacht. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de WMO 2015, doordat inkoop van een beperkt aantal zorgkantoren naar een groot aantal gemeenten verschuift. Dit schaalnadeel zal weer ondervangen moeten worden, doordat gemeenten gaan samenwerken op de zorginkoop. Schaalnadelen kunnen worden ondervangen door samen te werken op die activiteiten waar schaal belangrijk is (bijvoorbeeld *back-office* voor de feitelijke betaling van een uitkering) en af te spreken om processen landelijk te standaardiseren. Op deze manier kunnen voordelen van lokale kennis gecombineerd worden met schaalvoordelen van meer gecentraliseerde uitvoering.

² Cebeon, 2010, Eindrapportage Monitor Uitvoeringskosten WMO.

Een ander risico van uitvoering op kleinere schaal is dat er —zeker bij kleinere gemeenten— een cumulatie van financiële risico's kan optreden. Als grote onverklaarde verschillen in de verdeelmodellen cumuleren, kan dit, bovenop de generieke budgetkortingen, individuele gemeenten in financiële problemen brengen. Gemeenten hebben slechts beperkte mogelijkheden om deze zelf op te vangen door meer inkomsten te genereren uit het eigen belastinggebied, of eigen bijdragen te vragen. Dit onderstreept het belang van verdeelmodellen die goed corrigeren voor onbeïnvloedbare kostenverschillen. Een specifiek aandachtspunt is de groei van de doelgroepen van de Jeugdzorg en de WMO 2015 in het recente verleden. Rijk en gemeenten staan daarmee voor een forse budgettaire opgave: niet alleen om vanaf 2015 de in het Regeerakkoord beoogde doelmatigheidswinsten te realiseren, maar ook om in de periode 2013-2015 de groeitrend uit het verleden om te buigen.

Ten tweede kunnen er *verschillen in kwaliteit en niveau van de voorzieningen* tussen gemeenten ontstaan. Dat hoeft niet problematisch te zijn (het kan een uiting zijn van maatwerk) en bovendien is er sprake van democratische controle op het geboden voorzieningenniveau door de gemeenteraad. Bij voorzieningen waar niveau en kwaliteit niet strak omschreven en moeilijk meetbaar zijn is het denkbaar dat er door beleidsconcurrentie een *race to the bottom* ontstaat. Dan kan ook het algemene kwaliteitsniveau van de voorzieningen lager komen te liggen dan uit maatschappelijk oogpunt gewenst is. Toezicht op de (minimum-)kwaliteit blijft dus van belang. Daarnaast is het van groot belang dat er afspraken komen over de informatievoorziening die gerealiseerd moet worden om de (effecten van de) decentralisaties goed te kunnen monitoren en evalueren.

Uit deze inventarisatie van kansen en risico's komt een aantal dilemma's naar voren:

- Er is een dilemma tussen enerzijds gemeentelijke beleidsvrijheid om een efficiënte uitvoering en synergie, maatwerk en experimenten mogelijk te maken, en anderzijds het risico op significante verschillen tussen gemeenten in het niveau en kwaliteit van de aangeboden voorzieningen. Dit dilemma tussen doelmatigheid en (rechts)gelijkheid doet zich gelden bij zowel de Jeugdzorg als bij de WMO 2015.
- Een ander dilemma bestaat tussen enerzijds financiële prikkels voor gemeenten om kosten te drukken en anderzijds het gevaar dat daardoor risicoselectie optreedt (gemakkelijke gevallen krijgen bijvoorbeeld voorrang boven moeilijke gevallen), of beknibbeld wordt op de kwaliteit van voorzieningen als deze niet goed meetbaar en contracteerbaar is. Dit dilemma wordt verscherpt door de opgelegde doelmatigheidskortingen.
- Ook is er een dilemma tussen de concentratie van uitvoeringstaken bij één bestuurslaag om synergie-effecten te realiseren, en het feit dat de optimale schaal per taak kan verschillen. Dit dilemma speelt zeker een rol bij de jeugdzorg waar enkele zeer specifieke vormen van zorg beter bovenregionaal of zelfs op nationale

schaal georganiseerd kunnen worden. Dit vergt in die gevallen veel samenwerking tussen gemeenten en in enkele gevallen bovenregionale samenwerking.

2 Decentralisaties: inhoud op hoofdlijnen, theorie en empirie

2.1 Inleiding

De voorgenomen overheveling van taken van het Rijk naar gemeenten op het terrein van zorg en arbeidsmarkt betekent een omvangrijke decentralisatie van taken en bevoegdheden op die terreinen. In deze paragraaf bespreken we wat er bekend is over dit soort decentralisaties en met name welke voor- en nadelen eraan verbonden zijn. Dit op basis van de literatuur over dit onderwerp. Er bestaan vooral theoretische analyses op dit vlak; empirisch onderzoek op dit terrein is schaars. We beperken ons overzicht voornamelijk tot die aspecten die relevant zijn voor de voornemens uit het Regeerakkoord om taken in het sociaal domein over te hevelen naar gemeenten.³

Onder decentralisatie verstaan we in deze notitie de overdracht van taken en bevoegdheden van het Rijk en provincies (jeugdzorg) aan gemeenten. In termen van de literatuur⁴ gaat het om bestuurlijke decentralisatie, waarbij bevoegdheden, verantwoordelijkheden en financiële middelen voor publieke dienstverlening tussen verschillende geledingen van de overheid worden herverdeeld. De gemeenten worden aldus uitvoerders van sociaal beleid. Zij krijgen budgetten (verdeeld aan de hand van bepaalde objectieve criteria). Als de kosten van een bepaald takenpakket hoger zijn dan het budget komt dat voor rekening van de gemeente, als zij lager zijn komt het ten gunste van de gemeente.

2.2 Globale inhoud van de decentralisatieplannen

De voorgenomen decentralisaties hebben betrekking op drie onderdelen van het sociaal domein: jeugdzorg, het extramurale deel van de AWBZ (WMO 2015) en participatie/werk (Participatiewet). Met de taken op het terrein van de jeugdzorg en de Participatiewet is naar zeer globale indicatie bruto ca. 9 mld euro gemoeid in 2015. Voor de WMO 2015 is het bruto bedrag nog niet bekend. De decentralisaties gaan gepaard gaan met bezuinigingen die stapsgewijs oplopen tot structureel ca. 3½

³ Over een aantal aspecten van de plannen bestaat nog onduidelijkheid, omdat de komende tijd nog een aantal zaken moeten worden uitgewerkt.

⁴ Rondinelli D.A. et al., 1983, Decentralization in developing countries: a review of recent experiences. Washington, DC: World Bank Staff Working Paper No. 581.

mld euro (zie tabel 2.1). De middelen zijn afkomstig van verschillende departementen, provincies, AWBZ en Zvw.

Het is de bedoeling dat de met de decentralisaties gemoede budgetten in de toekomst gebundeld worden.⁵ Dit om gemeenten de mogelijkheid te geven in te spelen op de samenhang in de verschillende problemen waar degenen die ondersteuning nodig hebben mee te maken hebben.

Tabel 2.1 Globale indicatie van de bedragen gemoed met decentralisaties

	Decentralisatie	Bezuiniging
	mld euro	
Jeugdzorg	3½	½
WMO 2015	nb (a)	1½ (b)
Participatiewet	5½(c)	1½
Totaal	nb (a)	ca. 3½

(a) Niet bekend.
 (b) Exclusief bezuiniging op WMO van ca. ½ mld euro.
 (c) Begroting van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, behorend bij de Miljoenennota 2013, artikelonderdelen WSW en uitkeringslasten Wajong.

Taken en bekostiging van gemeenten

De voorgenomen decentralisatie van taken in het sociaal domein naar gemeenten betekent voor hen een forse taakuitbreiding en uitgavenstijging. De Nederlandse gemeenten vervullen momenteel een groot aantal taken, waaronder sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening, ruimtelijke ordening en volkshuisvesting, gezondheidszorg en milieu, cultuur en recreatie, verkeer en vervoer, onderwijs, veiligheid en economische zaken. De totale uitgaven van gemeenten bedroegen in 2012 ca. 8½ %bbp waarvan een derde bestond uit sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening. De grootste inkomstenbron voor gemeenten is de algemene uitkering van het Rijk; deze post maakt iets meer dan een derde uit van de totale inkomsten van gemeenten. De verdeelsleutel voor de algemene uitkering uit het Gemeentefonds is gebaseerd op een aantal objectieve indicatoren, waaronder het aantal inwoners, de waarde van onroerend goed aan woningen en bedrijfsgebouwen etc. Daarna komen de specifieke uitkeringen van het Rijk waarvan ca. twee derde deel uitkeringen door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (onder meer bijstandsuitkeringen en sociale werkvoorziening). Verder hebben de gemeenten eigen inkomsten, zoals grondexploitatie, leges, retributies en dergelijke. Lokale belastingen vormen met een aandeel van iets minder dan 10% van de inkomsten een betrekkelijk kleine inkomstenbron voor gemeenten;

⁵ Zie onder meer Decentralisatiebrief van BZK aan de Tweede Kamer, 19 februari 2013. Of het Inkomensdeel van de WWB (straks Participatiewet) ook in die bundeling mee gaat lopen is nog onderwerp van onderzoek.

dit aandeel is in internationale vergelijking het laagste binnen OECD.⁶ De onroerendzaakbelasting en riolrechten zijn de belangrijkste belastingen.

Door de decentralisatie zullen de uitgaven van gemeenten stijgen met 2 à 3% bbp. Hierdoor zal het aandeel van uitgaven in het sociaal domein in de totale gemeentelijke uitgaven verder oplopen en zal het relatieve belang van uitkeringen van het Rijk in het totaal van gemeentelijke inkomsten ook hoger worden. De extra taken die lokale overheden krijgen bij decentralisatie kunnen voor individuele gemeenten financiële risico's met zich meebrengen, bijvoorbeeld door gebrekkige budgetverdeelmodellen. De mogelijkheden om dergelijke tegenvallers op te vangen met lagere uitgaven aan andere posten of hogere lokale belastingen zijn beperkt, ook gegeven de relatief geringe omvang van het belastinggebied. De Studiegroep Begrotingsruimte⁷ bepleit om te onderzoeken of het vervangen van uitkeringen van Rijksweg door uitbreiding van het lokaal belastinggebied en het geven van meer zeggenschap aan gemeenten over de ontwikkeling van het lokaal belastinggebied kan bijdragen aan de houdbaarheid en doelmatigheid van het financieringssysteem.

2.3 Theorie⁸

De fundamentele vraag waar de literatuur over *fiscale decentralisatie*, het overhevelen van verantwoordelijkheden voor collectieve uitgaven naar lagere overheden, zich op richt is die naar de optimale toedeling van verantwoordelijkheden aan de verschillende overheidslagen. Het gaat erom welke overheidstaken het best gedecentraliseerd kunnen worden, in welke institutionele context dat zou moeten gebeuren en hoe die decentralisatie precies vorm moet krijgen. De eerste theorieën maken duidelijk dat in het algemeen noch een grootschalige gecentraliseerde overheid, noch een volledig gedecentraliseerde overheid bestaande uit vele kleine en lokale jurisdicties efficiënt zullen zijn. De centrale overheid zou zich moeten richten op nationale publieke taken, dat wil zeggen taken waar de hele natie baat bij heeft of waarvan de taakvervulling belangrijke schaalvoordelen kent. Voorbeelden zijn: defensie, buitenlands beleid, nationale infrastructuur en inkomensherverdeling.

Het leveren van publieke diensten, waarvan de baten vooral lokaal neerslaan, zou aan lokale overheden moeten worden toebedeeld (subsidiariteitsbeginsel). Op die manier kan de kwaliteit en de hoeveelheid worden afgestemd op lokale voorkeuren en omstandigheden. Beleidsconcurrentie tussen lokale overheden — op het vlak van

⁶ Kim, J. en C. Vammalle (eds), 2011, Institutional and financial relations across levels of government, OECD Fiscal Federalism Studies.

⁷ 14e Rapport Studiegroep Begrotingsruimte: Stabiliteit en vertrouwen, 2012.

⁸ Belangrijke bijdragen zijn geleverd door onder andere Musgrave, R.A., 1959, *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, McGraw-Hill, New York, United States. en Oates, W.E., 1972, *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York, United States. Zie voor een overzicht ook Bos, F., 2012, "Economic theory and four centuries of fiscal decentralisation in the Netherlands", *OECD Journal on Budgeting*, en Mosca, I., 2005, *Health care expenditure and decentralization: a national and international empirical analysis for OECD countries*, Dissertation.

kwaliteit van de dienstverlening of de hoogte van lokale belastingen en eigen bijdragen— bevordert het leren van elkaar, afstemming op lokale voorkeuren en efficiency.

De theorie van fiscale decentralisatie heeft zich in de loop van de tijd verder ontwikkeld met als belangrijke aandachtspunten het gedrag van politieke agenten, die hun eigen doelstellingen kunnen nastreven, het belang van niet-rationeel gedrag en niet-economische motieven, en de invloed van onvolledige informatie bij de verschillende actoren in het beleidsproces (asymmetrische informatie). Zo wordt in de *political economy* het politieke besluitvormingsproces onderzocht vanuit het perspectief dat de deelnemers aan het politieke proces hun eigen doelstellingsfunctie maximaliseren. Daarnaast wijst de *gedragseconomie* erop dat het gedrag van economische actoren niet altijd rationeel is en soms door niet-economische motieven wordt gedreven. De zogenaamde *agency en transactiekostentheorie* legt de nadruk op onvolledige en asymmetrische informatie bij contracten tussen economische actoren, zoals tussen een werkgever en werknemer. 'Agency' theorie kan ook worden toegepast op de verdeling van taken tussen centrale en lokale overheden.

