

Gemeentelijke uitvoering van de WMO 2008-2012

H. de Groot
M.A. Allers



rijksuniversiteit
 groningen

COELO

Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden

Gemeentelijke uitvoering van de WMO 2008-2012

Hans de Groot
Maarten Allers

COELO

Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden

Faculteit Economie en Bedrijfskunde

Rijksuniversiteit Groningen

www.coelo.nl

COELO-rapport 14-4

ISBN 978-90-76276-92 2

© COELO, Groningen, 2014

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Aan het verzamelen en het verwerken van de gegevens voor deze uitgave is de grootst mogelijke zorg besteed. Iedere aansprakelijkheid voor de gevolgen van activiteiten die op basis van deze gegevens worden ondernomen wordt echter afgewezen.

Inhoud

0.	Voorwoord	6
1.	Inleiding	7
2.	Onderzoekmethode	9
3.	Afbakening voorzieningen en modelkeuze	11
4.	Analyse cliënten per inwoner	16
5.	Analyse programma-uitgaven per cliënt	18
6.	Analyse van de uitvoeringskosten	21
7.	Samenvatting en conclusies	23
	Technische bijlage	25
	Literatuur	27

O. Voorwoord

Dit onderzoek is uitgevoerd door het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) met gebruikmaking van de benchmark WMO-voorzieningen van BMC/SGBO voor de periode 2008-2012.

De auteurs zijn BMC/SGBO erkentelijk voor het verstrekken van de benchmarkgegevens. Die zijn beschikbaar gesteld onder de voorwaarde dat gegevens over de deelnemende gemeenten niet worden gepubliceerd. Dat is ook niet nodig, want het onderzoek richt zich op systematische patronen in de WMO-dienstverlening, waarmee leereffecten voor *alle* gemeenten worden beoogd.

De verantwoordelijkheid voor de interpretatie van verkregen gegevens en de uitgevoerde analyse ligt geheel bij COELO.

1. Inleiding

In 2007 werd de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) ingevoerd, die beoogt burgers te ondersteunen bij hun functioneren in de samenleving. Sommige tot dan toe door het Rijk of de AWBZ gefinancierde voorzieningen, zoals huishoudelijke hulp en voorzieningen voor gehandicapten, werden de verantwoordelijkheid van gemeenten. Die ontvangen daarvoor een uitkering die onderdeel uitmaakt van het Gemeentefonds. Dat betekent dat gemeenten grote vrijheid hebben om het voorzieningenniveau op dit terrein vorm te geven en zelfs de uitgaven kunnen verhogen (door het toevoegen van middelen uit lokale belastingopbrengsten of andere bronnen) of verlagen (door meer aan andere beleidsterreinen uit te geven).

Veel aandacht is de afgelopen jaren besteed aan het al dan niet adequaat zijn van de uitkering uit het Gemeentefonds, die beoogt rekening te houden met objectieve indicaties van de behoefte aan maatschappelijke ondersteuning per gemeente (zie bijvoorbeeld APE, 2008; Cebeon, 2010). Onvermijdelijk traden na invoering van de wet herverdeeldeffecten tussen gemeenten op, die hebben geleid tot aanpassing van het verdeelmodel.

Dit onderzoek concentreert zich echter niet op de inkomstenkant van de WMO, maar juist op de uitgavenkant, waar relatief weinig over bekend is. Pas dit jaar publiceerden SCP/BMC een analyse van de uitgaven voor de WMO in 2010 (SCP, 2014). Het voorliggende onderzoek kan worden gezien als een verdieping daarvan voor de periode 2008-2012.

De onderzoeksvragen zijn:

1. Wat zijn de bepalende factoren voor de verschillen tussen gemeenten in het aantal cliënten per inwoner bij WMO-voorzieningen?
2. Wat zijn de bepalende factoren voor de verschillen tussen gemeenten in de uitgaven per cliënt bij WMO-voorzieningen?
3. Wat zijn de bepalende factoren voor de verschillen tussen gemeenten in uitvoeringskosten (voor beleid, advies en indicatiestelling) per cliënt voor het totaal van de hier geanalyseerde voorzieningen?

Een handicap bij onderzoek op dit terrein is het ontbreken van integrale gegevens - dat wil zeggen voor alle ruim 400 gemeenten - over kosten en prestaties van gemeentelijke voorzieningen. Weliswaar publiceert het CBS jaarlijks gegevens per gemeente over lasten en baten in gemeentebegroting en gemeenterekening, maar detailgegevens over de uitgaven en in het bijzonder over het voorzieningenniveau per gemeente zijn schaars. Veelal moet worden teruggevallen op partiële benchmarkgegevens van een beperkt, doorgaans jaarlijks wisselend aantal gemeenten die door particuliere onderzoeksbureaus worden verzameld. Het voorliggende onderzoek maakt daarom gebruik van de benchmark WMO-voorzieningen die BMC/SGBO sinds 2008 uitvoert. Het aantal deelnemende gemeenten varieert daarbij tussen de 120 (2008) en 65 (2012). In de benchmark is

sprake van een groot aantal detailgegevens over het gebruik van voorzieningen (aantallen cliënten, verstrekte woonvoorzieningen, verstrekte vervoersvoorzieningen etc.) en gegevens over de programma-uitgaven per voorziening, naast de totale uitvoeringskosten - voor alle WMO-voorzieningen - van de gemeente zelf.

2. Onderzoekmethode

Bij de analyse van de uitgaven per inwoner voor gemeentelijke voorzieningen is het gebruikelijk om de uitgaven per inwoner te decomponeren in het aantal cliënten per inwoner en de uitgaven per cliënt (zie bijvoorbeeld SCP, 2013). Het aantal cliënten wordt daarbij vaak gezien als een maat voor de productie of de geleverde diensten. De kosten of uitgaven per cliënt - bij gegeven prijzen van inputs als arbeid en kapitaal - zouden dan een maat zijn voor de doelmatigheid waarmee de dienstverlening plaats vindt. Die benadering is echter alleen geldig als de geleverde diensten per cliënt grosso modo dezelfde zijn. Dat is in de publieke sector vaak niet het geval, of met andere woorden: de productie of output is zeer heterogeen. In het geval van de WMO: een cliënt kan veel of weinig uren huishoudelijke hulp krijgen, of een dure of juist goedkope woningaanpassing.

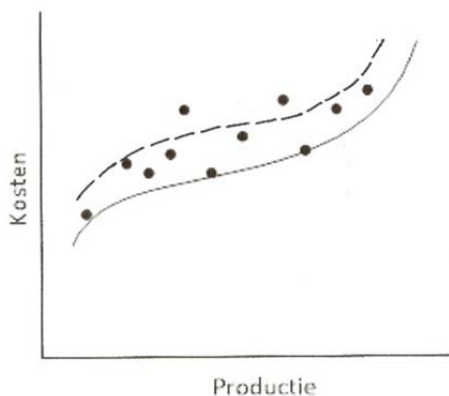
Bij een heterogeen product weerspiegelen de kosten per cliënt dus voor een deel de intensiteit van de dienstverlening, zodat lage uitgaven per cliënt niet noodzakelijk hoeven te betekenen dat producten of diensten tegen de laagst mogelijke kosten ter beschikking worden gesteld, ofwel doelmatig worden verleend. Daarom spreken we in dit onderzoek liever over het voorzieningenniveau van de WMO dienstverlening, waarbij zowel het aantal cliënten per inwoner als de uitgaven per cliënt elementen zijn van dat voorzieningenniveau. Bij de analyse van de uitgaven per cliënt kan echter wel nader onderzoek worden gedaan naar de mate waarin exogene, niet door de gemeente te beïnvloeden factoren een rol spelen, naast wél te beïnvloeden factoren die mogelijk samenhangen met de doelmatigheid van de uitvoering.

In dit onderzoek zullen we als *eerste stap* mogelijke verklaringen aandragen voor het waargenomen aantal cliënten per inwoner voor vijf verschillende WMO-voorzieningen in de gemeenten uit de benchmark voor de periode 2008-2012. Als methode gebruiken we hierbij klassieke multipele regressie-analyse, waarbij een lineair verband wordt verondersteld tussen nader te bepalen mogelijke verklarende variabelen en het aantal cliënten per inwoner. Ook in deze stap zal onderscheid worden gemaakt tussen wel (bijvoorbeeld de hoogte van de eigen bijdragen) en niet (bijvoorbeeld de leeftijdsopbouw van de bevolking) door de gemeente te beïnvloeden factoren.

