

Onderzoeksverantwoording

Herijking gemeentefonds sociaal domein



Andersson Elffers Felix

Maliebaan 16
Postbus 85198
3508 AD Utrecht

+31 30 236 30 30
mail@aef.nl
www.aef.nl

Kamer van Koophandel
30096560

Datum

22 april 2020

Opdrachtgever

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Onderzoeksteam

Onderzoekers

Irene Niessen, projectleider, i.niessen@aef.nl

Aris van Veldhuisen, eindverantwoordelijke

Aukje Hilderink

Carmen van Schoubroeck

Thijs van den Broek

David Schelfhout

Vivian Hemmeler

Evelien Rutgers

Quirine van Eeden

Lieke Oltheten

Gillian Lusterhans

Eric Cator (hoogleraar toegepaste stochastiek RU Nijmegen)

Projectondersteuners

Berj Khassab

Ciske Groen

Erica Daalderop

Floris Verhees

Jessy Hendriks

Joris van den Berg

Lieke Groen

Meike van Luijt

Willem van Toor

Ontwerpers infographics

Peter Kasbergen

Victor Wollaert

Iris Oversier

Referentie

GB261/Onderzoeksverantwoording

Voorkant: Carmen van Schoubroeck

Alle figuren met landkaarten zijn gemaakt met LocalFocus (localfocus.nl)

Managementsamenvatting

In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft AEF (Andersson Elffers Felix) het onderzoek uitgevoerd naar de herijking van het gemeentefonds voor het sociaal domein. Dit onderzoek was onderdeel van een groter traject, waarin eerst een kwalitatief onderzoek heeft plaatsgevonden naar de verdeelmodellen in het sociaal domein en daarna onderzoek is gedaan naar de methode voor de herijking. Vervolgens is de herijking gestart, waarbij AEF de herijking voor het sociaal domein heeft uitgevoerd en Cebeon het onderzoek naar het klassieke deel van het gemeentefonds heeft gedaan.

Het onderzoek werd begeleid door twee begeleidingscommissies en een stuurgroep

Alle keuzes in het onderzoek zijn in detail afgestemd met twee begeleidingscommissies (Wmo/jeugd en participatie) en vervolgens voorgelegd aan de stuurgroep. Daarnaast is gedurende het onderzoek veelvuldig contact geweest met verschillende gremia waarin gemeenten meegenomen werden in het onderzoek en input konden leveren op de vraagstukken die speelden.

Dit document bevat een gedetailleerde beschrijving van het onderzoek

In deze onderzoeksverantwoording lichten we de verschillende onderdelen in het onderzoek toe, en de keuzes die gedurende het proces zijn gemaakt. Naast deze onderzoeksverantwoording is er ook een eindrapportage van het onderzoek beschikbaar. De eindrapportage bevat alleen de bestuurlijke hoofdlijnen, en gaat niet in op de technische details van het onderzoek. Tot slot zijn er drie infographics ontwikkeld om het project op hoofdlijnen, het deelonderzoek beschermd wonen, en de correcties voor het woonplaatsbeginsel jeugd op een toegankelijke manier inzichtelijk te maken.

In deze managementsamenvatting volgen we grotendeels de opbouw van het voorliggende rapport, en lichten de onderdelen daarin kort toe.

Context

In 2015 zijn veel taken naar gemeenten gedecentraliseerd

In 2015 is een groot aantal taken gedecentraliseerd naar gemeenten. Deze taken zijn verankerd in drie wetten: de Jeugdwet, de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015, en de Participatiewet. Met deze wetten was naast een decentralisatie ook een transformatie beoogd: een beweging naar participatie, inclusie en maatwerk. Ook zou een nieuwe manier van werken, met onder andere meer focus op preventie, de stijgende zorgkosten moeten tegengaan. Dit was uiteraard een opgave voor gemeenten. In de afgelopen jaren zijn er in deze transformatie stappen gezet, maar zijn gemeenten ook nog steeds lerende.

In de jaren na de decentralisatie waren er veel vragen over de verdeelmodellen sociaal domein

In de jaren na de decentralisatie waren er veel vragen over verdeelmodellen. Eerder kwalitatief onderzoek naar de verdeelmodellen in het sociaal domein¹ liet zien dat er discrepanties zijn die aanleiding geven tot een herijking van de modellen. De belangrijkste problemen in de verdeelmodellen waren dat de oude verdeelmodellen gebaseerd zijn op kosten van voor de decentralisatie, dat enkele maatstaven niet meer geactualiseerd konden worden, en dat de modellen enkele onwenselijke maatstaven² en slecht uitlegbare gewichten bevatten.

Er was behoefte aan een integrale herijking van het gemeentefonds

Vanuit de heroverweging financiële verhoudingen is besloten tot een herijking van de verdeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds. Het onderzoek is opgedeeld in een opdracht voor het klassiek domein, en een opdracht voor het onderzoek in het sociaal domein. Het onderzoek sociaal domein omvatte een budget van ca € 16 mld. Beide onderzoeken hebben enkele specifieke deelonderzoeken. In het sociaal domein is onder andere aandacht voor beschermd wonen en het woonplaatsbeginsel jeugd.³

De financiële verhoudingen spelen een belangrijke rol in ons democratische stelsel

Binnen het Nederlandse democratische stelsel hebben gemeenten autonomie om regels en beleid vast te stellen, en beleidsvrijheid om – binnen de wettelijke grenzen – keuzen te maken in de wijze van uitvoering van de wettelijke taken. De gedachte hierachter is dat gemeenten dicht bij de burger staan en de lokale context goed kennen, en vanuit die achtergrond keuzes kunnen maken die het beste aansluiten bij wat er in die gemeente nodig is. Deze beleidsvrijheid staat soms op gespannen voet met de verwachting van burgers dat het voorzieningenniveau in verschillende gemeenten vergelijkbaar is.

De uitgangspunten van autonomie en beleidsvrijheid vereisen dat gemeenten ook zelf keuzes kunnen maken in de allocatie van middelen. De financiële verhoudingen moeten de afwegingsruimte van gemeenten faciliteren. Tegelijkertijd wordt het voor veel taken van belang geacht dat de verschillen tussen gemeenten niet te groot worden. Deze verschillen kunnen veroorzaakt worden door endogene factoren (lokale keuzes), maar ook exogene factoren (een populatie die veel hulp en ondersteuning nodig heeft). Binnen het huidige stelsel worden verschillen verevend die samenhangen met exogene factoren.

In de Financiële verhoudingswet is vastgelegd waar een verdeling aan moet voldoen

De uitgangspunten voor de financiële verhoudingen zijn vastgelegd in de financiële verhoudingswet. Deze beschrijft onder ander de verschillende typen uitkeringen waarmee vanuit het Rijk geld verdeeld kan worden onder gemeenten. Specifiek voor de algemene uitkering vloeien er daarnaast diverse criteria voor het verdeelmodel voort uit deze wet:

- De verdeling moet **kostengeoriënteerd** zijn, en de noodzakelijke kosten (veroorzaakt door exogene factoren) van gemeenten volgen.
- Het stelsel moet **globaal** zijn, dus niet té specifiek, om de autonomie van het lokaal bestuur te behouden.

¹ Zoeken naar balans, Een kwalitatief onderzoek naar discrepanties in de budgetverdeelmodellen voor het sociaal domein, AEF, 2018.

² Een voorbeeld is de maatstaf medicijngebruik waarover de Tweede Kamer een motie heeft aangenomen dat hij niet in de verdeelmodellen opgenomen moet worden.

³ Aandachtspunten voor het klassieke domein waren onder andere inkomstenverevening de centrumfunctie en omgang met overhead.

Andersson Elffers Felix

- Het verdeelmodel moet daarnaast **geen ongewenste prikkels** met zich meebrengen. Een gemeente moet dus niet gestraft worden voor goed beleid, of beloond voor ongewenst beleid.
- De verdeling moet **stabiel** zijn, dat wil zeggen dat de budgetten van jaar tot jaar niet teveel mogen schommelen.
- Anderzijds moet de verdeling wel **flexibel** meebewegen met lange termijnontwikkelingen binnen gemeenten.

Het onderzoek op hoofdlijnen

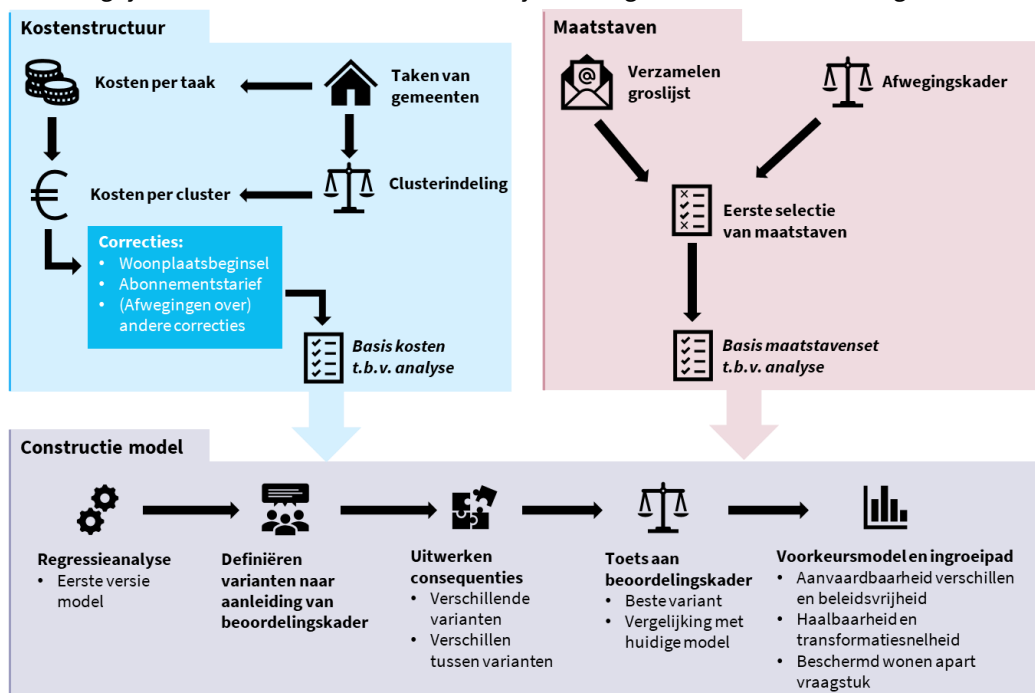
Vooraf hebben we vastgesteld waar een goed verdeelmodel aan moet voldoen

Doel van het herijkingstraject is om een verdeelmodel op te stellen dat beter is dan bestaande modellen. Daarom heeft de stuurgroep vroeg in het traject een beoordelingskader vastgesteld om te kunnen beoordelen wanneer een nieuw model beter is dan het bestaande model. Dit kader is ook bestuurlijk vastgesteld en bevatte in totaal 22 criteria verdeeld over vijf onderwerpen:

- **De mate waarin de verdeling voldoet aan de Fvw**, zoals hierboven omschreven;
- **Uitlegbaarheid**: voor het draagvlak is het belangrijk dat de uitkomsten uitlegbaar zijn, bijvoorbeeld dat er een plausibel verband is tussen de maatstaven en de kosten.
- **Vereenvoudiging**: een belangrijke aanleiding voor de kritiek op het gemeentefonds was de complexiteit. We kijken dan niet alleen naar het aantal maatstaven maar ook de complexiteit van de maatstaven (bijvoorbeeld ingewikkelde definities of berekeningen).
- **Betrouwbaarheid van het onderzoek**: om de uitkomsten van het onderzoek te kunnen vertrouwen, moet het onderzoeksproces zorgvuldig en transparant zijn en moet het onderzoek reproduceerbaar zijn.
- **Ondersteunend aan transformatie**: het is van belang dat de financiering de gewenste beweging ondersteunt, of tenminste niet bemoeilijkt.

Het onderzoek bestaat uit verschillende elementen

De belangrijkste elementen in het onderzoek zijn samengevat in onderstaande figuur.



Figuur 1 Samenvatting van de belangrijkste elementen in het onderzoek

De hoofdelementen van het onderzoek zijn dus inzicht in de kostenstructuur, een goed overzicht van potentieel relevante maatstaven, en de constructie van het model. Deze bespreken we onderstaand.

Het onderzoek: de kostenstructuur

De taken van gemeenten vormen de basis voor de afbakening van de kosten

Het verdeelmodel moet gebaseerd zijn op de noodzakelijke kosten voor gemeenten. Dat maakt het van belang om inzichtelijk te hebben welke taken gemeenten in het sociaal domein moeten uitvoeren. We hebben binnen het onderzoek daarom een takenanalyse uitgevoerd. Daarin hebben we drie aspecten in kaart gebracht:

- De **financiering van taken**. Alleen kosten voor taken waarvan de financieringsstroom onderdeel is van het onderzoek worden meegenomen.
- **Voorgenomen beleidswijzigingen** die mogelijk invloed hebben op de hoogte van de kosten. Hier is waar mogelijk rekening mee gehouden in het onderzoek.
- **Inhoudelijke samenhang en mate van beleidsvrijheid**. Deze informatie is gebruikt als inbreng in het gesprek over de clusterindeling.

Er is een nieuwe clusterindeling vastgesteld, met vier clusters in het sociaal domein

Onderdeel van het onderzoek was het in beeld brengen van verschillende opties voor een nieuwe clusterindeling. Om de discussie hierover te objectiveren, is vooraf een beoordelingskader opgesteld. In dit beoordelingskader is opgenomen dat de clusterindeling aan verschillende criteria moet voldoen, onderverdeeld over verschillende onderwerpen:

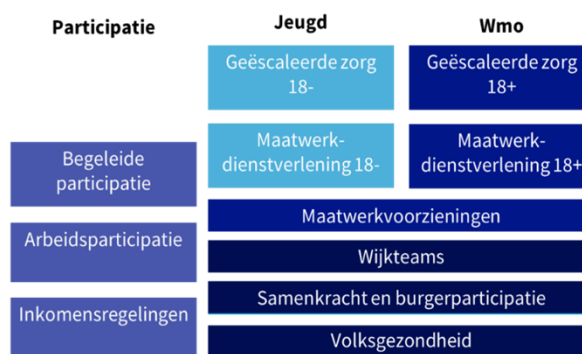
- **Stabiele en eenduidige verdeling mogelijk maken**, bijvoorbeeld door de clusters zo te kiezen dat de regressie tot stabiele uitkomsten kan leiden.
- **Voor fondsbeheerders bruikbaar** om de verdeling te monitoren en waar nodig bij te stellen, bijvoorbeeld door zoveel mogelijk aan te sluiten op de lv3-indeling.⁴
- **Ondersteunend aan uitlegbaarheid**, bijvoorbeeld door taken die logisch met elkaar samenhangen in hetzelfde cluster te plaatsen.
- **Ondersteunend aan transformatie**, bijvoorbeeld door ontschot werken te faciliteren.

Er zijn diverse opties besproken. Uiteindelijk heeft de stuurgroep gevraagd drie varianten in detail uit te werken:

- **Het sociaal domein als één cluster**. Deze optie heeft als voornaamste voordeel dat het tegemoet komt aan de wens van integraal en ontschot werken. Tegelijkertijd maakt deze optie het voor de fondsbeheerders lastiger om de kwaliteit van het model te blijven monitoren. Ook bestaat het risico dat het als een black box wordt ervaren, omdat de verbanden tussen maatstaven en kosten minder tastbaar zijn.
- **Per domein**. Deze optie leidt tot drie grote, herkenbare brokken, die in omvang redelijk evenwichtig zijn (vooral als beschermd wonen apart wordt gehouden). Een nadeel van deze optie is vooral dat deze niet goed aansluit bij de lv3-indeling omdat de algemene voorzieningen opgesplitst moeten worden naar verschillende clusters.
- **Sociale basisvoorzieningen integraal en de rest per domein**. Deze optie leidt tot de meest evenwichtige omvang van de clusters, sluit goed aan bij de lv3-indeling en faciliteert het volgen van de transformatie.

⁴ lv3 staat voor Informatie voor Derden. Gemeenten leveren begroting en realisatie voor de lv3 in een vaste indeling aan.

De stuurgroep heeft gekozen voor de derde optie, en deze is ook bestuurlijk vastgelegd. Deze staat hiernaast weergegeven en bestaat uit de vier clusters sociale basisvoorzieningen (donkerblauw), participatie (links), individuele voorzieningen jeugd (midden) en individuele voorzieningen Wmo (rechts). Daarbij moet nog het volgende opgemerkt worden:



Figuur 2 Visuele weergave van de Lv3 taakvelden binnen de gekozen clusterindeling

- **Beschermd wonen, maatschappelijke opvang en vrouwenopvang** vallen buiten deze clusterindeling;
- Op sommige punten was de Lv3-taakindeling inhoudelijk niet de meest logische optie. Ten opzichte van de taakvelden in de Lv3 zijn er daarom **twee taken anders toebedeeld**. Dagbesteding wordt meegenomen bij het cluster individuele voorzieningen Wmo en schuldhulpverlening bij het cluster participatie.

Er zijn door 91 gemeenten gedetailleerde gegevens aangeleverd over de kostenstructuur

Om de kosten van gemeenten te verklaren met objectieve kenmerken, is een betrouwbare dataset van kosten bij gemeenten nodig. Deze is uitgevraagd bij een steekproef van gemeenten in een aantal stappen.

- Met de begeleidingscommissies en de stuurgroep is een set **criteria** opgesteld waaraan de steekproef van gemeenten moest voldoen. Op basis van deze criteria is in afstemming met het andere gedeelte van het onderzoek een steekproef van 104 gemeenten geselecteerd, die het verzoek hebben gekregen om hun grootboekgegevens aan te leveren en een uitgebreide vragenlijst in te vullen.
- Deze grootboekgegevens zijn vervolgens door Cebeon gecodeerd om ze **onderling vergelijkbaar** te maken en onderdelen te isoleren. AEF heeft deze codering verder verfijnd. Voor de basis van het model is uitgegaan van 2017, en ook voor 2018 zijn gegevens verzameld. Voor 2016 bleken deze bij veel gemeenten te onbetrouwbaar te zijn om als goede basis te dienen.
- Na een eerste analyse van hun gegevens hebben we **verdiepende vragen** gesteld, om zeker te weten dat we de gegevens en de achtergrond daarvan goed konden duiden. Bij de meeste gemeenten is meerdere keren contact geweest over de correcte interpretatie. Uiteindelijk hadden we voor 91 gemeenten een volledige en betrouwbare dataset.

Deelname aan de steekproef vroeg een significante tijdsinvestering van deelnemende gemeenten. Wij willen hen daarom nadrukkelijk bedanken voor alle moeite die ze hebben gestoken in het aanleveren van de gegevens en het beantwoorden van onze vele vragen.

Ook willen we de leden van de begeleidingscommissie en een aantal warme contacten in ons netwerk bedanken voor hun hulp bij het motiveren van collega's en collega- gemeenten om deel te nemen of om nog *nét* een trede dieper in hun stukken te duiken. Een uiteindelijke steekproef van 91 gemeenten en een respons van 88% is uitzonderlijk voor een dergelijk onderzoek. Dankzij deze hoge respons hebben we kunnen werken met een dataset die de totale populatie van Nederlandse gemeenten zeer goed beschrijft.

De gegevens uit de uitvraag bleken een meer betrouwbare basis voor het onderzoek dan de lv3-gegevens

Er is op basis van een steekproef van 91 gemeenten onderzocht of de (gecorrigeerde) kosten op basis van lv3 gebruikt konden worden als basis voor het model. Hiertoe hebben we voor ieder cluster de gecorrigeerde kosten uit de lv3 vergeleken met de kosten op basis van de analyse van de grootboeken. Uit de analyse bleek dat er grote verschillen zaten tussen de kosten volgens de lv3 en de kosten op basis van de grootboeken. Dit gold vooral voor Wmo en participatie.

We hebben op verschillende manieren onderzocht of het mogelijk was om de lv3 data te corrigeren, maar de afwijkingen bleven te groot. Daarom hebben de begeleidingscommissies en stuurgroep besloten dat de dataset die in de uitvraag verzameld was – dus de grootboekgegevens van gemeenten – een meer betrouwbare basis was om de modellen op te baseren. Daarbij is 2017 als peiljaar gehanteerd.

Op de basisdataset zijn correcties toegepast voor scope van het onderzoek en beleidsontwikkelingen

Voor het onderzoek was een basisdataset nodig van kosten die gemeenten maken voor taken die bekostigd worden vanuit de algemene uitkering, rekening houdend met recente of verwachte beleidskeuzes die de kosten beïnvloeden. Dat betekent dat de dataset gecorrigeerd moest worden voor deze elementen. In het onderzoek hebben we daarom in afstemming met de begeleidingscommissies en de stuurgroep verschillende mogelijke correcties onderzocht:

- Kosten **buiten scope** van het onderzoek, zoals kosten voor taken die niet vanuit de algemene uitkering gefinancierd worden. Hiervoor is gecorrigeerd door de relevante uitkeringen tegen te boeken of de kosten expliciet te isoleren.
- Posten die op een **verkeerd jaar** geboekt zijn. Hier is voor gecorrigeerd op basis van de informatie die hierover in de uitvraag is verkregen.
- Uitgaven gerelateerd aan **regionale risicoverevening**. Als gemeenten per saldo geld hebben ontvangen of bijgedragen in het kader van afspraken over regionale risicoverevening zijn deze baten en lasten niet meegenomen.
- Kosten in het kader van **regionale samenwerking**. Voor regionale samenwerking is besloten geen correctie uit te voeren. De verschillende opties die geïdentificeerd zijn, waren onvoldoende uitlegbaar, of niet goed uitvoerbaar omdat de benodigde data niet beschikbaar zijn.
- **Beleids- en inrichtingskeuzes** van gemeenten. Als gemeenten onnodig veel geld uitgeven aan specifieke onderdelen, hoeft dat niet gehonoreerd te worden in het gemeentefonds. Daarom zijn beleids- en inrichtingskeuzes van gemeenten onderzocht. In het onderzoek is een methodiek ontwikkeld om te toetsen welke keuzes in aanmerking komen voor een correctie zonder dat dit afbreuk doet aan het uitgangspunt van gemeentelijke beleidsvrijheid. Van veruit de meeste keuzes bleek naar aanleiding van deze toets dat het niet wenselijk was om een correctie toe te passen. Van beleids- en inrichtingskeuzes die leiden tot extra kosten, maar niet tot een hoger voorzieningenniveau, is het wel wenselijk om ervoor te corrigeren. Voor deze keuzes bleek het niet mogelijk om voldoende betrouwbare rekeregels te ontwikkelen. Daarom is besloten dit soort correcties niet door te voeren in de basisgegevens. Dat wil overigens niet zeggen dat dergelijke beleidskeuzes ook gehonoreerd zijn in de uiteindelijke verdeling. Daarin worden kosten immers alleen gehonoreerd als ze objectief verklaarbaar zijn met exogene factoren. Beleidskeuzes die niet samenhangen met exogene factoren, worden dus niet gehonoreerd.

Andersson Elffers Felix

- **Landelijke beleidsontwikkelingen** die de kosten in de toekomst beïnvloeden. Voor wijzigingen met beperkte impact is niet gecorrigeerd; voor de invoering van het abonnementstarief Wmo zijn de inkomsten van gemeenten bijgesteld op basis van de huidige eigen bijdrage en cliëntaantallen.
- Een specifieke landelijke beleidsontwikkeling is de verwachte wijziging in het **woonplaatsbeginsel**. De kosten zijn toegerekend alsof het nieuwe woonplaatsbeginsel al van kracht was.

Het onderzoek: de maatstaven

Om te komen tot een set van potentiële maatstaven hebben we veel suggesties afgewogen

Om tot een goed verdeelmodel te komen, is het van belang dat de relevante kenmerken van gemeenten die de kosten goed kunnen verklaren in beeld zijn. Zeker in het sociaal domein hebben gemeenten de afgelopen jaren veel inzichten opgedaan die in een aantal gevallen kunnen leiden tot nieuwe maatstaven. We hebben daarom in het proces zoveel mogelijk maatstaven verzameld, en in samenspraak met de stuurgroep afgewogen welke maatstaven daadwerkelijk in het model getoetst zouden worden. Dat hebben we gedaan middels de volgende stappen:

- We hebben een **afwegingskader** opgesteld om te kunnen bepalen welke maatstaven geschikt zijn. Dit afwegingskader was voor een groot deel een vertaling van het beoordelingskader voor de modellen en kende daarnaast enkele specifieke elementen. Specifieke criteria zijn bijvoorbeeld de frequentie waarmee de data ververst worden, en de betrouwbaarheid van de bron.
- Vervolgens hebben we een **brede inventarisatie** gedaan van maatstaven. Zo hebben we naast de maatstaven die nu in de modellen gebruikt worden ook geïnventariseerd welke maatstaven zijn voorgesteld in de recente onderzoeken naar de verdeelmodellen, experts gevraagd naar suggesties en een brede oproep aan gemeenten en andere belanghebbenden gedaan. Op basis hiervan is een longlist van meer dan honderd maatstaven gemaakt, met in veel gevallen verschillende varianten van dezelfde maatstaf.
- De maatstaven op deze longlist zijn beoordeeld aan de hand van het afwegingskader. De begeleidingscommissies en stuurgroep hebben op basis daarvan een **eerste selectie** gedaan. Op basis daarvan zijn 87 (varianten van) maatstaven meegenomen in de analyse.
- In een aantal gevallen waren de data voor de maatstaven niet rechtstreeks op het juiste niveau beschikbaar, maar konden deze wel geconstrueerd worden uit microdata van het CBS. We hebben 23 (varianten van) maatstaven geconstrueerd.

Het onderzoek: constructie model

Het model is geconstrueerd met een regressieanalyse

De volgende stap in het onderzoek was om te kijken welke maatstaven het meest verklarend zijn voor de kosten, en met die analyse een model per cluster op te bouwen. Op basis van het eerder uitgevoerde onderzoek naar de methode is besloten om hiervoor een regressieanalyse te gebruiken. De belangrijkste redenen om een regressieanalyse te gebruiken zijn:

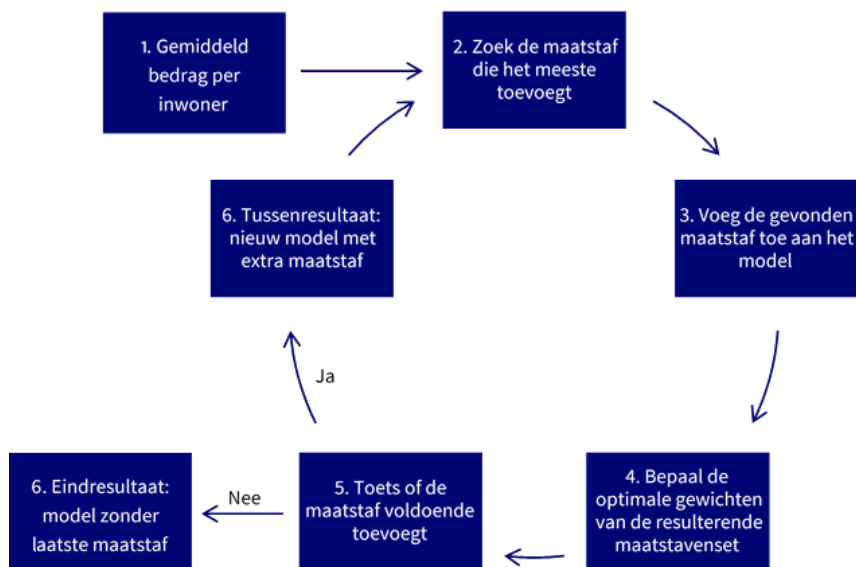
- Het is een **wetenschappelijke methode** voor dit type vraagstuk;
- De methode is volledig **reproduceerbaar**, wat de transparantie van het onderzoek vergroot;
- De methode biedt de ruimte om op een transparante manier **randvoorwaarden** mee te geven vanuit een (bestuurlijke) kwalitatieve weging;

Andersson Elffers Felix

- De methode biedt verschillende manieren om modellen te **valideren** en om te voorkomen dat de steekproef te zwaar doorweegt in de uitkomsten.

De regressieanalyse bestaat uit verschillende stappen

De specifieke techniek die binnen het onderzoek gebruikt is, is een forward stepwise regression. Dit houdt in dat het verdeelmodel stap voor stap, oftewel maatstaf voor maatstaf, opgebouwd is. Daarbij begint ieder model met een gewicht per inwoner. Dat wil zeggen: als er geen maatstaven toegevoegd zouden worden, krijgt iedere gemeente een bepaald bedrag per inwoner, en verder niets. Daarna worden stapsgewijs maatstaven toegevoegd. Dat proces is op hoofdlijnen onderstaand weergegeven.



Figuur 3 De stappen in de regressieanalyse.

Iedere extra maatstaf leidt tot een hogere verklaaringsgraad van het model, maar brengt ook een risico met zich mee dat het model toevalligheden (ruis) verklaart, en dus alleen van toepassing is op de steekproef of het peiljaar. Het is dus van belang dat een maatstaf alleen wordt opgenomen als hij voldoende toegevoegde waarde heeft. Om te bepalen wanneer we moesten stoppen met het toevoegen van maatstaven, hebben we in dit onderzoek gebruik gemaakt van het Akaike information criterion (AIC).

We hebben diverse validaties uitgevoerd op de modellen

Het is van belang dat de modellen niet alleen goed voorspellend zijn binnen de huidige dataset, maar ook dat ze een goed beeld geven over alle Nederlandse gemeenten en over andere jaren dan alleen 2017. Daarom zijn er drie validaties uitgevoerd.

- Allereerst hebben we **kruisvalidaties** uitgevoerd om te toetsen of de modellen niet teveel geënt zijn op de steekproef. Daarbij wordt de steekproef tijdelijk verkleind, en wordt gekeken of de kleinere steekproef een vergelijkbaar goede voorspelling oplevert voor de tijdelijk weggelaten gemeenten. Als dat zo is, is het zeer waarschijnlijk dat de steekproef ook goed generaliseert naar gemeenten die niet in de steekproef zitten.
- Daarnaast is een **validatie op de lv3-gegevens** gedaan. Zoals eerder aangegeven bleken de lv3 data niet voldoende betrouwbaar om het model op te baseren. De verwachting is dus ook dat het model niet precies zal passen op de lv3 data. Als het model voor heel Nederland even slecht past als op de lv3-gegevens van de steekproef, kan geconcludeerd worden dat het model niet teveel geënt is op de steekproef. Deze validatie is wel “door de

Andersson Elffers Felix

oogharen” gedaan, omdat tijdens de validatie bleek dat de resultaten sterk vertekend werden door enkele niet-plausibele waarden van niet-steekproefgemeenten.

- Tot slot is een validatie gedaan met **gegevens van 2018** door te onderzoeken of het model voor 2018 in vergelijkbare mate paste als voor 2017.

Om aan alle criteria van het beoordelingskader tegemoet te komen, zijn handmatige bijstellingen gedaan op de regressie

Een regressieanalyse levert een model op met een hoge verklaringsgraad. Dat wil zeggen dat het model de kosten goed voorspelt. Binnen de gekozen methodiek betekent dit dat het model goed scoort op het criterium kostenoriëntatie. In het beoordelingskader zijn echter nog 21 criteria opgenomen, waaronder de uitlegbaarheid van de verdeling. In de begeleidingscommissies en de stuurgroep is steeds het gesprek gevoerd in welke mate de modellen aan alle criteria voldeden. Op basis van die gesprekken zijn er handmatige bijstellingen gedaan, om de balans te vinden tussen kostenoriëntatie en de andere criteria. Na iedere handmatige bijstelling is opnieuw een regressieanalyse gedaan om de ideale gewichten van maatstaven te bepalen met de nieuwe randvoorwaarden. Mogelijke bijstellingen zijn:

- **Maatstaven verwijderen of het gewicht maximeren.** Dit kan bijvoorbeeld gedaan worden als de maatstaf niet goed uitlegbaar is, bijvoorbeeld als er maar een licht verband verwacht wordt maar de maatstaf wel voor een groot gewicht in het model komt;
- **Niet toelaten van een negatief gewicht per inwoner.** Het gewicht per inwoner kan negatief zijn. Dit is in beginsel niet problematisch, maar roept wel veel vragen op en is daardoor minder uitlegbaar.
- **Drempels.** Een drempel houdt in dat we voor alle gemeenten een bepaalde waarde van de maatstaf aftrekken.
- **Maatstaven verplicht opnemen,** bijvoorbeeld als er goede redenen zijn om aan te nemen dat de maatstaf nu nog niet veel verklaart maar in de toekomst wel van belang gaat worden.
- **Maatstaven vervangen of combineren,** bijvoorbeeld als in twee clusters maatstaven worden gebruikt die heel vergelijkbaar zijn. Vanuit de wens voor vereenvoudiging kan er dan voor gekozen worden om in beide clusters dezelfde maatstaf op te nemen.

Effecten van handmatige bijstellingen zijn inzichtelijk gemaakt aan de hand van het beoordelingskader

De modellen en verschillende varianten daarop zijn in de periode oktober-januari in verschillende sessies met begeleidingscommissies en stuurgroep besproken. Daarbij is steeds gewerkt vanuit een basismodel, waarin geen handmatige bijstellingen waren gedaan. Vervolgens werd aan de hand van het beoordelingskader bepaald welke bijstellingen als varianten uitgewerkt moesten worden. In de volgende bijeenkomst werden deze uitgewerkte varianten met behulp van het beoordelingskader tegen elkaar en het basismodel afgewogen. Op die manier werd toegewerkt naar een set randvoorwaarden waar de modellen aan moesten voldoen.

Resultaten

Het uiteindelijke model is opgebouwd per cluster

Het model is opgebouwd uit de verschillende clusters. Daarbij zijn afwegingen gemaakt over de wenselijkheid van bepaalde maatstaven en gewichten. Onderstaand bespreken we de

afwegingen per cluster, en een aantal overkoepelende afwegingen. Vervolgens tonen we de uitkomsten van het model.

De stuurgroep heeft een aantal algemene afwegingen gemaakt over modellen

In de bespreking van de modellen en varianten kwam een aantal thema's bij verschillende clusters terug. Deze thema's zijn zowel per cluster als overkoepelend besproken, en leidden tot de volgende algemene randvoorwaarden voor de verdeling.

- **Een negatief gewicht per inwoner is niet toegestaan.** Dit kwam wel in eerste instantie uit de regressie bij Wmo en participatie, maar roept veel vragen op. Het gewicht kan op nul geforceerd worden, maar dat gaat ten koste van de verklaringsgraad van het model. Omdat de verklaringsgraad slechts beperkt daalde, heeft de stuurgroep de afweging gemaakt dat de uitlegbaarheid belangrijker is.
- **De maatstaf bijstandsontvangers werd alleen opgenomen in participatie, en met een gewicht van maximaal € 5000.** De maatstaf bijstandsontvangers is conjunctuurgevoelig en heeft een risico op een negatieve prikkel. Om de prikkel tegen te gaan, is een maximum gewicht van € 5000 over alle clusters heen afgesproken, een inschatting van de kosten die gemeenten feitelijk per bijstandsontvanger maken. Met uitzondering van het cluster participatie reflecteert de conjunctuurgevoeligheid de dynamiek van de kosten niet. Daarom is de maatstaf verwijderd in alle clusters behalve participatie. Binnen dat cluster bleef het gewicht lager dan € 5000, dus is geen verdere bijstelling gedaan.
- **Slecht uitlegbare maatstaven die weinig toevoegen zijn verwijderd.** De AIC is geen absolute maat, maar helpt om de afweging te maken over de toegevoegde waarde van een maatstaf. Als maatstaven inhoudelijk en statistisch weinig toevoegden, zijn ze uit de modellen verwijderd.
- **Maatstaven in verschillende clusters die sterk op elkaar leken, zijn geharmoniseerd.** Er werden in verschillende clusters verschillende definities van lage inkomens opgenomen. Het bleek dat de verklaringsgraad niet veel daalde door dezelfde definitie te hanteren. Daarom is één definitie gekozen.

Het model voor participatie bestaat uit 4 maatstaven en heeft een verklaringsgraad van 87%

Het cluster participatie kent relatief weinig beleidsvrijheid, dus een hoge verklaringsgraad is voor dit cluster van belang. In aanvulling op de algemene afwegingen zijn voor het model participatie nog twee bijstellingen gedaan om te komen tot de variant die als beste beoordeeld is:

- De maatstaf bijstandsontvangers is vervangen door de combinatie van **bijstandsontvangers en loonkostensubsidie**, zodat gemeenten die mensen succesvol loonkostensubsidie inzetten om mensen uit de bijstand te laten stromen hier niet voor bestraft worden.
- De maatstaf **doelgroepregister gemeentelijke doelgroep** was vanzelf al in het model opgenomen, maar wel relatief laag. Wegens de inhoudelijke uitlegbaarheid en de verwachting dat deze maatstaf belangrijker wordt naarmate de nieuwe doelgroep groter wordt, is besloten om deze maatstaf te behouden.

Het resulterende model bestaat uit vier maatstaven (bijstandsontvangers, loonkostensubsidie, doelgroepregister en GGZ-gebruik) en heeft een verklaringsgraad van 87%, wat zeer hoog is. Ook voldoet het model goed aan de andere eisen van het beoordelingskader.

Het model voor individuele voorzieningen Wmo bestaat uit 6 maatstaven en heeft een verklaringsgraad van 74%

De Wmo kent duidelijk meer beleidsvrijheid dan participatie. Tegelijkertijd zijn gemeenten in de praktijk wel gebonden aan de AMvB reële kostprijs en gerechtelijke uitspraken. Een lagere verklaringsgraad kan dus verwacht worden, maar deze kan niet te laag worden. In aanvulling op de algemene afwegingen zijn voor het model Wmo nog twee bijstellingen gedaan om te komen tot de variant die als beste beoordeeld is:

- De maatstaf inwoners 75-85 is vervangen door de maatstaf **inwoners 75+**. De reden hiervoor is dat slecht uitlegbaar is dat de groep 85+ niet meegenomen wordt, zeker omdat het aantal thuiswonende ouderen de komende jaren naar verwachting gaat stijgen. Daarnaast bleek deze bijstelling in combinatie met andere bijstellingen de verklaringsgraad zelfs iets te verhogen.
- Er zijn semi-cosmetische drempels gehanteerd voor inwoners 75+ en opleidingsniveau.

Het resulterende model bestaat uit zes maatstaven (lage inkomens, ouderen, laag opleidingsniveau, GGZ-gebruik, klantenpotentieel⁵ en het aantal kernen in een gemeente) en heeft een verklaringsgraad van 74%. Voor Wmo, waar een redelijk hoge mate van beleidsvrijheid geldt, is dit een relatief hoge verklaringsgraad.

Het model voor individuele voorzieningen jeugd bestaat uit 5 maatstaven en heeft een verklaringsgraad van 77%

Voor jeugd is in beginsel uitgegaan van het scenario dat het nieuwe woonplaatsbeginsel jeugd per 1 januari 2021 wordt ingevoerd. Daarnaast is een variant gemaakt om inzichtelijk te maken wat het effect is van het oude woonplaatsbeginsel.

Bij jeugd is in principe veel beleidsvrijheid, maar in de praktijk is die beperkt door de wettelijke verankering van verschillende verwijzers en maatschappelijke normen rondom jeugdhulp. In aanvulling op de algemene afwegingen zijn voor het model jeugd nog twee bijstellingen gedaan om te komen tot de variant die als beste beoordeeld is:

- Maatstaven die sterk gerelateerd zijn aan **participatie zijn niet toegestaan**. In het basismodel kwamen bijna uitsluitend maatstaven die niet gerelateerd waren aan jongeren, zoals bijstandsontvangers of doelgroepregister. Deze maatstaven zijn veelal conjunctuurgevoelig, wat voor jeugd niet wenselijk is. Daarom, en wegens de beperkte uitlegbaarheid, is een model gemaakt waarbij deze maatstaven niet toegestaan zijn in de regressie.
- De maatstaf **langdurig medicijngebruik** is uit het model verwijderd. Deze maatstaf heeft grote nadelen, en voegde statistisch gezien weinig toe.

Het resulterende model heeft 5 maatstaven (jongeren, laag inkomen, klantenpotentieel, jongeren met armoederisico en gestandaardiseerd inkomen) en een verklaringsgraad van 77%. Deze verklaringsgraad is hoger dan Wmo en lager dan participatie, wat gezien de mate van beleidsvrijheid op dit domein conform verwachting is.

Het model voor sociale basisvoorzieningen bestaat uit 5 maatstaven en heeft een verklaringsgraad van 51%

Voor dit cluster kan een lagere verklaringsgraad verwacht worden, omdat het cluster veel beleidsvrijheid kent, en dus grote verschillen in de kosten. In aanvulling op de algemene

⁵ Klantenpotentieel is een maat voor de regionale centrumfunctie van een gemeente.

afwegingen is voor het model sociale basisvoorzieningen nog één bijstelling gedaan om te komen tot de variant die als beste beoordeeld is:

- De maatstaven **banen en loonkostensubsidie** zijn verwijderd uit het model omdat de dynamiek van deze maatstaven de dynamiek van de kosten niet volgt.

Het resulterende model heeft 5 maatstaven (inwoners, klantenpotentieel, migratieachtergrond, GGZ-gebruik en kernen) en een verklaringsgraad van 51%. Dat is lager dan in de andere clusters en hangt samen met het feit dat hier veel beleidsvrijheid is.

Het totale model bestaat uit 15 maatstaven en heeft een verklaringsgraad van 91%

In de stuurgroep is besloten dat de relatieve omvang van de clusters bepaald wordt door de uitkomsten van de verdeelformules. Dat betekent dat het totale model een optelling is van de afzonderlijke modellen.⁶ De verklaringsgraad van dit totale model is 91%. De maatstaven en hun relatieve gewicht zijn in de tabel hieronder weergegeven.

Tabel 1 Maatstaven in het model en hun relatieve gewicht

Maatstaf	Verdeelt	Maatstaf	Verdeelt
Huishouden met laag inkomen 2,3,4 deciel met drempel	26%	Inwoners 75+ met drempel	4%
Bijstandsontvangers en loonkostensubsidie samen	16%	Laag opleidingsniveau met drempel	3%
Klantenpotentieel regionaal	13%	Migratieachtergrond	2%
Inwoners	12%	Doelgroepregister gemeentelijke doelgroep	1%
Gebruik specialistische GGZ	11%	Kernen met 500 of meer adressen	1%
Inwoners 0 - 18 jaar	9%	Kernen maal inwoners	1%
Jongeren met armoederisico	5%	Gestandaardiseerd inkomen maal inwoners met drempel	-3%

Het nieuwe model past beter dan het oude met minder maatstaven

Van zowel de afzonderlijke clusters als het resulterende totaalmodel is geconcludeerd dat ze goed scoren ten opzichte van het beoordelingskader. Daarnaast scoren de modellen op alle criteria uit het beoordelingskader ook beter dan het oude model. Zo zijn de knelpunten die benoemd zijn in het kwalitatief onderzoek verdeelmodellen sociaal domein vrijwel allemaal opgelost. De begeleidingscommissies en stuurgroep hebben daarom geconcludeerd dat de nieuwe modellen beter zijn dan de oude modellen.

⁶ In het uiteindelijke model worden ook de uitkomsten van de andere helft van het onderzoek hierbij opgeteld wordt het bedrag geschaald naar het totale beschikbare bedrag in de algemene uitkering. Ook wordt de inkomstenverevening ervan afgetrokken.

Verandering van de verdeling

Door de nieuwe verdeling verandert de clusteromvang en de omvang van het gehele sociaal domein

De clusteromvang wordt bepaald door de uitkomsten van de verdeelformule. Dat betekent dat niet alleen de verdeling binnen een cluster verandert, maar ook de omvang van de verschillende clusters. De oude en de nieuwe omvang (beide peiljaar 2017) van verschillende clusters en het totale sociaal domein zijn onderstaand weergegeven. Daarbij is nog geen rekening gehouden met de uitkomsten van het andere gedeelte van het onderzoek en is uitgegaan van de maatstaven van 2017. Bij invoering zal de omvang dus anders zijn.

Tabel 2 De nieuwe en oude omvang van de clusters

Cluster	Nieuwe omvang	Oude omvang
Participatie	€ 2.753 mln	€ 2.711 mln
Individuele voorzieningen Wmo	€ 3.120 mln	€ 3.942 mln
Individuele voorzieningen Jeugd	€ 4.014 mln	€ 3.557 mln
Sociale basisvoorzieningen	€ 3.113 mln	€ 3.075 mln
Totaal	€ 13.000 mln	€ 13.285 mln

Er zijn vooral verschuivingen zichtbaar bij jeugd en Wmo. Bij jeugd zijn al langer geluiden over tekorten. Bij Wmo hangt dit vooral samen met het subcluster in de oude verdeling dat gerelateerd is aan hulpmiddelen. De omvang van dat cluster was veel te groot, wat de afname van het cluster Wmo verklaart.

Het valt op dat de nieuwe omvang van het sociaal domein als geheel kleiner is. Hierbij speelt ook een wisselwerking met het andere onderzoek: de uitvoering van de gedecentraliseerde taken leidt ook tot een toename van de algemene overhead. Deze middelen zijn overgeheveld met de nieuwe budgetten, maar worden in dit onderzoek meegenomen bij het cluster bestuur en ondersteuning, dat onderzocht is in het andere onderzoek.

Het oplossen van problemen in het oude model leidt tot herverdeeleffecten

De aanleiding voor het onderzoek was dat er problemen gesignaleerd werden met de oude verdeling. Een nieuwe verdeling leidt echter ook tot herverdeeleffecten. Vanuit stelselperspectief bezien zijn deze herverdeeleffecten een positief effect van de herijking: ze hangen immers samen met een betere aansluiting op de kosten, wat het doel van het onderzoek was.

Herverdeeleffecten worden zowel veroorzaakt door veranderingen in de verdeling als door de verandering van de relatieve clusteromvang

In onderstaande figuur zijn de oude en de nieuwe verdeling zichtbaar, beide in het peiljaar 2017. Om het effect van de nieuwe verdeling inzichtelijk te maken, hebben we de budgetten geschaald naar de oude omvang van het sociaal domein budget. Op die manier wordt de weergave niet vertekend door macroverschuivingen, en is het effect van de verdeling beter zichtbaar.

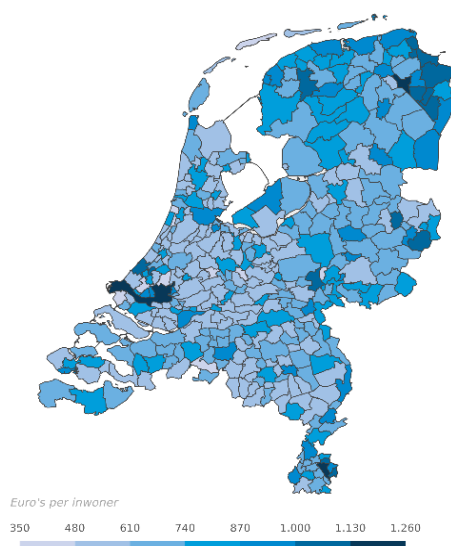
Andersson Elffers Felix

Op hoofdlijnen zijn in de nieuwe en de oude verdeling vergelijkbare patronen zichtbaar: grote gemeenten krijgen een relatief hoog budget per inwoner (gerelateerd aan de relatief hoge problematiek), en in het oosten van het land zijn de budgetten per inwoner over het algemeen hoger dan in het westen van het land.

Hoewel het totale patroon vergelijkbaar is, zijn er ook forse herverdeeeffecten. De grootste herverdeeeffecten lopen van +16% tot -27% van het budget. In de duiding van de herverdeeeffecten vallen twee zaken op.

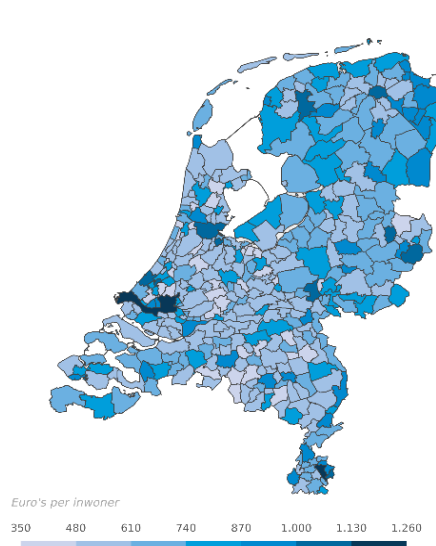
- De negatieve herverdeeeffecten hangen vaak samen met het **cluster Wmo**: gemeenten met een relatief groot negatief herverdeeeffect kregen in de oude verdeling relatief veel budget uit de cluster. Naast een afname binnen dit cluster, speelt ook de afname van de omvang van dit cluster als geheel. Deze effecten tellen voor deze gemeenten bij elkaar op.
- De grootste positieve herverdeeeffecten hangen vooral samen met het **cluster jeugd**. Ook hier speelt een optelling: bij gemeenten met positieve herverdeeeffecten binnen het cluster jeugd, is het effect van de toename van de omvang van dat cluster ook het grootst.

Verdeling totale oude model



Verdeling totale nieuwe model

Geschaald naar oude macrobudget



Figuur 4 Links: de totale verdeling volgens het oude model. Rechts: de verdeling aan de hand van het nieuwe model. De bedragen zijn geschaald naar het oude macrobudget om een vergelijking mogelijk te maken.

Het nieuwe model lost een scheefheid in het oude model op waardoor grote gemeenten te weinig budget kregen

Uit het onderzoek blijkt dat grote gemeenten gemiddeld meer kosten maken dan kleine gemeenten. In het oude model werden grote gemeenten daar onvoldoende voor gecompenseerd. Het nieuwe model sluit beter aan op de kosten van grote en kleine gemeenten, waardoor een herverdeeeffect ontstaat tussen gemeenten van verschillende grootteklassen. Dit is weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 3 Herverdeeeffecten en aansluitverschillen per grootteklasse

Grootteklasse	Herverdeeeffect (alle gemeenten)	Gemiddeld aansluitverschil oud model (alleen steekproef)	Gemiddeld aansluitverschil nieuw model (geschaald naar oude clusteromvang, alleen steekproef)
0 – 20.000	€ -58	€ 31	€ -6
20.000 – 50.000	€ -33	€ 34	€ -4
50.000 – 100.000	€ -9	€ 16	€ 24
100.000 – 250.000	€ 18	€ -19	€ -2
250.000+	€ 106	€ -108	€ -1

Bij dergelijke tabellen moet wel opgemerkt worden dat het gemiddelde een zeer grove maat is en dat de uitkomsten erg gevoelig kunnen zijn voor de precieze afbakening van verschillende klassen. Zeker waar het gaat om aansluitverschillen, zijn de uitkomsten gevoelig voor een vertekening van individuele uitschieters. Een dergelijke tabel is dus alleen geschikt voor het inzichtelijk maken van grote verschuivingen. Er kunnen geen conclusies worden verbonden aan verschillen tot € 10 of zelfs € 20 per inwoner.

Het is van belang om de context mee te wegen bij het bepalen van het ingroeipad

Om te komen tot een ingroeipad zullen de resultaten van dit onderzoek gezien moeten worden in samenhang met het klassieke deel van het gemeentefonds. In een bestuurlijk gesprek moet een balans gevonden worden tussen de wenselijkheid om snel te groeien naar een verdeling die beter past, en de haalbaarheid voor gemeenten met negatieve herverdeeeffecten om hun kostenpatroon aan te passen. De tekorten waar veel gemeenten mee te maken hebben, beperken de flexibiliteit van de begroting, en moeten dus meegewogen worden in het bestuurlijk gesprek.

Beschermd wonen

In het onderzoek is veel aandacht besteed aan beschermd wonen

Onderdeel van de opdracht voor het herijkingsonderzoek is een deelonderzoek naar nieuwe modellen voor de middelen voor beschermd wonen (BW), maatschappelijke opvang (MO) en vrouwenopvang (VO). Bij deze onderwerpen spelen specifieke uitdagingen en aandachtspunten. Met name voor Beschermd Wonen zijn er recent veel inhoudelijke ontwikkelingen geweest. Binnen dit onderzoek was het doel om de ontwikkelingen die op inhoudelijke gronden gewenst worden, te faciliteren met een daarbij passende financiële verdeling.

Er is besloten geen nieuwe modellen voor Maatschappelijke Opvang en Vrouwenopvang te maken

In het onderzoek zijn de kosten van gemeenten voor maatschappelijke opvang en vrouwenopvang vergeleken met de oude modellen. Daaruit heeft de stuurgroep geconcludeerd dat de modellen voldoende aansluiten op de kosten. In dit onderzoek is dus geen nieuwe verdeling voor deze onderdelen gemaakt. Daarbij speelt voor MO dat er over vier

jaar opnieuw bekeken wordt of verder doordecentraliseren van de taak naar alle gemeenten gewenst is. In dat geval zou de verdeling sowieso opnieuw gezien moeten worden.

De spreiding van voorzieningen beschermd wonen over het land kent een historisch gegroeide scheefheid

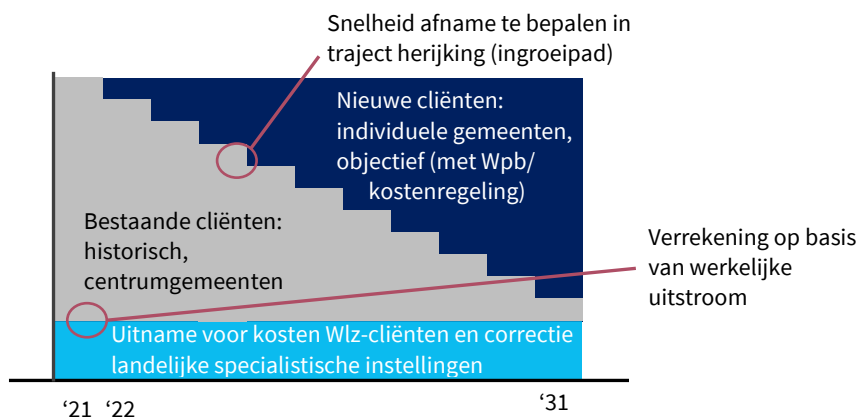
Beschermd Wonen valt pas sinds 2015 onder de verantwoordelijkheid van de centrumgemeenten. Het aanbod voor beschermd wonen is historisch scheef over het land verdeeld, onder meer omdat voorzieningen vaak in de buurt van GGZ-instellingen en in minder dichtbevolkte delen van het land werden opgezet. Dat maakt de kosten per centrumgemeente niet goed verklaarbaar met objectieve kenmerken. De budgetten voor beschermd wonen worden daarom tot nog toe nog historisch verdeeld.

Het toekomstbeeld voor beschermd wonen is gericht op sociale inclusie en ondersteuning dichtbij

In 2015 heeft de Commissie Toekomst Beschermd Wonen (vaak aangeduid als commissie-Dannenberg) op verzoek van de VNG een wenkend perspectief geschetst voor BW en MO, uitgaand van sociale inclusie. Mensen die nu gebruik maken van Beschermd Wonen zouden zoveel mogelijk in hun eigen omgeving moeten worden begeleid; het liefst ambuland, maar anders in ieder geval in de eigen wijk of woonplaats. Hieruit voortvloeiend adviseerde de commissie-Dannenberg om de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van beschermd wonen bij alle gemeenten te beleggen, in plaats van bij enkel de centrumgemeenten. De verdeling van middelen voor beschermd wonen moet dit mogelijk maken. De commissie-Dannenberg heeft daarbij ook randvoorwaarden benoemd.

Het uitgangspunt in het onderzoek was het advies van het Expertiseteam MO-BW-BG

Op basis van het advies van de commissie Dannenberg is een objectief verdeelmodel ontwikkeld door Cebeon. In lijn met de verwachting leidden de uitkomsten tot grote herverdeeleffecten. Tegelijkertijd waren er nog onzekerheden over de randvoorwaarden, en over de openstelling van de Wlz voor cliënten met psychische problematiek. Daarom heeft de VNG besloten het Expertiseteam MO-BW-BG in te stellen, om de randvoorwaarden scherper in kaart te brengen. Het Expertiseteam heeft in juli 2019 advies uitgebracht. Vier financiële bouwstenen van dit advies zijn in dit onderzoek nader uitgewerkt. Deze zijn weergegeven in onderstaande figuur.



Figuur 5 De onderdelen van het deelonderzoek beschermd wonen samengevat.

De vier uit te werken bouwstenen zijn onderstaand kort omschreven.

- De verdeling van de **uitname voor de openstelling van de Wlz** voor cliënten met psychische problematiek;
- Het financieringsarrangement van **landelijke specialistische instellingen**;
- Een **objectief verdeelmodel** beschermd wonen voor alle gemeenten: het eerder ontwikkelde model sloot niet meer aan bij deze uitgangspunten, dus er moest een nieuw model ontwikkeld worden;
- Een **passend ingroeipad** om van de oude naar de nieuwe situatie te komen, waarbij het Expertiseteam heeft aangegeven dat de duur van dit ingroeipad 10 jaar moet zijn.

Bij deze uitwerking is volledig aangesloten bij de uitgangspunten van het Expertiseteam. De andere bouwstenen worden elders uitgewerkt en moesten ten tijde van de afronding van dit onderzoek nog nader ingevuld worden. Deze zijn wel cruciaal voor een goede werking van het verdeelmodel.

De voorlopige uitname voor de Wlz wordt verdeeld naar rato van het huidige budget, de definitieve wordt bepaald in lijn met nacalculatie op macroniveau

Per 2021 wordt de Wlz opengesteld voor mensen met psychische problematiek. De financiering van zorg voor deze cliënten verloopt dus nu via het beschermd wonen-budget, en zal straks uit de Wlz-financieringsstromen lopen. Het bijbehorende budget wordt uitgenomen uit het gemeentefonds. De omvang van dit budget op macroniveau wordt bepaald door het Rijk in samenspraak met de VNG; binnen het onderzoek was de vraag hoe de uitname verdeeld moet worden over de centrumgemeenten.

Er zal per 1 januari 2021 een initiële uitname plaatsvinden. In de meicirculaire 2021 zal een nacalculatie plaatsvinden. Over de verdeling van de uitname is het volgende besloten:

- Voor de **verdeling van de initiële uitname** is ervoor gekozen om de uitname te verdelen naar rato van het historische budget.
- Voor de **verdeling van de definitieve uitname** (meicirculaire 2021 en eventueel ook meicirculaire 2022) is ervoor gekozen om dezelfde nacalculatie te gebruiken als voor het macrobudget wordt aangehouden. Deze berekening wordt nog nader uitgewerkt door VWS en VNG, en wordt vermoedelijk gebaseerd op een nader te bepalen prijs maal het aantal cliënten.