Hieronder volgt een weergave van een aantal voor- en nadelen van (de)centraliseren, zoals die in de literatuur worden aangetroffen. We beperken ons daarbij voornamelijk tot die aspecten die relevant zijn voor de voornemens uit het Regeerakkoord om taken in het sociaal domein over te hevelen naar gemeenten.

Beschikbaarheid van informatie

Lokale overheden zullen doorgaans over betere informatie beschikken over de leefsituatie en voorkeuren van de burgers en de lokale omstandigheden dan de centrale overheid. Dit is voor de voorgenomen decentralisatie in het sociaal domein een belangrijk gegeven, omdat gemeenten, willen zij de uitvoering van sociaal beleid doelmatig kunnen verzorgen, moeten kunnen vaststellen wie welke ondersteuning nodig heeft en ervoor zorgen dat die ondersteuning ook alleen aan hen wordt gegeven. Ofwel, de nabijheid van de lokale overheid maakt in principe een scherpere indicatiestelling mogelijk en is daarmee bevorderlijk voor de allocatieve efficiency. Het is niet uitgesloten dat bepaalde informatie die lokaal beschikbaar is, niet gebruikt kan worden omdat dit inbreuk maakt op de privacy van burgers.⁹

Lokaal beleid kan –indien op nationaal niveau meer heterogeniteit bestaat in voorkeuren dan op lokaal niveau– beter aansluiten bij behoeften van de lokale ingezetenen dan een uniform nationaal beleid. Zo kan in sommige jurisdicties meer behoefte bestaan aan een bepaalde publieke voorziening dan in andere jurisdicties. Decentralisatie is dan bevorderlijk voor de welvaart. In een klein land als Nederland is dit element vermoedelijk niet van groot belang.

⁹ Bovenberg, A.L. en C.N. Teulings, 1996, Doelmatigheid, rechtvaardigheid, rechtsgelijkheid en privacy, *Economisch Statistische Berichten*, 81 (4085).

Beleidsvrijheid

Decentralisatie geeft burgers en hun gekozen lokale vertegenwoordigers in principe meer macht in de publieke besluitvorming (horizontale verantwoording). Er kunnen bij decentralisatie, door de beleidsvrijheid die lokale overheden krijgen, verschillen ontstaan in het voorzieningenniveau in de verschillende jurisdicties. Beleid in het sociaal domein heeft echter van nature een herverdelend karakter en de theorie van fiscale decentralisatie¹⁰ geeft aan dat herverdelingsbeleid beter op centraal niveau kan worden bepaald. Dit omdat anders huishoudens en bedrijven een prikkel kunnen hebben om te verhuizen naar een andere jurisdictie, of lokale overheden prikkels hebben om kosten op elkaar af te wentelen. In de voorgenomen decentralisatie is het ook niet de bedoeling dat elke gemeente een eigen niveau van ondersteuning gaat bepalen.¹¹ Anderzijds hebben gemeenten wel enige beleidsvrijheid nodig voor een doelmatige uitvoering van sociaal beleid. Belangrijk bij de onderhavige decentralisatie is dus de vraag welke beleidsvrijheid een gemeente heeft bij het vaststellen van de invulling van de aanspraak op dienstverlening van een ingezetene.

Beleidsvrijheid betekent ook de mogelijkheid van concurrentie tussen lokale overheden¹² —op het vlak van kwaliteit en toegankelijkheid van de dienstverlening of de hoogte van lokale belastingen en eigen bijdragen— en bevordert het leren van elkaar, hetgeen de efficiency en de afstemming op de lokale voorkeuren ten goede kan komen. Experimenten kunnen daarbij leiden tot beter beleid. Kiezers kunnen de prestaties van vergelijkbare lokale overheden als maatstaf hanteren om de prestaties van hun eigen lokale overheid en daarmee van de lokale politici te beoordelen. Ook de centrale overheid kan door de prestaties van lokale overheden te vergelijken (benchmarking) efficiënt financiële middelen aan lokale overheden toedelen.

Economies of scope en externaliteiten

Als gevolg van decentralisatie van taken kan er synergie met ander gemeentelijk beleid en andere decentralisaties optreden waardoor *economies of scope* kunnen worden gerealiseerd. Zo kunnen financiële stromen worden gestroomlijnd en kan bijvoorbeeld het gemeentelijke beleid in het sociaal domein beter worden gecoördineerd. Bij de jeugdzorg zijn momenteel bijvoorbeeld meerdere spelers betrokken die verschillende vormen van bekostiging hanteren. Met overheveling van de jeugdzorg naar gemeenten wordt de bekostiging hun taak waarmee de financiering van de jeugdzorg in één hand komt. Daardoor kan ook de uitvoering beter aansluiten bij de aard van het probleem; overlappende doelgroepen van verschillende regelingen kunnen beter en wellicht tegen lagere kosten bediend worden. Soortgelijke mogelijkheden tot synergie zijn ook waarschijnlijk bij de decentralisatie van de langdurige zorg en de participatiewet. Een belangrijke vraag

¹⁰ Zie bijvoorbeeld Musgrave, R.A., 1959, *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, McGraw-Hill, New York, United States.

¹¹ Zie onder meer Decentralisatiebrief van BZK aan de Tweede Kamer, 19 februari 2013.

¹² De intensiteit daarvan zal mede afhangen van de verhuismobiliteit van de doelgroep.

bij de huidige plannen tot decentralisatie is dus in hoeverre er synergie kan worden verwacht tussen de huidige en de nieuwe taken of de nieuwe taken onderling. Positieve of negatieve effecten van lokaal beleid kunnen zich uitstrekken tot buiten het gebied van de lokale overheid. Er is dan sprake van externaliteiten tussen gemeenten onderling (horizontaal) of tussen gemeenten en het Rijk (verticaal) waardoor de baten of kosten van het lokale beleid niet volledig worden geïnternaliseerd. Zo is de afname van het aantal bijstandsuitkeringen in gemeenten na de invoering van de Wet Werk en Bijstand (WWB) voor een aanzienlijk deel terechtgekomen in de Wajong, een vorm van verticale afwenteling van gemeenten naar het Rijk. Kosten kunnen zo op andere overheden worden afgewenteld. Een belangrijke vraag in het kader van de huidige plannen is in hoeverre gemeenten meer of minder prikkels krijgen om lasten af te wentelen op elkaar (klanten doorsturen naar naburige gemeenten) of op het Rijk.

Economies of scale

Uitvoering van publieke taken op decentraal niveau kan gepaard gaan met schaalnadelen (als taken vaste kosten hebben is centrale uitvoering goedkoper) en versnippering van gespecialiseerde kennis. Daarbij kan ook sprake zijn van een versnippering van het aantal opdrachtgevers. Bijvoorbeeld, tegenover een beperkt aantal regionale inkopers van AWBZ-zorg in de huidige constellatie gaat in de toekomst een groot aantal gemeenten als opdrachtgever fungeren. Daarbij kan het ook zijn dat de lokale overheden een minder hoog gekwalificeerd apparaat hebben of over minder geavanceerde technologie (denk aan ICT) beschikken. Door vrijwillige samenwerking of uitbesteding van bepaalde taken kunnen lokale overheden echter dat soort schaaffecten neutraliseren. Overigens geldt misschien voor andere taken wel dat uitvoering op landelijk niveau met schaalnadelen gepaard gaat zoals hoge overheadkosten.

Financiële prikkels voor doelmatige uitvoering

Vanuit de 'agency' theorie wordt er, zoals hierboven al vermeld, op gewezen dat het belangrijk is hoe bij decentralisatie van taken de financiering ervan wordt georganiseerd. Vanuit deze theoretische invalshoek is er een duidelijke boodschap voor een efficiënte vormgeving van overdrachten: algemene en specifieke overdrachten van de centrale overheid kunnen het best op basis van objectieve gegevens en voor de lokale overheden onbeïnvloedbare criteria worden verdeeld, aangevuld met monitoring en onafhankelijke accountantscontrole. Op die manier ligt de afweging tussen (marginale) kosten en opbrengsten van een beleidsmaatregel in één hand. Maar een doelmatige uitvoering vereist ook dat de instantie die beleid voert bij de aanwending van middelen niet gehinderd wordt door schotten tussen verschillende budgetten die kunnen verhinderen dat de effectiefste oplossing wordt gekozen. Een aspect daarvan is dat er een evenwicht gevonden moet worden tussen sterke prikkels voor doelmatigheid door een volledig risicodragende uitvoering van

sociaal beleid (zogenaamde *high powered incentives*) en het gevaar dat deze prikkels ten koste gaan van bijvoorbeeld de kwaliteit van de dienstverlening.¹³

2.4 Globale empirie

In hoeverre wordt de theorie ondersteund door empirisch onderzoek? Uit onderzoek van de EU¹⁴ over de invloed van decentralisatie in EU-landen blijkt dat decentralisatie van uitgaven doorgaans gepaard gaat met een daling van de totale overheidsuitgaven en leidt tot betere uitkomsten voor de overheidsfinanciën, afgemeten aan het primaire saldo van de totale overheid. De conclusie met betrekking tot de positieve invloed op de overheidsfinanciën is wel conditioneel op de mate waarin lokale overheden de financiële verantwoordelijkheid dragen om hun uitgaven met eigen middelen te dekken. Als een groot deel van hun uitgaven middels overdrachten door de centrale overheid wordt gefinancierd, kan dat een negatieve invloed op de overheidsfinanciën hebben. Ook het IMF komt in een vergelijkbaar onderzoek¹⁵ voor de EU-landen tot de bevinding dat decentralisatie de overheidsfinanciën kan doen verbeteren, maar dat een grote afhankelijkheid van overdrachten van de centrale overheid het positieve effect van decentralisatie kan reduceren. Noch in het onderzoek van het IMF, noch in dat van de EU is onderscheid gemaakt naar verschillen in vormgeving van deze overdrachten van de centrale overheid; overdrachten die lokale overheden risicodragend maken zullen minder negatieve effecten op de overheidsfinanciën hebben dan overdrachten die dat niet doen. Overigens geldt bij dit type onderzoek steeds het voorbehoud dat de gebruikte maatstaven voor decentralisatie imperfect zijn vanwege beperkingen van de data. Een belangrijk aspect dat zich lastig laat meten is bijvoorbeeld in welke mate decentralisatie van inkomsten en uitgaven ook decentralisatie van beslissingsbevoegdheid betekent.

Verder zijn er empirische bevindingen¹⁶ dat decentralisatie de efficiency van de publieke sector kan bevorderen (op basis van vergelijking tussen OESO-landen), dat decentralisaties van onderwijs en gezondheidszorg positief effect kunnen hebben op de kwaliteit ervan en dat *yardstick competition* de efficiency van lokale overheden kan versterken.

¹³ Laffont, J.J. en J.Tirole, 1991, Auction design and favoritism, *International Journal of Industrial Organization*, Elsevier.

¹⁴ Fiscal decentralisation in the EU – main characteristics and implications for fiscal outcomes, 2012, op http://ec.europa.eu/economy_finance/events/2012/2012-11-27-workshop/index_en.htm.

¹⁵ IMF Working Paper 12/45, 2012, Fiscal performance, institutional design and decentralization in European Union Countries.

¹⁶ Zie overzicht van empirische literatuur in: G. Roelofs en D. van Vuuren, 2011, The decentralization of social assistance and the rise of disability insurance enrolment, CPB Discussion Paper 185, en Mosca, I., 2005, *Health care expenditure and decentralization: a national and international empirical analysis for OECD countries*, Dissertation.

Nederland

Op basis van de hierboven aangehaalde studies kan geconcludeerd worden dat decentralisatie positieve effecten kan hebben, maar dat de manier waarop bij decentralisatie de financiering van de uitgaven wordt georganiseerd van groot belang is voor het welslagen van decentralisatie. In dat opzicht zijn de Nederlandse ervaringen met de Wet Werk en Bijstand (WWB) relevant. Bij deze in 2004 ingevoerde regeling kregen gemeenten meer beleidsvrijheid en kregen zij de volledige verantwoordelijkheid voor de budgetten voor uitkeringsverstrekking en re-integratie. Deze overdracht van middelen is gepaard gegaan met de prikkel om het volume uitkeringsgerechtigden zoveel mogelijk te beperken. De prikkel ligt in het feit dat gemeenten die in een jaar minder cliënten in de bijstand hebben dan volgens een objectief model verwacht mag worden, de hieruit voortvloeiende besparing mogen behouden en naar eigen inzicht mogen besteden. Hebben gemeenten daarentegen meer uitkeringsgerechtigden dan het objectief model aangeeft, dan moeten zij dit in principe uit eigen middelen aanvullen. In een evaluatie van het kwantitatieve effect van de WWB komt SEO Economisch Onderzoek¹⁷ tot de conclusie dat als gevolg van de WWB in de periode 2004-2006 het bijstandsvolume met 4% is gedaald ten opzichte van het volume ultimo 2003 en dat in latere jaren als gevolg van vertraagde doorwerking van het effect nog een verdere daling van dat volume zal optreden. In een ander evaluatierapport¹⁸ wordt aangetekend dat de prikkel er wel toe leidt dat de aandacht van gemeenten primair gericht zal zijn op relatief gemakkelijk te bemiddelen cliënten en dat het risico bestaat dat de benadering van cliënten met een complexe problematiek steeds op de tweede plaats zal komen. Verder blijkt uit CPB-onderzoek¹⁹ dat bij decentralisering van de bijstand sprake is geweest van afwenteling naar de —door het rijk bekostigde— Wajong. Dit laat zien dat verticale externaliteiten (afwentelingsgedrag) tussen verschillende overheidslagen efficiencywinst als gevolg van decentralisatie (deels) teniet kunnen doen.