In een *tweede stap* van het onderzoek zoeken we naar verklaringen voor de kosten of uitgaven per cliënt door met econometrische methoden een kostenfunctie te schatten die het verband aangeeft tussen kosten, productie (het aantal cliënten) en eventuele regionaal verschillende prijzen van productiemiddelen zoals arbeid en kapitaal. Door gebruik te maken van geavanceerde econometrische technieken (zie bijvoorbeeld Fried et al., 2008) kunnen we bij twee voorzieningen nagaan wat de minimale kosten zijn bij een gegeven aantal cliënten, de zogenaamde grenskostenfunctie, terwijl we bij de andere drie voorzieningen moeten volstaan met het bepalen van het verband tussen de gemiddelde kosten en het aantal cliënten. Figuur 1 laat het voorbeeld zien van de kosten en productie van een aantal eenheden (bijvoorbeeld de gemeenten uit de benchmark) en de grenskostenfunctie (getrokken lijn) die de meest efficiënt opererende instellingen bij een gegeven productieniveau weergeeft. De gemiddelde kostenfunctie (onderbroken lijn) loopt dwars door de puntenwolk en geeft het gemiddelde verband tussen kosten en productie. De verticale afstand tot de

grenskostenfunctie is een maat voor het verschil in kosten per cliënt in vergelijking met de laagste kosten per cliënt die op de grenskostenfunctie worden bereikt (voor details, zie Van Hulst en De Groot, 2011, en de technische bijlage). Deze aanpak is overigens eenvoudig te generaliseren naar eenheden die verschillende producten tegelijk aanbieden. De genoemde afstand kan worden omgezet in een efficiëntiescore die tussen 0 en 100 ligt. Een eenheid met een score van 75 kan in beginsel zijn kosten nog terugbrengen tot 75 procent van de huidige kosten.

Figuur 1: Kosten, productie en kostenfuncties



Zoals op de vorige bladzijde besproken gaat het niet noodzakelijk om eenheden die minder efficiënt zijn, maar wel om eenheden die meer kosten maken per cliënt dan de eenheden op de grenskostenfunctie. Vaak wordt in een vervolgstap geprobeerd de efficiëntiescores nader te verklaren, bijvoorbeeld uit kenmerken van het productieproces, de cliënten of van het management. De verandering van de kostenfunctie met de omvang van de productie geeft inzicht in schaafeffecten. Soms nemen de kosten minder dan evenredig toe met de productie (schaalvoordelen), soms meer dan evenredig met de productie (schaalnadelen). Schaalvoordelen treden in theorie op bij heel kleine instellingen, door hoge vaste kosten die bij uitbreiding van de productie minder zwaar drukken op elk product. Schaalnadelen vallen te verwachten bij heel grote instellingen, door hoge kosten van interne afstemming en sturing. Empirisch onderzoek moet uitwijzen of en onder welke voorwaarden de genoemde schaalvoor- of nadelen optreden. Bedacht moet worden dat bij uitbesteding van taken door gemeenten niet de schaalgrootte van de gemeente zelf bepalend is voor eventuele kostenvoor- of nadelen, maar de schaal van de gecontracteerde uitvoeringsorganisaties. Dat geldt natuurlijk ook voor intergemeentelijke samenwerking.

3. Afbakening voorzieningen en modelkeuze

De in hoofdstuk 2 geschetste aanpak is toegepast op een aantal voorzieningen die gemeenten op basis van de WMO verschaffen en die direct te relateren zijn aan aanvragen van individuen. Hoewel gemeenten op basis van de WMO ook bijdragen aan algemene voorzieningen, waarbij zij zelf geen directe relatie met cliënten onderhouden (denk aan subsidies aan maaltijdvoorzieningen, klussendiensten etc.), vormen de hier geanalyseerde voorzieningen het leeuwendeel van de WMO-uitgaven. Het gaat om:

- Huishoudelijke hulp
- Woningaanpassingen (inclusief verhuiskostenvergoedingen)
- Verstrekking van rolstoelen
- Verstrekking van andere individuele vervoersvoorzieningen (scootmobiels en taxivergoedingen bijvoorbeeld)
- Verstrekking van collectieve vervoersvoorzieningen (kortingspassen voor openbaar vervoer bijvoorbeeld)

Voor elk van deze voorzieningen is een keuze gemaakt voor een productie-indicator. Die keuze is voor een belangrijk deel ingegeven door de vraagstelling in de benchmark waaruit onze gegevens afkomstig zijn en de kwaliteit van de respons op die vragen. Behalve bij woningaanpassingen, waar is gekozen voor het aantal nieuwe toekenningen op jaarbasis, is gekozen voor het aantal uitstaande voorzieningen of cliënten aan het eind van het jaar. In de tekst zullen we gemakshalve bij alle voorzieningen spreken van het aantal cliënten. Bij de meeste voorzieningen zijn ook gegevens over nieuwe toekenningen in het desbetreffende jaar beschikbaar, maar die zijn niet zinvol te koppelen aan de uitgavencijfers die immers alle uitstaande voorzieningen in dat jaar betreffen. Bij woningaanpassingen zijn alleen de nieuwe toekenningen bekend. Maar daar gaat het doorgaans om eenmalige voorzieningen, waarvan de uitgaven ook in het desbetreffende jaar zijn gedaan. In alle gevallen representeert het aantal cliënten noodzakelijkerwijs een heterogene productie-indicator. Over de precieze voorzieningen die worden verstrekt zijn doorgaans geen gegevens in de benchmark beschikbaar.

Voor de huishoudelijke hulp is ook het aantal geleverde hulpuren beschikbaar. We hebben echter ook daar gekozen voor het aantal cliënten als basis productie-indicator, omdat dat aantal voor een belangrijk deel door exogene factoren (vergrijzing, laag inkomen) wordt bepaald en juist de inzet van uren per cliënt mede door het al dan niet doelmatig handelen van de gemeente wordt bepaald. Bovendien zijn bij de keuze van uren als productie-indicator de (programma)uitgaven per uur gelijk aan de tarieven van gecontracteerde zorgaanbieders en daarmee nauwelijks beïnvloedbaar door gemeenten.

De keuze voor het aantal cliënten maakt het ten slotte ook mogelijk de uitvoeringskosten van de gemeenten zelf zinvol te analyseren. Deze kosten voor beleid, coördinatie, indicatiestelling etc. zijn niet per voorziening bekend uit de benchmark, maar uitsluitend voor alle WMO-voorzieningen tezamen. We zullen die in

hoofdstuk 6 in verband brengen met het totaal aantal cliënten van de hier geanalyseerde voorzieningen.

Tabel 1 geeft een aantal basisgegevens die een beeld geven van de gemiddelde productie en uitgaven voor de verschillende voorzieningen per inwoner of cliënt in de periode 2008-2012. Daarbij zijn de uitgaven voor verschillende jaren vergelijkbaar gemaakt door te corrigeren voor de algemene prijsstijging, gemeten met de CBS-prijsindex van de gezinsconsumptie, voor alle voorzieningen behalve huishoudelijke hulp. Bij de huishoudelijke hulp beschikken we dankzij de benchmark over de gehanteerde tarieven per uur voor een deel van de gemeenten en zijn de uitgaven gecorrigeerd voor de gemiddelde jaarlijkse tariefstijging. Langs deze weg zijn alle uitgaven uitgedrukt in prijzen van 2012.

Tabel 1. Gemiddelde uitgaven en cliënten van WMO-voorzieningen 2008-2012*

Voorziening/indicator	Cliënten per 1000 inwoners	Uitgaven per cliënt (€)	Uitgaven per inwoner	Verdeling totale uitgaven (%)
Huishoudelijke hulp	27,5	3.238	88,5	56,5
Woningaanpassingen	6,6	2.236	13,3	8,5
Rolstoelen	12,5	723	8,8	5,6
Individueel vervoer	14,4	1.031	13,5	8,6
Collectief vervoer	35,0	388	12,5	8,0
Uitvoeringskosten**	97,4	212	19,9	12,7

*Op basis van de in de analyses per voorziening gebruikte benchmarkgegevens

** Aantal cliënten als som van het aantal cliënten van de hierboven genoemde voorzieningen

Uit tabel 1 blijkt dat meer dan de helft van de in dit onderzoek geanalyseerde uitgaven wordt gedaan voor de voorziening huishoudelijke hulp. De andere voorzieningen beslaan aanzienlijk minder uitgaven, met per voorziening tussen 6 en 9 procent van de totale uitgaven. Gemeentelijke uitvoeringskosten (voor alle voorzieningen tezamen) maken ongeveer 13 procent van de totale uitgaven uit. Het aantal cliënten per inwoner is het hoogst voor de collectieve vervoersvoorzieningen, maar is niet veel lager voor de huishoudelijke hulp. In totaal maakt bijna 10 procent van de bevolking gebruik van één of meer WMO-voorzieningen. In hoofdstuk 4 gaan we nader in op de mogelijke verklaring van het gebruik van deze WMO-voorzieningen en de uitgaven per cliënt.

Tabel 2. Geanalyseerd en totaal aantal gemeenten naar gemeentegrootteklasse (2010)

Klasse	Uit de benchmark 2010 (86 gemeenten)		Feitelijk per 1 januari 2010 (431 gemeenten)	
	Aantal	Procent	Aantal	Procent
< 20.000 inwoners	16	19%	171	40%
20-50.000 inwoners	42	48%	191	44%
50-100.000 inwoners	18	21%	43	10%
> 100.000 inwoners	10	12%	26	6%

Bij de uitkomsten moet worden aangetekend dat zij zijn gebaseerd op de beschikbare BMC/SGOB benchmarkgegevens. Die betreffen echter geen willekeurige steekproef van gemeenten. Tabel 2 laat zien hoe de verdeling van de benchmarkgemeenten naar gemeentegrootte in 2010 zich verhoudt tot de feitelijke verdeling voor alle gemeenten in dat jaar. De resultaten voor de andere jaren uit de analyseperiode 2008-2012 zijn vergelijkbaar.