De financiering van landelijke specialistische instellingen is het beste geborgd bij gemeenten, mits het financiële risico voor deze gemeenten beperkt is

In het BW-domein is een klein aantal instellingen actief dat een dusdanig specialistisch aanbod heeft dat zij cliënten uit het hele land aantrekken. De kosten die voor deze zorg gemaakt worden, kunnen niet voorspeld worden op basis van objectieve kenmerken van de gemeenten waar deze instellingen staan. Dit betekent dat de middelen voor de bekostiging van deze zorg op een andere wijze verdeeld moeten worden dan via een objectief verdeelmodel.

Binnen het onderzoek hebben we een uitvraag gedaan om de omvang van de budgetten in kaart te brengen, en hebben we – met inbreng van betrokken partijen – de opties voor het financieringsarrangement uitgewerkt. Op basis van de randvoorwaarden die zijn opgesteld tijdens een bijeenkomst met betrokken partijen is gekozen om de **financiering bij gemeenten** te beleggen. Mogelijke opties voor de financieringsvorm zijn een decentralisatieuitkering op basis van de realisatie van twee jaar eerder, of een specifieke uitkering. Een belangrijk voordeel van beide vormen is dat het risico voor de gemeenten waar deze instellingen staan wordt beperkt.

Het advies van het Expertiseteam is vertaald naar een goede basis voor het model door uit te gaan van de gemeente van herkomst

Op dit moment is er sprake van een historisch gegroeide scheefheid in het gebruik van bw-voorzieningen over het land: gemeenten waar veel aanbod aanwezig is, maken op dit moment ook veel kosten voor beschermd wonen. In de toekomst worden volgens het advies van het Expertiseteam alle gemeenten verantwoordelijk voor cliënten beschermd wonen. Daarbij is het de bedoeling dat cliënten in beginsel in de gemeente van herkomst geholpen worden. Waar dat niet mogelijk is, draagt de gemeente van herkomst bij aan de kosten via een kostenregeling.

Het advies van het Expertiseteam beschrijft fundamentele veranderingen. Dat betekent dat het nieuwe model niet gebaseerd moet zijn op de huidige verdeling van kosten (en cliënten) over het land, maar op een verwachting waar de kosten in de nieuwe situatie zullen vallen. Om die inschatting te kunnen maken, hebben we een **herkomstanalyse** gedaan waarin we hebben onderzocht waar de huidige cliënten Beschermd Wonen vandaan komen. Daarmee kunnen we een inschatting maken hoe de kosten in de nieuwe situatie verdeeld zullen zijn. In de toekomst zal de gemeente van herkomst immers de kosten dragen.

Ook de herkomst van cliënten beschermd wonen is scheef verdeeld over het land

Er is onderzocht waar de gemeente waar een cliënt 6 maanden voorafgaand aan de start van het traject woonde. Hierin zijn twee patronen zichtbaar.

- **Instream uit andere kaders**, zoals forensisch beschermd wonen, de GGZ of een TBS-kliniek.
- **Een landelijke scheefheid die de huidige verdeling van beschermd wonen weerspiegelt**. Uit de analyse werd een landelijk patroon zichtbaar waarbij vanuit regio's met veel beschermd wonen ook relatief veel instroom is. Deze landelijke scheefheid is historisch gegroeid en daarmee niet verklaarbaar met objectieve factoren. Hij zal dan ook niet gereproduceerd worden door een objectief model. Het doel van een objectieve verdeling is juist de beweging van beschermd wonen naar beschermd thuis te faciliteren. Daarvoor is het van belang dat de huidige scheefheid gecorrigeerd wordt.

In de praktijk zal het probleem rond instroom in andere kaders opgelost worden door een goede kostenregeling; voor de analyse was het echter niet mogelijk om hier goed voor te schonen. Om te voorkomen dat de analyse hierdoor vervuild raakte is besloten om grote uitschieters uit de analyse weg te laten.

De landelijke scheefheid is historisch gegroeid en als onwenselijk beoordeeld door de commissie Dannenberg en het Expertiseteam. De objectieve verdeling corrigeert de historisch gegroeide scheefheid, en faciliteert daarmee de gewenste beweging. Dit brengt uiteraard wel een transformatieopgave met zich mee voor de gemeenten die nu een relatief hoge instroom hebben. Vanuit deze context is het belang van een goed ingroeipad dus onderstreept, om gemeenten voldoende tijd te geven voor deze transformatie.

Het model voor beschermd wonen bestaat uit 5 maatstaven en heeft een verklaringsgraad van 38%

Het opstellen van het verdeelmodel voor beschermd wonen heeft op een vergelijkbare manier plaatsgevonden als bij de andere clusters. Op grond van de historisch gegroeide scheefheid kan voor dit model een lage verklaringsgraad verwacht worden. Een objectieve verdeling reproduceert kosten immers alleen voor zover ze objectief te verklaren zijn. Daarnaast is, in aanvulling op de algemene afwegingen voor modellen, voor het model beschermd wonen nog één bijstelling gedaan:

- De maatstaven **omgevingsadressendichtheid en sociale huurwoningen** zijn verwijderd uit het model omdat zij met een groot negatief gewicht voorkwamen. Dit was onvoldoende uitlegbaar, ook omdat de *aanwezigheid* van sociale huurwoningen geen goede maat is voor de *beschikbaarheid* van goedkope huurwoningen.

Het resulterende model is hiernaast weergegeven en heeft een verklaringsgraad van 38%.

De verklaringsgraad voor beschermd wonen is lager dan voor de andere modellen. Gezien de historisch gegroeide situatie is dit goed uitlegbaar, en de begeleidingscommissies en de stuurgroep onderschrijven dat dit model het beste past bij de uitgangspunten van het Expertiseteam. De lage verklaringsgraad kwantificeert wel de transformatieopgave waar gemeenten voor staan, en daarmee het belang van een goed ingroeipad.

Tabel 4 De maatstaven in het model voor beschermd wonen

Maatstaf	Verdeelt
Hoge zorgkosten	10%
Aantal EPA patiënten	50%
Oppervlakte land	8%
Klantenpotentieel regionaal	24%
Vast bedrag	8%

Het ingroeipad faciliteert zowel de doordecentralisatie als de landelijke herverdeling

Het ingroeipad moet twee bewegingen faciliteren:

- De **landelijke beweging** die samenhangt met de inhoudelijke transformatie en afbouw van voorzieningen;
- De **doordecentralisatie**, waarbij alle gemeenten verantwoordelijk worden voor de uitvoering van beschermd wonen voor nieuwe cliënten en de centrumgemeenten verantwoordelijk blijven voor bestaande cliënten.

Voor de eerste beweging heeft het Expertiseteam een ingroeipad van 10 jaar geadviseerd. Het ingroeipad voor de doordecentralisatie moet ervoor zorgen dat het budget op een goede manier verdeeld wordt tussen regiogemeenten en centrumgemeenten. Dit wordt bepaald door de snelheid waarmee cliënten in- en uitstromen. Daarom hebben we voor het ontwerpen van een ingroeipad een uitstroomanalyse gedaan. Van alle cliënten die op 1 januari 2015 in beschermd wonen zaten, is bekeken wanneer ze uitgestroomd zijn. Op die manier kon een uitstrooprofiel gemaakt worden, dat financieel vertaald is naar een ingroeipad. Voor de analyse waren data van 3,5 jaar beschikbaar. De resultaten zijn daarom geëxtrapoleerd.

Op basis van deze analyse is de verwachting dat er iets minder dan 7 jaar nodig is voor het ingroeipad naar de doordecentralisatie. De precieze duur is afhankelijk van de omvang van de omvang van de Wlz-uitname. Dit ingroeipad binnen de regio's wordt gecombineerd met een ingroeipad van tien jaar tussen regio's, zodat beide bewegingen gefaciliteerd worden.

Voor een goed werkend stelsel zijn goede samenwerking en een evaluatie van belang

Het Expertiseteam heeft het belang van de combinatie van alle bouwstenen samen benadrukt, en aangegeven dat na vier jaar (2025, drie jaar na de start van het ingroeipad) een evaluatie van het gehele stelsel plaats moest vinden. Het onderzoek onderstreept het belang van een goede uitwerking van alle bouwstenen. Zo heeft het onderzoek laten zien hoe belangrijk een goede kostenregeling is voor een goede werking van het verdeelmodel. Daarnaast onderstreept het ingroeipad het belang van financiële samenwerking. Het model is immers gebaseerd op gemiddelden, terwijl het zeker in de eerste jaren om relatief lage aantallen nieuwe instroom gaat.

Daarnaast geeft het onderzoek handvatten voor de evaluatie. Zo kan de analyse die gedaan is voor het ingroeipad in 2025 herhaald worden. Dan zijn gegevens beschikbaar over een langere periode, en kan ook onderzocht worden wat het effect is van de uitname van de Wlz. Ook de verdeling kan op dat moment aangescherpt worden op basis van de ervaringen tot dan toe, met een vergelijkbare herkomstanalyse als hier gedaan is, en op basis van de eerste financiële beelden op dat moment.

Adviezen

De implementatie van de resultaten van dit onderzoek dient met de nodige zorg te gebeuren. Op basis van dit onderzoek geven we een aantal adviezen mee.

Het is belangrijk om de zorgvuldig met de betekenis van het model om te gaan

Voor de invoering van het model is het van belang om oog te hebben voor de context waarin een nieuwe verdeling wordt gepresenteerd. Met name de zorgen rondom het macrobudget vormen voor gemeenten een grote opgave. Daarnaast is het van belang de uitkomsten te interpreteren met oog voor de techniek. Op basis van de regressieanalyse is het best mogelijke model ontwikkeld, maar een model kan nooit de gehele werkelijkheid vangen. Een zorgvuldige omgang met uitschieters is daarom van belang.

Het ingroeipad moet met verschillende perspectieven rekening houden

Een nieuwe verdeling leidt tot herverdeeffecten. Hoewel deze leiden tot een betere verdeling, vormen ze een opgave voor de gemeenten die er negatieve gevolgen van ondervinden. Het is van belang om in het gesprek hierover onderscheid te maken tussen herverdeeffecten (de verandering van de oude naar de nieuwe verdeling) en aansluitverschillen (het verschil tussen de verdeling en de kosten). Daarnaast is het van belang dat het ingroeipad zowel met het perspectief rekening houdt met gemeenten die erop achteruitgaan als met gemeenten die er voordeel van ondervinden. Het is nuttig om in het bestuurlijke gesprek meerdere opties voor het ingroeipad te verkennen.

Uit het onderzoek kwamen veel vragen over het onderhoud van de verdeling

De nieuwe verdeling zal onderhoud vragen, zeker gezien het feit dat de ontwikkelingen in het sociale domein elkaar snel opvolgen. Voor de toekomst is het nuttig om te investeren in de kwaliteit van Iv3 en mogelijkheden voor nieuwe maatstaven te blijven verkennen. Daarnaast is een nieuwe verdeling een goed moment om te investeren in communicatie over en ontwikkeling van de methode van onderhoud. Daarbij is het nuttig om in de monitoring een specifiek oog houden op eventuele bijstellingen van de clusteromvang.

De monitoring van de verdeling moet los gezien worden van de discussie over de toereikendheid van budgetten. Daarom is het van belang manieren te ontwikkelen om hier beter het gesprek over te voeren.

Beschermd wonen

Tot slot bevat het rapport adviezen over de uitkomsten van het deelonderzoek beschermd wonen. Deze zijn grotendeels al eerder aan bod gekomen in deze managementsamenvatting. Als algemeen punt willen wij graag benadrukken dat het van belang is om de nieuwe verdeling beschermd wonen te zien in het licht van de transformatieopgave die geformuleerd is door het Expertiseteam. Het is duidelijk dat dit een grote transformatie vraagt. Het doel van de verdeling is om deze inhoudelijk gemotiveerde transformatie te faciliteren.

Tot slot

Deelname aan de steekproef vroeg een significante tijdsinvestering van deelnemende gemeenten. Wij willen hen daarom nadrukkelijk bedanken voor alle moeite die ze hebben gestoken in het aanleveren van de gegevens en het beantwoorden van onze vele vragen.

Ook willen we de leden van de begeleidingscommissie en diverse warme contacten in ons netwerk bedanken voor hun hulp bij het motiveren van collega's en collega- gemeenten om deel te nemen of om nog nét een spade dieper te steken om de juiste gegevens boven tafel te krijgen.

Inhoud

Managementsamenvatting	3
1 Achtergrond en vraagstelling	31
1.1 Decentralisatie en transformatie in het sociaal domein	31
1.2 Aanleiding voor de herijking.....	33
1.3 Vraagstelling	34
1.4 Begeleiding van en communicatie over het onderzoek	35
1.5 Wat leest u in deze onderzoeksverantwoording?	36
2 Wettelijk kader: de Financiële verhoudingswet	38
2.1 De positie van gemeenten in ons democratische stelsel	38
2.2 Vertaling naar financiële verhoudingen	39
2.3 De Financiële verhoudingswet	40
3 Onderzoeksmethode	43
3.1 Beoordelingskader.....	43
3.2 Stap 1. Onderzoek naar taakvelden.....	44
3.3 Stap 2. Set van potentiële maatstaven samenstellen	45
3.4 Stap 3. Verzamelen en opschonen data	45
3.5 Stap 4. Verdeelmodel opstellen	47
3.6 Stap 5. Modelvalidatie	47
3.7 Stap 6. Opstellen verdeelformules.....	47
3.8 Advies over het ingroeipad	48
3.9 Samenwerking met het onderzoek naar de rest van de algemene uitkering	48
4 Beoordelingskader voor de verdeling	49
4.1 Proces opstellen beoordelingskader en weging.....	49
4.2 Beoordelingskader.....	49
5 Takenanalyse	54
5.1 Vooraf: verschillende vormen van samenhang tussen taken.....	54
5.2 Gemeentelijke taken in het sociaal domein.....	55
5.3 Samenhang gemeentelijke taken sociaal domein en andere gemeentelijk taken.....	66
5.4 Samenhang gemeentelijke taken sociaal domein en overige kaders.....	66
5.5 Beleidsvrijheid van gemeenten in het sociaal domein.....	68

6	De clusterindeling	72
6.1	Over de clusterindeling in het gemeentefonds.....	72
6.2	Ongewenste neveneffecten	74
6.3	Beoordelingskader voor de clusterindeling.....	76
6.4	Opties voor de clusterindeling	80
6.5	Beoordeling van de opties voor de clusterindeling	84
6.6	Conclusie over de clusterindeling	87
7	Onderzoek naar maatstaven	90
7.1	Afwegingskader voor maatstaven	90
7.2	Verzamelen van potentiële maatstaven	93
7.3	Eerste selectie van maatstaven	94
7.4	Constructie van nieuwe maatstaven.....	102
7.5	Harmonisatie met de andere onderdelen van het gemeentefonds	103
7.6	De peildatum van de maatstaven	105
8	Verzamelen en opschonen van gegevens	107
8.1	Vooraf: uitgaan van netto lasten	107
8.2	Bepalen samenstelling van de steekproef	108
8.3	Uitvraag bij steekproefgemeenten.....	113
8.4	Keuze voor gebruik van steekproefgegevens	120
8.5	Eigenschappen van de dataset.....	125
9	Keuzes in correcties op basisgegevens	127
9.1	Correcties voor lasten buiten scope van het onderzoek	127
9.2	Corrigeren van posten die bij een ander jaar horen	129
9.3	Omgang met regionale risicoverevening en fluctuaties in de kosten.....	130
9.4	Omgang met regionale samenwerking	132
9.5	Correcties naar aanleiding van beleids- of inrichtingskeuzes.....	133
9.6	Correcties naar aanleiding van beleidsontwikkelingen	145
9.7	Correcties woonplaatsbeginsel.....	146
10	Uitkomsten van de uitvraag	151
10.1	Opbouw clusters	151
10.2	Typen gemeenten	155
10.3	Wisselwerkingen tussen clusters.....	162
10.4	Vergelijking 2017-2018.....	164
11	Opbouw van de analyse	168
11.1	Waarom een regressieanalyse?	168
11.2	Opzet van de regressieanalyse	169
11.3	Randvoorwaarden en bijstellingen tijdens de regressie	177
11.4	Handmatige bijstellingen na de regressie.....	179
11.5	Beoordeling ten opzichte van het beoordelingskader	184

12	Het verdeelmodel	192
12.1	Participatie	193
12.2	Individuele voorzieningen Wmo	202
12.3	Individuele voorzieningen Jeugd	210
12.4	Sociale basisvoorzieningen	217
12.5	Totaalbeeld	223
13	Uitwerking van het nieuwe verdeelmodel	231
13.1	Vooraf: hoe geven we inzicht in de verandering ten opzichte van de oude verdeling?	231
13.2	Vergelijking cluster participatie.....	233
13.3	Vergelijking cluster individuele voorzieningen Wmo	234
13.4	Vergelijking cluster individuele voorzieningen jeugd.....	236
13.5	Vergelijking cluster sociale basisvoorzieningen	238
13.6	Vergelijking van totaalbedragen sociaal domein	239
13.7	Afwegingen over het ingroeipad	241
14	Beschermd wonen	247
14.1	Historie: bestuurlijke en beleidsmatige ontwikkelingen rondom beschermd wonen	247
14.2	De betekenis voor het herijkingsonderzoek	253
14.3	Maatschappelijke opvang en vrouwenopvang	255
14.4	Uitname Wlz: verdeling over budgetten centrumgemeenten	258
14.5	Landelijke specialistische instellingen Beschermd Wonen.....	260
14.6	Objectief verdeelmodel Beschermd Wonen: dataverzameling.....	262
14.7	Objectief verdeelmodel beschermd wonen: regressieanalyse	270
14.8	Ingroeipad voor de objectieve verdeling	275
15	Conclusies en advies	283
15.1	Conclusies	283
15.2	Adviezen	287
A	Stuurgroep en begeleidingscommissies	297
A.1	Samenstelling stuurgroep	297
A.2	Samenstelling begeleidingscommissie Wmo/jeugd.....	297
A.3	Samenstelling begeleidingscommissie participatie.....	298
A.4	Vergaderschema stuurgroep	299
A.5	Vergaderschema begeleidingscommissies	302

Andersson Elffers Felix

B	Gesprekspartners	305
C	Eerder afgevalen opties voor de clusterindeling	308
C.1	Beschrijving van de opties	308
C.2	Voor- en nadelen van de afgevalen opties	309
D	Toelichting op de kwantitatieve analyse om de clusterindeling te bepalen	312
D.1	Iv3-gegevens en bewerkingen daarop	312
D.2	Relatieve omvang van de clusters	313
D.3	Visuele weergave van de clusterindelingen en relatieve omvang van de clusters	314
D.4	Mogelijkheid om een passende verdeling te maken	316
E	Overzicht deelnemende gemeenten werksessies	323
E.1	Werksessie participatie	323
E.2	Werksessie sturen op kosten Jeugdwet	323
E.3	Werksessie ontwerpkeuzes voor wijkteams	324
E.4	Werksessie voorliggende voorzieningen versus maatwerkvoorzieningen	324
E.5	Werksessie Beschermd Wonen	324
F	Overzicht van gesuggereerde maatstaven	326
F.1	Demografisch	327
F.2	Sociaaleconomisch	334
F.3	Gezondheid	359
F.4	Veiligheid	377
F.5	Fysiek	382
F.6	Maatstaven die afgevalen zijn om andere redenen	388
G	Initiële maatstaven set per cluster vóór de regressieanalyse	390
H	Toelichting op de microdata-analyse	395
I	Steekproef van gemeenten	398
I.1	Gemeenten in de steekproef	398
I.2	Score van de steekproef op elk van de criteria	400

J	De uitvraag aan gemeenten	414
J.1	Voorblad	414
J.2	Contactgegevens	415
J.3	Grootboekgegevens.....	415
J.4	Toelichting grootboek	415
J.5	Regionale samenwerking	416
J.6	Centrumgemeenten BW	417
J.7	Wijkteams en toegang	418
J.8	Overige info sociaal domein	419
K	Uitsplitsing van posten in de grootboeken	421
L	DU's en IU's die tegengeboekt zijn	423
M	Opties regionale samenwerking	427
M.1	Optie 1: Hanteren van feitelijke uitgaven van gemeenten.....	427
M.2	Optie 2: Feitelijke kosten per gemeente achterhalen.....	427
M.3	Optie 3: Toerekening op basis van het oude cluster.....	428
M.4	Optie 4: Regionale kosten in een apart cluster onderbrengen.....	428
M.5	Optie 5: Regionale kosten op basis van een aparte verdeling toerekenen	429
N	Beoordeelde beleidskeuzes	430
N.1	Beoordeling wenselijkheid	430
N.2	Domein: jeugd	430
N.3	Domein: maatwerkvoorzieningen (Jeugd en Wmo)	432
N.4	Domein: maatwerkvoorzieningen versus algemeen toegankelijke voorzieningen.....	437
N.5	Domein: participatie	438
N.6	Domein: wijkteams	440
N.7	Niet beoordeeld	442
N.8	Beoordeling rekenregels.....	443
O	Maatstaven met drempels	446
P	Uitkomsten ten opzichte gesignaleerde (potentiële) discrepanties in het kwalitatief onderzoek verdeelmodellen sociaal domein	447
Q	Varianten model participatie	452
Q.1	Participatie variant 1: basismodel	452
Q.2	Participatie variant 2: doorbouwen op vaste basis	454
Q.3	Participatie variant 3: afkappen na drie maatstaven en gewicht per inwoner op nul forceren	456
Q.4	Participatie: variant zonder bijstandsontvangers	458

R	Varianten model Wmo	460
R.1	Wmo variant 1: Basismodel.....	460
R.2	Wmo variant 2: Uniforme definitie lage inkomens en geen bijstandsontvangers.....	462
R.3	Wmo variant 3: inwoners 75 – 85 vervangen door 75+	465
R.4	Wmo variant 4: Variant 3 met gewicht inwoners op nul geforceerd en cosmetische drempel voor 75+ en opleidingsniveau	467
R.5	Wmo variant 5: variant 3 met gewicht inwoners op nul en semi-cosmetische drempels voor opleidingsniveau en ouderen.....	469
R.6	Effect van de nieuwe definitie voor centrumfunctiemaatstaven	472
S	Varianten model jeugd	473
S.1	Jeugd variant 1: Basismodel	473
S.2	Jeugd variant 2: Geen ‘participatiegerelateerde’ maatstaven	475
S.3	Jeugd variant 3: Zelfde als variant 2, zonder maatstaf medicijngebruik.....	477
S.4	Twee versies van het woonplaatsbeginsel.....	479
S.5	Effect van de nieuwe definitie voor centrumfunctiemaatstaven	481
T	Varianten model sociale basisvoorzieningen	482
T.1	Sociale basisvoorzieningen variant 1: Basismodel	482
T.2	Sociale basisvoorzieningen variant 2: Geen loonkostensubsidie en banen	484
T.3	Effect van de nieuwe definitie voor centrumfunctiemaatstaven	486
U	Beschrijving van maatstaven in het model	488
U.1	Vooraf	488
U.2	Maatstaf inwoners.....	490
U.3	Maatstaf inwoners 0-18.....	491
U.4	Maatstaf inwoners 75+ met drempel.....	492
U.5	Maatstaf huishoudens laag inkomen met drempel	493
U.6	Maatstaf bijstandsontvangers	495
U.7	Maatstaf loonkostensubsidie	496
U.8	Maatstaf bijstandsontvangers + loonkostensubsidie	497
U.9	Maatstaf klantenpotentieel regionaal.....	498
U.10	Maatstaf gebruik specialistische ggz.....	500
U.11	Maatstaf jongeren met armoederisico	501
U.12	Maatstaf laag opleidingsniveau met drempel	503
U.13	Maatstaf migratieachtergrond	505
U.14	Maatstaf kernen met 500 of meer adressen.....	506
U.15	Maatstaf kernen maal inwoners	508
U.16	Maatstaf doelgroepregister gemeentelijke doelgroep	508
U.17	Maatstaf gestandaardiseerd inkomen (in 1000 euro) met drempel	510
U.18	Maatstaf oppervlakte land.....	511
U.19	Maatstaf hoge zorgkosten	512
U.20	Maatstaf EPA patiënten	513
U.21	Maatstaf vast bedrag	515
V	Analyse aansluiting inkomsten-kosten voor MO en VO	516

W	Financiering van landelijke specialistische instellingen beschermd wonen	520
W.1	Feiten en cijfers	520
W.2	Randvoorwaarden voor de financiering van de landelijke instellingen	521
W.3	Keuzes in relatie tot het financieringsarrangement	522
X	Varianten model beschermd wonen	528
X.1	Variant 1: basismodel	528
X.2	Variant 2: op basis van variant 1 maar zonder negatieve maatstaven	530
X.3	Variant 3: variant 2, maar zonder negatief gewicht inwoners	531
X.4	Variant 4: variant 3, maar met toestaan extra maatstaven	533
Y	Analyse ingroeipad	535
Y.1	Stap 1: basisanalyse	535
Y.2	Stap 2: aanscherping analyse	537
Y.3	Stap 3: toets op uitkomsten	538
Y.4	Stap 4: conclusies	539
Z	Instroom cliënten beschermd wonen	544
AA	Afkortingenlijst	549

1 Achtergrond en vraagstelling

De afgelopen jaren is er voor gemeenten veel veranderd. Binnen het sociaal domein spelen specifiek de decentralisaties, maar ook in meer algemene zin volgen de ontwikkelingen elkaar snel op. Gemeenten worden steeds groter, en werken op steeds meer taken samen. Daarnaast is voor steeds meer vraagstukken een vorm van interbestuurlijke samenwerking nodig, en hebben gemeenten te maken met meerdere complexe veranderopgaven. Voor het sociaal domein is vooral de transformatieopgave in het sociaal domein van belang.

De opgaven in het sociaal domein en de bredere veranderingen in andere domeinen vragen veel van gemeenten. In die dynamiek is van belang dat de verdeling van middelen daarin ondersteunend is. Gemeenten krijgen een groot deel van hun budget uit het gemeentefonds, dus het is van belang dat de budgetten aansluiten bij de kosten die gemeenten maken. In bredere zin is van belang dat er voldoende draagvlak blijft voor het stelsel van bestuurlijke en financiële verhoudingen. Ook daarvoor is nodig dat gemeenten zich voldoende herkennen in de budgetverdeelmodellen die daar uitvloeisel van zijn en dat deze voldoende blijven aansluiten op de gemeentelijke dynamiek.

Om de financiële verhoudingen weer toekomstbestendig te maken, heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) een heroverweging van de financiële verhoudingen aangekondigd.⁷ Naast dit onderzoek naar herijking van het gemeentefonds voor het sociaal domein liep gelijktijdig een onderzoek naar herijking van het gemeentefonds voor de overige taken. Dit onderzoek is uitgevoerd door Cebeon.⁸ In dit hoofdstuk gaan we in op de aanleiding van de herijking, zowel vanuit het sociaal domein gezien als vanuit de financiële verhoudingen, en introduceren we de vraagstelling en governance voor het onderzoek.

1.1 Decentralisatie en transformatie in het sociaal domein

De gemeentelijke taken in het sociaal domein zijn in beweging. In 2015 is een groot aantal taken gedecentraliseerd naar gemeenten. Dat heeft gezorgd voor grote veranderingen in de verantwoordelijkheden van gemeenten. De veranderingen die in 2015 zijn ingezet, zijn grotendeels verankerd in drie wetten:⁹

- De **Jeugdwet**, die ingaat op “preventie, ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en ouders bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen”;¹⁰

⁷ Kamerbrief over heroverweging financiële verhoudingen, kst-34775-B-18.

⁸ Herijking gemeentefonds, brochure over het plan van aanpak, Cebeon, 2019.

⁹ Gelijktijdig werd ook het Passend Onderwijs ingevoerd, soms genoemd als ‘vierde decentralisatie’. Dit is echter geen gemeentelijke taak.

¹⁰ Jeugdwet, versie geldend vanaf 1 juli 2019.

- De **Wet maatschappelijke ondersteuning 2015** (Wmo 2015), over de “gemeentelijke ondersteuning op het gebied van zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen en opvang”¹¹;
- De **Participatiewet**, die de “ondersteuning bij arbeidsinschakeling en verlening van bijstand door gemeenten”¹² regelt.

Deze drie wetten, die voor een belangrijk deel richting geven aan de taken en verantwoordelijkheden van gemeenten in het sociaal domein, hebben als gedeelde doelstelling een beweging naar participatie, inclusie en maatwerk. Dat uitgangspunt staat in deze wetten steeds centraal. Dit betekent onder andere:

- dat burgers gefaciliteerd worden om zo lang mogelijk in hun eigen **vertrouwde omgeving** te kunnen blijven, en zo veel en goed mogelijk mee te kunnen doen in de samenleving,
- dat hulp en ondersteuning zoveel mogelijk wordt ingebed in het **reguliere maatschappelijke verkeer**, in plaats van te worden aangeboden als op zich zelf staande arrangementen,
- en, daarmee samenhangend, dat individuele voorzieningen steeds meer vervangen worden door **collectieve voorzieningen** en meer ingezet wordt op preventie.

De wetten hadden tot doel om een volledig nieuwe manier van werken te ontwikkelen, die ook de oplopende zorgkosten zou tegengaan. Daarbij was de redenering dat de gemeente de meest logische bestuurslaag was om deze transformatie te bewerkstelligen. Gemeenten hadden ook vóór 2015 al een deel van de taken in het sociaal domein, waardoor een groot deel van de taken in één hand zou komen te liggen. Daarnaast is de gemeente de overheid die het dichtst bij de burger staat.

Het ontwikkelen van een nieuwe manier van werken gaat niet vanzelf, zeker niet met een doelgroep die voor een deel nieuw was voor gemeenten.¹³ De afgelopen jaren hebben gemeenten dan ook verschillende werkwijzen uitprobeerd.¹⁴ Ook nu zijn gemeenten nog volop aan het leren en ontwikkelen.¹⁵

Tussen Rijk en gemeenten is er de afgelopen jaren veel discussie geweest over de budgettaire kaders, met name met betrekking tot jeugdhulp. Inmiddels is duidelijk dat gemeenten met forse tekorten kampen, en zijn voor drie jaar extra middelen voor jeugd toegezegd. Daarnaast zal er aanvullend onderzoek gedaan worden naar de achtergronden van de tekorten “om te bepalen of en zo ja in welke mate, gemeenten structureel extra middelen nodig hebben”.¹⁶ Dit vraagstuk valt dus buiten de scope van dit onderzoek.

¹¹ Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, versie geldend vanaf 1 juli 2019.

¹² Participatiewet, versie geldend vanaf 1 juli 2019.

¹³ Blijvend vernieuwen in het sociaal domein. Een quickscan naar gemeenten met financiële tekorten, AEF, 2017.

¹⁴ Benchmarkanalyse uitgaven jeugdhulp in 26 gemeenten, Significant, 2019.

¹⁵ Zie bijvoorbeeld Factsheet visitatiecommissie financiële beheersbaarheid sociaal domein, VNG, 2019.

¹⁶ Kamerbrief Uitkomsten voorjaarsnotabesluitvorming jeugdzorg en ggz, 27 mei 2019.

1.2 Aanleiding voor de herijking

In de afgelopen jaren heeft een traject gelopen om te onderzoeken of de financiële verhoudingen herzien moesten worden. De start hiervoor was het rapport 'Maak verschil' van de Studiegroep Openbaar Bestuur¹⁷, waarin een bestuurlijke richting geadviseerd werd met meer aandacht voor economische ontwikkeling, regionale opgaven en interbestuurlijke verbindingen. Ook werd, mede naar aanleiding van eerdere adviezen van de Raad voor financiële verhoudingen,¹⁸ geadviseerd de financiële verhoudingen te moderniseren en meer te laten aansluiten bij deze bestuurlijke richting.

De Stuurgroep herziening financiële verhoudingen heeft dit advies nader uitgewerkt in het rapport 'Rekening houden met verschil'.¹⁹ Hierin zijn elf aanbevelingen opgenomen voor de toekomst van de financiële verhoudingen. Een deel van deze aanbevelingen is overgenomen door de minister.²⁰

In de kamerbrief over de heroverweging²¹ worden vier sporen benoemd:

- Verdeling van de **algemene uitkering van het gemeentefonds**, waar dit onderzoek onderdeel van is;
- Verdeling van de **algemene uitkering van het provinciefonds**, dit traject heeft weinig raakvlakken met dit onderzoek;
- Het **uitkeringsstelsel**, dat aangepast wordt om beter tegemoet te komen aan de opgaven van interbestuurlijke samenwerking;
- **Kennis en informatie-uitwisseling**, waarin de lessen van dit onderzoek meegenomen kunnen worden.

Voor het herijkingsonderzoek naar de verdeling van de algemene uitkering worden als belangrijke onderwerpen benoemd de mate waarin rekening gehouden moet worden met kostenverschillen, de verevening van inkomsten, de centrumfunctie en positie van steden in de verdeling, meerkernigheid en de manier waarop verschillen in economische ontwikkeling gefaciliteerd kunnen worden. De meeste van deze onderwerpen vallen in het andere gedeelte van het herijkingsonderzoek, dat uitgevoerd is door Cebeon.

Voor het sociaal domein bestaat er al sinds het begin van de decentralisatie de intentie om de budgetverdeling op termijn te herzien op basis van de ervaringen van gemeenten. De huidige verdeling voor de nieuwe taken is gebaseerd op de historische kosten die gemaakt werden in een ander financieringsregime en voor de start van de transformatieopgave. Inmiddels is er meer zicht op de taakuitvoering door gemeenten en de omvang van de transformatieopgave. Ook blijkt uit eerder kwalitatief onderzoek naar de verdeelmodellen in het sociaal domein dat er discrepanties zijn die aanleiding geven tot een herijking van de modellen.²²

¹⁷ Maak verschil - Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven, Studiegroep Openbaar Bestuur, 2016.

¹⁸ Zie: Wel Zwitsers, geen geld?, Rfv, 2016. En: Eerst de politiek dan de techniek, Rfv, 2017.

¹⁹ Rekening houden met verschil: ruimte bieden in de financiële verhoudingen, Stuurgroep herziening financiële verhoudingen, 2017.

²⁰ Kamerbrief over heroverweging financiële verhoudingen, kst-34775-B-18, 2018.

²¹ Kamerbrief over heroverweging financiële verhoudingen, kst-34775-B-18, 2018.

²² Zoeken naar balans, Een kwalitatief onderzoek naar discrepanties in de budgetverdeelmodellen voor het sociaal domein, AEF, 2018.

1.3 Vraagstelling

Het ministerie van BZK heeft de vraag uitgezet voor een herijkingsonderzoek gemeentefonds. Het doel van het onderzoek is te komen tot volledige en integrale herijking van de verdeling van het gemeentefonds.

Het onderzoek gaat expliciet alleen over de verdeling, en niet over het macrobudget. Discussies over het macrobudget kleuren uiteraard wel de gesprekken over de verdeling. Het macrobudget van het gemeentefonds wordt echter berekend conform de bestuurlijke afspraken die hierover gemaakt zijn en valt buiten de scope van dit onderzoek. Een eventuele aanpassing van deze systematiek²³ zou wel invloed hebben op budgetten voor een individuele gemeente, maar niet voor de verdeling.

Voorafgaand aan dit herijkingsonderzoek is een apart onderzoek uitgevoerd naar de te hanteren methode.²⁴ De stuurgroep Evaluatie Verdeelmodellen Sociaal Domein (EVSD) heeft naar aanleiding van dit onderzoek geadviseerd²⁵ om een regressieanalyse op gemeentelijk niveau te doen, en een clusterindeling te hanteren die ondersteunend is aan de transformatie. Daarnaast adviseert de stuurgroep om op termijn ook de mogelijkheden voor een regressieanalyse op individueel gebruik te onderzoeken.

De Raad voor het openbaar bestuur (ROB) sluit op hoofdlijnen bij dit advies aan²⁶, hoewel de ROB benoemt dat een regressieanalyse op individueel gebruik alleen haalbaar is voor individuele voorzieningen. Daarnaast benadrukt de ROB het belang van een zorgvuldig proces om tot bestuurlijke keuzes te komen.

Op basis van deze eerdere adviezen is de opdracht voor dit onderzoek geformuleerd om de verdeling te baseren op een regressieanalyse op lv3-gegevens van gemeenten. Daarbij moet ruimte zijn voor bestuurlijke keuzes, en het is van belang dat de uitkomsten ook kwalitatief uitlegbaar zijn. Een regressieanalyse op persoonsniveau is geen onderdeel van dit onderzoek.

Toelichting: lv3-gegevens

Gemeenten kunnen zelf kiezen hoe zij hun begroting en jaarrekening vormgeven, zodat zij optimaal kunnen aansluiting bij hun eigen inrichting en sturingsbehoeften van de gemeenteraad. Daardoor zijn jaarrekeningen van gemeenten onderling echter niet goed vergelijkbaar. Om toch een landelijke basis te hebben, leveren alle gemeenten verplicht Informatie voor Derden (lv3) aan bij het CBS. Deze lv3-informatie is geordend volgens een vast format dat vastgelegd is in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Het doel hiervan is dat gemeenten onderling vergelijkbaar zijn.

In het onderzoek moeten alle kosten en inkomsten betrokken worden, en moeten oplossingen gezocht worden voor bekende knelpunten. Voor het sociaal domein heeft het ministerie in de opdrachtschrijving de volgende aandachtspunten benoemd:

²³ Motie Seegers c.s., 19 september 2019, over herziening van de trap-op-trap-afsystematiek.

²⁴ De optimale verdeelsystematiek voor het sociaal domein in het Gemeentefonds, seo, 2018.

²⁵ Advies stuurgroep EVSD n.a.v. methodologisch onderzoek SEO, Stuurgroep EVSD,

²⁶ Briefadvies Onderzoeksmethode verdeelmodellen sociaal domein in het gemeentefonds, Rob, 2019.

- Voor het sociaal domein moet besloten worden over een **nieuwe clusterindeling**;
- Het bestaande voorstel²⁷ voor de verdeling **beschermde wonen, maatschappelijke opvang en begeleiding** moet getoetst worden op nieuwe ontwikkelingen en eventueel aangepast worden;²⁸
- Het is voorzien dat het **woonplaatsbeginsel jeugd** zal veranderen, dus er moet zowel een variant voor de verdeling opgesteld worden voor het huidige woonplaatsbeginsel als voor het nieuwe woonplaatsbeginsel;
- **Vrouwenopvang** blijft een taak van een beperkt aantal centrumgemeenten, dus hiervoor blijft sprake van een apart verdeelmodel;
- Gemeenten hebben uiteenlopende keuzes gemaakt voor **wijkteams**, en het onderzoek dient hier rekening mee te houden;
- Gemeenten zijn midden in de **transformatie** en het onderzoek moet hier op een goede manier mee omgaan.

Voor de scope van het onderzoek geldt verder dat het betrekking heeft op de taken die samenhangen met het sociaal domein voor zover het voornemen was ze in de algemene uitkering op te nemen per 2021. Het sociaal domein is daarbij gedefinieerd in smalle zin: onderwijs, sport en cultuur zijn onderdeel van het andere onderzoek. Wel is het voorliggend veld onderdeel van het onderzoek, inclusief de taken van de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD).

Naast onderdelen uit de algemene uitkering zijn ook de verdelingen voor Vrouwenopvang, Maatschappelijke Opvang en Beschermde Wonen onderdeel van het onderzoek, evenals de decentralisatieuitkering jeugd die een beperkt aantal gemeenten ontvangt en de begeleidingskosten voor de nieuwe doelgroepen van de Participatiewet. Van deze laatste twee budgetten is het streven om ze toe te voegen aan de algemene uitkering.

Expliciet geen onderdeel van het onderzoek zijn een aantal budgetten die via een andere systematiek verdeeld worden, zoals de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW), beschut werk en de gebundelde uitkering bijstand. Ook andere specifieke uitkeringen of decentralisatie- of integratieuitkeringen zijn geen onderdeel van te verdelen budget.

1.4 Begeleiding van en communicatie over het onderzoek

Het onderzoek werd begeleid door twee begeleidingscommissies (één voor Wmo/jeugd en één voor Participatie/inkomen) en een stuurgroep. De samenstelling en vergaderschema's van deze gremia kunt u vinden in Bijlage A. Zoals u in de vergaderschema's kunt zien, zijn zoveel mogelijk onderwerpen zo vroeg mogelijk in het proces besproken. Op die manier werd geborgd dat op basis van principes uitgangspunten geformuleerd konden worden, waarmee in een later stadium een ordentelijk gesprek gevoerd kon worden over specifieke keuzes.

Naast de gesprekken in de begeleidingscommissies en stuurgroep hebben wij als onderzoekers het onderzoek in verschillende gremia toegelicht, en hebben daar input en

²⁷ Objectief verdeelmodel Beschermde wonen, Maatschappelijke opvang en Begeleiding Wmo 2015: Geïntegreerd model voor de verdeling van middelen naar gemeenten, Cebeon, 2018.

²⁸ Gedurende het traject heeft het Expertiseteam beschermde wonen nieuwe uitgangspunten voor beschermde wonen geformuleerd. Daardoor ontstonden nieuwe beleidsuitgangspunten, en daarmee andere uitgangspunten voor de verdeling.

aandachtspunten voor het onderzoek opgehaald. Een overzicht van deze gremia is opgenomen in Bijlage B.

Naast de aanwezigheid bij verschillende gremia hebben wij een interviewronde gedaan bij verschillende stakeholders. Daarnaast hebben we intensief contact gehad met een groot aantal gemeenten, zowel in werksessies als individueel, om inzicht te krijgen in de achtergronden van kosten. De geïnterviewde organisaties zijn opgenomen in Bijlage B, de aanwezige gemeenten bij werksessies zijn opgenomen in Bijlage E en de steekproef kunt u vinden in Bijlage I. Wij willen via deze weg alle gemeenten die gegevens aangeleverd hebben hartelijk danken voor alle inzet en verhelderende gesprekken.

Tot slot hebben wij gedurende het project regelmatig over het onderzoek gecommuniceerd via een verkort plan van aanpak en periodieke nieuwsbrieven. Via deze nieuwsbrieven, waar bijna 250 geïnteresseerden zich op hebben ingeschreven, hebben we de voortgang van het onderzoek toegelicht, besluiten van de stuurgroep gedeeld, en soms oproepen gedaan om op specifieke punten input te leveren.

1.5 Wat leest u in deze onderzoeksverantwoording?

Deze onderzoeksverantwoording bevat een uitgebreide uitleg over de verschillende stappen die we hebben genomen voor het onderzoek naar herijking van het gemeentefonds, sociaal domein. Ook lichten we de verschillende keuzes die gedurende het proces gemaakt zijn toe. Er zijn nog verschillende andere relevante documenten:

- Naast dit onderzoek is ook een ander onderzoek gedaan, naar de herijking van de rest van de algemene uitkering.²⁹ De resultaten hiervan zijn door Cebeon in een aparte rapportage opgenomen.
- Voor een bestuurlijke beschrijving van het onderzoek hebben wij een aparte rapportage opgesteld. Deze rapportage bevat alleen de bestuurlijke hoofdlijnen, en gaat niet in op de technische details van het onderzoek.
- Gedurende het onderzoek is een aantal infographics gemaakt om het onderzoek of delen daarvan toe te lichten. Het doel van deze infographics is om het gesprek tussen wethouders of in de gemeenteraad te faciliteren. Daarnaast zijn ze gebruikt om gedurende het onderzoek de aanpak toe te lichten.

In deze rapportage gaan we dus in detail in op de onderdelen van het onderzoek. In de rest van de rapportage vindt u de volgende hoofdstukken:

- In hoofdstuk 2 gaan we in op het wettelijk kader van de Fvw.
- In hoofdstuk 3 beschrijven we kort de onderzoeksmethode.
- In hoofdstuk 4 zijn de gemeentelijke taken in het sociaal domein beschreven.
- In hoofdstuk 5 lichten we het beoordelingskader voor de verdeling toe.
- In hoofdstuk 6 gaan we in op de afwegingen en besluitvorming rond de clusterindeling.
- In hoofdstuk 7 beschrijven we het onderzoek naar de maatstaven.
- In hoofdstuk 8 beschrijven we de manier waarop we de financiële gegevens van gemeenten verzameld hebben en hoe we de kwaliteit daarvan getoetst hebben.
- In hoofdstuk 9 gaan we in op de correcties die uitgevoerd zijn op de basisgegevens en de afwegingen die daarbij gemaakt zijn.
- In hoofdstuk 10 vatten we de uitkomsten van de uitvraag bij gemeenten samen.

²⁹ Gedurende het traject is regelmatig afstemming geweest tussen de twee onderzoeken.

Andersson Elffers Felix

- In hoofdstuk 11 beschrijven we de manier waarop de regressieanalyse is opgezet en uitgevoerd, en welke afwegingen daarbij gemaakt zijn.
- In hoofdstuk 12 beschrijven we de resulterende verdeelmodellen en de afwegingen die gemaakt zijn over de macro-omvang van verschillende modellen.
- In hoofdstuk 13 gaan we in op de uitwerking van het nieuwe verdeelmodel en op afwegingen rond het ingroeipad.
- In hoofdstuk 14 gaan we in op het specifieke proces en de onderzoeksmethode voor beschermd wonen.
- Tot slot zijn in hoofdstuk 15 de conclusies en adviezen opgenomen.

2 Wettelijk kader: de Financiële verhoudingswet

Gemeenten krijgen een groot deel van hun middelen via een uitkering uit het gemeentefonds. De omvang van dit budget is met de decentralisaties in het sociaal domein van 2015 fors toegenomen. Daarmee groeit ook het belang van een goede verdeling van budgetten over gemeenten.

Een breed gedragen uitgangspunt in het Nederlandse overheidsbeleid is dat alle inwoners op een gelijkwaardige manier van overheidsvoorzieningen gebruik zouden moeten kunnen maken. Rechtszekerheid en rechtsgelijkheid vormen belangrijke pijlers onder de democratische rechtsstaat. Ordentelijke financiële verhoudingen – met als uitvloeisel een goede verdeling – dragen daarmee bij aan belangrijke waarden in onze samenleving.

In dit hoofdstuk lichten we toe wat de bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen Rijk en gemeenten in Nederland zijn. Vervolgens gaan we in op de eisen die het wettelijk kader stelt aan de verdeling, en de balans die daarbij gezocht moet worden tussen verschillende perspectieven.

2.1 De positie van gemeenten in ons democratische stelsel

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Dat betekent dat het Rijk bepaalt welke taken het zelf uitvoert, en welke gemeenten dienen uit te voeren. Daarnaast heeft een gemeente een zogenaamde *open* huishouding. Dat betekent dat een gemeente – uiteraard binnen bepaalde grenzen – zelfstandig en op eigen initiatief regels en beleid mag vaststellen. Deze gemeentelijke autonomie is vastgelegd in de Gemeentewet.³⁰ Beperkingen zijn bijvoorbeeld dat gemeenten niet op eigen initiatief taken naar zich toe mogen trekken waar ze expliciet niet over gaan, of beleid mogen voeren dat strijdig is met Rijksbeleid.

Naast autonomie hebben gemeenten ook beleidsvrijheid.³¹ Dit is de vrijheid om binnen de wettelijke opdracht eigen beleidskeuzes en afwegingen te maken. Beleidsvrijheid en autonomie zijn wel aan grenzen gebonden. Zo kan het onwenselijk zijn als verschillen tussen gemeenten te groot worden. De mate van beleidsvrijheid verschilt dan ook per taak, afhankelijk van het belang dat gehecht wordt aan een landelijk uniforme uitvoering van de betreffende taak.

³⁰ Gemeentewet, artikel 108, versie geldend vanaf 1 januari 2019.

³¹ In artikel 116 van de Gemeentewet is opgenomen dat de Minister van BZK de beleidsvrijheid van het gemeentebestuur bevordert.

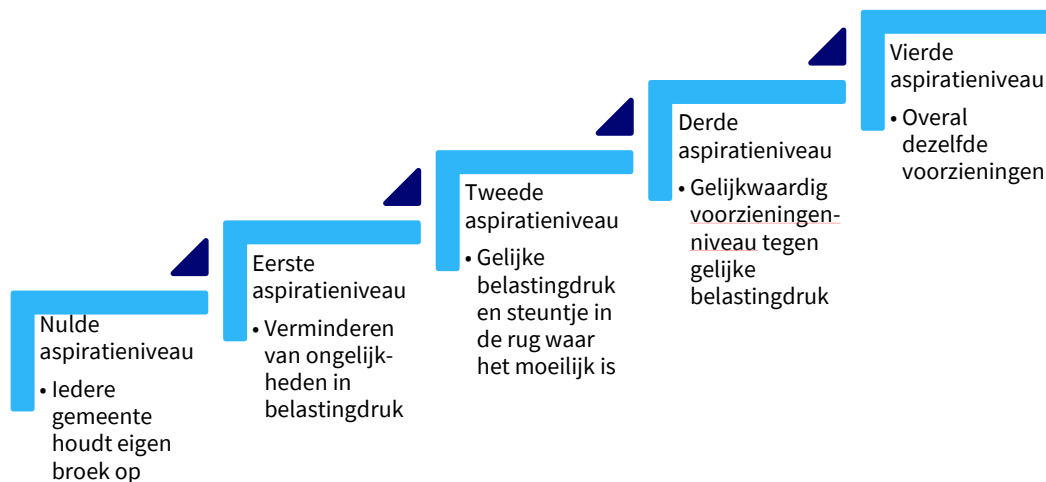
De gedachte achter veel decentralisaties is dat een lokale overheid taken efficiënter en beter kan organiseren, omdat deze de lokale context beter begrijpt en daardoor effectiever kan sturen of nadruk kan leggen op basis van lokale politieke voorkeuren. Om dit te realiseren hebben gemeenten een bepaalde mate van beleidsvrijheid. Op die manier kunnen gemeenten optimaal op de lokale context inspelen en zo doelmatiger werken.

Om deze keuzes te faciliteren, moeten gemeenten zelf keuzes kunnen maken over de inzet van middelen. Voor een goede werking van het stelsel is het dus van belang dat de financiële verhoudingen de bestuurlijke verhoudingen weerspiegelen.

2.2 Vertaling naar financiële verhoudingen

Gemeenten hebben dus een bepaalde mate van beleidsvrijheid en autonomie, die door de financiële verhoudingen gefaciliteerd moet worden. Tegelijkertijd wordt het voor veel taken van belang geacht dat de verschillen tussen gemeenten niet te groot worden. Verschillen in de uitvoering kunnen enerzijds komen door lokale keuzes, en anderzijds door verschillen in de financiële uitgangspositie van gemeenten. Zo kunnen rijkere gemeenten meer belasting heffen, en moeten gemeenten met grotere problematiek over het algemeen meer kosten maken voor hetzelfde voorzieningenniveau.

De discussie over de mate van verschil die wenselijk is, wordt vaak gevoerd aan de hand van de aspiratieniveaus van Goedhart. Deze aspiratieniveaus zijn in onderstaande figuur samengevat.³²



Figuur 6 De aspiratieniveaus van Goedhart

In het huidige stelsel wordt uitgegaan van het derde aspiratieniveau: een gelijkwaardig voorzieningenniveau tegen gelijke belastingdruk. Dit betekent dat

- Aan de inkomstenkant een verevening plaatsvindt voor de *belastingcapaciteit*.³³ Als hier niet voor verevend zou worden, zou er immers een ongelijke belastingdruk zijn.
- Kostenverschillen die ontstaan door structuurkenmerken van een gemeente verevend worden. Een gemeente met veel problematiek maakt immers meer kosten om een

³² Een theoretisch kader voor inkomstenverwerving door lagere overheden, Goedhart, 1982.

³³ Er vindt dus alleen verevening plaats op basis van de mogelijkheden die gemeenten hebben om belasting te heffen, niet op de feitelijke hoeveelheid belasting die zij heffen.

gelijkwaardig voorzieningenniveau te realiseren dan een gemeente met minder problematiek.

Het derde aspiratieniveau betekent *niet* dat overal dezelfde voorzieningen moeten zijn of dat overal even veel belasting geheven zou moeten worden; daar kunnen gemeenten immers eigen keuzes in maken. Wel houdt het derde aspiratieniveau in dat gemeenten een gelijke uitgangspositie krijgen. Op die manier ontstaat een gelijk speelveld waarbinnen gemeenten hun eigen democratisch gelegitimeerde keuzes kunnen maken.

2.3 De Financiële verhoudingswet

De financiële verhoudingen tussen Rijk en gemeenten zijn nader uitgewerkt in de Fvw 1997. In deze wet staan enkele belangrijke uitgangspunten uitgewerkt. Zo staat in artikel 2 aangegeven dat het Rijk bij nieuwe taken voor gemeenten aangeeft hoe deze bekostigd worden. Ook is deze wet de basis voor de diverse uitkeringen in het gemeentefonds en het provinciefonds, en voor de verdeling van deze middelen.

Verschillende typen uitkeringen

Om voor verschillende typen taken, met verschillende mate van beleidsvrijheid, een passend financieel arrangement te hebben, zijn er op grond van de Fvw verschillende soorten uitkeringen. Dit onderzoek betreft een aantal uitkeringen in het gemeentefonds. Het gemeentefonds valt onder de fondsbeheerders, de ministeries van BZK en Financiën, en is vrij besteedbaar. Gemeenten leggen over deze middelen dan ook geen verantwoording af naar de rijksoverheid, maar naar de gemeenteraad.

Het grootste gedeelte van het gemeentefonds bestaat uit de algemene uitkering (AU). Daarnaast zijn er binnen het gemeentefonds Integratie-uitkeringen (IU's) en Decentralisatieuitkeringen (DU's). Deze worden gebruikt voor uitkeringen die niet (meteen) naar de algemene uitkering kunnen worden overgeheveld. Voor deze drie typen uitkeringen geldt dat deze volgens de Fvw worden toegevoegd aan de algemene middelen van de gemeente. Deze uitkeringen zijn dus vrij besteedbaar: de gemeente mag deze naar eigen inzicht inzetten om de taken die hij heeft uit te voeren. Tot slot is er op grond van artikel 12 van de Fvw een Aanvullende Uitkering mogelijk voor gemeenten die onder financiële curatele zijn gesteld vanwege een structureel slechte financiële situatie. De Aanvullende Uitkering komt ten laste van de algemene uitkering.

In de beginperiode na de decentralisatie in het sociaal domein zijn de meeste middelen voor de nieuwe taken in het sociaal domein ondergebracht in de Integratie-uitkering sociaal domein (IUSD). In 2019 is de IUSD grotendeels overgeheveld naar de algemene uitkering. Hierop zijn nog enkele uitzonderingen. Sommige van deze uitzonderingen zullen vanaf 2021 onderdeel worden van de algemene uitkering, maar er zijn ook taken die separaat gefinancierd zullen blijven. Niet al deze taken zijn onderdeel van het onderzoek. In hoofdstuk 5 staat nader uitgelegd welke taken en financieringsstromingen binnen dit onderzoek zijn meegenomen.

Naast de uitkeringen in het gemeentefonds zijn er ook specifieke uitkeringen (SU's). Deze middelen zijn wel geoormerkt voor een bepaalde taak, en gemeenten moeten hier dan ook verantwoording over afleggen aan het ministerie dat de uitkering verstrekt. Deze uitkeringen zijn geen onderdeel van het kwantitatieve onderzoek, maar we beschrijven wel de samenhang met de taken die wel onderdeel zijn van de verdeling.

Op dit moment loopt er als een van de sporen in de heroverweging financiële verhoudingen een traject gericht op de verbetering van het uitkeringsstelsel waarin de huidige uitkeringsvormen tegen het licht worden gehouden.³⁴

Uitgangspunten in de Fvw

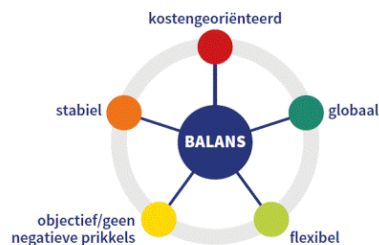
Uit de Fvw vloeien de uitgangspunten voort voor de verdeling. Zo staat in artikel 7 aangegeven dat de verdeling rekening houdt met ‘verschillen in noodzakelijke uitgaven’. In de Memorie van Toelichting (MvT) staan specifieke criteria uitgewerkt. Kort samengevat houden deze in:

- De verdeling moet **kostengeoriënteerd** zijn. De verdeling van geld wordt niet normatief ‘van boven’ bepaald, maar deze volgt voor zover mogelijk de noodzakelijke kosten van gemeenten. Dit wordt geobjectiveerd door alleen kosten die veroorzaakt worden door exogene factoren te honoreren.
- Het stelsel moet **globaal** zijn, dus niet té specifiek; anders bestaat het risico dat de verdeling dwingend lijkt voor het gemeentelijk beleid. Dat zou, in tegenstelling tot het gewenste aspiratieniveau, leiden tot gelijkheid in voorzieningen in plaats van gelijkwaardigheid – en dus de autonomie in lokaal bestuur in gevaar brengen. Ook is, meer praktisch gezien, een heel specifiek stelsel complexer te onderhouden.
- Het verdeelmodel moet daarnaast **geen ongewenste prikkels** met zich meebrengen. Een gemeente moet dus niet gestraft worden voor goed beleid, of beloond voor ongewenst beleid.
- De verdeling moet **stabiel** zijn, dat wil zeggen dat de budgetten van jaar tot jaar niet teveel mogen schommelen.
- Anderzijds moet de verdeling wel **flexibel** meebewegen met lange termijnontwikkelingen binnen gemeenten.

Balans tussen verschillende perspectieven

Een belangrijk succes van de Fvw is dat het aantal gemeenten met grote financiële problemen³⁵ sinds 1997 beperkt is gebleven. Dat wil niet zeggen dat er geen discussie plaatsvindt over de verdeling in het gemeentefonds. Met regelmaat geven gemeenten aan dat voor hen bepalende kostendrijvers onvoldoende opgenomen zijn in de modellen. Ook is er kritiek op het grote aantal maatstaven in de verdeling. De extra taken in het sociaal domein hebben de discussie over verdeelmodellen verder aangewakkerd, vooral bij gemeenten die grote tekorten ondervinden.