De overdracht van de huishoudelijke verzorging uit de AWBZ naar de WMO per 1 januari 2007 leidde tot een besparing van 16% op de uitgaven voor verleende zorg, gemiddeld 4 euro per inwoner. Dit blijkt uit het feit dat de uitgaven van gemeenten in 2008 16% lager waren dan de gereserveerde middelen, de 'integratie-uitkering'.²⁰ In de daaropvolgende jaren is het macrobedrag van de integratie-uitkering dienovereenkomstig verlaagd. Sindsdien hebben de gemeenten de groei weten terug te brengen tot groei die verklaarbaar is vanuit demografische ontwikkelingen en

¹⁷ Kok, L., I. Groot en D. Güler, 2007, Kwantitatief effect WWB, SEO Economisch Onderzoek. Voor vergelijkbare bevindingen zie Van Es, F., 2010, Invloed WWB op gebruik bijstand, CPB document 209.

¹⁸ Werkt de WWB? (Beleidsdoorlichting artikel 30 begroting SZW 2007), Onderzoek in opdracht van het ministerie van SZW, uitgevoerd door Meccano kennis voor beleid in samenwerking met de universiteit Twente en BSZ beleidsonderzoek.

¹⁹ Vuuren, D.J. van, F. van Es en G. Roelofs, 2011, Van Bijstand naar Wajong, CPB Policy Brief, en Roelofs, G en D. van Vuuren, 2011, The decentralization of social assistance and the rise of disability insurance enrolment, CPB Discussion Paper 185.

²⁰ In 2008 lagen de feitelijke uitgaven van gemeenten 16% lager dan de 'integratie uitkering'. Klerk, M. de, R. Gilsing, J. Timmermans (red), 2010, Op weg met de Wmo. Evaluatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2007-2009, SCP, Den Haag.

spelen de gemeenten gemiddeld genomen vrijwel quitte.²¹ De decentralisatie leidde niet tot minder uren hulp bij het huishouden. De besparing is voor ruwweg de helft gerealiseerd (bij de hulp in natura) door een verschuiving van de duurdere hulp (HH2) naar de goedkopere hulp (HH1), van 80% geleverde uren HH2 in 2006 naar 50% in 2008. Het andere deel van de besparing lijkt grotendeels voort te komen uit de inzet van goedkoper personeel (schoonmaakbedrijven) en efficiencywinst.

3 Kansen en risico's per decentralisatie

Per decentralisatie worden de financiële kaders in kaart gebracht. Vervolgens worden aan de hand van de in hoofdstuk 2 geformuleerde kapstok de kansen en risico's per decentralisatie in kaart geïnventariseerd.

3.1 Jeugdwet

3.1.1 De maatregel

Op 1 januari 2015 zal de Jeugdwet in werking treden.²² Conform de Bestuurlijke Afspraken 2011-2015 worden de verantwoordelijkheden van de gemeenten uitgebreid. Alle vormen van jeugdhulp zullen in 2015 onder de gemeenten vallen. Gemeenten voeren nu al taken uit zoals de *jeugdgezondheidszorg* (Wet Publieke Gezondheid, WPG) en het *preventieve jeugdbeleid* (Wet Maatschappelijke Ondersteuning, WMO). Per 1 januari 2015 zijn de gemeenten ook verantwoordelijk voor de *provinciale (geïndiceerde) jeugdzorg*, de *gesloten jeugdzorg* (of jeugdzorgplus), de geestelijke gezondheidszorg voor de jeugd (*jeugd-GGZ*), de GGZ in het kader van jeugdstrafrecht (*forensische zorg*), de zorg voor verstandelijk gehandicapte jongeren (*jeugd-lvg*), begeleiding en persoonlijke verzorging, de *jeugdbescherming* en de *jeugdreclassering*.

Deze verschillende vormen van jeugdzorg vallen in de huidige situatie onder de verantwoordelijkheid van diverse bestuurslagen: gemeenten, provincies, zorgverzekeraars, zorgkantoren, ministerie van Volksgezondheid en Welzijn (VWS) en ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ). De Jeugdwet voegt deze verschillende regelingen samen en laat de uitvoering van jeugdzorg aan de 408 gemeenten in Nederland over.

Door alle taken rondom jeugdzorg te concentreren op het gemeentelijke niveau en de gemeenten een zekere beleidsvrijheid te geven bij de uitvoering van jeugdzorg, wordt een verschuiving van zorg veraf naar preventie, ondersteuning en zorg dichtbij beoogd. Het bundelen van verantwoordelijkheden op één niveau kan de

²¹ Torre, Ab van der, Saskia Jansen en Evert Pommer, 2011, Advies over het Wmo-budget huishoudelijke hulp voor 2012, SCP, Den Haag.

²² <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/07/01/jeugdwet.html>

samenwerking tussen diverse hulpverleners die met gezinnen bezig zijn verbeteren. Daarnaast is de samenhang met andere decentralisaties – de WMO 2015 en Participatiewet – van belang. Een sterke eerstelijnszorg kan het beroep op duurder gespecialiseerde hulp en justitiële maatregelen verminderen.²³

De Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) en de Inspectie voor de Jeugdzorg (IJZ) blijven toezicht houden op de kwaliteit van jeugdzorg. Er zullen landelijke afspraken komen over de verdeling van verantwoordelijkheden, taken en rollen van de rijksinspecties en gemeenten, de samenwerking tussen rijksinspecties en gemeenten, de uit te wisselen beleidsinformatie tussen gemeenten en inspecties, en de wijze waarop toezicht door het Rijk en gemeenten tot stand komt.²⁴

De zorgplicht die nu op provincies rust, komt met intrekking van de Wet op Jeugdzorg te vervallen. Cliënten die gebruik maken van jeugdzorg op 31 december 2014 op grond van de verwijzing in de zin van de Zvw dan wel een indicatiebesluit in de zin van de AWBZ, de Wjz of de Wmo, krijgen de zorg in 2015 gecontinueerd bij de aanbieder voor jeugdigen die op dat moment deze zorg biedt. Deze verwijzingen en indicatiebesluiten blijven nog (maximaal) één jaar na inwerkingtreding van de Jeugdwet gelden. Voor pleegzorg geldt geen termijn voor de continuïteit van zorg bij dezelfde aanbieder. De gemeente wordt wel vanaf het moment van inwerkingtreding financieel verantwoordelijk.²⁵

Met de overheveling van de jeugdzorg naar de gemeenten zal zeker ook verandering gaan komen in de bekostigingssystemen.²⁶ De huidige bekostiging is een lappendeken. Zo wordt de huidige jeugdgezondheidszorg bekostigd door subsidies vanuit gemeenten via instellingsgerichte budgetafspraken, de jeugdhulp is gebaseerd op de optelsom van historische instellingsbudgetten en provincies kunnen eventueel zelf middelen inzetten. De Jeugd GGZ, die onder de Zorgverzekeringswet (Zvw) valt, kent vrije prijzen voor de eerstelijnszorg en budgetafspraken (productieparameters met vaste bedragen) voor de tweedelijnszorg. De Jeugd GGZ die onder de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) valt, wordt bekostigd op basis van bedden en dagen. De jeugd-lvg is bekostigd op basis van zorgzwaartepakketten. De jeugdbescherming en de jeugdreclassering worden met een tarief per cliënt bekostigd. De gesloten jeugdzorg, ten slotte, wordt bekostigd op basis van tarieven per capaciteitsplaats inclusief behandeling. Het is nog niet bekend hoe de gemeenten de aanbieders van jeugdhulp zullen gaan bekostigen.

Wel is bekend dat de gemeenten zelf middelen van het Rijk zullen krijgen via het gemeentefonds. In de meicirculaire 2013 van het gemeentefonds wordt een

²³ *Kamerstuk II* 2013, 31 839 nr. 290.

²⁴ Transitieplan Jeugd. Gezamenlijk plan van Rijk, VNG en IPO, 14 mei 2013. Bijlage bij Kamerstuk 31839 nr. 290.

²⁵ Transitieplan Jeugd. Gezamenlijk plan van Rijk, VNG en IPO, 14 mei 2013, blz. 9.

²⁶ Bron: Stelselwijziging Jeugd. Eerste inventarisatie bekostigingsmodellen, Transitiebureau Jeugdzorg, april 2013.

macrobedrag genoemd van 3,3 mld euro. De basis voor deze bedragen is een schatting van de feitelijke uitgaven aan jeugdzorg in 2011. Dat is een voorlopige raming. Het is de ondergrens van de geraamde bandbreedte. De geraamde groei 2012-2015 is daarin deels verwerkt naast bijvoorbeeld de taakstelling van 120 mln euro voor 2015. De taakstelling loopt verder op tot 300 mln euro in 2016 en 450 mln euro structureel vanaf 2017.²⁷ Het over te hevelen bedrag voor het begrotingsgefinancierde deel is gebaseerd op het bedrag voor 2014 in de vastgestelde begroting 2013. Het definitieve over te hevelen bedrag zal voor het Zvw en AWBZ-gefinancierde deel gebaseerd zijn op de gerealiseerde uitgaven in 2012, gecorrigeerd voor verwachte beleidseffecten en vermeerderd met de geraamde groei 2013-2015. De verdeling van het beschikbare budget voor 2015 over de gemeenten zal plaatsvinden op basis van historische gegevens over het gebruik van jeugdzorg op gemeentelijk niveau (zoals berekend zal worden door SCP en Cebeon). Vanaf 2016 zal geleidelijk een objectief verdeelmodel worden ingevoerd.

3.1.2 Aantal cliënten en budgettaire kaders

Door de versnipperde uitvoering van de jeugdzorg is er weinig zicht op het aantal gezinnen dat daadwerkelijk jeugdzorg ontvangt. De Algemene Rekenkamer presenteert een schatting van de aantallen cliënten en de daarmee gemoeide bedragen voor het jaar 2011 (zie tabel 3.1). Op onderdelen wijkt dit beeld af van de cijfers die eerder gepubliceerd werden door het Nederlands Jeugdinstituut, Jeugdzorg Nederland en het CBS. Het beeld wordt vertroebeld door verschillen in definities en meetmethodes. Bovendien is er sprake van dubbeltelling, een groot aantal kinderen is gedurende een jaar in behandeling bij meerdere instanties.

Tabel 3.1 Aantallen cliënten en uitgaven aan Jeugdzorg in 2011

	Aantallen 2011	Budget in mln. euro's
Jeugdbescherming	51.000	337
Jeugdreclassering	17.000	
Provinciale Jeugdzorg (pjz)	107.000	1.223
Jeugdzorg Plus	3.000	192
Curatieve GGZ: Zvw	248.000	632
AWBZ indicaties: Jeugd-lvg, Jeugd GGZ	83.000	1.263

Bron: Algemene Rekenkamer, 2013, Budget decentralisatie jeugdzorg (op basis van gegevens van het ministerie van VWS).

Op basis van een omvangrijke steekproef rapporteert het SCP dat 7,3% van de gezinnen gebruik maakt van tweedelijnsjeugdzorg (zie tabel 3.2). Enige voorzichtigheid is ook bij dit cijfer op zijn plaats, omdat het ontleend is aan antwoorden van ouders, en die kunnen niet altijd goed onderscheid maken tussen de verschillende soorten van hulpverlening. Wat opvalt is dat in een derde van deze gevallen, 2,8% van alle gezinnen, de ouders zelf geen ernstige kind- of

²⁷ Brief van staatssecretaris VWS mede namens VenJ over de bestuurlijke reactie op het rapport 'Budget decentralisatie Jeugdzorg' aan de Algemene Rekenkamer, 7 juni 2013.

opvoedproblemen ervaren. Wellicht nog opvallender is dat 10,6% van alle ouders ernstige problemen ervaren, maar dat minder dan de helft van hen, 4,5% van alle gezinnen, daadwerkelijk tweedelijsjeugdzorg ontvangt. Er is blijkbaar een zeer grote discrepantie tussen de problemen die ouders ervaren en de daadwerkelijke verleende hulp. Het SCP geeft zelf diverse plausibele verklaringen, maar wat de precieze reden ook mag zijn, het illustreert de uitdaging waar de jeugdzorg voor staat: hoe te bepalen wie hulp nodig heeft en in welke vorm.

Tabel 3.2 De verhouding tussen het aantal gezinnen met ernstige kind- en opvoedproblemen en het gebruik van tweedelijsjeugdzorgvoorzieningen (%)

	Gebruik tweedelijsjeugdzorgvoorzieningen		
	Wel	Niet	Totaal
Ernstige kind- en opvoedproblemen			
Wel	4,5	6,1	10,6
Niet	2,8	86,6	89,4
Totaal	7,3	92,7	100,0

Bron: SCP, 2012, Terecht in de jeugdzorg, p. 70 (op basis van CBS/SCP OJO'11).

