



Centraal Planbureau

Hoogte uitkering
stuurt lokale
uitgaven

*Risico op
afwenteling
blijft relevant*



CPB Policy Brief | 2015/08

Financiering decentralisaties

Betalen zonder te bepalen?

Mark Kattenberg
Wouter Vermeulen

Samenvatting

Het Rijk geeft gemeenten een uitkering om de decentralisaties binnen het sociaal domein te financieren, maar verplicht hen niet het geld hieraan uit te geven. Zij heeft daardoor geen garantie dat gemeenten de uitkering uitgeven aan het sociaal domein. Ervaringen met de decentralisatie van huishoudelijke verzorging in 2007 geven echter aan dat ook zonder bestedingsvoorwaarden een uitkering de specifieke gemeentelijke uitgaven beïnvloedt. Na een stijging van de vrij-bestedbare uitkering voor huishoudelijke verzorging besteedden gemeenten vijftig cent van iedere euro aan dit type zorg. Na een afname van deze uitkering bezuinigden gemeenten vijftig cent van iedere euro minder op huishoudelijke verzorging. Deze veranderingen in de hoogte van de uitkering hebben lokale verschillen verkleind. Veranderingen in de hoogte van de uitkering waren ook van invloed op het aantal geleverde uren huishoudelijke hulp. Minder geld heeft dus geleid tot minder zorg en vice versa. Gemeenten bleken vooral het aanbod van meer gespecialiseerde en duurdere vormen van huishoudelijke hulp te hebben aangepast.

Een vrij-bestedbare uitkering stuurt gemeentelijke uitgaven dus ook. Maar omdat deze sturing onvolledig is, blijft het risico bestaan op onderbesteding en afwenteling van kosten op andere partijen. Dit blijkt uit ervaringen met de Wet Werk en Bijstand, die de financiering van de bijstand meer het karakter gaf van een vrij-bestedbare uitkering. Hierdoor daalden de gemeentelijke uitgaven aan de bijstand, maar nam het beroep toe op de door het Rijk gefinancierde Wajong.

Beide inzichten zijn belangrijk voor de recente decentralisaties binnen het sociaal domein. Het Rijk kan ook zonder bestedingsvoorwaarden gemeentelijke uitgaven aan het sociaal domein beïnvloeden, door het nationaal beschikbare budget aan te passen of door dit budget anders te verdelen. Het risico op onderbesteding en afwenteling is daarmee kleiner dan verwacht, maar blijft relevant. Het risico op afwenteling treedt bijvoorbeeld op bij de door het Rijk gefinancierde langdurige zorg. Het Rijk kan dit risico beperken door de hoogte van de uitkering afhankelijk te maken van door gemeenten behaalde resultaten, zoals een lage instroom in zorginstellingen. Daarmee behouden gemeenten wel de ruimte om de uitkering naar eigen inzicht te besteden.

1 Inleiding

De recente decentralisaties van langdurige zorg, jeugdzorg en de begeleiding naar werk geeft gemeenten grote vrijheid bij het vormgeven van beleid. Het Rijk gaat nadrukkelijk niet over de beleidsinhoud.¹ Bovendien zijn 'nationale standaarden' in het sociaal domein soms moeilijk via wet- en regelgeving af te dwingen. Financiering blijft dan over als een van de weinige middelen die het Rijk heeft om, indien gewenst, bij te sturen. In eerste instantie zouden gemeenten dan ook (tijdelijk) worden verplicht om de 'brede doeluitkering sociaal domein' die zij sinds 1 januari krijgen volledig te besteden binnen het sociaal domein. Deze bestedingsvoorwaarde is echter nooit ingevoerd.²

Omdat een bestedingsvoorwaarde ontbreekt, krijgen gemeenten een sterke prikkel om op uitgaven te besparen: geld dat ze overhouden kunnen ze nu immers aan iets anders uitgeven. Voor voorzieningen waarvan het niveau moeilijk in wet- en regelgeving is vast te leggen kan dit leiden tot het afwentelen van kosten op nationaal gefinancierde programma's of andere gemeenten en tot ongewenste lokale verschillen in het voorzieningenniveau.³ Daarom is het van belang om te weten in hoeverre het Rijk gemeentelijke uitgaven binnen het sociaal domein nog kan beïnvloeden met de hoogte van een vrij-bestedbare uitkering.

Het is nog te vroeg om te bepalen in hoeverre gemeenten in de praktijk de uitkering voor het sociaal domein aan deze nieuwe taken besteden. Of in hoeverre het risico op afwenteling daadwerkelijk optreedt. Die informatie is wel beschikbaar voor de decentralisatie van de huishoudelijke verzorging in 2007 en de invoering van de WWB in 2004. Omdat beide hervormingen ook over sociaal beleid gingen, kunnen hieruit lessen getrokken worden voor de recente decentralisaties in het sociaal domein.

2 Welke financieringswijze bij decentralisaties?

De Financiële-verhoudingswet beschrijft twee soorten uitkeringen die het Rijk kan inzetten om gedecentraliseerd beleid te financieren: een algemene uitkering die vrij-bestedbaar is en een specifieke uitkering, die slechts aan één beleidsdoel uitgegeven mag worden.⁴ Op hun beurt zijn specifieke uitkeringen weer onder te verdelen in uitkeringen waarbij de hoogte van tevoren bepaald is (vaststaande, specifieke uitkering) en uitkeringen waarbij de hoogte afhangt van gemeentelijke uitgaven aan het beleidsdomein (evenredige, specifieke uitkering).

¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken (2013).

² De brede doeluitkering is omgezet in de integratie-uitkering voor het sociaal domein, die bestaat uit drie vrij te besteden uitkeringen voor de langdurige zorg, jeugdzorg en begeleiding naar werk. Het is de bedoeling dat deze uitkering vanaf 2018 opgaat in de algemene uitkering van het gemeentefonds, zie Ministerie van Binnenlandse zaken (2014).

³ Respondenten uit een in opdracht van COELO uitgevoerde enquête geven aan dat regionale verschillen in het sociaal domein door decentralisatie ongewenst zijn. Ook vinden zij dat het Rijk taken moet blijven uitvoeren als decentralisatie leidt tot regionale verschillen. Zie Allers et al. (2013a).

⁴ Wassenaar en Verhagen (2002) bespreken de verschillende soorten algemene uitkeringen die gemeenten ontvangen zoals de 'algemene uitkering uit het gemeentefonds' en verschillende decentralisatie- en integratie-uitkeringen.

De keuze voor een algemene of specifieke uitkering hangt af van de uitruil tussen doelmatigheid op lokaal niveau en sturing vanuit het Rijk. Een vrij-bestedbare, algemene uitkering maximaliseert de prikkel tot een doelmatige aanwending. Gemeenten mogen immers zelf bepalen waaraan en op welke wijze zij het geld uitgeven. Kostenbesparingen kunnen aan de burger worden teruggegeven door andere voorzieningen te verbeteren of belastingen te verlagen. Maar de geboden beleidsvrijheid en doelmatigheidsprikkel kunnen gemeenten in de verleiding brengen om een te laag voorzieningenniveau te leveren of om kosten af te wentelen.⁵

Een specifieke uitkering daarentegen biedt het Rijk meer mogelijkheden tot sturing en leidt de facto tot een minimum niveau van uitgaven aan een voorziening. Een vaststaande, specifieke uitkering is alleen sturend als gemeenten minder uitgeven aan het specifieke beleidsdoel dan de hoogte van de uitkering. Evenredige, specifieke uitkeringen sturen altijd, omdat zij de relatieve prijs van de voorziening verlagen. Een evenredige specifieke uitkering biedt bovendien een verzekering tegen onverwachte hoge kosten, doordat een gedeelte van de kosten door het Rijk of andere gemeenten vergoed wordt.⁶ Het geboden verzekeringsmechanisme verlaagt echter de prikkel om kostenefficiënt te werken. Daarnaast maken gemeenten en het Rijk kosten voor verantwoording en controle van de besteding van specifieke uitkeringen.⁷

Naast financiering op basis van gemeentelijke uitgaven kan het Rijk invloed uitoefenen op het gemeentelijke voorzieningenniveau door de hoogte van de uitkering afhankelijk te maken van output-indicatoren. Gemeenten worden dan niet afgerekend op de hoeveelheid geld die is besteed aan een bepaald doel, maar op de resultaten die ze er mee hebben behaald. Deze vorm van financiering kan bijvoorbeeld worden ingezet om de prikkel tot afwentelen te verkleinen, zoals nader wordt toegelicht in paragraaf 4. Ook kunnen prestatie-indicatoren worden ingezet om gemeenten te belonen voor leveren van kwaliteit.⁸ Wel bestaat bij deze vorm van financieren het gevaar dat meetbare aspecten van gemeentelijke dienstverlening de niet-meetbare aspecten verdringen.

Volgens de conventionele economische theorie heeft een algemene uitkering een te verwaarlozen sturende werking en dient gedecentraliseerd herverdelend beleid daarom gefinancierd te worden met een evenredige, specifieke uitkering. De gedragseconomie voorspelt daarentegen dat het Rijk ook zonder bestedingsvoorwaarden lokale uitgaven kan beïnvloeden, door het macrobudget voor een uitkering aan te passen of anders over gemeenten te verdelen. Dit gebeurt als gemeentebestuurders vinden dat een uitkering uitgegeven hoort te worden aan het doel waarop het bedrag gebaseerd is, ook al is de

⁵ Deze prikkel ontstaat als er sprake is van externe effecten. Deze treden op als huishoudens verhuizen omwille van het voorzieningenniveau of als inwoners geven om het welzijn van mensen met een zorg- of ondersteuningsbehoefte in een andere gemeenten (zie bijvoorbeeld Wildasin, 1991 en Brueckner, 2000). Samenhang van het gebruik van gemeentelijke voorzieningen met voorzieningen die door andere partijen worden gefinancierd kan ook leiden tot externe effecten, zie hoofdstuk 3 uit Vermeulen et al. (2014).

⁶ Het risico dat kosten onverwacht erg hoog zijn treedt met name op als de groep die een beroep doet op de voorziening klein is. Dit gebeurt bijvoorbeeld voor bepaalde vormen van jeugdzorg, zoals wordt beschreven in het kader 'Idiosyncratisch risico' in Vermeulen et al. (2014).

⁷ Verantwoordingskosten voor een specifieke uitkering kunnen oplopen tot vijf procent of meer van het te verantwoorden budget (Algemene Rekenkamer, 2014). Wel maakt de informatie die dit oplevert het mogelijk om gemeenten te vergelijken.