Uit tabel 2 blijkt dat de kleinste gemeenten ondervertegenwoordigd zijn in de benchmark, en de grotere gemeenten juist oververtegenwoordigd. In de gemeenteklasse 20-50.000 inwoners, waar bijna de helft van de Nederlandse gemeenten toe behoort, zijn de afwijkingen het kleinst. De aantallen in alle gebruikte benchmarks tezamen zijn overigens voldoende groot in elke van de gemeentegrootteklassen om betrouwbare verbanden tussen de gekozen variabelen te schatten, inclusief het effect van gemeentegrootte. Bij de analyse zijn de waarnemingen per jaar en per gemeentegrootteklasse herwogen naar de feitelijke verdeling van alle Nederlandse gemeenten per gemeentegrootteklasse in het desbetreffende jaar. De verschillen met een tevens uitgevoerde analyse met ongewogen waarnemingen zijn overigens gering. In een beperkt aantal gevallen neemt de betrouwbaarheid van de regressiecoëfficiënten na weging toe.

De in het vorige hoofdstuk beschreven aanpak wordt toegepast op elk van de hiervoor beschreven voorzieningen. De benchmark bevat immers gegevens voor zowel cliënten als de kosten/uitgaven van elk van deze voorzieningen. Voorafgaand aan de analyse is nog een correctie op de data toegepast. In een aantal gevallen was sprake van onwaarschijnlijk grote variatie tussen gemeenten bij indicatoren als het aantal cliënten per inwoner of de uitgaven per cliënt. Mede op basis van beschikbare cijfers over gemeentelijke verschillen uit andere publicaties over de WMO (SCP 2014; Cebeon, 2010) is de beperking opgelegd dat per cliënt of per inwoner gestandaardiseerde indicatoren tussen gemeenten niet meer dan een grootte orde (een factor 10 tussen de laagste en hoogste waarde) mogen verschillen. Daarmee worden onbetrouwbare gegevens buiten de analyse gehouden. In de praktijk vermindert daardoor het aantal bruikbare waarnemingen afhankelijk van de voorziening met enkele procenten tot op zijn hoogst 13 procent. Gevoeligheidsanalyses, waarbij de toegelaten verschillen nog eens met een factor 10 zijn vergroot, wijzen uit dat de uitkomsten ongevoelig zijn voor verschuiving van de afkappgrens binnen de betrouwbaarheidsmarges van de analyse.

Bij de mogelijke verklaring van het aantal cliënten per inwoner en de uitgaven per cliënt hebben we ons laten leiden door argumenten uit de literatuur. Daarbij moet worden bedacht dat er weinig empirisch materiaal is over de wijze waarop gemeenten WMO-voorzieningen precies (laten) uitvoeren, ook niet in de benchmarks, zodat uitgebreide toetsing van mogelijke verklaringen niet tot de mogelijkheden behoort. We beperken ons daarom tot de volgende variabelen waarover tevens empirisch materiaal beschikbaar is.

- (1) De economische literatuur van overheidsgedrag (zie bijvoorbeeld Stiglitz, 2000) suggereert dat een relatief gunstige inkomenspositie van gemeenten ten opzichte van de te verrichten taken leidt tot relatief hoge voorzieningenniveaus en relatief lage efficiëntie. Het is niet eenvoudig om de aanwezigheid van een relatief ruim budget voor gemeenten objectief vast te

stellen. Een mogelijke maatstaf is het aandeel van de uitgaven aan doorgaans als minder urgent beschouwde voorzieningen op het gebied van cultuur en recreatie. Onderzoek naar het verschil tussen werkelijke uitgaven en de veronderstelde uitgaven waarop de uitkering van het Gemeentefonds is gebaseerd laat zien dat er een verband bestaat tussen de hoogte van de uitgaven voor cultuur en recreatie en een relatief gunstige inkomenspositie (veel eigen middelen en/of een relatief grote belastingcapaciteit) (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2014). We hebben daarom het aandeel van de netto-uitgaven voor cultuur en recreatie in het totaal aan uit algemene middelen (algemene uitkering, belastingopbrengsten en eigen middelen) te financieren uitgaven gekozen als maat voor een relatief gunstige inkomenspositie van gemeenten (zie ook Allers et al., 2013).

- (2) Uit de literatuur is bekend dat waar cliënten keuzevrijheid hebben in het gebruik van voorzieningen, eigen bijdragen doorgaans een remmende werking hebben op dat gebruik (zie voor zorgvoorzieningen: Ecorys, 2011). Voor veel WMO-voorzieningen hebben gemeenten de mogelijkheid om (inkomensafhankelijke) eigen bijdragen te vragen en doen zij dat ook in toenemende mate. Alleen voor de voorziening rolstoelen kan geen eigen bijdrage worden gevraagd. In de benchmark zijn alleen gegevens beschikbaar over de geïnde eigen bijdragen voor het totaal van huishoudelijke hulp en individuele vervoersvoorzieningen, maar betreffen die bijdragen voor het overgrote deel (95 procent) de huishoudelijke hulp. Die gegevens zijn gebruikt om de eigen bijdrage per cliënt vast te stellen voor huishoudelijke hulp. Deze variabele is mede gebruikt als verklarende factor voor het aantal cliënten per inwoner bij de huishoudelijke hulp.
- (3) De literatuur suggereert ook dat een relatief linkse samenstelling van het lokaal bestuur, gelet op de daarmee samenhangende voorkeur voor een grotere rol van de overheid, eveneens zou kunnen leiden tot een relatief hoog voorzieningenniveau en lagere efficiëntie (zie bijvoorbeeld Blank et al., 2011). Als maat gebruiken we het aandeel van het aantal stemmen bij relevante gemeenteraadsverkiezingen op linkse partijen (bron: COELO). Dat zijn de gebruikelijke lokale varianten van de partijen PvdA, SP en Groen Links, aangevuld met lokale partijen met een vergelijkbare progressieve signatuur. In de periode 2008-2012 zijn twee verkiezingen relevant: die van 2006 die we als relevant beschouwen voor de uitgaven en voorzieningenniveaus van 2008 tot en met 2010, en de verkiezingen van 2010 die we als relevant beschouwen voor de jaren 2011 en 2012.
- (4) In een aantal gemeenten wordt de WMO uitgevoerd door een regionaal samenwerkingsverband. In de benchmark zijn gegevens van vier samenwerkingsverbanden beschikbaar die tezamen voor 19 gemeenten de WMO uitvoeren. In de literatuur (zie Sorensen, 2007) wordt gesuggereerd dat enerzijds een dergelijk samenwerkingsverband vooral bij kleinere gemeenten kostenvoordelen kan opleveren door de grotere schaal van het samenwerkingsverband, maar dat anderzijds door de grotere afstand van het lokale bestuur aansturingproblemen kunnen optreden die een efficiënte uitvoering juist belemmeren. Mogelijk is ook sprake van een strikter beleid bij de toewijzing van voorzieningen door de grotere afstand van het

uitvoeringsapparaat tot de burgers en de lokale politiek. De samenwerkingsverbanden zijn apart onderscheiden in de benchmark en daarmee kan hun eventuele effect op het voorzieningen- en uitgavenniveau worden bepaald door de introductie van een zogenaamde dummyvariabele (gelijk aan 1 bij samenwerking, gelijk aan 0 bij zelfstandige uitvoering).

- (5) Bij de verklaring van het aantal cliënten per inwoner spelen uiteraard ook objectieve behoeftefactoren een rol. Uit de literatuur (zie bijvoorbeeld SCP, 2014) is bekend dat op hogere leeftijd het beroep op zorgvoorzieningen aanzienlijk toeneemt door (vooral) lichamelijke beperkingen. Daarom is het aandeel van de 75-plussers in de bevolking als eerste indicator gekozen voor de objectieve vraag naar WMO-voorzieningen (bron: CBS). Daarnaast speelt de inkomenssituatie van huishoudens een rol. Niet alleen vanwege de betaalbaarheid van voorzieningen, maar ook door de samenhang tussen beperkte redzaamheid en een zwakke sociaaleconomische positie. Om die reden is het aantal huishoudens met de laagste inkomens (in het tweede, derde of vierde deciel van de nationale inkomensverdeling) per hoofd van de bevolking als (inkomens)achterstandsindicator gekozen (bron: CBS). Dezelfde indicator is overigens één van de verdeelmaatstaven in het Gemeentefonds.

4. Analyse cliënten per inwoner

Op basis van de mogelijke verklarende variabelen aangegeven in hoofdstuk 3 is een analyse gemaakt van het aantal cliënten per 1000 inwoners voor elk van de vijf onderzochte voorzieningen. De resultaten van de uitgevoerde multi-pele regressies zijn opgenomen in tabel 3. We hebben in de tabel de doorgaans niet-significante coëfficiënten van de dummy variabelen voor jaar en gemeentegrootteklasse ter wille van de overzichtelijkheid weggelaten.