Het aantal cliënten van de jeugdzorg groeit. Het SCP schat de jaarlijkse groei van het aantal cliënten van de provinciale jeugdzorg voor de periode 2000-2009 op 3,5%, voor de curatieve jeugd-GGZ op 8% en voor de jeugd-lvg op meer dan 8%. De gewogen gemiddelde groei van het aantal cliënten in de tweedelijsjeugdzorg komt daarmee uit op circa 7%, in een periode waarin het aantal kinderen in Nederland toenam met slechts ¼% per jaar.²⁸

Recentere cijfers van Jeugdzorg Nederland laten zien dat in 2011 2% meer cliënten gebruik hebben gemaakt van de jeugdzorg. Het gebruik van jeugdzorg is sinds de invoering van de Wet op de Jeugdzorg gestaag gestegen, net als de aanmeldingen voor deze zorg bij Bureau Jeugdzorg. Het gebruik van jeugdhulp, pleegzorg en jeugdzorgplus is in 2011 opnieuw gestegen met respectievelijk 6%, 4% en 10% ten opzichte van 2010. Het verblijf in accommodaties van Jeugd & Opvoedhulp, zowel 24-uurs als deeltijd, is in 2011 opnieuw gedaald met respectievelijk 1% en 2% ten opzichte van 2010.²⁹ Rijk en gemeenten staan voor een forse budgettaire opgave: niet alleen om vanaf 2015 de in het Regeerakkoord beoogde doelmatigheidswinsten te realiseren, maar ook om in de periode 2013-2015 de groeitrend van jeugdzorg uit het verleden om te buigen.

3.1.3 Kansen Jeugdwet

Beschikbaarheid van informatie

Met de nieuwe Jeugdwet is de gemeente verantwoordelijk voor alle vormen van jeugdzorg. Dit houdt in dat de gegeven zorg meer gestroomlijnd kan verlopen omdat de gemeente ook informatie heeft uit andere bronnen, met name uit aanpalende sectoren in het sociaal domein zoals het onderwijs. Zo is de gemeente in staat om

²⁸ SCP, 2011, Jeugdzorg in groeifase, blz. 17-20.

²⁹ Jeugdzorg Nederland, Brancherapportage jeugdzorg 2011, blz. 12-13.

informatie te verzamelen over de uitkering(en) die gezinnen ontvangen, de gezinsschulden, of er wel/niet politiecontact en/of contact met lokale hulporganisaties is geweest. De gemeenten hebben met de nieuwe wet ook meer bevoegdheden ('kijken achter de voordeur') zodat ze problematische situaties sneller kunnen herkennen en aanpakken.

Beleidsvrijheid

Gemeenten krijgen een zekere beleidsvrijheid bij de uitvoering van hun taken op het gebied van de jeugdzorg. Mede daardoor is er ook ruimte voor experimenten en innovatie. Dat proces is nu al – gedurende het transitieproces – op gang gekomen.³⁰ Gemeenten zijn volop bezig om afspraken te maken over regionale samenwerking. De decentralisatie geeft meer ruimte om van elkaar te leren. Dit vereist wel een eenduidige definitie van de activiteiten die onder de jeugdzorg vallen zodat het mogelijk is om prestaties onderling te vergelijken. De huidige opbouw van de jeugdzorg kent inderdaad verschillen in definities, beschreven in paragraaf 3.1.2, die benchmarking bemoeilijken.

Economies of scope

Er zijn synergievoordelen te behalen met de decentralisatie van de jeugdzorg. De huidige financiële schotten, de verschillende bekostigingssystematieken en de betrokkenheid van verschillende bestuurslagen in de jeugdzorg verdwijnen omdat de gemeente verantwoordelijk wordt voor alle jeugdzorg. Onderzoek van het SCP laat zien dat bijna de helft van alle kinderen in zorg, 43%, gedurende een jaar gebruik maken van minimaal twee regelingen (zie tabel 3.3). Er is dus overlap tussen de verschillende vormen van jeugdzorg.

Tabel 3.3 Overlap in de Jeugdzorg (in %)

	Client p/z	Client Jeugd-GGZ	Client jeugd-lvg	Totaal
Maakt alleen gebruik van Jeugd GGZ		70		57
Maakt alleen gebruik van p/z	38			
Maakt alleen gebruik van jeugd-lvg			43	
Gebruikt Jeugd GGZ en p/z	53	22		43
Gebruikt Jeugd GGZ en jeugd-lvg		7	36	
Gebruikt p/z en jeugd-lvg	8		18	
Gebruikt Jeugd GGZ, p/z en jeugd-lvg	1	1	3	
Totaal	100	100	100	100

Bron: SCP, 2013, Terecht in de Jeugdzorg.

De integratie met andere gemeentelijke regelingen in het sociaal domein kan ook synergie opleveren. De gemeente kan probleemgezinnen op deze wijze beter bedienen. De Jeugdwet vermindert de afwenteling van de ene bestuurslaag of

³⁰ Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd. Tweede rapportage. Juni 2013.

regeling naar de andere omdat de gemeente de enige regisseur is. Op dit moment kunnen ouders van kinderen met serieuze opvoed- en opgroei problemen gelijktijdig of volgtijdelijk bij verschillende hulpverleningsinstanties aankloppen en van meerdere hulpaanbiedingen gebruikmaken (met uitzondering van de gedwongen jeugdzorg).³¹

Financiële prikkels voor doelmatige uitvoering

De gemeente zal per 2015 via het Gemeentefonds een budget ontvangen voor het uitvoeren van jeugdzorg. Gemeenten krijgen een financieel belang bij het beperken van de kosten en de doelmatige uitvoering van de Jeugdwet. De huidige opbouw van de jeugdzorg kent minder financiële prikkels omdat de risicodragendheid voor de diverse bestuurslagen geringer is en afwenteling mogelijk is. Gemeenten hebben belang bij kwaliteit gegeven de democratische controle op het geboden voorzieningenniveau door de gemeenteraad. Bij voorzieningen waar niveau en kwaliteit niet strak omschreven, moeilijk meetbaar en contracteerbaar zijn is het denkbaar dat er door beleidsconcurrentie een *race to the bottom* ontstaat..

3.1.4 Risico's Jeugdwet

Beschikbaarheid van informatie

Het tijdig herkennen van bijvoorbeeld psychische stoornissen en opvoedingsproblemen is een belangrijk element van de jeugdzorg. Het rapport van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) legt de nadruk op het versterken van de eerstelijnszorg, bijvoorbeeld door middel van de invoering van een 'gezinscoach'.³² Vermeiren (2013) benadrukt dat er geen handvatten ontwikkeld zijn voor specialistische zorg en hoe de doorverwijzing naar zwaardere specialistische hulp wordt geregeld. Er wordt vanuit gegaan dat de gezinscoach in staat is om accuraat en tijdig een ernstig probleem te herkennen en om met andere hulpverleners samen te werken.³³ De nieuwe Jeugdwet geeft aan gemeenten beleidsvrijheid om beter op de lokale situatie in te spelen. Dit betekent dat gemeenten in staat moeten zijn om problematische situaties tijdig op te sporen en oplossingen aan te bieden. Het is, ook in de huidige situatie, niet eenvoudig om te bepalen wie welke zorg nodig heeft (zie tabel 3.2). Een potentieel risico voor de korte termijn is dat onzeker is of gemeenten voldoende kennis en deskundigheid voor indicatiestelling hebben. Hierbij is de vraag wie als 'poortwachter' zal gaan fungeren bij het door de gemeente opgerichte zorgloket.

³¹ Berg, Y. van den, C. Hover, P. van der Loos en Y. Wever, 2009, Combinaties van zorg bij jeugdigen. Den Haag, b&a Consulting bv.

³² RMO (2012). Ontzorgen en normaliseren: naar een sterke eerstelijns jeugd- en gezinscoach. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

³³ Vermeieren, R. (2013). Big bang in de jeugdzorg. *MGv* 68(1):2-8.

Beleidsvrijheid

Er is een risico dat het uniforme kwaliteitskader voor 'goede zorg' dat momenteel in ontwikkeling is³⁴ weer verloren gaat door verschillen in de gemeentelijke uitvoering. Ook zou door de decentralisatie een verdere proliferatie van productdefinities op kunnen gaan treden. Dat zou het proces van 'leren van elkaar', benchmarking en kwaliteitsmonitoring in gevaar kunnen brengen. Het zou ook de evaluatie van de stelselwijziging – na invoering van de Jeugdwet – bemoeilijken. Om de bestaande kennis maximaal te benutten is het van belang dat gemeenten afspraken maken over het uit te voeren kwaliteitsbeleid en dat de resultaten bewaakt en gerapporteerd worden. Op deze wijze wordt de kwaliteit en toegankelijkheid tot jeugdzorg goed gewaarborgd. Daarbij moet worden opgemerkt dat de Jeugdwet voorziet in een landelijke set van kwaliteitseisen die gelden voor alle jeugdhulpaanbieders en waarop toezicht plaatsvindt door een landelijke inspectie.³⁵

Kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering mogen alleen worden uitgevoerd door instellingen die gecertificeerd zijn voor één van deze of voor beide taken.

Diseconomies of scope

Door de overheveling van de Jeugd GGZ naar gemeenten ontstaat er een nieuw financieel schot in de GGZ tussen de Jeugd GGZ en andere medische disciplines zoals de huisartsgeneeskunde, de kindergeneeskunde en de volwassenenpsychiatrie.³⁶ Ten tweede wordt de curatieve GGZ voor jeugdigen losgeknipt van de GGZ-zorg voor volwassenen. Jeugdigen tot 18 jaar vallen onder de verantwoordelijkheid van de gemeente; 18-plussers vallen onder de Zvw. Daardoor ontstaat in de Jeugd GGZ een nieuw financieel schot voor multiprobleemgezinnen.³⁷ Zorgverzekeraars en gemeenten moeten samen sturen op preventieve zorg en integrale zorgtrajecten inkopen. Bij de groep tot 18 jaar kan afwenteling optreden, doordat de praktijkondersteuner GGZ (POH-GGZ), de huisarts en de verstrekking van medicijnen onder de Zvw blijven vallen. Tevens is het nog onduidelijk hoe de invoering van de generalistische basis-GGZ in de Zvw zich verhoudt met de verantwoordelijkheid van gemeenten voor de Jeugd GGZ.

Diseconomies of scale

Decentralisatie van de jeugdzorg maakt het moeilijk om bepaalde schaalvoordelen te halen. Bij een aantal gespecialiseerde vormen van zorg is een centraler aanpak gewenst. Het gaat hierbij om bijvoorbeeld het Advies- en Meldpunt Huiselijk geweld

³⁴ Yperen, T. van (2013). Met kennis oogsten. Monitoring en doorontwikkeling van integrale zorg voor jeud. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

³⁵ Memorie van toelichting Jeugdwet.

³⁶ Vermeieren, R. (2013). Big bang in de jeugdzorg. *MGv* 68(1):2-8.

³⁷ Een multiprobleemgezin is een gezin van minimaal één ouder en één kind dat langdurig kampt met een combinatie van sociaaleconomische en psychosociale problemen. Het gaat om gezinnen waarin naast problemen met de kinderen ook andere problemen spelen waarvoor hulp nodig is. Bovendien hebben deze gezinnen juist problemen met de hulpverlening, bijvoorbeeld omdat ze hulp afwijzen of voortijdig afbreken, of omdat ze weigeren mee te werken. Kenmerkend voor multiprobleemgezinnen is dat ze zowel problemen hebben in het gezin als problemen met de hulpverlening (Bron: www.nji.nl).

en Kindermishandeling (AMHK), de jeugdbescherming en de jeugdreclassering.³⁸ In het geval van zeer specialistische zorg blijven landelijke voorzieningen nodig. Ook zullen gemeenten op dit punt moeten samenwerken. Als gemeenten dat niet doen ontstaat een versnippering van de zorgverleningmarkt. Voor de zorgaanbieders leidt dit tot meer bureaucratie, hoge transactiekosten en administratieve lasten. De Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd rapporteert recentelijk dat ‘zonder uitzondering werken alle gemeenten in een regionaal samenwerkingsverband aan de transitie van jeugdhulp’. Een centrale organisatie van deze vormen van jeugdzorg is wenselijk om hoge transactiekosten en veel afstemming tussen gemeenten te vermijden.^{39, 40}

Financiële prikkels voor doelmatige zorg

Het objectief verdeelmodel om de gemeenten te voorzien van financiële middelen zal naar verwachting een lage verklaringsgraad hebben. Aanvankelijk zal het budget nog gebaseerd zijn op historische gegevens. Om de prikkel tot doelmatige zorgverlening te vergroten is het van belang dat het geleidelijk vervangen wordt door een objectief verdeelmodel. Hoe lager de verklaringsgraad van het verdeelmodel, hoe sterker de prikkels voor risicoselectie, en hoe groter de kans dat individuele gemeenten ten onrechte te veel of te weinig budget toegewezen krijgen. Als kwaliteitsmonitoring problematisch is, kunnen gemeenten de geboden beleidsvrijheid gebruiken om probleemgezinnen aan te moedigen zich elders te vestigen door een lage kwaliteit van jeugdzorg aan te bieden.⁴¹ Als meerdere gemeenten op deze manier reageren, kan dit leiden tot een lagere kwaliteit van de jeugdzorg. Dit onderstreept het belang van toezicht op de uitvoering van jeugdzorg.

3.2 WMO 2015

3.2.1 De maatregel

Het kabinet is voornemens de langdurige zorg te hervormen. In het Regeerakkoord is aangegeven dat de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) wordt omgevormd tot een nieuwe landelijke voorziening waarin de intramurale ouderen- en gehandicaptenzorg (vanaf zorgzwaartepakket (ZZP) 5) landelijk wordt georganiseerd. Nieuwe cliënten met een lichtere zorgvraag die voorheen in een intramurale setting zorg zouden ontvangen, krijgen voortaan de zorg in de eigen omgeving. De extramurale verpleging wordt overgeheveld van de AWBZ naar de Zorgverzekeringswet (Zvw). Gemeenten worden geheel verantwoordelijk voor de activiteiten op het gebied van ondersteuning, begeleiding en verzorging. De

³⁸ Transitieplan Jeugd. Gezamenlijk plan van Rijk, VNG en IPO, 14 mei 2013, bld. 26.

³⁹ Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd. Tweede rapportage. Juni 2013.