Een belangrijk deel van de kritiek is terug te voeren op de spanning die bestaat tussen verschillende eisen aan de financiële verhoudingen. De wens om verdeelmodellen eenvoudig te houden staat op gespannen voet met de behoefte aan erkenning voor specifieke opgaven. Hetzelfde geldt voor de noodzaak om de verdeling mee te laten bewegen met ontwikkelingen in gemeenten versus de noodzaak van voorspelbaarheid en stabiliteit. De criteria uit de Fvw benadrukken dus de verschillende perspectieven die van belang zijn voor de verdeling. Voor een



Figuur 7 Criteria van de Fvw

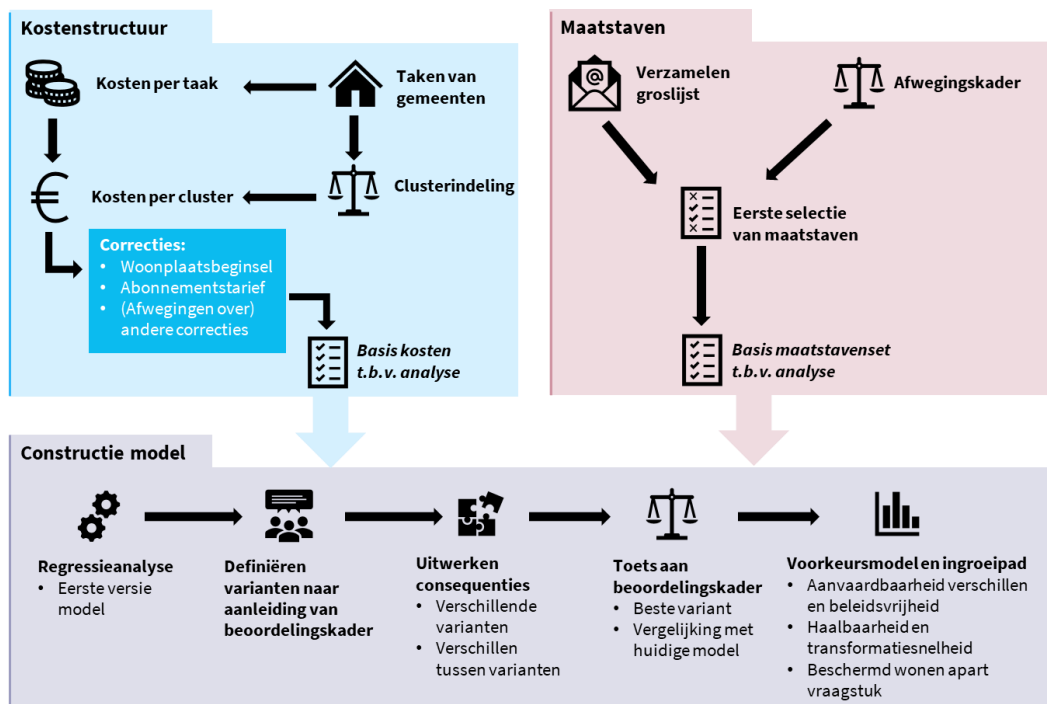
³⁴ Kamerbrief over heroverweging financiële verhoudingen, kst-34775-B-18, 2018.

³⁵ Op grond van artikel 12 van de Fvw kunnen gemeenten vanwege een structureel slechte financiële situatie onder curatele gesteld worden. Op dit moment valt één gemeente onder artikel 12.

goede verdeling zijn al deze perspectieven van belang. In verdeelmodellen moet dus steeds gezocht worden naar de balans tussen de verschillende criteria om tot een evenwichtige verdeling te komen. Dit is samengevat in Figuur 7.

3 Onderzoeksmethode

In dit hoofdstuk wordt de methodiek die in het onderzoek gehanteerd is toegelicht. Gezien de omvang en complexiteit van het onderzoek omvat de methodiek een groot aantal elementen. De inhoudelijke activiteiten binnen dit onderzoek zijn op hoofdlijnen samengevat in onderstaande figuur.



Figuur 8 Onderzoekactiviteiten op hoofdlijnen

In de rest van dit hoofdstuk lichten wij de stappen in het onderzoek op hoofdlijnen toe. In de andere hoofdstukken van deze onderzoeksverantwoording beschrijven we de onderzoeksstappen en -resultaten in meer detail. In dit hoofdstuk zullen we naar de relevante hoofdstukken verwijzen.

3.1 Beoordelingskader

Doel van het herijkingstraject is te komen tot een verdeling die als beter wordt gezien dan de huidige. Om het gesprek over de vraag welke verdeling beter is op een goede manier te voeren, is aan de start van het onderzoek een beoordelingskader geformuleerd. Op dat

moment is de tijd genomen om alle relevante criteria en perspectieven te definiëren en op te nemen in het beoordelingskader.

Het beoordelingskader is opgesteld op basis van inbreng van diverse gremia en stakeholders, waaronder de stuurgroep en de beide begeleidingscommissies. Daarnaast is de inhoud van de beoordelingskaders van beide percelen onderling afgestemd. Als onderzoeksbureau had AEF een faciliterende rol in dit proces. AEF heeft een voorstel gedaan, de begeleidingscommissies en de stuurgroep hebben dit voorstel aangescherpt, waarna de stuurgroep het vastgesteld heeft. Ook de weging aan het einde van het traject is gefaciliteerd door AEF, maar inhoudelijk vastgesteld door de stuurgroep, met advies van de begeleidingscommissies. In hoofdstuk 4 lichten we het beoordelingskader nader toe.

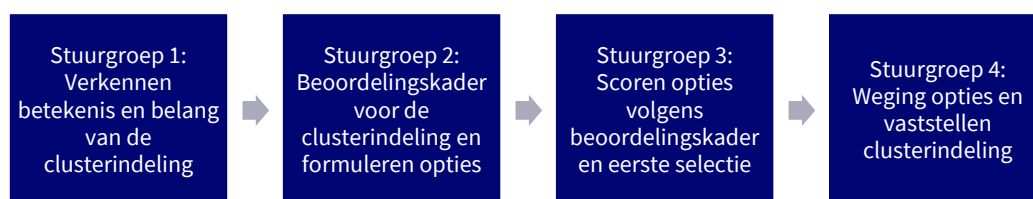
3.2 Stap 1. Onderzoek naar taakvelden

Om een inhoudelijke basis voor het onderzoek te leggen, hebben we een aantal kernaspecten van de verschillende taakvelden in het sociaal domein in kaart gebracht. Dit is van belang om de afbakening van het onderzoek te bepalen, en om tot een goede clusterindeling te komen.

Voor de takenanalyse hebben we bureau-onderzoek uitgevoerd naar de inhoud van taken, wettelijke basis en mate van beleidsvrijheid. Daartoe hebben we onder andere wetteksten van de relevante wettelijke kaders geraadpleegd, en gebruik gemaakt van het rapport van de Raad voor het Openbaar Bestuur naar beleidsvrijheid.³⁶ De samenhang tussen taken en relevante beleidsmatige ontwikkelingen zijn geanalyseerd door middel van een combinatie tussen bureau-onderzoek en interviews.

Bepalen van de clusterindeling

Over het algemeen wordt een budget van deze omvang niet met één verdeelmodel verdeeld, maar met meerdere modellen, *clusters* genoemd. Dit is een technisch hulpmiddel om tot een goede verdeling te komen. De afgelopen jaren is er veel discussie geweest over een goede clusterindeling voor het sociaal domein. Afhankelijk van het perspectief werden uiteenlopende opties gesuggereerd. In het project hebben we daarom de discussie stapsgewijs opgebouwd, waarbij we veel aandacht besteed hebben aan een gedeeld beeld van het belang van de verschillende perspectieven. Het proces is in onderstaande figuur samengevat.



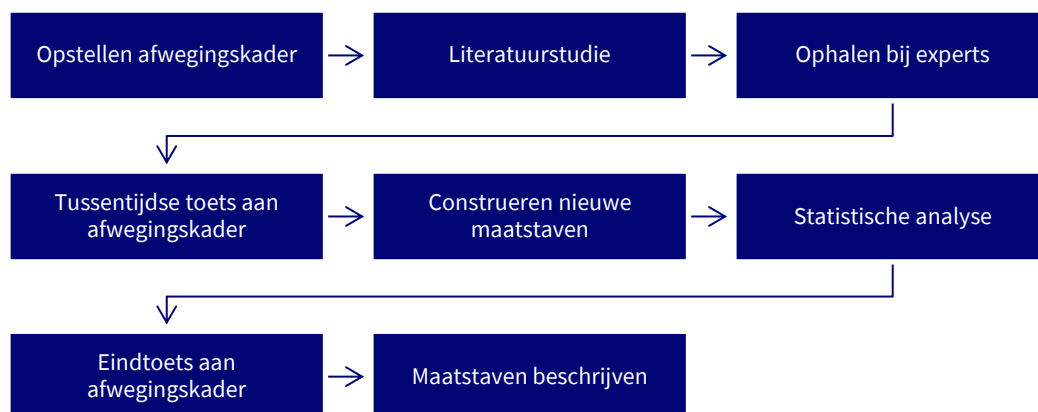
Figuur 9 Proces voor het bepalen van de clusterindeling

In dit hele proces heeft AEF de voorbereidingen gedaan om de discussie te faciliteren met stukken en werkvormen, en naar aanleiding van de besluiten de volgende stappen uitgewerkt. De stuurgroep heeft, met input van de begeleidingscommissie, de richtinggevendende besluiten genomen, zodat een gedragen clusterindeling vastgesteld kon worden. De afwegingen en de uitkomst zijn in hoofdstuk 6 nader toegelicht.

³⁶ ROB, *Beleidsvrijheid Geduid*, maart 2019

3.3 Stap 2. Set van potentiële maatstaven samenstellen

De gebruikte maatstaven in het model bepalen de uiteindelijke verdeling. Daarbij zijn er verschillende aandachtspunten bij de maatstaven die op dit moment in de modellen sociaal domein gebruikt worden. Daarom is er veel aandacht besteed aan een zorgvuldig, objectief en transparant onderzoeksproces voor een zo compleet mogelijke maatstavenset. De verschillende stappen in dit onderzoek zijn in onderstaande figuur schematisch weergegeven en worden daaronder kort toegelicht. In hoofdstuk 7 is het resultaat van de analyse te vinden.



Figuur 10 Stappen in onderzoeksproces opstellen maatstavenset

Deze werkwijze is anders dan de werkwijze die in eerdere onderzoeken gehanteerd is. Bij de verschillenanalyse die voorheen gebruikelijk was voor onderzoeken naar het gemeentefonds wordt naar aanleiding van de kostenpatronen gezocht naar verklarende maatstaven. Bij een regressieanalyse worden maatstaven juist op grond van inhoudelijke argumenten geselecteerd en vervolgens in de regressie getoetst op statistische relevantie.

Om te borgen dat afwegingen over maatstaven op een zorgvuldige manier gemaakt worden, zijn wij gestart met het opstellen en afstemmen van een afwegingskader waarin alle aspecten die van belang zijn voor maatstaven opgenomen zijn.

Vervolgens hebben we breed opgehaald, zowel door het lezen van studies, rapportages en de huidige maatstavenset, als door vele interviews met betrokkenen en experts. Ook hebben we een oproep gedaan in diverse gremia en de nieuwsbrief. De eerste selectie op de volledige lijst is gedaan met een tussentijdse toets aan de hand van het afwegingskader.

Vervolgens hebben we de gegevens voor alle relevante maatstaven verzameld. Voor een aantal maatstaven waren de gegevens niet direct beschikbaar, en hebben we de gegevens geconstrueerd op basis van microdata van het CBS.

Na de statistische analyse, die later nog toegelicht wordt, zijn de maatstaven nog een laatste maal getoetst aan het afwegingskader. Bij deze toets kon ook de werking in het model meegenomen worden. Van de maatstaven die in het model opgenomen worden, is een gedetailleerde definitie uitgewerkt.

3.4 Stap 3. Verzamelen en opschonen data

Een kostengeoriënteerd verdeelmodel is gebaseerd op de noodzakelijke kosten van gemeenten. Daarvoor moet goed inzicht zijn in de omvang van deze kosten. Het verzamelen

en opschonen van data valt uiteen in een aantal onderzoeksactiviteiten, die steeds nauw afgestemd zijn met het onderzoek naar de rest van de algemene uitkering, om samen tot een eenduidige dataset te komen. Wij tonen deze schematisch in het figuur hieronder en lichten ze in de rest van deze paragraaf op hoofdlijnen toe.

De eerste stap is het verzamelen van kenmerken van gemeenten en eerste inzichten in kostenpatronen op basis van een globaal opgeschoond lv3-bestand. Op basis hiervan is een steekproef van gemeenten samengesteld. Aan de gemeenten in de steekproef is een uitvraag verzonden. Hierin werd gevraagd naar de financiële administratie (grootboekgegevens) van gemeenten, aangevuld met andere gegevens die nodig waren voor een goede toerekening van kosten en interpretatie van de gegevens. Dit is toegelicht in hoofdstuk 8.

In het uitvraagproces hebben AEF en Cebeon intensief samengewerkt. AEF heeft gemeenten benaderd met een integrale uitvraag voor beide percelen, en gemeenten nagebeld en de vragen gecoördineerd. Cebeon heeft een eerste codering van de grootboekgegevens naar taken gedaan. AEF heeft hier voor het sociaal domein vervolgens een controle op uitgevoerd, en heeft naar aanleiding van de uitkomsten gemeenten inhoudelijke vragen gesteld. Op die manier kregen we inzicht in de achtergrond van kosten, en konden we de toerekening aanscherpen.

Op basis van de resultaten van de steekproef en de uitwerking van de correcties hebben we onderzocht of het mogelijk was een voldoende betrouwbare dataset te verkrijgen op basis van de lv3-gegevens. Dit bleek niet het geval te zijn. Daarom hebben we in overleg met de stuurgroep besloten om de analyse te baseren op de uitvraaggegevens van de steekproef. Dit is toegelicht in hoofdstuk 8.

Idealiter bevat de dataset die de basis is voor de regressie alleen de noodzakelijke kosten. Wij hebben de gegevens daarom op een aantal punten gecorrigeerd. Dit hebben wij gedaan op basis van de analyses van de uitvraag, gesprekken met gemeenten en een aantal werksessies. Ook is een aantal correcties opgenomen voor veranderd beleid. Correcties die wij onderzocht hebben, zijn bijvoorbeeld:

- Middelen die uit andere inkomstenbronnen kwamen en dus niet meegenomen moeten worden
- Woonplaatsbeginsel jeugd
- Beschermde wonen
- Eigen bijdrage Wmo
- Regionale risicoverevening
- Correcties naar aanleiding van lokale beleidskeuzes, die volgens de Financiële verhoudingswet in beginsel niet gehonoreerd worden

De rekenregels die we op basis hiervan opgesteld hebben, zijn terug te vinden in hoofdstuk 9.



Figuur 11 Proces verzamelen en opschonen van data

3.5 Stap 4. Verdeelmodel opstellen

Het verdeelmodel is opgesteld met een regressieanalyse op basis van de eerder genoemde maatstaven en de geschoonde basisgegevens. De technische uitgangspunten voor de regressie zijn vooraf afgestemd met de begeleidingscommissies en de stuurgroep. Zowel deze uitgangspunten als overige aandachtspunten binnen deze regressieanalyse en de specifieke uitvoering ervan beschrijven we hier op hoofdlijnen en komen nader aan bod in hoofdstuk 11.

Een belangrijk aandachtspunt bij gebruik van een regressieanalyse is het risico op overfitting. Dat is het geval als variabelen door toevalligheden beter op de data passen, zonder dat hier een inhoudelijke oorzaak aan ten grondslag ligt. Bij gebruik van een groot aantal variabelen en naarmate de dataset minder eenduidig is, neemt het risico op overfitting toe. In de context van het gemeentefonds spelen beide aandachtspunten.

De regressie is daarom opgebouwd vanuit de best verklarende variabelen, waarna steeds variabelen aan het model zijn toegevoegd om tot een betere verklaringsgraad (r^2) te komen. Bij iedere volgende stap is naast een kwantitatieve toets ook een kwalitatieve toets gedaan op het model, om te voorkomen dat de regressie bestaande patronen zou reproduceren zonder dat hier inhoudelijke redenen aan ten grondslag lagen.

Vervolgens hebben we een analyse naar de herverdeeeffecten ten opzichte van het vorige verdeelmodel uitgevoerd. Hierbij hebben we zowel naar de collectieve effecten als de individuele effecten gekeken. Het doel hiervan was om de herverdeeeffecten goed uit te kunnen leggen.

3.6 Stap 5. Modelvalidatie

Het model is op verschillende manieren gevalideerd:

- Weglaten van gemeenten
- Vergelijking met lv3-gegevens
- Vergelijking met andere jaren
- Validatie van de schattingsmethode door een hoogleraar statistiek

De regressiemethode is daarnaast afgestemd met de onderzoekers van het onderzoek naar de rest van de algemene uitkering. De validatiemethoden zijn beschreven in hoofdstuk 11.

3.7 Stap 6. Opstellen verdeelformules

Een verdeelmodel in het gemeentefonds komt niet tot stand op basis van louter statistiek. In aanvulling daarop zijn afwegingen nodig over de uitlegbaarheid, de wenselijkheid om bepaalde effecten te honoreren, en eventuele negatieve prikkels. Ook moet de relatieve omvang van de verschillende onderdelen bepaald worden. Dit gesprek is gevoerd met de begeleidingscommissie en de stuurgroep. Ter voorbereiding voor de stuurgroep is daarnaast input opgehaald bij enkele andere gremia.

Om tot het definitieve verdeelmodel te komen moesten keuzes gemaakt worden over de maatstaven en de verdeelformules. Naar aanleiding van gesprekken in de begeleidingsgroepen en de stuurgroep zijn verschillende varianten doorgerekend. Welke varianten dit zijn, en de afwegingen die hierin gemaakt zijn, is terug te lezen in hoofdstuk 7.

Van ieder van deze varianten is inzichtelijk gemaakt hoe ze gewogen kunnen worden op het beoordelingskader ten opzichte van de huidige verdeling. Ook zijn de herverdeeffecten per variant uitgelicht. Op basis daarvan kon de stuurgroep de fondsbeheerders adviseren over het beste model en de mate waarin dit model beter was dan het huidige model. Dit wordt beschreven in hoofdstuk 12.

3.8 Advies over het ingroeipad

Wij hebben een advies uitgebracht over het ingroeipad. Hierbij is rekening gehouden met de algemene budgetflexibiliteit bij gemeenten en de mogelijkheid voor gemeenten om beleidsmatige veranderingen door te voeren. Voor beschermd wonen zijn de recente bestuurlijke afspraken technisch uitgewerkt in hoofdstuk 14. Voor de andere onderdelen zijn de herverdeeffecten inzichtelijk gemaakt in hoofdstuk 13.

3.9 Samenwerking met het onderzoek naar de rest van de algemene uitkering

In de uitvoering van dit onderzoek hebben we op meerdere momenten met de onderzoekers van het andere onderzoek afgestemd. Het gaat daarbij om de volgende onderwerpen:

- De beoordelingskaders voor de verdeling en de clusterindeling, en het afwegingskader voor de maatstaven;
- Inhoudelijke raakvlakken van taken van gemeenten en de afbakening van de percelen (gezamenlijke stuurgroep);
- De clusterindeling;
- De maatstaven set;
- De criteria voor de steekproef;
- Zoals eerder benoemd is in het verzamelen van gegevens van de uitvraag intensief samengewerkt;
- Werkwijze in de regressieanalyse;
- Modelvalidatie;
- Bepalen van de relatieve omvang van de onderdelen (gezamenlijke stuurgroep);
- Ingroeipad.

4 Beoordelingskader voor de verdeling

Doel van het herijkingstraject is om tot een verdeling te komen die beter aansluit bij de huidige praktijk dan de bestaande verdeling. Ook moeten verschillende varianten van de verdeling tegen elkaar afgewogen worden. Of een verdeling beter is dan een andere, wordt beoordeeld door de fondsbeheerders na advies van de stuurgroep en begeleidingscommissies en kan pas plaatsvinden aan het einde van het traject. Om dit gesprek op een goede manier te voeren, was het van belang om vroeg in het traject een beoordelingskader te formuleren. Dit beoordelingskader gaf ook tijdens het onderzoek richting aan de keuzes en afwegingen.

4.1 Proces opstellen beoordelingskader en weging

In de offerte-fase is reeds een voorzet voor het beoordelingskader gedaan. Deze voorzet is verder aangevuld op basis van gesprekken met de fondsbeheerders, de stuurgroep en begeleidingscommissies. Ook de VNG bestuurlijke kopgroep en de VNG klankbordgroep sociaal domein hebben ons van input voorzien. Het beoordelingskader is twee keer besproken in de stuurgroep alvorens vastgesteld te worden.

Als onderzoeksbureau had AEF een faciliterende rol in het opstellen van het beoordelingskader. AEF heeft een voorstel gedaan, de begeleidingscommissies en de stuurgroep hebben dit voorstel aangescherpt, waarna de stuurgroep het vastgesteld heeft. Ook de weging aan het einde van het traject is gefaciliteerd door AEF, maar inhoudelijk vastgesteld door de stuurgroep, met advies van de begeleidingscommissies.

In het opstellen van het beoordelingskader zijn relevante criteria opgehaald voor de beoordeling. Het beoordelingskader bevat geen weging van deze criteria, dat is een bestuurlijke afweging die aan de hand van het beoordelingskader kan gebeuren. Het kan voorkomen dat een verdeling op enkele criteria beter scoort, maar op andere criteria slechter. Het beoordelingskader helpt de stuurgroep om in die situaties de afweging tussen de voor- en nadelen van verschillende verdelingen inzichtelijk te maken en een onderbouwd advies uit te brengen aan de fondsbeheerders.

4.2 Beoordelingskader

Op de volgende bladzijden staat het beoordelingskader dat is goedgekeurd door de stuurgroep en op 10 september 2019 vastgesteld is in het Bestuurlijk Overleg Financiële Verhoudingen. Het beoordelingskader is eerst samengevat in een tabel, en vervolgens zijn de criteria geoperationaliseerd en toegelicht onder de tabel. Deze toelichting is integraal onderdeel van het beoordelingskader.

Tabel 5 Samenvatting van het beoordelingskader voor de verdeling

Beoordelingskader voor de verdeling	
Onderwerpen	Criteria
<p>De mate waarin de verdeling voldoet aan uitgangspunten van de Fvw De Fvw is het wettelijke kader voor de verdeling, dus is relevant voor de beoordeling van een verdeling</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Kostengeoriënteerd: de verdeling moet de noodzakelijke kosten van gemeenten reproduceren — Globaal: de verdeling moet niet te specifiek zijn — Objectief: de verdeling mag niet beïnvloedbaar zijn door gemeenten. Daarnaast mag de verdeling geen negatieve prikkels veroorzaken — Stabiel: de verdeling mag geen grote jaarlijkse fluctuaties kennen — Flexibel: de verdeling moet op lange termijn de dynamiek van de kosten volgen
<p>Uitlegbaarheid De uitlegbaarheid van de verdeling is een belangrijke randvoorwaarde voor draagvlak</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Van de methode — Van de clusterindeling — Plausibel verband op niveau van maatstaven en gewichten — Van uitkomsten voor vergelijkbare gemeenten — Van uitschieters — Reproduceerbaarheid
<p>Vereenvoudiging Een belangrijke aanleiding voor de kritiek op het gemeentefonds in de afgelopen jaren was de complexiteit</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Aantal maatstaven (harmonisatie met het andere onderzoek) — Type maatstaven (bijv. ingewikkelde definities of formules in maatstaven) en meetbaarheid — Kosten voor het onderhoud van de verdeling
<p>Betrouwbaarheid onderzoek Naast de uitkomst van het onderzoek is ook de zorgvuldigheid van het onderzoeksproces zelf een vereiste</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Betrouwbare data, op basis van nettolasten inclusief toerekening van overhead en reserves — Relevante achtergronden van kosten zijn in beeld — Gevalideerde uitkomsten — Getoetst op knelpunten uit het kwalitatief onderzoek verdeelmodellen sociaal domein
<p>Ondersteunend aan transformatie Het is van belang dat de financiering de gewenste beweging ondersteunt, zodat de verdeling zoveel mogelijk toekomstbestendig is</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Ontschot werken — Lokaal maatwerk — Beweging van individuele naar collectieve voorzieningen — Mogelijkheid om specifieke middelen te volgen

Onderstaand hebben wij een korte toelichting en reflectie opgenomen waarmee deze criteria geoperationaliseerd worden.

De mate waarin de verdeling voldoet aan uitgangspunten van de Fvw

De Fvw is het wettelijke kader voor de verdeling, en is daarmee de toetssteen voor iedere verdeling in het gemeentefonds. Volgens de Fvw moet de verdeling voldoen aan vijf eisen. Deze staan soms op gespannen voet met elkaar. In dat geval moet een balans gezocht worden tussen de criteria.

- **Kostengeoriënteerd.** De verdeling moet de noodzakelijke kosten van gemeenten reproduceren. Dit criterium is opgenomen om gemeenten in staat te stellen een gelijkwaardig voorzieningenniveau te realiseren tegen gelijke belastingdruk. Doordat uitgegaan wordt van de kosten en niet van normatieve elementen, is ook de beleidsvrijheid en autonomie van gemeenten geborgd.
- **Globaal.** De verdeling moet niet te specifiek zijn. Dat betekent dat ook de gebruikte maatstaven niet te specifiek mogen zijn, omdat dit de schijn kan wekken van een bestedingsverplichting. Ook is het niet de bedoeling dat maatstaven gehanteerd worden die slechts voor één of enkele gemeenten een significant effect hebben, aangezien dit de objectiviteit van de verdeling niet ten goede komt.
- **Objectief.** De verdeling mag niet beïnvloedbaar zijn door gemeenten. Daarnaast mag de verdeling geen negatieve prikkels veroorzaken. Dit criterium is opgenomen omdat het onwenselijk is dat gemeenten door het voeren van slecht of duur beleid ‘beloond’ worden door meer middelen uit het gemeentefonds. Algemeen geldt dat terughoudend omgegaan moet worden met maatstaven die beïnvloedbaar zijn door gemeenten.
- **Stabiel.** De verdeling mag geen grote jaarlijkse fluctuaties kennen. De reden hiervoor is dat gemeenten voor goed beleid betrouwbare meerjarenbegrotingen moeten kunnen maken. Te sterk fluctuerende budgetten staan dit in de weg.
- **Flexibel.** De verdeling moet op lange termijn wel degelijk de dynamiek van de kosten volgen. Als een gemeente in de loop van een aantal jaren bijvoorbeeld in inwoneraantal verdubbelt, zal het budget mee moeten bewegen. De flexibiliteit beperkt zich echter tot zogenaamde *structuurvariabelen*, die wel reageren op grote bewegingen op lange tijdschalen, maar niet te veel fluctueren van jaar op jaar (in het kader van het criterium van stabiliteit).

Uitlegbaarheid

De afgelopen jaren is veel discussie geweest over de uitlegbaarheid van de verdeling. Zowel ambtelijk als bestuurlijk werd de verdeling te complex gevonden, en ervaren als een ‘black box’. De uitlegbaarheid van de verdeling is een belangrijke randvoorwaarde voor draagvlak. Deze uitlegbaarheid geldt voor verschillende aspecten:

- **Van de methode.** De gehanteerde methode is al geselecteerd op basis van onder andere de uitlegbaarheid ervan. Hoewel de methode op hoofdlijnen vaststaat en geen onderwerp meer is van het onderzoek, moeten er nog verschillende kleinere keuzes gemaakt worden gedurende het traject. Het is van belang dat deze voldoende uitlegbaar zijn.
- **Van de clusterindeling.** Dit criterium wordt nader geoperationaliseerd in het beoordelingskader van de clusterindeling.
- **Plausibel verband op niveau van maatstaven en gewichten.** Mensen zijn geneigd te denken in termen van verbanden. Een maatstaf die een verklaarbaar verband heeft met de kosten is dus goed uitlegbaar. Een maatstaf waarmee een positief verband verwacht wordt, zou niet met een negatief gewicht in het verdeelmodel moeten zitten. Voorbeelden in de huidige verdeelmodellen waar dit wel het geval is, zijn de maatstaven voor achterstandsleerlingen in het verdeelmodel jeugd en de maatstaf voor stedelijkheid in het verdeelmodel Wmo 2015. Hoewel voor beide keuzes een verklaring is, is deze onvoldoende intuïtief voor gemeenten om te accepteren.
- **Van uitkomsten voor vergelijkbare gemeenten.** Het begrip ‘vergelijkbare gemeenten’ is lastig te operationaliseren. Er bestaat echter wel een zekere mate van consensus over sommige gemeenten die vergelijkbaar zijn. Als het verdeelmodel voor zulke gemeenten een sterk afwijkende uitkomst geeft, is het extra van belang deze te kunnen verklaren.

Andersson Elffers Felix

- **Van uitschieters.** Voor gemeenten waarvan de kosten sterk afwijken van de uitkomst van het verdeelmodel is het van belang dat inzichtelijk is waar dit door veroorzaakt wordt. Dit geldt ook voor gemeenten met grote herverdeeleffecten.
- **Reproduceerbaarheid.** De verdeling moet reproduceerbaar zijn. Dat betekent dat een onafhankelijke partij de stappen van het onderzoek moet kunnen volgen om tot dezelfde verdeling te komen. Dat stelt hoge eisen aan de transparantie van het onderzoek.

Vereenvoudiging

Een belangrijke aanleiding voor de kritiek op het gemeentefonds in de afgelopen jaren was de complexiteit. Naast uitlegbaarheid is het daarom ook van belang om scherp te kijken naar mogelijkheden om de verdeling te vereenvoudigen. Hiervoor zijn verschillende invalshoeken van belang:

- **Aantal maatstaven.** Het grote aantal maatstaven in de verdeling draagt niet bij aan de inzichtelijkheid ervan. Waar mogelijk moet gepoogd worden het aantal maatstaven te beperken. Dit criterium heeft een zekere mate van overlap met het criterium van globaliteit. Daarbij speelt ook harmonisatie met het andere onderzoek een rol.
- **Type maatstaven en meetbaarheid.** Complexiteit kan niet alleen veroorzaakt worden door het aantal maatstaven, maar ook door het type maatstaven dat gebruikt wordt. Ingewikkelde definities of formules in maatstaven dragen niet bij aan de eenvoud van het model. Daarnaast is het van belang dat maatstaven eenduidig gemeten worden.
- **Kosten voor het onderhoud van de verdeling.** Voor sommige databronnen zijn hoge kosten verbonden aan het gebruik ervan. De kosten voor de jaarlijkse update van een maatstaf moeten in verhouding staan tot de toegevoegde waarde van deze maatstaf in de verdeling.

Betrouwbaarheid onderzoek

Naast de uitkomst van het onderzoek is ook de zorgvuldigheid van het onderzoeksproces zelf een vereiste.

- **Betrouwbare data.** Het verdeelmodel moet gebaseerd zijn op basis van nettolasten inclusief correcte toerekening van overhead en reserves.
- **Relevante achtergronden van kosten zijn in beeld.** Dit is van belang voor de uitlegbaarheid van de verdeling, maar ook voor de kwaliteit ervan. Op basis van de achtergronden van bepaalde kosten kan bijvoorbeeld besloten worden dat er aanleiding is om bepaalde posten niet mee te nemen, waardoor de basisgegevens representatiever worden.
- **Gevalideerde uitkomsten.** Het is van belang dat het verdeelmodel op verschillende manieren gevalideerd is om technische onvolkomenheden te voorkomen.
- **Getoetst op knelpunten uit het kwalitatief onderzoek verdeelmodellen sociaal domein.** Dit onderzoek was een belangrijke aanleiding voor de herijking, dus het is van belang dat de nieuwe verdeling de genoemde knelpunten oplost. Voor de knelpunten waarvan niet duidelijk was in hoeverre zij speelden moet het onderzoek inzicht geven of de knelpunten relevant zijn en indien dat het geval is hier een oplossing voor bieden.

Ondersteunend aan transformatie

Het is van belang dat de financiering de gewenste beweging ondersteunt, zodat de verdeling zoveel mogelijk toekomstbestendig is.

- **Ontschot werken, lokaal maatwerk en beweging van individuele naar collectieve of algemene voorzieningen.** Voor zover het de clusterindeling betreft, zijn deze punten nader uitgewerkt in het beoordelingskader voor de clusterindeling. Naast het effect van een clusterindeling op de besluitvorming in sommige gemeenten kan een verdeling alleen effect hebben op deze criteria als wenselijk of juist onwenselijk gedrag beloond wordt. Het belonen van onwenselijk gedrag is al uitgesloten door het criterium dat de verdeling geen negatieve prikkels mag bevatten. Voor het belonen van wenselijk gedrag lijken geen uitvoerbare mogelijkheden te zijn. De operationalisering van dit criterium kan dus volstaan met de operationalisering voor de beoordeling van de clusterindeling.
- **Mogelijkheid om specifieke middelen te volgen.** Het kan bestuurlijk wenselijk zijn om specifieke middelen te volgen. Op voorhand werden beschermd wonen, jeugd en de middelen voor de nieuwe doelgroep Participatiewet genoemd als mogelijke budgetten. De afweging hierover wordt gemaakt bij de keuze voor de clusterindeling.

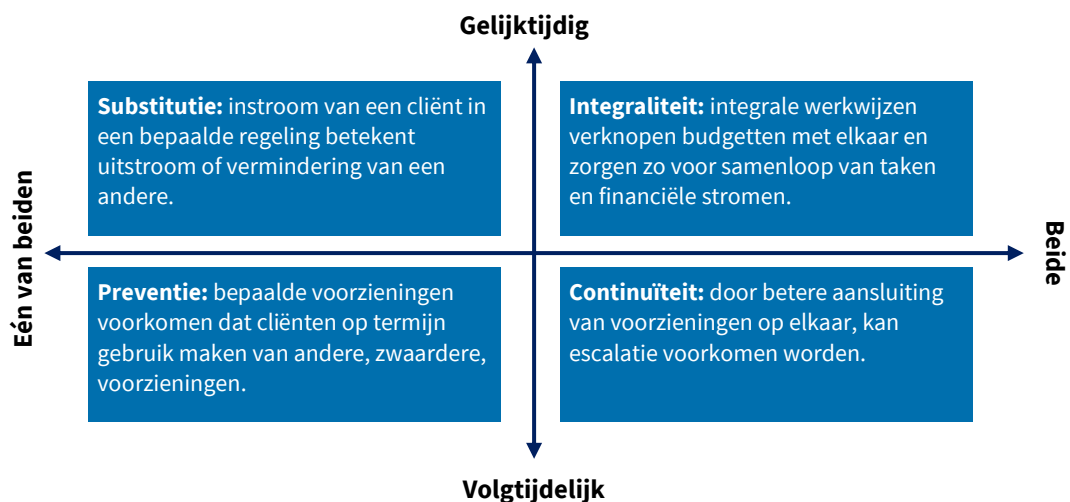
5 Takenanalyse

Gemeenten hebben verschillende taken in het sociaal domein. In dit hoofdstuk staat een korte beschrijving van deze taken. Dit hoofdstuk vormt daarmee een belangrijke basis voor het onderzoek. We beschrijven welke taken onderdeel zijn van de geldstromen waar dit onderzoek zich op richt, zodat inzichtelijk is welke kosten van gemeenten meegewogen worden in de analyse. Daarnaast beschrijven we de wettelijke basis en beleidsmatige ontwikkelingen, de samenhang tussen taken, en de mate van beleidsvrijheid. Dit is van belang voor een goede clusterindeling, waar we in het volgende hoofdstuk op ingaan.

5.1 Vooraf: verschillende vormen van samenhang tussen taken

Gemeentelijke taken in het sociaal domein staan niet op zichzelf. Taken kunnen zowel inhoudelijk als financieel met elkaar samenhangen.

Verschiedene mechanismen kunnen samenhang tussen taken veroorzaken. De onderstaande figuur vat dat samen. Daarin zijn de mogelijkheden weergegeven langs twee assen: of voorzieningen gelijktijdig of volgtijdelijk ingezet worden, en af ze beiden ingezet worden of dat slechts één van beide ingezet worden.



Figuur 12 Mechanismen die samenhang tussen taken veroorzaken

Alle mechanismen spelen in het sociaal domein. Voor het vraagstuk van een goede verdeling zijn vooral communicerende vaten in financiële zin van belang. Voor een goed verdeelmodel moeten gemeenten immers vergelijkbaar gemaakt worden. Dat betekent dat taken die sterke

onderlinge financiële afhankelijkheden kennen bij voorkeur in hetzelfde cluster gepositioneerd worden (zie hoofdstuk 6). Aangezien de takenanalyse onder andere dient als basis voor de clusterindeling, is het van belang om deze patronen scherp inzichtelijk te hebben.

Voorbeeld. In de beleidstheorie van veel van de gemeentelijke taken is een belangrijke gedachte dat de optimale inzet van voorzieningen gericht op preventie de noodzaak van meer geëscaleerde vormen van zorg en ondersteuning kan voorkomen.

Er is op meerdere plaatsen sprake van samenhang tussen taken van gemeenten in het sociaal domein. In dit stuk hebben we aandacht voor de volgende drie vormen van samenhang:

- **Onderlinge samenhang** tussen verschillende taken van gemeenten in het sociaal domein
- Samenhang tussen taken van gemeenten in het sociaal domein en **andere gemeentelijke taken**
- Samenhang tussen taken van gemeenten in het sociaal domein en **andere ‘kaders’**, zoals de Wlz en Zvw.

De eerste vorm van samenhang beschrijven we in de takenanalyse hieronder. Bij de andere vormen staan we daarna stil. Binnen deze analyse zullen we niet een compleet overzicht geven van alle ontwikkelingen binnen het sociaal domein, maar beschrijven we enkel die elementen waar een significante impact op gemeentelijke financiën verwacht kan worden.

5.2 Gemeentelijke taken in het sociaal domein

Binnen het sociaal domein zijn er diverse gemeentelijke taken te onderscheiden. Deze taken kunnen langs verschillende lijnen gecategoriseerd worden:

- **Domein** waarop de taak betrekking heeft (Participatie, Jeugd, Wmo);
- De indeling in **taakvelden**: gestandaardiseerde eenheden op basis waarvan de gemeente de baten en lasten verantwoordt in de Informatie voor Derden (Iv3), die zijn vastgelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV);
- **Financieringsstroom**: clusters in de AU, IU's, DU's of SU's.

Niet alle taken en financieringsstromen zijn onderdeel van dit onderzoek. In het overzicht op de volgende bladzijde wordt weergegeven welke van de huidige financieringsstromen onderdeel zijn van dit onderzoek, en hoe die zich verhouden tot taakvelden en domeinen. Bij de interpretatie van deze figuur is het van belang om te benadrukken dat de middelen van het gemeentefonds vrij besteedbaar zijn. Middelen van verdeelmodellen in het gemeentefonds hoeven dus niet aan de bijbehorende taken uitgegeven te worden. Wel zijn de modellen gebaseerd op de kosten voor de genoemde taken.

Aangezien deze analyse vooraf ging aan (en inbreng was voor) het vaststellen van de clusterindeling, is in de rest van dit hoofdstuk de indeling van taakvelden gebruikt om de gemeentelijke taken te beschrijven. Daarbij besteden we aandacht aan de volgende aspecten:

- de inhoud van de taak
- de wettelijke basis van de taak
- de verwachte beleidsmatige ontwikkelingen m.b.t. de taak in de nabije toekomst
- de samenhang tussen de taak en andere gemeentelijke taken in het sociaal domein
- de financieringsstroom voor de taak
- aandachtspunten in de afbakening en definitie van het taakveld, waarbij we ook inzichten uit de uitvraag betrekken.

Samenkracht en burgerparticipatie

Onder het taakveld Samenkracht en burgerparticipatie horen taken van gemeenten die gericht zijn op het bevorderen van sociale samenhang en participatie. Het gaat dan bijvoorbeeld om het ondersteunen van op participatie gerichte burgerinitiatieven, buurthuizen, mantelzorg en sociaal-cultureel werk. Ook collectief aanvullend vervoer (bijvoorbeeld de regiotaxi) valt onder dit taakveld. De wettelijke basis van deze taken is de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). De collectieve activiteiten hebben uiteraard ook betrekking op kinderen en jongeren. Daarnaast vallen onder dit taakveld de gemeentelijke taken voor het toezicht en handhaving op de kinderopvang (op grond van de Wet Kinderopvang) en noodopvang voor vluchtelingen.

De taken in dit taakveld zijn al langer bij de gemeente belegd en de middelen die eraan gerelateerd zijn worden via de algemene uitkering onder gemeenten verdeeld.

Volgens de beleidstheorie van de Wmo 2015 is sprake van een preventieve relatie tussen deze gemeentelijke taken en andere taken in het sociaal domein. Door te investeren in maatschappelijke samenhang, wordt het sociale netwerk van burgers versterkt. Dat stelt hen in staat om (in elk geval deels) een beroep te doen op hulp en ondersteuning in hun eigen netwerk in plaats van zorg geleverd door beroepskrachten. Daarnaast bestaat er een substitutie-effect met individueel vervoer, dat onder een ander taakveld hoort. Afhankelijk van de wijze van organiseren kan meer van de ene of juist van de andere vorm gebruik gemaakt worden.

In relatie tot dit taakveld is er recent een aantal veranderingen opgetreden in het kinderopvangdomein. De twee belangrijkste zijn:

- het wegvallen van het onderscheid tussen kinderopvang en peuterspeelzalen, via de Wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzalen.
- de invoering van de Wet Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang (IKK), waarin nieuwe en aanvullende kwaliteitsnormen voor de kinderopvang in werden geformuleerd, waarop de GGD (in opdracht van de gemeente) moet toezien.

De afbakening van dit taakveld bevat twee aandachtspunten:

- Op dit moment worden de kosten voor toezicht op de kinderopvang onder dit taakveld geschaard, terwijl kosten die gemeenten maken voor bijvoorbeeld voor- en vroegschoolse educatie (die vaak op kinderopvanglocaties wordt verzorgd) in het taakveld educatie vallen. Enerzijds is het logisch om alle kosten van gemeenten in dit veld onder het taakveld educatie te scharen (waar traditioneel de peuterspeelzaal onder viel). Anderzijds maakt het feit dat de GGD het toezicht op de kinderopvang uitvoert het lastig om die kosten goed te isoleren, waardoor het werkbaarder lijkt om die kosten te relateren aan dit taakveld.
- Wegens de inhoudelijke samenhang tussen collectief aanvullend vervoer (dit taakveld) en individueel vervoer (Wmo-maatwerkdienstverlening), is het onderscheid hiertussen niet altijd goed te maken.

Wijkteams

Op basis van de Wmo 2015 en de Jeugdwet hebben gemeenten diverse verantwoordelijkheden op het gebied van preventie, het vroegtijdig signaleren van mogelijke ondersteuningsbehoeften, cliëntondersteuning en organiseren van toegang tot eerste- en tweedelijns voorzieningen. Hoewel er wettelijk niet is vastgelegd in welke vorm gemeenten

dit moeten inrichten, kiezen gemeenten meestal voor de inrichting van een wijkteam;³⁷ in 2017 beschikte 83% van de gemeenten over een wijkteam.³⁸ Ook als gemeenten deze taken niet in een wijkteam organiseren, behoren de kosten van deze taken bij dit taakveld.

De invoering van wijkteams hangt veelal samen met gedecentraliseerde taken. Tegelijkertijd zijn wijkteams bij uitstek de plaats waar oude en nieuwe taken samenkomen. Een deel van de taken die uitgevoerd worden door wijkteams, waren al langer bij gemeenten belegd. De middelen daarvoor waren dan ook voor 2015 al onderdeel van de algemene uitkering. Daarnaast is bij de decentralisatie budget ten behoeve van wijkteams opgenomen in het verdeelmodel Wmo 2015³⁹, en zijn de budgetten die vóór 2015 samenhangen met de toegangstaken van bureau jeugdzorg toegevoegd aan de IUSD Jeugd. Al deze budgetten zijn inmiddels toegevoegd aan de algemene uitkering. Daarmee loopt de bekostiging van dit taakveld inmiddels volledig via de algemene uitkering.

Wat betreft *samenhang* geldt voor dit taakveld de gedachte dat als gemeenten erin slagen de taken van dit taakveld goed vorm te geven, dit ervoor zorgt dat er minder beroep wordt gedaan op meer geëscaleerde vormen van zorg en ondersteuning. Het is nog niet duidelijk of dit verband zich in de praktijk ook voordoet. Een empirische analyse van het CPB⁴⁰ liet zien dat gemeenten met wijkteams, en met name gemeenten waarin professionals vanuit zorgaanbieders deel uitmaken van wijkteams, gemiddeld vaker doorverwijzen naar dure zorgvormen, en daardoor te maken hebben met hogere kosten in het sociaal domein.

De afbakening van het taakveld komt niet goed overeen met de gemeentelijke uitvoering. Dat is echter ook beperkt mogelijk. Er bestaan immers grote verschillen in de manier waarop gemeenten hun wijkteams hebben vormgegeven. Zo zijn er gemeenten zonder wijkteam, gemeenten die wijkteams vooral hebben gepositioneerd om de toegang tot hulpverlening te organiseren. In andere gemeenten bieden professionals vanuit het wijkteam zelf hulpverlening. Ook zijn soms taken vanuit participatie bij het wijkteam belegd. Deze taken, evenals de hulp en ondersteuning, vallen in de lv3 niet onder het taakveld wijkteams, maar onder één van de taakvelden rondom maatwerkvoorzieningen. Voor gemeenten is dit verschil niet altijd duidelijk, waardoor sommige gemeenten deze kosten onterecht op het taakveld Wijkteams boeken. Een andere naam van dit taakveld zou dit wellicht verhelderen.

Inkomensregelingen

Tot het taakveld inkomensregelingen horen twee onderdelen; de uitvoering van inkomensvoorzieningen, en gemeentelijk minimabeleid.

De eerste component betreft de uitvoering van inkomensvoorzieningen. Het gaat bijvoorbeeld om de algemene bijstand (o.g.v. de Participatiewet), de individuele inkomenstoelage, de individuele studietoelage en de loonkostensubsidie. De kosten voor de uitkeringen zelf worden via een specifieke uitkering aan de gemeenten verstrekt. Voor dit onderzoek worden alleen de kosten die gemeenten maken voor het *uitvoeren* van de

³⁷ Gemeenten gebruiken hiervoor verschillende termen, zoals sociaal team, lokaal team, kernteam (bij landelijke gemeenten met verschillende kernen).

³⁸ Movisie, sociale wijkteams opnieuw uitgelicht: Derde landelijke peiling onder gemeenten (zomer 2017); <https://www.movisie.nl/publicatie/sociale-wijkteams-opnieuw-uitgelicht>

³⁹ Kamerbrief Financiële duidelijkheid voor gemeenten op de macrobudgetten van de Jeugdwet en Wmo 2015, Bijlage 1 Technische toelichting budget Wmo 2015.

⁴⁰ Centraal Planbureau, De wijkteambenadering nader bekeken, januari 2019

regelingen meegenomen, zoals het bemannen van het bijstandskloket en de administratie daarvan.

Een aantal wetten ligt ten grondslag aan deze taken van gemeenten. De belangrijkste daarvan is de Participatiewet, maar gemeenten voeren ook taken uit op grond van de IOAW (Wet inkomensvoorzieningen oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers), de IOAZ (Wet inkomensvoorzieningen oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen) en het Bbz (Besluit bijstandverlening zelfstandigen).

De tweede component in dit taakveld zijn taken die onderdeel zijn van het gemeentelijk minimabeleid. Gemeenten zijn, op basis van de Participatiewet (art. 35), verantwoordelijk voor bijzondere bijstand, en bieden bijvoorbeeld stadspassen aan voor lage inkomensgroepen. Uit de bijzondere bijstand worden ook de kosten betaald van bewindvoering voor personen voor wie de gemeente dat noodzakelijk acht. Gemeenten hebben daarnaast de mogelijkheid om gemeentelijke heffingen aan burgers kwijt te schelden. Onder dit taakveld vallen ook de apparaatskosten en gedeelde belastinginkomsten door kwijtschelding.

De bekostiging van de taken van gemeenten in dit taakveld is als volgt samen te vatten.

Tabel 6 Bekostiging van taken van gemeenten in het taakveld inkomensregelingen

Algemene Uitkering	Anders
Apparaatslasten verstrekking uitkeringen en behandeling van aanvragen bijstand, IOAZ en IOAW	Uitkeringslasten bijstandsuitkering (gebundelde uitkering)
Bestandsbeheer, handhaving, sociale recherche en debiteurenbeheer	Uitkeringslasten, voor IOAW, IOAZ, Bbz (gebundelde uitkering)
Uitvoeringskosten Bbz 2004 excl. 90% van de onderzoekskosten (deskundigenrapport) voor ondernemers	Loonkostensubsidie (gebundelde uitkering)
Apparaatslasten adresloze bijstandsontvangers via centrumgemeenten	90% van de onderzoekskosten Bbz (declaratie)
Minimabeleid (individuele inkomens- of studietoelage, bijzondere bijstand, kwijtschelding gemeentelijke heffingen, overig minimabeleid zoals stadspassen)	Diverse decentralisatieuitkeringen, waaronder armoedebeleid

Momenteel wordt er nagedacht over een alternatieve financiering van de loonkostensubsidie. Het ministerie van SZW heeft het CPB onlangs verzocht om een aantal alternatieven hiervoor uit te werken, gericht op het realiseren van optimale prikkels richting gemeenten om zoveel mogelijk mensen richting betaald werk te begeleiden. Een van de alternatieven die wordt overwogen is het financieren o.b.v. realisatiecijfers, i.p.v. de huidige objectieve verdeling in de gebundelde uitkering. Deze eventuele wijziging gaat echter buiten de algemene uitkering om, omdat de loonkostensubsidie via een specifieke uitkering wordt verdeeld.

Een laatste relevante trend is de stijging van de gemeentelijke kosten voor bewindvoering. Een steeds groter deel van gemeentelijke middelen wordt besteed aan bewindvoeringskosten. Burgers kunnen alleen onder bewind worden gesteld via een

rechterlijke uitspraak. Het gaat hier dus om kosten waarop gemeenten slechts zeer beperkt kunnen sturen.

De *samenhang* tussen deze en andere gemeentelijke taken in het sociaal domein is er vooral in gelegen dat als gemeenten er in slagen om via deze activiteiten de maatschappelijke participatie van kwetsbare doelgroepen te bevorderen, dat mogelijk kosten kan voorkomen op andere gemeentelijke taakvelden. Een voorbeeld hiervan is schuldhulpverlening. Schulden kunnen leiden tot gezondheidsproblemen. Het voorkomen en oplossen van schulden kan dus bijdragen aan een lagere vraag naar vormen van zorg.

Een taak die nauw met het taakveld inkomensregelingen samenhangt, is schuldhulpverlening. Die taak behoort echter tot een ander taakveld (Maatwerkdienstverlening 18+, zie onder), hoewel hij inhoudelijk beter past onder dit taakveld.

Begeleide participatie

Onder begeleide participatie vallen de diverse vormen van maatschappelijke participatie die er niet op gericht zijn om doorstroming naar (meer zelfstandige) arbeid te realiseren. Het gaat dan bijvoorbeeld om beschut werken. Dit wordt op grond van de Participatiewet (art. 10b) mogelijk gemaakt voor mensen die enkel in een beschutte omgeving, onder aangepaste omstandigheden, arbeid kunnen verrichten. Dit budget wordt apart verdeeld en is geen onderdeel van dit onderzoek.

De tweede vorm die onderscheiden kan worden is de sociale werkvoorziening. Het gaat hier specifiek om mensen met een bestaande SW-indicatie; er is geen nieuwe instroom. De wettelijke basis hiervoor, de Wet sociale werkvoorziening, blijft bestaan zolang er mensen met een arbeidscontract op basis van deze wet werkzaam zijn. Het budget hiervoor wordt separaat verdeeld en vormt geen onderdeel van dit onderzoek.

Een derde vorm van begeleide participatie is dagbesteding. Hierbinnen zijn diverse vormen te onderscheiden. Zo is dagbesteding mogelijk als algemene voorziening of als maatwerkvoorziening op grond van de Wmo. Hiervoor is in 2015 budget overgeheveld naar gemeenten in de IUSD Wmo 2015. Deze is inmiddels toegevoegd aan de algemene uitkering.

De doelgroep die gebruikmaakt van de voorzieningen die onder dit taakveld vallen, heeft ook vaak ondersteuning nodig op andere levensterreinen. Daarom is er regelmatig overlap tussen deze doelgroep en de doelgroep van de Wmo, maar ook de Jeugdwet.

Voor WSW en beschut werk moet worden opgemerkt dat de gekozen indeling in het lv3-taakveld begeleide participatie niet de meest logische is. Bij beide vormen is er immers sprake van loonvormende arbeid, waardoor een indeling in het lv3-taakveld arbeidsparticipatie meer voor de hand ligt. Dagbesteding wordt vooral ingezet voor ouderen, en heeft daarom een logischer relatie met de taken in het taakveld maatwerkdienstverlening 18+. Veel gemeenten boeken de bijbehorende kosten ook op dat taakveld. Het is daarom te overwegen om daarbij aan te sluiten en de definitie van de lv3 in lijn daarmee aan te passen.

Arbeidsparticipatie

Gemeenten zijn verplicht ondersteuning te bieden bij de arbeidsinschakeling van personen zoals genoemd in artikel 7.1.a. van de Participatiewet. Gemeenten bieden hiertoe een voorziening aan wanneer zij dit noodzakelijk achten. Hierbij gaat het om bijvoorbeeld re-integratietrajecten, intensief casemanagement, stimuleringsmaatregelen, voorzieningen

zoals jobcoaches en werkplekaanpassing, en proefplaatsingen. Ook apparaatskosten van gemeenten en kosten samenhangend met de toelating van burgers tot deze voorzieningen vallen onder dit taakveld.

Het merendeel van de taken in dit taakveld wordt bekostigd vanuit de algemene uitkering (voorheen IUSD Participatie). Een uitzondering hierop zijn de kosten voor begeleiding van de nieuwe doelgroepen van de Participatiewet. Die worden voorlopig bekostigd vanuit een integratie-uitkering, maar zullen in beginsel vanaf 2021 onderdeel zijn van de algemene uitkering. Deze nieuwe doelgroep is de groep met arbeidsvermogen die tot 2015 toegang had tot de Wajong of de Wsw. Jongeren die voorheen op deze manier de Wajong of Wsw instroomden, zijn nu aangewezen op ondersteuning vanuit de gemeente, op grond van de Participatiewet. Dat geldt alleen voor nieuwe instroom, wat betekent de doelgroep de komende jaren gestaag zal groeien. Daarvoor worden de komende decennia dan ook jaarlijks middelen toegevoegd aan het gemeentelijke budget.

Een relevante beleidsmatige ontwikkeling met betrekking tot dit taakveld is het door de staatssecretaris van SZW aangekondigde ‘breed offensief’ om meer mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te krijgen. De implicaties van het offensief voor de middelen in het gemeentefonds zijn op dit moment nog niet duidelijk.

Met betrekking tot de *samenhang* van dit taakveld met andere onderdelen, is de aanname dat arbeidsparticipatie belangrijk is voor zowel de financiële situatie als de fysieke en mentale gezondheid van burgers. Daarmee is het bevorderen van arbeidsparticipatie dus een instrument om kosten op andere onderdelen van het sociaal domein (schuldhulpverlening, zorg en ondersteuning) te voorkomen. In een aantal gevallen zal het bevorderen van arbeidsparticipatie ook samengaan met hulp of ondersteuning vanuit Jeugdwet of Wmo.

Maatwerkvoorzieningen (Wmo)

Binnen de Wmo hebben gemeenten diverse taken rondom het aanbieden van voorzieningen en dienstverlening. Binnen het taakveld “Maatwerkvoorzieningen Wmo” vallen specifiek de materiële voorzieningen aan mensen met een fysieke beperking, die hen in staat stellen om zelfstandig te kunnen functioneren⁴¹. Het gaat dan bijvoorbeeld om woningaanpassingen, rolstoelen, scootmobielen, en enkele andere elementen van de voormalige Wet voorzieningen gehandicapten.

Gemeenten ontvangen de middelen voor het uitvoeren van deze taken via de algemene uitkering, en voeren deze taak al langer uit. De niet-materiële voorzieningen op grond van de Wmo (bijvoorbeeld huishoudelijke hulp en begeleiding) horen niet bij dit taakveld, maar bij het taakveld Maatwerkdienstverlening 18+.

Maatwerkdienstverlening 18-

Per 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor alle vormen van jeugdhulp. Dit is vastgelegd in de Jeugdwet. De Jeugdwet is voor jongeren tot 18 jaar, met uitloop tot 23 jaar, en omvat een breed scala aan typen hulp en zorg. Onder Maatwerkdienstverlening 18- gaat het om onder andere jeugd- en opvoedhulp, jeugd-GGZ, jeugdzorg aan verstandelijk beperkten en gesloten jeugdhulp die onder de Jeugdwet valt (inclusief voortgezette jeugdhulp aan de groep 18-23).

⁴¹ <https://vraagbaaklv3gemeenten.nl/document>, onder 6.6, maatwerkdienstverlening is ondergebracht onder een ander taakveld.

Via het woonplaatsbeginsel wordt vastgesteld welke gemeente verantwoordelijk is voor de jeugdhulp.⁴²

Een relevant aspect van de hierboven beschreven vormen van jeugdhulp is dat de controle over de toegang tot deze vormen van jeugdhulp niet volledig in handen is van gemeenten zelf. Dat maakt het voor hen lastiger om hierop te sturen dan het geval is in veel andere taakvelden in het sociaal domein. Behalve de gemeente zelf zijn ook bijvoorbeeld de huisarts en de gecertificeerde instellingen belangrijke verwijzers voor sommige vormen van jeugdhulp. Daarnaast kunnen rechters jeugdhulp als vonnis opleggen. Voor gesloten jeugdhulp is een rechterlijke machtiging nodig, aangezien dit een vrijheidsbeperking met zich meebrengt.

De bekostiging van deze taken is per 2019 grotendeels overgeheveld van de IUSD naar de algemene uitkering. Een belangrijke uitzondering op de bekostiging via de algemene uitkering vormt het budget voor jeugdigen met een voogdijmaatregel en voor jeugdigen van 18 jaar en ouder. Voor deze jongeren is de gemeente waar ze verblijven verantwoordelijk, wat voor gemeenten met veel instellingen tot hoge kosten kan leiden. Gemeenten ontvangen de middelen voor deze taken daarom via een historisch verdeelde integratie-uitkering. Er is momenteel een wijziging van het woonplaatsbeginsel in voorbereiding, waarmee de woonplaats van jongeren vóór het eerste verblijf leidend wordt in de financiering. Daarmee zou objectief verdelen wel mogelijk moeten worden. Een andere uitzondering op de bekostiging via de algemene uitkering vormt nu nog de DU Jeugd, waarin de middelen voor het lokale preventieve jeugdbeleid zitten. Deze middelen worden meegenomen in de herijking en vanaf 2021 in beginsel opgenomen in de algemene uitkering.