Tabel 3. Schattingsresultaten aantal cliënten per 1000 inwoners per voorziening

	Huishoudelijke Hulp	Woning- aanpassingen	Rol- Stoelen	Individueel vervoer	Collectief vervoer
Constante	7,9 (2,8)	1,6 (1,2)	5,2 ** (1,5)	12,6 ** (3,2)	-12,0 (8,2)
% inwoners ouder dan 75 jaar	1,68 ** (0,28)	0,33 ** (0,11)	0,53 ** (0,15)	-0,31 (0,31)	3,19 ** (0,95)
Lage inkomens per 100 inwoners	0,99 ** (0,26)	0,08 (0,11)	0,14 (0,07)	0,07 (0,12)	1,88 ** (0,40)
Eigen bijdrage per cliënt	-0,016 ** (0,003)	-	nvt	-	-
Regionale uitvoeringsdienst	-1,6 (2,3)	-1,1 (1,6)	-0,8 (1,7)	-1,5 (2,0)	-5,7 (6,4)
% uitgaven cultuur/recreatie	0,08 ** (0,04)	0,04 ** (0,02)	0,005 (0,03)	-0,02 (0,04)	-0,07 (0,17)
% raadsleden linkse partijen	0,04 (0,03)	0,03 ** (0,01)	0,03 (0,02)	0,11 ** (0,05)	-0,06 (0,11)
Verklaarde variantie (R ²)	0,49	0,22	0,15	0,07	0,28
Aantal waarnemingen	377	362	280	343	297

Standaardafwijkingen tussen haakjes; ** resp. * betekent: coëfficiënt significant verschillend van nul met minimaal 95% resp. 90% betrouwbaarheid.

Tabel 3 laat zien dat de vergrijzing van de bevolking (aandeel 75-plussers) bij vier van de vijf onderzochte voorzieningen een significante rol speelt, terwijl het aantal lage inkomens per hoofd van de bevolking bij twee van de vijf voorzieningen een rol speelt. Bij huishoudelijke hulp en collectief vervoer spelen beide variabelen een rol. De eigen bijdrage voor huishoudelijke hulp speelt een significante rol: de gevonden coëfficiënt houdt in dat bij 1 procent hogere eigen bijdragen het aantal cliënten met 0,3 procent afneemt, ofwel een prijselasticiteit van -0,3.¹ Deze prijselasticiteit verschilt niet veel

¹ Deze elasticiteit is bepaald door met behulp van de regressievergelijking voor huishoudelijke hulp en de gemiddelde absolute waarde van de eigen bijdrage per inwoner (zie technische bijlage) na te gaan wat een procent verhoging van die bijdrage betekent voor de verandering van het absolute aantal cliënten per 1000 inwoners. Het resultaat is vervolgens omgerekend naar procenten van het gemiddeld aantal cliënten per 1000 inwoners.

van de waarde (-0,23) die in een recent onderzoek van SEO naar het effect van eigen bijdragen in de WMO wordt gehanteerd, overigens afkomstig uit eerder onderzoek in 2004 (zie verder SEO, 2014). Het overzicht van Ecorys (2011) laat eveneens prijselasticiteiten voor de extramurale zorg van deze omvang zien.

Zowel bij de huishoudelijke hulp als de woningaanpassingen zien we een beperkt effect van de relatief gunstige budgettaire positie van een gemeente. Een groter aandeel van het percentage uitgaven voor cultuur en recreatie met één standaardafwijking (gelijk aan 7,0; zie technische bijlage), betekent circa 2 procent (huishoudelijke hulp) tot circa 4 procent (woningaanpassingen) méér cliënten. Voor de variabele aantal linkse raadszetels worden bij woonaanpassingen en individueel vervoer significante effecten gevonden. Een groter aantal linkse raadszetels met één standaardafwijking (gelijk aan 14,2; zie technische bijlage) betekent circa 6 procent (woningaanpassingen) tot circa 11 procent (individueel vervoer) méér cliënten.

De hoogste verklaaringsgraad van het model vinden we bij de huishoudelijke hulp met een verklaarde variantie van 49 procent. Nadere analyse via stapsgewijze regressie leert dat bij deze voorziening het grootste deel van de verklaring wordt geleverd door de bevolkingskenmerken aandeel 75-plussers en lage inkomens per hoofd van de bevolking. Daarmee kan al 34 procent van de variantie tussen gemeenten worden verklaard. De eigen bijdragen leveren echter ook een substantiële bijdrage van circa 12 procentpunt aan de verklaarde variantie.

Al met al betekenen deze uitkomsten dat maximaal rond een derde van de verschillen tussen gemeenten in het aantal cliënten per inwoner voor de WMO-voorzieningen kan worden verklaard uit de gekozen bevolkingskenmerken: aandeel inwoners ouder dan 75 jaar en het aantal lage inkomens per inwoner. Ook in de diverse verdeelmodellen dragen vergelijkbare variabelen de verklaring van de uitgaven, waarbij verdere verfijning van bevolkingskenmerken weinig extra verklaringskracht lijkt op te leveren (Knaack, 2010). Dit betekent dat het vooral de beleidsvrijheid van gemeenten en de wijze van uitvoering van dat beleid zijn die leiden tot aanzienlijke verschillen in het aantal cliënten per inwoner. Uit onze analyse blijkt dat in ieder geval de hoogte van de eigen bijdragen een belangrijke rol speelt in de verklaring van het aantal cliënten, en daarmee van de uitgaven.

Opmerkelijk is dat in de discussie over verfijning van verdeelmodellen de effecten van eigen beleid en uitvoering tot nu toe vrijwel geen rol hebben gespeeld. Ook het objectieve verdeelmodel voor de nieuwe WMO (WMO 2015) is tot stand gekomen zonder een goede correctie voor de effecten van eigen beleid (AEF, 2014). Het nieuwe verdeelmodel voor de bijstandsbudgetten dat vanaf 2015 wordt ingevoerd laat zien dat een dergelijke correctie wel mogelijk is. Zo kan worden voorkomen dat gemeenten die zelf kiezen voor hogere uitgaven een beloning ontvangen in de vorm van een hogere rijksuitkering.

5. Analyse programma-uitgaven per cliënt

De in hoofdstuk 3 aangegeven aanpak van de kosten of uitgaven per cliënt wordt in dit hoofdstuk waar mogelijk toegepast op elk van de vijf eerder beschreven voorzieningen. Hoewel boekhoudkundig niet geheel correct, worden de jaarlijkse kosten in dit onderzoek gelijk gesteld aan de jaarlijkse uitgaven zoals die in de benchmark worden geregistreerd. Kapitaalkosten spelen hier echter nauwelijks een rol waardoor uitgaven en kosten gelijk zijn. In beginsel dient een kostenfunctie rekening te houden met zowel de omvang van de productie als de prijzen van arbeid en eventuele andere inputs. We hebben echter op basis van de tariefgegevens uit de benchmark voor huishoudelijke hulp vastgesteld dat de prijsverschillen tussen gemeenten, die in feite prijsverschillen tussen aanbieders van huishoudelijke hulp weerspiegelen, klein zijn. Dat is waarschijnlijk het gevolg van de relatief grote schaal waarop zorgaanbieders opereren en als gevolg daarvan doorgaans dezelfde prijzen hanteren voor verschillende gemeenten. Bij de schatting van de kosten voor huishoudelijke hulp bleken de tariefverschillen geen significante rol te spelen. Bij de verklaring van efficiëntiescores in de tweede stap van het onderzoek bleek evenmin een significante samenhang met tariefverschillen. Voor de andere voorzieningen zijn er geen aanwijzingen voor regionale prijsverschillen: de markt voor de diverse hulpmiddelen, aanpassingen en vervoersvoorzieningen is een grotendeels nationale markt. In de hier gepresenteerde schattingen zijn daarom geen prijzen opgenomen.

Details over de wiskundige vorm van de gekozen kostenfunctie zijn opgenomen in bijlage 1. De gekozen, veelgebruikte flexibele vorm maakt het mogelijk schaalearde effecten te laten afhangen van de omvang van de productie.

Het bleek niet in alle gevallen mogelijk om een grenskostenfunctie te schatten. In die gevallen is een *gemiddelde* kostenfunctie geschat met dezelfde variabelen. Daarmee wordt wel een verband geschat tussen kosten en productie, maar kan geen onderscheid worden gemaakt tussen willekeurige afwijkingen van de minimale kosten (door meetfouten of door het model niet gespecificeerde oorzaken) en eventuele systematische efficiëntieverschillen tussen gemeenten. Een dergelijke functie blijft bruikbaar om het statistische verband tussen kosten en productie in beeld te brengen, inclusief mogelijk optredende schaalearde effecten. Het is dan echter niet langer mogelijk om efficiënte van minder efficiënte gemeenten te onderscheiden.

Tabel 4 vat voor de vijf voorzieningen de schattingsresultaten van de kostenfuncties samen. Met uitzondering van de individuele vervoersvoorzieningen bleek de veronderstelde kwadratische term niet significant van nul te verschillen. Deze vier kostenfuncties zijn herschat zonder kwadratische term. In die gevallen nemen de uitgaven monotoon toe of af met het aantal cliënten. Voor individueel vervoer bleek de kwadratische term wel significant en hebben de uitgaven per cliënt daarom een U-vormig verloop: nadat de uitgaven per cliënt eerst dalen als functie van het aantal cliënten nemen zij na 1,6 x het gemiddeld aantal cliënten weer toe.