⁸ In Engeland is vanaf 2001 de hoogte van een uitkering afhankelijk van de kwaliteit van de dienstverlening door gemeenten. Hierdoor zijn zowel de kwaliteit als kosten van lokale diensten toegenomen (Lockwood en Porcelli, 2013).

uitkering vrij besteedbaar.⁹ De keuze om een integratie-uitkering op te laten gaan in de algemene uitkering uit het gemeentefonds vermindert volgens deze theorie de sturende werking.

Voor Nederland is er bewijs dat een algemene uitkering inderdaad sturend kan werken. Zo besteden gemeenten tachtig procent van een verandering in de algemene uitkering uit het gemeentefonds aan gemeentelijke taken, en geven zij vijftien procent van een overschot op de uitkering voor de WWB het jaar erop uit aan de bijstand.¹⁰ Of een algemene uitkering stuurt kan dus per beleidsdomein verschillen.

3 Ook vrij-bestedbare uitkering stuurt beleid

Met de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in 2007 is de verantwoordelijkheid voor huishoudelijke hulp gedecentraliseerd van zorgkantoren naar gemeenten. Gemeenten zijn sinds dat moment verantwoordelijk voor de indicatie van gebruikers en de levering van huishoudelijke hulp in natura. In plaats van gebruik te maken van de in natura geboden zorg, kunnen patiënten er ook voor kiezen om bij de gemeente een persoonsgebonden budget (PGB) aan te vragen en zelf een contract af te sluiten met een zorgverlener. Gebruikers betalen voor beide typen een eigen bijdrage. Net zoals bij de recente decentralisaties van de langdurige zorg, de jeugdzorg en begeleiding naar werk hadden gemeenten ruime beleidsvrijheid.

Om gemeenten te stimuleren om scherp in te kopen, ontvangen ze een vrij-bestedbare uitkering, de 'integratie-uitkering Wmo', waarvan de hoogte afhangt van de te verwachten vraag naar huishoudelijke hulp. In 2007, het eerste jaar van de decentralisatie van huishoudelijke verzorging, was de hoogte van de integratie-uitkering nog gebaseerd op de historische uitgaven door zorgkantoren binnen gemeenten. Vanaf 2008 is de hoogte van de uitkering bepaald door middel van een verdeelmodel op basis van gemeentelijke kenmerken die de vraag naar huishoudelijke hulp verklaren. In 2011 is dit verdeelmodel aangepast en uitgebreid met nieuwe variabelen. De introductie en verandering van het verdeelmodel hebben geleid tot aanzienlijk herverdeel-effecten. Dit maakt het mogelijk om na te gaan hoe gemeenten hun uitgaven en zorgaanbod aanpassen na een verandering in de ontvangen uitkering.

De uitgaven van zorgkantoren binnen een gemeente verschilden aanzienlijk. Dit wordt weergegeven door gemeenten te rangschikken op de uitgaven door zorgkantoren en ze in tien gelijke groepen te verdelen. In de veertig gemeenten waar zorgkantoren het minst uitgaven (het eerste deciel) lagen de kosten voor huishoudelijke verzorging in 2005 op gemiddeld 48 euro per inwoner. In de veertig gemeenten waar het meest uitgegeven werd aan huishoudelijke verzorging (het tiende deciel) lagen de uitgaven op gemiddeld 135 euro

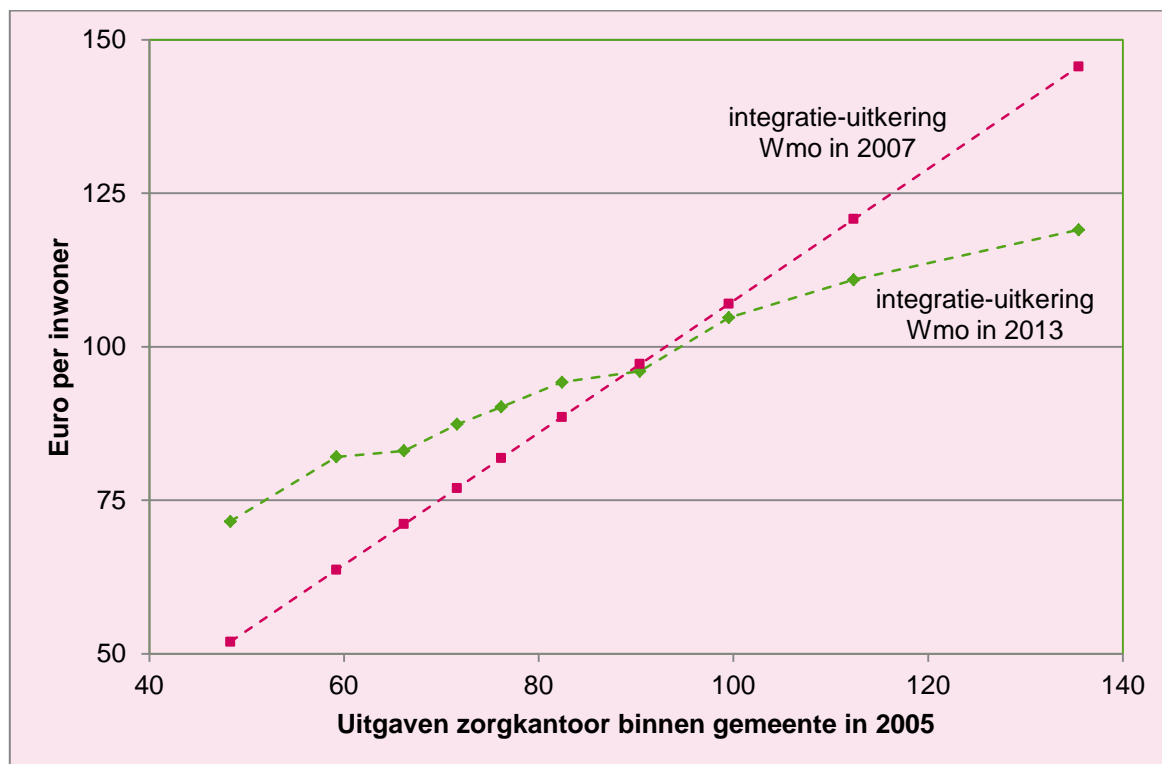
⁹ Dit wordt ook wel potjesdenken ('mental accounting') genoemd. Een andere verklaring is dat gemeenten vrezen om in de toekomst gekort te worden als ze het geld niet uitgeven aan het doel waarvoor de uitkering bestemd is. Hines en Thaler (1995) en Inman (2008) geven een overzicht van verklaringen voor de sturende werking van een algemene uitkering (het 'flypaper effect') en van de internationale empirische literatuur hierover.