Beleidsmatig is er ook op andere terreinen veel beweging rond dit taakveld. Zo heeft de minister van VWS een aantal actieprogramma's aangekondigd. Een van de doelen van die programma's is om meer verbinding tot stand te brengen tussen lichtere, meer preventieve, en zwaardere, geëscaleerde vormen van hulp⁴³. Ook zijn er afspraken gemaakt om na de 18^e verjaardag pleegzorg⁴⁴ en de zorg vanuit gezinshuizen⁴⁵ standaard te verlengen. . Zoals eerder benoemd is er daarnaast veel (politieke) dynamiek rond de omvang van de macrobudgetten voor de Jeugdwet.

Deze gemeentelijke taken *hangen vooral samen* met het taakveld geëscaleerde zorg: de gedachte is dat kosten in dat taakveld voorkomen kunnen worden door een goede inzet op maatwerkdienstverlening jeugd. Daarnaast is het mogelijk dat inzet van jeugdhulp de behoefte aan Wmo op den duur vermindert.

In deze context dient opgemerkt te worden dat de huidige opdeling van taken in de taakvelden maatwerkdienstverlening 18- en geëscaleerde zorg 18- niet altijd voor de hand liggend is. Gesloten jeugdhulp, vaak ook jeugdzorgplus genoemd, houdt in dat kinderen die

⁴² Zie Factsheet Woonplaatsbeginsel 2016, van de ministeries van VWS, VenJ en de VNG: https://vng.nl/files/vng/201607_factsheet_woonplaatsbeginsel_2016.pdf

⁴³ Zie bijvoorbeeld het gezamenlijke actieplan 'De best passende zorg voor kwetsbare jongeren' van instellingen voor gespecialiseerde jeugdzorg, gemeenten en het ministerie van VWS uit maart 2019.

⁴⁴ Zie de Kamerbrief over het Actieprogramma Zorg voor de Jeugd, d.d. 8 november 2018, <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2018/11/05/kamerbrief-over-het-actieprogramma-zorg-voor-de-jeugd/voortgang+actieprogramma+zorg+voor+de+jeugd.pdf>

⁴⁵ Zie de bestuurlijke afspraak Verruiming leeftijdsgrens in gezinshuizen uit het Bestuurlijk Overleg van 30 januari 2020: <https://vng.nl/sites/default/files/2020-01/bestuurlijke-afpraak-gezinshuizen-bo-30-jan.pdf>

een risico vormen voor zichzelf en hun omgeving hun vrijheid wordt ontnomen. Dit kan alleen op last van de kinderrechter. Deze vorm van jeugdzorg lijkt dus beter op zijn plaats te zijn onder het taakveld Geëscaleerde zorg 18-. Voor dit onderzoek is de bestaande indeling aangehouden, en valt jeugdzorgplus dus onder Maatwerkdienstverlening 18-.

Maatwerkdienstverlening 18+

Op grond van de Wmo 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor het bieden van zogenaamde ambulante ondersteuning aan cliënten met een beperking (fysiek of mentaal) die zelfstandig wonen. Het gaat dan bijvoorbeeld om individuele begeleiding, individueel vervoer en huishoudelijke hulp. Ook schuldhulpverlening, een verantwoordelijkheid van gemeenten die voortvloeit uit de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, valt onder dit taakveld.

De verantwoordelijkheid voor huishoudelijke hulp ligt al sinds 2007 bij gemeenten. Onder huishoudelijke hulp vallen activiteiten zoals opruimen, schoonmaken en ramen zemen. Tot 2017 betaalde de gemeente nog de huishoudelijke hulp voor Wlz-cliënten met een Modulair Pakket Thuis. Sinds 2017 valt de huishoudelijke hulp voor deze cliënten onder de Wlz.

De middelen gerelateerd aan deze taken lopen sinds kort via de algemene uitkering. Voor 2019 viel begeleiding nog onder de IUSD Wmo 2015. Ook voor huishoudelijke hulp bestond tot een aparte integratie-uitkering; de IU Wmo. Beide uitkeringen zijn in 2019 opgegaan in de algemene uitkering. Schuldhulpverlening viel al langer onder de algemene uitkering.

Sinds 1 juni 2017 is de Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) Reële prijs Wmo van kracht. Hierin is vastgelegd hoe gemeenten een goede prijs-kwaliteitverhouding voor maatwerkdienstverlening in de Wmo moeten waarborgen.

Een andere relevante beleidsmatige ontwikkeling is dat recent (voorgenomen) wijzigingen in de wet aangekondigd zijn, waarmee resultaatfinanciering mogelijk gemaakt wordt. Die wetswijziging volgt op een aantal uitspraken van de Centrale Raad van Beroep (CRvB), die oordeelde dat op basis van de huidige wettelijke basis resultaatfinanciering niet mogelijk is.

Ook is begin 2019 aangekondigd dat het zogenaamde Wmo-abonnementstarief wordt ingevoerd. Dat betekent dat er een uniform maximumtarief komt van € 17,50 euro per vier weken voor de eigen bijdrage aan Wmo-voorzieningen. Voorheen was de eigen bijdrage nog afhankelijk van de hoeveelheid ondersteuning en het inkomen. Dit is ook relevant voor het taakveld maatwerkvoorzieningen. De verwachting is dat dit macro tot hogere kosten voor dit taakveld zal leiden.

Op meerdere manieren is er sprake van *samenhang* van dit taakveld met andere taakvelden. Zo kan de inzet van ambulante ondersteuning de noodzaak van zwaardere zorgvormen voorkomen, bijvoorbeeld in het taakveld geëscaleerde zorg 18+. Ook ligt er een relatie met jeugdhulp. De ondersteuning van ouders kan zorgen voor de stabiliteit die nodig is in een gezin om zorggebruik van kinderen te voorkomen. Andersom is het, zoals eerder opgemerkt, mogelijk dat inzet van jeugdhulp de behoefte aan Wmo op den duur vermindert. Wel moet er worden opgemerkt dat er bij dit soort toekomstige kosten altijd sprake is van verhuisbewegingen, die moeilijk te voorspellen zijn. Zo kan de inzet op preventie van de ene gemeente leiden tot een lagere ondersteuningsbehoefte in een andere gemeente.

Eerder is al opgemerkt dat de taak Schuldhulpverlening inhoudelijk beter onder het taakveld Inkomensregelingen zou passen. Ook voor gemeenten blijkt de afbakening tussen taakvelden

op dit punt niet helder: in het onderzoek bleken gemeenten Schuldhulpverlening vaak op andere taakvelden te boeken, zoals Inkomensregelingen of Samenkracht en burgerparticipatie.

Geëscaleerde zorg 18-

Naast de maatwerkdienstverlening 18- zijn gemeenten sinds 2015 ook verantwoordelijk voor de geëscaleerde zorg 18-. Ook dit is vastgelegd in de Jeugdwet. Het gaat om onderwerpen als jeugdbescherming, jeugdreclassering, beschermd wonen, opvang en opvang bij huiselijk geweld (vaak vrouwenopvang genoemd) voor zover het jeugdigen betreft. De bekostiging loopt grotendeels via de algemene uitkering, met de volgende uitzonderingen;

- Jeugdigen met een voogdijmaatregel en van 18 jaar en ouder: via een integratie-uitkering (zie ook “Maatwerkdienstverlening 18-”)
- Opvang (maatschappelijke opvang en opvang bij huiselijk geweld / vrouwenopvang): via een decentralisatie-uitkering (zie ook “Geëscaleerde zorg 18+”)

De afgelopen tijd is er veel aandacht voor het jeugdhulpgebruik rond vechtscheidingen. Zo is er het actieprogramma ‘Scheiden zonder schade’, dat beoogt om scheidingsvraagstukken vroegtijdiger aan te pakken en daarmee het beroep op jeugdbescherming te verminderen.

Over de afbakening van dit taakveld is al een opmerking gemaakt bij maatwerkdienstverlening 18-. Daarnaast is de keuze om beschermd wonen onder geëscaleerde zorg 18- te laten vallen logische in lijn met de indeling bij 18+ (waar beschermd wonen immers ook onder geëscaleerde zorg valt), maar in vergelijking met een aantal andere voorzieningen in de Jeugdwet is het geen zware vorm van jeugdhulp. Beschermd wonen 18- zou in de context van jeugdhulp dus beter passen bij het taakveld Maatwerkdienstverlening 18-.

Geëscaleerde zorg 18+

Op grond van de Wmo hebben gemeenten diverse verantwoordelijkheden op het gebied van geëscaleerde zorg. Een van die verantwoordelijkheden is om voorzieningen voor beschermd wonen aan te bieden. Beschermd wonen wordt in de Wmo gedefinieerd als het wonen onder begeleiding van professionals voor “personen met psychische of psychosociale problemen, die niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving”.

Het budget voor Beschermd Wonen wordt via een integratie-uitkering verdeeld over 43 *centrumgemeenten* op basis van een historische verdeling. De commissie Toekomst beschermd wonen, vaak aangeduid als de commissie-Dannenberg, heeft een toekomstvisie ontwikkeld voor deze taak.⁴⁶ Die visie is gebaseerd op het belang van sociale inclusie en is gericht op een beweging van beschermd wonen naar ‘beschermd thuis’. Recent heeft het Expertiseteam Beschermd Wonen deze richting bevestigd en de uitwerking ervan aangescherpt.⁴⁷ Hiermee samenhangend is een omslag voorzien van een historisch verdeelmodel naar een objectief verdeelmodel, en doordecentralisering naar alle gemeenten. Daarnaast wordt de Wlz opengesteld voor een deel van de huidige Beschermd Wonen-populatie. De verwachting is dat ongeveer een derde van de populatie uit zal stromen richting de Wlz. Dit bespreken we in meer detail in hoofdstuk 14.

⁴⁶ Commissie Dannenberg, Van beschermd wonen naar een beschermd thuis, 2015.

⁴⁷ Expertiseteam MO-BW-BG, Advies expertiseteam MO-BW-BG, 2019.

Centrumgemeenten maatschappelijke opvang (MO) hebben verder de verantwoordelijkheid om opvang en begeleiding te organiseren voor mensen die zelf geen onderdak hebben en niet in staat zijn zichzelf te handhaven in de samenleving.⁴⁸ De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van MO ligt al jaren bij de centrumgemeenten MO, die gelijk zijn aan de centrumgemeenten beschermd wonen. Bekostiging loopt via een decentralisatie-uitkering voor de centrumgemeenten waar in 2015 ook budget voor begeleiding in de MO aan is toegevoegd. Naar aanleiding van de Commissie-Dannenbergh was het voornemen om MO door te decentraliseren naar alle gemeenten. Het Expertiseteam Beschermd Wonen heeft gedurende het herijkingsonderzoek geadviseerd deze doordecentralisatie met vier jaar uit te stellen, afhankelijk van een evaluatie. Daarnaast wordt er door verschillende gemeenten gewerkt aan het vernieuwen van de maatschappelijke omvang. Cliënten worden dan niet langer in instellingen opgenomen, maar krijgen direct een woning toegewezen. De financiële impact van deze nieuwe werkwijzen is nog onduidelijk. Op het beleidsmatige vlak speelt in relatie tot MO ten slotte ook het Actieprogramma dak- en thuisloze jongeren.

Vrouwenopvang (VO) regelt de opvang van mensen (vooral vrouwen, maar ook mannen) die niet langer meer veilig in hun huis kunnen verblijven. De opvang kan een noodbed zijn voor hooguit een aantal dagen, crisisopvang om te stabiliseren, of begeleid wonen. De 35 centrumgemeenten van de VO-regio's zijn rechtstreeks verantwoordelijk voor vrouwenopvang en moeten de regiogemeenten hierover informeren. Zij hebben een regierol en ontvangen hiervoor financiële middelen van het Rijk, via een decentralisatie-uitkering (DU) verdeeld. Aan deze DU zijn in 2015 ook de middelen voor begeleiding in de VO toegevoegd op grond van hun historische gebruik. Enkele gemeenten met landelijke specialistische instellingen VO ontvangen apart middelen om deze landelijke specialismen te borgen.

Andere onderwerpen binnen de geëscaleerde zorg 18+ zijn de inloofunctie GGZ en Veilig Thuis. De bekostiging van de inloofunctie valt onder de algemene uitkering (voorheen IUSD), en de bekostiging voor Veilig Thuis is onderdeel via de DU VO.

Met betrekking tot *samenhang* is hier relevant dat er door gemeenten, op termijn, wordt ingezet op een transitie van geëscaleerde zorg naar maatwerkvoorzieningen, voor die cliënten voor wie dat mogelijk is.

Volksgezondheid

Onder het taakveld volksgezondheid vallen activiteiten van gemeenten die zijn gericht op het beschermen van de gezondheid van de gemeentelijke bevolking als geheel, en die van specifieke bevolkingsgroepen. Een belangrijk deel van deze activiteiten wordt uitgevoerd door instanties als de GGD, Centra voor Jeugd en Gezin en consultatiebureaus. Het gaat dan bijvoorbeeld om preventieprogramma's, infectieziektenbestrijding, (prenatale) voorlichting over gezondheid en gezond leven, en het uitvoeren van vaccinaties.

De belangrijkste wettelijke basis voor deze gemeentelijke taken is de Wet Publieke Gezondheid (WPG). De mate van beleidsvrijheid van gemeenten verschilt voor de taken in dit taakveld. Een aantal taken, zoals bijvoorbeeld taken rond jeugdgezondheidszorg en infectieziektenbestrijding, is nauw omschreven. Voor een aantal andere taken geldt echter dat gemeenten meer beleidsvrijheid hebben, en dus meer ruimte hebben om eigen keuzes te maken in globaal beschreven beleidsdoelen.

⁴⁸ Wmo 2015, artikel 1.1.1

De gemeentelijke taken op basis van de WPG zijn bij uitstek gericht op voorlichting en preventie. Goede voorbeelden daarvan zijn de activiteiten in Centra voor Jeugd en Gezin en consultatiebureaus. De *samenhang* tussen deze set taken met andere gemeentelijke taken is daarmee vooral gerelateerd aan het idee dat inzet van gemeenten op dit terrein kosten in meer geëscaleerde vormen van zorg en ondersteuning kan voorkomen.

5.3 Samenhang gemeentelijke taken sociaal domein en andere gemeentelijk taken

Op een aantal manieren speelt samenhang tussen taken in het sociaal domein en overige taken van gemeenten. Het gaat dan om de volgende onderwerpen:

- **Educatie** – sommige gemeenten investeren in onderwijs en kinderdagopvang om jeugdhulp te voorkomen. Ook kunnen er raakvlakken tussen volwassenenonderwijs en re-integratie zijn. Ook is er samenhang tussen de gemeentelijke taken rond toezicht en handhaving op de kinderopvang en de gemeentelijke taken m.b.t. peuterspeelzaalwerk.
- **Cultuur en ontspanning** – een deel van de gemeenten zet culturele activiteiten in om de sociale basis in de gemeente te versterken. Zo zijn er gemeenten die cultuur gebruiken om jongeren met en zonder jeugdhulp met elkaar in contact te brengen.
- **Infrastructuur en gebiedsontwikkeling** is relevant wegens effecten van woningnood op Wmo-voorzieningen. Dit geldt vooral voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang, maar mogelijk ook voor de inzet van verlengde jeugdhulp.⁴⁹ Gemeenten maken bijvoorbeeld afspraken over het toewijzen van woningen aan kwetsbare doelgroepen. Ook kan het fysieke domein een rol spelen in preventie en toegankelijkheid voor bijvoorbeeld rollators en rolstoelen.
- **Openbare orde en veiligheid** heeft raakvlakken met het sociaal domein, bijvoorbeeld via veiligheidstafels waar de verschillende partners samen aan tafel zitten, en de aanpak verwarde personen.

Dit kan betekenen dat gemeenten, afhankelijk van de beleidskeuzes die ze maken, meer of minder kosten in het sociaal domein maken. De impact hiervan op de verdeling is naar verwachting echter beperkt. Enkel wanneer gemeenten met specifieke kenmerken collectief andere keuzes maken op deze raakvlakken zal dit impact hebben op de verdeling. Daarnaast heeft de genoemde samenhang mogelijk invloed op de omvang van de clusters. Als gemeenten collectief kiezen voor investering in een van bovenstaande domeinen om kosten in het sociaal domein te verminderen of andersom, wordt de clusteromvang aan deze keuzes aangepast.

5.4 Samenhang gemeentelijke taken sociaal domein en overige kaders

Naast de hierboven per taakveld omschreven samenhang tussen taken in het sociaal domein, hangen sommige van deze taken ook samen met andere landelijke regelingen. Hieronder gaan we in op diverse landelijke kaders die samenhangen met gemeentelijke taken.

- De **Zorgverzekeringswet (Zvw)**.
 - De scheidslijn tussen het werk dat wijkteams doen (zoals eerder omschreven) en het werk van wijkverpleging, op grond van de Zvw, is vaak dun. Er lijken verschillen te zijn in de afbakening tussen Zvw en gemeentelijk domein tussen regio's.

⁴⁹ Zie bijvoorbeeld het rapport *En dan ben je volwassen*, AEF, 2018, voor knelpunten bij de overgang bij 18 jaar.

- Ggz-zorg op basis van de Zvw heeft een sterke relatie met zorgtaken van gemeenten. Een illustratie daarvan is de beweging in de ggz richting ambulantisering, waarbij ggz-cliënten steeds vaker niet verblijven in een instelling, maar thuis wonen. Zij zijn aangewezen op aanvullende zorg en ondersteuning vanuit de gemeente. De ambulantisering is niet in alle delen van het land even ver.
- Het uit het Zvw-domein schrappen van behandelingen kan impact hebben op de taken van gemeenten. Een voorbeeld daarvan is de beslissing om relatietherapie niet langer als een op grond van de Zvw declarabele prestatie op te nemen. Het is denkbaar dat dit leidt tot een hogere vraag naar vormen van jeugdhulp als gevolg van echtscheidingen.
- De **Wet langdurige zorg (Wlz)** staat open voor cliënten die levenslang, levensbreed, 24 uur per dag zorg nodig hebben en aan de juiste grondslag voldoen (op dit moment is psychische problematiek nog geen grondslag; naar verwachting verandert dit in 2021). Als cliënten (nog) geen recht hebben op zorg vanuit de Wlz, is de gemeente verantwoordelijk voor de ondersteuning. Er bestaat daarbij een duidelijke samenhang tussen het aanbod van deze voorzieningen door gemeenten en de instroom van cliënten in de Wlz. Het aanbieden van hulpmiddelen aan mensen met een beperking kan hen in staat stellen langer thuis te blijven wonen, zodat Wlz-gefinancierde intramurale zorg niet nodig is. Verder geldt voor een aantal zorgtaken van gemeenten dat Wlz-zorg er een logisch vervolg op vormt.
- Het **forensische** kader: in de afgelopen jaren is een ontwikkeling gestart waarin steeds vaker aan bepaalde groepen buiten de muren van een traditionele gevangenis vormen van forensische zorg worden geboden. Het gaat dan over begeleiding of behandeling van justitiabelen met een psychische problematiek of verstandelijke beperking. Wanneer er sprake is van een detentieperiode, kan de forensische zorg tijdens, na, of in plaats van de detentie geboden worden. Een van de vormen van forensische zorg is verblijfszorg. Verblijfszorg bestaat voor zowel justitiabelen met een psychische problematiek (forensisch beschermd wonen) als met een verstandelijke beperking (VG-verblijf). Het gebruik van verblijfszorg is in de afgelopen jaren fors toegenomen: waren er in 2012 landelijk nog 400 plaatsen (iets meer dan 10% van het totaal in de forensische zorg) en in 2017 waren het er 1.550 (40% van het totaal). Deze verblijfszorg is niet gelijk over het land verspreid. Vaak stromen cliënten uit in de gemeente waar zij verblijven tijdens het forensische traject. Dit heeft gevolgen voor de spreiding van deze cliënten over het land.
- Landelijk inkomensbeleid, rond bijvoorbeeld **toeslagen**. De afgelopen jaren is de schuldenproblematiek fors toegenomen. Daarbij speelt ook landelijk beleid een rol, bijvoorbeeld rond de onzekerheid rondom toeslagen en bedragen die terugbetaald moeten worden. Daarnaast leidt landelijk beleid tot knelpunten voor specifieke groepen. Zo zijn er voorbeelden van vrouwen in de vrouwenopvang die geen toeslagen kregen wegens het inkomen van hun partner en zo in de vrouwenopvang schulden opbouwden, met een slechtere uitstroompositie tot gevolg.
- De activiteiten van gemeenten in de taakvelden Inkomensregelingen en Arbeidsparticipatie hangen samen met de **WW (Werkloosheidswet)** en de rol van het UWV daarbij. Als mensen hun baan verliezen, komen ze in aanmerking voor de WW. Na afloop van de WW-duur volgt voor hen de bijstand. Gemeenten zetten zich ervoor in om de instroom vanuit WW in de bijstand zoveel mogelijk te voorkomen. Daarvoor werken ze samen met het UWV, door afspraken over toeleiding naar werk te maken, en soms bijvoorbeeld door een gezamenlijk loket op te zetten. Dat laatste gaat gepaard met extra uitvoeringskosten van de gemeente. Ook de recente ontwikkelingen rond sociale zekerheid voor ZZP'ers kunnen invloed hebben op bijstandsverlening aan deze groep.

- De taken van gemeenten in o.a. het taakveld samenkracht en burgerparticipatie hangen samen met het gemeentelijk **onderwijsachterstandenbeleid**. Via onderwijsachterstandenbeleid streven gemeenten behalve naar het verminderen van leerachterstanden ook naar sociale inclusie van kinderen met onderwijsachterstand. Gemeenten zoeken hierbij tevens naar verbinding met het kinderopvangbeleid.
- Er bestaat er een duidelijke relatie tussen taken op het gebied van **maatwerkdienstverlening 18-** en taken van scholen en samenwerkingsverbanden op het vlak van **passend onderwijs**. Scholen zijn verantwoordelijk voor het verzorgen van onderwijs aan kinderen, en daarbij eventueel extra ondersteuning te leveren aan kinderen die dat nodig hebben. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het leveren van begeleiding en persoonlijke verzorging. Zeker bij jeugdigen die veel zorg nodig hebben, kan de vraag bestaan waar zorg ophoudt en onderwijs begint. In dat kader is er veel aandacht voor ontwikkelingsgerichte zorg, en arrangementen om onderwijs en zorg te verbinden. Gemeenten kunnen hier verschillende keuzes in maken, bijvoorbeeld door financiering van initiatieven die kinderen die eerder uit zijn gevallen uit het onderwijs een plek proberen te bieden waar zorg en onderwijs verbonden worden. Ook kan het al dan niet toekennen van leerlingenvervoer het volgen van onderwijs in speciale arrangementen mogelijk maken. Hoewel er vanuit de Jeugdwet mogelijkheden zijn om zorg of ondersteuning te bieden die het volgen van onderwijs mogelijk maken, is het onderwijs zelf geen jeugdhulpvoorziening onder deze wet⁵⁰. De ministeries van OCW en VWS zetten in op het verbeteren van de aansluiting tussen onderwijs en zorg.⁵¹
- Ontwikkelingen in het **jeugdstrafrecht** kunnen invloed hebben op de inzet van jeugdhulp en jeugdreclassering⁵². Zo leidt een ontwikkeling om adolescenten minder snel in het volwassenenstrafrecht mee te nemen ertoe dat er meer jeugdigen van 18+ bij de Jeugdreclassering terechtkomen. Ook kiezen rechters vaker voor civiele jeugdhulp dan voor plaatsing in een justitiële jeugdinrichting. In beide gevallen valt de bekostiging onder de gemeente.

Op forensische voorzieningen na zijn bovengenoemde ontwikkelingen van een landelijk karakter, en is er geen aanleiding dat ze de *verdeling* significant beïnvloeden. Wel is het mogelijk dat ze invloed hebben op het macrobudget. Dit ligt buiten de scope van dit onderzoek.

5.5 Beleidsvrijheid van gemeenten in het sociaal domein

Bij de herijking van de verdeling van middelen uit het gemeentefonds komt ook de vraag aan de orde welke beleidsvrijheid gemeenten hebben voor hun taken in het sociaal domein. Kenmerkend aan de algemene uitkering van het gemeentefonds is immers zijn niet-geoommerkte karakter: gemeenten zijn in principe vrij om de middelen uit de algemene uitkering naar eigen inzicht te besteden. Tegelijkertijd is er sprake van een (groot) aantal wettelijke taken, waarin gemeenten wel aan een aantal eisen moeten voldoen. Dat laat ook het hierboven gepresenteerde overzicht van gemeentelijke taken en hun wettelijke basis zien.

De in dit hoofdstuk beschreven verschillen in de mate van beleidsvrijheid hebben consequenties voor de mate waarin de verdeling moet aansluiten bij de kosten: naarmate

⁵⁰ Rechtbank Den Haag 11 juli 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:8310.

⁵¹ Zie de dertiende voortgangsrapportage over passend onderwijs van de Minister van OCW (juni 2019).

⁵² Zie bijvoorbeeld het adviesrapport van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming ‘Het jeugdstrafproces: toekomstbestendig!’ uit 2011.

gemeenten minder beleidsvrijheid op bepaalde taken hebben, en dus minder mogelijkheden om te sturen op de kosten, is een goede aansluiting tussen kosten en budget belangrijker. Deze paragraaf bevat een korte reflectie op de mate van beleidsvrijheid in de verschillende onderdelen van het sociaal domein.

De Raad voor het Openbaar Bestuur heeft zich in een recent advies gebogen over het begrip beleidsvrijheid⁵³. De ROB definieert beleidsvrijheid als “de mate waarin uitkomsten van beleid tussen gemeenten mogen verschillen.” In eerste instantie gaat beleidsvrijheid volgens de ROB om de mate waarin gemeenten “in staat worden gesteld om eigen afwegingen te maken over de inzet van hun middelen.” De ultieme toets van beleidsvrijheid is echter volgens de ROB de vraag of gemeenten “zelfstandig de *uitkomsten* van beleid mogen en kunnen en bepalen.” Volgens de ROB zijn een aantal factoren bepalend voor de vraag in welke mate er ruimte is voor verschillen in beleidsuitkomsten tussen gemeenten:

- **Wet- en regelgeving**, die de beleidsdoelen en de daaruit voortvloeiende taak beschrijven en/of inkadert. Wetten en regels bepalen de formele beleidsvrijheid van gemeenten.
- **De maatschappelijke acceptatie van verschillen** is een factor die ervoor zorgt dat formele beleidsvrijheid en de door gemeenten ervaren beleidsvrijheid uiteen kunnen lopen. Met andere woorden: ook al hebben gemeenten op papier soms beleidsvrijheid – als de samenleving geen verschillen tussen gemeenten tolereert, beperkt dat de vrijheid van gemeenten aanzienlijk. Ook andere factoren spelen hier een rol, zoals jurisprudentie, en “normen van publieke organisaties in de vorm van richtlijnen, handleidingen, normen van maatschappelijke organisaties, benchmarken en beleidsindicatoren.” Van al die elementen gaat een uniformerende werking uit.
- **Financiële beleidsvrijheid**: gemeenten hebben een (zeer) beperkte eigen belastingcapaciteit en zijn daarom voor de bekostiging van een groot deel van hun taken afhankelijk van middelen vanuit het Rijk. Daarmee gepaard gaat vaak ook zeggenschap van het Rijk over de invulling van die taken. De ROB noemt dit de “centraliserende werking van de belastingmacht.”

Uniformerende tendensen

Aanvullend op deze factoren signaleert de ROB een aantal andere tendensen die de beleidsvrijheid van gemeenten inperken, zoals “een sterke tendens tot uniformiteit” in naar gemeenten gedecentraliseerde taken. Ook zijn gemeenten om hun taken uit te kunnen voeren steeds vaker aangewezen op samenwerking met andere gemeenten. Naast taken waarvoor een centrumgemeenteconstructie bestaat, geldt dat ook bijvoorbeeld voor grote delen van de Jeugdwet. Individuele gemeenten ervaren dan steeds minder beleidsruimte. De ROB constateert dat er sprake lijkt te zijn van een “impliciete drang naar een min of meer gelijk voorzieningenniveau voor vergelijkbare gemeenten.” Daarbij is er sprake van een “ongedefinieerd maatschappelijk aanvaardbaar minimum voorzieningenniveau dat inwoners van hun gemeente mogen verwachten zonder dat dit leidt tot grote verschillen in belastingdruk tussen gemeenten.”

Tegen de achtergrond van deze ontwikkelingen concludeert de ROB dan ook dat “het oorspronkelijke karakter van het gemeentefonds als een herverdeling van de gezamenlijke belastinginkomsten (...) steeds meer geëvolueerd is tot een bekostigingsvorm voor medebewindstaken.”

⁵³ ROB, *Beleidsvrijheid Geduid*, maart 2019.

Formele en ervaren beleidsvrijheid in het sociaal domein

Specifiek voor het sociaal domein concludeert de ROB dat de ervaren beleidsvrijheid voor gemeenten hier over het algemeen kleiner is, in vergelijking met sommige andere gemeentelijke taken. De hierboven genoemde factor ‘maatschappelijke acceptatie van verschillen’ is daarvoor heel bepalend, volgens de Raad. Dat komt omdat gemeentelijke taken in het sociaal domein vaak betrekking hebben op *individuele voorzieningen*. De maatschappelijke tolerantie voor verschillen in het voorzieningenniveau van inkomensgerelateerde, persoonsgebonden voorzieningen is een stuk kleiner dan de acceptatie van verschillen in bijvoorbeeld algemene voorzieningen in het fysieke domein.

Ook binnen het sociaal domein zijn er verschillen in de mate van ervaren beleidsvrijheid. Er zijn verschillende factoren die hieraan bijdragen:

- Ook binnen het sociaal domein is er nog onderscheid te maken tussen meer **algemene voorzieningen**, zoals buurthuizen, en meer **individuele voorzieningen**, zoals huishoudelijke hulp. Binnen taakvelden gerelateerd aan individuele voorzieningen (zoals maatwerkvoorzieningen en maatwerkdienstverlening) is dan ook minder ervaren beleidsvrijheid dan in taakvelden gerelateerd aan algemene voorzieningen (zoals voor de meeste verantwoordelijkheden onder samenkracht en burgerparticipatie).
- De mate waarin het voorzieningenniveau **meetbaar** is heeft een belangrijke invloed op de ervaren beleidsvrijheid. Dit maakt immers vergelijking tussen gemeenten makkelijker. Gemeenten die bijvoorbeeld meetbaar minder uren huishoudelijke hulp aanbieden of langere wachtlijsten hebben, kunnen gemakkelijker de (landelijke) publieke opinie tegen zich krijgen.
- Een laatste belangrijke factor is het **type cliënten** dat gebruik maakt van de voorzieningen. Naarmate cliënten mondiger zijn, zullen zij sneller eisen stellen aan het voorzieningenniveau in hun gemeente, zeker als bekend is dat het niveau per gemeente verschilt. Dit maakt de ervaren beleidsvrijheid lager op bijvoorbeeld maatwerkvoorzieningen aan inwoners met een fysieke beperking of een sterk netwerk, dan op begeleiding voor cliënten met psychische problematiek en een beperkt netwerk.

Behalve de ervaren beleidsvrijheid in het sociaal domein voor gemeenten is ook de *formele* beleidsvrijheid (de in wetten en regels vastgelegde vrijheid) van belang. Hier constateert de ROB dat er bij bijna alle taken in het sociaal domein sprake is van een *verplichte* taak, waarvan de beleidsdoelen in landelijke regels zijn vastgelegd. Voor verschillende taken in het sociaal domein is de afgelopen jaren ook de uitvoering steeds meer aan regels gebonden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de eerdergenoemde invoering van het Wmo abonnementstarief, de AmvB reële kostprijzen of de verplichting om Beschut Werk vorm te geven.

Een voorbeeld van het samenspel tussen wet- en regelgeving en maatschappelijke acceptatie in de beleidsvrijheid in de praktijk is zichtbaar in de taken die gemeenten hebben rondom maatwerkdienstverlening 18+. Op basis van de wetgeving leek de beleidsvrijheid hier relatief groot. Recente uitspraken van de Centrale Raad van Beroep hebben die vrijheid echter sterk ingeperkt. De beperkte maatschappelijke acceptatie voor verschillen in dit domein speelt hierin een belangrijke rol. Het is nog niet volledig duidelijk hoe rechters de aangekondigde wetswijziging om resultaatgericht indiceren mogelijk te maken in te toekomst zullen wegen.

Als doelen en taak centraal zijn vastgelegd (het ‘wat’ en ‘waarom’), bestaat er voor gemeenten in principe ruimte voor het ‘hoe’. Toch wordt die in de praktijk ook vaak als beperkt ervaren. In sommige gevallen zijn er daadwerkelijk wettelijke bepalingen over *hoe* gemeenten de uitvoering vorm moeten geven. Zo zijn gemeenten verplicht om bepaalde taken in regionale samenwerkingsverbanden uit te voeren. In andere gevallen hebben

gemeenten echter wel degelijk de ruimte om verschillend beleid te voeren, maar maken ze in de praktijk bijna allemaal dezelfde keuze. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de wijkteams. Hoewel gemeenten op grond van de Wmo niet verplicht zijn tot het instellen van een wijkteam, werken wel bijna alle gemeenten met een wijkteam. Andere mechanismen leiden tot de verspreiding van een werkwijze als een wijkteam. Formele beleidsvrijheid leidt dus niet per se tot verschillend beleid.

Er is een aantal uitzonderingen aan te wijzen op deze algemene trend van lage formele en ervaren beleidsvrijheid in het sociaal domein. Een belangrijk voorbeeld hiervan is het gemeentelijk minimabeleid. Gemeenten hebben de ruimte om eigen keuzes te maken in de doelen en vormgeving van het minimabeleid, bijvoorbeeld in de schuldhulpverlening, de kwijtschelding van gemeentelijke heffingen en het aanbod van stadspassen. Ook in de inzet van re-integratieinstrumenten hebben gemeenten veel vrijheid.

Tot slot is het belangrijk om op te merken dat gemeenten naast de uitvoering van bepaalde wettelijke regelingen over de nodige vrijheidsgraden beschikken. Deels moeten ze regelingen volgens strikte kaders uitvoeren, maar de aanvullende activiteiten die ze daarnaast ondernemen zijn in veel gevallen niet begrensd. Een voorbeeld is de bijstandsverlening: gemeenten zijn wettelijk verplicht ervoor te zorgen dat de burgers die daar recht op hebben, bijstand ontvangen. Maar ze zijn vrij om te bepalen welke stappen ze aanvullend op die bijstandsverlening zetten: in welke mate wordt er ingezet op het naar werk toeleiden van deze groep, welke maatregelen worden genomen om te voorkomen dat deze burgers in een isolement raken. Daarin zijn veel verschillende benaderingen mogelijk.

6 De clusterindeling

De clusterindeling is in beginsel een technisch hulpmiddel voor het maken en monitoren van de verdeling. De afgelopen jaren zijn er echter veel discussies over gevoerd zonder dat hier een gedragen uitkomst bereikt werd. Dit heeft deels een inhoudelijke oorzaak: doordat het sociaal domein nog zo in beweging is, is het niet eenvoudig om te bepalen welke beleidsterreinen inhoudelijk meer of minder met elkaar samenhangen. Daarnaast speelt mee dat er in de praktijk een grotere betekenis aan de clusterindeling gegeven wordt dan te rechtvaardigen is.

Om de discussie te verhelderen, hebben we het gesprek over de clusterindeling in verschillende stappen en in verschillende gremia gevoerd. In dit hoofdstuk lichten we eerst de overwegingen toe die een rol spelen bij de keuze voor een clusterindeling. Vervolgens gaan we in op het beoordelingskader voor de clusterindeling en de beoordeling van de verschillende opties.

6.1 Over de clusterindeling in het gemeentefonds

De algemene uitkering aan gemeenten via het gemeentefonds is vrij besteedbaar. Gemeenten krijgen hem dan ook als één integraal budget. 'Onder de motorkap' bestaat de verdeling echter uit verschillende verdeelmodellen (clusters). Ieder van deze verdeelmodellen hangt samen met een aantal taken, en de kosten die gemeenten voor deze taken maken.

Er zijn twee belangrijke redenen om voor deze werkwijze te kiezen, namelijk de uitlegbaarheid en betrouwbaarheid van de verdeling en de borging van de kwaliteit van de verdeling op langere termijn.

Uitlegbaarheid en betrouwbaarheid

Verdeelmodellen in het gemeentefonds gaan uit van de noodzakelijke kosten van gemeenten. Het gaat dus om de best passende verdeling die deze kosten verklaart. Dat is deels een technisch vraagstuk waarvoor statistische technieken gebruikt worden. Statistiek heeft echter grenzen. Daarom hoort bij iedere stap van de analyse ook een *sanity check* om te toetsen of het model niet alleen statistisch, maar ook inhoudelijk uitlegbaar is.

Voor een dergelijke *sanity check* is het van belang dat het model inhoudelijk te overzien is. Naarmate meer budgetten samen verdeeld worden, wordt het voor onderzoekers complexer om deze kwalitatieve toets op het model goed uit te voeren. Deze toets is wel van belang voor de betrouwbaarheid van de verdeling.

Voorbeeld

Voor een model over jeugdhulp is het logisch als het budget voor een groot gedeelte verdeeld wordt aan de hand van maatstaven die iets met jeugdhulp te maken hebben. In een model waarin jeugd en huishoudelijke hulp gecombineerd worden, is veel minder duidelijk welk aandeel van het budget logischerwijs verdeeld zou moeten worden aan de hand van maatstaven die aan ouderen of juist jongeren gerelateerd zijn.

Dit probleem vertaalt zich ook naar de uitlegbaarheid van de uitkomsten. Er is een breed gedeelte behoefte om de uitkomsten van verdeelmodellen te kunnen begrijpen. De vraag 'waarom krijg ik als gemeente dit budget' is de eerste vraag die opkomt, en die wordt snel vertaald naar de scores op maatstaven. Als de maatstaven, of de gewichten daarvan, niet goed uitlegbaar meer zijn, wordt het verdeelmodel ervaren als een black box en neemt het draagvlak ervoor af. Vanuit het oogpunt van uitlegbaarheid is het dus van belang om te werken met deelbudgetten.

Borgen van kwaliteit op lange termijn

Een verdeelmodel wordt in beginsel zo gemaakt dat de dynamiek van de budgetten de dynamiek van de kosten volgt.

Voorbeeld

Als een gemeente door de jaren heen meer inwoners krijgt, zullen de kosten voor veel taken toenemen. Uiteraard moeten de inkomsten dan ook toenemen.

Het is echter alleen mogelijk om de dynamiek van de kosten goed te volgen in een relatief stabiele situatie waarin geen fundamentele veranderingen plaatsvinden. In de praktijk gebeurt dit in gemeenten wel, en dan is het van belang de verdeling daarop aan te passen.

Voorbeeld

In 2014 was uit monitoring gebleken dat de uitvoeringskosten voor werk en inkomen sterk gedaald waren, vooral bij kleine gemeenten. Het ministerie van BZK zette een onderzoek uit waarin dit beeld bevestigd werd. Een van de verklaringen hiervoor was dat in de jaren ervoor ook voor kleinere gemeenten softwarepakketten beschikbaar waren gekomen waarmee taken geautomatiseerd konden worden. Daardoor veranderde de kostenstructuur en sloot de verdeling niet meer goed aan op de werkelijkheid. Doordat dit werd opgemerkt in de monitoring, kon een onderzoek uitgezet worden om de verdeling aan te passen.

Een verdeelmodel kan niet op voorhand rekening houden met dergelijke veranderingen in de kostenstructuur.

Meer algemeen geldt dat de kern van de financiële verhoudingen in Nederland erin ligt dat de modellen de noodzakelijke kosten van gemeenten zoveel mogelijk *volgen*. De modellen moeten zorgen voor een zo gelijk mogelijk speelveld voor gemeenten, waarbinnen ruimte is voor gemeentelijke beleidskeuzes. Voor een goed werkend stelsel moet het gelijke speelveld duurzaam geborgd worden. Daarvoor moet het mogelijk zijn om te monitoren of de verdeling nog passend is, zodat het verdeelmodel tijdig aangepast kan worden als dat nodig is.

Voor een goede monitoring is een zekere mate van fijnmazigheid van belang, met clusters die voldoende aansluiten op de lv3-indeling om monitoring mogelijk te maken. Met een monitor die alleen het totale budget kan vergelijken met de uitkomsten, worden verschuivingen

tussen budgetten immers niet opgemerkt en kan hier niet op gehandeld worden. Een te grofmazige clusterindeling heeft dus als risico dat het ontstaan van scheefheden in de verdeling te laat opgemerkt wordt. Vanuit het borgen van de kwaliteit van de verdeling op langere termijn is het dus van belang om te werken met een indeling in deelbudgetten die aansluit op de indeling van de beschikbare gegevens in de Iv3-informatie.

6.2 Ongewenste neveneffecten

De clusterindeling in het gemeentefonds is dus primair bedoeld als technisch hulpmiddel voor het ontwikkelen en onderhouden van een optimale verdeling. In de praktijk wordt de clusterindeling echter ook anders gebruikt. Zo gebruiken sommige gemeenten de uitkomsten van de verdeelmodellen om te bepalen hoe zij de toedeling van middelen binnen hun gemeente zouden moeten doen. Ook worden de modellen gebruikt voor een vergelijking van inkomsten en uitgaven op macroniveau. Voor beide zaken zijn de modellen niet bedoeld, en er zitten grote nadelen aan om ze wel zo te gebruiken. Dit lichten we onderstaand nader toe.

De toedeling van middelen op lokaal niveau

De gedachte achter het vrij besteedbare budget van de algemene uitkering is dat gemeenten – uiteraard binnen de grenzen van waar zij wettelijk voor aan de lat staan – hun eigen afwegingen kunnen maken tussen verschillende taken en de budgetten die zij daarvoor inzetten. De verdeelmodellen zijn daarom ‘beleidsarm’: ze zijn erop gericht om zo goed mogelijk aan te sluiten bij de noodzakelijke kosten van gemeenten, en bevatten zo min mogelijk beleidsinhoudelijke keuzes of sturing vanuit het Rijk. Op die manier kunnen gemeenten lokaal afwegingen maken die het beste werken in de lokale situatie.

Het toedelen van budgetten binnen een gemeente kan soms een uitdaging zijn. In het publieke domein zijn afwegingen zelden eenduidig. Voor vrijwel alle onderwerpen spelen tegenstrijdige argumenten en belangen en zal een politieke afweging gemaakt moeten worden over de wenselijkheid van een bepaalde keuze. Daarnaast zijn afwegingen zeer ongelijksoortig. Hoe vergelijk je de maatschappelijke meerwaarde van jeugdhulp of een ontmoetingscentrum voor ouderen met groenonderhoud of grondexploitaties?

Dit soort afwegingen vragen veel van het bestuur en gemeenteraden. Het is logisch dat gemeenten hier houvast bij zoeken. Daarbij kijken is ook naar de clusterindeling. Dit is echter een technisch hulpmiddel ten behoeve van de verdeling, en is niet bedoeld of geschikt voor lokale toedeling van budgetten.

Verdeelmodellen in het gemeentefonds proberen de kostenpatronen van gemeenten *gemiddeld* goed te reproduceren. Verdeelmodellen kunnen echter geen recht doen aan alle aspecten van de lokale situatie. Voor een specifieke gemeente komt de omvang van de clusters dan ook zelden overeen met de optimale toedeling van middelen.

Belangrijker dan deze technische beperkingen is dat het gebruik van de clusterindeling voor beleid indruist tegen de *bedoeling* van het gemeentefonds. Gemeenten hebben een hoge mate van autonomie: zij mogen op eigen initiatief taken oppakken zolang zij daarmee niet tegen bestaande wet- of regelgeving ingaan. Ook voor taken die expliciet bij gemeenten belegd zijn, geldt het uitgangspunt dat gemeenten zoveel mogelijk beleidsvrijheid hebben.

De eigen afwegingsruimte van gemeenten is een belangrijke pijler in het publieke bestel, en een van de redenen voor de decentralisaties in het sociale domein. Juist door de afweging

lokaal te maken, hebben gemeenten de mogelijkheid om meer maatwerk te bieden en in te spelen op de lokale situatie. Daarbij is de afweging niet alleen beperkt tot het sociale domein: als het voor een gemeente belangrijker is om te investeren in een park of in straatverlichting, kan dat ook.

Een wens om de toereikendheid van budgetten te toetsen

De afgelopen jaren zijn er in de context van het sociaal domein veel discussies geweest over de toereikendheid van diverse macrobudgetten, met name in relatie tot de nieuwe taken. Zorgen daarover vormen een belangrijke drijfveer achter de wens om in het gemeentefonds 'budgetten te kunnen volgen'. Het gaat daarbij niet zozeer om het 'volgen' van budgetten, maar om de mogelijkheid om te kunnen toetsen of de juiste hoeveelheid budget is overgeheveld.

Die wens is van zowel gemeente- als Rijkszijde begrijpelijk, maar ook niet zonder problemen of risico's. Bovendien zijn er recent ervaringen opgedaan die het vertrouwen tussen overheden geen goed hebben gedaan.

Voorbeeld

In 2016 verscheen een vergelijking van de gemeentelijke kosten op basis van Iv3 met de verdeelmodellen die het beeld opriep dat gemeenten veel geld 'over' zouden hebben. In deze vergelijking werden naast de nieuwe middelen ook de bestaande gemeentefondsclusters meegenomen. Dit was met de beschikbare gegevens de enige manier om de vergelijking te maken, maar betekende wel dat er geen conclusies getrokken konden worden over de nieuwe taken. In de beeldvorming gebeurde dat wel. In 2014 is er naar aanleiding van de resultaten van de herijking van het gemeentefonds, onderdeel onderwijshuisvesting, een overheveling van middelen naar het Rijk geweest. Beide voorbeelden laten zien dat er een opgave ligt om rolzuiver in dit dossier te opereren.

Deze ervaringen versterken de wens om budgetten op een zuivere manier te vergelijken. De verdeelmodellen zullen zich echter beperkt lenen voor deze specifieke vergelijking. Een clusterindeling maakt het weliswaar mogelijk om budgetten te volgen, maar niet om de vergelijking tussen overgeheveld budget en kosten zuiver te maken. Hier zijn verschillende redenen voor, die zowel samenhangen met de Iv3-registratie als met de werking van het gemeentefonds.

De Iv3-registratie is geschikt om bewegingen over de jaren heen te volgen, maar er is een aantal redenen dat een zuivere vergelijking lastig is:

- Gemeenten volgen niet allemaal de correcte registratie voor de Iv3. Kosten landen soms in een verkeerd taakveld, waardoor ze in een vergelijking met het macrobudget niet meegenomen worden. In het bijzonder de overhead wordt volgens de Iv3-systematiek apart geregistreerd, dus een toename in overhead is niet zichtbaar in de relevante taakvelden.
- In het sociaal domein lopen nieuwe en oude taken door elkaar heen in de Iv3-registratie, waardoor het niet mogelijk is 'nieuwe' budgetten eenduidig te identificeren. Dit geldt in ieder geval voor jeugd, budgetten voor de nieuwe doelgroep participatie en de doelgroep voor beschermd wonen (of in de toekomst de ambulante versie daarvan).

Het eerste punt is deels technisch op te lossen. Het tweede punt is meer fundamenteel van aard. Belangrijkere onzekerheden worden echter veroorzaakt door de systematiek van de algemene uitkering, die niet bedoeld is voor een dergelijke vergelijking:⁵⁴

- Via de trap-op-trap-af-systematiek beweegt het budget van de algemene uitkering jaarlijks mee met de uitgaven van het rijk. Als de uitgaven van het rijk sterk toe- of afnemen, geldt dat ook voor de algemene uitkering, en dus ook voor de afzonderlijke onderdelen daarvan. Er is dan dus geen eenvoudige vergelijking meer te maken met het oorspronkelijke budget dat toegevoegd is. Hier zijn technische oplossingen voor, maar deze vergelijking vraagt een zeer zorgvuldige interpretatie.
- De algemene uitkering beweegt niet alleen macro, maar ook doordat de verhouding tussen maatstaven verandert. De komende jaren is de verwachting dat de vergrijzing toeneemt. Als er meer ouderen komen, neemt ook het relatieve gewicht van de maatstaf ouderen toe, en daarmee de omvang van alle onderdelen die die maatstaf bevatten. Dat gaat ten koste van de omvang van andere onderdelen, aangezien het totale budget vaststaat.
- Bij een herijking speelt een dergelijke verschuiving nog sterker. Bij een herijking worden de verdeelformules immers aangesloten op de kosten op het moment van de herijking. Dat betekent dat een de omvang van de afzonderlijke clusters zich gaat richten naar de huidige kosten. Als er ten tijde van herijking in een bepaald domein tekorten zijn, worden de betreffende clusters dus groter. Het ‘macrobudget’ dat daaruit volgt, is dus niet meer geschikt om conclusies te trekken over de toereikendheid van de middelen die oorspronkelijk overgeheveld waren.

Uiteraard is het wel mogelijk om te monitoren of de kosten aan bepaalde clusters sterk gaan afwijken van de verdeelmodellen, en om zo een scheefheid te signaleren. Een vergelijking tussen lv3 enerzijds en verdeelformules anderzijds kan in het sociaal domein dus wel dienen om *relatieve* veranderingen van jaar op jaar waar te nemen (een scheefheid in de verdeling). Absolute vergelijkingen tussen lv3 en een macrobudget kunnen wel aanleiding zijn voor nader onderzoek, maar moeten met een hoge mate van zorgvuldigheid geïnterpreteerd worden. Een zuivere vergelijking zou immers gebaseerd moeten zijn op het budget dat *overgeheveld* is vanuit het Rijk, en niet op het fictieve ‘budget’ dat volgt uit de verdeelmodellen.

6.3 Beoordelingskader voor de clusterindeling

De verschillende perspectieven die bovenstaand beschreven zijn, zijn verwerkt in criteria voor het beoordelingskader voor de clusterindeling. Dit beoordelingskader dient om mogelijke clusterindelingen te beoordelen en is gebaseerd op input van de stuurgroep en de begeleidingscommissie. In een eerdere versie van het beoordelingskader was een criterium opgenomen om rekening te houden met de mate waarin voorzieningen individueel of collectief zijn. De stuurgroep heeft besloten dit te laten vervallen.

Verderop is het beoordelingskader samengevat in een tabel. Vervolgens worden de criteria nader toegelicht. Deze toelichting is integraal onderdeel van het beoordelingskader. Net als bij het beoordelingskader voor de verdeling zijn de criteria geen harde eisen, maar aspecten waarvan het van belang is dat ze meegewogen worden in de besluitvorming. Als onderzoekers hebben wij het proces om te komen tot een beoordelingskader en de weging van de opties gefaciliteerd. Het beoordelingskader voor de clusterindeling is vastgesteld in het Bestuurlijk Overleg Financiële Verhoudingen van 10 september 2019.

⁵⁴ Zie ook Briefadvies herijking uitkeringsstelsel, ROB, 2020.

Tabel 7 Samenvatting van het beoordelingskader voor de clusterindeling

Onderwerp	Criteria
Stabiele en eenduidige verdeling mogelijk	<ul style="list-style-type: none"> — Eenduidige toedeling van kosten aan clusters mogelijk — Stabiele uitkomsten van de regressie die goed aansluiten op de kosten van gemeenten
Voor fondsbeheerders bruikbaar	<ul style="list-style-type: none"> — Faciliteert monitoring van de verdeling — Tegemoetkomend aan bestuurlijke wensen om deelbudgetten te volgen — Sluit aan op een werkbare lv3-indeling
Ondersteunend aan de uitlegbaarheid van de verdeling	<ul style="list-style-type: none"> — Herkenbaar als samenhangende taken — De samenstelling van de clusters draagt bij aan het beperken van het aantal verdeelmaatstaven — Beperkt aantal clusters — Voorkomen van clusters die in financiële omvang klein zijn ten opzichte van de andere clusters — Verband met mate van beleidsvrijheid
Ondersteunend aan transformatie	<ul style="list-style-type: none"> — Faciliterend aan het volgen van de voortgang van de transformatie — Faciliterend aan integraal werken tussen domeinen, een beweging naar de voorkant en preventief werken — Toekomstbestendig

Stabiele en eenduidige verdeling mogelijk

Dit betreft technische randvoorwaarden voor een goede verdeling: een onhandig gekozen clusterindeling kan een goede analyse in de weg staan. Dit kan op twee manieren, die beide voorkomen moeten worden om tot een goede verdeling te komen. Deze zijn samengevat in twee criteria:

- **Eenduidige toedeling van kosten aan clusters mogelijk.** Voor een goede analyse van de kosten per cluster moeten alle kosten voor alle gemeenten eenduidig toegerekend kunnen worden aan de gekozen clusters. De clusterindeling moet dus voldoende aansluiten op de manier waarop kosten bij gemeenten geadmineistreerd worden, en bij voorkeur ook op lv3.
- **Stabiele uitkomsten van de regressie die goed aansluiten op de kosten van gemeenten.** Financieel grote communicerende vaten tussen clusters kunnen leiden tot een instabiele regressie, wat een instabiel model oplevert. Dit treedt bijvoorbeeld op als gemeenten met beleidskeuze A hoge kosten in cluster 1 hebben en lage kosten in cluster 2, en met beleidskeuze B juist een omgekeerd kostenpatroon. Dergelijke communicerende vaten moeten beperkt worden om tot een stabiele verdeling te kunnen komen.

Voor fondsbeheerders bruikbaar

De fondsbeheerders hebben de verantwoordelijkheid voor een passende verdeling. Deze verantwoordelijkheid geldt niet alleen tijdens een herijkingsonderzoek, maar juist ook daarna. De fondsbeheerders vergelijken daarvoor jaarlijks de kosten en de budgetten per cluster, en onderzoeken of hier (voor groepen van gemeenten) afwijkingen in optreden. Als dit het geval is, kan dat aanleiding zijn voor een nieuw herijkingsonderzoek om de verdeling te actualiseren. Voor monitoring en onderhoud van de verdeling zijn drie criteria van belang:

- **Faciliteert monitoring van de verdeling.** Voor goed inzicht in de financiële ontwikkelingen en de achtergrond daarvan is inzicht op een kleiner niveau dan het volledige budget van het sociaal domein nodig.
- **Tegemoetkomend aan bestuurlijke wensen om deelbudgetten te volgen.** Het is van belang om specifieke budgetten te kunnen volgen indien bestuurlijk gewenst. De budgetten beschermd wonen, jeugd en nieuwe doelgroep participatie zijn genoemd als budgetten die specifiek gemonitord moesten worden. Tegelijkertijd is voor beschermd wonen aangegeven dat het ook wenselijk zou zijn om deze in een geïntegreerde verdeling met begeleiding en maatschappelijke opvang op te nemen. De wenselijkheid van beide opties is bij uitstek een bestuurlijke afweging. Daarbij speelt overigens wel de vraag in hoeverre het nodig is om deze budgetten in een apart cluster onder te brengen om ze te volgen (zie ook de toelichting bij het criterium “Faciliterend aan het volgen van de voortgang van de transformatie”).
- **Sluit aan op een werkbare lv3-indeling.** Voor monitoring is ook inzicht in de uitgaven behorend bij het cluster nodig. Dat betekent dat de clusterindeling aan moet sluiten op een lv3-indeling. Als het nodig is om hiervoor de lv3-definities te wijzigen, moeten de uitvoeringskosten die dit met zich meebrengt opwegen tegen de voordelen van de betreffende clusterindeling.

Ondersteunend aan de uitlegbaarheid van de verdeling

Een uitlegbare clusterindeling draagt bij aan de uitlegbaarheid van de verdeling als geheel. Dit geldt zowel op het niveau van de clusters zelf – die afhankelijk van de keuze meer of minder aansprekend kunnen zijn – als voor het effect dat de clusterindeling heeft op de verdeling als geheel. Daar volgt een aantal criteria uit.

- **Herkenbaar als samenhangende taken.** Voor de uitlegbaarheid van de verdeling helpt het als de clusters intuïtief zijn. Een cluster waarin gesloten jeugdzorg gecombineerd is met beschut werk en buurthuizen, is bijvoorbeeld niet goed uitlegbaar. Samenhang in taken ondersteunt de uitlegbaarheid. Wel is gezien de gewenste integraliteit in het sociaal domein minder duidelijk waar logische grenzen tussen clusters liggen.
- **De samenstelling van de clusters draagt bij aan het beperken van het aantal verdeelmaatstaven.** De clusterindeling moet een beperking van het aantal maatstaven niet in de weg staan. Daarbij moet wel opgemerkt worden dat er een verschil is tussen het aantal maatstaven in de gehele verdeling en het aantal maatstaven per cluster. In principe kan het aantal maatstaven per cluster hoger zijn dan nu, terwijl het totale aantal maatstaven kleiner is dan in de huidige verdeling. De voornaamste manier waarop de clusterindeling bij kan dragen aan een groter aantal maatstaven is als een indeling met een groot aantal zeer specifieke clusters gekozen wordt. Dit criterium overlapt dus deels met de volgende twee criteria.
- **Beperkt aantal clusters.** Dit criterium draagt bij aan een overzichtelijke verdeling en voorkomt dat kleine clusters van specifieke aard het aantal maatstaven vergroten. Het overlapt deels met het vorige en volgende criterium.
- **Voorkomen van clusters die in financiële omvang klein zijn ten opzichte van de andere clusters.** Een zeer verschillende omvang van clusters geeft in termen van maatstaven relatief veel belang aan de kleinere clusters. Maatstaven die in een klein cluster belangrijk zijn om de kosten te verklaren, kunnen in het grotere geheel een relatief klein gewicht krijgen. Dit is onwenselijk met het oog op de vereenvoudiging van de verdeling (overlap met vorige twee criteria).

- **Verband met mate van beleidsvrijheid.** Voor taken met veel beleidsvrijheid volstaat in beginsel een minder gedetailleerde verdeling. Zeker voor taken met bijzonder weinig beleidsvrijheid kan overwogen worden een apart cluster te maken, zodat de verdeling voor deze onderdelen nauw aansluit op de kosten. Dit criterium staat uiteraard wel op gespannen voet met de vorige drie criteria, aangezien een dergelijke werkwijze leidt tot relatief kleine clusters en specifieke maatstaven.

Ondersteunend aan transformatie

Het is van belang dat de verdeelmodellen de transformatie niet belemmeren.