Wat opvalt is dat de schaalearde effecten in omvang beperkt zijn. Bij alle voorzieningen ligt immers de coëfficiënt van (de logaritme van) het aantal cliënten dichtbij 1, met uitzondering van de grensfunctie voor woningaanpassingen. Dat betekent dat

schaaleffecten (vrijwel) ontbreken: de uitgaven nemen evenredig toe met het aantal cliënten. Alleen bij woningaanpassingen is duidelijk sprake van een daling van de uitgaven per cliënt voor grotere aantallen cliënten. Per saldo zijn de uitgaven voor gemeenten met meer dan 100.000 inwoners circa 25 procent lager dan de uitgaven van gemeenten met minder dan 20.000 inwoners.

Tabel 4. Schattingsresultaten kostenfuncties WMO

	Huishoudelijke Hulp	Woning- Aanpassingen	Rol- stoelen	Individueel Vervoer	Collectief vervoer
Type functie	Grensfunctie	Grensfunctie	Kostenfunctie	Kostenfunctie	Kostenfunctie
Constante	-0,18 ** (0,003)	-0,16 ** (0,01)	0,05 (0,05)	-0,03 (0,05)	-0,04 (0,08)
Log (cliënten)	1,01 ** (0,0003)	0,85 ** (0,001)	0,97 ** (0,04)	0,88 ** (0,03)	0,90 ** (0,05)
(Log (cliënten)) ²	-	-	-	0,07 ** (0,02)	-
Jaar 2009	0,067 ** (0,002)	-0,001 (0,01)	-0,12 ** (0,06)	-0,05 (0,06)	-0,10 * (0,06)
Jaar 2010	0,074 ** (0,003)	-0,09 ** (0,01)	-0,03 (0,05)	-0,11 * (0,06)	-0,08 (0,07)
Jaar 2011	0,11 ** (0,003)	-0,006 (0,01)	-0,12 (0,06)	-0,07 (0,07)	-0,12 * (0,07)
Jaar 2012	0,12 ** (0,003)	-0,13 ** (0,01)	-0,31 ** (0,06)	-0,27 ** (0,07)	0,02 (0,07)
Gemiddelde efficiëncyscore	90%	76%			
Verklaarde variantie (R ²)	0,94	0,80	0,85	0,83	0,79
Aantal waarnemingen	407	377	294	354	309

Standaardafwijkingen tussen haakjes; ** resp. * betekent: coëfficiënt significant verschillend van nul met 95% resp. 90% betrouwbaarheid

Uit tabel 4 blijkt dat er doorgaans wel significante verschillen bestaan in de uitgaven per cliënt in de loop van de analyseperiode, ondanks de uitgevoerde correctie van de uitgaven voor prijs- of tariefstijgingen. Bij woonaanpassingen, rolstoelen en individueel vervoer is sprake van een forse afname van de uitgaven per cliënt in 2012 vergeleken met 2008, die kan oplopen tot ruim een kwart van de uitgaven. Bij huishoudelijke hulp is daarentegen per saldo nog sprake van circa 10 procent hogere uitgaven per cliënt in 2012 vergeleken met 2008. Bij collectief vervoer is er in 2012 per saldo geen autonome uitgavenstijging ten opzichte van 2008. De genoemde autonome uitgavendalingen per cliënt kunnen zijn veroorzaakt door efficiëntieverbetering bij de verstrekking van deze voorzieningen dan wel door een minder ruimhartig beleid bij het toewijzen van relatief dure voorzieningen. We meten immers alleen het aantal cliënten, en niet de aantallen en aard van de specifiek toegewezen voorzieningen. Voor de uitgavenstijgingen per cliënt geldt uiteraard het

omgekeerde: die kunnen worden gezien als teken van efficiëntieverslechtering of van een ruimhartiger beleid bij het toewijzen van duurdere voorzieningen.

Bij huishoudelijke hulp en woningaanpassingen beschikken we over een grenskostenfunctie, en daarmee ook over efficiëntiescores die de relatieve prestatie van elke eenheid ten opzichte van de grenskostenfunctie aangeven. Bij huishoudelijke hulp bedraagt de gemiddelde efficiëntiescore 90 procent en bij woningaanpassingen 76 procent. Dat betekent dat er bij huishoudelijke hulp slechts beperkte ruimte is voor efficiëntieverbetering of een strikter toewijzingsbeleid van relatief dure voorzieningen, maar dat daarvoor bij woonaanpassingen aanzienlijk meer ruimte is. Waarschijnlijk hebben de VNG-richtlijnen rond huishoudelijke hulp die veel gemeenten hanteren, en die gebaseerd zijn op de voormalige AWBZ-normen, geleid tot relatief gestandaardiseerde verstrekking van deze voorziening, terwijl dat bij woningaanpassingen veel minder het geval is.

Tabel 5 laat zien in hoeverre de efficiëntiescores kunnen worden verklaard uit de eerder genoemde variabelen. In het algemeen is de verklaarde variantie erg gering. Opvallend is dat desondanks een aantal variabelen een klein maar significant effect laten zien. In alle varianten leidt regionale samenwerking tot een verhoging van de efficiëntiescore met 2 procentpunt (huishoudelijke hulp) tot 5 procentpunt (woningaanpassingen). Bij huishoudelijke hulp is er een minimaal effect van het aantal linkse raadszetels. Bij vergroting van het aantal linkse raadszetels met één standaardafwijking (gelijk aan 14,2; zie technische bijlage) neemt de efficiëntiescore met 0,3 procentpunt toe. Dat positieve maar minimale effect is overigens in strijd met de eerder genoemde verwachtingen uit de literatuur. Er is bij de huishoudelijke hulp nog gekeken naar het mogelijk positieve effect van het aandeel van PGB-cliënten op de efficiëntiescore; dat blijkt niet aanwezig. Het is goed denkbaar dat de voor die groep gehanteerde lagere tarieven worden gecompenseerd door een relatief omvangrijk beroep op voorzieningen.

Tabel 5. Schattingsresultaten efficiëntiescores

	Huishoudelijke hulp	Woning- aanpassingen
Constante	89,3 ** (0,7)	79,3 ** (2,0)
Regionale uitvoeringsdienst	1,6 ** (0,6)	5,1 * (2,9)
% uitgaven cultuur en recreatie	-0,01 (0,02)	-0,10 (0,06)
% raadsleden linkse partijen	0,02 * (0,01)	0,01 (0,04)
percentage PGB-cliënten	0,02 (0,01)	-
Verklaarde variantie (R ²)	0,01	0,01
Aantal waarnemingen	366	334

Standaardafwijkingen tussen haakjes; ** resp. * betekent: coëfficiënt significant van nul verschillend met minimaal 95% resp. 90% betrouwbaarheid

6. Analyse van de uitvoeringskosten

De door gemeenten gemaakte uitvoeringskosten voor de WMO in de vorm van beleid, coördinatie en indicering zijn niet per afzonderlijke voorziening in de benchmark beschikbaar. We kiezen er daarom voor om het aantal relevante cliënten gelijk te stellen aan de som van de cliënten van de eerder behandelde voorzieningen (dat kunnen voor een deel dezelfde personen zijn). Tevens veronderstellen we dat de inspanningen van gemeenten voor cliënten van hier niet behandelde voorzieningen of beleid in termen van uitvoeringskosten niet substantieel afwijken van de hier behandelde voorzieningen. Omdat we in hoofdstuk 4 al een analyse maakten van het aantal cliënten per afzonderlijke voorziening, heeft analyse van het totaal aantal cliënten geen meerwaarde. We volstaan daarom met het analyseren van de uitvoeringskosten per cliënt. De uitkomsten staan in tabel 6. Ook hier bleek het niet mogelijk een robuuste grenskostenfunctie te schatten, mogelijk als gevolg van de indirecte relatie tussen de uitvoeringskosten en het aantal cliënten.

Tabel 6. Schattingsresultaten gemiddelde kostenfunctie voor uitvoeringskosten

	Gemiddelde Kostenfunctie
Constante	0,03 (0,06)
Log (cliënten)	0,81 ** (0,04)
Jaar 2009	-0,08 (0,05)
Jaar 2010	-0,07 (0,06)
Jaar 2011	-0,04 (0,06)
Jaar 2012	-0,11 * (0,06)
Verklaarde variantie (R ²)	0,83
Aantal waarnemingen	287

Standaardafwijkingen tussen haakjes; ** resp. * betekent: coëfficiënt significant verschillend van nul met minimaal 95 resp. 90 procent betrouwbaarheid

Tabel 6 laat een in vergelijking met de programma-uitgaven opvallend lage waarde voor de regressiecoëfficiënt van het (log) aantal cliënten zien. De waarde van 0,81 is gelet op de standaardfout in de tabel significant verschillend van 1 en indiceert dus schaalvoordelen in de uitvoeringskosten. De grotere gemeenten met in absolute zin meer cliënten slagen er blijkbaar in om per cliënt lagere uitvoeringskosten te maken dan de kleinere gemeenten met minder cliënten. Hoewel we ook hier geen rechtstreekse informatie hebben over de (administratieve) activiteiten die gemeenten precies uitvoeren voor cliënten, lijkt hier anders dan bij de programma-uitgaven

sprake van een relatief homogeen product. Lagere kosten per cliënt zijn dan ook een aanwijzing voor een meer efficiënte werkwijze. Het is goed denkbaar dat hoge vaste kosten voor informatievoorziening bij kleinere gemeenten tot relatief hoge kosten per cliënt leiden. De kosten per cliënt laten een dalend verloop zien: zij nemen voortdurend af bij een toenemend aantal cliënten. De uitvoeringskosten per cliënt van de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners liggen per saldo circa 30 procent lager dan dezelfde kosten in gemeenten met minder dan 20.000 inwoners. De jaarlijkse autonome kostenontwikkeling laat geen significante trend zien.