¹⁰Zie respectievelijk Vermeulen en Allers (2015) en Allers et al. (2013b).

per inwoner. Dit verschil neemt nauwelijks af door rekening te houden met de bevolkingsopbouw van gemeenten.¹¹

De introductie van het verdeelmodel heeft geleid tot een verandering in de verdeling van uitkering voor de Wmo. Figuur 1 geeft aan dat *grosso modo* de gemeenten waar zorgkantoren in 2005 weinig uitgaven aan huishoudelijke verzorging van deze verandering profiteerden, terwijl gemeenten waar zorgkantoren veel uitgaven er op achteruit gingen.

Figuur 1 Verdeelmodel veranderde verdeling integratie-uitkering Wmo



Welk effect had deze verandering in de hoogte van de uitkering op de uitgaven? Omdat de uitkering vrij-bestedbaar is, hoeft deze niet aan huishoudelijke verzorging uitgegeven te worden. Empirisch onderzoek wijst uit dat de uitgaven aan huishoudelijke verzorging binnen een gemeente toch met 50 cent stijgen na een toename van de uitkering voor de Wmo met een euro. Een afname van de uitkering Wmo met een euro binnen een gemeente leidt tot eenzelfde daling van de uitgaven aan huishoudelijke verzorging. Deze effecten van de financiering staan los van veranderingen in de lokale zorgbehoefte of van de manier waarop gemeenten met de decentralisatie van huishoudelijke verzorging zijn omgegaan.¹²

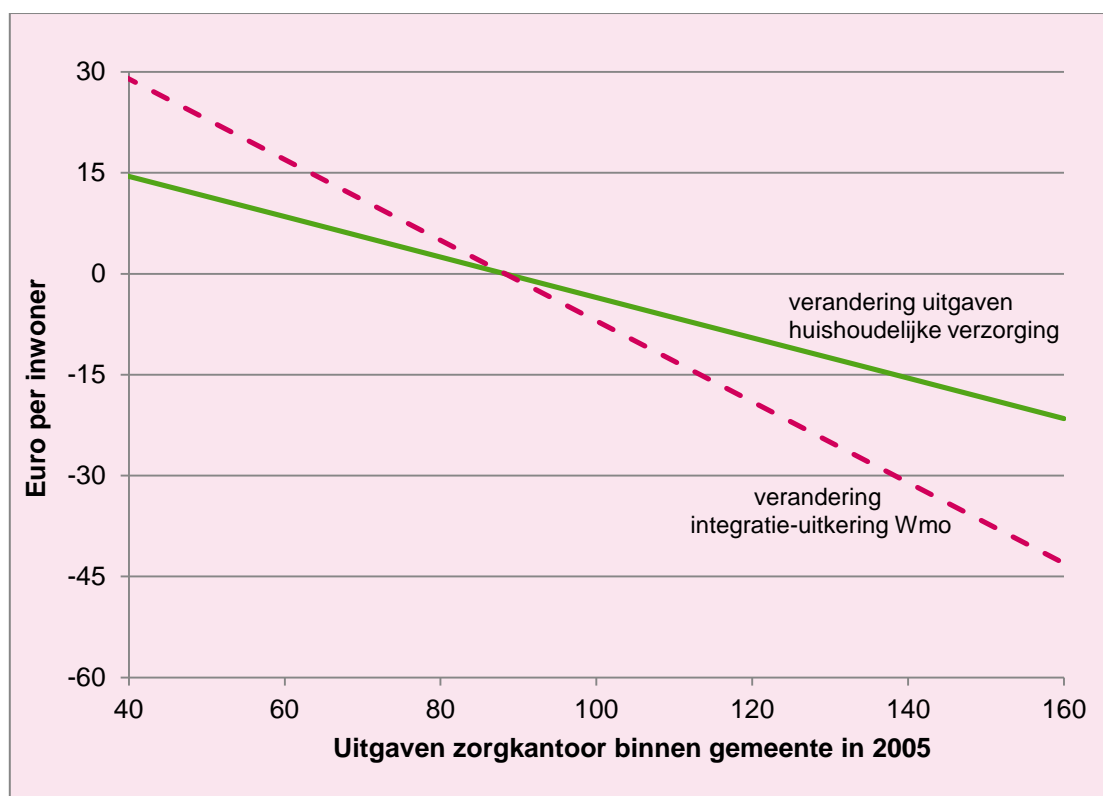
¹¹ Na correctie voor bevolkingsopbouw van de gemeente volgt dat zorgkantoren gemiddeld 49 euro per inwoner uitgaven in het eerste deciel en 128 euro in het tiende deciel. Voor lokale verschillen in bevolkingsopbouw is gecorrigeerd door middel van een regressie van de uitgaven op het percentage inwoners tussen de 65 en 75, tussen de 75 en 85, tussen de 85 en 95 en het percentage inwoners van 95 of ouder. Op basis van deze regressie is voor iedere gemeente geschat hoe hoog de uitgaven door zorgkantoren zouden zijn geweest als de gemeente een gemiddelde bevolkingsopbouw gehad zou hebben.