⁴⁰ Ook in Denemarken – een land dat bekend staat om de sterke decentralisatie – is de specialistische jeugdzorg gecentraliseerd in 5 regio's (Berg-le Clercq, T., Bosscher, N. en C. Vink, 2012, Jeugdzorg in Europa versie 2.0. Een update en uitbreiding van het rapport uit 2009 over jeugdzorgstelsels in een aantal West-Europese landen. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut).

⁴¹ In dit kader doet zich een bijzonder probleem voor bij de bepaling van de gezagsdragende ouder in het geval van echtscheiding. De zorg aan de kinderen moet verleend worden door de gemeente waar deze ouder woont.

aanspraken worden beperkt, de dienstverlening versoerd en meer gericht op waar ze het hardste nodig is en gaat vallen onder de wet maatschappelijke ondersteuning (WMO).⁴²

Hieronder wordt de uitwerking van het kabinet van het Regeerakkoord weergegeven⁴³ en wordt met name nader ingegaan op de maatregelen die de gemeenten betreffen en die in deze notitie tot de decentralisatie worden gerekend. Dit betreft de overheveling van begeleiding en persoonlijke verzorging naar de WMO 2015 en de extramuralisering.⁴⁴

De uitgangspunten bij de hervorming van de langdurige zorg zijn dat wordt uitgegaan van wat mensen (nog) wel kunnen en niet van de beperking of de zorgvraag; dat als ondersteuning nodig is deze eerst wordt gezocht in het eigen, sociale netwerk en wordt gekeken naar de financiële mogelijkheden van betrokkenen; dat er voor wie ook met steun uit de eigen omgeving niet zelfredzaam kan zijn, altijd ondersteuning en/of passende zorg is. Voor zover deze ondersteuning en/of zorg gericht is op participatie zal die door gemeenten worden geleverd. De meest kwetsbare groepen krijgen recht op passende intramurale zorg vanuit de nieuwe kern-AWBZ.

In de WMO 2015 wordt het uitgangspunt dat eerst naar de eigen mogelijkheden en die van de eigen sociale omgeving wordt gekeken (het 'keukentafelgesprek'), alvorens men een beroep kan doen op ondersteuning door de gemeente, explicieter vastgelegd. De compensatieplicht wordt daartoe herijkt, waarbij gemeenten meer ruimte krijgen om zo nodig te ondersteunen met passende voorzieningen. Gemeenten zullen eerst verkennen of een algemene of collectieve voorziening toereikend is. Indien dit niet het geval is, zijn individuele voorzieningen beschikbaar.

Overheveling begeleiding en persoonlijke verzorging van AWBZ naar WMO 2015

Per 2015 kan geen aanspraak meer worden gemaakt op de extramurale functies begeleiding, kortdurend verblijf en bijbehorend vervoer in de AWBZ. Het budget wordt met een korting van 25% overgeheveld naar gemeenten. Eveneens kan geen aanspraak meer worden gemaakt op de extramurale functie persoonlijke verzorging in de AWBZ. Gemeenten worden hiervoor verantwoordelijk en ontvangen hiervoor 85% van het budget, exclusief het deel dat naar de Zvw gaat. Extramurale verpleging wordt vanuit de AWBZ overgeheveld naar de Zvw en, indien onlosmakelijk daarmee verbonden, ook verzorging. Daarnaast wordt in de WMO 2015 een recht gecreëerd op een persoonsgebonden budget (pgb) onder stringente voorwaarden.

⁴² 'Bruggen slaan', Regeerakkoord VVD - PvdA, oktober 2012.

⁴³ De uitwerking van het Regeerakkoord is gebaseerd op:

TK 2012-2013, 33566, nr 29 en TK 2012-2013, 30 597, nr 296 met bijlage.

⁴⁴ De maatwerkvoorziening inkomenssteun ter vervanging van de CER, de aftrek specifieke zorgkosten in de LB/IB en de Wtcg, wordt in deze notitie niet tot de decentralisatie gerekend.

Extramuralisering en Kern-AWBZ

Langer thuis wonen is niet voor iedereen met een ZZP 3 en 4 mogelijk. Ook in de toekomst zal voor een deel van nieuwe cliënten met een ZZP 3 en 4 intramurale zorg worden geboden als zij daarop zijn aangewezen. Hoewel de extramuralisering is verminderd ten opzichte van het Regeerakkoord, zullen ten opzichte van de huidige situatie in de toekomst meer mensen in staat gesteld worden met ondersteuning en zorg thuis te blijven wonen. Voor ondersteuning en zorg zullen deze mensen een beroep doen op gemeenten (WMO 2015) en op zorgverzekeraars (Zvw).

Andere samenhangende maatregelen

- De voorziening hulp bij het huishouden in de WMO wordt beperkt tot mensen die deze hulp echt nodig hebben en die niet in staat zijn hier zelf (financieel) in te voorzien. Vanaf 2015 wordt het budget voor hulp bij het huishouden met 40% gekort.
- Het kabinet stelt 50 miljoen euro beschikbaar voor gemeenten om het oprichten van sociale wijkteams te stimuleren.
- De wijkverpleegkundige gaat zorg dragen voor de verbinding tussen het sociale en het medische domein en wordt gepositioneerd in de Zvw. Het kabinet stelt hiervoor 200 miljoen euro beschikbaar.
- Het op behandeling gerichte verblijf in een GGZ-instelling wordt vanuit de AWBZ overgeheveld naar de Zvw; het begeleid wonen dat gericht is op participatie naar het gemeentelijke domein. Deze afbakening wordt gezamenlijk met de sector verkend.
- Er wordt een maatwerkvoorziening onder de WMO geïntroduceerd, ter vervanging van drie inkomensregelingen: de compensatie eigen risico (CER), de aftrek van specifieke zorgkosten in de LB/IB en de Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten (Wtcg).⁴⁵ Het budget voor deze maatwerkvoorziening loopt op tot 700 miljoen euro en kan door gemeenten worden ingezet in het brede sociaal domein.

3.2.2 Het aantal cliënten en de budgettaire kaders

De hervorming van de langdurige zorg zou in totaal leiden tot structureel minder uitgaven ter grootte van 3,5 miljard euro na 2017. Het betreft de besparing van de totale hervorming van de langdurige zorg. De besparing op de taken die de gemeenten gaan uitvoeren bedraagt circa 1,5 miljard euro.⁴⁶

De budgetten die gemeenten krijgen voor de uitvoering van de WMO 2015 zijn op dit moment nog niet bekend. Het budget wordt in de septembercirculaire bekend gemaakt, evenals het verdeelmodel om het totaalbudget te verdelen over de

⁴⁵ In het Regeerakkoord is aangegeven dat deze maatregel structureel een besparing oplevert van 580 mln euro.

⁴⁶ TK 2012-2013, 30 597, nr 296 met bijlage. Dit bedrag is exclusief de besparing op de maatwerkvoorziening inkomenssteun, ter vervanging van de CER, de Wtcg en de aftrek specifieke zorgkosten.

gemeenten.⁴⁷ De vergrijzing zal ook na 2015 zorgen voor een groeiende vraag naar ondersteuning, begeleiding en verzorging. Het budget voor de uitvoering van de WMO 2015 ontvangen de gemeenten via het gemeentefonds. Indien bij de indexatie van dit budget geen rekening wordt gehouden met de vergrijzing zal er in de toekomst minder WMO-zorg per persoon verleend kunnen worden.

In 2011 maken bijna 740.000 volwassenen⁴⁸ gebruik van huishoudelijke verzorging (WMO) en/of AWBZ-zorg zonder verblijf. In tabel 3.4 is het zorggebruik per functie naar leeftijd weergegeven.

Tabel 3.4 Aantal gebruikers zorg zonder verblijf naar functie in 2011 met leeftijdsverdeling

	Aantal gebruikers 18 jaar en ouder	18-64 jaar in %	65-79 jaar in %	80 jaar en ouder in %
Gebruik AWBZ zorg zonder verblijf (inclusief huishoudelijke verzorging)	739.620	26,4	32,0	41,6
Gebruik huishoudelijke verzorging	444.540	17,8	34,8	47,4
Gebruik begeleiding individueel	141.795	59,2	16,9	23,9
Gebruik groepsbegeleiding	92.705	38,9	25,4	35,7
Gebruik persoonlijke verzorging	352.105	12,0	32,1	55,9
Gebruik verpleging	179.020	19,1	35,1	45,8

Bron: <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/gezondheid-welzijn/cijfers/incidenteel/maatwerk/default.htm>.

Met de leeftijd neemt het gebruik van huishoudelijke verzorging, persoonlijke verzorging en verpleging toe. In de leeftijdsgroep 18-64 jaar wordt relatief veel gebruik gemaakt van begeleiding, zowel individuele, als groepsbegeleiding.

De informatie over het zorggebruik is afgeleid uit de gegevens over de betaalde eigen bijdragen. Het Centraal Administratie Kantoor (CAK) int de eigen bijdragen per periode van vier weken. Om tot het zorggebruik over heel 2011 te komen is het zorggebruik van de 13 perioden van vier weken geaggregeerd. In de periode van vier weken hebben minder mensen zorg gebruikt dan over heel 2011. In tabel 3.5 is de verhouding van het aantal gebruikers in een vierweek periode en in heel 2011 weergegeven. Het aantal zorggebruikers in vier weken is gemiddeld 73% van het aantal zorggebruikers in heel 2011. Voor huishoudelijke verzorging is dit percentage met 83% het hoogst; voor verpleging met 33% het laagst. Dit lage percentage duidt op meer 'kortdurend' gebruik van verpleging.

⁴⁷ Presentatie 'Samenhang transities social domein is een haalbare kaart voor gemeenten per 1-1-2015' op regionale bijeenkomst transities sociaal domein Rotterdam, 19 juni 2013.

⁴⁸ Dit aantal is een onderschatting, omdat de aantallen zijn gebaseerd op Zorg in Natura en geen rekening is gehouden met pgb's.

Tabel 3.5 Verhouding aantal gebruikers in vierweek periode en aantal gebruikers in heel 2011 per functie

	Aantal gebruikers 18 jaar en ouder in 2011	Aantal gebruikers 18 jaar en ouder in vier week periode in 2011	Verhouding: aantal gebruikers in vier week periode /aantal gebruikers in 2011
Gebruik zorg zonder verblijf (inclusief huishoudelijke verzorging)	739.620	541.335	0,73
Gebruik huishoudelijke verzorging	444.540	369.225	0,83
Gebruik begeleiding individueel	141.795	87.395	0,62
Gebruik groepsbegeleiding	92.705	63.985	0,69
Gebruik persoonlijke verzorging	352.105	203.930	0,58
Gebruik verpleging	179.020	59.895	0,33

Bron: <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/gezondheid-welzijn/cijfers/incidenteel/maatwerk/default.htm>.

Indien de aantallen gebruikers van de verschillende functies bij elkaar worden opgeteld is het aantal aanzienlijk hoger dan het totaal aantal gebruikers van zorg zonder verblijf. Dit betekent dat een deel van de gebruikers van zorg zonder verblijf gebruikt maakt van meerdere functies in een jaar (gemiddeld ruim 1,6 functie per persoon). In tabel 3.6 zijn de percentages gebruikers van slechts één functie in 2011 vermeld.

Tabel 3.6 Percentage gebruikers van één functie zorg zonder verblijf in 2011

	% van aantal gebruikers van de functie	% van aantal gebruikers van zorg zonder verblijf
Uitsluitend gebruik van:		
Huishoudelijke verzorging	52,1	31,3
Begeleiding individueel	37,8	7,2
Groepsbegeleiding	31,8	4,0
Persoonlijke verzorging	23,2	11,1
Verpleging	18,9	4,6

Bron: <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/gezondheid-welzijn/cijfers/incidenteel/maatwerk/default.htm>.

58% van de zorggebruikers maakt in 2011 gebruik van één functie (de som van de laatste kolom in tabel 3.6⁴⁹). Het gebruik van slechts één functie komt het meeste voor onder gebruikers van huishoudelijke verzorging. Ruim de helft van de gebruikers van huishoudelijke verzorging maakt geen gebruik van AWBZ-zorg zonder verblijf. Indien iemand in een jaar gebruik maakt van meerdere functies hoeft dat niet te betekenen dat deze functies ook tegelijkertijd worden gebruikt. Ze kunnen ook na elkaar worden gebruikt.

⁴⁹ Dit getal is hoger dan de getallen in de middelste kolom vanwege een andere noemer: in de middelste kolom alle gebruikers van de functie en in de laatste kolom alle zorggebruikers.

In verband met de voorgenomen knip in de persoonlijke verzorging in een WMO- en een Zvw-deel is nagegaan welk deel van de gebruikers van persoonlijke verzorging ook gebruik maakt van verpleging. Over heel 2011 maakt 38% van de gebruikers van persoonlijke verzorging ook gebruik van verpleging. De kans neemt toe dat beide functies ook tegelijkertijd worden gebruikt als wordt gekeken naar het gebruik in een periode van vier weken. In een vierweek periode maakt 21% van de gebruikers van persoonlijke verzorging ook gebruik van verpleging.⁵⁰ Dit duidt erop dat een aanzienlijke deel van de gebruikers van persoonlijke verzorging en verpleging op jaarbasis beide functies niet tegelijkertijd gebruiken. Dit is in overeenstemming met de eerdere constatering dat verpleging vaak kortdurend wordt gebruikt.