Bij de voorgaande resultaten moet wel worden aangetekend dat de uitvoeringskosten slechts een beperkt deel uitmaken van de totale kosten. Uit tabel 1 blijkt dat de uitvoeringskosten circa 13 procent uitmaken van de som van de in dit onderzoek geanalyseerde programma-uitgaven plus uitvoeringskosten. Volledige benutting van de vermelde schaalvoordelen in de uitvoering zou dus kunnen leiden tot een bescheiden vermindering van de totale kosten van de WMO met slechts circa 2 procent.² De genoemde schaalvoordelen kunnen echter pas volledig worden gerealiseerd bij forse gemeentelijke schaalvergroting door herindeling of grootschalige intergemeentelijke samenwerking.³ De beleidsmatige vraag is uiteraard of de gevonden bescheiden kostenvoordelen in de overhead/uitvoeringskosten opwegen tegen mogelijke nadelen bij de vormgeving van de programma-uitgaven, zoals een grotere afstand tot de burger en minder mogelijkheden tot maatwerk.

Aanvullend op de voorgaande analyse is nog een gevoeligheidsanalyse toegepast door te veronderstellen dat de in termen van gemeentelijke uitvoering naar verwachting meest arbeidsintensieve en per cliënt meest kostbare voorzieningen, te weten de huishoudelijke hulp en de woonaanpassingen, twee maal zoveel tijd, en dus uitvoeringskosten per cliënt, vergen dan de andere voorzieningen. De uitkomsten blijken behoorlijk robuust. De opnieuw significante coëfficiënt van het aantal cliënten in de kostenfunctie neemt licht toe van 0,81 naar 0,83, maar dat valt binnen de betrouwbaarheidsmarges van de basisvariant.

² Dit percentage is bepaald door voor de eerste drie gemeentegrootteklassen (zie tabel 2) een maximale besparing op de uitvoeringskosten te veronderstellen van 30, 20 respectievelijk 10 procent en de uitkomsten te wegen met de uitvoeringskosten per gemeentegrootteklasse. Vanwege het grote aantal kleine gemeenten betekent dit een maximale besparing van 18 procent op de totale uitvoeringskosten voor alle gemeenten tezamen. Gewogen met het aandeel van 13 procent van de uitvoeringskosten in de totale WMO-uitgaven betekent dit een maximale besparing van circa 2 procent op de totale WMO-uitgaven.

³ Allers en Geertsema (2014) plaatsen overigens op basis van een analyse van 15 jaar herindeling grote vraagtekens bij de realisatie van schaalvoordelen door gemeentelijke herindeling.

7. Samenvatting en conclusies

Gemeentelijke voorzieningen en uitgaven voor de uitvoering van de huidige Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) zijn onderzocht voor de periode 2008-2012 op basis van benchmarkgegevens van BMC/SGBO.

Dit onderzoek laat zien dat er aanzienlijke verschillen tussen gemeenten bestaan in het *aantal cliënten per inwoner* bij vijf individueel verstrekte WMO-voorzieningen (huishoudelijke hulp, woningaanpassingen, rolstoelen, ander individueel vervoer en collectief vervoer). Maximaal een derde van die verschillen kan worden verklaard uit de gekozen objectieve bevolkingskenmerken: aandeel inwoners ouder dan 75 jaar en het aantal lage inkomens per hoofd van de bevolking.

Dat betekent dat verschillen in beleid en de uitvoering daarvan tussen gemeenten verantwoordelijk zijn voor aanzienlijke verschillen in het aantal cliënten per inwoner. Tot nu toe is hiermee bij de opstelling van verdeelmodellen geen rekening gehouden.⁴ Het gevaar hiervan is dat "royale" gemeenten via het verdeelmodel worden beloond met hogere uitkeringen.

Eén van die beleidsfactoren is het niveau van de eigen bijdragen, dat volgens ons onderzoek in ieder geval bij de huishoudelijke hulp een significante rol speelt. Een 10 procent hogere eigen bijdrage voor de huishoudelijke hulp leidt tot circa 3 procent minder cliënten bij gegeven bevolkingskenmerken. Bij huishoudelijke hulp en woningaanpassingen blijkt het aantal cliënten per inwoner hoger te liggen bij gemeenten met een relatief gunstige budgettaire positie, afgemeten aan een relatief groot aandeel uitgaven voor cultuur en recreatie. Verder gaat bij woningaanpassingen en individueel vervoer een linkser lokaal bestuur, gemeten met een groter aandeel raadszetels voor linkse partijen, samen met een groter aantal cliënten per inwoner.

Hoewel de waargenomen verschillen tussen gemeenten ongetwijfeld voor een deel expliciet zijn beoogd bij de decentralisatie-operatie van 2007, is de beleidsmatige vraag wel of de feitelijke verschillen in voorzieningenniveau sporen met (nationale) politieke voorkeuren voor een gelijke toegankelijkheid van burgers tot essentiële voorzieningen in heel Nederland (zie ook Raad van State, 2012, p.21).

Duidelijke verklaringen voor de verschillen in *uitgaven per cliënt*, die zowel de verhouding tussen goedkope en dure toegekende voorzieningen weerspiegelen als efficiëntieverschillen tussen gemeenten, hebben wij niet gevonden. Er zijn wel aanwijzingen dat regionale samenwerkingsverbanden enkele procenten goedkoper werken dan afzonderlijke gemeenten met een vergelijkbare schaal. Een hoger aandeel PGB-clieënten hangt niet samen met lagere uitgaven per cliënt.

Opmerkelijk is dat er - met uitzondering van woningaanpassingen nauwelijks sprake is van schaafeffecten bij de programma-uitgaven: kleine en grote gemeenten laten

⁴ Het nieuwe objectieve verdeelmodel voor de bijstand, dat vanaf 2015 wordt ingevoerd, is wel ontwikkeld via een methode die er voor zorgt dat verschillen in lokaal beleid de verdeelformule niet beïnvloeden.

grosso modo vergelijkbare uitgaven per cliënt zien. Alleen bij woningaanpassingen vinden wij een schaaffect: gemeenten met meer dan 100.000 inwoners geven circa 25 procent minder uit dan gemeenten met minder dan 20.000 inwoners. Mogelijk is dit verschil het gevolg van een, zeker bij de huishoudelijke hulp, redelijk gestandaardiseerde hulpverlening, waar dat bij woningaanpassingen veel minder het geval is. In eerder onderzoek van dit type voor burgerzaken en afvalbeheer bij Nederlandse gemeenten bleek sprake te zijn van beperkte schaalvoordelen voor de kleinste gemeenten en schaalnadelen voor de grootste gemeenten (Van Hulst en de Groot, 2011; Wilschut en de Groot, 2013).

Anders dan bij de programma-uitgaven vinden we wél substantiële schaaffecten bij de *gemeentelijke uitvoeringskosten* van de WMO (kosten voor beleid, indicatiestelling, advies etc.). Die liggen voor gemeenten met meer dan 100.000 inwoners circa 30 procent lager dan bij gemeenten met minder dan 20.000 inwoners. De uitvoeringskosten maken echter slechts 13 procent uit van de totale kosten. De potentiële doelmatigheidswinst blijft daarmee beperkt tot circa 2 procent van de totale uitgaven. Bovendien veronderstelt het volledig benutten daarvan forse schaalvergroting van veel gemeenten door herindeling dan wel intergemeentelijke samenwerking. De beleidsmatige vraag is of de beperkte kostenvoordelen opwegen tegen nadelen in de uitvoering van de programma-uitgaven, zoals de een grotere afstand tussen gemeente en cliënt en minder mogelijkheden tot maatwerk.

Technische bijlage

T1. Inleiding

Deze bijlage bevat een meer gedetailleerde verantwoording van de onderzoeksmethode. In de eerdere hoofdstukken zijn technische zaken zoveel mogelijk weggelaten. Deze bijlage is voor lezers die daarin wel zijn geïnteresseerd.