¹² Deze resultaten zijn gebaseerd op Kattenberg en Vermeulen (2015). Als gemeenten meevallers reserveren om in de toekomst uit te geven aan huishoudelijke verzorging zou het sturende effect op de langere termijn groter zijn. Omdat het onderzoek een termijn van zeven jaar beslaat is het lange termijn effect tenminste gedeeltelijk meegenomen. Het resultaat impliceert niet dat de gemeentelijke uitgaven gelijk zijn aan de helft zijn van de ontvangen uitkering voor de Wmo.

Figuur 2 laat zien dat de uitgaven aan huishoudelijke verzorging gemiddeld met ongeveer 15 euro per inwoner stegen in gemeenten waar in 2005 ongeveer 40 euro per inwoner uitgegeven werd. Ze daalden gemiddeld met 15 euro per inwoner in gemeenten waar in 2005 ongeveer 140 euro per inwoner uitgegeven werd. Dus door de verandering in de financiering zijn de verschillen tussen gemeenten afgenomen. Dit laat onverlet dat door andere redenen de verschillen tussen gemeenten kunnen zijn toegenomen.¹³

De uitkering voor de Wmo had ook effect op het geleverde aantal uur huishoudelijke hulp. Na een stijging van de integratie-uitkering Wmo met zeven euro per inwoner ontvangen gebruikers gemiddeld een extra week huishoudelijke hulp per jaar. Dit wordt vooral gedreven door het effect van de uitkering op meer specialistische huishoudelijke hulp (hulp en regie, HH2). Er is geen bewijs dat het aantal uur standaard huishoudelijke hulp (HH1) aangepast wordt na een stijging of daling van de uitkering.¹⁴ De toekenning van het type huishoudelijke hulp is voor gemeenten dus een belangrijk kanaal om mee- en tegenvallers in de integratie-uitkering Wmo mee op te vangen.

Figuur 2 Helft verandering uitkering opgevangen binnen huishoudelijke verzorging



¹³ Voor de periode na de decentralisatie concluderen Allers en De Groot (2014) dat maximaal een derde van de verschillen tussen gemeenten in het aantal cliënten huishoudelijke hulp per inwoner wordt verklaard door bevolkingskenmerken en dat een aanzienlijk deel dus voortkomt uit verschillen in gemeentelijk beleid en uitvoering.

¹⁴ Dit netto effect kan het resultaat zijn van twee tegengestelde effecten: gemeenten bezuinigen na een daling van de uitkering voor de Wmo op huishoudelijke hulp en tegelijkertijd vervangen ze meer specialistische huishoudelijke hulp door de goedkopere standaard huishoudelijke hulp.

Deze resultaten kunnen niet één-op- één vertaald worden naar het effect van de structurele korting op het macrobudget Wmo met 465 miljoen in 2015. Deze macrokorting valt namelijk samen met de decentralisaties van langdurige zorg, jeugdzorg en participatie. Dat kan leiden tot nieuwe vormen van zorg waardoor uitgaven aan huishoudelijke hulp dalen. Bovendien is bij de macrokorting algemeen bekend dat alle gemeenten moeten bezuinigen, waardoor deze bezuinigingen lokaal eerder worden geaccepteerd. Beide overwegingen maken het aannemelijk dat de structurele korting op het macrobudget een groter effect heeft op de uitgaven aan huishoudelijke verzorging dan een verandering van het verdeelmodel dat hierboven beschreven is. Het effect van veranderingen in het macrobudget, die niet aan grote landelijke beleidswijzigingen gekoppeld zijn, is qua omvang beter vergelijkbaar met het effect van de invoering van het verdeelmodel. Waarschijnlijk vormt een verschuiving naar minder gespecialiseerde en goedkopere vormen van hulp ook bij een macrokorting een belangrijk aanpassingskanaal om deze bezuiniging te realiseren.

4 Het risico op afwenteling blijft relevant

Ervaringen met de invoering van de Wet Werk en Bijstand (WWB) in 2004 maken de relatie inzichtelijk tussen doelmatigheidsprikkel en afwenteling. De WWB verving de Algemene bijstandswet (Abw) die regelde dat gemeenten 90 procent van de gemaakte kosten voor bijstandsuitkeringen en de begeleiding naar werk vergoed kregen door het Rijk. Er was dus sprake van een (ex-post) evenredige, specifieke uitkering waarbij het Rijk nagenoeg alle kosten voor haar rekening nam. Evaluaties wezen uit dat de doelmatigheid van de Abw beperkt was.¹⁵ Dit inzicht maakte de weg vrij voor een financiering van de bijstand die gemeenten meer prikkelde tot doelmatig beleid.