- **Faciliterend aan het volgen van de voortgang van de transformatie.** Het volgen van de transformatie zou mogelijk zijn door de clusters jaar op jaar af te zetten tegen de kosten die eraan gerelateerd zijn, en afwijkingen in kaart te brengen. Ook zonder te kijken naar het verdeelmodel is het echter mogelijk om de kosten over meerdere jaren met elkaar te vergelijken. Dit criterium roept dus de vraag op wat deze werkwijze zou toevoegen aan een vergelijking met de kosten uit eerdere jaren.
- **Faciliterend aan integraal werken tussen domeinen, een beweging naar de voorkant en preventief werken.** De bedoeling van het huidige stelsel is een transformatie van de hulp en ondersteuning door integraal werken, een beweging naar de voorkant en preventief werken. Uiteraard moet de financiering deze beweging niet frustreren. Op directe wijze is dit ook niet mogelijk: de middelen zijn immers niet geoormerkt, dus gemeenten kunnen ze inzetten zoals voor hun gemeente het best passend is. In de praktijk hebben we de afgelopen jaren echter gezien dat gemeenten de omvang van hun budget als leidend zagen en daar hun beleid op aanpasten. In dat geval heeft de clusterindeling indirect invloed op het beleid. In dat geval is het dus denkbaar dat een clusterindeling de gewenste transformatie belemmert. Het is niet duidelijk of en in welke mate gemeenten dit gedrag blijven vertonen als de middelen in de algemene uitkering geland zijn en er een zekere mate van rust is over de omvang van de macrobudgetten. Voor de weging van dit criterium is het dus van belang om een inschatting te maken van de waarschijnlijkheid dat gemeenten (blijven) varen op de clusterindeling en niet op hun eigen inzichten van wat er nodig is in het sociaal domein.
- **Toekomstbestendig.** Op dit moment zijn er veel discussies gaande in het sociaal domein. Het is te verwachten dat een deel van deze discussies over enkele jaren afgesloten zullen zijn. Voor een toekomstbestendig model is het van belang dat de clusterindeling niet te veel is ingegeven door actuele vraagstukken.

6.4 Opties voor de clusterindeling

Op dit moment bestaat het verdeelmodel voor het sociaal domein uit vijf clusters in de algemene uitkering. Daarnaast wordt een aantal budgetten apart verdeeld in integratie- en decentralisatieuitkeringen. Dit is weergegeven in onderstaande tabel, waarin ook het bedrag dat met het betreffende verdeelmodel verdeeld wordt is weergegeven.⁵⁵

Tabel 8 Relevante clusters in de AU, IU's en DU's, en het bedrag dat ermee verdeeld wordt

Inkomen en participatie (€ 2,80 mld)	IU Beschermd wonen (€ 1,71 mld)
Samenkracht en burgerparticipatie (€ 0,51 mld)	IU Voogdij/18+ (€ 0,65 mld)
Jeugd (€ 3,80 mld)	IU Participatie nieuwe doelgroep (€ 0,07 mld)
Maatschappelijke ondersteuning (€ 5,81 mld)	DU Maatschappelijke opvang (€ 0,39 mld)
Volksgezondheid (€ 0,13 mld)	DU Vrouwenopvang (€ 0,15 mld)
	DU Jeugd (€ 0,02 mld)

Verschillende opties voor de clusterindeling

In samenspraak met de stuurgroep hebben wij de drie meest kansrijke opties geïdentificeerd voor de clusterindeling.

- **Het sociaal domein als één cluster.** In deze optie zit het hele sociaal domein (ca 16 mld) in één cluster. Deze optie komt tegemoet aan de wens om integraal te werken en heeft als (door sommigen gewenst) neveneffect dat het niet meer mogelijk is om de clusterindeling leidend te laten zijn in de lokale financiële afwegingen in een gemeente. Hij houdt zoals hierboven beschreven echter wel grote risico's in voor de uitlegbaarheid van de verdeling en het borgen van de kwaliteit van de verdeling op langere termijn.
- **Onderverdeling in domeinen.** Deze optie werkt met drie clusters: jeugd, Wmo en participatie. De omvang van het kleinste cluster is 3 à 4 mld. Deze optie maakt het gemakkelijker om de verdeling inhoudelijk te doorgronden en uit te leggen. Een nadeel van deze optie is dat zeker in de sociale basisvoorzieningen de taken van verschillende domeinen door elkaar lopen: moet een buurthuis met zowel een inloop voor ouderen als activiteiten voor jongeren toegerekend worden aan volwassenen of aan jeugd? Ook in sociale wijkteams wordt steeds integraler gewerkt, waardoor gemeenten moeilijk de uitsplitsing kunnen maken tussen domeinen. Dit geven gemeenten ook aan in de uitvraag. De mogelijkheden om te monitoren, maar ook om kosten tijdens het onderzoek naar de verdeling eenduidig toe te rekenen, worden dus beperkt door de integraliteit in de sociale basisvoorzieningen.
- **Sociale basisvoorzieningen integraal, verder onderverdeling in domeinen.** Deze optie lijkt op de vorige (onderverdeling in domeinen), maar komt tegemoet aan het probleem voor de sociale basisvoorzieningen op door deze voor alle domeinen gezamenlijk in één cluster onder te brengen. Deze optie bestaat dus uit vier clusters: sociale basisvoorzieningen, individuele voorzieningen jeugd, individuele voorzieningen Wmo en participatie. Daardoor is het beter mogelijk om de verdeling inhoudelijk uit te leggen, en kan goed gemonitord worden of de verdeling ook in de toekomst nog blijft passen. De onderverdeling is nog steeds relatief grofmazig (ook hier is de omvang van het kleinste

⁵⁵ Budgetten voor beschut werk en WSW worden op dit moment apart verdeeld en zijn geen onderdeel van dit onderzoek. Ook andere DU's dan in dit overzicht genoemd zijn geen onderdeel van het onderzoek.

cluster 3 à 4 miljard), waardoor het goed mogelijk is om tot een stabiele verdeling te komen.

Gedurende het proces zijn ook andere opties ter sprake gekomen. De uitwerking van deze clusters is opgenomen in Bijlage C. Onderstaand lichten we wel kort toe wat deze potentiële clusterindelingen inhielden en waarom ze afgevallen zijn.

- Een indeling langs de lijnen van **doelgroepen**. Deze optie is niet uitgewerkt omdat snel duidelijk was dat er geen gegevens beschikbaar zijn op basis waarvan de kosten van gemeenten correct en uniform toegerekend kunnen worden.
- Een clusterindeling langs de lijnen van de **escalatieladder** is afgevallen omdat de clusters onderling zeer ongelijk van omvang zouden worden en omdat de kosten gerelateerd aan cluster geëscaleerde zorg waarschijnlijk te grote fluctuaties zouden bevatten om tot een stabiele verdeling te komen.
- Een **zeer verfijnde clusterindeling**, waarbij zowel onderscheid gemaakt werd naar escalatieniveau als naar domein, is afgevallen omdat hij een groot aantal clusters bevatte, waarvan een aanzienlijk aantal waarschijnlijk onvoldoende stabiel zou zijn, en de gegevens die nodig zijn voor de kostentoerekening niet beschikbaar zijn.
- Twee opties die variaties waren op de zeer verfijnde clusterindeling, maar waarbij de bovenste twee treden van de escalatieladder per domein waren **samengenomen**. Deze clusterindeling is afgevallen omdat het ingewikkeld is om de kosten voor de sociale basisvoorzieningen eenduidig naar domeinen toe te rekenen.

De verantwoordelijkheid voor vrouwenopvang blijft bij de huidige centrumgemeenten, dus deze budgetten worden sowieso apart verdeeld. Dit geldt de eerstvolgende jaren ook voor de budgetten maatschappelijke opvang. Daarnaast ligt voor een deel van het budget beschermd wonen en het budget voor de nieuwe doelgroep participatie de vraag voor of het wenselijk is ze apart te verdelen. Dit is in alle van bovenstaande clusterindelingen mogelijk, dus hebben we ze apart uitgewerkt als subopties.

Suboptie: beschermd wonen en eventueel maatschappelijke opvang

In juli 2019 heeft het 'expertiseteam' het advies afgerond over de exacte uitwerking van de doordecentralisering en doorontwikkeling van beschermd wonen. Over dit advies is begin juli besloten in een bestuurlijk overleg. Voor de clusterindeling zijn twee onderdelen van het advies van belang:

- **Bestaande cliënten** (en dus ook een aflopend deel van het budget) zouden vooralsnog onder de centrumgemeenten moeten blijven vallen. In dat geval zou dit budget het beste vormgegeven kunnen worden als een integratie-uitkering, en ligt het voor de hand om het budget voor nieuwe cliënten met een nader vast te stellen model te verdelen.
- Voor **maatschappelijke opvang** is besloten om dit voorlopig (de komende 4 jaar) nog niet door te decentraliseren. Het bijbehorende budget moet dus (net als op dit moment het geval is) in een aparte decentralisatie-uitkering voor de centrumgemeenten landen.

Suboptie: nieuwe doelgroep participatie

Over het budget voor de nieuwe doelgroep voor participatie is veel te doen. Er is daarom een roep om dit budget te 'volgen' om een vergelijking tussen inkomsten en kosten te faciliteren. Zoals eerder beschreven is de clusterindeling hiervoor sowieso zeer beperkt geschikt, dus dit is een oneigenlijk argument om hier een apart cluster van te maken.

Wel speelt het feit dat de komende jaren nog budget toegevoegd wordt voor deze doelgroep, en dat het van belang is om dit op een goede manier toe te voegen. Dit moet dus wel gefaciliteerd worden binnen combinatie van clusters en maatstaven. In het onderzoek moet

hier voldoende aandacht aan besteed worden. Daarvoor is een apart cluster echter niet nodig. Het budget kan immers ook toegevoegd worden aan een deel van de maatstaven in het cluster voor participatie. Welke maatstaven dit zijn, zal aan het eind van het onderzoek bepaald moeten worden.

Op grond van de voorlopige resultaten van de uitvraag blijkt bovendien dat gemeenten vaak niet in staat zijn om een uitsplitsing te maken tussen kosten voor nieuwe en bestaande doelgroepen. Het is daardoor ook beperkt mogelijk om deze uitsplitsing in de verdeelmodellen op een betrouwbare manier te maken.

Definities en omvang van de clusters in de clusterindelingen

Onderstaand is een specifiekere definitie van de verschillende opties opgenomen. Daarbij geven we aan hoe in de betreffende optie de taakvelden aan de clusters toebedeeld worden. Het betreft uiteraard alleen het budget dat binnen de scope van de opdracht valt, dus bijvoorbeeld niet budgetten uit SU's. Daarnaast geldt bij sommige opties dat taakvelden onder verschillende clusters vallen. Dit is met name het geval bij wijkteams en volksgezondheid, waarbij geldt dat bij de indeling per domein voor wijkteams de activiteiten voor 18- onder Jeugd vallen en de activiteiten voor 18+ onder Wmo; en voor volksgezondheid de kosten gerelateerd aan Jeugdgezondheid bij Jeugd en de overige kosten onder Wmo.

Tabel 9 Verschillende opties voor de clusterindeling

Indeling	Korte omschrijving
Sociaal domein als cluster <i>Alles in één cluster</i>	Deze optie houdt in dat er binnen het sociaal domein geen nadere clusterindeling komt, dus dat het volledige sociaal domein (ca 16 mld) als één cluster geanalyseerd en verdeeld wordt.
Per domein <i>Opdeling volgens de klassieke domeinen</i>	Deze optie ligt relatief dicht bij de huidige clusterindeling en zou een driedeling (jeugd, Wmo, participatie) inhouden, waarbij het kleinste cluster participatie is (3 à 4 mld). Daarbij geldt de volgende indeling: Jeugd: deel van wijkteams, deel van samenkracht en burgerparticipatie, klein deel van maatwerkvoorzieningen Wmo, maatwerkdienstverlening 18-, geëscaleerde zorg 18-, deel van volksgezondheid Wmo: deel van wijkteams, deel van samenkracht en burgerparticipatie, merendeel van maatwerkvoorzieningen Wmo, maatwerkdienstverlening 18+, geëscaleerde zorg 18+, deel van volksgezondheid Participatie: inkomensregelingen, begeleide participatie, arbeidsparticipatie
Sociale basisvoorzieningen integraal, verder onderverdeling in domeinen <i>Optie die erop gericht is de nadelen van een onderverdeling per domein te minimaliseren</i>	In deze optie worden de sociale basisvoorzieningen integraal verdeeld, en worden voor de andere onderdelen de domeinen gesplitst. Het kleinste cluster is ook hier participatie (3 à 4 mld) Sociale basisvoorzieningen: volksgezondheid, wijkteams, samenkracht en burgerparticipatie Individuele voorzieningen jeugd: maatwerkdienstverlening 18- en geëscaleerde zorg 18- Individuele voorzieningen Wmo: maatwerkvoorzieningen Wmo, maatwerkdienstverlening 18+, geëscaleerde zorg 18+ Participatie: inkomensregelingen, begeleide participatie, arbeidsparticipatie

Binnen de onderverdeling naar domein kunnen in beginsel nog verschillende keuzes gemaakt worden. Zo zouden de maatwerkvoorzieningen Wmo ook in zijn geheel toebedeeld kunnen worden aan volwassenen, aangezien de kosten voor jeugd op dat taakveld relatief beperkt zijn. Ook de andere sociale basisvoorzieningen kunnen grotendeels aan Wmo toebedeeld worden, voor zover de taken niet expliciet jeugd betreffen. De afbakening volgt echter niet de huidige lv3-indeling, en is daardoor moeilijk zuiver te doen.

Samenvatting van de verschillende clusterindelingen

Op de volgende bladzijde zijn de clusterindelingen visueel weergegeven. Daarbij is met een kleurcodering aangegeven welke lv3-taakvelden (zie hoofdstuk 5) bij welk cluster horen in een gegeven clusterindeling. De verschillende opties leiden daarnaast tot sterk verschillende verhoudingen in de budgetten van clusters. Ten behoeve van de discussie over de clusterindeling hebben we daarom een inschatting opgenomen van de toedeling van budgetten aan clusters op basis van de lv3-gegevens. Een toelichting op deze analyse is opgenomen in Bijlage D.

Optie 1: sociaal domein als cluster

Als het sociaal domein als geheel een cluster wordt, worden alle relevante taakvelden in dit cluster ondergebracht. Er is dus geen nadere onderverdeling van het budget naar deze clusters.

Participatie	Jeugd	Wmo
	Geëscaleerde zorg 18-	Geëscaleerde zorg 18+
Begeleide participatie	Maatwerk-dienstverlening 18-	Maatwerk-dienstverlening 18+
Arbeidsparticipatie	Maatwerkvoorzieningen	
Inkomensregelingen	Wijkteams	
	Samenkracht en burgerparticipatie	
	Volksgezondheid	

Figuur 14 Optie 1 van de clusterindeling: sociaal domein als cluster

Optie 2: per domein

Bij een verdeling naar domein wordt het budget gesplitst naar participatie, jeugd en Wmo. In dat geval is het cluster Wmo relatief groot. Wel zal dit in de praktijk kleiner zijn, omdat beschermd wonen, maatschappelijke opvang en vrouwenopvang apart verdeeld worden.

Andersson Elffers Felix



Figuur 15 Optie 2 van de clusterindeling: per domein

Optie 3: sociale basisvoorzieningen integraal, verder onderverdeling in domeinen

In de derde optie worden de sociale basisvoorzieningen integraal bekeken, terwijl de rest van de clusters de afbakening tussen domeinen volgt. Maatwerkvoorzieningen wordt – gezien de beperkte kosten die samenhangen met jongeren in dat taakveld – in zijn geheel aan Wmo toebedeeld. Deze optie volgt daarmee ook wat dichter de scheidslijnen van de verschillende wetten. Ook bij deze optie is het cluster Wmo relatief groot. Wel zal dit in de praktijk kleiner zijn, omdat beschermd wonen, maatschappelijke opvang en vrouwenopvang apart verdeeld worden.



Figuur 16 Optie 3 van de clusterindeling: sociale basisvoorzieningen integraal, verder onderverdeling in domeinen

6.5 Beoordeling van de opties voor de clusterindeling

Op basis van het eerder beschreven beoordelingskader voor de clusterindeling zijn de verschillende opties gewogen. Ter voorbereiding daarop heeft AEF de voor- en nadelen van alle opties inzichtelijk gemaakt. Deze zijn onderstaand samengevat. De onderbouwing voor de kwantitatieve onderdelen kunt u vinden in Bijlage D.

Voor- en nadelen optie 1: sociaal domein als één cluster

Tabel 10 Voor- en nadelen van optie 1 : sociaal domein als één cluster

Onderwerp	Criteria	Voordelen	Nadelen
Stabiele en eenduidige verdeling mogelijk	<ul style="list-style-type: none"> — Eenduidige toedeling van kosten aan clusters mogelijk — Stabiele uitkomsten van de regressie die goed aansluiten op de kosten van de gemeenten 	<ul style="list-style-type: none"> — De toedeling naar clusters is eenduidig (alles naar één cluster) — Verdeling per cluster is het meest stabiel op clusterniveau 	
Voor fonds-beheerders bruikbaar	<ul style="list-style-type: none"> — Faciliteert monitoring van de verdeling — Tegemoetkomend aan bestuurlijke wensen om deelbudgetten te volgen — Sluit aan op een werkbare lv3-indeling 	<ul style="list-style-type: none"> — Huidige lv3-taakvelden kunnen worden gecombineerd om te komen tot het cluster 	<ul style="list-style-type: none"> — Monitoring van ontwikkeling van deelbudgetten is niet mogelijk — Als deelbudgetten afgezonderd worden, wordt de omvang van de clusters onevenwichtig
Ondersteunend aan de uitlegbaarheid van de verdeling	<ul style="list-style-type: none"> — Herkenbaar als samenhangende taken — De samenstelling van de clusters draagt bij aan het beperken van het aantal verdeelmaatstaven — Beperkt aantal clusters — Voorkomen van clusters die in financiële omvang klein zijn ten opzichte van de andere clusters — Verband met mate van beleidsvrijheid 	<ul style="list-style-type: none"> — Een hoog aggregatieniveau beperkt de noodzaak voor specifieke gedetailleerde maatstaven — Het aantal clusters is zeer beperkt — Er zijn geen clusters die in financiële omvang klein zijn ten opzichte van andere clusters 	<ul style="list-style-type: none"> — Alle taken zitten in hetzelfde cluster, onafhankelijk van de mate van beleidsvrijheid — Door het hoge aggregatieniveau is de verbinding met de inhoud moeilijker te leggen
Ondersteunend aan transformatie	<ul style="list-style-type: none"> — Faciliterend aan het volgen van de voortgang van de transformatie — Faciliterend aan integraal werken tussen domeinen, een beweging naar de voorkant en preventief werken — Toekomstbestendig 	<ul style="list-style-type: none"> — Benadrukt het integrale karakter van het sociaal domein; wekt geen enkele suggestie van deelbudgetten 	<ul style="list-style-type: none"> — Clusterindeling draagt niet bij aan het expliciet maken van het volgen van de transformatie

Voor- en nadelen optie 2: per domein

Tabel 11 Voor- en nadelen van optie 2: per domein

Onderwerp	Criteria	Voordelen	Nadelen
Stabiele en eenduidige verdeling mogelijk	<ul style="list-style-type: none"> Eenduidige toedeling van kosten aan clusters mogelijk Stabiele uitkomsten van de regressie die goed aansluiten op de kosten van de gemeenten 	<ul style="list-style-type: none"> Toedeling van kosten is grotendeels eenduidig Variatie in kosten tussen gemeenten is relatief beperkt 	<ul style="list-style-type: none"> Voor algemene voorzieningen is het lastig om een splitsing per domein te maken
Voor fonds-beheerders bruikbaar	<ul style="list-style-type: none"> Faciliteert monitoring van de verdeling Tegemoetkomend aan bestuurlijke wensen om deelbudgetten te volgen Sluit aan op een werkbare lv3-indeling 	<ul style="list-style-type: none"> Monitoring is mogelijk, zij het op hoog niveau Onderdelen apart verdelen is natuurlijker dan bij één groot cluster De meeste grenzen lopen langs de lijnen van de lv3 	<ul style="list-style-type: none"> Enkele taakvelden lopen over de grenzen van de opdeling heen (collectieve voorzieningen en wijkteams)
Ondersteunend aan de uitlegbaarheid van de verdeling	<ul style="list-style-type: none"> Herkenbaar als samenhangende taken De samenstelling van de clusters draagt bij aan het beperken van het aantal verdeelmaatstaven Beperkt aantal clusters Voorkomen van clusters die in financiële omvang klein zijn ten opzichte van de andere clusters Verband met mate van beleidsvrijheid 	<ul style="list-style-type: none"> Duidelijk herkenbare inhoudelijke driedeling Het beperkte aantal clusters draagt bij aan een globale verdeling Er worden drie 'grote brokken' verdeeld, en geen extreem kleine budgetten 	<ul style="list-style-type: none"> Het cluster Wmo is een stuk groter dan de andere clusters. Deze verhouding is wel meer in balans als Beschermd Wonen een apart cluster wordt Er is geen verband met de mate van beleidsvrijheid
Ondersteunend aan transformatie	<ul style="list-style-type: none"> Faciliterend aan het volgen van de voortgang van de transformatie Faciliterend aan integraal werken tussen domeinen, een beweging naar de voorkant en preventief werken Toekomstbestendig 	<ul style="list-style-type: none"> Er wordt geen enkele suggestie gewekt dat gemeenten budgetten aan dure zorg zouden moeten besteden, dus beweging naar de voorkant is gefaciliteerd 	<ul style="list-style-type: none"> Clusterindeling draagt niet bij aan het expliciet maken van het volgen van de transformatie Clusterindeling kan de suggestie wekken van afzonderlijke domeinen

Voor- en nadelen optie 3: sociale basisvoorzieningen integraal en de rest per domein

Tabel 12 Voor- en nadelen van optie 3: sociale basisvoorzieningen integraal en de rest per domein

Onderwerp	Criteria	Voordelen	Nadelen
Stabiele en eenduidige verdeling mogelijk	<ul style="list-style-type: none"> Eenduidige toedeling van kosten aan clusters mogelijk Stabiele uitkomsten van de regressie die goed aansluiten op de kosten van de gemeenten 	<ul style="list-style-type: none"> Eenduidige toedeling van kosten aan clusters goed mogelijk Levert relatief stabiele uitkomsten op 	
Voor fonds-beheerders bruikbaar	<ul style="list-style-type: none"> Faciliteert monitoring van de verdeling Tegemoetkomend aan bestuurlijke wensen om deelbudgetten te volgen Sluit aan op een werkbare lv3-indeling 	<ul style="list-style-type: none"> Maakt monitoring van deelbudgetten goed mogelijk Deelbudgetten afzonderen is goed mogelijk (maar voor BW niet gedaan hier) Sluit goed aan op de huidige lv3-indeling 	
Ondersteunend aan de uitlegbaarheid van de verdeling	<ul style="list-style-type: none"> Herkenbaar als samenhangende taken De samenstelling van de clusters draagt bij aan het beperken van het aantal verdeelmaatstaven Beperkt aantal clusters Voorkomen van clusters die in financiële omvang klein zijn ten opzichte van de andere clusters Verband met mate van beleidsvrijheid 	<ul style="list-style-type: none"> Taken zijn herkenbaar als samenhangend Geen aanleiding om te veronderstellen dat het aantal maatstaven toeneemt door deze clusterindeling Financiële omvang van clusters is redelijk vergelijkbaar, mits Beschermd Wonen in een apart cluster verdeeld wordt Er is een redelijk verband met de mate van beleidsvrijheid 	<ul style="list-style-type: none"> Het cluster Wmo is groter dan de andere clusters. Deze verhouding is wel meer in balans als Beschermd Wonen een apart cluster wordt
Ondersteunend aan transformatie	<ul style="list-style-type: none"> Faciliterend aan het volgen van de voortgang van de transformatie Faciliterend aan integraal werken tussen domeinen, een beweging naar de voorkant en preventief werken Toekomstbestendig 	<ul style="list-style-type: none"> Clusterindeling maakt beweging naar de voorkant expliciet en faciliteert daarmee het volgen van de transformatie 	<ul style="list-style-type: none"> Clusterindeling maakt verschil tussen maatwerkvoorzieningen en geëscaleerde zorg niet expliciet Suggestie van knip tussen domeinen

6.6 Conclusie over de clusterindeling

Zoals eerder benoemd spelen rond de clusterindeling verschillende afwegingen, waarvan een deel oneigenlijk is. De clusterindeling is bedoeld als een technisch hulpmiddel om de

verdeling inhoudelijk beter uitlegbaar te maken. Een goede clusterindeling faciliteert daarnaast het monitoren van de verdeling, waardoor geborgd kan worden dat de verdeling ook op langere termijn passend blijft.

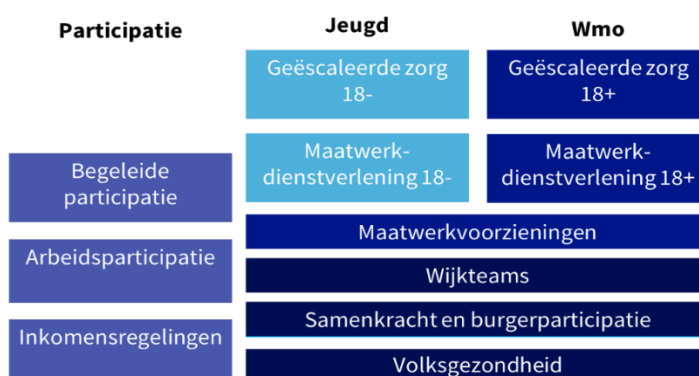
Daarnaast bestaat de wens om een clusterindeling te kiezen die het vergelijken van budgetten op macroniveau faciliteert. Dit is echter zeer beperkt mogelijk, en heeft grote nadelen en risico's. Daarnaast bestaat bij sommige gemeenten de wens voor een clusterindeling die zij intern kunnen gebruiken voor het toedelen van budgetten. Het is onwenselijk dat clusters gebruikt worden in de lokale besluitvorming of dat ze door het Rijk beschouwd worden als richtinggevende budgetten. Deze wens wordt dan ook als argument gehanteerd voor zowel een verfijnde clusterindeling (door gemeenten die een vorm van houvast zoeken) als voor een zeer grofmazige clusterindeling (als argument om integraliteit te bevorderen).

Dat gezegd hebbende was een belangrijke vraag welke mate van verfijning nodig en/of wenselijk is. Door te werken met één of zeer weinig clusters, kan voorkomen worden dat gemeenten de uitkomsten van verdeelmodellen gaan gebruiken als 'deelbudgetten' binnen het sociaal domein. Dat levert echter wel andere risico's op: een verdeling die als black box ervaren wordt, en waarvan de kwaliteit op lange termijn niet gemonitord kan worden. Bij een gebrek aan monitoring bestaat het risico dat verschuivingen te laat opgemerkt worden, waardoor er niet tijdig bijgestuurd kan worden op de kwaliteit van de verdeling.

De gekozen clusterindeling

Op basis van alle argumenten heeft de stuurgroep, in lijn met het advies van de begeleidingscommissies, de derde optie gekozen als nieuwe clusterindeling: sociale basisvoorzieningen apart en verder per domein. Dit is een redelijk grofmazige clusterindeling waarbij het kleinste cluster naar verwachting € 3 à 4 mld in omvang is. Tegelijkertijd heeft deze indeling wel voldoende verfijning in zich om de verdeling uit te kunnen leggen en te borgen dat de verdeling ook op lange termijn blijft passen. Deze clusterindeling is op 10 september 2019 vastgesteld door het Bestuurlijk Overleg Financiële verhoudingen.

In lijn met de uitkomsten van het bestuurlijk overleg beschermd wonen is daarnaast besloten om budgetten rondom beschermd wonen en maatschappelijke opvang (deels) apart te verdelen. Dat leidt op hoofdlijnen tot de clusterindeling die onderstaand visueel weergegeven is.



Figuur 17 De gekozen clusterindeling

Ten opzichte van de BBV-indeling in taakvelden die hier visueel weergegeven is, zijn schuldhulpverlening en dagbesteding van cluster verplaatst.

Andersson Elffers Felix

- **Dagbesteding** is verplaatst naar het cluster individuele voorzieningen Wmo omdat dit meer aansluit bij de gemeentelijke praktijk. Dat uit zich ook in het feit dat veel gemeenten deze posten boeken op andere taakvelden dan waar zij officieel horen (zie ook paragraaf 8.3).
- Voor **schuldhulpverlening** is de verwachting dat de kosten meer bepaald worden door ‘participatie-achtige’ maatstaven van door ‘Wmo-achtige’ maatstaven.

Meer concreet betekent dit de volgende clusterindeling:

Tabel 13 De gekozen clusterindeling

Sociale basisvoorzieningen	Taakvelden volksgezondheid, wijkteams, samenkracht en burgerparticipatie.
Individuele voorzieningen jeugd	Taakvelden maatwerkdienstverlening 18- en geëscaleerde zorg 18-.
Individuele voorzieningen Wmo	Taakvelden maatwerkvoorzieningen Wmo, maatwerkdienstverlening 18+, geëscaleerde zorg 18+. Daarnaast dagbesteding van het taakveld begeleide participatie.
Participatie	Taakvelden inkomensregelingen, begeleide participatie, arbeidsparticipatie. Daarnaast onderdeel schuldhulpverlening van taakveld maatwerkdienstverlening 18+.

Het betreft uiteraard alleen de onderdelen die meeverdeeld worden in de AU.

Het budget voor bestaande cliënten beschermd wonen blijft historisch verdeeld en moet daarom uitgekeerd worden middels een IU of DU. De budgetten voor nieuwe cliënten beschermd wonen worden verdeeld in een aparte analyse (zie hoofdstuk 14). Deze kunnen indien gewenst toegevoegd kunnen worden aan het cluster individuele voorzieningen Wmo. Het ligt echter niet voor de hand om deze middelen toe te voegen aan de AU vóór het ingroeipad beschermd wonen afgelopen is.

7 Onderzoek naar maatstaven

Het verdeelmodel bestaat uit maatstaven, die met een bepaald gewicht in de verdeling meewegen. Om tot een goed verdeelmodel te komen, is het van belang dat de relevante maatstaven in beeld zijn. Zeker in het sociaal domein hebben gemeenten de afgelopen jaren veel inzichten opgedaan die in een aantal gevallen kunnen leiden tot nieuwe maatstaven.

We hebben veel aandacht besteed aan het verzamelen van potentiële maatstaven, zodat alle relevante factoren in beeld waren. De werkwijze en de uitkomsten beschrijven we in dit hoofdstuk. Daarin gaan we in op:

- Het **afwegingskader** dat opgesteld is voor de maatstaven;
- De manier waarop we **potentiële maatstaven** verzameld hebben;
- De **eerste selectie** van maatstaven die daadwerkelijk getoetst moeten worden in het model;
- De constructie van nieuwe maatstaven op basis van **CBS-microdata**.

Van de resulterende maatstaven set wordt met een regressieanalyse getoetst of ze de kosten verklaren. In die stap vallen veel maatstaven af. Deze analysestap wordt apart beschreven in hoofdstuk 10.

7.1 Afwegingskader voor maatstaven

Het is van belang om alle potentieel relevante factoren in beeld te hebben. Dat betekent echter niet dat deze factoren ook in de modellen opgenomen moeten worden. Er kunnen verschillende redenen zijn dat het niet wenselijk is om een factor op te nemen in het model. Om hier een goed onderbouwde afweging over te maken, hebben we aan het begin van het onderzoek een afwegingskader opgesteld. Het afwegingskader wordt op twee momenten in het onderzoek gebruikt om de maatstaven aan te toetsen:

- Een **eerste selectie** van maatstaven waarin maatstaven uitgesloten worden die op voorhand niet geschikt worden geacht. Deze selectie is in het eerste gedeelte van het onderzoek door de begeleidingscommissies en stuurgroep gedaan.
- Een **tweede toets** waarbij de maatstaven integraal beoordeeld worden, inclusief de werking die zij hebben in het model. Deze toets op individuele maatstaven is input voor de beoordeling van varianten van modellen volgens het beoordelingskader voor de verdeling die wordt beschreven in hoofdstuk 4.

Het afwegingskader is opgesteld in afstemming met de stuurgroep en de begeleidingscommissies. Onderstaande tabel toont de criteria die in het afwegingskader zijn meegenomen. Deze criteria worden onder de tabel nader toegelicht. Deze toelichting is integraal onderdeel van het afwegingskader.

Tabel 14 Samenvatting van criteria in het afwegingskader

Onderwerp	Criteria
<p>Mate waarin de maatstaf voldoet aan de Fvw</p> <p>De eisen van de Fvw hebben ook betrekking op individuele maatstaven in de verdeling</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Kostengeoriënteerd: de maatstaf moet bijdragen aan het beschrijven van de noodzakelijke kosten — Globaal: de maatstaf mag niet te specifiek zijn (voor enkele gemeenten geldig of te zeer herleidbaar naar een specifieke taak) — Objectief: de maatstaf mag niet beïnvloedbaar zijn door gemeenten. Daarnaast mag een maatstaf geen negatieve prikkels veroorzaken — Stabiel: de maatstaf mag van jaar op jaar niet te sterk fluctueren, dit is op dit moment voor een aantal maatstaven een aandachtspunt — Flexibel: de maatstaf heeft de aard van een structuurvariabele, die op lange termijn de beweging van de kosten volgt
<p>Uitlegbaarheid en eenvoud</p> <p>De maatstaf moet uitlegbaar en begrijpelijk zijn, en een niet te klein bedrag verdelen</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Inhoudelijke uitlegbaarheid van de maatstaf en het gewicht — Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie — Bedrag dat met de maatstaf verdeeld wordt
<p>Technische randvoorwaarden</p> <p>De maatstaven moeten betrouwbaar zijn zonder tot hoge kosten voor onderhoud te leiden</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Beschikbaarheid van gegevens — Bron van de gegevens — Kwaliteit van de gegevens — Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling

Mate waarin de maatstaf voldoet aan de Fvw

- **Kostengeoriënteerd.** De verdeling moet de noodzakelijke kosten van gemeenten reproduceren. Dit criterium is opgenomen om gemeenten in staat te stellen een gelijkwaardig voorzieningenniveau te realiseren tegen gelijke belastingdruk. Dit betekent dat een maatstaf voldoende verband moet houden met de noodzakelijke kosten van gemeenten.
- **Globaal.** de maatstaf mag niet te specifiek zijn, dat wil zeggen: samenhangen met een bepaalde taak. Dit wekt namelijk de suggestie van een bestedingsverplichting. Ook is het niet de bedoeling dat de maatstaf slechts voor één of enkele gemeenten een significant effect heeft, aangezien dit afbreuk doet aan de objectiviteit van de verdeling.
- **Objectief.** de waarde van de maatstaf mag niet beïnvloedbaar zijn door gemeenten. Daarnaast mag de maatstaf geen negatieve prikkels veroorzaken. Dit criterium is opgenomen omdat het onwenselijk is dat gemeenten door het voeren van slecht of duur beleid ‘beloond’ worden door meer middelen uit het gemeentefonds (en andersom uiteraard: gemeenten moeten niet ‘bestraft’ worden voor goed beleid). Als maatstaven opgenomen worden die gemeenten prikkelen tot goed beleid, is dit minder problematisch. Het is echter geen doelstelling van het gemeentefonds om gemeenten te prikkelen.
- **Stabiel.** De maatstaf mag geen grote jaarlijkse fluctuaties kennen. De reden hiervoor is dat gemeenten voor goed beleid betrouwbare meerjarenbegrotingen moeten kunnen maken. Te sterk fluctuerende budgetten staan dit in de weg.

Andersson Elffers Felix

- **Flexibel.** De maatstaf moet *op lange termijn* echter wel de dynamiek van de kosten volgen. Als een gemeente in de loop van een aantal jaren bijvoorbeeld in inwoneraantal verdubbelt, zal het budget mee moeten bewegen. De flexibiliteit beperkt zich echter tot zogenaamde *structuurvariabelen*, die wel reageren op grote bewegingen op lange tijdschalen, maar niet te veel fluctueren van jaar op jaar (in het kader van het criterium van stabiliteit).

Uitlegbaarheid en eenvoud

- **Inhoudelijke uitlegbaarheid.** De maatstaf en het gewicht waarmee hij in de verdeling is opgenomen moet een voldoende plausibel verband houden met kosten die gemeenten maken. Maatstaven die de kosten goed verklaren, maar inhoudelijk geen verband houden met de aard van de kosten die zij verdelen, moeten dus voorkomen worden. Ook moeten maatstaven niet met een negatief gewicht opgenomen zijn waar op grond van de inhoud een positief gewicht verwacht zou worden.
- **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie.** De definitie en opbouw van de maatstaf is bij voorkeur niet te complex, zodat deze ook intuïtief te begrijpen is. Dit pleit bijvoorbeeld tegen maatstaven waar veel bewerkingen plaats moeten vinden op de basisgegevens om ze bruikbaar te maken.
- **Bedrag dat met de maatstaf verdeeld wordt.** Maatstaven die een (erg) klein gewicht hebben ten opzichte van anderen in de verdeling, maken de verdeling complexer, terwijl ze weinig effect hebben op de gehele verdeling. Van dergelijke maatstaven ligt het voor de hand om kritisch naar de meerwaarde in de verdeling te kijken.

Technische randvoorwaarden

- **Beschikbaarheid van gegevens.** De gegevens moeten met enige regelmaat op gemeenteniveau beschikbaar zijn of gemaakt kunnen worden. Daarbij moeten de gegevens naar verwachting voor langere tijd jaarlijks beschikbaar zijn, zonder substantiële wijzigingen in definitie. Dit laatste kan immers grote schommelingen in de verdeling geven.
- **Bron van de gegevens.** De betrouwbaarheid van de gegevens en de bron ervan moet boven iedere twijfel verheven zijn. Dit pleit voor gegevens vanuit onafhankelijke/publieke partijen met een goede reputatie.
- **Kwaliteit van de gegevens.** De gegevens voor de maatstaf moeten eenduidig kwantitatief en objectief vast te stellen zijn. De waarde per gemeente moet bovendien nauw samenhangen met de werkelijke situatie en voldoende actueel zijn.
- **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling.** Bij hoge kosten voor gegevens of bewerkingen daarop moet een afweging gemaakt worden tussen die kosten en de verbetering in kwaliteit van de verdeling die hiermee gerealiseerd wordt.

Toepassing van het afwegingskader

Het afwegingskader is gebruikt om in samenspraak met de begeleidingscommissies en de stuurgroep te wegen welke maatstaven geschikt zijn voor het verdeelmodel en welke niet opgenomen zouden moeten worden. Dit is gedaan op twee punten

- In een eerste stap zijn maatstaven afgefallen waarvoor het om inhoudelijke redenen niet wenselijk of haalbaar was om ze in het verdeelmodel op te nemen. Bijvoorbeeld omdat er geen gegevens over beschikbaar zijn, ze sterk fluctueren of beïnvloedbaar zijn door gemeenten.

- De maatstaven die overbleven, zijn onderzocht voor het verdeelmodel. Afhankelijk van de mate waarin ze de kosten bleken te verklaren op basis van de regressieanalyse, zijn ze wel of niet opgenomen. Vervolgens kunnen de maatstaven integraal gewogen worden. Daarbij zijn niet alleen de eigenschappen van de maatstaf zelf van belang, maar ook het gedrag in het verdeelmodel. Als het gewicht van een maatstaf bijvoorbeeld sterk afwijkt van de verwachting (of zelfs negatief is waar een positief teken verwacht zou worden) roept dit vragen op over de plausibiliteit. Ook kan voor sommige maatstaven een negatieve prikkel spelen als het gewicht te hoog wordt.

Bij het bepalen of een maatstaf wordt opgenomen wordt een afweging gemaakt op basis van de verschillende criteria. Een maatstaf die slecht scoort op één criterium maar goed op alle andere kan nog steeds opgenomen worden. In dit hoofdstuk zijn verschillende voorbeelden opgenomen van dergelijke afwegingen.

7.2 Verzamelen van potentiële maatstaven

In het onderzoek naar maatstaven hebben we eerst gedivergeerd, om pas in de stap erna te convergeren naar een heldere maatstaven-set. Voor het verzamelen van potentiële maatstaven hebben we dus zo breed mogelijk gekeken. Onderstaand beschrijven we kort hoe we tot de eerste groslijst van maatstaven gekomen zijn.

Literatuurstudie

We hebben bij het opstellen van de groslijst gebruikt gemaakt van bestaand onderzoek naar maatstaven en factoren die het gebruik voorzieningen in het sociaal domein beïnvloeden:

- de maatstaven in de huidige verdeelmodellen en de oorspronkelijke onderzoeken naar deze verdeelmodellen;
- het AEF-rapport Zoeken naar Balans, kwalitatief onderzoek verdeelmodellen sociaal domein;
- onderzoeken naar de effecten van specifieke factoren op zorggebruik, zoals het onderzoek naar de effecten van grootstedelijkheid op beschermd wonen en de externe in- en uitstroom van APE/Significant, de recente onderzoeken naar de gemeentelijke uitgaven voor Jeugd, uitgevoerd in opdracht van het ministerie van VWS⁵⁶ en diverse SCP-onderzoeken;⁵⁷
- onderzoeken naar gebruik van aanpalende zorg waarbij mogelijk een vergelijkbare dynamiek speelt, zoals onderzoeken van het Trimbos-instituut, het vereveningsmodel in de Zorgverzekeringswet (Zvw) en het verdeelmodel voor de gebundelde uitkering bijstandslasten;
- Diverse lokale onderzoeken die gemeenten ons toestuurden, of die gedurende het proces belicht werden in de media.

We hebben deze onderzoeken geanalyseerd op verklarende factoren en verbanden die relevant kunnen zijn voor de uitgavenpatronen in het sociaal domein en daar potentiële maatstaven uit gedestilleerd.

⁵⁶ Benchmarkanalyse uitgaven jeugdhulp in 26 gemeenten, April 2019, Significant; Analyse volume jeugdhulp, April 2019, Significant en ministerie van VWS; Analyse Fonds tekortgemeenten, April 2019, AEF.

⁵⁷ Waaronder: Overall rapportage sociaal domein 2017, december 2018, SCP.

Ophalen bij experts

In aanvulling op de literatuurstudie hebben we gebruik gemaakt van de aanwezige kennis bij gemeenten en andere experts:

- We hebben gemeenten op verschillende manieren bevraagd:
 - In diverse gremia, opgenomen in Bijlage B;
 - Via oproepen in de nieuwsbrief en het plan van aanpak dat breed verspreid is onder gemeenten via de VNG en het ministerie van BZK;
 - In een aantal werksessies, waarvan de deelnemende gemeenten te vinden zijn in Bijlage E, was er ook mogelijkheid om kostendrijvers te benoemen;
 - In een aantal gesprekken met gemeenten in de steekproef zijn ook mogelijke kostendrijvers aan de orde gekomen, die toegevoegd zijn aan de lijst;
- Daarnaast hebben we een interviewronde gedaan bij relevante branchepartijen, zowel in het gemeentelijk domein en het zorgdomein, als bij cliëntenorganisaties (zie Bijlage B voor gesprekspartners);
- Tot slot hebben we een interviewronde gedaan bij wetenschappers en kennisinstituten (ook opgenomen in Bijlage B).

Tussentijds hebben we de lijst met potentiële maatstaven verspreid via de nieuwsbrief, zodat het mogelijk was hierop te reageren en aanvullende suggesties te doen. In totaal zijn meer dan honderd mensen in gesprekken en bijeenkomsten betrokken bij de zoektocht naar geschikte maatstaven, en heeft een nog breder publiek de mogelijkheid gehad om te reageren via de nieuwsbrief.

Verwerken van de suggesties

We hebben de suggesties verwerkt tot een lijst met potentiële maatstaven (opgenomen in Bijlage F). Het betrof een groot aantal maatstaven: in totaal 193. Voor de leesbaarheid zijn enkele suggesties samengenomen. Niet alle suggesties zijn daarom als aparte suggestie opgenomen in de lijst.

Voorbeeld

Het aantal ZZP'ers is opgenomen als potentiële maatstaf. Daarbij zijn aandachtspunten benoemd over de veranderende regelgeving, die de inkomensonzekerheid en het beroep op bijstand zou moeten verminderen. Deze ontwikkelingen kunnen het kostenpatroon in de toekomst sterk beïnvloeden, waarmee deze maatstaf naar verwachting niet stabiel zal zijn. Naast deze maatstaf was ook het aantal ZZP'ers met een laag inkomen gesuggereerd. Voor deze potentiële maatstaf geldt dezelfde afweging als voor het totale aantal ZZP'ers, dus deze is niet apart zichtbaar gemaakt.

De samengevoegde maatstaven betreffen verfijningen op maatstaven die al opgenomen waren, zoals opdelingen in leeftijdscategorieën, of maatstaven die erg op elkaar leken. Er zijn alleen suggesties samengevoegd als de beoordeling en achterliggende redenering van beide maatstaven hetzelfde was.

7.3 Eerste selectie van maatstaven

Potentiële maatstaven zijn op twee momenten aan het afwegingskader getoetst. De eerste toets was de tussentijdse toets, op grond van inhoud. Nog niet alle criteria konden in de tussentijdse toets gewogen worden, aangezien sommige criteria betrekking hebben op de

werking in het model. Daardoor bevatte de maatstaven set na deze toets nog relatief veel maatstaven. De volgende criteria zijn in de tussentijdse toets *niet* meegenomen:

- **Kostenoriëntatie:** op het moment van de eerste toets was nog niet bekend in welke mate een maatstaf kwantitatief de kosten verklaart. Wel is hier aan de hand van de literatuur zo goed mogelijk een inschatting van gemaakt. Deze inschatting is opgenomen onder de uitlegbaarheid van de maatstaf.
- **De uitlegbaarheid van het gewicht van de maatstaf:** op het moment van de eerste toets was nog niet bekend met welk gewicht een maatstaf in het model kwam. Wel is het teken beschreven waarmee de maatstaf in het model zou moeten komen. Als dit niet eenduidig was, scoorde de maatstaf negatiever op het criterium van uitlegbaarheid.
- **Het bedrag dat met de maatstaf verdeeld wordt:** op het moment van de eerste toets was het bedrag dat met de maatstaf verdeeld werd nog niet bekend. Wel scoorde de maatstaf negatiever op uitlegbaarheid als de verwachting was dat hij slechts een zeer klein effect had.

Voor de overige criteria is inzichtelijk gemaakt hoe maatstaven erop scoorden met behulp van een stoplichtmodel. De resultaten zijn opgenomen in Bijlage F. Op basis van scores heeft de stuurgroep na advies van de begeleidingscommissies bepaald of de maatstaf meegenomen moest worden in de statistische analyse. Uiteindelijk zijn er van de 193 voorgestelde maatstaven 89 maatstaven getoetst in de statistische analyse.⁵⁸

Onderstaand lichten we kort de belangrijkste redenen toe om maatstaven te laten vervallen.

Beschikbaarheid van gegevens

Van een aantal maatstaven zijn geen (betrouwbare) gegevens beschikbaar voor alle gemeenten. In dat geval is wel geprobeerd om alternatieve maatstaven te vinden, die samenhangen met de gewenste maatstaf, of er een proxy voor zijn. Dit bleek echter niet altijd mogelijk. Zo zijn er op dit moment geen gegevens beschikbaar over schulden die voldoende betrouwbaar zijn, het vraagstuk goed beschrijven en voldoende onafhankelijk zijn van gemeentelijk beleid. Mogelijk verandert dit in de toekomst als er betere registraties komen.

Voorbeeld: schulden

Schulden werden veel genoemd als verklarende factor. Er is echter geen betrouwbaar overzicht van het aantal mensen met (problematische) schulden per gemeente. Daarom is dit niet als maatstaf opgenomen. Wel is onderzocht of wanbetalers ziektekostenverzekering of het aantal mensen in de schuldsanering opgenomen kan worden. Deze zijn echter afgevallen als maatstaf omdat dit mede afhankelijk is van het beleid van gemeenten. Gemeenten die hier goed beleid op voeren, zouden door een dergelijke maatstaf bestraft worden (zie ook het punt negatieve prikkels).

Een andere maatstaf waarvan de wens bestond om hem op te nemen, is het aantal mensen of jongeren met een (licht) verstandelijke beperking. Als onderzoekers hebben we geprobeerd om afgeleide maatstaven te vinden die dit konden beschrijven, maar dit bleek niet mogelijk.

⁵⁸ Zoals toegelicht in hoofdstuk 12 zijn er daarvan 19 in de modellen gekomen.

Voorbeeld: (licht) verstandelijke beperking

In het kwalitatieve onderzoek verdeelmodellen sociaal domein, en ook in de suggesties die tijdens dit onderzoek gedaan werden, kwam regelmatig de wens terug om gegevens over het aantal mensen met een licht verstandelijke beperking op te nemen. Deze gegevens zijn echter niet beschikbaar, aangezien IQ niet standaard gemeten wordt en voor zover dat wel gebeurt niet centraal geregistreerd wordt. We hebben geprobeerd om alternatieven voor deze maatstaf te formuleren, zoals het aantal leerlingen in vormen van speciaal onderwijs, en het aantal leerlingen met een lage score op een eindtoets in het primair onderwijs. Deze opties hebben echter belangrijke nadelen. Zo hebben naast IQ ook factoren als sociaaleconomische positie van de ouders en kwaliteit van de school invloed op de score op een eindtoets, en zijn de eindtoetsen van verschillende aanbieders nog niet goed onderling vergelijkbaar. Vanwege de onzekerheden rondom de validiteit is besloten deze proxies niet mee te nemen in het vervolg van het onderzoek.

In sommige gevallen zijn gegevens niet gebaseerd op integrale data, of zijn ze niet jaarlijks beschikbaar. In de meeste gevallen is in dat geval besloten om de maatstaf niet op te nemen. Er zijn echter uitzonderingen, zoals de maatstaf ervaren gezondheid.

Voorbeeld: ervaren gezondheid

Gegevens uit de GGD-monitor hebben als nadeel dat zij gebaseerd zijn op enquêtegegevens en slechts eens in de vier jaar beschikbaar zijn. Desondanks is 'ervaren gezondheid' wel als potentiële maatstaf opgenomen, ook om te onderzoeken of hij een rol zou kunnen spelen in het vervangen van de maatstaf medicijngebruik (zie later).

Uitlegbaarheid

Van een aantal van de gesuggereerde maatstaven was het verband met de kosten niet duidelijk, of niet eenduidig. Als het verband niet duidelijk is, heeft dit een negatieve score op uitlegbaarheid tot gevolg. Dit leidde vaak tot het niet opnemen van de maatstaf in de regressieanalyse. Er zijn verschillende voorbeelden van maatstaven waarvan besloten is dat zij onvoldoende uitlegbaar waren.

Voorbeeld: ziekteverzuim door burn-outklachten

Als mogelijke maatstaf is het ziekteverzuim door burn-outklachten gesuggereerd. Een burn-out veroorzaakt over het algemeen echter vooral kosten voor de werkgever en eventueel (als GGZ ingeschakeld wordt) in de Zvw. Als verklaring voor kosten in het sociaal domein is deze maatstaf onvoldoende uitlegbaar.

Er zijn ook voorbeelden van maatstaven waarvan de uitlegbaarheid op het eerste gezicht logisch lijkt, maar die bij nadere beschouwing toch niet het gewenste effect hebben. Zo is gesuggereerd om in het cluster individuele voorzieningen jeugd uit te gaan van de leeftijdsgroep 0 tot 23, aangezien verlengde jeugdhulp tot deze leeftijd loopt. Hiervoor is niet gekozen, aangezien dit de verdeling zou vertekenen.

Voorbeeld: leeftijdsgroep 0-23

Voor het cluster individuele voorzieningen jeugd wordt uitgegaan van het aantal jongeren van 0 tot 18 jaar. De Jeugdwet heeft echter de mogelijkheid van verlengde jeugdhulp tot 23 jaar. Daarom is besproken of het niet wenselijker zou zijn om de leeftijdsgroep 0-23 te hanteren. Het probleem hiervan is dat mensen in deze leeftijdscategorie relatief vaak op zichzelf gaan wonen en verhuizen naar een andere gemeente, bijvoorbeeld omdat ze gaan studeren.⁵⁹ Dit is typisch niet de groep die gebruik maakt van verlengde jeugdhulp, maar de aantallen in specifieke gemeenten worden wel sterk vertekend door die groep. Op inhoudelijke gronden is de verwachting dat de leeftijdsgroep 0-18 een betere weergave is van de behoefte aan jeugdhulp in een gemeente.

Een gebrek aan eenduidigheid speelde als aan de maatstaf verschillende mechanismen ten grondslag lagen, waarvan de ene kostenverhogend en de andere kostenverlagend werkte. Een voorbeeld hiervan is het aantal studenten.

Voorbeeld: studenten

Studenten zijn over het algemeen een relatief zelfredzame groep, die betrekkelijk weinig ondersteuning nodig heeft vanuit het sociale domein. Daarmee zouden studenten een verlagend effect op de kosten hebben. Er zijn echter uitzonderingen: zo geven verschillende universiteitssteden aan dat er aanbieders zijn die beschermd wonen aanbieden voor bijvoorbeeld autistische studenten, en dat studenten zorgen voor verdringing op de arbeidsmarkt, waardoor er effectief minder banen bereikbaar zijn voor mensen die laaggeschoold zijn. Het mechanisme is dus niet eenduidig. Daarom is de maatstaf niet opgenomen.

Bij een niet-eenduidig verband is het risico groter dat een maatstaf in het uiteindelijke model opgenomen wordt door een toevalligheid. Daarnaast zal een maatstaf die meerdere werkingen kan hebben altijd tot discussie leiden. Gemeenten waarop opname van de maatstaf met een bepaald teken een negatief effect heeft, grijpen een dergelijke maatstaf vaak aan om het model ter discussie te stellen. Over het algemeen zijn maatstaven waarbij het effect niet eenduidig is daarom niet opgenomen in de analyse.

In één geval waren er twee mogelijk mechanismen, maar is er maar één als mogelijkheid opgenomen. De maatstaf niet-westerse migratieachtergrond is alleen met een positief teken toegestaan, terwijl op grond van eerder onderzoek ook een negatief teken verklaarbaar was.

⁵⁹ De patronen in deze verhuisbewegingen kunnen veranderen naar aanleiding van de veranderingen in de studiefinanciering waardoor meer studenten thuis blijven wonen.

Voorbeeld: niet-westerse migratieachtergrond

Het aantal mensen met een niet-westerse migratieachtergrond is gesuggereerd als factor die tot hogere kosten leidt, op alle onderdelen van het sociaal domein. Uit eerder onderzoek blijkt echter dat er in de jeugdhulp een ondervertegenwoordiging van deze groep is na correctie voor andere factoren.⁶⁰ Een kostenverlagend effect van het aantal mensen met een niet-westerse migratieachtergrond werd echter niet uitlegbaar geacht. Deze factor is daarom alleen als kostenverhogende factor toegestaan. Bij het maken van de modellen (beschreven in hoofdstuk 12) bleek dat het aantal mensen met een niet-westerse migratieachtergrond in verschillende modellen met een negatief teken uit de regressieanalyse kwam, dus als kostenverlagend effect. Dit is expliciet teruggelegd bij de stuurgroep, waar toen bevestigd is dat deze maatstaf alleen met een positief teken (kostenverhogend effect) toegestaan moest worden in de modellen en anders niet meegenomen moest worden.

Er is één uitzondering, waarbij van een maatstaf zonder eenduidig verband met de kosten wel is besloten hem op te nemen in de regressieanalyse, namelijk de maatstaf omgevingsadressendichtheid, die als maat voor stedelijkheid wordt gezien.

Voorbeeld: omgevingsadressendichtheid

De omgevingsadressendichtheid, die gezien kan worden als een maat voor stedelijkheid, is op dit moment opgenomen in verschillende verdeelmodellen. Soms is dit met een positief teken, soms met een negatief teken. Het blijkt dat vooral een negatief teken tot veel discussie leidt vanuit grote steden, die aangeven te maken te hebben met grootstedelijke problematiek. Tegelijkertijd geven landelijke gemeenten aan te maken te hebben met schaalnadelen, die gecompenseerd kunnen worden door de maatstaf negatief op te nemen.

Omdat de maatstaf omgevingsadressendichtheid zowel positief als negatief in de modellen kon komen, is tijdens het maken van de modellen (beschreven in hoofdstuk 12) steeds expliciet stilgestaan bij de wenselijkheid van de maatstaf in het voorliggende model.

Negatieve prikkels

Een aantal van de gesuggereerde maatstaven bevat negatieve prikkels voor gemeenten. In een aantal gevallen was dit aanleiding om de betreffende maatstaf niet mee te nemen in de regressieanalyse. Dit geldt zeker als er voor specifieke groepen een negatieve prikkel zou ontstaan.

Voorbeeld: bijstandsontvangers met psychisch medicijngebruik

Een van de maatstaven die gesuggereerd is, is het aantal bijstandsontvangers met psychisch medicijngebruik. De reden hiervoor is dat het meer moeite kost om deze groep naar werk te begeleiden. Het opnemen van de maatstaf zou echter betekenen dat gemeenten die succesvol inzetten op deze groep hiervoor 'bestraft' zouden worden ten opzichte van gemeenten die ervoor kiezen om hun middelen in te zetten op andere groepen.

In de discussie over maatstaven zijn ook fundamentele keuzes gemaakt. Zo is een van de bestuurlijke keuzes besproken die eerder door de ROB geagendeerd is naar aanleiding van de vraag in hoeverre afhankelijkheid van ketenpartners maakt dat er sprake is van een exogene

⁶⁰ SCP, Kostenverschillen in de jeugdhulp, 2014.

factor.⁶¹ Op grond van het afwegingskader is besloten om binnen het model geen rekening te houden met eventuele kosten naar aanleiding van de huisartsenroute.

Voorbeeld: huisartsenroute

De verwijzingen door wettelijke verwijzers van buiten het gemeentelijke domein (meestal kort samengevat als de 'huisartsenroute') beperken de mate van sturing die gemeenten hebben op jeugdhulp. De ROB heeft daarom aangegeven dat het van belang is om expliciet te bespreken of hier rekening mee gehouden moet worden in de verdeelmodellen. De enige manier om *binnen* de verdeling rekening te houden met het effect van huisartsenverwijzingen is door een maatstaf op te nemen voor het aantal doorverwijzingen door huisartsen. Deze is als maatstaf vervallen omdat gemeenten die succesvol inzetten op praktijkondersteuners huisarts (POH)'s en een goed wijkteam hiervoor bestraft zouden worden. Daarmee is de maatstaf niet objectief.

Bij sommige maatstaven speelde in potentie een negatieve prikkel, maar is toch besloten om ze mee te nemen in de verdeling. Dit geldt bijvoorbeeld voor de maatstaf bijstandsontvangers.