T2. Methodiek kostenfuncties

Gekozen is voor de veel gebruikte translog grenskostenfunctie (Cristensen et al., 1973) waarbij de logaritme van de minimale kosten per gemeente (K_{min}) wordt verklaard uit de logaritme van de productie (Q) en het kwadraat daarvan:

$$\log(K_{min}) = a + b \times \log Q + c \times (\log Q)^2$$

Een dergelijke flexibele functionele vorm maakt het mogelijk om realistische kostenfuncties te schatten, waarbij afhankelijk van de schaal van de productie zowel schaalvoordelen als -nadelen kunnen optreden. Als de productie wordt uitgedrukt in veelvoud van de gemiddelde productie, kan de coëfficiënt van de lineaire productieterm b eenvoudig worden geïnterpreteerd als de kostenflexibiliteit bij de gemiddelde productie: de fractie (of het percentage) waarmee de kosten veranderen als de productie met 1 procent verandert. Als die kostenflexibiliteit groter is dan 1, dan is er sprake van schaalnadelen (kosten nemen sneller toe dan de productie). Is de kostenflexibiliteit kleiner dan 1 dan zijn er schaalvoordelen (kosten nemen minder snel toe dan de productie). Aan de vergelijking worden zogenaamde dummy-variabelen toegevoegd (gelijk aan 1 voor elk van de jaren 2008 tot en met 2012, en 0 voor andere jaren), die de mogelijkheid openen dat de kosten in de loop van de tijd stijgen of dalen door autonome oorzaken die voor alle gemeenten gelden, bijvoorbeeld kostenbesparende technische ontwikkelingen of veranderde regelgeving.

De waargenomen kosten verschillen van de minimale kosten door twee oorzaken: een random (willekeurig variërende) term v door meetfouten of andere niet in het model opgenomen oorzaken én een term u die de inefficiëntie per gemeente aangeeft:

$$\log K = \log K_{min} + u + v,$$

equivalent met

$$K_{min}/K = e^{-u-v}$$

Met statistische methoden (maximum likelihood) kunnen de termen u en v uit de gegevens over kosten en productie van gemeenten worden bepaald. K_{min}/K is de afstand tot de grenskosten functie en gelijk aan de efficiëntiescore: hoe groter u , hoe kleiner het quotiënt K_{min}/K en hoe meer de werkelijke kosten verschillen van de minimale kosten. Op de grenskostenfunctie is de efficiëntiescore 1 (ofwel 100 procent) en zijn de minimale kosten bereikt. In een vervolgstap worden zo mogelijk de efficiëntiescores verklaard uit relevante variabelen, bijvoorbeeld met behulp van regressieanalyse. Bij alle analyses zijn robuuste standaardfouten bepaald, die rekening houden met de correlatie tussen waarnemingen over de jaren heen voor dezelfde gemeenten.

T3. Kerngegevens van gebruikte variabelen

Voor een beter begrip van de resultaten presenteren we allereerst in tabel T.1 enkele kerngegevens van gebruikte variabelen in de analyse van de vijf voorzieningen (programma-uitgaven), namelijk het gemiddelde, de standaardafwijking en de omvang van de steekproef, die per voorziening verschilt door non-respons in de benchmark en als onbetrouwbaar ter zijde geschoven waarnemingen. Tabel T.2 geeft vergelijkbare kerngegevens voor de analyse van de uitvoeringskosten.

Tabel T.1 Gemiddelden en standaardafwijkingen van gebruikte variabelen bij de analyse van de programma-uitgaven

Variabele	Gemiddelde	Standaardafwijking	Steekproefomvang
<i>Cliënten en uitgaven</i>			
cliënten huishoudelijke hulp	1.151	1.816	408
uitgaven huishoudelijke hulp (x1000€)	3.713	5.923	408
cliënten woningaanpassingen	311	666	377
uitgaven woningaanpassingen (x1000€)	576	1.003	377
cliënten rolstoelen	757	991	294
uitgaven rolstoelen (x1000 €)	542	729	294
cliënten individueel vervoer	893	1.328	354
uitgaven individueel vervoer (x1000€)	861	1.564	354
cliënten collectief vervoer	2.611	4.118	309
uitgaven collectief vervoer (x1000 €)	948	2.019	309
<i>Verklarende variabelen</i>			
% bevolking >75 jaar	7,2	1,7	408
lage inkomens per 100 inwoners	12,1	3,2	408
dummy regionale uitvoeringsdienst	0,034	0,18	408
% raadszetels linkse partijen	29,0	14,2	408
% uitgaven cultuur/recreatie	20,0	7,0	392
eigen bijdrage/cliënt(€)	519	177	395

Tabel T.2 Gemiddelden en standaardafwijkingen van gebruikte variabelen bij de analyse van de uitvoeringskosten

	Gemiddelde	Standaardafwijking	Steekproefomvang
Totaal aantal cliënten	6.334	8.797	287
Uitvoeringskosten (x1000€)	1.110	1.590	287

Literatuur

- AEF (2014) *Objectief verdeelmodel Wmo 2015*, Utrecht.
- Allers, M.A. en J.B. Geertsema (2014) Geen grotere doelmatigheid door herindeling gemeenten. *Economisch Statistische Berichten* 99 (4688) 406-409.
- APE (2008) *Analyse van de negatieve effecten van het verdeelmodel van de WMO*. Den Haag: APE.
- Blank, J.L.T, A.C.M. Dumaij en T.H. Urlings (2011) *Naar een optimale schaal van publieke voorzieningen*. Delft: IPSE Studies.
- BZK (2014) Notitie Groot onderhoud Gemeentefonds 2015 en 2016. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Cebeon (2010), *POR 2010: Onderhoud verdeelmodel WMO*. Amsterdam: Cebeon.
- Christensen, L. R., D.W. Jorgenson and L.J. Lau (1973) Transcendental Logarithmic Production Frontiers. *The Review of Economics and Statistics* 55 (1): 28-45.
- Ecorys (2011) Evaluatie van het verplicht eigen risico. Zoetermeer: Ecorys.
- Fried, H. O., C.A.K. Lovell and S.S. Schmidt (2008) *The measurement of productive efficiency and productivity growth*. New York: Oxford University Press.
- Hulst, B. van, en H. de Groot (2011) *Benchmark Burgerzaken*. Delft: IPSE Studies.
- Knaack (2010) Analyse van het verfijnde verdeelmodel WMO.
- Raad van State (2012) *Jaarverslag 2012*. Den Haag: Sdu.
- SCP (2013) *Maten voor gemeenten 2013*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (2014) *De WMO in beweging*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP/BMC (2014) *De WMO-uitgaven van gemeenten in 2010*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/BMC.
- SEO (2014) *Effecten verruiming eigen bijdrage regeling WMO*. Amsterdam: Stichting voor Economisch Onderzoek.
- Sørensen, R.J. (2007) Does dispersed public ownership impair efficiency? The case of refuse collection in Norway. *Public Administration*, 85(4), 1045-1058.
- Stiglitz, J.E. (2000) *The economics of the public sector*. New York: W.W. Norton.
- Wilschut, J.A. en H. de Groot (2013) *Schaaleffecten in het gemeentelijk afvalbeheer*. Delft: IPSE Studies.

Verkrijgbaar in de reeks COELO-rapporten

- 94-1 M.A. Allers, C.A. de Kam, *Advies over de kostentoedeling van waterschappen*, 1994.
- 95-1 M.A. Allers, C.G.M. Sterks, *Naar een geïntegreerd stelsel voor gesubsidieerde arbeid? Evaluatie van de voorstellen van de commissie Houben*, 1995.
- 95-2 M.A. Allers, *Inkomenseffecten van het gemeentelijk kwijtscheldingsbeleid*, 1995.
- 96-1 C.G.M. Sterks, M.A. Allers, *Herziening van de financiële verhouding en de lokale lastendruk*, 1996.
- 96-2 M.A. Allers, *Financiële gevolgen van de verruiming van het kwijtscheldingsbeleid van de gemeente Groningen*, 1996.
- 96-3 M.A. Allers, *Profijt van de gemeentelijke overheid. De invloed van het gemeentebestuur op de koopkracht van de minima in Groningen*, 1996.
- 96-4 M.A. Allers, *De Armoedenota en het minimabeleid in de gemeente Delfzijl*, 1996.
- 96-5 C.A. de Kam, M.A. Allers, *Om de loongrens. Verkenning van gevolgen van grondslagversmalling bij de premieheffing voor de Ziekenfondswet*, 1996.
- 97-1 M.A. Allers, *Tariefdifferentiatie in de OZB en de fiscale concurrentiepositie van de gemeente Groningen*, 1997.
- 97-2 C.G.M. Sterks, *Alternatieven voor milieuleges*, 1997.
- 97-3 M.A. Allers, *Gemeentelijke woonlasten voor water- en walbewoners vergeleken*, 1997.
- 97-4 A.J.W.M. Verhagen, *Criteria aan de verdeelmaatstaven van specifieke uitkeringen*, 1997.
- 98-1 M.A. Allers, *De invloed van de burger op de gemeentelijke belastingdruk*, 1998.
- 99-1 M.A. Allers, *Gemeentelijk minimabeleid en armoedeval*, 1999.
- 99-2 M.A. Allers, *Armoedebeleid en armoedeval in Vlaardingen*, 1999.
- 00-1 A.J.W.M. Verhagen, *COELO-Overzicht specifieke uitkeringen 1999, 2000*.
- 00-2 M.A. Allers, *Armoedebeleid en armoedeval in Soest*, 2000.
- 00-3 K. Grit, *Dynamiek van de lokale overheid. Economisering in Tilburg*, 2000.
- 00-4 M.A. Allers en A. Veenkamp, *Een woonlastenfonds voor Groningen?*, 2000.
- 00-5 M.A. Allers, *Armoedebeleid en armoedeval in Alphen aan den Rijn*, 2000.
- 00-6 M.A. Allers, *Armoedeval in Amsterdam, 2000-2001*, 2000.
- 00-7 M.A. Allers, *Het decentrale belastinggebied, de kwaliteit van de lokale afweging en de politieke participatie*, 2000.
- 01-1 A.J.W.M. Verhagen, *Voorstel voor wijziging van de Financiële-verhoudingswet en enkele andere wetten*, 2001.
- 02-1 E. Gerritsen, M.A. Allers, *Weerstandsvermogen en vermogenspositie gemeente Apeldoorn*, 2002.
- 02-2 E. Gerritsen, *Begrotingsvergelijking gemeente Zaanstad*, 2002.
- 02-3 M.A. Allers, *Armoedebeleid en armoedeval in Heerlen*, 2002.
- 02-4 M.A. Allers, *Herverdeeleffecten van de voorgenomen afschaffing van de OZB op woningen*, 2002.
- 02-5 E. Gerritsen, *Stille reserves van gemeenten*, 2002.
- 03-1 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2003*, 2003.
- 03-2 M.A. Allers, *Koopkrachteffecten van afschaffing van de gebruikersheffing van de OZB op woningen*, 2003.