Sinds de invoering van de WWB ontvangen gemeenten een formeel specifieke uitkering voor de bijstandsuitkeringen die ze verlenen. Overschotten zijn echter vrij besteedbaar, terwijl gemeenten tekorten uit eigen middelen moeten aanvullen. Hiermee krijgt deze uitkering het karakter van een algemene uitkering. Wel zijn er meerdere vangnetconstructies die ervoor zorgen dat dat grote schommelingen in het budget worden beperkt en een gemeente een gedeelte van kostenoverschrijdingen vergoed krijgt.¹⁶ Ondanks deze vangnetten is de doelmatigheidsprikkel ten opzichte van de financiering van de Awb versterkt.

Kwantitatief onderzoek geeft aan dat de invoering van de WWB gemeenten geprikkeld heeft om het gebruik van bijstand terug te dringen. Bovendien blijkt dat gemeenten met een tekort op het bijstandsbudget het gebruik van bijstand sterker terugdringen dan gemeenten met een overschot.¹⁷ Ook blijkt het effect op de uitstroom belangrijker dan het effect op de instroom. Structureel daalde door de invoering van de WWB in 2004 het gebruik van de bijstand met ongeveer 6 procent.¹⁸

¹⁵ Zo pasten gemeenten slechts in beperkte mate controle aan de poort toe en was de activerende werking van het begeleidingstraject naar werk gebrekkig. Daarnaast kwam bijstandsfraude veelvuldig voor. Zie Allers et al. (2013b) en de hierin genoemde bronnen.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld het kader 'Vangnetten in Inkomensdeel WWB' in Vermeulen et al. (2014).

¹⁷ Dit wordt geconcludeerd in Stegeman en Van Vuren (2006), Van Es (2009) en meer recent in Allers et al. (2013b).

¹⁸ Van Es (2009).

Hoewel de WWB het gebruik van bijstand heeft doen afnemen, wordt een gedeelte van dit succes verklaard door substitutie met de (nationaal gefinancierde) Wajong. Na de decentralisatie van de WWB verviervoudigde de instroom in de Wajong tot ongeveer 16.000 per jaar (1 op de 12 jongeren).¹⁹ Ten eerste gebeurde dit doordat mensen met een WWB-uitkering na een screening een Wajong-uitkering kregen, ten tweede doordat nieuwe (potentiële) instroom direct een Wajong-uitkering toegekend kreeg. De toegang tot de Wajong werd onafhankelijk bepaald door het UWV. Dit heeft de toename echter niet kunnen voorkomen, waarschijnlijk omdat er een grijs gebied is van cliënten die zowel in de bijstand als de Wajong passen.

In andere landen zijn vergelijkbare ervaringen opgedaan met de hervorming van de bijstand. Het kader hieronder gaat bij wijze van voorbeeld in op de hervorming van de bijstand in de VS. Ook daar heeft het vergroten van de doelmatigheidsprikkel tot afwenteling geleid.

Lessen uit de hervorming van de bijstand in de VS

In de Verenigde Staten is de bijstand in de jaren negentig drastisch hervormd, waarbij net als in Nederland de doelmatigheidsprikkels voor decentrale overheden – in dit geval de staten – werden versterkt. Vóór deze hervorming waren staten verplicht om financiële bijstand (AFDC) te verlenen aan gezinnen met een werkloze hoofdkostwinner (a). De hoogte van deze uitkering werd bepaald door de staat, al stelde de federale overheid bepaalde eisen aan toelatingscriteria en de uitkeringsformule. Om de staten te prikkelen om de uitkering niet te laag te maken, betaalde de federale overheid tussen de vijftig en 78 procent van deze uitgaven door middel van evenredige financiering. Het percentage dat de federale overheid financierde was hoger in arme staten dan in rijke staten, en de totale federale bijdrage aan een staat was onbegrensd.

In 1996 werd de AFDC-uitkering omgezet in een TANF-uitkering (b). Dit ging gepaard met twee fundamentele wijzigingen. De evenredige, specifieke uitkering door de federale overheid werd vervangen door een algemene uitkering. Het totale niveau aan bijstandslasten mocht echter met maximaal 25 procent dalen ten opzichte van historische uitgaven. Daarnaast kregen staten meer beleidsvrijheid om te bepalen wie ze op welke manier zouden ondersteunen. Zo bepalen de staten nu zelf de inkomenseisen, de inkomensgerelateerde korting op de uitkering, vermogens-eisen en de vorm waarin ondersteuning geleverd wordt. Wel heeft de federale overheid het gebruik van de algemene uitkering begrensd: huishoudens ontvangen gedurende maximaal vijf jaar een uitkering die gefinancierd wordt met TANF-gelden (c).