Voorbeeld: maatstaf bijstandsontvangers

De ervaring van eerdere verdeelmodellen leert dat de maatstaf bijstandsontvangers nodig is om de verdeling voor participatie goed te beschrijven.⁶² Deze maatstaf heeft echter nadelen: gemeenten zijn immers verantwoordelijk voor bijstandsuitstroom, en het is niet de bedoeling dat gemeenten die hier succesvol beleid op voeren hiervoor bestraft worden. De maatstaf is dan ook opgenomen in de analyse, maar wel met als aandachtspunt dat het gewicht van deze maatstaf groter mag worden dan de kosten die gemeenten daadwerkelijk maken.

Globaliteit

Een aantal maatstaven werd te specifiek bevonden voor het gemeentefonds. Deze maatstaven hebben vaak ook problemen met stabiliteit, omdat het lage aantallen betreft. Zo is geen uitsplitsing van migratieachtergrond naar nationaliteit opgenomen, omdat dat te specifiek gevonden werd voor het gemeentefonds.

Voorbeeld: uitsplitsing van mensen met een migratieachtergrond naar nationaliteit

In de maatstaven set is de maatstaf mensen met een niet-westerse migratieachtergrond opgenomen. In het verdeelmodel voor de gebundelde uitkering bijstand wordt een verfijning hierop gehanteerd, namelijk een uitsplitsing naar nationaliteiten. Daarom is besproken of dat in de context van het gemeentefonds ook wenselijk zou zijn. De conclusie van dit gesprek was dat maatstaven die zo specifiek zijn wél passend zijn in de context van een specifieke uitkering (SU), maar niet in de algemene uitkering (AU). Daarom zijn geen nadere uitsplitsingen meegenomen in de analyse.

Maatstaven zijn ook afgevalen wegens gebrek aan globaliteit als ze een bestedingsverplichting suggereerden. Het is niet de bedoeling dat gemeenten budgetten toedelen aan de hand van maatstaven, dus maatstaven dienen voldoende globaal te zijn om

⁶¹ Briefadvies Onderzoeksmethode verdeelmodellen sociaal domein in het gemeentefonds, ROB, 2019.

⁶² Verdeling gemeentefonds cluster werk en inkomen, AEF, 2015.

dat te voorkomen. Om die reden zijn bijvoorbeeld leerlingen uit het praktijkonderwijs afgevallen als maatstaf.

Voorbeeld: leerlingen praktijkonderwijs

Leerlingen in het praktijkonderwijs zijn genoemd als groep die vaak meer ondersteuning nodig heeft. Tegelijkertijd betreft het een relatief kleine groep (nog geen 30.000 leerlingen), die meestal ook in andere maatstaven terugkomt. Omdat de groep zo specifiek is, werd het risico op een suggestie van een bestedingsverplichting te hoog ingeschat.

Tot slot zijn er maatstaven gesuggereerd die samenhangen met de aanwezigheid van zorginstellingen. Dit zijn ingewikkelde maatstaven wegens keuzes in de afbakening van de betreffende maatstaf. Dit vraagstuk speelt zowel inhoudelijk als geografisch. Bij een strikte afbakening worden enkele gemeenten gecompenseerd die aangeven met hogere kosten geconfronteerd te worden, maar is de maatstaf weinig globaal en speelt er een zekere mate van willekeur. Bij een minder strikte afbakening is de maatstaf juist weer te algemeen om het vraagstuk goed te beschrijven. Daarnaast leidt de aanwezigheid van een zorginstelling niet altijd tot eenzelfde verhoging van de kosten. Daarom is besloten de aanwezigheid van zorginstellingen niet mee te nemen.

Voorbeeld: aanwezigheid van zorginstellingen

Aanwezigheid van zorginstellingen zijn zowel in het kwalitatieve onderzoek verdeelmodellen sociaal domein genoemd als in dit onderzoek. Gezien de aard van de kosten van het sociale domein – die alleen voor de eigen inwoners gemaakt worden – en het feit dat voor verblijfszorg in het sociale domein een woonplaatsbeginsel of kostenregeling geldt, zou het alleen om zorginstellingen moeten gaan die ambulante hulp verlenen aan mensen die daarvoor naar de instelling toe verhuizen. Dit kan om specifieke scholen voor speciaal onderwijs gaan (bijvoorbeeld voor blinden), of om zorginstellingen met specifiek aanbod. De afbakening van wat specifiek genoeg is, kent echter een zekere mate van subjectiviteit. Zo zijn er veel locaties waar blinden ondersteund kunnen worden, en ligt het niet voor de hand deze allemaal op te nemen. Het is echter niet duidelijk welke schaal of specialisatie mee zou moeten tellen. Daarnaast verhuizen mensen niet alleen naar de gemeente zelf, maar ook naar naburige gemeenten. Daardoor is niet duidelijk voor welke gemeente de kostenverhogende factor in de praktijk geldt. Dit hangt af van een complex samenspel van factoren, waaronder de reistijd tot de instelling, beschikbaarheid van betaalbare huizen, aantrekkelijkheid van de woonomgeving en persoonlijke voorkeuren. Dit zou dus per instelling tot een aparte operationalisering leiden, wat te specifiek is voor het gemeentefonds.

Resultaat van de selectie

Bij de bespreking in de stuurgroep was van sommige maatstaven snel duidelijk dat zij opgenomen moesten worden in de analyse. Vooral demografische maatstaven riepen weinig vragen op. Bij een aantal andere maatstaven is langer stilgestaan.

De maatstaven zijn integraal beoordeeld, niet alleen op basis van hoe de maatstaf op zichzelf scoorde, maar ook naar aanleiding van de manier waarop hij zich verhiel tot andere maatstaven in het model. Als er bijvoorbeeld alternatieven waren die minder nadelen hadden dan een bepaalde maatstaf, verviel de betreffende maatstaf sneller dan als dat niet het geval was, of als het niet zeker was. Dit was een belangrijke afweging bij de maatstaf

medicijngebruik. Hoewel de Tweede Kamer een motie heeft aangenomen⁶³ om deze niet op te nemen in de modellen, is besloten hem wel mee te nemen in de regressieanalyse, aangezien het risico te groot werd geacht dat het niet mogelijk zou zijn om tot een goed model te komen.

Voorbeeld: maatstaf medicijngebruik

Langdurig medicijngebruik is op dit moment de enige gezondheidsmaatstaf die in verdeelmodellen van het gemeentefonds opgenomen is. Bij de maatstaf medicijngebruik zijn verschillende discrepanties gesignaleerd.

- Er zijn gemeenten waar apothekers en huisartsen de handen ineengeslagen hebben om het medicijngebruik terug te brengen. Hoewel de maatstaf alleen langdurig medicijngebruik betreft, en een flink deel van dit medicijngebruik niet te voorkomen is, kan dit de uitkomsten vertekenen.
- De maatstaf is gebaseerd op het risicovereveningsmodel in de Zvw. Dat wordt echter driejaarlijks herijkt. Daarbij wordt regelmatig ook de definitie van de maatstaf aangepast. Dit maakt de maatstaf instabiel, en kan tot ongewenste effecten in de verdeling leiden.
- De maatstaf verdeelt op dit moment veel geld. Dit is te verklaren doordat het de enige gezondheidsmaatstaf is, maar door het grote gewicht van de maatstaf kan een vertekening op deze maatstaf grote gevolgen hebben voor individuele gemeenten.

Naar aanleiding van deze knelpunten heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen om deze maatstaf niet meer op te nemen in de verdeelmodellen.⁶⁴ In de stuurgroep is het vraagstuk besproken en is de onwenselijkheid van de maatstaf afgewogen tegen het risico dat het verdeelmodel zonder de maatstaf medicijngebruik slecht zou passen voor grote groepen gemeenten. Op basis daarvan is besloten om de maatstaf wel mee te nemen in de analyse, maar naar manieren te zoeken om het gewicht zo veel mogelijk te beperken, bijvoorbeeld door alternatieven te verkennen.

In Bijlage F is voor elke maatstaf de score per criterium te vinden en wordt uitgelegd waarom de maatstaf is meegenomen in de statistische analyse of is komen te vervallen.

In de stuurgroep is besloten welke van de geselecteerde maatstaven meegenomen moesten worden in welk model. Een maatstaf ouderen is bijvoorbeeld niet relevant voor het cluster jeugd. Bij deze afweging zijn maatstaven alleen afgevallen als er duidelijk geen verband was met de kosten: bij twijfel zijn ze behouden. Een overzicht van de maatstaven per model die zijn meegenomen in het opbouwen van de modellen is opgenomen in Bijlage G.

Uitzonderingen in het proces

Na het vaststellen van de maatstavenlijst zijn hier nog enkele wijzigingen op gedaan. Dit is steeds expliciet voorgelegd aan de stuurgroep, en werd alleen toegestaan als er een zeer overtuigende aanleiding was om de maatstaf op te nemen. Een omschrijving van deze maatstaven is bij de omschrijving van de andere maatstaven opgenomen in Bijlage F. Wij lichten de achtergrond van deze uitzonderingen onderstaand toe.

Alternatieven voor de maatstaf medicijngebruik

Zoals bovenstaand omschreven, wordt de maatstaf medicijngebruik onwenselijk geacht. Na verder overleg met het ministerie van VWS en Vektis zijn nog enkele maatstaven aan de

⁶³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 34 477, nr. 62.

⁶⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 34 477, nr. 62.

maatstaven set toegevoegd. Deze maatstaven worden, net als de maatstaf medicijngebruik, in het risicovereveningsmodel voor de Zvw gebruikt worden en zijn door Vektis verstrekt aan het ministerie van BZK ten behoeve van dit onderzoek:

- Meerjarig hoge zorgkosten in de Zvw
- Hulpmiddelenkostengroepen vanuit de Zvw
- Verpleging vanuit de Zvw
- Chronisch zieken vanuit de Zvw

In eerste instantie zijn deze maatstaven aan alle modellen toegevoegd, maar later zijn ze verwijderd uit het model jeugd, aangezien ze daarvoor niet uitlegbaar zijn.

Omissie in de maatstavenlijst

De maatstaf eenouderhuishoudens met laag inkomen was per abuis niet opgenomen in de maatstaven set, terwijl eenouderhuishoudens in de bijstand en andere varianten van laag inkomen wel opgenomen waren. Daarom is besloten om deze maatstaf toe te voegen aan de maatstaven set.

Machten van inwoners

Naar aanleiding van de resultaten bij sociale basisvoorzieningen is besloten om te onderzoeken of machten van het aantal inwoners als maatstaf tot een beter passend model zouden leiden. In beginsel is een dergelijke maatstaf niet wenselijk, aangezien hij gevoelig is voor gemeentelijke herindelingen. Afhankelijk van de toename in passendheid (kostenoriëntatie) kan echter toch besloten worden een dergelijke maatstaf toe te laten. Het bleek dat het model slechts beperkt beter paste, dus machten van inwoners zijn niet opgenomen.

Nieuwe input voor beschermd wonen

Relatief laat in het proces werd gesuggereerd dat het aantal mensen met een ernstig psychiatrische aandoening (EPA) relevant kon zijn voor het model beschermd wonen. De oorspronkelijke definitie van deze maatstaf bevatte mensen die gebruik maakten van beschermd wonen, waardoor een correlatie voor de hand lag. Het bleek echter dat inmiddels een nieuwe definitie ontwikkeld was, waarbij geen gebruik gemaakt werd van gegevens beschermd wonen. De gegevens voor deze maatstaf zijn door Vektis aan het ministerie van BZK verstrekt ten behoeve van dit onderzoek en opgenomen in de maatstaven set.

7.4 Constructie van nieuwe maatstaven

Voor veel van de potentiële maatstaven waren de benodigde gegevens direct beschikbaar. Bronnen daarvoor waren:

- CBS-statline;
- Gegevens die vanuit specifieke onderzoeken reeds beschikbaar waren bij het CBS;
- Gegevens die in bezit waren van ministeries ten behoeve van verschillende verdeelmodellen.

Er waren echter ook maatstaven waarvan de gegevens niet direct beschikbaar waren, maar die wel geconstrueerd konden worden op basis van gegevens uit de CBS-microdata. Het betrof maatstaven waarover niet standaard op gemeenteniveau gepubliceerd wordt of verfijningen van bepaalde maatstaven.

Toelichting: CBS-microdata

Het CBS beschikt met hun microdata — gegevens onderliggend aan hun statistieken — over gegevens op persoonsniveau en heeft deze op een privacyborgende manier versleuteld. Op basis van deze microdata is het bijvoorbeeld mogelijk om gegevens die niet of alleen op landelijk niveau gepubliceerd zijn ook op gemeenteniveau te construeren. Ook is het mogelijk om verschillende van zulke microdatabestanden te koppelen en zo verfijningen op maatstaven te construeren, denk bijvoorbeeld aan de combinatie van inkomensgroepen met leeftijdsgroepen. Een voordeel van het gebruiken van de microdata is dat zij zich goed lenen voor structureel gebruik. De gegevens worden immers structureel door het CBS verzameld.

De volgende maatstaven, waarvan de beschrijving opgenomen is in Bijlage F, hebben we met behulp van CBS-microdata geconstrueerd:

- Migratieachtergrond 0-18 jaar (op statline was alleen 0 – 20 beschikbaar)
- Huishoudens met laag inkomen en kinderen (drie varianten: deciel 1 t/m 3, deciel 2 t/m 4, en inkomen onder de lage-inkomensgrens conform de gebruikelijke definitie van het CBS)
- Huishoudens met laag inkomen leeftijd 65-75 (zelfde drie varianten als bovenstaand)
- Huishoudens met laag inkomen leeftijd 75+ (zelfde drie varianten als bovenstaand)
- Eenouderhuishoudens met laag inkomen (zelfde drie varianten als bovenstaand)
- Doelgroepregister (alleen gemeentelijke doelgroep)
- Doelgroepregister (totale doelgroep incl Wajong)
- Opleidingsniveau in twee verschillende definities
- Opleidingsniveau van ouders in twee verschillende definities
- Verbroken samenwoonsituaties
- Gebruik specialistische GGZ
- Personen met hoge zorgkosten
- Jongeren met armoederisico⁶⁵

Voor deze analyses zijn selecties gemaakt binnen bepaalde microdatasets en verschillende microdatasets aan elkaar gekoppeld om tot de juiste doorsnedes te komen. De keuzes en aannames die hierbij gehanteerd zijn, zijn samengevat in Bijlage H.

7.5 Harmonisatie met de andere onderdelen van het gemeentefonds

Gedurende het onderzoek is afstemming geweest met Cebeon over definities van maatstaven en is getoetst of de waarden van gemeenschappelijke maatstaven met elkaar overeenkwamen. Daarnaast is door de stuurgroep besloten dat voor maatstaven krimp en de fysieke centrumfunctie Cebeon de maatstaf zou definiëren en het sociale domein hier volgend in is. De reden hiervoor is dat deze maatstaven relevanter zijn voor het fysieke domein van voor het sociale domein.

Krimp

Krimpproblematiek kan op verschillende manieren tot kosten leiden. De meest directe manier is door afbouw van voorzieningen. Zo kan het nodig zijn om locaties te sluiten, terwijl huisvestingslasten doorlopen. Ook zijn er andere opgaven in gebiedsontwikkeling.

⁶⁵ Deze maatstaf was ook al opgenomen in het verdeelmodel jeugd, maar de gegevens waarop hij gebaseerd was, zijn gebaseerd op een steekproef en verouderd. Inmiddels zijn actuele en integrale data beschikbaar.

Inhoudelijk spelen deze aspecten vooral in het fysieke gedeelte van het gemeentefonds en bij onderwijshuisvesting.

Daarnaast kan krimp op indirecte wijze leiden tot een ander kostenpatroon. Dit wordt veroorzaakt door aspecten die samenhangen met krimp, zoals een meer vergrijsde bevolking of een lage bevolkingsdichtheid. Dat soort indirecte effecten treden echter ook op in gemeenten waar geen krimp speelt, maar die wel een vergelijkbare bevolkingssamenstelling of bevolkingsdichtheid hebben. Deze indirecte effecten behoren dus beschreven te worden door de maatstaven die direct betrekking hebben op het betreffende effect, zoals voor deze specifieke voorbeelden het aantal ouderen of de omgevingsadressendichtheid.

Aangezien het directe effect van krimp – een andere kostenstructuur gerelateerd aan de *verandering* van de bevolking – in het sociaal domein minder van belang zijn dan in het fysieke domein, is door de stuurgroep besloten dat het sociale domein het fysieke domein volgt in de omgang met krimp.

De krimpmaatstaf in het fysieke domein

Voor de krimpmaatstaf heeft Cebeon de tienjarige ontwikkeling in bevolkingsaantallen als basis genomen. Daarnaast heeft Cebeon op basis van deze maatstaf een indeling gemaakt van gemeenten van zeer sterke krimp naar zeer sterke groei. Deze laatste gegevens zijn ook met AEF gedeeld.

Het bleek dat de krimpmaatstaf geen verklarende waarde had voor de kosten in het fysieke domein, en daar dus niet in de modellen terugkwam. In aansluiting hierop is deze maatstaf uiteindelijk niet toegevoegd aan de maatstaven set van het sociale domein.

Fysieke centrumfunctie

In de huidige gemeentefondsverdeling zijn twee maatstaven opgenomen om de centrumfunctie van een gemeente te beschrijven: het lokale en regionale klantenpotentieel. Deze maatstaven zijn ooit in de verdeling opgenomen om te kostenpatronen beschrijven van gemeenten die kosten maken voor inwoners van andere gemeenten, bijvoorbeeld door de aanwezigheid van een schouwburg of soortgelijke voorzieningen. Het betreft hier dus niet de kosten die centrumgemeenten beschermd wonen, maatschappelijk opvang of vrouwenopvang maken.

In het sociale domein maken gemeenten in beginsel geen kosten voor inwoners van andere gemeenten: voorzieningen zijn primair gericht op de eigen inwoners. Het blijkt echter dat de huidige maatstaven voor de centrumfunctie ook kosten voor het sociale domein verklaren. De inhoudelijke achtergrond hiervan is dat maatstaven die de aantrekkingskracht beschrijven ook correleren met grootstedelijke problematiek, waarin bijvoorbeeld cumulatie van problemen een rol speelt. Dit is geen causale relatie, maar wel een verklaring dat de maatstaven centrumfunctie terugkomen in verdeelmodellen sociaal domein.

De definities van deze maatstaven om de centrumfunctie van een gemeente te beschrijven zijn inhoudelijk niet goed onderbouwd. Zo zijn wisselwerkingen tussen kernen alleen bepaald op basis van het aantal inwoners en de hemelsbrede afstand tussen kernen, en wordt de wisselwerking slechts tot een bepaalde afstand meegenomen (zie Bijlage F voor de exacte definities). Voorafgaand aan het herijkingsonderzoek is daarom een onderzoek gedaan naar een maatstaf met een betere inhoudelijke onderbouwing.⁶⁶ Hierin werd gezocht naar een

⁶⁶ Onderzoek gemeenten met een centrumfunctie, Panteia, 2019.

maatstaf waarin de aantrekkingskracht van het economische en historische karakter van kernen beter tot haar recht zou komen. Daarnaast werd geadviseerd om te werken met reisafstanden in plaats van hemelsbrede afstanden, aangezien dit de reisbereidheid beter benadert. Het ontwikkelen van deze nieuwe maatstaf is gedaan door Cebeon.

Een centrummaatstaf met een economisch en historisch karakter ligt niet voor de hand voor het sociale domein. In het kader van het harmoniseren van maatstaven is echter afgesproken dat het effect van de nieuw ontwikkelde maatstaf wel getoetst zou worden. Uiteindelijk zijn drie maatstaven ontwikkeld: voor lokale, regionale en landelijke centrumfunctie. Het economische en historische karakter werd niet expliciet gewogen, maar via de omgevingsadressendichtheid, wat de maatstaf neutraler maakt en daarmee mogelijk meer bruikbaar voor het sociale domein. Deze maatstaven waren half december beschikbaar en zijn toen getoetst in de regressie. De definities van deze maatstaven zijn opgenomen in Bijlage F en de afwegingen rond de toets zijn beschreven in hoofdstuk 12.

Aantal kernen

De betekenis van het aantal kernen in de verdeling is op onderdelen verschillend in het sociale of het fysieke domein. Het aantal kernen in een gemeente kan namelijk op twee verschillende manieren een opdrijvend effect hebben op de kosten:

- Als het van een voorziening van belang is dat hij in iedere kern aanwezig is, zorgt een extra kern voor extra kosten. Dit speelt vooral in het fysiek domein. In het sociaal domein kan deze achtergrond echter ook spelen, zeker voor het cluster sociale basisvoorzieningen.
- Er zijn ook voorzieningen die slechts in één of enkele kernen aanwezig hoeven te zijn, maar in dat geval wel leiden tot extra kosten doordat mensen over grotere afstanden naar de voorziening toe vervoerd moeten worden. In dat geval zorgt een extra kern voor extra kosten per inwoner. Dit speelt vooral in het sociaal domein en minder in het fysiek domein.

De eerste mogelijke achtergrond leidt tot het opnemen van het aantal kernen in de regressieanalyse, terwijl bij de tweede mogelijke achtergrond het aantal kernen maal het aantal inwoners voor de hand ligt. Waar in het fysiek domein alleen het aantal kernen is opgenomen, zijn in het sociaal domein beide opties in de regressieanalyse opgenomen.

7.6 De peildatum van de maatstaven

Bij het verzamelen van gegevens moet een keuze gemaakt worden voor een peildatum: een moment of tijdsbestek waarop de gegevens betrekking hebben.

Bij het construeren van de modellen hebben we gewerkt met de waardes van de maatstaven op 1 januari 2017 of 31 december 2016 als deze beschikbaar waren. Bij maatstaven die over een heel jaar gaan, hebben we de gegevens over het jaar 2017 gebruikt als deze beschikbaar waren. Hier hebben we voor gekozen omdat we werkten met de kosten van gemeenten in 2017. Een vergelijking met de waarde van maatstaven van (begin) 2017 geeft zo de meest zuivere inschatting geeft van het verband tussen maatstaven en kosten.

Als het verdeelmodel ingevoerd wordt en de budgetten berekend worden, zullen de gegevens van het jaar zelf nog niet altijd beschikbaar zijn. In dat geval wordt als peildatum voor de berekening de meest recente datum waarover gegevens beschikbaar zijn gebruikt.

Andersson Elffers Felix

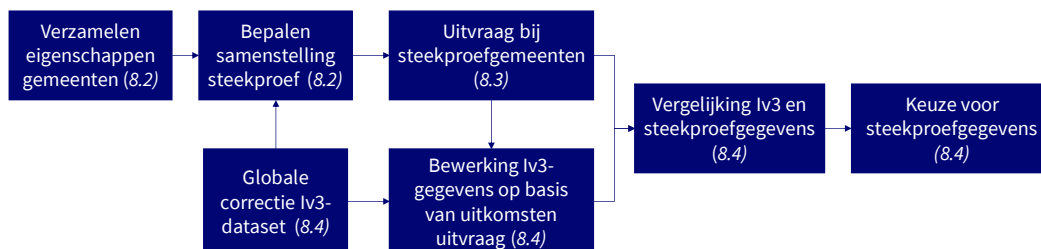
In de praktijk betekent dit dat de budgetten op sommige onderdelen uit de modellen achter kunnen lopen op de kosten die gemeenten maken. Door de meest recent beschikbare gegevens te gebruiken, wordt dit effect geminimaliseerd. Daarnaast is bij de selectie van maatstaven gelet op de stabiliteit van de maatstaf. Het effect van 'een jaar achterlopen' is dus beperkt.

8 Verzamelen en opschonen van gegevens

Verdeelmodellen voor het gemeentefonds zijn kostengeoriënteerd: ze volgen de objectief verklaarbare kosten van gemeenten. Dat betekent dat gedetailleerd inzicht nodig is in de financiële gegevens van gemeenten. Zoals beschreven in hoofdstuk 3.4 hebben we daarvoor onderzoek gedaan bij een steekproef van gemeenten.

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe we tot een steekproef van gemeenten gekomen zijn en hoe we bij deze gemeenten gegevens verzameld en gevalideerd hebben. Daarnaast beschrijven we welke bewerkingen we op de basisgegevens gedaan hebben om de juiste kosten toe te rekenen aan verschillende inhoudelijke posten. Tot slot gaan we in op de vergelijking van de uitkomsten met lv3-gegevens en de betekenis hiervoor voor de keuzes in het onderzoek. Correcties die we gedaan hebben op de resulterende dataset zijn beschreven in hoofdstuk 9.

In de figuur hieronder staat aangegeven welke stappen hiervoor gezet zijn, en in welke paragraaf deze nader toegelicht worden.



Figuur 18 Stappen in het verzamelen en opschonen van gegevens

8.1 Vooraf: uitgaan van netto lasten

Voor een goed begrip van de verzamelde gegevens staan we eerst kort stil bij enkele uitgangspunten in begroten en verantwoorden door gemeenten. De manier waarop gemeenten moeten begroten en verantwoorden is vastgelegd in het BBV. Hierin wordt uitgaan van een stelsel van baten en lasten. Daarin worden uitgaven en inkomsten als last toegerekend aan het jaar waarin de activiteit, dienstverlening of gebruik van een voorziening plaatsvindt. Dat betekent bijvoorbeeld dat een investering in het gebouw wordt uitgesmeerd over de jaren dat het gebouw in gebruik is. Op die manier is er meer inzicht in wat de activiteiten van een gemeente kosten.

Kosten en lasten

De lasten van een gemeente in een bepaald jaar zijn de uitgaven die toegerekend zijn aan dat betreffende jaar. De uitgave kan dus in het jaar zelf hebben plaatsgevonden, maar ook in een eerder of later jaar (dit laatste is bijvoorbeeld mogelijk bij nagekomen facturen). Kosten zijn vrijwel gelijk aan lasten, maar deze laatste bevatten ook verliezen, bijvoorbeeld door het afstoten van vaste activa. Verliezen zijn in het sociale domein beperkt relevant, waardoor kosten en lasten in het sociaal domein in de praktijk hetzelfde zijn.

Het gemeentefonds gaat uit van de *noodzakelijke kosten*. Het verschil tussen kosten en noodzakelijke kosten is meer een inhoudelijke dan een financieel-technische afweging waar we in hoofdstuk 9 nader bij stilstaan.

Naast de lasten zijn ook de baten van belang. Ook deze horen geboekt te worden op het jaar waarop ze betrekking hebben. De algemene baten⁶⁷ worden onderzocht in het andere gedeelte van het onderzoek. Als basis voor de verdeling wordt uitgegaan van de netto lasten: het saldo van baten en lasten.

Netto lasten

Gemeenten ontvangen een aantal taakgerelateerde baten. Een voorbeeld zijn eigen bijdragen voor de Wmo: deze zijn duidelijk gerelateerd aan de voorziening waar de eigen bijdrage voor betaald wordt. Gemeenten ontvangen echter ook baten via uitlenen van personeel of verhuur van (delen van) gebouwen. Ook deze baten worden gesaldeerd opgenomen. Als een gemeente slechts een deel van het gebouw gebruikt, moeten immers niet de volledige lasten voor dit gebouw opgenomen worden als basis voor de verdeling, maar moet uitgegaan worden van het saldo van baten en lasten.

8.2 Bepalen samenstelling van de steekproef

In het onderzoek naar de methode is geconcludeerd dat het de voorkeur had om als basis voor de regressie de lv3-gegevens van alle gemeenten te gebruiken. Dit is om verschillende redenen echter niet zonder aanpassingen mogelijk. De belangrijkste redenen hiervoor zijn onderstaand samengevat.

- De lv3-gegevens worden **niet inhoudelijk gecontroleerd**. Het is uit eerdere onderzoeken bekend dat niet alle gemeenten alle posten consistent op de juiste taakvelden boeken. Ook zijn er geen inhoudelijke achtergronden van de opgevoerde baten en lasten bekend.
- Volgens het BBV moet **overhead** geboekt worden op een apart taakveld. Voor het onderzoek wordt onderscheid gemaakt tussen taakgerelateerde en algemene overhead. Het is niet mogelijk dit onderscheid te maken op basis van de lv3.
- Onderdelen die niet meegenomen worden in het onderzoek (zoals WSW of beschut werk) zijn soms ondergebracht op hetzelfde taakveld als onderdelen die wel meegenomen worden. Dat betekent dat deze kosten niet precies te **isoleren** zijn.
- Maatschappelijke opvang, beschermd wonen en vrouwenopvang moeten op hetzelfde taakveld geboekt worden, terwijl het drie **verschillende verdeelmodellen** betreft.

⁶⁷ De Onroerend Zaakbelasting en Overige Eigen Middelen

Andersson Elffers Felix

Aan het begin van het onderzoek hebben we daarom bij een steekproef van gemeenten een uitvraag uitgezet met drie doelen:

- om zicht te krijgen op de **inhoudelijke achtergronden** van kostenpatronen bij steekproefgemeenten;
- om de lv3 gegevens te kunnen **corrigeren**;
- om te toetsen of de lv3 gegevens een voldoende **betrouwbare dataset** kunnen vormen voor de regressieanalyse.

Bij de selectie van de steekproef hebben we rekening gehouden met de mogelijkheid dat het uiteindelijk niet mogelijk zou zijn om de lv3-gegevens te gebruiken als basis voor de regressie. In dat scenario, dat uiteindelijk ook de uitkomst was van de vergelijking, was de terugvaloptie om de regressie uit te voeren op basis van de gegevens van de steekproefgemeenten.

Het gebruik van een steekproef is een gebruikelijke statistische methode om modelschattingen mee te maken. Bij een goede steekproef is de uitkomst van een modelschatting ook geldig voor gemeenten die niet in de steekproef zitten. Daarvoor is het van belang dat de steekproef voldoende representatief is: de steekproef moet een goede afspiegeling zijn van de Nederlandse gemeenten. Dit betekent dat de steekproef voldoende groot moet zijn. Over het algemeen geeft een grotere steekproef meer betrouwbare resultaten.

Aan bovenstaande aspecten is bij het samenstellen van de steekproef veel aandacht besteed. Daarnaast was het, voor een integraal beeld van de gemeenten, van belang dat AEF en Cebeon beide dezelfde steekproef hadden.

Opstellen selectiecriteria

Zoals bovenstaand omschreven, is het van belang dat verschillende soorten gemeenten goed vertegenwoordigd zijn in de steekproef. De selectie van steekproefgemeenten moet daarom zorgvuldig worden bepaald. We hebben aan het begin van het proces een set van criteria samengesteld waarop de geselecteerde steekproef voldoende representatief moest zijn. Deze is afgestemd met de begeleidingscommissies en de stuurgroep. Dit leidde tot onderstaande lijst met criteria voor het sociaal domein.

Tabel 15 Selectiecriteria steekproef

Onderwerp	Criteria
Demografische structuurkenmerken	<ul style="list-style-type: none">— Aantal inwoners— Leeftijdsopbouw en huishoudensopbouw— Groei of krimp
Sociaaleconomische structuurkenmerken	<ul style="list-style-type: none">— Gemiddeld inkomen en gebruik bijstand— Aanwezigheid achterstandsgroepen
Gezondheidskenmerken	<ul style="list-style-type: none">— Medicijngebruik— Ervaren gezondheid
Geografische ligging	<ul style="list-style-type: none">— Regionale spreiding over provincies— Centrum- of randgemeente— Stedelijkheid— Aantal kernen

Onderwerp	Criteria
Feitelijke netto uitgavenpatronen o.b.v. lv3	<ul style="list-style-type: none"> – Totaalkosten sociaal domein – Kosten voor (combinaties van) lv3-taakvelden
Gebruik	<ul style="list-style-type: none"> – Jongeren in jeugdhulp en groei daarvan – Jongeren geholpen door sociale wijkteams – Type verwijzer in jeugdhulp – Cliënten Wmo ambulant – Cliënten beschermd wonen – Loonkostensubsidie

We hebben op verzoek van de begeleidingscommissies en de stuurgroep onderzocht of criteria gerelateerd aan schuldhulpverlening toegevoegd konden worden. Helaas bleek hiervoor op korte termijn geen data beschikbaar op het juiste niveau. Informatie van de Raad voor de Rechtspraak was ten tijde van het samenstellen van de steekproef alleen beschikbaar per arrondissement en data rondom betalingsproblemen zorgverzekering waren op korte termijn alleen beschikbaar over de G4.

Selecteren van gemeenten

Aan de hand van bovenstaande lijst van criteria kon een steekproef van gemeenten geselecteerd worden. Daarvoor zijn de gegevens voor de genoemde criteria verzameld. Voor de lv3-uitgavenpatronen is gewerkt met een globaal opgeschoond lv3-bestand, waarin de overhead aan taakvelden was toegerekend naar rato van het saldo van salarislasten en uitgeleend personeel (zie ook later).

Vervolgens hebben we voor ieder criterium gezocht naar voldoende stratificatie van gemeenten. Daarvoor is de totale populatie van Nederlandse gemeenten per criterium opgedeeld in een aantal categorieën. De categorieën zijn zo gekozen dat in iedere categorie (ongeveer) even veel gemeenten zitten. Voor het criterium ‘percentage ouderen’ hebben we bijvoorbeeld de volgende categorieën gemaakt als percentages van het totale aantal inwoners.

Tabel 16 Categorieën voor het percentage ouderen

% ouderen	Waarden tussen	Aantal gemeenten
Erg laag	Minder dan 18%	76
Laag	18% - 20%	76
Gemiddeld	20% - 21%	76
Hoog	21% - 23%	76
Erg hoog	Meer dan 23%	76
Totaal		380

Vervolgens zijn gemeenten zo geselecteerd voor de steekproef dat van elk criterium alle categorieën voldoende gerepresenteerd waren. Dit was een iteratief proces, waarbij telkens naar het totaalbeeld op alle criteria gekeken werd. Immers, het vervangen van één gemeente door een andere gemeente kan op alle criteria een verschuiving geven. In dit proces is ook

afgestemd met Cebeon, om samen tot één steekproef te komen die voor beide onderzoeken van voldoende kwaliteit was.

Gezien het aantal criteria om mee te wegen was het niet mogelijk om van iedere groep exact hetzelfde aandeel in de steekproef mee te nemen. Wel is gestreefd naar een verdeling waar alle categorieën voldoende vertegenwoordigd waren. Om voldoende inzicht te hebben in de meest 'extreme' gemeenten is extra aandacht besteed aan een goede vertegenwoordiging van gemeenten in de uiterste categorieën. Voor het percentage ouderen gaf dit bijvoorbeeld het volgende beeld:

Tabel 17 Voorbeeld percentage ouderen

% ouderen	Waarden tussen	Aantal gemeenten	Aantal in steekproef	Percentage van de totale groep in de steekproef
Erg laag	Minder dan 18%	76	26	34%
Laag	18% - 20%	76	22	29%
Gemiddeld	20% - 21%	76	19	25%
Hoog	21% - 23%	76	14	18%
Erg hoog	Meer dan 23%	76	23	30%
Totaal		380	104	

In aanvulling op deze algemene werkwijze om tot een steekproef met voldoende representativiteit te komen, zijn nog enkele specifieke keuzes gemaakt om te zorgen voor voldoende stratificatie: voor elk van de relevante eigenschappen moeten er meerdere gemeenten in de steekproef zitten, zodat enerzijds alle relevante eigenschappen meegenomen zijn, en anderzijds uitgesloten wordt dat toevalligheden in kostenpatronen voor specifieke gemeenten landen in het model. Naar aanleiding daarvan is de steekproef op een aantal punten aangepast.

- Wegens de bijzondere positie en de grote onderlinge verschillen (vooral in het fysieke domein) is besloten om alle G4-gemeenten op te nemen.
- Voor voldoende stratificatie zijn ook twee Waddeneilanden opgenomen; vanwege de bijzondere situatie van deze gemeenten was het van belang om te zorgen dat deze ook voldoende vertegenwoordigd waren in de steekproef.
- Er zijn relatief veel grote gemeenten opgenomen, zodat er voldoende centrumgemeenten maatschappelijke opvang, beschermd wonen en vrouwenopvang in de steekproef opgenomen zijn.
- Er is een extra gemeente in Zeeland opgenomen omdat in die provincie geen natuurlijke centrumgemeente is. Deze functie wordt vervuld door verschillende middelgrote gemeenten. De begeleidingscommissie gaf aan dat dit zou kunnen leiden tot een afwijkend kostenpatroon.
- Tot slot zijn herindelingsgemeenten in beginsel niet meegenomen, aangezien het lastig is om voor deze gemeenten over meerdere jaren goed inzicht in de kosten te krijgen. Op enkele punten hebben we een uitzondering gemaakt. In dat geval is vooraf overlegd met de betreffende gemeente of het mogelijk zou zijn om de gegevens op consistente wijze aan te leveren.

Gedurende het onderzoek hebben verschillende gemeenten aangegeven dat ze graag deel wilden nemen aan de steekproef. Waar mogelijk is hiermee rekening gehouden: gemeenten die zelf gemotiveerd zijn om deel te nemen aan het onderzoek, zullen immers tot een hogere en kwalitatief betere respons leiden. Gezien bovenstaande randvoorwaarden was het echter regelmatig niet mogelijk om deze gemeenten op te nemen in de steekproef. Een eventuele bias door 'zelfmelders' is dus ondervangen door de uitgebreide set van criteria.

Technische toelichting: toets op effect van grote gemeenten

Zoals hierboven genoemd, zijn er relatief veel grote gemeenten opgenomen. In het onderzoek is daarom getoetst wat dit betekent voor de uitkomsten van het model door de steekproef te herwegen. Dat betekent dat groepen gemeenten meer of minder belangrijk gemaakt worden in de regressie als zij relatief minder respectievelijk meer vertegenwoordigd zijn in de steekproef. Daaruit bleek dat de aansluitverschillen voor kleine gemeenten zeer vergelijkbaar waren, maar voor grote gemeenten, zeker de G4, op clusterniveau groter werden bij de herwogen steekproef. Bij de optelling van de clusters bleken plussen en minnen over verschillende clusters uit te middelen voor de twee methodes. Daaruit kan geconcludeerd worden dat de steekproef die gehanteerd wordt in het onderzoek voor alle gemeenten borgt dat de verdeling de objectief verklaarbare kosten volgt.

Definitieve steekproef

In totaal zijn 104 gemeenten uitgenodigd om deel te nemen aan de steekproef. Hiervan hebben er uiteindelijk 91 alle benodigde gegevens aangeleverd en vragen beantwoord. De meeste gemeenten die zijn uitgevallen, konden binnen hun gemeenten niet genoeg personele capaciteit vrijmaken om gegevens aan te leveren en vragen te beantwoorden. Van twee gemeenten kon op basis van de aangeleverde informatie de toerekening van de overhead niet gedaan worden en is in overleg met Cebeon besloten om de gegevens niet te gebruiken.⁶⁸ Voor één gemeente was het niet mogelijk om de overhead integraal goed toe te rekenen, maar was het onderdeel sociaal domein wel voldoende betrouwbaar om de gegevens te gebruiken.

Bijlage I bevat een lijst van alle uitgenodigde en definitieve steekproefgemeenten.

Scores op selectiecriteria

Vooraf was er rekening mee gehouden dat er mogelijk gemeenten niet zouden deelnemen. Hoewel er tussentijds inderdaad gemeenten zijn afgevallen, scoort de definitieve steekproef goed op de selectiecriteria. In Bijlage I is voor alle criteria de representativiteit van de oorspronkelijke en definitieve steekproef opgenomen.

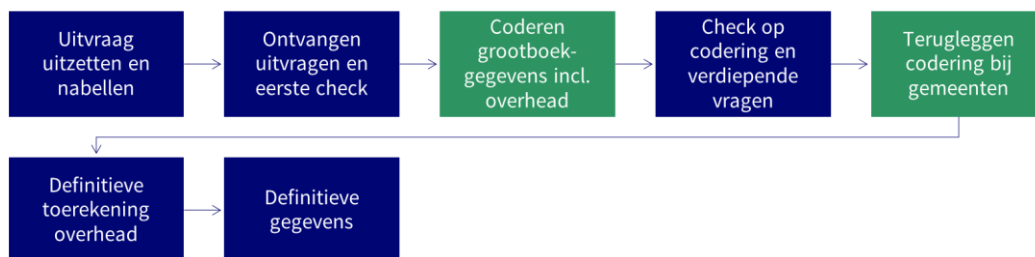
Voor alle criteria neemt voor elke categorie meer dan 10% van de totale groep gemeenten deel aan de uitvraag. Bij de categorieën met relatief lage scores is bovendien een goede vertegenwoordiging van de naastgelegen categorieën. Gezien het grote aantal criteria is dat een zeer goede score op de selectiecriteria.

⁶⁸ De toerekening van overhead is onderdeel van het andere gedeelte van het onderzoek. Bij onbetrouwbare toerekening van overhead zijn echter ook de gegevens van het sociale domein onvoldoende betrouwbaar om te gebruiken.

8.3 Uitvraag bij steekproefgemeenten

De uitvraag bij steekproefgemeenten had betrekking op beide percelen en is daarom in nauwe samenwerking met Cebeon uitgevoerd, met een duidelijke rolverdeling voor de verschillende stappen.

Onderstaande figuur toont alle stappen van het proces. De blauwe stappen vielen onder de verantwoordelijkheid van AEF, de groene stappen zijn door Cebeon uitgevoerd. We zullen deze stappen één voor één beschrijven.



Figuur 19 Stappen in het uitvraagproces

Vooraf: dank aan gemeenten

Deelname aan de steekproef vroeg een significante tijdsinvestering van deelnemende gemeenten. Wij willen hen daarom nadrukkelijk bedanken voor alle moeite die ze hebben gestoken in het aanleveren van de gegevens en het beantwoorden van onze vele vragen.

Ook willen we de leden van de begeleidingscommissie en een aantal warme contacten in ons netwerk bedanken voor hun hulp bij het motiveren van collega's en collega- gemeenten om deel te nemen of om nog *nét* een trede dieper in hun stukken te duiken. Een uiteindelijke steekproef van 91 gemeenten en een respons van 88% is uitzonderlijk voor een dergelijk onderzoek. Dankzij deze hoge respons hebben we kunnen werken met een dataset die de totale populatie van Nederlandse gemeenten zeer goed beschrijft.

Uitvraag en eerste check

Onderstaand beschrijven we de onderzoeksstappen die we uitgevoerd hebben voor de uitvraag en de eerste check.

Opstellen van de uitvraag

Het inzicht in de kosten per gemeente is gebaseerd op de grootboekgegevens. Deze komen direct uit de financiële administratie, waardoor het zeker is dat alle kosten meegenomen worden en interpretatieverschillen tussen gemeenten zoveel mogelijk vermeden worden.

Niet alle benodigde informatie is echter uit de grootboekgegevens te halen. Voor de informatie waarvan verwacht werd dat hij bij een groot aantal gemeenten niet eenduidig uit de grootboeken zou volgen, zijn aanvullende vragen gesteld. Deze zijn uiteraard tot een minimum beperkt, om gemeenten zo min mogelijk te belasten. Er waren verschillende redenen om aanvullende vragen te stellen.

- **Kosten lopen clusteroverstijgend in elkaar over.** In veel wijkteams wordt bijvoorbeeld ook hulpverlening gedaan, of werkzaamheden rond participatie. Deze horen echter in een ander cluster. Ook voor maatschappelijke opvang, beschermd wonen en vrouwenopvang zijn kosten om die reden apart uitgevraagd.

Andersson Elffers Felix



- **Er is extra informatie nodig om correcties te doen** op de kosten omdat bepaalde onderdelen op een andere manier meegenomen worden in de kosten. Deze worden nader omschreven in hoofdstuk 9, maar de vragen zijn wel meegenomen in de uitvraag.
- **Bepaalde onderdelen vallen buiten het onderzoek.** Dit geldt bijvoorbeeld voor kosten voor de WSW, Beschermd wonen, Maatschappelijke Opvang en Vrouwenopvang. Voor grote kostenposten is het van belang de bijbehorende budgetten goed van de andere budgetten te kunnen scheiden. Op basis van de uitgevraagde gegevens is de codering op deze onderdelen getoetst en waar nodig aangescherpt.
- **Er is extra informatie nodig om gegevens te duiden.** Dit gold bijvoorbeeld voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang, maar er zijn ook algemene vragen gesteld over beleids- en inrichtingskeuzes van gemeenten op bepaalde onderdelen.

De oorspronkelijke uitvraag was relatief veelomvattend, omdat op het moment dat hij werd uitgezet nog geen besluit was genomen over de clusterindeling. De uitvraag moest dus flexibel genoeg zijn om de verschillende opties die voorlagen te accommoderen. Dat zorgde uiteraard ook voor een grotere belasting van gemeenten. Naarmate opties voor de clusterindeling afvielen, is naar gemeenten die de betreffende vragen nog niet beantwoord hadden gecommuniceerd dat deze konden vervallen.

Resulterende uitvraag

Aan alle deelnemende gemeenten is een uitvraag gestuurd. Deze uitvraag bevatte een invul-Excel en een lijst van benodigde documenten. Onderstaand overzicht toont de onderwerpen die werden uitgevraagd in de invul-Excel en de documenten die gemeenten gevraagd werden aan te leveren. De cursief geprinte grijs gearceerde onderdelen van deze uitvraag hadden betrekking op het onderzoek van het andere gedeelte van het gemeentefonds. U kunt de uitvraag voor zover deze betrekking had op het sociaal domein vinden in Bijlage J.

Tabel 18 Tabbladen invul-Excel voor de uitvraag

	Tabbladen invul-Excel
	1. Contactgegevens
	2. Toelichting grootboek (conversie gemeentelijke producten naar Iv3-taakvelden)
	3. <i>Bestuur</i>
	4. <i>Veiligheid</i>
	5. <i>Educatie</i>
	6. <i>Investeringsopgaven</i>
	7. <i>Openbare ruimte</i>
	8. <i>VHROSV</i>
	9. <i>Riolering en reiniging</i>
	10. Regionale samenwerking
	11. Centrumgemeenten BW
	12. Wijkteams en toegang
	13. Overige info sociaal domein
	Documenten (meest recente versie in pdf of excelformat)
	Grootboekgegevens (gehele exploitatie, op FCL en ECL niveau)
	<i>Financiële verordening (FV)</i>
	<i>Nota grondbeleid</i>
	<i>Staat van geactiveerde kapitaaluitgaven (staat C)</i>
	<i>Stuk waarin is opgenomen: - afschrijvingstermijnen; - rentepercentage</i>
	De voorjaarsnota

Jaarstukken 2016, 2017 en 2018 (indien beschikbaar)
Programmabegrotingen 2018 en 2019
<i>Nota reserves en voorzieningen</i>
<i>Overzicht stand reserves per jaar op 1 januari voor de jaren: 2009 t/m 2019 (staat D)</i>
<i>Beleidsdocument met overzicht gebiedsontwikkelplannen</i>
<i>Beheer- en beleidsplannen voor wegen en water (infrastructuur)</i>
<i>Beheer- en beleidsplan voor riolering</i>
Regioplan beschermd wonen

In de periode na de eerste uitvraag is regelmatig contact geweest met gemeenten om te vragen of zij de uitvraag goed ontvangen hadden en de informatie binnen de voorgestelde tijdslijnen zouden kunnen opleveren. In deze periode stelden gemeenten veel vragen aan AEF over diverse zaken, variërend van onduidelijkheden in het uitvraagformat tot vragen over bijvoorbeeld de toedeling van kosten naar specifieke taakvelden en het uitsplitsen van de kosten voor wijkteams.

Eerste check

93 gemeenten hebben de uitvraag ingevuld en teruggestuurd naar AEF⁶⁹. Voordat deze gegevens werden gebundeld en doorgestuurd naar Cebeon is hierop een eerste check gedaan. Hierbij werd gecontroleerd op volledigheid en op of de juiste informatie over de grootboeken is aangeleverd.

Als er informatie ontbrak of incorrect leek is steeds direct contact opgenomen met de gemeente om in overleg te kijken wat er nog aangevuld of gecontroleerd kon worden.

Coderen grootboekgegevens

Om ervoor te zorgen dat alle posten in precies één onderzoek meegenomen worden is de initiële codering van de grootboekgegevens door Cebeon gedaan. Voor de volledigheid beschrijven we onderstaand kort het proces.

De grootboekgegevens zijn de financiële administratie van de gemeente. Afhankelijk van de mate van detaillering in de administratie van de gemeente bestaan ze uit enkele duizenden tot meer dan 50.000 regels. Op elk van die regels staan kosten voor een bepaalde post. Om gegevens aan te leveren voor lv3-informatie, koppelt de gemeente aan elk van die regels een lv3-taakveld en een lv3-categorie.⁷⁰

Op veel onderdelen was een grotere verfijning nodig dan het taakveldniveau. Ten behoeve van een codering heeft AEF aan Cebeon aangeleverd op welke manier de taakvelden uitgesplitst moesten worden. Dit overzicht is opgenomen in Bijlage K.

Cebeon is in de codering uitgegaan van het taakveld dat de gemeente aan een kostenpost gekoppeld heeft, en de door gemeenten gehanteerde productindelingen. Bij veel gemeenten zijn aanpassingen gedaan in het taakveld om de lasten van gemeenten eenduidig met elkaar te kunnen vergelijken. Zo zijn de gegevens gecorrigeerd voor veelvoorkomende onvolkomenheden in de toedeling van posten. Cebeon heeft dit ook voor het sociaal domein

⁶⁹ Zoals eerder aangegeven bleek het bij twee gemeenten op basis van de aangeleverde gegevens niet mogelijk om de overhead correct toe te rekenen. De gegevens van deze gemeenten zijn in eerste instantie wel geanalyseerd.

⁷⁰ De relevante taakvelden zijn beschreven in hoofdstuk 5. Economische categorieën zijn bijvoorbeeld salarissen en sociale lasten, belastingen of huren.

uitgevoerd, waar mogelijk. Voor posten waarbij dit niet op eenduidige wijze mogelijk was, of waarbij er onduidelijkheden waren over de inhoud van posten, heeft Cebeon dit aan AEF teruggekoppeld. AEF heeft hierover vragen gesteld aan gemeenten.

Daarnaast heeft Cebeon de initiële toerekening van de overhead uitgevoerd. Vervolgens is het gecodeerde bestand aan AEF opgeleverd.

Toerekening overhead

De omgang met overhead was onderdeel van het andere gedeelte van het onderzoek, dat uitgevoerd werd door Cebeon. Voor de volledigheid nemen we hier een korte omschrijving van de werkwijze op.


- Er wordt onderscheid gemaakt tussen taakgerelateerde overhead (overheadkosten die gerelateerd zijn aan een specifieke taak) en algemene overhead (PIOFACH⁷¹-gerelateerde kosten).
- Algemene overhead wordt aan het cluster bestuur en ondersteuning toegerekend, taakgerelateerde overhead wordt waar mogelijk aan de inhoudelijke taak toebedeeld waar het bij hoort.
- Taakgerelateerde overhead die door gemeenten niet rechtstreeks aan taakvelden is toegerekend, wordt toegerekend aan (sub)-taakvelden naar rato van het saldo van de BBV-categorieën 'salarissen en sociale lasten' en 'uitgeleend personeel', waarbij bestuurders en personeel van SW-bedrijven dat in dienst is bij de gemeente zijn uitgezonderd.
- Enkele gemeenten voeren hun taken uit via een ambtelijk samenwerkingsverband. Voor deze gemeenten wordt de overhead toegerekend naar rato van de toerekeningen aan dit samenwerkingsverband.

De initiële toerekening van overhead is uitgevoerd door Cebeon. Op basis van de definitieve codering heeft AEF de definitieve overheadbedragen binnen het sociaal domein volgens dezelfde rekenregels toegerekend.



Check op codering en verdiepende vragen

Na het coderen van de grootboekgegevens door Cebeon heeft AEF een verdiepende analyse gedaan. Daarbij zijn posten in samenspraak met de gemeente preciezer uitgesplitst binnen het taakveld en hebben we een aantal controlestappen uitgevoerd, waarvan er onderstaand ter illustratie een aantal zijn opgenomen.

Tabel 19 Voorbeeld van controlestappen

 Consistentie binnen een gemeente
Zijn de baten en lasten over de jaren heen in de grootboekgegevens ongeveer vergelijkbaar, d.w.z. geen uitzonderlijk grote stijgingen of dalingen van jaar op jaar?
Zijn de baten en lasten voor WSW, Beschut Werk, sociale wijkteams en in het geval van een centrumgemeente van BW/MO/VO die de gemeente zelf in de uitvraag heeft ingevuld gelijk aan de gecodeerde lasten uit de grootboekgegevens?

⁷¹ Personeelszaken, Informatievoorziening, Juridische Zaken, Organisatie, Financiën, Automatisering, Communicatie, Huisvesting. Kosten voor directie (o.a. gemeentesecretaris) zijn hier ook bij betrokken.

	Coherentie tussen gemeenten
	Zijn de baten en lasten per inwoner op een taakveld in lijn met de gemiddelde lasten per inwoner in Nederland, of wijken ze sterk af?
	Geven alle gemeenten in een jeugdhulpregio bedragen op in het kader van regionale risicoverevening (of juist niet)?
	Coherentie met andere bronnen
	Zijn de aantallen cliënten die in relatie tot de Eigen Bijdrage genoemd worden in lijn met de cijfers van het CAK of GMSD?
	Zijn de netto lasten die gerelateerd zijn aan DU's van vergelijkbare omvang als de inkomsten uit die DU?

Bij gemeenten die wel grootboekgegevens hadden aangeleverd, maar niet de uitvraag hadden ingevuld, werden naar aanleiding van de gegevens in het grootboek gerichte vragen gesteld om de gegevens aan te vullen of te duiden.

Bij afwijking of onduidelijkheid hebben we verdiepende vragen gesteld aan gemeenten. Dit leidde tot meer inzicht in de gegevens, en regelmatig ook tot een aanpassing van de codering. Omdat het beantwoorden van vragen veel tijd kost en we de belasting voor gemeenten waar mogelijk wilden beperken, hanteerden we een aantal vuistregels. Bijvoorbeeld:

- We hebben geen vragen gesteld over bedragen die dermate klein zijn dat ze vrijwel geen invloed op de analyse kunnen hebben. Daarbij hebben we rekening gehouden met de omvang van de gemeente (bijvoorbeeld: we stellen geen vraag over 10.000 euro bij een G4-gemeente, maar wel over 10.000 euro bij een hele kleine gemeente).
- We hebben geen prioriteit gegeven aan vragen over posten die mogelijk op een verkeerd (sub)-taakveld geboekt staan, maar wel op het juiste cluster. Deze posten worden immers in de analyse in het juiste cluster meegerekend. Dat betekent dat de onderverdeling naar clusters preciezer is dan de onderverdeling binnen clusters.

Alle deelnemende gemeenten hebben meerdere verdiepende vragen van ons ontvangen. Hieruit volgde een proces van vragen en antwoorden over en weer, waarin we samen met de gemeenten een zo kloppend mogelijk beeld vormden van alle posten.

Aandachtspunten bij de lv3-codering

Het blijkt dat een aantal onvolkomenheden in de vertaling naar lv3 bij meerdere gemeenten voorkomen. Deze zijn in de uitvraag dus relatief vaak gecorrigeerd.

Er zijn verschillende redenen dat gemeenten afwijken van de officiële lv3-codering. Enerzijds heeft dit te maken met het feit dat het aanleveren van lv3-gegevens voor gemeenten geen kerntaak is: een gemeente heeft zelf geen voordeel van goed aangeleverde lv3-informatie. Het is echter zeker geen onwil van gemeenten. We hebben voorbeelden van gemeenten die er door onze vragen achter kwamen dat onderdelen van hun lv3-codering niet klopten en hem naar aanleiding daarvan aanpassen. Het is echter ook begrijpelijk dat andere taken – zoals het opstellen van de jaarrekening en de begroting – meer prioriteit krijgen.

Prioritering bij gemeenten is echter niet de enige reden. Een deel van de bovenstaand gesignaleerde knelpunten worden veroorzaakt doordat de lv3-indeling niet aansluit bij de gemeentelijke praktijk of omdat de informatievoorziening niet eenduidig is.

Onderstaand hebben we de posten opgenomen die het vaakst verkeerd geboekt waren, inclusief een duiding van de reden daarvoor.

- **Dagbesteding** staat vaak niet onder het taakveld begeleide participatie geboekt, maar onder het taakveld maatwerkdienstverlening 18+. In veel gevallen blijkt het voor gemeenten lastig om deze kosten uit dit taakveld te isoleren. Daarnaast is de meeste dagbesteding in de praktijk gericht op ouderen; het onderbrengen bij begeleide participatie sluit dus niet aan bij de gemeentelijke praktijk. Dit was ook de aanleiding om dagbesteding in het cluster individuele voorzieningen Wmo op te nemen.
- **Schuldhelpverlening** hoort bij maatwerkdienstverlening 18+, maar wordt vaak elders geboekt. Dit komt voor op uiteenlopende posten, waaronder inkomensregelingen, samenkracht en burgerparticipatie, maar we zijn ook het taakveld geëscaleerde zorg 18+ tegengekomen. De gemeentelijke praktijk loopt hier sterk uiteen: sommige gemeenten hebben schuldhelpverlening ondergebracht bij Wmo, andere bij participatie. Wel is het goed mogelijk deze kosten te isoleren. Binnen het onderzoek hebben we deze kosten meegenomen in het cluster Participatie.
- De afbakening van het taakveld **wijkteams** betekent dat alleen toegang en toeleiding opgenomen moet worden, maar gemeenten boeken hier vaak ook hulpverlening die door wijkteams uitgevoerd wordt. Andersom komt het ook voor dat gemeenten hun kosten voor toegang en toeleiding op het taakveld samenkracht en burgerparticipatie boeken. Indien er nog onvoldoende duidelijkheid bestond op basis van de ingevulde vragen, is hier in het uitvraagproces op doorgevraagd. In het uiterste geval dat de toerekening niet volledig helder te krijgen was, hebben we de gemeente gevraagd om een zo goed mogelijke inschatting te maken. Op die manier is in de uitvraag grotendeels voor de onzekerheden gecorrigeerd. Voor de lv3-informatie is dit lastiger. De gemeentelijke praktijk op het gebied van wijkteams loopt zo uiteen dat hier op dit moment geen eenvoudige oplossing voor is. Wel kan betere informatievoorziening helpen: wij zijn een gemeente tegengekomen die door onduidelijke of incorrecte informatie over hoe zij posten behoorden te boeken op het verkeerde been waren gezet. Deze gemeente had zich in de materie verdiept, dus was zeker gemotiveerd om de lv3-informatie correct aan te leveren.
- **Gehandicaptenparkeerkaarten** staan vaak geboekt onder parkeren of parkeerbelasting, terwijl ze bij maatwerkvoorzieningen Wmo horen. Gemeenten geven deze taak op verschillende manieren vorm, maar de kosten zijn wel goed te isoleren.
- Gemeenten boeken regelmatig kosten die bij het taakveld **arbeidsparticipatie** horen bij het taakveld **begeleide participatie** en andersom. Ook het ministerie van SZW geeft echter aan dat beschut werk en WSW, die nu onder begeleide participatie vallen, eigenlijk bij arbeidsparticipatie zouden moeten horen.
- **Mantelzorgondersteuning** hoort bij het taakveld samenkracht en burgerparticipatie, maar wordt vaak geboekt op maatwerkvoorzieningen Wmo of maatwerkdienstverlening 18+. Waar het maatwerkdienstverlening voor mantelzorgers betreft, ligt dit wellicht voor de hand. Veel van deze posten zijn echter wel goed te identificeren.
- Soms wordt **pleegzorg** op het taakveld geëscaleerde zorg 18- geboekt, terwijl het volgens de omschrijving van het taakveld hoort bij maatwerkvoorzieningen 18-. Dit wordt mogelijk veroorzaakt doordat pleegzorg is opgenomen bij de steekwoorden van geëscaleerde zorg 18+, waardoor gemeenten op het verkeerde been worden gezet.
- **Aanvullend collectief vervoer** hoort officieel geboekt te worden op het taakveld samenkracht en burgerparticipatie. In de praktijk wordt het ook vaak geboekt op het taakveld maatwerkvoorzieningen Wmo, of samen met dagbesteding. Dit is een duidelijk voorbeeld waar lv3 niet aansluit op de gemeentelijke praktijk. Op alle drie deze taakvelden kunnen namelijk vervoersvoorzieningen geboekt worden, maar de aard is net anders. Veel gemeenten zijn bezig met integraal doelgroepenvervoer, waarbij deze

voorzieningen steeds dichterbij elkaar komen. In het onderzoek hebben we deze kosten zo goed mogelijk volgens de huidige grenzen toebedeeld, maar hier zijn veel grijze gebieden.