3.2.3 Kansen WMO 2015

Beschikbaarheid van informatie

Het centrale informatieprobleem is de vraag wie welke voorzieningen echt nodig heeft, wie zelf ondersteuning kan organiseren en in hoeverre men in staat is de kosten daarvoor zelf te dragen. Gemeenten beschikken over meer informatie over de situatie en behoeften van hun burgers dan de zorgkantoren (de huidige uitvoerders van de AWBZ), omdat zij meerdere regelingen uitvoeren. Inzet van deze kennis biedt een kans voor gemeenten om 'maatwerk' te leveren indien een beroep op hen wordt gedaan voor ondersteuning, begeleiding en/of verzorging. De gemeenten worden verantwoordelijk voor het organiseren/inkopen van voorzieningen die aansluiten op de behoeften van hun ingezetenen. Ook de 'zelforganisatie' van burgers wordt gestimuleerd. Denk bijvoorbeeld aan het ontstaan van zorgcorporaties.

Beleidsvrijheid

Hoe meer beleidsvrijheid de gemeenten krijgen, hoe groter de kans dat zij de opdracht die zij krijgen kunnen volbrengen. Het gaat er bij beleidsvrijheid om welke ruimte gemeenten krijgen om eigen op de lokale situatie toegesneden keuzen te kunnen maken, bijvoorbeeld wat betreft de toegang tot zorg (de indicatiestelling), maar ook de beoordeling van de eigen mogelijkheden van de burger en diens eigen netwerk, de keuze om een algemene collectieve voorziening dan wel een individuele voorziening aan te bieden en de mogelijkheden om (extra) eigen bijdragen/bijbetalingen te vragen.

Met de invoering van de WMO 2015 vindt een overgang plaats van een recht op zorg binnen de AWBZ (met regels rond de aanspraken) naar een door gemeenten te beoordelen voorziening. Dit geeft ruimte voor innovatie en de inzet van technologie (bijvoorbeeld de inzet van technische hulpmiddelen bij de verzorging, de zogenaamde domotica, toegesneden op individuele omstandigheden). Gemeenten kunnen leren van elkaar.

⁵⁰ Bron: <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/gezondheid-welzijn/cijfers/incidenteel/maatwerk/default.htm>
Personen met zorg zonder verblijf naar combinaties van functies, 2011.

Onder stringente voorwaarden komt er in de WMO 2015 een recht op een pgb.

Economies of scope

Met de uitvoering van de WMO 2015 zijn er voor gemeenten synergievoordelen te halen. 48% van de gebruikers van huishoudelijke verzorging (WMO) in 2011 maakt ook gebruik van AWBZ zorg zonder verblijf in datzelfde jaar (zie tabel 3.5). Ook met de uitvoering van de participatiewet zijn er potentieel synergiemogelijkheden, omdat de doelgroep –met name gebruikers van begeleiding– overeenkomt met die van de Participatiewet. In de leeftijdsgroep 18-64 jaar, de leeftijd van de beroepsbevolking, wordt relatief veel gebruik gemaakt van begeleiding (zie tabel 3.4).

Met de WMO 2015 ontstaan voor gemeenten ook synergiemogelijkheden op het terrein van de infrastructuur. Hierbij valt te denken aan het gemeentelijke beleid op het terrein van de toekomstbestendigheid van de woningvoorraad en de ruimtelijke inrichting.

Economies of scale

Voor zover er in de huidige gecentraliseerde structuur sprake is van overbodige overheadkosten, kunnen deze door de decentralisatie worden vermeden. Het is lastig om in te schatten of en in hoeverre dit het geval is.

Financiële prikkels voor doelmatige uitvoering

Binnen het gemeentefonds komt een ontschot deelfonds voor jeugdzorg, WMO en het participatie budget.⁵¹ Door het wegnemen van schotten in de huidige financiering worden belemmeringen voor doelmatige uitvoering van de WMO 2015, de Jeugdwet en de Participatiewet weggenomen. Een ontschot budget geeft gemeente de autonomie om geld naar eigen lokaal inzicht uit te geven. De gemeenten worden risicodragend voor de uitvoering van de WMO 2015 en krijgen daarmee een doelmatigheidsprikkel. Met het verdwijnen van het schot tussen de huidige WMO en de functie begeleiding en persoonlijke verzorging in de AWBZ verdwijnt ook een afwentelingmogelijkheid.

3.2.4 Risico's WMO 2015

Beschikbaarheid van informatie

Gemeenten krijgen een groot aantal nieuwe taken. Deze opgave vraagt om specifieke kennis en deskundigheid bij gemeenten om goed op de lokale situatie te kunnen inspelen. Het betreft kennis over de indicatiestelling en kennis ten aanzien van zorginkoop/aanbesteding. Het Rijk kan hier gemeenten ondersteunen. Het is niet uitgesloten dat gemeenten bepaalde informatie die lokaal wel degelijk beschikbaar is in praktijk niet mogen gebruiken, omdat het inbreuk maakt op de

⁵¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 400 VII, nr 59.

privacy van burgers.⁵² Zo wordt in de WMO 2015 het uitgangspunt dat eerst naar de eigen mogelijkheden en die van de sociale omgeving wordt gekeken alvorens men een beroep kan doen op ondersteuning door de gemeente. Maar er is uiteraard vanwege het recht op privacy van de burger een grens aan hoe ver de gemeente kan gaan in het verzamelen cq het gebruiken van informatie over iemands sociale omgeving.

Beleidsvrijheid

Beleidsvrijheid is een randvoorwaarde voor gemeenten om hun opdracht te kunnen uitvoeren. Beleidsvrijheid zal ook tot verschillen tussen gemeenten leiden. Verschillen tussen gemeenten als gevolg van maatwerk zijn wenselijk, maar te grote verschillen in kwaliteit en toegang tot voorzieningen zijn dit niet. Beleidsvrijheid houdt immers ook in dat gemeenten binnen de kaders van de WMO 2015 aanvragen voor ondersteuning, begeleiding en/of verzorging (gedeeltelijk, bijvoorbeeld minder uren) kunnen weigeren of een aanbod kunnen doen van een arrangement dat niet de voorkeur heeft van de aanvrager (bijvoorbeeld een algemene of collectieve voorziening in plaats van een individuele voorziening). De wetgever zal in de WMO 2015 een wettelijke basisnorm stellen voor verantwoorde maatschappelijke ondersteuning van goed niveau⁵³ en de burger kan naar de rechter stappen om te laten toetsen of de gemeente zich aan de wet gehouden heeft. Bovendien is er sprake van democratische controle op het geboden voorzieningenniveau door de gemeenteraad.

Overgangsrechten en de plicht om (onder stringente voorwaarden) pgb's te verstrekken, beperken de beleidsvrijheid van de gemeenten. Voorts kunnen burgers de eis om vooral het eigen sociale netwerk aan te boren ervaren als een breuk met verworven rechten. Dit ondergraaft de bereidheid om mee te werken aan het 'keukentafelgesprek', vooral als verschil van inzicht dreigt over de uitkomst van het gesprek.

Diseconomies of scope

Met de invoering van de WMO 2015 verdwijnen niet alleen schotten, er ontstaan ook nieuwe schotten. Zo wordt de functie persoonlijke verzorging opgeknipt in een WMO-deel en een Zvw-deel en ontstaat een schot tussen zorg en ondersteuning in de thuissituatie (WMO 2015 en Zvw) en de kern-AWBZ voor intramurale ouderen- en gehandicaptenzorg. Een aanzienlijke deel van de gebruikers van persoonlijke verzorging en verpleging in 2011 gebruikt beide functies niet tegelijkertijd (zie paragraaf 3.2.2). Alleen indien beide functies tegelijkertijd worden gebruikt valt de persoonlijke verzorging onder de Zvw (uitgevoerd door de zorgverzekeraars); in alle andere gevallen onder de WMO 2015 (uitgevoerd door de gemeenten). Goede

⁵² Bovenberg, A.L. en C.N. Teulings, 1996, Doelmatigheid, rechtvaardigheid, rechtsgelijkheid en privacy, *ESB nr. 4085*, pp. 1008-1012.

⁵³ Bijlage bij TK 2012-2013, 30 597, nr 296

samenwerking tussen gemeenten en zorgverzekeraars is van belang om cliënten zo min mogelijk te laten merken van deze knip in de persoonlijke verzorging. Een schot kan ook leiden tot afwenteling en de gewenste samenwerking in de weg staan.

Diseconomies of scale

Met de WMO 2015 gaan meer partijen begeleiding en persoonlijke verzorging inkopen dan nu het geval is, ruim 400 gemeenten in plaats van 32 zorgkantoren. De kans bestaat dat de aanbieders hierdoor in een sterkere onderhandelingspositie komen, die ze kunnen uitbuiten om ruimere marges te bedingen.

De versnippering van contracten tussen zorgaanbieders en de veelheid aan gemeenten met elk hun eigen prioriteiten en productdefinities kan ook tot een intransparante en daarmee inefficiënte markt leiden. Samenwerking van gemeenten bij zorginkoop en standaard inkoopcontracten zijn noodzakelijk om dit tegen te gaan.

Financiële prikkels voor doelmatige uitvoering

De gemeenten worden risicodragend voor de uitvoering van de WMO 2015 en krijgen daarmee een prikkel om doelmatigheid en kwaliteit af te wegen tegen de kosten. De keerzijde is dat gemeenten hierdoor ook kunnen beknibbelen op zorg en dat degenen die zorg en ondersteuning nodig hebben deze niet (voldoende) krijgen. Een belangrijke randvoorwaarde voor een doelmatige uitvoering is een adequaat verdeelmodel om het beschikbare budget over de gemeenten te verdelen. Voor een doelmatige uitvoering van de WMO 2015 is een goede samenwerking tussen gemeenten en zorgverzekeraar van belang. Het is van belang dat de (financiële) prikkels voor gemeenten en zorgverzekeraars stimuleren tot samenwerking en niet tot afwenteling op elkaar of van of naar de kern-AWBZ (zie ook de paragraaf over *diseconomies of scope* hierboven).

3.3 Participatiewet

3.3.1 Financiële stromen Participatiewet

Met de invoering van de Participatiewet worden gemeenten verantwoordelijk voor de uitkeringsverstrekking en re-integratie van gedeeltelijk of tijdelijk arbeidsongeschikte jongeren en een voorziening voor beschut werk voor wie geen regulier werk kan verrichten.⁵⁴ Gemeenten zijn op dit moment reeds verantwoordelijk voor het uitvoeren van de bijstand en sociale werkvoorziening. Zij krijgen daarnaast de verantwoordelijkheid voor jonggehandicapten met arbeidsvermogen.

Het wetsvoorstel Participatie moet nog worden uitgewerkt en naar de Tweede Kamer gezonden. Op dit moment zijn daarom verschillende details over de precieze invulling van de onderdelen en de daarbij behorende financiële uitwerking nog niet bekend.

Bestaande voorzieningen

De Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) geeft een baan aan mensen met een lichamelijke, psychische of verstandelijke beperking. Het betreft aangepaste werkgelegenheid voor personen die niet onder normale arbeidsomstandigheden aan de slag kunnen. Men moet een WSW-indicatie hebben gekregen via het UWV. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het realiseren van passende arbeidsplekken, zoals detachering, begeleid werken of een sociale werkplaats. In het geval van plaatsing bij een reguliere werkgever kan het beschikbare WSW-budget worden gebruikt voor loonkostensubsidies, aanpassing van de werkplek of begeleiding op de werkvloer, bijvoorbeeld via een jobcoach.⁵⁵ Op dit moment werken circa 100.000 mensen in de sociale werkvoorziening en staan daarnaast ongeveer 20.000 mensen op de wachtlijst. De uitgaven aan WSW bedragen jaarlijks 2,4 mld euro.⁵⁶ Het budget per gemeente wordt verdeeld op basis van het aantal inwoners met een WSW-indicatie, waarbij ernstig arbeidsgehandicapten zwaarder worden meegerekend. De gemeente heeft een taakstelling voor het realiseren van een bepaald aantal werkplekken, maar mag resterend budget vrij besteden. Wanneer een gemeente minder plekken realiseert dan de taakstelling, moet budget worden terugbetaald. Het aanbieden van extra plaatsen moeten uit eigen middelen worden bekostigd.

De Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong) is bedoeld voor mensen die op jonge leeftijd een ziekte of handicap hebben gekregen. Een verzekeringsarts van het UWV bepaalt de mate van arbeidsongeschiktheid. Daarna verstrekt het UWV een uitkering of hulp om werk of een opleiding te vinden. Op dit

⁵⁴ 'Bruggen slaan', Regeerakkoord VVD - PvdA, oktober 2012: [Regeerakkoord | Rapport | Rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/04/11/bijlage-overzicht-van-maatregelen.html) en de wijzigingen daarop in het Sociaal Akkoord, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/04/11/bijlage-overzicht-van-maatregelen.html>.

⁵⁵ Op dit moment heeft 6% van het WSW-bestand een dienstbetrekking bij een reguliere werkgever, zie Van Santen, P., M. van Oploo en M. Engelen, 2012, Wsw-statistiek 2011, Research voor beleid, Zoetermeer.

⁵⁶ Begroting ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, behorend bij Miljoenennota 2013: <http://rijksbegroting.nl/2013/voorbereiding/begroting?hoofdstuk=40.22>.

moment zitten ruim 200.000 mensen in de Wajong en neemt het bestand jaarlijks met circa 10.000 personen toe.⁵⁷ Het structurele Wajong-volume wordt verondersteld ruim 400.000 personen te zijn.⁵⁸ De uitkeringslasten bedragen 2,5 mld euro in 2013 en lopen op tot ruim 5 mld euro structureel.⁵⁹ Tabel 3.7 geeft het aantal uitkeringen ultimo 2012 in de regelingen WSW, Wajong en bijstand. Daarnaast wordt ook de gemiddelde uitkering per regeling gegeven.