Het effect van het vervangen van de evenredige uitkering door een algemene uitkering op de uitgaven aan bijstand lijkt beperkt te zijn. Op basis van onderzoek naar de gevoeligheid van de hoogte van de gemiddelde bijstandsuitkering voor de door de federale overheid gefinancierde kosten zou de hoogte van de bijstandsuitkering als gevolg van deze hervorming met drie tot veertien procent dalen (d). Door de toegenomen beleidsvrijheid zijn de verschillen in toelatingscriteria tussen staten wel sterk toegenomen (e). Bovendien heeft het afschaffen van de evenredige, specifieke uitkering gezorgd voor het afwentelen van mensen met een bijstandsuitkering op Medicaid (waarvoor de evenredige uitkering niet afgeschaft is) (f).

(a) Aid to Families with Dependent Children (AFDC) is een programma binnen de Social Security Act (SSA), zie Moffitt (2003) voor een uitgebreide beschrijving.

(b) Temporary Aid to Needy Families (TANF) is een programma binnen de Personal Responsibility and Work Reconciliation Act (PRWORA), zie Moffitt (2003) voor een beschrijving van ACDF en TANF.

(c) Al mogen staten voor maximaal 20 procent van hun TANF-gebruikers een uitzondering maken op deze regel.

(d) Voor individuele staten kan het verschil oplopen. De prijselasticiteit van de gemiddelde uitkering is gering (ongeveer -0.14 tot 0.02), zie Ribar en Wilhelm (2005). Craig en Howard (2014) vinden geen bewijs voor een verband tussen de effectieve (netto) prijs van TANF op totale uitgaven.

(e) Zie Blank (2002). Dit paper bevat ook een beschrijving van de hervorming van TANF.

(f) Craig en Howard (2014) vinden bewijs dat de gebruikselasticiteit van Medicaid voor families met kinderen gelijk is aan 0.58. Voor ouderen en gehandicapten die gebruik maken van Medicaid wordt geen effect gevonden.

¹⁹ Van Vuuren et al. (2011).

Het risico op afwenteling blijft niet beperkt tot de bijstand, maar speelt ook bij de decentralisatie van langdurige zorg, zoals de begeleiding waarvoor gemeenten op 1 januari 2015 verantwoordelijk zijn geworden. Er is namelijk een sterke samenhang met zorg waarvoor het Rijk verantwoordelijk blijft, of die bij de zorgverzekeraars terecht komt. Begeleiding die bedoeld is om langer thuis te kunnen blijven wonen kan bijvoorbeeld het beroep op intramurale zorg verminderen. Door die samenhang worden gemeenten onvoldoende geprikkeld om geld uit te geven aan voorzieningen die tot kostenverlaging bij andere partijen leiden. Bovendien hebben gemeenten een financieel belang om cliënten zo snel mogelijk te laten opnemen in een instelling. Wet- en regelgeving kan dit probleem niet helemaal wegnemen, omdat het bij grensgevallen lastig is om objectief vast te leggen wanneer iemand wel of niet thuis kan blijven wonen.²⁰

Het risico op afwenteling kan worden beperkt door aanpassing van de financiering van gemeenten.²¹ Door het opleggen van bestedingsvoorwaarden of de inzet van evenredige, specifieke uitkeringen kan het Rijk sterker sturen op gemeentelijke uitgaven aan zorg waarvan de baten gedeeltelijk bij andere partijen neerslaan. Een nadeel hiervan is wel dat gemeenten niet afgerekend worden op de resultaten die ze met het geld hebben behaald. De prikkel om resultaat te boeken is sterker als de hoogte van de uitkering direct van het resultaat afhankelijk is. Zo kan de prikkel om in thuiszorg te investeren worden vergroot door gemeenten te belonen wanneer het aantal opnames in een instelling minder is dan op basis van objectieve kenmerken verwacht wordt. Gemeenten behouden dan de vrijheid om naar eigen inzicht instrumenten en middelen in te zetten om dit resultaat te behalen.

5 Conclusie

In Nederland financiert het Rijk de recente decentralisaties van de langdurige zorg, jeugdzorg en participatie naar werk door middel van een vrij-bestedbare, algemene uitkering. De keuze voor een algemene uitkering hangt af van een uitruil tussen doelmatigheid en mogelijkheden tot bijsturen. Een algemene uitkering maximaliseert de doelmatigheidsprikkel voor gemeenten en stelt hen in staat om naar eigen inzicht integraal beleid te maken. Specifieke uitkeringen sturen meer. Bovendien bieden evenredige specifieke uitkeringen gemeenten een verzekering tegen onverwachte uitgaven.

²⁰ De samenhang in het gebruik van sociale regelingen en de risico's op onderbesteding en afbakeningsproblemen die hierdoor ontstaan worden geanalyseerd in hoofdstuk 3 in Vermeulen et al. (2014).

²¹ Dit risico kan ook beperkt worden door de verantwoordelijkheid voor beide regelingen bij één instantie te leggen. De recent ingevoerde Participatiewet doet dit door gemeenten verantwoordelijk te maken voor 'niet volledig en duurzaam arbeidsongeschikten'. In theorie kan hetzelfde principe toegepast worden binnen de langdurige zorg door gemeenten verantwoordelijk te maken voor alle zorg die samenhangt met de zorg die nu al tot hun takenpakket behoort.