Omgang met reserves

Volgens het BBV dienen gemeenten reserves alleen in te zetten als egaliseringsreserve: met de reserves kunnen grote uitgaven in een bepaald jaar betaald worden of kunnen sterke schommelingen in kosten worden opgevangen. Dergelijke uitschieters in kosten geven geen goed beeld van structurele kosten. Om dit te ondervangen, zijn bestemmingsreserves in eerdere gemeentefondsonderzoeken gesaldeerd opgenomen: een onttrekking uit een bestemmingsreserve geldt als baat op het bijbehorende cluster, terwijl een toevoeging aan een bestemmingsreserve geldt als last op dat cluster.

In het sociale domein bestaan er veel minder uitgaven met een investeringskarakter dan in het fysieke domein.⁷² Het gebruik van een reserve als egaliseringsreserve is dus op inhoudelijke gronden veel minder aan de orde. Wel hadden gemeenten in de eerste jaren na de transitie nog weinig zicht op de kosten die zij konden verwachten. Daar zijn gemeenten op verschillende manieren mee omgegaan. Enerzijds zijn er verschillen in de manier waarop begroot werd, en anderzijds zijn gemeenten verschillend omgegaan met tekorten en overschotten.

- Gemeenten hebben verschillend beleid gevoerd wat betreft hun begroting. Enerzijds zijn er gemeenten die – zoals gebruikelijk – jaarlijks een zo goed mogelijke inschatting maken voor het daarop volgende jaar en hun begroting aanpassen aan de ervaringen van eerdere jaren. Anderzijds zijn er gemeenten die begroten op de inkomsten uit de IUSD, ook als zij weten dat dit niet passend is. Tot slot zijn er tussenvormen, waarbij gemeenten wel een inschatting maken die onderbouwd is met eerdere ervaringen, maar toch proberen terug te rekenen naar de IUSD en daardoor (over het algemeen) te optimistisch rekenen⁷³. In de loop van de tijd wisselen gemeenten ook van de ene naar de andere werkwijze.
- Daarnaast zijn gemeenten verschillend omgegaan met tekorten en overschotten, zowel ten opzichte van de begroting als binnen de begroting zelf. Waar de ene gemeenten de algemene reserve inzet voor tekorten en overschotten, werkt de andere gemeente met bestemmingsreserves, en zoeken weer andere gemeenten de dekking voor tekorten in andere domeinen.

Door verschillende gemeenten zijn in de afgelopen jaren dus tekorten gedekt uit (bestemmings)reserves die feitelijk structureel waren. De reserves kunnen in het sociaal domein dan ook niet geïnterpreteerd worden als klassieke egaliseringsreserves. Dat betekent dat de gebruikelijke methodiek van het salderen van reserves in het sociale domein geen goed structureel beeld van de kosten geeft. De reserves zijn dan ook in beginsel niet gesaldeerd. Alleen in enkele uitzonderlijke gevallen waar wel sprake was van een egaliseringsreserve is deze gesaldeerd op het betreffende cluster.

⁷² In sommige gevallen zijn er wel herstructureringskosten, maar deze worden vaak ook niet gedekt door reserves. Een tweede mogelijke uitzondering is een investering in preventie. Deze investering leidt echter indien succesvol tot een besparing op een ander cluster, terwijl de investering zelf wel structureel ingezet moet worden. Ook hiervoor is de klassieke interpretatie van een egaliseringsreserve dus niet aan de orde.

⁷³ Zie bijvoorbeeld Verslag 3D-onderzoek begrotingen gemeenten 2019, Ministerie BZK, waaruit blijkt dat 52% van de gemeenten streeft naar budgetneutraliteit, en 36% van de gemeenten aangeeft dat dit niet mogelijk is.

Terugleggen bij gemeenten

Aan het eind van het uitvraagproces zijn de verzamelde en verwerkte gegevens nog teruggelegd bij gemeenten, om zo te verzekeren dat gemeenten zich kunnen vinden in de gegevens zoals die uiteindelijk gebruikt zijn voor de analyse.

Na de verdiepende analyse van de grootboekgegevens hadden Cebeon en AEF voor elke gemeente een overzicht met de toerekening van posten aan een taakveld. Deze overzichten werden door Cebeon per gemeente samengevoegd in een Excel bestand met de volgende informatie:

- Overzicht van baten en lasten met toerekening aan een cluster;
- Overzicht van de clusterindeling (welke taakvelden horen bij welk cluster);
- Totaalbedragen per cluster (lasten, baten en saldo voor 2017 en 2018).⁷⁴

De bestanden werden door Cebeon teruggelegd bij gemeenten, die gevraagd werden om deze bedragen te controleren en contact op te nemen als posten naar hun idee tot het verkeerde cluster gerekend waren. Hierbij werd opgemerkt dat de uitkomsten per cluster niet per definitie hoefden te corresponderen met gehanteerde programma- en productindelingen van gemeenten of lv3-opgaven aan het CBS.

Reacties van gemeenten werden verwerkt door Cebeon of AEF, afhankelijk van het gedeelte van het onderzoek waar de reactie betrekking op had. In een aantal gevallen is er nog nader contact geweest met de gemeente over hun reactie.

8.4 Keuze voor gebruik van steekproefgegevens

Zoals eerder benoemd is op grond van het methodeonderzoek dat aan dit onderzoek voorafging geadviseerd om lv3-gegevens als basis voor de regressieanalyse te gebruiken, aangezien deze gegevens voor alle gemeenten beschikbaar zijn. In samenspraak met de begeleidingscommissies en de stuurgroep is uiteindelijk voor de steekproef als basis gekozen. De reden hiervoor is dat er forse onbetrouwbaarheden in de lv3-gegevens zaten, waarvoor niet op een betrouwbare manier gecorrigeerd kon worden. In deze paragraaf lichten we toe welke analyses we gedaan hebben op de lv3-gegevens om te onderzoeken of er bewerkingen mogelijk waren om de lv3-gegevens voldoende betrouwbaar te maken. We bespreken daarbij eerst welke bewerkingen nodig zijn om lv3-gegevens te corrigeren, vervolgens de resultaten van die correctie en daarna een tweede methode waarmee we geprobeerd hebben om de lv3-gegevens te corrigeren.

Benodigde bewerkingen op lv3-gegevens

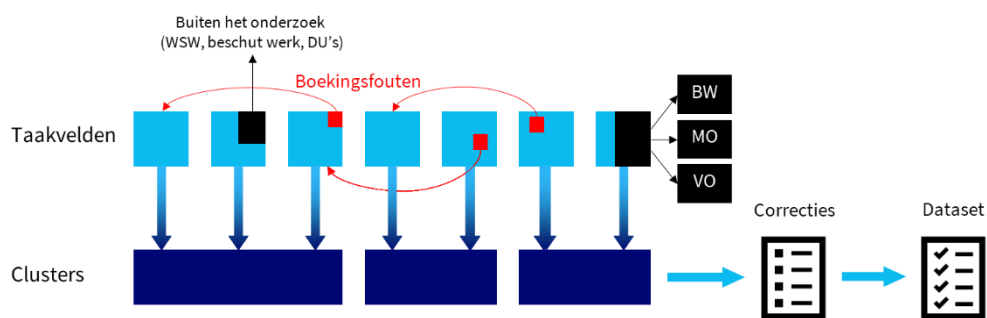
Bij de clusterindeling is zoveel mogelijk aangesloten op de lv3-indeling. De afbakening van de clusters is dus zoveel mogelijk langs de lijnen van de lv3-taakvelden gedaan. Desondanks waren er kosten waarvoor gecorrigeerd moest worden. Er moeten vier typen bewerkingen uitgevoerd worden om de lv3-gegevens te vertalen naar een volledig betrouwbare dataset:

- lv3-taakvelden moeten **samengevoegd** worden tot een cluster. Dit is een eenvoudige optelling.

⁷⁴ Tijdens het uitvraagproces werd namelijk duidelijk dat voor veel gemeenten de gegevens van 2016 niet bruikbaar waren. De BBV (Besluit Begroting en Verantwoording) is na 2016 gewijzigd, en bij veel gemeenten bleek het niet mogelijk om een betrouwbare vertaling te maken van de oude naar de nieuwe structuur. Voor het sociaal domein maakt dit niet veel verschil, aangezien de gegevens van zo kort na de transitie niet betrouwbaar geacht worden.

- Er moet gecorrigeerd worden voor **boekingsfouten**. Dit zijn enerzijds kosten die door gemeenten op het verkeerde taakveld geboekt zijn, en anderzijds kosten die eigenlijk bij een ander jaar horen (zie ook hoofdstuk 9.2). Deze kosten zouden zonder correctie in het verkeerde cluster of jaar landen.
- In sommige gevallen moeten taakvelden **gesplitst** worden. Hiervoor moeten kosten geïsoleerd worden die apart verdeeld worden. Het ging daarbij om kosten voor beschermd wonen, maatschappelijke opvang en vrouwenopvang, die in aparte verdeelmodellen verdeeld worden, en om kosten voor onderdelen die geen onderdeel waren van het onderzoek (met name WSW en beschut werk). Daarnaast geldt dit voor de overhead, die opgesplitst moet worden in taakgerelateerd en algemene overhead en vervolgens correct toegerekend moet worden.
- Tot slot moet een aantal andere bewerkingen gedaan worden, bijvoorbeeld om de gegevens van 2017 te corrigeren voor de **beleidsveranderingen tot 2021** of het tegenboeken van DU's. Hoewel deze in meer detail besproken worden in hoofdstuk 10, bespreken we hier kort in hoeverre het mogelijk is deze correcties toe te passen op lv3 dan wel steekproefgegevens.

Daarnaast is in onderstaande figuur visueel weergegeven wat dit betekent voor de bewerkingen op de lv3-gegevens.



Figuur 20 Schematisch overzicht van de vertaling van lv3 naar clusters. Er is slechts een deel van de clusters en taakvelden weergegeven.

Voor elk van deze onderdelen (boekingsfouten, splitsen van clusters en correcties) beschrijven wij in hoeverre het mogelijk was om deze correcties toe te passen op de lv3-gegevens.

Boekingsfouten

Zoals beschreven in paragraaf 8.3, viel bij het coderen en bestuderen van de grootboeken op dat er geregeld posten verkeerd geboekt worden. Dit was ook de aanleiding om dagbesteding en schuldhulpverlening in een ander cluster onder te brengen dan de rest van het taakveld waar ze onder vielen, maar uiteraard zijn er ook veel gemeenten die deze posten wel goed geboekt hebben. Ook op andere onderdelen kwam het echter regelmatig voor dat veel gemeenten een post verkeerd boekten.

Daarnaast waren er veel posten die voor één gemeente verkeerd stonden. Deze fouten zouden naar verwachting geen invloed op de uiteindelijke uitkomst van het model hebben. Ze konden er echter wel toe leiden dat de verklaringsgraad van het model lager werd, en bij grote afwijkingen ook de verdeling beïnvloeden. Bovendien maakten ze het mogelijk lastiger om afwijkingen van het model voor individuele gemeenten te verklaren, aangezien niet duidelijk was in hoeverre de kosten kloppend waren.

Andersson Elffers Felix

In totaal zijn voor het sociale domein in de codering en checks de taakvelden van meer dan 9000 regels en honderden miljoenen gewijzigd. Boekingsfouten zorgen dus zowel voor individuele gemeenten als macro voor een forse vertekening van de lv3-gegevens.

Taakvelden splitsen

Zoals eerder benoemd, is bij de besluitvorming over de nieuwe clusterindeling rekening gehouden met de scheidslijnen van de lv3-taakvelden. Dit was echter niet overal mogelijk. Daarnaast waren er budgetten die niet meegenomen werden in het onderzoek. In onderstaande tabel geven we de belangrijkste knelpunten weer.

Tabel 20 Knelpunten bij het splitsen van lv3-taakvelden

Budget	Knelpunt of niet?
Saldo gebundelde uitkering bijstand	Nee. Aangezien de baten en lasten op landelijk niveau worden verantwoord, kon hiervoor gecorrigeerd worden.
Beschut werk	Nee. Dit budget wordt niet meeverdeeld, maar de bedragen waren dusdanig klein, dat het niet de verwachting was dat dit de verdeling zou beïnvloeden.
WSW	Beperkt. Dit budget wordt niet meeverdeeld. De verdeling is deels historisch geënt (in ieder geval de aantallen), en komt goed overeen met de verdeling van de kosten. Wel worden er op macro-niveau meer kosten gemaakt dan er budget in de DU zit. Voor de steekproef was dit verschil ongeveer 10%. Hier had voor gecorrigeerd kunnen worden door 110% van de DU WSW tegen te boeken. Wel zijn er verschillen tussen gemeenten.
BW, MO en VO	Ja. Deze worden geboekt op het taakveld geëscaleerde zorg, waar ook andere kosten geboekt worden. Op basis van alleen de lv3-gegevens was het dus niet mogelijk deze kosten te isoleren.
Overhead	Ja. Onderdeel van het onderzoek van Cebeon, dus binnen dit onderzoek niet uitgebreid onderzocht, maar op basis van lv3 is eenduidige toerekening van overhead niet mogelijk.
Overige DU's	Nee. Deze budgetten worden tegengeboekt zoals omschreven in paragraaf 9.1. Dit is mogelijk voor alle gemeenten.

Het belangrijkste probleem binnen dit perceel was dus het isoleren van de kosten voor de BW, MO en VO. De verdeling van de budgetten MO en BW sloten gemiddeld redelijk aan op de kosten. Bij VO waren grotere afwijkingen, maar de afwijking van het bedrag per inwoner bleef beperkt (zie paragraaf 14.3). In theorie konden de kosten dus gecorrigeerd worden op basis van de budgetten. Voor individuele gemeenten verschilde het verdeelmodel voor deze taken echter wel fors van de kosten. Gezien de omvang van deze budgetten in relatie tot het cluster individuele voorzieningen Wmo kunnen dit soort afwijkingen de analyse van dit cluster fors vertekenen.

Correcties op kosten

Om tot een betrouwbare dataset te komen waren correcties op de basisdata nodig. In hoofdstuk 10 worden deze correcties uitgebreid beschreven.

Onderstaande tabel toont in hoeverre deze correcties ook op de lv3 konden worden doorgevoerd. Zoals te zien is, was dit voor een aantal correcties niet mogelijk.

Tabel 21 Mogelijkheid om correcties uit te voeren op basis van openbare gegevens

Correctie	Mogelijk om uit te voeren op lv3-gegevens?
Woonplaatsbeginsel	Ja, gegevens afkomstig van het CBS
Regionale risicoverevening	Nee, geen landelijke gegevens over beschikbaar
Wmo-abonnementstarief	Nee, lv3-baten op de betreffende taakvelden betreffen niet alleen eigen bijdragen. De baten op de betreffende taken wijken regelmatig tientallen procenten af van de eigen bijdrage
Posten die in een verkeerd jaar geboekt zijn	Nee, geen gegevens beschikbaar

Toets op de betrouwbaarheid van de lv3-gegevens

De steekproef is om twee redenen uitgezet: om de lv3 gegevens te corrigeren én om te toetsen of de lv3 gegevens een voldoende betrouwbare dataset kunnen vormen voor de regressieanalyse.

Om de betrouwbaarheid van de lv3-gegevens te toetsen, hebben we voor elk van de clusters twee gegevenssets gemaakt: één op basis van de steekproef en één op basis van lv3-gegevens. Hiervoor hebben we de volgende bewerkingen gedaan:

Voor de steekproef

- Optelling van posten naar de bijbehorende clusters
- Uitsluitend de relevante posten meegenomen (excl. bijstandslasten, WSW, beschut werk, MO, VO en BW)

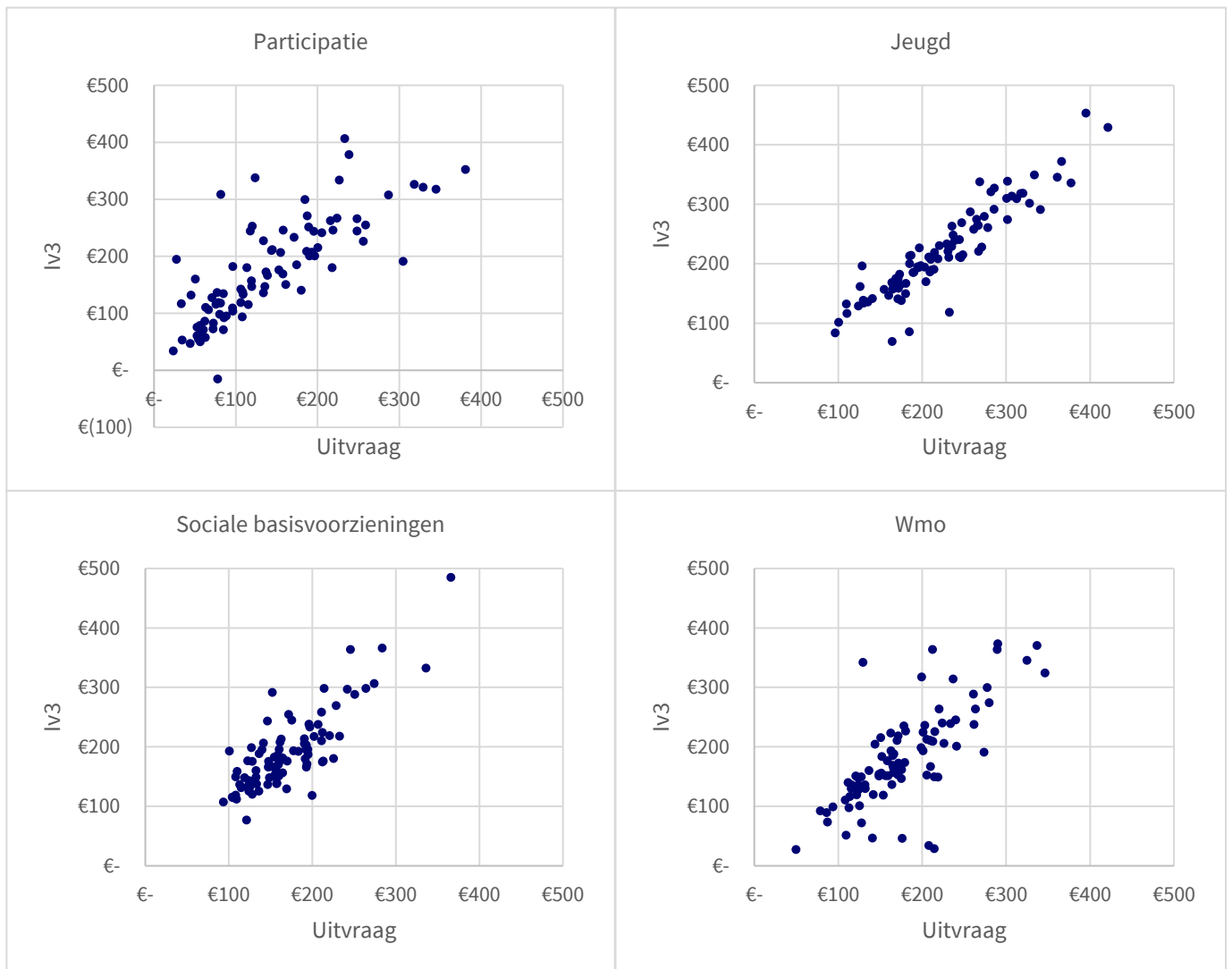
Voor de lv3

- Optelling van taakvelden naar de bijbehorende clusters
- Gecorrigeerd met bijstandslasten
- Gecorrigeerd met inkomsten WSW, MO, VO en BW (uit de huidige verdeelmodellen)

De gegevenssets bestonden uit de gemiddelde kosten van de steekproefgemeenten per inwoner per cluster. Deze gegevenssets hebben we met elkaar vergeleken. De resultaten daarvan zijn op de volgende pagina opgenomen.

In de grafieken is steeds het bedrag per inwoner voor een bepaald cluster van de steekproef afgezet tegen hetzelfde bedrag volgens de lv3. Eén punt in de grafiek komt overeen met één gemeente uit de steekproef. Bij een exacte overeenkomst van de bedragen zouden de punten exact op de diagonaal liggen. Hoe verder punten van de diagonaal af liggen en hoe vaker dat voorkomt, hoe slechter de kwaliteit van de lv3-gegevens voor het betreffende cluster.

Andersson Elffers Felix



Figuur 21 Grafieken per cluster, met het bedrag per inwoner volgens de steekproef, afgezet tegen hetzelfde bedrag volgens de Iv3

Het is direct zichtbaar dat de aansluiting bij jeugd en in mindere mate sociale basisvoorzieningen het beste was. Bij Wmo en Participatie waren er grote afwijkingen. Dit werd gedeeltelijk veroorzaakt doordat de budgetten voor WSW, MO, BW en VO gecorrigeerd waren op basis van de inkomsten, maar er waren ook andere oorzaken:

- Uitschieters bij Wmo waren niet altijd centrumgemeenten, en ook afwijkingen van centrumgemeenten werden deels verklaard door verkeerde boekingen;
- Voor Participatie hebben we ook onderzocht of de aansluiting verbeterde door 110% van het budget voor WSW tegen te boeken (gezien de eerder geconstateerde macro overschrijding). Daardoor werd de aansluiting echter niet verbeterd.

Zelfs bij het cluster met de beste aansluiting (individuele voorzieningen jeugd) waren verschillen van meer dan 20% tussen Iv3 en de werkelijke kosten, zoals ze in de steekproef achterhaald waren, geen uitzondering. Voor participatie en Wmo was er zelfs een groot aantal gemeenten waarvoor de kosten op basis van Iv3 meer dan 20% afweken van hun daadwerkelijke kosten.

Als de lv3-gegevens op deze manier gebruikt zouden worden, zou het achteraf niet duidelijk zijn of verschillen tussen uitkomsten van het model en daadwerkelijk gemaakte kosten veroorzaakt werden door een afwijking in de lv3 of door onzekerheden in het verdeelmodel. Daarom hebben we onderzocht of we de gegevens nog verder konden verbeteren. Dat beschrijven we in de volgende paragraaf.

Methode om lv3-gegevens verder te corrigeren

Na de eerder beschreven bewerkingslagen waren de lv3-gegevens nog niet voldoende betrouwbaar waren. Daarom hebben we onderzocht of een andere methode wel aangepaste lv3-gegevens op zou leveren die voldoende betrouwbaar waren om te gebruiken in de regressieanalyse.

De methode die we toegepast hebben is een regressieanalyse op de steekproef, met de kosten voor de lv3-taakvelden als covariaten (de rol die maatstaven hebben in het uiteindelijke model). Met deze regressieanalyse kon statistisch bepaald worden welke combinatie van lv3-taakvelden het dichtst bij de resultaten van de uitvraag lag. Dit betekent dat we probeerden de bedragen per cluster uit te drukken als een som van bedragen per lv3-taakveld, met verschillende gewichten. Een taakveld kan dus gedeeltelijk bij een cluster meetellen, en gedeeltelijk bij een ander cluster. Zo kunnen kosten die op het verkeerde taakveld zijn geboekt, toch – bij benadering – in het juiste cluster meegeteld worden.

De optimale gewichten werden bepaald door de regressieanalyse. Als alles goed geboekt zou zijn, zouden uitsluitend de taakvelden die ‘officieel’ bij het cluster horen bijdragen. In de praktijk kunnen dit echter ook andere taakvelden zijn.

Zoals op voorhand te verwachten was, werkte deze analyse het beste voor jeugd en sociale basisvoorzieningen. Zelfs voor deze clusters was de afwijking echter nog steeds voor een derde van de gemeenten meer dan 10% en kwamen ook afwijkingen van meer dan 20% voor. Voor de clusters participatie en Wmo waren de afwijkingen zelfs voor het merendeel van de gemeenten 10%. Het beeld verbeterde dus niet genoeg ten opzichte van de eerdere analyse.

Besluit en afstemming

Op grond van bovenstaande analyse hebben we in samenspraak met de begeleidingscommissies en stuurgroepen besloten om de steekproef te gebruiken als basis voor de regressieanalyse.

De lv3 gegevens hebben we wel gebruikt als validatie van het model. In hoofdstuk 11 wordt deze analyse uitgebreider beschreven. Ook hiervoor geldt echter dat de lv3-gegevens door de grote afwijkingen en in sommige gevallen niet-plausibele gegevens beperkt geschikt zijn voor een betrouwbare validatie.

8.5 Eigenschappen van de dataset

In dit hoofdstuk is de verzameling van de financiële gegevens van gemeenten beschreven. Het resultaat is een dataset die gebruikt wordt als basis voor het model.

Op basis van de informatie die is verzameld en gevalideerd in het uitvraagproces hebben we een overzicht verkregen van de kosten van gemeenten per taakveld. Deze gegevens zijn gecomprimeerd naar een dataset van 91 steekproefgemeenten waarvan de netto lasten zijn

uitgesplitst in vier clusters of 34 taakvelden, voor 2017 en 2018. Onder elk van deze cijfers ligt een analyse en is uitgebreide afstemming geweest met de betreffende gemeente.

Dat maakt de dataset – na correcties uit het volgende hoofdstuk – geschikt als basis voor de verdeling, maar ook in bredere zin bijzonder en waardevol. Niet vaak zijn de kostenpatronen van zoveel gemeenten zo precies en integraal in kaart gebracht.

9 Keuzes in correcties op basisgegevens

Voor het onderzoek is een basisdataset nodig van kosten die gemeenten maken voor taken die bekostigd worden vanuit de Algemene Uitkering, rekening houdend met recente of verwachte beleidskeuzes die de kosten beïnvloeden. Dat betekent dat de dataset gecorrigeerd moet worden voor elementen die niet uit de netto lasten van 2017 volgen.

De netto lasten in 2017 wijken op een aantal punten af van de dataset waarop het model idealiter gebaseerd wordt. Daarnaast zijn er onderwerpen waarvan niet op voorhand duidelijk is of een correctie bijdraagt aan een beter beeld van de structurele kosten. In het onderzoek hebben we daarom verschillende mogelijke correcties onderzocht en voorgelegd aan de stuurgroep:

- Kosten **buiten scope** van het onderzoek, zoals kosten voor taken die niet vanuit de algemene uitkering gefinancierd worden
- Posten die op een **verkeerd jaar** geboekt zijn
- Kosten gerelateerd aan **regionale risicoverevening**
- Kosten in het kader van **regionale samenwerking**
- **Beleids- en inrichtingskeuzes** van gemeenten
- **Landelijke beleidsontwikkelingen** die de kosten in de toekomst beïnvloeden
- Een specifieke landelijke beleidsontwikkeling: de verwachte wijzigingen in het **woonplaatsbeginsel**

Hieronder lichten we per mogelijke correctie de achtergrond nader toe. We geven daarbij steeds aan waarom ervoor gekozen is om een mogelijke correctie toe te passen of niet. Voor de doorgevoerde correcties hebben we aangegeven hoe deze is berekend.

9.1 Correcties voor lasten buiten scope van het onderzoek

Zoals eerder aangegeven, richt het onderzoek zich op de kosten van taken die via de Algemene Uitkering gefinancierd worden. Kosten voor taken die niet via de Algemene Uitkering gefinancierd worden, zijn in sommige gevallen duidelijk herkenbaar; deze kosten konden zodanig gecodeerd worden dat ze geïsoleerd konden worden in de lasten van gemeenten. In andere gevallen was dat minder zichtbaar. Als deze kosten in de dataset meegerekend zouden worden, zouden verklarende factoren voor deze kosten meewegen in de uitkomsten van de analyse. Dat is niet wenselijk, dus moest hiervoor gecorrigeerd worden. In deze paragraaf omschrijven we hoe we deze correcties zijn gedaan.

Specifieke uitkering: gebundelde uitkering bijstand

Bij specifieke uitkeringen zullen baten en lasten over het algemeen redelijk in balans zijn: hoewel er formeel geen eis is voor het kostendekkend zijn, is het doel van een specifieke

uitkering de “bestrijding van in de regeling van de uitkering aangeduide kosten van ontvangers”.⁷⁵ De baten en lasten die samenhangen met een SU worden op hetzelfde taakveld geboekt, worden gesaldeerd en vallen dus tegen elkaar weg. Over het algemeen hoeft er dus niet gecorrigeerd te worden voor SU's.

Een uitzondering hierop is de gebundelde uitkering bijstand. Middels deze SU ontvangen gemeenten financiering voor diverse uitkeringen in het kader van de participatiewet, zoals de bijstand en de loonkostensubsidie. Anders dan bij de meeste SU's zijn de baten en lasten voor de gebundelde uitkering in een bepaald jaar op gemeenteniveau over het algemeen niet aan elkaar gelijk. Dat betekent dat het saldo op deze uitkering invloed heeft op de gerapporteerde kosten van gemeenten. Daarom corrigeren we het saldo van het cluster participatie op basis van de inkomsten en de uitgaven die gemeenten hierover gerapporteerd hebben in hun verantwoording naar het ministerie van SZW. Daarnaast corrigeren we voor inkomsten vanuit de vangnetregeling.⁷⁶

Zo voorkomen we dat het saldo op deze uitkering meegewogen wordt; de Algemene Uitkering is immers niet bedoeld om tekorten op een SU op te vangen.

Voor het saldo van de gebundelde uitkering bijstand per gemeente hebben we in het cluster Participatie correcties toegepast op de resultaten uit de uitvraag voor ca. 240 miljoen euro.⁷⁷ In dit bedrag zitten zowel tekorten (waarvoor we een bedrag hebben afgetrokken van het totaalbedrag van de gemeente op dit cluster) als overschotten (waarvoor we een bedrag hebben opgeteld).

Tegenboeken decentralisatie- en integratieuitkeringen

De kosten van gemeenten voor taken die gefinancierd worden vanuit een decentralisatie- of integratieuitkering, vallen in de meeste gevallen niet onder dit onderzoek. Vaak zal er bij deze uitkeringen sprake zijn van een bijzondere situatie, waardoor het geld niet objectief verdeeld kan worden maar anderszins verdeeld moet blijven (bijvoorbeeld historisch, of slechts verdeeld over enkele gemeenten). Aangezien deze kosten niet in de Algemene Uitkering gaan vallen, moeten ze ook niet meegewogen worden in de statistische analyse.

Anders dan bij SU's worden baten vanuit DU's en IU's niet geboekt op het betreffende taakveld, maar op een apart taakveld waarop de baten vanuit de algemene uitkering en andere gemeentefondsuitkeringen geboekt worden. De kosten worden wel geboekt op de reguliere lv3 taakvelden, en zijn meestal niet goed te onderscheiden van kosten die gemaakt zijn voor andere taken. In theorie is het mogelijk dit te achterhalen via de uitvraag, maar dat betekent een grote belasting voor gemeenten voor relatief kleine bedragen. Daarom hebben we ons in de uitvraag beperkt tot kosten die de uitkomsten van de regressie mogelijk konden beïnvloeden. Dat betekent dat we de kosten van gemeenten moeten corrigeren voor de kosten van taken die via de overige DU's en IU's worden gefinancierd. Dit doen we door de baten tegen te boeken op basis van de decentralisatie- en integratieuitkeringen.

⁷⁵ Financiële verhoudingswet, artikel 16, lid 1.

⁷⁶ De vangnetregeling biedt gemeenten compensatie voor grote tekorten op het budget voor bijstandsuitkeringen. Het vangnet geldt onder voorwaarden bij een tekort van meer dan 7,5% van het budget en wordt via nacalculatie berekend.

⁷⁷ Dit betreft dus alleen het saldo van de steekproefgemeenten.

Niet alle DU's en IU's zijn relevant voor het sociale domein. Daarnaast kunnen er redenen zijn om een DU of IU juist niet tegen te boeken. Om te bepalen welke uitkeringen tegengeboekt moeten worden, zijn de volgende criteria gehanteerd:

- Voor DU's/IU's die inmiddels over zijn gegaan naar de algemene uitkering wordt niet gecorrigeerd. Dit geldt ook voor de DU jeugd, waarvan het streven is deze na dit onderzoek over te hevelen naar de algemene uitkering. Deze horen immers tot de scope van dit onderzoek.
- Incidentele uitkeringen, en structurele uitkeringen die niet over gaan naar de algemene uitkering, worden in beginsel wel tegen geboekt.
- Als de lasten van een uitkering al op een andere manier uitgefilterd zijn, worden deze niet tegengeboekt. Het gaat dan om de lasten voor WSW/Beschut werk en voor Beschermd Wonen, Maatschappelijke Opvang en Vrouwenopvang.
- Wanneer een incidentele DU of IU betrekking heeft op structurele kosten, wordt deze niet tegengeboekt. Het gaat hier bijvoorbeeld om het Fonds Tekortgemeenten. Deze kosten worden dus wel meegewogen in het onderzoek.
- Er wordt alleen gecorrigeerd voor DU's en IU's die binnen het sociaal domein vallen. Uitkeringen die betrekking hebben op de rest van de algemene uitkering, worden in het andere gedeelte van het onderzoek verwerkt.

Een overzicht van de DU's en IU's en de manier waarop we ermee zijn omgegaan in het onderzoek is opgenomen in Bijlage L.

De bedragen waarmee we voor 2017 de bedragen per cluster voor de steekproefgemeenten gecorrigeerd hebben naar aanleiding van DU's en IU's zijn onderstaand opgenomen.

Tabel 22 Totaal gecorrigeerde bedrag voor IU's en DU's per cluster (steekproef)

Cluster	Bedrag
Sociale basisvoorzieningen	€ 73.906.836
Individuele voorzieningen jeugd	€ 25.000
Participatie	€ 50.082.419

Het gaat hier in alle gevallen om bedragen die van de totale lasten per cluster zijn afgetrokken voor de steekproefgemeenten. Voor het cluster Individuele voorzieningen Wmo waren er in 2017 geen DU's of IU's waarvoor gecorrigeerd moest worden.

9.2 Corrigeren van posten die bij een ander jaar horen

De decentralisatie van taken in het sociaal domein per 2015 betekende een grote verandering in de taken en verantwoordelijkheden van gemeenten. Met name in de eerste periode was het voor veel gemeenten en samenwerkingsorganisaties nog zoeken naar de juiste manier van uitvoering van deze nieuwe taken, zowel beleidsmatig als in de administratieve afhandeling.

In de eerste jaren zijn daarom regelmatig kosten geboekt in een ander jaar dan wanneer ze eigenlijk gemaakt zijn, bijvoorbeeld omdat de facturering vanuit aanbieders nog niet op orde was. Gemeenten hebben uiteraard een inschatting gemaakt van dergelijke kosten, maar deze inschatting week in sommige gevallen sterk af van de uiteindelijke bedragen. Als de kosten in een verkeerd jaar worden meegeteld, zijn de kosten van gemeenten logischerwijs minder goed te voorspellen. Daarom was het van belang om hiervoor te corrigeren.

Hiertoe is in de uitvraag aan gemeenten gevraagd of er in hun geval sprake was van posten die in het verkeerde jaar geboekt zijn. Per gemeente hebben we het totaalbedrag op clusterniveau gecorrigeerd voor posten die in het verkeerde jaar geboekt waren.

De posten die bij een ander jaar horen, spelen vooral bij individuele voorzieningen jeugd (ruim € 15 mln) en individuele voorzieningen Wmo (ruim € 4 mln). Ook in deze clusters blijkt de omvang van de correcties uiteindelijk dus beperkt in vergelijking met de omvang van het cluster. Voor een volgend onderzoek – als de bedragen naar verwachting nog verder zijn afgenomen omdat gemeenten dan meer zicht hebben op het sociaal domein – ligt het dus voor de hand om deze correctie niet meer mee te nemen.

9.3 Omgang met regionale risicoverevening en fluctuaties in de kosten

Vooraf voor de jeugdtaken heeft een aantal regio's afspraken gemaakt over regionale risicoverevening. Regionale risicoverevening is vaak ingesteld om ofwel verdeelstoornissen te compenseren ofwel om tijdelijk uitschieters (bijvoorbeeld een groot gezin in dure jeugdhulp) te dempen. Volgens deze afspraken springt de regio bij als een of meerdere gemeenten een groot tekort heeft.

Dit is uiteraard terug te zien in de financiën van alle gemeenten in de regio. De gemeenten die bijspringen hebben hogere netto lasten dan zonder deze afspraken het geval geweest zou zijn, en de gemeente die hulp ontvangt heeft een lager tekort. De vraag is dan waar de verdeling op gebaseerd moet worden: de netto lasten waarin de regionale risicoverevening is opgenomen, of de kosten die de gemeenten voor hun eigen jongeren hebben moeten maken?

Intermezzo: regionale risicoverevening of compensatie van fluctuaties in de verdeling?

Een belangrijke reden voor risicoverevening is dat kleine gemeenten met zeer hoge kosten geconfronteerd kunnen worden als een enkel kind zeer gespecialiseerde jeugdhulp nodig heeft. Kosten die gerelateerd zijn aan kleine aantallen en hoge prijs zijn niet in objectieve kenmerken te vangen. De reden hiervoor is dat het statistische fluctuaties betreft.

Toelichting: statistische fluctuaties

Een objectief verdeelmodel werkt op basis van statistiek. Zo is een maatstaf in de huidige verdeling het percentage mensen met een laag inkomen in de verdeling. Uiteraard krijgen niet al deze mensen hulp of ondersteuning, maar de kans dat ze hulp of ondersteuning nodig hebben, is wel groter dan van mensen met een hoog inkomen. Dat wordt in het verdeelmodel vertaald naar een hoger budget. Deze statistische benadering werkt goed bij relatief hoge aantallen. Op grond van statistische uitkomsten is het echter niet mogelijk om voorspellingen te doen voor individuen of kleine groepen mensen.

Of een enkel geval met hoge kosten in een gemeente voorkomt, hangt ook van toevalsfactoren af. Gemiddeld over 50 jaar zullen de kosten van de meeste gemeenten objectief te voorspellen zijn, maar gedurende de jaren dat de gemeente geconfronteerd wordt met extreem hoge kosten, zal het budget niet toereikend zijn.

Hiervoor zijn verschillende oplossingen mogelijk buiten het verdeelmodel om. Naast regionale risicoverevening is ook het aanhouden van een forse reserve om dergelijke tegenvallers op te kunnen vangen een optie.

De andere optie is om dergelijke risico's af te dekken in het verdeelmodel. Dit is mogelijk door een apart verdeelmodel te maken met de feitelijke kosten van de duurste jeugdhulptrajecten. Gemeenten krijgen zeer dure trajecten dan met een vertraging van één of twee jaar vergoed uit het collectief. Daarmee worden kosten die gerelateerd zijn aan zeer hoge kosten per cliënt effectief buiten de objectieve verdeling geplaatst. Het voordeel hiervan is dat kleine gemeenten niet het risico lopen om in financiële problemen te komen wegens één complex gezin. Er zijn echter ook verschillende nadelen aan een dergelijke constructie:

- Doordat gemeenten geen risico meer lopen op de duurste hulp, valt een deel van de prikkel weg om te investeren in goedkopere vormen.
- Er zal een grens bepaald moeten worden voor welke hulp binnen het gemeentelijke risico valt, en welke niet. Deze grens legt in principe een prikkel bij gemeenten om de prijsstelling van bepaalde trajecten net boven de grens te leggen en de kosten zo af te wentelen op het collectief.
- Als de conclusie is dat individuele gemeenten het risico niet kunnen dragen, roept dat de vraag op waarom deze vormen gedecentraliseerd zijn en of dat wenselijk is.
- Een praktisch nadeel is dat op dit moment geen gegevens beschikbaar zijn waar een dergelijke verdeling op gebaseerd kan worden. Die zouden hiervoor structureel verzameld moeten worden (want het beeld is ieder jaar anders).

Door de stuurgroep is daarom besloten dat een dergelijke uitzondering niet wenselijk is, en dus als uitgangspunt te nemen dat gemeenten dergelijke risico's zelf afdekken met regionale risicoverevening of een voldoende ruime reserve.

Omgang met risicoverevening in de basisdata

Eén van de eisen aan de verdeelmodellen is dat ze kostengeoriënteerd moeten zijn. Dat betekent dat ze de noodzakelijke kosten van een gemeente moeten volgen voor zover deze te verklaren zijn met objectieve factoren. Een tekort van een buurgemeente is echter geen objectieve factor die samenhangt met de kenmerken van de gemeente zelf. Bovendien is het afhankelijk van de beleidskeuzes van de regio of risicoverevening bij een groot tekort daadwerkelijk plaatsvindt. In de praktijk blijkt dat een (steeds kleiner) deel van de gemeenten afspraken gemaakt heeft over risicoverevening en een ander deel niet. Dit pleit ervoor om deze uitgaven niet mee te nemen in het bepalen van de verdeling.

Er is nog een tweede argument dat ervoor pleit om de uitgaven en inkomsten voor risicoverevening niet mee te nemen in de basisdata. Het effect van regionale risicoverevening is dat de kosten van de gemeenten in de regio meer gaan lijken op het verdeelmodel. De gemeenten met de grootste afwijkingen van het verdeelmodel (overschotten of tekorten) hevelen immers geld naar elkaar over, zodat deze afwijkingen kleiner worden. Als deze correcties meegenomen worden, draagt dit dus bij aan het in stand houden van eventuele verdeelstoornissen in de huidige verdeling.

Er is daarom door de stuurgroep besloten om deze inkomsten en uitgaven te isoleren, en niet mee te nemen in de basis dataset. In de uitvraag hebben we gemeenten gevraagd naar inkomsten en uitgaven in dit kader. Deze bedragen hebben we gebruikt voor de correctie.

Voor regionale risicoverevening hebben we op basis van de uitvraag in het cluster Individuele voorzieningen Jeugd correcties toegepast voor in totaal 12 miljoen euro. In dit bedrag zijn de

bijdragen die gemeenten hebben ontvangen (waarvoor we een bedrag hebben afgetrokken van de totale lasten van de gemeente op dit cluster) en de bedragen die gemeenten hebben betaald (waarvoor we een bedrag hebben opgeteld) bij elkaar opgeteld. De omvang van dit effect is dus beperkt, en neemt nog verder af in 2018. Tenzij het aantal regio's met regionale risicoverevening weer toeneemt, hoeft hier in een volgend onderzoek dus niet voor gecorrigeerd te worden.

9.4 Omgang met regionale samenwerking

Voor een aantal van de taken in het sociaal domein en daarbuiten werken gemeenten samen op regionaal niveau. Het gaat hier bijvoorbeeld om:

- de bijdrage aan de GGD voor publieke gezondheid;
- regionaal georganiseerde inkoop van jeugdhulp en/of Wmo;
- de bijdrage aan de basistaken JGZ;
- een Intergemeentelijke Sociale Dienst voor de uitvoering van participatie.

Voor sommige taken is samenwerking verplicht, voor andere niet. In alle bovenstaande gevallen is er een regionale organisatie belast met de uitvoering van de taken. Individuele gemeenten dragen bij aan de kosten, vaak via een vooraf vastgestelde verdeelsleutel. Op voorhand is niet duidelijk of deze verdeelsleutel een goede maat is voor de kosten die daadwerkelijk in gemeenten gemaakt worden. Daardoor kan de werkelijke kostenverhouding anders zijn dan de uitgaven laten zien, wat de cijfers kan vertekenen.

Kostentoerekening tussen gemeenten

Gemeenten maken samen keuzes over hoe de regionale kosten over de gemeenten verdeeld worden. Daarbij spelen rechtvaardigheid, maar ook praktische haalbaarheid een rol. In de praktijk komen verdelingen voor naar rato van inwoners, naar rato van de inkomsten op een bepaald cluster in het gemeentefonds, of op basis van een historisch kostenpatroon.

Door deze werkwijze komt het bedrag dat gemeenten in een bepaald jaar aan de regionale organisatie moeten betalen (*de uitgaven*), slechts in beperkte mate overeen met wat hun gemeente aan werkelijke *kosten* heeft. Dat betekent dat een verdeelmodel dat zich voor regionale taken baseert op de feitelijke bijdragen van gemeenten weliswaar *uitgavengeïntendeerd* is, maar slechts beperkt *kostengeïntendeerd*. Het gevolg hiervan is dat het verdeelmodel de keuzes van gemeenten reproduceert, in plaats van hun werkelijke kosten op basis van de lokale situatie.

Dat maakt het model minder geschikt vanuit het oogpunt van de Fvw. Om het verdeelmodel meer kostengeïntendeerd op te zetten, zouden de brongegevens (vanuit de uitvraag van gemeenten) gecorrigeerd moeten worden.

Scope en omgang met regionalisering in het onderzoek

De manier waarop regionale samenwerking vorm krijgt, verschilt sterk per regio: voor veruit de meeste taken werkt slechts een deel van de gemeenten samen, en de scope van de samenwerking verschilt sterk per samenwerkingsverband. Dat betekent dat het praktisch onuitvoerbaar is om alle samenwerkingsverbanden op een uniforme wijze mee te nemen in de verdeling. Om de financiële structuur van alle samenwerkingsverbanden in kaart te brengen, is immers een zeer grote inzet nodig, ook van gemeenten. Daarom is besloten door

de stuurgroep om het vraagstuk te beperken tot verplichte samenwerkingsverbanden.⁷⁸ Voor het sociaal domein betreft dat alleen de taken rond publieke gezondheid van de GGD.

In het onderzoek is een aantal mogelijkheden verkend om met kosten voor regionaal uitgevoerde taken – in het bijzonder de GGD – om te gaan. Deze opties, en de belangrijkste afwegingen per optie, zijn onderstaand kort samengevat. Een uitgebreidere beschrijving van deze opties en de voor- en nadelen ervan is opgenomen in Bijlage M.

- Het **hanteren van feitelijke uitgaven van gemeenten** vergt de minste bewerkingen, maar heeft als nadeel dat het uitgavengeoriënteerd is;
- De **feitelijke kosten per gemeente achterhalen** is de ideale optie, maar de ervaring leert dat GGD'en weinig inzicht hebben in hun kosten per taak of per gemeente;⁷⁹
- Een **toerekening op basis van het huidige cluster** gaat ervan uit dat de huidige verdeling klopt, terwijl deze voor het cluster volksgezondheid niet recent geactualiseerd is;
- De **regionale kosten in een apart cluster onderbrengen** maakt het mogelijk ze op regionaal niveau te verdelen, maar verhoudt zich slecht tot de wensen om het aantal clusters te beperken en clusters van vergelijkbare omvang te hebben;
- De **regionale kosten op basis van een aparte verdeling toerekenen** zorgt voor een verdeling in twee stappen die erg complex is en daarmee slecht uitlegbaar.

Op basis van de voor- en nadelen van de verschillende opties heeft de stuurgroep besloten om uit te gaan van de eerste optie: het hanteren van de uitgaven van gemeenten. Dit betekent dat er voor regionale samenwerking geen correcties uitgevoerd zijn.

9.5 Correcties naar aanleiding van beleids- of inrichtingskeuzes

Zoals in paragraaf 5.5 toegelicht hebben gemeenten beleidsvrijheid voor taken die gefinancierd worden via de Algemene Uitkering. Dit betekent dat zij keuzes kunnen maken die zowel invloed hebben op het aangeboden voorzieningenniveau, als op de kosten die zij daarvoor maken. Dat kan uiteraard gevolgen hebben voor het kostenniveau. De vraag is dan in hoeverre hogere kosten als gevolg van beleids- of inrichtingskeuzes moeten worden meegewogen in de basisdata voor het verdeelmodel.

De omgang met beleidskeuzes is een fundamenteel vraagstuk. Enerzijds geldt immers het uitgangspunt van beleidsvrijheid en moeten gemeenten in staat gesteld worden om beleidskeuzes te maken die passend zijn bij hun lokale situatie. Anderzijds spreekt de Fvw van *noodzakelijke kosten* en moet de verdeling alleen compenseren voor exogene factoren. Endogene factoren, zoals beleidskeuzes, moeten niet gehonoreerd worden. Dat betekent in een regressieanalyse dat de basisdataset geschoond moet worden voor niet-noodzakelijke kosten. Daarvoor moet bepaald worden welke kosten van een gemeente niet noodzakelijk zijn. Dat is in veel gevallen een normatieve keuze.

In deze paragraaf lichten we nader toe onder welke voorwaarden gecorrigeerd kan worden voor beleidskeuzes en op welke manier de opties hiervoor onderzocht zijn. Tot slot lichten we toe hoe de stuurgroep is gekomen tot het besluit om geen correcties toe te passen voor beleidskeuzes.

⁷⁸ Ook in het andere gedeelte van het onderzoek is door de stuurgroep besloten dat een eventuele correctie beperkt moest worden tot verplichte samenwerkingsverbanden.

⁷⁹ De GGD in beeld, AEF, 2017.

Correcties op de netto lasten

Gemeenten hebben met de decentralisaties de verantwoordelijkheid gekregen over een groot aantal kwetsbare inwoners. Om hen goed te kunnen ondersteunen, hebben zij een leerproces doorlopen om de juiste benodigde inrichting en werkwijzen te ontwikkelen. Dat leerproces is overigens nog steeds in volle gang. In dit leerproces zijn soms keuzes gemaakt die achteraf niet uitpakten zoals beoogd. Dit kunnen expliciete beleids- of inrichtingskeuzes zijn geweest, maar ook impliciete keuzes die ertoe geleid hebben dat niet voorzien werd in de benodigde randvoorwaarden om die beleidskeuzes effectief te laten zijn.

Waar dergelijke keuzes invloed hebben gehad op het kostenniveau, is er een mogelijkheid dat zij de verdeling beïnvloeden. Dit is overigens alleen het geval als deze effecten onevenredig verdeeld zijn over gemeenten: als de effecten bij alle typen gemeenten in gelijke mate voorkomen, worden ze immers uitgemiddeld door de statistische analyse. Op voorhand is echter niet duidelijk of bepaalde effecten vaker voorkomen in bepaalde typen gemeenten.

In een regressieanalyse is het beperkt mogelijk op casuïstiekniveau te besluiten om een bepaalde uitschieter niet of minder te honoreren in de verdeling. Wel is het mogelijk om de netto lasten te corrigeren voor bepaalde beleidskeuzes en de verdeling vervolgens te baseren op deze gecorrigeerde lasten. Deze correcties kunnen bijvoorbeeld bestaan uit:

- het hanteren van de kosten van een ander jaar dan 2017 als basis voor de verdeling voor de gemeente(n) en cluster in kwestie;
- het niet meenemen van een bepaalde gemeente bij een of meerdere clusters;
- het toepassen van een bepaalde (generieke) op- of afslag van het uitgavenniveau van bepaalde gemeenten.

Daarbij is het van belang dat een correctie voldoende geobjectiveerd is en op alle gemeenten die de betreffende keuze gemaakt worden op gelijke manier toegepast wordt. Dat betekent dat rekenregels geformuleerd moeten worden voor de correcties.

Gemeentelijke beleidsvrijheid als centraal begrip

In de Gemeentewet is verankerd dat gemeenten autonomie en beleidsvrijheid hebben. Juist door aan te sluiten bij de lokale situatie en voorkeuren kunnen gemeenten in een gedecentraliseerd stelsel doelmatiger werken dan landelijk mogelijk zou zijn. De Financiële verhoudingswet dient dit te faciliteren. De verdeling mag dus geen afbreuk doen aan de gemeentelijke beleidsvrijheid.

Het begrip beleidsvrijheid is hierbij van belang, aangezien het samenhangt met een doelmatige besteding van middelen op macroniveau. Als een gemeente er bewust voor kiest om in een bepaald domein te investeren, omdat zij een hoger voorzieningenniveau wenst te realiseren, is dat bij uitstek een kwestie van beleidsvrijheid. Voor de spiegel hiervan — een gemeente die minder investeert in een domein en dus een lager voorzieningenniveau accepteert — geldt hetzelfde. Juist door deze beleidsvrijheid kunnen gemeenten inspelen op de lokale behoeften. Als hier collectieve effecten in optreden, is het wenselijk dat deze gereflecteerd worden in de verdeling, aangezien dit tot een doelmatiger besteding van middelen leidt. De verdeling dient dus de *collectieve* keuzes van gemeenten te volgen.

Keuzes die niet gehonoreerd moeten worden

Gemeenten kunnen ook keuzes maken waarvan het niet wenselijk is dat deze gehonoreerd worden. Wanneer een gemeente (fors) hogere uitgaven als gevolg van beleidskeuzes heeft zonder positief effect op het bijbehorende voorzieningenniveau, dan draagt dit niet bij aan

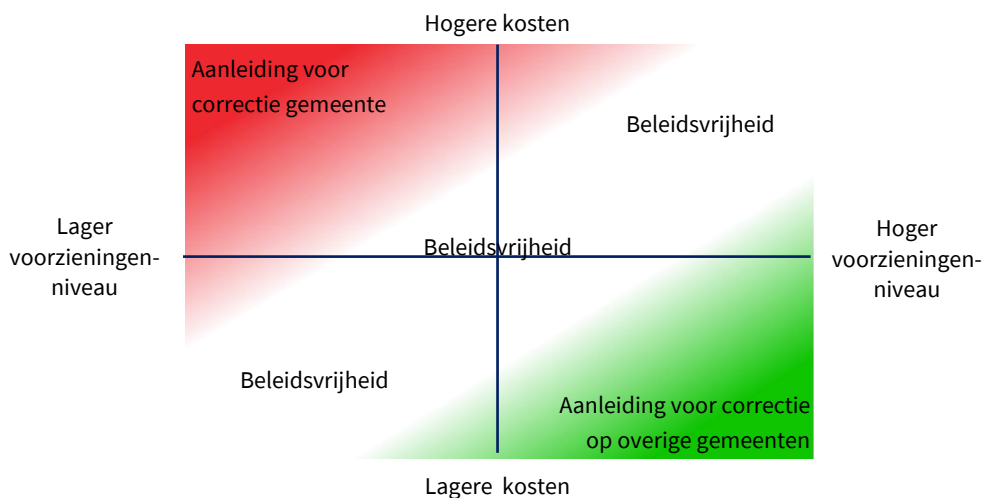
een doelmatige besteding van middelen. Er moet worden voorkomen dat dergelijke keuzes gehonoreerd worden in de verdeling.

De spiegel hiervan zijn gemeenten die een *hoger* voorzieningenniveau hebben weten te realiseren tegen *lagere* kosten dan de overige gemeenten. Zij hebben keuzes gemaakt die maatschappelijk en vanuit de transformatie gezien wenselijk en succesvol uitpakken heeft. Als de overige gemeenten deze keuze ook hadden kunnen maken, hebben deze laatste feitelijk onnodig hoge kosten tegen een lager voorzieningenniveau. Ook dit kan dus aanleiding zijn voor een correctie op het kostenniveau van gemeenten met hoge kosten.

Verhouding tussen voorzieningen niveau en extra kosten

Het onderscheid tussen keuzes die wel of juist niet gehonoreerd moeten worden in de dataset is per definitie onderwerp van gesprek: er is geen eenduidig antwoord op de vraag hoeveel het voorzieningenniveau moet stijgen om extra kosten te rechtvaardigen. Daarnaast hebben gemeenten – zeker in het sociaal domein – de afgelopen jaren ook keuzes gemaakt wegens verwachte inderdieneffecten, bijvoorbeeld door te investeren in preventie. De effecten daarvan zijn nog niet zichtbaar en ook te onzeker om mee te nemen voor een toekomstige verdeling.

Wel zijn er mogelijk situaties waarvan een breed gedeeld beeld bestaat dat de verhouding tussen extra kosten en een hoger voorzieningenniveau uit het lood is. Dat zijn de situaties die –mits voldoende objectief te onderbouwen– aanleiding kunnen geven voor een correctie. We illustreren dit aan de hand van onderstaande afbeelding.



Figuur 22 Situaties die tot een correctie kunnen leiden, afhankelijk van het effect op de kosten en het voorzieningenniveau van een bepaalde gemeente

Werkwijze

Zoals eerder benoemd, is het van belang dat eventuele correcties geobjectiveerd zijn via een rekenregel. Om tot daadwerkelijke rekenregels te komen, hanteren we een aanpak die start bij het inventariseren van welke keuzes gemeenten hebben gemaakt die aanleiding *kunnen* geven tot een correctie. We maken in wat volgt onderscheid tussen twee begrippen:

- **Correcties:** voorbeelden van beleidskeuzes waarvoor het wenselijk is om de dataset te corrigeren. Dat geldt echter zeker niet voor alle mogelijke keuzes: voor sommige keuzes is het niet wenselijk om te corrigeren, bijvoorbeeld vanwege het uitgangspunt van gemeentelijke beleidsvrijheid.

- **Rekenregels:** van de resterende situaties, is het vervolgens de vraag of het mogelijk is een solide rekenregel ervoor te formuleren. Deze rekenregel moet dan toegepast worden op de uitgaven van alle gemeenten waarvoor dit van toepassing is. We hebben deze opeenvolgende stappen in onderstaande figuur weergegeven.



Figuur 23 werkwijze om tot goed onderbouwde correcties te kunnen komen.