Tabel 3.5 Gemiddelde jaaruitkering en aantal uitkeringen

	Gemiddelde jaaruitkering/subsidie	Aantal uitkeringen
	1000 euro per persoon	
WSW	26	102
Wajong	13	227
Bijstand (incl. IOAW/IOAZ)	14	341
Totaal		670

Noot: Aantallen zijn in personen per ultimo 2012. Personen ontvangen niet altijd een volledige uitkering.
Bron: Begroting ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, UWV Juninota 2013 en CBS.

Participatiewet

De sociale werkplaatsen worden per 2015 afgesloten voor nieuwe instroom.⁶⁰ Dit geldt ook voor mensen die wel een indicatie hebben maar nog op de wachtlijst staan. Het zittende bestand blijft in het huidige regime en gemeenten blijven verantwoordelijk voor deze 'WSW oude stijl'. Het zittende bestand zal geleidelijk uistromen via natuurlijk verloop, zoals pensionering of overlijden, totdat uiteindelijk niemand meer tot deze doelgroep behoort. Mensen die niet regulier aan de slag komen, kunnen een beroep doen op gemeenten voor begeleiding naar werk en/of loonkostensubsidie, dan wel een beschutte werkplek. Regionale werkbedrijven kunnen 30.000 beschutte werkplekken gaan organiseren.

De afsluiting van de WSW en gedeeltelijke omvorming tot beschutte werkplekken levert een structurele besparing op van 650 mln euro. Gemeenten krijgen budget voor begeleiding in 30.000 beschutte werkplekken. Daarnaast kunnen loonkostensubsidies worden gebruikt om de voormalige WSW-doelgroep aan regulier werk te helpen. Gemeenten krijgen daarnaast budget voor het zittende bestand dat nog niet is afgebouwd. Tijdelijk, tot circa 2040, ontvangen gemeenten het resterende macrobudget voor het zittende bestand WSW als onderdeel van het gebundeld re-integratiebudget, waarbij rekening wordt gehouden dat vanaf 2015 geen instroom meer plaatsvindt en een efficiencykorting, in zes jaar oplopend tot 290

⁵⁷ UWV, 2013, Juninota 2013. Ontwikkeling wetten en fondsen UWV 2013-2014.

⁵⁸ Rapport brede heroverwegingen, 2010, Op afstand van de arbeidsmarkt.

⁵⁹ Begroting ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, behorend bij Miljoenennota 2013.

⁶⁰ Zie de bijlage bij het Sociaal Akkoord tussen kabinet en sociale partners:
<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/04/11/bijlage-overzicht-van-maatregelen.html>.

mln euro, wordt toegepast.⁶¹ Het resterende WSW-budget wordt verdeeld op basis van een individueel per gemeente bepaalde actuariële afbouw van het bestand.⁶²

De toegang tot de Wajong wordt vanaf 1 januari 2015 beperkt tot volledig en duurzaam arbeidsongeschikten. Het UWV blijft de bestaande regeling uitvoeren. Het zittende bestand Wajong wordt iedere vijf jaar herkeurd. Wie niet (meer) in aanmerking komt voor Wajong kan een beroep doen op de gemeenten voor een uitkering of begeleiding naar werk.

De beperking van de Wajong levert een structurele besparing van 1,2 mld euro op. Gemeenten krijgen budget voor begeleiding of uitkering aan 'Wajongers' met arbeidsvermogen, waaronder de huidige Wajongers die niet door de herkeuring komen. Gemeenten kunnen re-integratiebudget en loonkostensubsidies gebruiken om mensen met afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk te helpen. Bedrijven en overheid hebben zich garant gesteld voor het beschikbaar stellen van een toenemend aantal extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking, zoals ex-Wajongers of WSW-ers. Dit wordt na overleg met sociale partners en gemeenten omgezet in een verplicht quotum als bij de eerste meting in 2016 blijkt dat de streefwaarden niet gehaald zijn. Eveneens krijgen gemeenten budget om de effecten van de kostendelersnorm te compenseren.⁶³ Tabel 3.8 geeft een overzicht van de verwachte bezuiniging als gevolg van de Participatiewet.

Tabel 3.6 Bezuiniging Participatiewet conform Sociaal akkoord

	Grondslag in 2015	Structurele bezuiniging
In mln euro		
WSW	ca. 2.400	-650
Wajong	ca. 2.900	-1.180
Loonkostensubsidie		385
Baangarantie		-370
Compensatie kostendelersnorm		100
Totaal		-1.715
Bron: Sociaal akkoord, bijlage 2.		

⁶¹ Dit betekent een daling van het subsidiebedrag per werkplek met circa 3.000 euro tot ongeveer 22.700 euro. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Contouren Participatiewet, 21 december 2012: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2012/12/21/kamerbrief-contouren-participatiewet.html>.

⁶² Conform de verdeelsystematiek zoals uitgewerkt in Tempelman, C., C. Berden, M. Heekelaar en L. Kok, 2011, Bouwstenen verdeelmodel participatiebudget. Eindrapport, SEO Economisch onderzoek, Amsterdam.

⁶³ Kostendelersnorm is een andere omschrijving voor huishouduitkeringstoets. Deze maatregel uit het Regeerakkoord betekent dat iemands bijstandsuitkering lager wordt naarmate een huishouden uit meer volwassen personen bestaat.

Loonkostensubsidie

Het instrument loonkostensubsidie beoogt de kansen op een reguliere baan te verbeteren voor mensen met een verminderde productiviteit, zoals arbeidsgehandicapten. De werkgever ontvangt van de gemeente een loonkostensubsidie en betaalt zodoende minder dan het wettelijk minimumloon voor werknemers met productiviteit lager dan 80% van het minimumloon.

De werknemer wordt beloond conform de CAO. De werkgever betaalt de loonwaarde op basis van de productiviteit van de werknemer. Het verschil tussen de loonwaarde en minimumloon, tot maximaal 70% minimumloon, is voor rekening van de gemeente. Het verschil tussen 100% minimumloon en het CAO-loon is voor rekening van de werkgever. Het kabinet zal, in overleg met betrokken partijen en op basis van de resultaten van de pilot loondispensatie, de invulling van de loonkostensubsidies nader uitwerken.(a)

Nederlandse studies duiden op positieve resultaten, hoewel uit internationale empirische studies voornamelijk geen duidelijk oordeel komt over de effectiviteit van dit type arbeidsmarktbeleid..(b) Arbeidsgehandicapten hebben meestal te maken met een productiviteitsval. Dat betekent dat zij niet voldoende productief zijn om hun arbeidskosten terug te verdienen en voor werkgevers loont het dan niet om hen in dienst te nemen. Met een loonkostensubsidie wordt het voor werkgevers financieel aantrekkelijker om mensen met een productiviteit lager dan het minimum CAO-loon aan te nemen. In de praktijk zal dit instrument echter moeizamer werken dan in theorie.

Aan loonkostensubsidies kleef een aantal haken en ogen. Dit volgt uit het feit dat de loonwaarde niet a priori wordt geobserveerd en daardoor moeilijk precies te bepalen is. Bij een te hoge loonwaarde wordt de potentiële medewerker onaantrekkelijk terwijl een te lage loonwaarde leidt tot geldverspilling en een windfall gain voor de werkgever.(c) Desalniettemin is het aannemelijk dat de loonkostensubsidie lager uitvalt dan de alternatieve uitkeringslasten of begeleidingskosten in een sociale of beschutte werkplaats. Verder wordt vaak gewezen op gevolgen zoals stigmatisering en administratieve lasten. Om die redenen zouden financiële werkgeversprikkelers voor zwakke groepen op de arbeidsmarkt weinig effect sorteren.(d) Een ander mogelijk argument tegen loonkostensubsidie is dat daarmee andere groepen aan de onderkant van de arbeidsmarkt worden verdrongen. Extra banen voor gesubsidieerde arbeidsgehandicapten zou ten koste gaan van banen voor bijvoorbeeld laagopgeleiden of langdurig werklozen. Volgens de economische theorie is de arbeidsmarkt op de lange termijn echter in evenwicht en is geen sprake van verdringing.

(a) Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Participatiewet en quotum na sociaal akkoord, 27 juni 2013. Bouma, S., C.M. van Ommeren, A. Vennekens en S.M. Visser, 2012, Aan de slag met loondispensatie. Van deelnemer naar werknemer IV: Evaluatie van de pilot Werken naar Vermogen Loondispensatie. Vierde Voortgangsrapportage, Research voor Beleid, Zoetermeer.

(b) Het aantal en aandeel Wajongers dat met loondispensatie bij een reguliere werkgever werkt is toegenomen, terwijl het aandeel Wajongers in de sociale werkvoorziening is afgenomen: UWV, 2013, Wajongers aan het werk met loondispensatie, 11 juli 2013. De tussentijdse evaluatie van de pilot loondispensatie is ook positief op dit onderdeel. Zie ook: CPB, 2006, Re-inventing the welfare state, maart 2006. Card, D., J. Kluve en A. Weber, 2010, Active labour market policy evaluations: A meta-analysis, *The Economic Journal*, 120: F452-F477. J. Kluve, 2010, The effectiveness of European active labor market programs, *Labour Economics*, 17: 904-918.

(c) CPB, 2012, Notitie voor rondetafelgesprek Tweede Kamer over de Wet Werken naar Vermogen (WWNV), 14 maart 2012. Koning, P.W.C., 2012, Uitvoering van de sociale zekerheid met 'de kennis van toen', *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 44: 4. K. Goudswaard, 2012, Wet 'Werken naar vermogen' zal onvoldoende gaan werken, *Me Judice*, 21 maart 2012.

(d) Graaf-Zijl, M. de, P. Berkhout, P. Hop en D. de Graaf, 2006, De onderkant van de arbeidsmarkt vanuit werkgeversperspectief: De rol van percepties bij de selectie van laagopgeleide sollicitanten, SEO Economisch Onderzoek, Amsterdam.

De budgetten voor bijstand, WSW en re-integratie lopen al grotendeels via de gemeenten, zie tabel 3.9. Zij ontvangen een algemene uitkering via het Gemeentefonds en specifieke uitkeringen voor inkomensondersteuning (inkomensdeel), sociale werkvoorziening (WSW-budget) en participatiebudget (werkdeel). Het inkomensdeel WWB bedraagt momenteel 5,3 mld euro. Het budget

WSW bedraagt 2,4 mld euro en het Participatiebudget 860 mln euro.⁶⁴ Een specifieke uitkering betreft geormerkt geld dat alleen voor een bepaald doel gebruikt mag worden.

Met de invoering van de Participatiewet zal het inkomensdeel toenemen vanwege de toevoeging van budget voor loonkostensubsidies. Het WSW-budget oude stijl zal verminderen en uiteindelijk ophouden. Hiervoor in de plaats komt budget voor beschutte werkplekken. Het kabinet heeft aangegeven de budgetten zoveel mogelijk te willen ontschotten. Dit betekent dat het Participatiebudget inclusief WSW/beschut werk (gebundeld re-integratiebudget) wordt gebundeld met budget voor Jeugdzorg en WMO in een deelfonds binnen het Gemeentefonds.⁶⁵ Aan het Gemeentefonds worden middelen toegevoegd om uitvoeringskosten te dekken die gepaard gaan met de grotere doelgroep die gemeenten moeten bedienen.

Tabel 3.7 Overzicht specifieke uitkeringen ministerie SZW

	Begroot bedrag 2013
	In mln euro
WSW	2.355
Gebundelde uitkering: WWB, IOAW, IOAZ, Bbz	5.349
Participatiebudget	861
Overig (verzameluitkering)	5
Totaal	8.570

Bron: Overzicht specifieke uitkeringen per ministerie in 2013.

3.3.2 Kansen Participatiewet

Beschikbaarheid van informatie

Gemeenten hebben een grotere hoeveelheid informatie tot hun beschikking.⁶⁶ Mede als gevolg van de verschillende decentralisaties weet de gemeente meer over de situatie waarin een werkzoekende zich bevindt. Gemeenten hebben meer contact met gezinnen, kunnen dossiers op verschillende terreinen aan elkaar koppelen en kennen werkzoekenden daardoor beter. Zij zijn daardoor beter in staat om de behoefte van mensen te beoordelen en kunnen hun begeleiding daarop afstemmen.

Beleidsvrijheid

De Participatiewet geeft gemeenten beleidsvrijheid. Decentralisatie van de uitvoering geeft de mogelijkheid om voorzieningen aan te passen aan de voorkeuren van de

⁶⁴ Overzicht van de specifieke uitkeringen per ministerie in 2013: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/documenten-en-publicaties/publicaties/2013/05/15/overzicht-van-de-specifieke-uitkeringen-per-ministerie-in-2013.html>. In het Participatiebudget zijn het re-integratiebudget (SZW), het budget voor inburgering (BZK) en het budget voor volwasseneneducatie (OCW) samengevoegd.

⁶⁵ Decentralisatiebrief, februari 2013: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/02/19/kamerbrief-aanpak-decentralisaties-op-terrein-van-ondersteuning-participatie-en-jeugd.html>.

⁶⁶ Bovenberg, A.L. en C.N. Teulings, 1996, Doelmatigheid, rechtvaardigheid, rechtsgelijkheid en privacy, *Economisch Statistische Berichten*, 81(4085): 1008.

lokale bevolking. Zo kunnen gemeenten zelf beschut werk organiseren of regionaal arbeidsmarktbeleid ontwikkelen. Gemeenten kunnen op deze manier de best practice van elkaar leren. Binnen de wettelijke kaders van de Participatiewet bepalen gemeenten de indicatiestelling voor beschut werk of wie voor een loonkostensubsidie in aanmerking komt. Met één ongedeeld participatiebudget kunnen gemeenten zelf een afweging maken met betrekking tot de inzet van deze middelen. Hier ligt ook een risico in het ontstaan van regionale verschillen (zie paragraaf 3.3.3).