- 03-3 C. Hoeben, *Wie betaalt wat? kostentoedeling bij waterschappen*, 2003.
- 04-1 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2004*, 2004.
- 04-2 M.A. Allers, *Financiële gevolgen van maximering van de OZB-tarieven*, 2004.
- 04-3 E. Gerritsen en C.G.M. Sterks, *Kostenontwikkeling in de waterketen 1990-2010*, 2004.
- 04-4 M.A. Allers en C. Hoeben, *Achtergronden van tariefstijgingen van gemeentelijke belastingen*, 2004.
- 04-5 C. Hoeben en E. Gerritsen, *Gevolgen invoering waterketentarief voor de lastenontwikkeling van huishoudens*, 2004.
- 05-1 C. Hoeben en E. Gerritsen, *Gevolgen van ontwikkelingen in de waterketen voor de lastendruk van huishoudens*, 2005.
- 05-2 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2005*, 2005.
- 05-3 C. Hoeben, *Koopkrachtontwikkeling van ouderen, gehandicapten en chronisch zieken in Amsterdam*, 2005.
- 05-4 M.A. Allers, *Methoden voor het ontwikkelen van financiële verdeelmodellen*, 2005.
- 06-1 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2006*, 2006.
- 06-2 C. Hoeben, *Kostentoerekening en kostendekking van gemeentelijke heffingen in Noordenveld*, 2006.
- 06-3 E. Gerritsen, C. Hoeben en J.Th. van der Veer, *Audit WB21: Kosten- en lastenontwikkeling ten gevolge van de NBW-opgave wateroverlast*, 2006.
- 07-1 M.A. Allers, A.S. Zeilstra, C. Hoeben en J.Th. van der Veer, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2007*, 2007.
- 07-2 C. Hoeben en A.S. Zeilstra, *Kostprijsberekening en tariefbepaling gemeentelijke heffingen in De Marne*, 2007.
- 07-3 C. Hoeben en A.S. Zeilstra, *Kostprijsberekening en tariefbepaling gemeentelijke heffingen in Eemsmond*, 2007.
- 07-4 C. Hoeben en A.S. Zeilstra, *Kostprijsberekening en tariefbepaling gemeentelijke heffingen in Winsum*, 2007.
- 07-5 M.A. Allers en B. Steiner, *Uitgavenbehoeften van Nederlandse gemeenten*, 2007.
- 08-1 M.A. Allers, L.A. Toolsema en A.S. Zeilstra, *De financiële positie van de gemeente Harlingen en de sturingsmogelijkheden van de raad*, 2008.
- 08-2 M.A. Allers, C. Hoeben, L.A. Toolsema en A.S. Zeilstra, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2008*, 2008.
- 09-1 M.A. Allers, C. Hoeben en A.S. Zeilstra, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2009*, 2009.
- 09-2 M.A. Allers en A.S. Zeilstra, *Bevolkingsdaling en gemeentelijke financiën*, 2009.
- 09-3 C. Hoeben, *Achtergrond tariefontwikkeling reinigingsheffingen 2009*, 2009.
- 09-4 A.S. Zeilstra, L.A. Toolsema en C. Hoeben, *Kosten en baten riolering en afvalinzameling en -verwerking in Capelle aan den IJssel*, 2009.
- 09-5 C. Hoeben, *Ontwikkeling van de lokale woonlasten voor eigenaren van woningen 1998 - 2009*, 2009.
- 10-1 M.A. Allers, L.A. Toolsema, C. Hoeben en J. Bolt, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2010*, 2010.
- 10-2 M.A. Allers en J. Bolt, *Financiële gevolgen van de recessie voor de eigen inkomsten en uitgaven van gemeenten*, 2010.

- 10-3 C. Hoeben, *Ontwikkeling waterschapslasten in de periode 1998-2012*, 2010.
- 10-4 L.A. Toolsema, M.A. Allers, A.S. Zeilstra, *De toezichtlast van gemeenten op het gebied van de financiële functie*, 2010.
- 10-5 M.A. Allers, C. Hoeben, *Besparingsmogelijkheden in het waterbeheer*, 2010.
- 10-6 M.A. Allers, *Verevening conform het derde aspiratieniveau*, 2010.
- 10-7 M.A. Allers, C. Hoeben, *Bezuinigingen en crisisbeheersing: Financiële plannen van gemeenten, 2010-2012*, 2010
- 11-1 C. Hoeben, *Lastenontwikkeling als gevolg van de bijdrage door waterschappen aan het Hoogwaterbeschermingsprogramma*, 2011
- 11-2 M.A. Allers, C. Hoeben, *Kerngegevens belastingen grote gemeenten 2011*, 2011
- 12-1 M.A. Allers, C. Hoeben, *Kerngegevens belastingen grote gemeenten 2012*, 2012.
- 12-2 M.A. Allers, J. Veenstra, C. Hoeben, *Toereikendheid huidige kasgeldlimiet en renterisiconorm*, 2012.
- 12-3 C. Hoeben, M.A. Allers, *Contra-expertise lastenontwikkeling door Project Gebonden Aandeel waterschappen aan het Hoogwater Beschermingsprogramma*, 2012.
- 12-4 C. Hoeben, J.B. Geertsema, J. Veenstra, M.A. Allers, *Vorbereiding monitor Doelmatigheidswinst in het waterbeheer*, 2012.
- 12-5 C. Hoeben, M.A. Allers, *Robuustheid prognoses autonome lastenontwikkelingen bij waterschappen en drinkwaterwaterbedrijven*, 2012.
- 12-6 C. Hoeben, *Vervolgonderzoek robuustheid prognoses autonome kostenontwikkelingen bij drinkwaterwaterbedrijven en waterschappen*, 2012.
- 13-1 M.A. Allers, C. Hoeben, *Kerngegevens belastingen grote gemeenten 2013*, 2013.
- 13-2 M.A. Allers, C. Hoeben, L. Janzen, J. Veenstra, B. Geertsema, E. Merkus, *Atlas van de lokale lasten. Algemene deel: Monitor van de ontwikkeling van de lokale lasten op macroniveau*, 2013.
- 13-3 M.A. Allers, W. Vermeulen, *Kapitalisatie van de algemene uitkering uit het gemeentefonds in woningprijzen*, 2013.
- 13-4 M.A. Allers, B. Steiner, C. Hoeben, J.B. Geertsema, *Gemeenten in perspectief*, 2013.
- 13-5 J. Veenstra, H.M. Koolma, M.A. Allers, *De doelmatigheid van woningcorporaties in kaart gebracht*, 2013.
- 13-6 M.A. Allers, A.J.E. Edzes, M. Engelen, J.B. Geertsema, S. de Visser, E. Wolf, *De doorwerking van de financiële prikkel van de WWB binnen gemeenten*, 2013.
- 14-1 L. Janzen, M.A. Allers, C. Hoeben, *Kerngegevens belastingen grote gemeenten 2014*, 2014.
- 14-2 M.A. Allers, *Technische toets verdeelmodellen WWB/Participatiewet*, 2014.
- 14-3 M.A. Allers, C. Hoeben, L. Janzen, M. van Gelder, J.B. Geertsema, J. Veenstra, *Atlas van de lokale lasten 2014. Algemene deel: Monitor van de ontwikkeling van de lokale lasten op macroniveau*, 2014.
- 14-4 H. de Groot, M.A. Allers, *Gemeentelijke uitvoering van de WMO 2008-2012*, 2014.
- 14-5 C. Hoeben, L. Janzen, *Investerings in de infrastructuur in de gemeentelijke begrotingen*, 2014.

Bovenstaande rapporten kunnen worden gedownload van www.coelo.nl.

Andere COELO-uitgaven:

Atlas van de lokale lasten. Verschijnt jaarlijks sinds 1997.

Atlas rijksuitkeringen aan gemeenten. Verschenen in 2011 en in 2013.

Meer informatie over COELO en COELO-publicaties is beschikbaar via www.coelo.nl