Een algemene uitkering is in de praktijk echter meer sturend dan de conventionele economie veronderstelt. Empirisch onderzoek naar de Wmo 2007 toont aan dat gemeenten de geboden beleidsvrijheid van een algemene uitkering niet volledig benutten: gemeenten vangen mee- en tegenvallers in de vrij-bestedbare uitkering voor de Wmo gedeeltelijk op binnen het domein waarop de hoogte van de uitkering gebaseerd is (ook als de vraag naar diensten niet verandert). Dit betekent dat het Rijk de lokale uitgaven van gemeenten zonder bestedingsvoorwaarden bij kan sturen door het macrobudget of de verdeling ervan te wijzigen. Het betekent ook dat de doelmatigheidsprikkel minder scherp is dan conventionele theorie veronderstelt.

Omdat deze sturing onvolledig is, blijft het risico op onderbesteding en afwenteling van kosten op andere partijen echter wel bestaan. Dit blijkt bijvoorbeeld uit ervaringen met de Wet Werk en Bijstand, die de financiering van de bijstand meer het karakter gaf van een algemene uitkering. Als gevolg daalden gemeentelijke uitgaven aan de bijstand, maar nam het beroep op de door het Rijk gefinancierde Wajong toe. Het risico op afwenteling speelt ook bij de decentralisatie van langdurige zorg en kan worden beperkt door de hoogte van de algemene uitkering voor de langdurige zorg afhankelijk te maken van de instroom van mensen in een zorginstelling. Gemeentelijke vrijheid over de inzet van instrumenten en middelen om deze instroom te beperken blijft dan gewaarborgd.

Literatuur

Algemene rekenkamer, 2014, *Wetsontwerp Tijdelijke wet deelfonds sociaal domein; advies op basis van artikel 96 CW ten behoeve van wetgevingsdossier TK 33935*, 17 juni 2014.

Allers, M.A., B. Steiner, C. Hoeben en J.B. Geertsema, 2013a, Gemeenten in perspectief, COELO-rapport 13-4.

Allers, M.A., A. Edzes, M. Engelen, B. Geertsema, S. de Visser en E. Wolf, 2013b, *De doorwerking van de financiële prikkel van de WWB binnen gemeenten*, COELO-rapport 13-6.

Allers, M.A. en H. de Groot, 2014, Effecten van gemeentelijke uitvoering van de WMO, *Economisch Statistische Berichten*, Jaargang 99 (4698), pp 712-715.

Brueckner, J.K., 2000, Welfare reform and the race to the bottom: theory and evidence, *Southern Economic Journal*, 66(3), pp 505-525.

Blank, R.M., (2002), "Evaluating welfare reform in the United States", *Journal of Economic Literature*, 40(4), pp 1105-1166.

Craig, S.G. en L.L. Howard, 2014, Is Medicaid crowding out other state government expenditure? Internal financing and cross-program substitution, *Regional Science and Urban Economics*, 49(1), p.164-178.

Es, F. van, 2009, *Invloed WWB op gebruik bijstand*, CPB document 209.

Hines, J.R. en R.H. Thaler, 1995, Anomalies: the flypaper effect, *The Journal of Economic Perspectives*, 9(4), pp 217-226.

Inman, R.P., 2008, *The flypaper effect*, NBER Working Paper 14579.

Kattenberg, M.A.C. en W. Vermeulen, 2015, *The stimulative effect of an unconditional block grant on the decentralized provision of care*, CPB Discussion paper 308.

Lockwood, B en F. Porcelli, 2013, Incentive schemes for local government: theory and evidence from comprehensive assessment in England, *American Economic Journal: Economic Policy*, 5, pp 254-286.

Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2013, *Kamerbrief beeld ontwikkeling ondersteuning en monitoring decentralisaties*, Ministerie van Binnenlandse Zaken , 18 oktober 2013.

Ministerie van Binnenlandse zaken, 2014, *Kamerbrief voorstel van wet houdende tijdelijke bepalingen in verband met de instelling van een deelfonds sociaal domein (33 935)*, Ministerie van Binnenlandse Zaken , 11 september 2014.

- Moffitt, R.A., 2003, H5 The Temporary Assistance for Needy Families Program, in: Moffitt, R.A., *Means-tested transfer programs in the United States*, National Bureau of Economic Research.
- Ribar, D.C. en M.O. Wilhelm, 2005, The demand for welfare generosity, *Review of Economics and Statistics*, 81(1), p.96-108.
- Roelofs, G. en D. van Vuuren, 2011, *The Decentralization of Social Assistance and the rise of Disability Insurance enrolment*, CPB Discussion Paper 185.
- Stegeman, H. en A. van Vuren, 2006, *Wet Werk en Bijstand; Een eerste kwantificering van effecten*, CPB Document 79.
- Vermeulen, W. en Allers, M.A. (2015), "Betere afweging met meer lokale belasting", *Economisch Statistische Berichten*, Jaargang 100 (4702), pp 52-55.
- Vermeulen, W., R. van Eijkel, K. Martens, M. Non en R. Okker, R., *Vervolgrapportage decentralisaties in het sociaal domein*, CPB Notitie, 26 juni 2014.
- Vuuren, D. van, F. van Es en G. Roelofs, 2011, *Van bijstand naar Wajong*, CPB Policy Brief 2011/09.
- Wassenaar, M.C. en A.J.W.M. Verhagen, 2002, *De financiële verhouding in Nederland*, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Wildasin, D. E., 1991, Income redistribution in a common labor market. *The American Economic Review*, 81(4): 757-774



Dit is een uitgave van:

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

Juni 2015 | ISBN 978-90-5833-692-7