Economies of scope en externaliteiten

De Participatiewet maakt onderdeel uit van een decentralisatieoperatie op het gebied van werk, zorg en jeugd. Op die manier wordt getracht *economies of scope* te realiseren in de uitvoering van diverse regelingen die grotendeels bij dezelfde doelgroep terecht komen. Uit diverse onderzoeken blijkt dat bij (langdurige) uitkeringsafhankelijkheid vaak sprake is van 'multiproblematiek', zoals een combinatie van gezondheidsproblemen, psychische problemen, verslaving, mishandeling of misbruik, contact met politie of justitie en schulden.⁶⁷ De budgetten voor deze regelingen worden samengevoegd zodat gemeenten een keten van voorzieningen kunnen bieden die onder andere bestaat uit preventie, (jeugd)zorg, inkomensondersteuning, schuldhulpverlening en re-integratie en activering.

Afwenteling van de bijstand naar de Wajong wordt verminderd doordat gemeenten de integrale financiële verantwoordelijkheid krijgen voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt. De decentralisering van de bijstand heeft geleid tot een vermindering van het aantal bijstandsuitkeringen, maar deze afname is voor een substantieel gedeelte in de Wajong terecht gekomen.⁶⁸ Voorheen konden gemeenten hun bijstandspopulatie screenen op jonggehandicapten die voor Wajong in aanmerking komen. Deze route vervalt grotendeels in de Participatiewet, omdat het schot tussen gehandicapten met arbeidsvermogen en volledig en duurzaam arbeidsongeschikten duidelijker is. Zonder de mogelijkheid van afwenteling van bijstand naar Wajong, wordt de uitstroom naar werk belangrijker.

Voor gemeenten neemt het marginale rendement op re-integratie toe wanneer het budget vrij besteedbaar is ten opzichte van een situatie waarin sprake is van geoormerkt budget, waarvan verwacht mag worden dat dit wordt opgemaakt. Daarbij mag ook verwacht worden dat de gemeenteraad strengere controle uitoefent op eigen budget en dat ontschot budget gemeenten bovendien meer autonomie geeft om geld naar eigen inzicht uit te geven. Via het inkomensdeel hebben gemeenten een prikkel om participatiemiddelen efficiënt te besteden, omdat succesvolle re-integratie leidt tot een vermindering van de uitkeringslasten. Het aan de marge effectiever

⁶⁷ Bosselaar, H., E. Maurits, P. Molenaar-Cox en R. Prins, 2010, Multiproblematiek bij cliënten: Verslag van een verkenning in relatie tot (arbeids)participatie, Meccano kennis voor beleid en AStri Beleidsonderzoek en -advies. Bouma, S., C.M. van Ommeren, A. Vennekens en S.M. Visser, 2012, Aan de slag met loondispensatie. Van deelnemer naar werknemer IV: Evaluatie van de pilot Werken naar Vermogen Loondispensatie. Vierde Voortgangsrapportage. Research voor Beleid, Zoetermeer.

⁶⁸ Van Vuuren, D.J., F. van Es en G. Roelofs, 2011, Van Bijstand naar Wajong, CPB Policy Brief.

uitgegeven van euro's betekent niet per se een toename van uitgaven aan re-integratie. Een euro wordt alleen aan re-integratie uitgegeven wanneer gedacht wordt dat die volledig 'terugverdiend' wordt. Dit heeft het risico dat vanuit maatschappelijk oogpunt onvoldoende aan re-integratie wordt besteed (zie paragraaf 3.3.3).

Economies of scale

Op gemeenteniveau bestaan mogelijk schaalvoordelen. Het is op voorhand niet vast te stellen wat de optimale schaalgrootte is voor de uitvoering van de diverse regelingen en of dit centraal of decentraal het meest efficiënt uitgevoerd kan worden. Gemeenten hebben een uitvoeringsorganisatie in huis voor de bijstand, waardoor het mogelijk efficiënt is om meerdere regelingen, zoals ook Wajong, via gemeenten uit te voeren. Op centraal niveau bestaat het risico dat een uitvoeringsorganisatie te groot wordt en vanwege overheadkosten niet het meest efficiënt is. Gemeenten kunnen samenwerken op onderdelen waar schaalvoordelen belangrijk zijn.

Financiële prikkels voor doelmatige uitvoering

Gemeenten ervaren in het algemeen een sterke prikkel om hun uitkeringsuitgaven te verlagen, omdat zij het resterende budget vrij kunnen besteden. Zo is uit evaluaties gebleken dat gemeenten het aantal bijstandsuitkeringen hebben weten te verminderen na de decentralisatie van de WWB.⁶⁹ Verwacht mag worden dat gemeenten meer dan het UWV een prikkel hebben om de uitgaven in het kader van de Wajong te beperken. Daarnaast neemt voor een deel van deze doelgroep de prikkel tot werken toe omdat zij hun uitkering verlaagd zien worden of zien vervallen, aangezien de polisvoorwaarden in de bijstand strenger zijn dan in de Wajong, met name voor samenwonenden en inwonenden. Binnen de WSW krijgen gemeenten te maken met een efficiencykorting en wordt in de berekening van de hoogte van het resterende WSW-budget verondersteld dat sprake is van natuurlijk verloop. Hieruit volgt een financiële prikkel om de bedrijfsvoering te verbeteren en het zittende bestand naar regulier werk te begeleiden.

De Participatiewet is gericht op het activeren van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt, zoals gedeeltelijk arbeidsgehandicapten, die anders uitkeringsafhankelijk zouden zijn. De hervorming kan worden vergeleken met de afschaffing van de WAO en omvorming tot WIA. Sindsdien is de instroom in arbeidsongeschiktheidsregelingen (behalve de Wajong) verminderd.⁷⁰ De Participatiewet geeft daarbij nog meer aandacht aan de vraagkant van de arbeidsmarkt, door werkgelegenheid voor arbeidsgehandicapten te stimuleren via loonkostensubsidie en een (vrijwillig) quotum. Sinds 2010 experimenteren 32 gemeenten met loondispensatie en het UWV gebruikt het instrument al langer. Het aantal toekenningen door het UWV is de afgelopen jaren bijna verdubbeld en het

⁶⁹ Kok, L., I. Groot en D. Güler, 2007, Kwantitatief effect WWB, SEO Economisch onderzoek, Amsterdam. Van Es, F., 2010, Invloed WWB op gebruik bijstand, CPB document 209.

⁷⁰ Zie bijvoorbeeld Van Sonsbeek, J.M. en R.H.J.M. Gradus, 2012, Estimating the effect of recent disability reforms in the Netherlands, *Oxford Economic Papers*.

aantal werkende Wajongers dat met loondispensatie bij een reguliere werkgever werkt is gestegen tot bijna 12.000 in 2011. Het aandeel toekenningen loondispensatie onder Wajongers bij een reguliere werkgever is 40%, waarvan 75% ook wordt ondersteund met een jobcoach, loonkostensubsidie of inzet re-integratietraject.⁷¹ Gemeenten hebben tussen 2010 en 2012 circa 250 dienstverbanden met loondispensatie gerealiseerd.⁷² Wanneer gemeenten erin slagen om mensen met afstand tot de arbeidsmarkt zo veel mogelijk aan de slag te helpen, kan dit een forse vermindering van het aantal uitkeringen betekenen.

3.3.3 Risico's Participatiewet

Beleidsvrijheid

Beleidsvrijheid leidt mogelijk tot regionale verschillen in voorzieningen. Dit vloeit voort uit lokale wensen en keuzes die lokale politici maken. In dat geval is sprake van maatwerk. Maar deze verschillen kunnen ook leiden tot protesten vanuit burgers of lokale lobbygroepen wanneer in een aangrenzende gemeente een hoger voorzieningenniveau wordt gerealiseerd, bijvoorbeeld meer budget voor re-integratie of meer begeleiding in beschutte werkplaatsen. Burgers kunnen vervolgens 'stemmen met hun voeten'⁷³ door te verhuizen en een beroep te doen op de voorzieningen in een andere gemeente. In hoeverre hiervan sprake zal zijn is afhankelijk van de verhuismobiliteit van de doelgroep.

De verhouding tussen het aantal arbeidsgehandicapten en het aantal baanopeningen kan per regio sterk verschillen. Met de beperking van de Wajong en het aantal sociale werkplaatsen, zullen deze doelgroepen voortaan een beroep doen op de gemeenten. Gemeenten moeten proberen deze mensen aan regulier werk te helpen, terwijl overheid en bedrijven hebben afgesproken een toenemend aantal banen open te stellen voor arbeidsgehandicapten. Het beroep op Wajong en WSW laat echter grote regionale verschillen zien, met een grotere omvang in de perifere regio's, voornamelijk in het noorden van het land.⁷⁴ Dit brengt financiële risico's met zich mee voor gemeenten waar mogelijk een tekort aan quotumbanen ontstaat. Een verdeelmodel voor de begeleiding van de nieuwe doelgroep beschut werk moet nog uitgewerkt worden. Met name voor kleine gemeenten kunnen herverdeeleeffecten optreden omdat bij een kleine WSW-populatie het wel of niet uistromen van een persoon een sterke invloed heeft op het budgetaandeel.⁷⁵

⁷¹ UWV, 2013, Wajongers aan het werk met loondispensatie, 11 juli 2013.

⁷² Bouma, S., C.M. van Ommeren, A. Vennekens en S.M. Visser, 2012, Aan de slag met loondispensatie. Van deelnemer naar werknemer IV: Evaluatie van de pilot Werken naar Vermogen Loondispensatie. Vierde Voortgangsrapportage. Research voor Beleid, Zoetermeer.

⁷³ Tiebout, C.M., 1956, 'A pure theory of local expenditures', *The Journal of Political Economy*, 64 (5): 416-424.

⁷⁴ Edzes, A., R. Rijnks en J. van Dijk, 2013, Quotumregeling arbeidsgehandicapten en regionale verschillen, *Economisch Statistische Berichten*, 98 (4653).

⁷⁵ Tempelman, C., C. Berden, M. Heekelaar en L. Kok, 2011, Bouwstenen verdeelmodel participatiebudget. Eindrapport, SEO Economisch onderzoek, Amsterdam.

Economies of scope en externaliteiten

Externe effecten kunnen optreden wanneer het belang van (individuele) gemeenten niet overlapt met het gemeenschappelijke belang. De maatschappelijke baten van re-integratie zijn waarschijnlijk groter dan de besparing op uitkeringslasten. Zo is er sprake van een extern effect doordat het Rijk extra belastinginkomsten ontvangt wanneer iemand werkt in plaats van een uitkering ontvangt, hoewel het toepassen van premiekortingen voor arbeidsgehandicapte werknemers dit externe effect vermindert. Deze baten worden niet meegenomen in de afweging van de gemeente. Hetzelfde geldt voor positieve spillovers van gemeentelijk arbeidsmarktbeleid. Mogelijk slaan niet alle re-integratie-inspanningen binnen de gemeentegrenzen neer, bijvoorbeeld via een vacaturewebsite van een sociale dienst die ook door inwoners van andere gemeenten kan worden geraadpleegd. Aangezien arbeidsmarktregio's in het algemeen niet samenvallen met de gemeentegrenzen, worden de baten van regionaal arbeidsmarktbeleid niet volledig door gemeenten geïnternaliseerd. Een ongedeeld, vrij besteedbaar re-integratiebudget leidt mogelijk tot onderbesteding door gemeenten. In theorie is het mogelijk dat gemeenten geen financiële prikkel meer hebben om beschutte werkplaatsen te realiseren. Of de beschikbare middelen liever besteden aan bijvoorbeeld WMO in plaats van aan arbeidsmarktbeleid. Aannemende dat re-integratie een effectief instrument is, geeft dit een structureel hoger aantal bijstandsontvangers en een uitverdieneffect via de uitkeringslasten.⁷⁶

Economies of scale

Indien gemeenten schaalnadelen ervaren kan (tijdelijk of permanent) sprake zijn van hogere uitvoeringskosten. Gemeenten moeten vanaf invoering van de Participatiewet gelijktijdig mensen vanuit een uitkering naar de arbeidsmarkt brengen en besparen op begeleidings- en re-integratiekosten, terwijl een deel van de gemeenten de organisatie of expertise (nog) niet in huis heeft. Als gevolg van transitiekosten zullen schaalnadelen op de korte termijn waarschijnlijk groter zijn dan op de lange termijn.

Door middel van samenwerkingsverbanden kunnen schaalnadelen of onvoldoende expertise worden tegengegaan. Anderzijds geeft samenwerking een verlies aan bestuurlijke invloed en beleidsvrijheid. Sinds de decentralisatie van de uitvoering van de WWB werken gemeenten op verschillende manieren samen. In 2007 werkten circa 35% van de gemeenten in samenwerkingsverbanden. Deze samenwerking beperkt zich niet tot de WWB, maar heeft soms ook betrekking op het gebied van werk, zorg en onderwijs.⁷⁷

⁷⁶ CPB, 2007, De maatschappelijke kosten en baten van re-integratie, 6 juli 2007.

⁷⁷ Inspectie Werk en Inkomen, 2007, Samenwerking tussen gemeenten op het terrein van de Wet werk en bijstand: Een verkennende studie. SZW, 2007, Werkt de WWB? Resultaten van de ontwikkeling van nieuwe verhoudingen tussen Rijk en gemeenten, Beleidsdoorlichting artikel 30 begroting SZW 2007.



Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
T (070) 3383 380

info@cpb.nl | www.cpb.nl

September 2013