Methodologische verantwoording voor de werkwijze

Uiteraard is het ook mogelijk om deze stappen in grofweg de omgekeerde volgorde te doorlopen. Opvallende uitgavenpatronen van gemeenten kunnen immers aanleiding geven tot het identificeren van een beleidskeuze die daaraan ten grondslag lag. Op basis daarvan kan een correctie overwogen worden en bijbehorende rekenregel geformuleerd en toegepast worden. Hierbij gelden echter twee belangrijke aandachtspunten:

1. Opvallend hoge of lage uitgaven van een gemeente die herleid kunnen worden tot één of meer beleidskeuzes, kunnen in de regel nooit tot een correctie van slechts die gemeente leiden. Voor een methodologisch zuivere werkwijze die aansluit bij de principiële gelijkwaardige status die elke gemeente heeft wat betreft de verdeling, moet deze immers op alle gemeenten toegepast worden die een voldoende vergelijkbare keus hebben gemaakt⁸⁰.
2. Wanneer een analyse van de kostenpatronen de enige bron van mogelijke rekenregels is, is er een *bias* (vooringenomenheid) voor bepaalde gemeenten. Een dergelijke werkwijze heeft een risico in zich op een doelredenering. Er wordt dan immers nadruk gelegd op de uitschieters, terwijl de mechanismes ook in andere gemeenten kunnen spelen. Een gemeente waarin de gevolgen van exogene factoren en van beleidskeuzes op het kostenniveau elkaar teniet doen, valt bijvoorbeeld niet op in de data-analyse, terwijl het wel aanleiding tot een correctie kan zijn.

Uiteraard hebben wij de achtergronden van kosten in de uitvraag onderzocht, en kon ook dit leiden tot potentiële correcties. Om willekeur te vermijden, is de werkwijze die start bij het identificeren van beleidskeuzes echter leidend en is de andere werkwijze daarop aanvullend.

De hier voorgestelde werkwijze vraagt om een goed beeld van welke keuzes gemaakt worden en welke daarvan aanleiding voor een correctie kunnen zijn. De ervaringskennis van gemeenten is onontbeerlijk voor dit beeld. Er zijn daarom vier sessies georganiseerd, waarin met gemeenten geïnventariseerd is welke keuzes in aanmerking zouden kunnen komen voor een correctie. Gemeenten hebben daarbij zowel voorbeelden genoemd van beleidskeuzes die

⁸⁰ Omgekeerd geldt ook: als een keus bij de ene gemeente tot hogere kosten heeft geleid, maar bij de andere niet, dan worden de kosten niet alleen door deze keus bepaald, maar is het samenspel met andere factoren.

zij zelf gemaakt hebben als van keuzes die zij andere gemeenten hebben zien maken. Deze sessies zijn langs inhoudelijke lijnen georganiseerd, verdeeld in vier thema's:

1. **Ontwerpkeuzes voor wijkteams:** bijna alle gemeenten kennen wel één of meer wijkteams, maar er zijn erg diverse keuzes gemaakt wat betreft functie, doelgroep, samenstelling, positionering in het sociaal domein en werkwijze van de teams.
2. **Participatie / re-integratie:** gemeenten hebben een grote mate van vrijheid als het gaat om de inzet van re-integratieinstrumenten en -middelen, die zich ook uit in een grote diversiteit: waarom zet de ene gemeente hier fors op in, maar een andere niet?
3. **Sturen op de kosten in de jeugdzorg:** gemeenten verschillen van mening over hoe goed zij in staat zijn om op de kosten van jeugdhulp te sturen. Dit heeft o.a. te maken met dat jongeren via andere dan gemeentelijke kanalen toegang tot jeugdhulp kunnen krijgen. Hoe en in welke mate kan er op de (uitgaven voor) jeugdhulp gestuurd worden?
4. **Maatwerkvoorzieningen vs voorliggende voorzieningen:** sommige gemeenten zetten algemeen toegankelijke ('collectieve') voorzieningen in als alternatief voor zwaardere ondersteuning ('maatwerktrajecten'), anderen doen dat juist niet. Welke inzichten zijn er over wat wel en niet werkt.

Voor elk van de sessies zijn 20 gemeenten uitgenodigd. Gemeenten zijn gericht voor een sessie uitgenodigd met als doel verschillende typen gemeenten onder de aanwezigen te hebben. Deze selectie is gemaakt op basis van kenmerken die verband houden met het onderwerp van deze sessie (bijvoorbeeld veel of weinig inzet van re-integratieinstrumenten per bijstandsontvanger voor de sessie participatie).

De thema's van de sessies dekken weliswaar niet het volledige sociale domein, maar zijn wel de delen ervan waarop de wezenlijke keuzes gemaakt zijn, en die het leeuwendeel van het budget beslaan. Bovendien zijn er veel keuzes die op het snijvlak van verschillende domeinen en onderwerpen spelen. We hebben tijdens de sessies daarom geen strikte afbakening van het thema gehanteerd, waardoor we een breed beeld hebben opgehaald. Een longlist van de inbreng is te vinden in Bijlage N.

Criteria voor toepassen correctie

Om een onderbouwde selectie van beleidskeuzes te maken waarvoor de basisdata gecorrigeerd kunnen worden, moet duidelijk zijn waar de situatie aan moet voldoen om op een verantwoorde wijze een correctie door te voeren. In de werksessies hebben we dit met de gemeenten verkend. Op basis van een synthese hiervan, zijn we tot een set criteria gekomen om te bepalen of het *wenselijk* is om voor een bepaalde beleidskeuze te corrigeren en tot een set om te bepalen of dat ook *mogelijk* is.

A. Criteria voor correcties (wenselijkheid)

Wanneer is het voor een rechtvaardige verdeling *wenselijk* om bij een bepaalde situatie (beleidskeuze) een correctie toe te passen? Hieronder zijn de minimale criteria waar een correctie aan moet voldoen opgenomen. Er zijn additionele criteria denkbaar, maar als aan onderstaande minimale randvoorwaarden niet voldaan is, is een correctie niet verdedigbaar.

Tabel 23 Criteria voor correcties (wenselijkheid)

criterium	Toelichting
1. Definitie	De beleidskeuze moet scherp te definiëren en af te bakenen zijn: in elke gemeente komt hij grofweg op hetzelfde neer.
2. Plausibel causaal verband	Er is een kwalitatieve relatie tussen de beleidskeuze in kwestie en het kosteneffect. Met andere woorden: het moet voldoende plausibel zijn dat de keus kostentechnische gevolgen heeft <i>die één richting op gaan</i> .
3. Beleidsvrijheid	<p>Een correctie mag geen inbreuk maken op de beleidsvrijheid van gemeenten. Er moet een voldoende breed gedeeld beeld zijn dat de verhouding tussen het kosten- en voorzieningenniveau zodanig is dat het reden voor een correctie kan zijn (zie Figuur 7).</p> <p>Ook mag een correctie geen perverse prikkel in zich hebben, in de zin dat een gemeente voor beleidskeuze die wenselijk is vanuit de transformatie bezien, een correctie naar beneden toegepast wordt. Dit zit echter in de ‘rechterbovenhoek’ van Figuur 7 en valt dus onder beleidsvrijheid.</p>
4. Uitvoerbaarheid	Gemeenten moeten in vergelijkbare mate over de beleidskeuze beschikken: een gemeente kan niet gecorrigeerd worden voor lagere/hogere kosten als gevolg van een beleidskeuze die zij niet <i>kon</i> maken, omdat deze niet tot haar mogelijkheden behoorde (in dat geval betreft het namelijk een exogene factor).

Elk van deze criteria is een randvoorwaarde voor de wenselijkheid van een correctie. Een negatieve uitkomst van elk afzonderlijk criterium voor een bepaalde situatie is voldoende reden is deze situatie uit te sluiten van een correctie.

Het derde criterium hierboven is de meest complexe en ligt ook het meest gevoelig. Hoewel het vanuit het oogpunt van de verdeling vooral een technische exercitie is om een correctie toe te passen, ligt er feitelijk een politiek-bestuurlijk beoordeling aan ten grondslag: hoe groot moeten de effecten op kosten- en voorzieningenniveau zijn om niet onder de reguliere beleidsvrijheid van de gemeente te vallen? Dat vraagt tenminste dat er een breed gedeeld beeld moet leven over de geaccepteerd verhouding tussen het kosten- en voorzieningenniveau en dat een afwijking hiervan een correctie rechtvaardigt. Het kunnen dus alleen beleidskeuzes zijn die voldoende ver in de hoeken linksboven en rechtsonder liggen in Figuur 22.

B. Criteria voor rekenregels (mogelijkheid)

Het kan weliswaar wenselijk zijn om in een bepaalde situatie over te gaan tot een correctie, maar desondanks niet *mogelijk* zijn om deze te vertalen naar een goede rekenregel. Ook hiervoor hebben we de minimaal noodzakelijke randvoorwaarden omschreven in criteria.

Tabel 24 Criteria voor rekenregels (mogelijkheid)

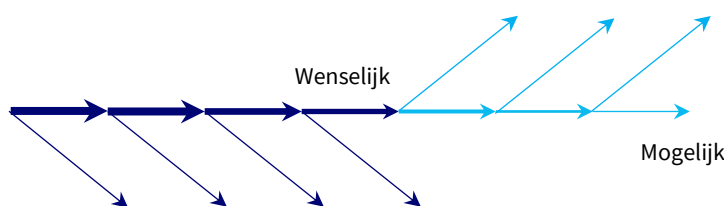
Criterion	Toelichting
1. Monocausaliteit/eenduidigheid	De kostentechnische gevolgen moeten (nagenoeg) direct volgen uit de beleidskeuze, in de zin dat slechts de beleidskeuze in kwestie (of maximaal twee samenhangende beleidskeuzes) voldoende aanleiding is voor het resulterende kostenniveau. Wanneer het een complex samenspel van factoren is, is de invloed van de beleidskeuze in kwestie immers niet te achterhalen. Dit betekent ook dat het kosteneffect in alle gemeenten van dezelfde aard is: hetzij lager, hetzij hoger. Anders verwoord: het uitgavenniveau van elke gemeente die de keus in kwestie gemaakt heeft, komt in aanmerking voor een correctie.
2. Objectieveerbaarheid	Er is voldoende betrouwbaar en solide inzicht in wat de omvang van het effect op het kostenniveau als gevolg van de beleidskeuze in kwestie is of kan zijn.
3. Vertaalbaarheid	Bovenstaand inzicht over de omvang van het effect moet te vertalen zijn in een eenduidige en betrouwbare rekenregel, die boven discussie verheven is en uniform toe te passen is.

Ook hier geldt dat elk van deze criteria een randvoorwaarde is voor de mogelijkheid van een correctie. Een negatieve uitkomst van elk afzonderlijk criterium voor een bepaalde situatie is voldoende reden is deze situatie uit te sluiten van een correctie.

We merken hierbij op dat we binnen dit onderzoek alleen rekenregels op kunnen leveren die elders al tot op zekere hoogte onderbouwd zijn: het gemeentefonds heeft immers niet tot doel om de effectiviteit van beleid te bepalen. We baseren ons dan ook op bestaande inzichten op basis van onderzoek in het (recente) verleden.

Toepassen van de criteria

Voor elke denkbare beleidskeuze hebben we alle suggesties op alle criteria achter elkaar getoetst. Bij elk criterium valt een deel van de beleidskeuzes af. Dit proces is hieronder schematisch weergegeven.



Figuur 24 Werkwijze toetsing van de suggesties aan de hand van de criteria

We hebben ervoor gekozen om de wenselijkheid van een correctie vóór de mogelijkheid ervan te bepalen, omdat deze laatste mogelijk in de toekomst nog kan veranderen.

We illustreren de criteria en toepassing ervan aan de hand van één van de suggesties voor beleidskeuzes: over de samenstelling van wijkteams. In de tabel wordt een positieve toets aangegeven door 'v' en een negatieve door 'x'.

Tabel 25 Criteria voor wenselijkheid geïllustreerd aan de hand van één van de suggesties voor beleidskeuzes: de samenstelling van de wijkteams

criterium	Toelichting	Uitkomst (x/v)
1. Definitie	De meeste gemeenten hebben een wijkteam. Wie de werkgever van de teamleden is (gemeente zelf, of externe organisatie) is eenduidig te bepalen. Er zit hooguit een klein grijs gebied in teams met diverse samenstelling	v
2. Plausibel causaal verband	In het geval van een wijkteam waarvan de leden bij zorgaanbieders ingehuurd worden, is één denkbaar mechanisme dominant wat betreft het kosteneffect: leden met een achtergrond in de zorg zullen vanuit hun beroepsmatige achtergrond eerder aanleiding voor een maatwerkvoorziening zien dan niet-zorgprofessionals of zullen sneller aan een maatwerkvoorziening denken. Dit leidt tot een hogere inzet van ondersteuning.	v
3. Beleidsvrijheid	Hiervoor is het enerzijds de vraag hoe groot het kosteneffect is en wat het effect van het voorzieningenniveau is. Wanneer er daadwerkelijk vaker maatwerkondersteuning ingezet wordt ten opzichte van vergelijkbare gemeenten zonder werknemers van aanbieders in de wijkteams, betekent dit niet per se een hoger voorzieningenniveau. Ondersteuning leveren die niet nodig is, heeft eerder een negatieve impact ⁸¹ . We beoordelen het kosteneffect als potentieel negatief, het voorzieningeneffect als onbekend (maar mogelijk licht negatief).	v/x
4. Uitvoerbaarheid	Alle gemeenten met een wijkteam beschikken over deze keus.	v

Het is dus denkbaar dat het wenselijk is om voor de gemeenten die deze beleidskeuze gemaakt hebben, een correctie toe te passen. Vervolgens is de vraag in hoeverre dit ook mogelijk is.

Tabel 26 Criteria voor mogelijkheid geïllustreerd aan de hand van één van de suggesties voor beleidskeuzes: de samenstelling van de wijkteams

criterium	Toelichting	Uitkomst (x/v)
1. Monocausaliteit/ eenduidigheid	Het maken van deze keus zou in principe voldoende moeten zijn om het genoemde effect op te laten treden. Er zijn echter beheersmaatregelen denkbaar, bijvoorbeeld door het wijkteam ook een budgetverantwoordelijkheid te geven of continue monitoring en bijsturing.	(v/x)
2. Objectieverbaarheid	Er is een kosteneffect bekend: wijkteams met leden van aanbieders laten over de afgelopen jaren een gemiddeld grotere stijging van cliënten zien (29% vs 59% stijging ⁸²). Dit zou kunnen leiden tot een bepaalde afslag voor de kosten voor maatwerkvoorzieningen voor de gemeenten met aanbieders in de teams.	v

⁸¹ Zie ook de opmerking hierover in paragraaf 3.

⁸² CPB – De wijkteambenadering nader bekeken (2019), p.43

3. Vertaalbaarheid	Over dit kosteneffect is momenteel discussie: zo wordt er gesteld dat de uitkomst gekleurd is door een beperkt aantal gemeenten met aanbieders in de wijkteams. Er is in de analyse bovendien geen onderscheid gemaakt in wat de rol van de aanbieders is in de teams: een adviesrol leidt bijvoorbeeld tot andere gevolgen dan het mandaat om zelfstandig indicaties af te geven. Voor een betrouwbare rekenregel is er dus te weinig basis.	x
---------------------------	---	---

Het is dus wellicht wel wenselijk, maar niet mogelijk om hiervoor een betrouwbare rekenregel te formuleren.

Omdat enkele criteria niet tot een eenduidig ja/nee-antwoord leiden, is de beoordeling van sommige beleidskeuzes voor discussie vatbaar. We hebben de beleidskeuzes ‘welwillend’ beoordeeld, door een *tussentijdse* beoordeling bij twijfel als ‘ja’ te interpreteren (zoals hierboven bij het criterium over beleidsvrijheid), zodat de beleidskeuze ook aan volgende criteria blootgesteld kan worden. Dit neemt niet weg dat een rekenregel boven elke twijfel verheven moet zijn.

De volledige uitkomsten van de beoordelingen zijn in Bijlage N te vinden. De beleidskeuzes waarvoor de conclusies is dat een correctie wenselijk zou kunnen zijn, staan in de volgende paragraaf openomen.

Beoordeling van beleidskeuzes op wenselijkheid

In de verschillende sessies zijn in totaal zo’n zeventig ideeën voor situaties aangedragen. Een deel van deze ideeën hadden een dusdanige overlap dat we ze samengenomen hebben. In Bijlage N staan zij allen omschreven, samen met hun (veronderstelde) kosteneffect. Elk van hen hebben we beoordeeld op de criteria over de wenselijkheid van een correctie (zie hierboven). Daarbij is het nodig om een keuze te maken over de interpretatie van het voorzieningenniveau.

Interpretatie van ‘voorzieningenniveau’

Om tot bovenstaande lijst te komen, hebben we steeds het effect op het kostenniveau afgezet tegen het effect op het voorzieningenniveau. Hoewel die eerste redelijk eenduidig is (er is maar één ‘parameter’, namelijk de feitelijke kosten), is die tweede soms ambigu, omdat hier een notie van kwaliteit aan ten grondslag ligt en de beelden over wat kwaliteit in een bepaalde situatie betekent, erg uiteen kunnen lopen.

Illustratie

Bij een aantal beleidskeuzes is het inhoudelijk gevolg dat er meer inwoners ondersteuning krijgen. Betekent dit ook een hoger voorzieningenniveau? Het is mogelijk dat mensen met een andere beleidskeuze te weinig ondersteuning krijgen, maar ook dat er met deze beleidskeuze mensen ondersteuning krijgen die dat niet nodig hebben.

Het antwoord of de vraag of het voorzieningenniveau gestegen is, is afhankelijk van een normatieve beoordeling van welke voorzieningen nodig zijn. Een dergelijk oordeel past echter niet bij de systematiek van het gemeentefonds. Daarom is het voorzieningenniveau in dergelijke situaties geïnterpreteerd vanuit het beoogde effect van het beleid: meer cliënten in ondersteuning dan de bedoeling was (vooraf voorzien), betekent geen verhoging van het voorzieningenniveau.

Resulterende potentieel wenselijke correcties

Er blijven na de beoordeling van wenselijkheid nog 24 beleidskeuzes over die wellicht tot een correctie kunnen leiden. Deze zijn onderstaand opgenomen (de nummering correspondeert met Bijlage N).

Tabel 27 De 24 beleidskeuzes die overblijven na de beoordeling van wenselijkheid, die wellicht tot een correctie kunnen leiden

Onderwerp	Omschrijving beleidskeuze
Jeugd	
Aanbod	1. De gemeente / toegang wil in sommige gevallen een minder intensieve voorziening inzetten (ipv bijv. Veilig Thuis), maar daarvoor zijn de mogelijkheden niet.
	2. De gemeente heeft (wel / niet) een goede verbinding met het passend onderwijs om vragen op te kunnen pakken en zo druk op de huisartsen te verlichten.
Sturing	4. De gemeente heeft bepaalde declaraties wel goedgekeurd (kosten volgen uit zorgplicht), maar niet betaald omdat er een budgetplafond gold.
Beleid	5. De gemeente heeft (g)een visie op jeugdzorg.
Toegang	6. Een medewerker vanuit gemeente / regio kijkt met de GI's mee naar wat beste oplossing is bij complexe casus.
	7. Gemeente heeft een POH jeugd of jeugdpsycholoog bij de huisartsen zitten. Deze kan lichte vragen afvangen, in plaats van door te sturen naar maatwerkvoorzieningen, of de gemeente bij een oplossing betrekken.
Maatwerkvoorzieningen	
Inkoop	8. De regio waarin de gemeente ligt, kent geen goede samenwerking en governance structuur.
	9. De gemeente hanteert hogere/lagere (indexatie van) tarieven dan andere gemeenten.
Sturing	11. De gemeente monitort beperkt (bijvoorbeeld omdat pas na verloop van tijd duidelijk is wat je moet monitoren).
	13. De gemeente hanteert (netto) geen budgetplafond, omdat zij er nooit één gehad heeft, deze afgeschaft heeft of te gemakkelijk ophoogt.
	14. De gemeente hanteert verschillende intensiteiten, met verschillende tarieven. Aanbieders kunnen zelf de intensiteit kiezen.
	16. Organiseren van een feedbackloop richting de toegang.
	17. De contracten van gemeente met aanbieders voorzien alleen in zwaarwegende manieren om te sturen (bijvoorbeeld ontbinden van contracten). Dit beperkt de gemeente tot informele sturing of inzetten van een zwaar middel. Dat leidt er mogelijk toe dat minder gestuurd wordt dan mogelijk nodig is.

18. Gemeente doet alles zelf (veel uitvoering, vrijwillig kader, gedwongen kader, begeleiding in toegang).

19. Gemeente die van de ene financieringssysteem (van toegang en aanbieders) naar de andere overgaat, sturen niet op gevolgen hiervan.

21. De gemeente hanteert een financieringssysteem die een prikkel tot productie geeft (pxq).

Maatwerkvoorzieningen vs algemeen toegankelijke voorzieningen

Beleid	27. Investeringskosten op collectieve voorzieningen door gemeente in jaar X, maar: - Onduidelijk of Mwv daalt - Kost gaat voor de baat uit
Sturing	29. Cliëntondersteuning is zodanig toegankelijk dat het wordt gebruikt in plaats van andere voorzieningen, zoals maatschappelijk werk ('aanzuigende werking').

Participatie

Werkwijze	34. De gemeente maakt een afweging om sommige naar werk te begeleiden, en zet bij anderen in op bijvoorbeeld vrijwilligerswerk. 40. Arbeidsmarktregio's werken slecht samen.
-----------	---

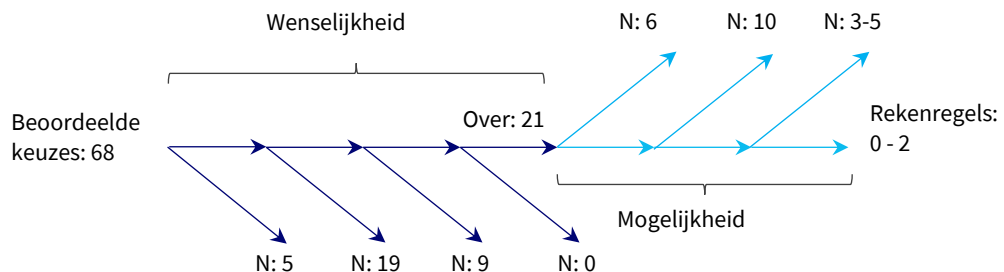
Wijkteams

Samenstelling	43. Leden van wijkteams zijn in dienst van aanbieders
---------------	---

Vertaling naar rekenregels

De resterende beleidskeuzes in de vorige paragraaf zouden in aanmerking *kunnen* komen voor een correctie, wanneer we daar een goede en betrouwbare rekenregel voor kunnen formuleren. We passen daarvoor de vier criteria uit 2.B toe op de resterende beleidskeuzes. In Bijlage N beschrijven we de volledige uitkomsten van die beoordeling.

We hebben de uitkomst van de beoordeling hieronder visueel samengevat.



Figuur 25 Stroomdiagramm beoordeling beleidskeuzes

Zoals uit de figuur blijkt, zijn er hooguit twee beleidskeuzes waarvoor op dit moment de *mogelijkheid* van een eenduidige rekenregel is. Dat zijn een verandering in de

bekostigingssystematiek en de inzet van POH's. Voor beide kan een rekenregel geformuleerd worden:

- **Verandering van bekostigingssystematiek:** als rekenregel is het weglaten van gemeenten waar dit speelt een mogelijkheid. Het risico daarbij is dat gemeenten die voor een nieuwe bekostigingssystematiek gekozen hadden inhoudelijke aspecten met elkaar gemeen kunnen hebben. Door deze gemeenten volledig uit te sluiten van de analyse, sluiten we het effect van mogelijke verklarende factoren in deze gemeenten indirect ook uit. Daarmee ontbreken mogelijk relevante effecten voor de verdeling, of zijn die minder sterk zichtbaar.
- **Inzet POH's:** een mogelijke rekenregel is een afslag van de kosten jeugd in totaal of naar rato van het percentage huisartsenverwijzingen voor gemeenten die in 2017 (nog) geen POH hadden. Daarbij moet idealiter gecorrigeerd worden voor het aantal POH's in een gemeente ten opzichte van het aantal huisartsen. Veel gemeenten met POH's hebben deze niet bij alle huisartsen. Voor een echt zuiver beeld zou ook naar de omvang van de praktijk of het aantal doorverwijzingen gekeken moeten worden: gemeenten beginnen immers vaak bij de grotere praktijken omdat daar het meeste effect behaald kan worden. Over bovenstaande elementen zijn geen echter gegevens beschikbaar. Daardoor kan de correctie niet volledig zuiver doorgevoerd worden.

Voor beide situaties kampen de mogelijke rekenregels met problemen, waardoor ze onvoldoende objectief zijn. Dit lichten we onderstaand nader toe.

Belangrijkste knelpunten voor rekenregels

Het grote verschil tussen de ideeën enerzijds en de mogelijkheden voor uitwerking anderzijds heeft grotendeels twee oorzaken:

- **De multicausaliteit van keuzes:** veel keuzes leiden niet op zichzelf tot een kosteneffect, maar alleen in samenhang met andere keuzes. Denk hierbij aan keuzes over de samenstelling, de rol en het mandaat van de toegang, de gehanteerde financieringssysteematiek en wel of niet hanteren van budgetplafonds. Elke keuze afzonderlijk hoeft weinig gevolgen te hebben, zo lang er ergens anders in de keten maar een beheersmaatregel in werking is. Slechts wanneer teveel 'knoppen' een bepaalde kant op staan, treedt een effect op. Het is niet haalbaar om het effect van één van die samenhangende keuzes te isoleren in de context van het gemeentefonds. Alternatief is om alleen een correctie toe te passen op de kosten van gemeenten die deze keuzes in een specifieke samenhang gemaakt hebben, maar dat is een nogal arbitraire keuze. Mogelijk leiden andere combinaties van keuzes immers tot een vergelijkbaar effect.
- **Beperkt inzicht in de effecten:** welbeschouwd liggen de decentralisaties nog maar net achter ons. Het leerproces van gemeenten is nog volop bezig en dat blijft nog wel even. Voor een onderbouwd zicht op de effecten van beleidskeuzes, moet het stof enigszins neergedaald zijn. Er verschijnen inmiddels dan ook steeds meer uitkomsten van onderzoeken die dergelijke effecten inzichtelijk maken, maar voor veel beleidskeuzes is dat nog niet het geval, of is het onderzoek binnen een kleine context (één of een klein aantal gemeenten) uitgevoerd, waardoor de uitkomsten niet te generaliseren zijn naar alle gemeenten. Ook de samenhang van keuzes (zie hierboven) speelt hierin een rol. We verwachten dat deze inzichten in de toekomst toenemen. Mocht dat inderdaad het geval blijken, dan biedt dit stuk methodologische handvaten voor het toepassen van mogelijke rekenregels voor toekomstige verdeelmodellen.

In de stuurgroep is benoemd dat het niet toepassen van correcties voor beleidskeuzes op een bepaald niveau het gevoel van onrechtvaardigheid geeft, omdat hogere kosten die niet tot een hoger voorzieningenniveau leiden meegerekend werden. Het belang van zorgvuldigheid

en een objectieve en betrouwbare dataset staat echter voorop. Gegeven de hierboven omschreven overwegingen, heeft de stuurgroep besloten dat we binnen dit onderzoek geen correcties uitvoeren op basis van beleidskeuzes.

9.6 Correcties naar aanleiding van beleidsontwikkelingen

Het maken van een kostengeoriënteerd verdeelmodel gebeurt per definitie op basis van data uit het verleden, maar wordt gebruikt om de budgetten in de toekomst vast te stellen. In die context is het zinvol om waar mogelijk rekening te houden met ontwikkelingen waarvan nu al bekend is dat die de kostenstructuur van gemeenten gaan veranderen. In dat kader hebben we onderzocht voor welke beleidsmatige ontwikkelingen we correcties kunnen en zouden moeten toepassen.

Naast de wijziging van het woonplaatsbeginsel dat we in de volgende paragraaf beschrijven, is alleen gecorrigeerd voor de invoering van het abonnementstarief voor de eigen bijdrage voor verschillende voorzieningen binnen de Wmo. Dit abonnementstarief is ingevoerd op 1 januari 2019 voor maatwerkvoorzieningen en pgb's, en in 2020 voor een deel van de algemene voorzieningen.⁸³ Deze wijziging heeft naar verwachting twee effecten, waarvan alleen de eerste gecorrigeerd is:

- De **baten dalen** voor gemeenten die nu een hoger bedrag als eigen bijdrage vragen. Omdat we in het onderzoek de baten salderen met de lasten worden de basiskosten voor de analyse voor deze gemeenten hoger. Hiervoor is gecorrigeerd door de eigen bijdragen in het verleden te corrigeren op basis van het aantal cliënten.
- Door de lagere eigen bijdrage gaan mogelijk **meer cliënten** gebruik maken van de voorzieningen. Daarmee stijgen de kosten. Er waren ten tijde van het onderzoek echter nog geen data beschikbaar om te onderbouwen hoe hoog deze stijging is, en in hoeverre bepaalde gemeenten een hogere stijging zullen kennen dan anderen. Voor dit effect is dus niet gecorrigeerd.

Daarnaast zijn er diverse andere beleidsmatige ontwikkelingen waarvan de omvang niet dusdanig is dat een effect op de verdeling verwacht kan worden. Enkele voorbeelden zijn hieronder opgenomen.

- Binnen het voornemen om de **bekostiging van het Bbz** te wijzigen is één van de verwachte wijzigingen dat de bekostiging van kosten van onderzoek naar levensvatbaarheid van een onderneming worden overgeheveld van een specifieke uitkering naar het gemeentefonds. De omvang van dit budget is beperkt (ca. 10 miljoen euro)⁸⁴.
- De **individuele studietoeslag** verandert langs twee lijnen. Ten eerste wordt de hoogte van de toeslag landelijk bepaald, waar gemeenten die nu nog zelf mogen vaststellen. Daarnaast worden ook de criteria voor de regeling aangepast: de vereiste voor toekenning wordt nu dat de ontvanger door een medische beperking structureel niet kan bijverdienen naast de studie. Het budget in het gemeentefonds wordt niet aangepast, maar in totaal betreft het ca € 35 mln per jaar⁸⁵, dus de verschuiving is kleiner dan dat.

⁸³ Het exacte pad naar invoering was ten tijde van het schrijven van deze rapportage nog niet bekend, zie ook Geleidelijke overgang naar ingebruikname nieuwe ICT systemen CAK, kamerbrief van december 2019.

⁸⁴ Zie de taakmutaties uitkeringsjaar 2020, beschikbaar via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/circulaires/2019/09/17/taakmutatie-2020-sep19>

⁸⁵ Kamerbrief maatregelen individuele studietoeslag in de Participatiewet, 2019.

- **Hulpmiddelen voor Wlz-cliënten** en roerende voorzieningen werden voorheen door gemeenten bekostigd en vallen vanaf 2021 onder de Wlz. De uitname uit het gemeentefonds is oplopend op tot € 15 mln.⁸⁶
- Er zijn afspraken gemaakt om de **leeftijdsgrens voor pleegzorg en gezinshuizen** op te rekken tot 21 jaar. Hiervoor worden budgetten toegevoegd aan het gemeentefonds die oplopen tot € 14 mln resp € 11 mln.

In het kader van beleidsontwikkelingen is dus gecorrigeerd voor de veranderende baten in het kader van de eigen bijdrage. Deze correcties, in totaal 35 miljoen euro voor de steekproefgemeenten in 2017, zijn toegepast in het cluster Individuele voorzieningen Wmo.

9.7 Correcties woonplaatsbeginsel

Per 2021 wordt het woonplaatsbeginsel in de Jeugdwet aangepast. Die wijziging is relevant voor dit onderzoek, omdat ze consequenties heeft voor welke gemeente verantwoordelijk is voor het verstrekken van jeugdhulp aan jongeren in verblijf. Met name voor jongeren in voogdij en jongeren die ouder zijn dan 18 jaar zorgt dat er geregeld voor dat er een andere gemeente verantwoordelijk zal zijn dan op dit moment het geval is. Dat heeft uiteraard ook consequenties voor de manier waarop een deel van het jeugdhulpbudget moet worden verdeeld.

In de huidige formulering van het woonplaatsbeginsel betaalt de gemeente waarin de jongere verblijft voor jongeren onder voogdij en jongeren boven de 18. Veel van deze jongeren verblijven in instellingen. Daardoor ontstaat er een concentratie van jongeren met (soms dure) jeugdhulp. Zeker in gemeenten met bepaalde typen instellingen voor jeugdhulp kan dit tot hoge kosten leiden. Een dergelijke concentratie is niet op basis van objectieve (bevolkings)kenmerken te verklaren. Daarom wordt het budget voor jeugdhulp voogdij / 18+ op dit moment buiten de Algemene Uitkering gehouden en separaat, historisch verdeeld.

Met de invoering van het nieuwe woonplaatsbeginsel komt aan deze situatie een eind. Het woonplaatsbeginsel wordt zo gewijzigd dat de gemeente waarin de jeugdige woonde voorafgaand aan zijn (eerste) verblijf verantwoordelijk wordt voor de vormen van zorg met een verblijfscomponent. Die woonplaats wordt vastgesteld op basis van de basisregistratie personen. Hierbij wordt niet alleen gekeken naar jeugdhulp met verblijf, maar ook naar andere vormen van zorg. Als een kind bijvoorbeeld met een ouder meeverhuist naar de vrouwenopvang, is de gemeente voorafgaand aan de verhuizing dus ook financieel verantwoordelijk. Op die manier wordt ook voorkomen dat er een concentratie van kosten ontstaat in gemeenten met een dergelijke instellingen.

De wetswijziging is in januari 2020 in de Tweede Kamer behandeld, en in februari 2020 heeft ook de Eerste Kamer met het voorstel ingestemd. Omdat gedurende het onderzoek nog niet zeker was of deze wetswijziging door het parlement zou worden aangenomen, heeft AEF twee varianten van het verdeelmodel uitgewerkt:

- Een variant op basis van het **huidige woonplaatsbeginsel**, waarbij het budget voor voogdij en 18+ net als nu apart, historisch, verdeeld wordt op basis van de aantallen van t-2.
- Een variant op basis van het **nieuwe woonplaatsbeginsel**, waarin het gehele budget objectief verdeeld wordt.

⁸⁶ Septembercirculaire 2019, BZK, 2019.

Op basis van de uitkomst van de parlementaire besluitvorming zou door de fondsbeheerders kunnen worden gekozen voor een van beide varianten. Inmiddels is duidelijk dat het woonplaatsbeginsel is aangenomen en zal ingaan per januari 2021. In het vervolg van de onderzoeksverantwoording is dan ook steeds uitgegaan van het nieuwe woonplaatsbeginsel, tenzij expliciet anders vermeld.

Om te komen tot de twee varianten van het verdeelmodel, heeft AEF een aantal stappen gezet. Deze zijn hieronder nader toegelicht. Deze stappen hebben geleid tot correcties in het cluster Individuele voorzieningen Jeugd met een omvang in lijn met het huidige historische budget voor Voogdij en 18+, ongeveer 650 miljoen euro per jaar.

Gevolgte werkwijze huidige woonplaatsbeginsel

Voor de eerste variant, op basis van het huidige woonplaatsbeginsel, zijn de huidige kosten van gemeenten gecorrigeerd voor de gemaakte kosten voor voogdij en 18+. Er is dus uitgegaan van de feitelijke kosten, en vervolgens zijn daar de kosten voor voogdij en 18+ van afgetrokken. Het schonen van de kosten van gemeenten met deze kosten is relatief eenvoudig omdat het budget voor voogdij en 18+ separaat wordt verdeeld: gemeenten ontvangen in jaar t een budget op basis van het zorggebruik in t-2. Deze cijfers worden gepubliceerd in de meicirculaire van t-1.

Behalve de in de meicirculaire gepubliceerde budgetten is er een tweede bedrag dat is meegenomen in de correctie. Dit bedrag is gebaseerd op de compensatieregeling die sinds een aantal jaar bestaat. Deze compenseert gemeenten die te maken hebben met tarief- en volumeproblemen in hun budget voor voogdij en 18+ voor de hoge kosten die hiervan het gevolg zijn⁸⁷. Ook de middelen die gemeenten ontvangen via deze compensatieregeling zijn geïsoleerd van het budget. Deze budgetten worden gepubliceerd in de decembercirculaire.

Dat betekent dat deze correctie is gedaan op basis van de volgende data:

- Kosten 2016 gebaseerd op mei- en decembercirculaires 2017 voor uitkeringsjaar 2018
- Kosten 2017 gebaseerd op mei- en decembercirculaires 2018 voor uitkeringsjaar 2019
- Kosten 2018 gebaseerd op mei- en decembercirculaires 2019 voor uitkeringsjaar 2020⁸⁸

Er zijn twee aandachtspunten bij deze correctie: de omvang met de kosten voor kleine aantallen jeugdigen en de omgang met herindelingsgemeenten. Deze lichten we onderstaand kort toe.

Budget en kosten bij kleine aantallen jeugdigen

Het kan voorkomen dat binnen een gemeente maar één of twee jeugdigen gebruik maken van jeugdzorg. In dat geval wordt in de circulaires niet gewerkt met de exacte budgetten. Publiceren van de kosten voor deze gemeenten zou namelijk betekenen dat de kosten vrijwel direct herleidbaar zijn naar deze jeugdigen. Om de privacy te waarborgen, worden in die gevallen dus geen gegevens per gemeente gepubliceerd door het CBS. Het verschil tussen het totale budget, en het gepubliceerde budget per gemeente bij elkaar opgeteld, wordt verdeeld

⁸⁷ Ministerie van Justitie en Veiligheid, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en VNG, *Compensatieregeling Voogdij en 18+*, factsheet, 20 juni 2019, <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/brochures/2017/01/09/factsheet-compensatieregeling-voogdij-en-18/Compensatieregeling+voogdij+en+18+plus.pdf>

⁸⁸ Vanwege de tijdslijnen van het onderzoek hebben we de definitieve cijfers reeds voor publicatie in de decembercirculaire ontvangen

over die gemeenten waarvan geen kosten gepubliceerd worden. Voor het huidige onderzoek hebben we dezelfde werkwijze gebruikt om de kosten te corrigeren.

Toerekening kosten bij herindelingsgemeenten

Doordat de correctie van kosten is gebaseerd op de budgetten van twee jaar later, was er in enkele gevallen een verschil tussen de gemeentelijke indeling waarvoor het budget werd gepubliceerd en de gemeentelijke indeling waarvoor de kosten gecorrigeerd moesten worden. In deze gevallen zijn de kosten verdeeld naar rato van de kosten, berekend op basis van de zorgdagen per zorgtype per gemeente, vermenigvuldigd met de prijs⁸⁹.

Gevolgd werkwijze nieuwe woonplaatsbeginsel

Voor de tweede variant was het doel om aan te sluiten bij het nieuwe woonplaatsbeginsel dat ingaat in 2021. Daarvoor moeten de kosten voor het jeugdhulpgebruik van de betreffende jongeren correct verschoven worden van de gemeente die onder het huidige woonplaatsbeginsel financieel verantwoordelijk is, naar de gemeente die betaalt conform het nieuwe beginsel. Dat doen we in twee stappen:

- We trekken de kosten volgens het huidige woonplaatsbeginsel per gemeente af van de totale kosten.
- We tellen de kosten voor het nieuwe woonplaatsbeginsel per gemeente op bij het resultaat van de eerste stap.

Dit betekent dat we eerst de hierboven beschreven correctie uitvoeren om de kosten voor voogdij en 18+ van de kosten af te trekken. Vervolgens worden de kosten voor het nieuwe woonplaatsbeginsel opgeteld bij de geboekte kosten. De berekening die daarvoor uitgevoerd moet worden, lichten we onderstaand toe.

Voor het berekenen van kosten volgens het nieuwe woonplaatsbeginsel heeft AEF zich gebaseerd op simulaties van het CBS. Die simulaties laten zien welke gemeente financieel verantwoordelijk wordt. Deze simulaties zijn door het CBS gedaan voor de jaren 2016, 2017 en 2018, en zijn uitgesplitst naar de verschillende typen jeugdhulp voor de doelgroep voogdij / 18+ (zoals jeugdhulp zonder verblijf, gezinsgericht verblijf, pleegzorg en voogdij). Het CBS heeft meerdere simulaties opgeleverd; onder meer gebaseerd op aantal jongeren, aantal trajecten en aantal zorgdagen.

Het CBS heeft geen analyses gedaan voor kostenverschuivingen tussen gemeenten. Die vertaling is door AEF gemaakt. Daarbij is uitgegaan van de CBS-simulatie gebaseerd op het *aantal zorgdagen per zorgtype*.⁹⁰ Het aantal zorgdagen per zorgtype voor een gemeente is vervolgens vermenigvuldigd met de prijs van het betreffende zorgtype per zorgdag. Daarbij heeft AEF zich gebaseerd op het door VWS, JenV en VNG gepubliceerde overzicht van tarieven voor jeugdhulp, voor de jaren 2017 en 2018.⁹¹ Voor 2016 is geen prijsinformatie gepubliceerd. Voor 2016 zijn daarom de prijzen van 2017 als basis gebruikt, en naar beneden bijgesteld op

⁸⁹ Voor de categorieën “gesloten” en “overig” geldt dat we enkel het aantal zorgdagen hebben voor deze beide categorieën samen, terwijl de prijzen sterk van elkaar verschillen. Voor deze dagen hebben we gewerkt met een blended tarief; dit wordt hieronder nader toegelicht

⁹⁰ Daarbij moet nog worden opgemerkt dat het CBS geen inzicht heeft in het feitelijke aantal zorgdagen, maar rekent met het aantal dagen tussen het begin en eind van het traject. Overleg met VWS heeft echter opgeleverd dat de gemiddelde prijzen ook uitgaan van deze definitie van zorgdagen.

⁹¹ Zie bijvoorbeeld: Ministerie van Justitie en Veiligheid, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en VNG, *Factsheet Jeugdhulpbudget Voogdij en 18+*, mei 2016.

basis van de loon- en prijsbijstelling. Dit maakt het mogelijk om tot een budget per zorgtype per gemeente te komen voor de doelgroep voogdij/18+.

Op basis van deze basisberekening (aantal dagen x prijs per dag) zijn de kosten per gemeente berekend, en toegevoegd aan de geboekte kosten binnen het cluster Jeugd. Daarbij moesten nog enkele technische keuzes gemaakt worden; die worden hieronder toegelicht.

Scenario's woonplaatsbeginsel

Er zijn voor het nieuwe woonplaatsbeginsel twee scenario's uitgewerkt: een waarin kinderen voor wie op dit moment niet bekend is welke woonplaats zij hadden voorafgaand aan jeugdhulp met verblijf, worden verdeeld op basis van het oude woonplaatsbeginsel; en een waarin deze niet toegekend worden maar op woonplaats "onbekend" worden gezet. Er is voor gekozen om uit te gaan van het CBS-scenario 'zonder toekenning'.

Door het ministerie van VWS is bevestigd dat er een compensatieregeling komt voor kinderen die om administratieve redenen nog niet toegekend kunnen worden. Daarom wordt er voor dit onderzoek voor gekozen om te werken met het scenario zonder toekenning.

Uitzonderingssituaties

Het nieuwe woonplaatsbeginsel biedt voor de meeste situaties een oplossing. Een uitzondering kunnen bijvoorbeeld alleenstaande minderjarige vluchtelingen (AMV's) zijn. Zij komen niet oorspronkelijk uit een Nederlandse gemeente, en kunnen dus ook op termijn niet goed toegerekend worden. Voor deze groep vindt opvang vaak in een pleeggezin of kleinschalige woonvoorziening van Nidos plaats, terwijl de voogdijmaatregel door het ministerie van Justitie en Veiligheid betaald wordt. Alleen de kosten voor aanvullende jeugdhulp worden door de gemeenten betaald. Gezien de beperkte omvang van de groep en de spreiding over het land is de verwachting dat dit niet tot verdeelproblemen zal leiden.

Blended tarief voor gecombineerde categorie "overig (incl gesloten plaatsing)"

In de simulaties van het CBS zijn de zorgtypen "gesloten" en "anders" samengevoegd in een categorie "overig (inclusief gesloten plaatsing)". Er bestaat echter een fors verschil in tarief tussen de twee zorgtypen. Binnen dit onderzoek bleek het niet mogelijk deze zorgtypen alsnog op te splitsen. Daarom is er voor deze categorie gewerkt met een blended tarief. Dit tarief is berekend door de totale kosten van zorgvormen waarvoor de prijs wel bekend was, af te trekken van de totale kosten; en het verschil te delen door het aantal zorgdagen in de categorie "gesloten/overig".

Omdat er onder het nieuwe woonplaatsbeginsel geen reden is om een concentratie te verwachten van de toewijzing aan een gemeente van het aantal jongeren in gesloten jeugdzorg, levert dit naar verwachting geen structureel vertekend beeld op.

Gebruik van opslagpercentages

Onder het oude woonplaatsbeginsel bestaat een compensatieregeling voor gemeenten met een tarief- of volumeprobleem. Omdat die problemen vaak voor meerdere jaren spelen, is er besloten om voor gemeenten met een structureel probleem te gaan werken met een opslagpercentage bovenop de standaard kosten. Dit opslagpercentage verschilt per gemeente.

De totale kosten worden per saldo logischerwijs niet lager met het invoeren van het nieuwe woonplaatsbeginsel, dus moeten de opslagpercentages meegenomen worden. In het onderzoek was de keuze aan de orde om deze opslagpercentages op individueel niveau door

te rekenen, dan wel op landelijk niveau daarvoor te corrigeren.

Doorrekenen op individueel niveau zou betekenen dat de simulatie van CBS uitgebreid zou moeten worden om naast de gemeente binnen het nieuwe woonplaatsbeginsel ook te achterhalen wat de gemeente volgens het oude woonplaatsbeginsel is. Vervolgens zou het opslagpercentage van de gemeente volgens het oude woonplaatsbeginsel toegepast kunnen worden. In de berekening zit dan wel de aanname dat het opslagpercentage voor alle soorten zorg gelijk is: in de praktijk is dit niet zo. Daarnaast kan het tariefprobleem veroorzaakt worden door één zorgverlener, waar andere zorgverleners in dezelfde gemeente waarschijnlijk geen hoger tarief rekenen. Deze optie lijkt dus te leiden tot schijnzekerheid.

Doorrekenen op landelijk niveau zou inhouden dat we het bedrag van de IUSD in de meicirculaire vergelijken met de berekende kosten voor het nieuwe woonplaatsbeginsel, en het verschil hiertussen naar rato verdelen over de gemeenten. De aanname hierbij is dat iedere gemeente evenveel “kans” heeft dat een jongere een vorm van jeugdzorg nodig heeft waarvoor de kosten, door een tarief- of volumeprobleem, hoger zijn dan de standaard dagprijzen.

Omdat doorrekenen per individuele gemeente eerder zou leiden tot schijnzekerheid dan feitelijke correctheid en er geen reden is om aan te nemen dat het toepassen van een opslagpercentage op landelijk niveau tot een structurele afwijking zou leiden, is ervoor gekozen met een opslagpercentage op landelijke niveau te werken.

Kosten bij kleine aantallen jeugdigen

Net als bij het oude woonplaatsbeginsel gold ook voor de berekeningen op basis van het nieuwe woonplaatsbeginsel dat voor sommige gemeenten het aantal kinderen dat toegerekend werd aan een gemeente dermate laag was dat de data per gemeente niet gebruikt mochten worden vanwege het onthullingsrisico (privacy van de betreffende kinderen). Hier is dezelfde oplossing gekozen als bij het oude woonplaatsbeginsel: het verschil tussen het totale bedrag enerzijds en de som van individuele gemeenten anderzijds is verdeeld over de gemeenten waar geen data voor gepubliceerd mocht worden.

Omgang met het woonplaatsbeginsel in de rest van deze rapportage

In de analyses in de rest van deze rapportage wordt in beginsel uitgegaan van het nieuwe woonplaatsbeginsel. Waar dit niet het geval is, wordt dit expliciet benoemd.

10 Uitkomsten van de uitvraag

In de vorige twee hoofdstukken hebben we beschreven hoe we tot de basis dataset van financiële gegevens van gemeenten zijn gekomen. Voor we de stap maken naar de verdeling, staan we in dit hoofdstuk stil bij de inhoud van de uitkomsten. Dit geeft gevoel voor de aard en inhoud van de steekproefdataset, wat helpt bij het begrijpen en duiden van de uitkomsten van de regressieanalyse die beschreven wordt in hoofdstuk 12. In dit hoofdstuk beschrijven we:

- Hoe de clusters zijn opgebouwd voor de steekproefgemeenten;
- Welke patronen zichtbaar zijn voor verschillende gemeenten;
- In hoeverre er wisselwerkingen tussen clusters zichtbaar zijn (bijvoorbeeld effecten van inzet van preventie);
- Hoe de netto lasten zich tussen 2017 en 2018 ontwikkeld hebben voor de steekproefgemeenten.

10.1 Opbouw clusters

In deze paragraaf gaan we in op de verhoudingen van de clusters onderling en de opbouw van de afzonderlijke clusters.

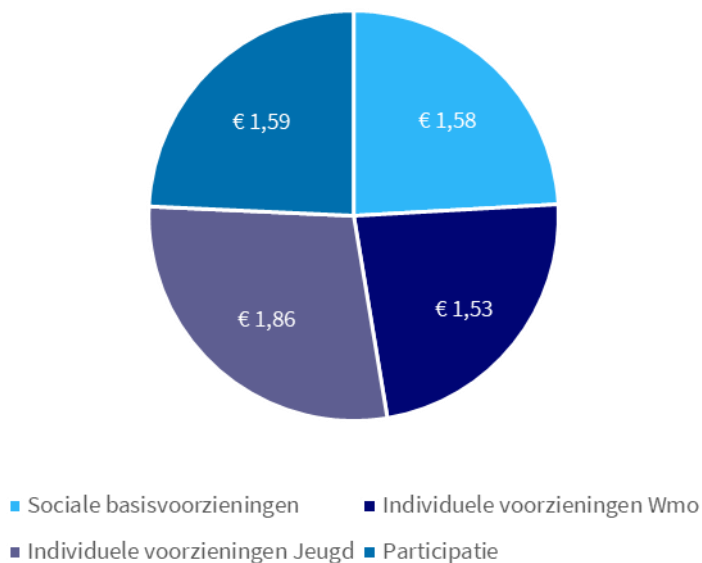
Verdeling van de kosten over clusters

Zoals beschreven in hoofdstuk 6 is gekozen voor een opdeling in vier clusters:

- Sociale basisvoorzieningen
- Individuele voorzieningen Jeugd (hieronder voor de leesbaarheid vaak Jeugd genoemd)
- Individuele voorzieningen Wmo (hieronder vaak Wmo genoemd)
- Participatie

Onderstaande figuur toont de kosten van gemeenten in de steekproef aan elk van deze clusters. De figuur toont de totale netto lasten (lasten min baten) van alle steekproefgemeenten bij elkaar opgeteld.

De verhoudingen zijn niet indicatief voor de uiteindelijke clusteromvang. In de steekproef zijn immers relatief veel grote gemeenten vertegenwoordigd zijn, en die een ander kostenpatroon hebben dan kleine gemeenten. De verschillen in het kostenpatroon van verschillende typen gemeenten worden inzichtelijk gemaakt in paragraaf 10.2.



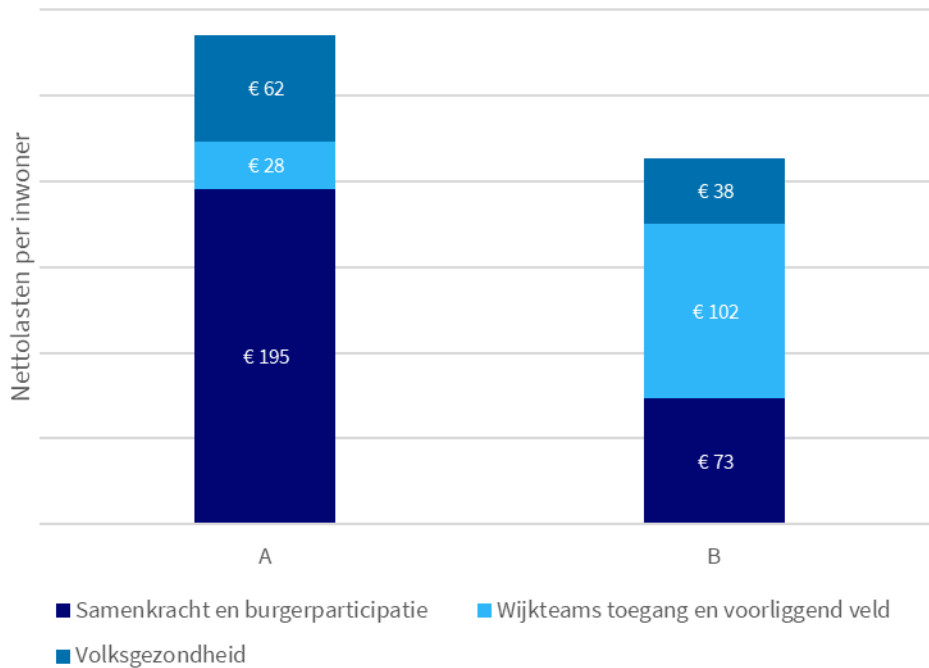
Figuur 26 Taartdiagram van netto lasten per cluster van alle steekproefgemeenten (in miljarden euro's) bij elkaar opgeteld

Verdeling van de kosten binnen clusters

Elk van de clusters bestaat uit verschillende taakvelden, die voor de analyse nog opgedeeld zijn in subtaakvelden (zie Bijlage K). Hieronder tonen we voor de steekproefgemeenten de kosten per taakveld. Voor de duiding van deze grafieken zijn drie zaken van belang:

- De **afbakening** tussen taakvelden is niet altijd correct gecodeerd. Zoals in hoofdstuk 8 vermeld, is namelijk meer prioriteit gegeven aan de correcte afbakening tussen clusters dan aan de afbakening binnen clusters. Als het voor gemeenten lastig was om het onderscheid binnen een cluster te maken, kunnen kosten dus op het verkeerde taakveld staan.
- De **correcties** die in hoofdstuk 9 beschreven zijn, zijn niet toegepast op het niveau van taakvelden. Onderstaande grafieken zijn dan ook indicatief, en dienen vooral om een eerste gevoel te geven bij de omvang van de verschillende onderdelen in het cluster.
- Binnen clusters maken gemeenten **zeer verschillende keuzes** in hoe ze budget inzetten op specifieke taakvelden. Onderstaande figuur toont ter illustratie de opbouw van het cluster Sociale Basisvoorzieningen van twee steekproefgemeenten (A en B; getoond in netto lasten per inwoner). Te zien is dat deze gemeenten allereerst verschillen in de hoeveelheid kosten die zij gemiddeld per inwoner maken voor het cluster Sociale Basisvoorzieningen (gemeente A heeft bijna 40% meer kosten per inwoner dan gemeente B). Daarnaast zien we ook verschillen in de opbouw van het cluster. Zo heeft gemeente A duidelijk meer kosten voor samenkracht en burgerparticipatie dan gemeente B, terwijl gemeente B juist meer kosten voor wijkteams heeft.

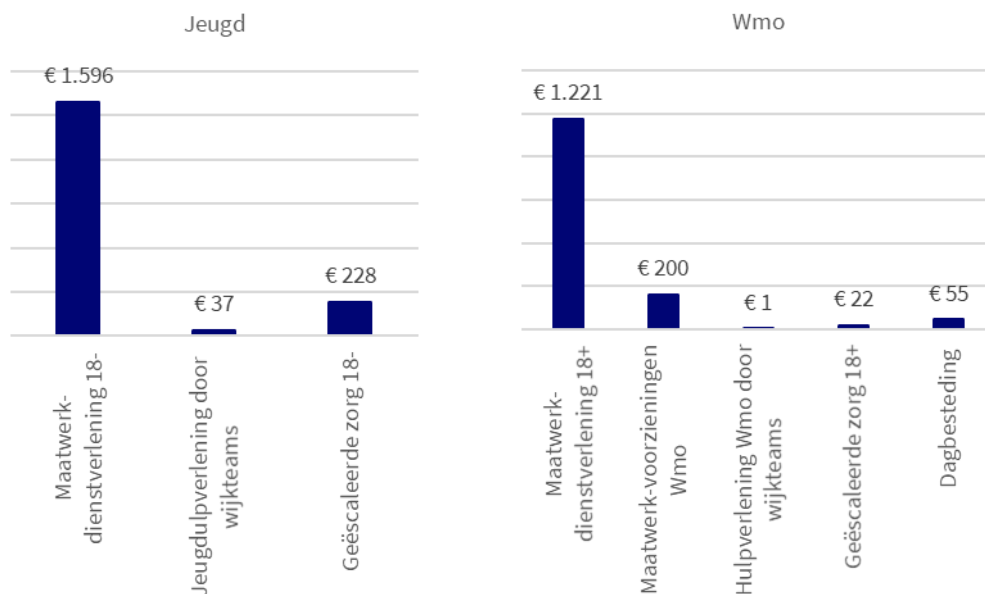
Andersson Elffers Felix



Figuur 27 Opbouw van het cluster sociale basisvoorzieningen voor twee steekproefgemeenten

Jeugd en Wmo

Onderstaande grafieken tonen de totale nettolasten van de steekproefgemeenten voor de clusters Jeugd en Wmo. Wat direct opvalt in deze grafieken, is dat de totale kosten in beide clusters vooral bepaald worden door de kosten op de taakvelden Maatwerkvoorzieningen 18- en 18+. Voor Jeugd beslaat Maatwerkdienstverlening 18- 86% van de totale nettolasten van het cluster. Voor Wmo wordt 81% nettolasten van het cluster gevuld door het taakveld Maatwerkdienstverlening 18+.



Figuur 28 Grafieken met de totale nettolasten van steekproefgemeenten voor de clusters Jeugd en Wmo in miljoenen euro's

In beide clusters is het taakveld voor hulpverlening door sociale wijkteams het kleinst. In werkelijkheid kan dit bedrag groter zijn. Alleen voor gemeenten die de hulpverlening door wijkteams op het taakveld wijkteams hebben geboekt, hebben we achterhaald wat de correcte uitsplitsing is tussen toegangstaken en hulpverlening. Bij gemeenten die de uitsplitsing zelf hebben gemaakt, zijn deze kosten dus meegenomen op de taakvelden maatwerkdienstverlening. Bij jeugdhulp gold dit voor 11 gemeenten en bij Wmo voor 6 gemeenten.

Uitsplitsing wijkteamtaken

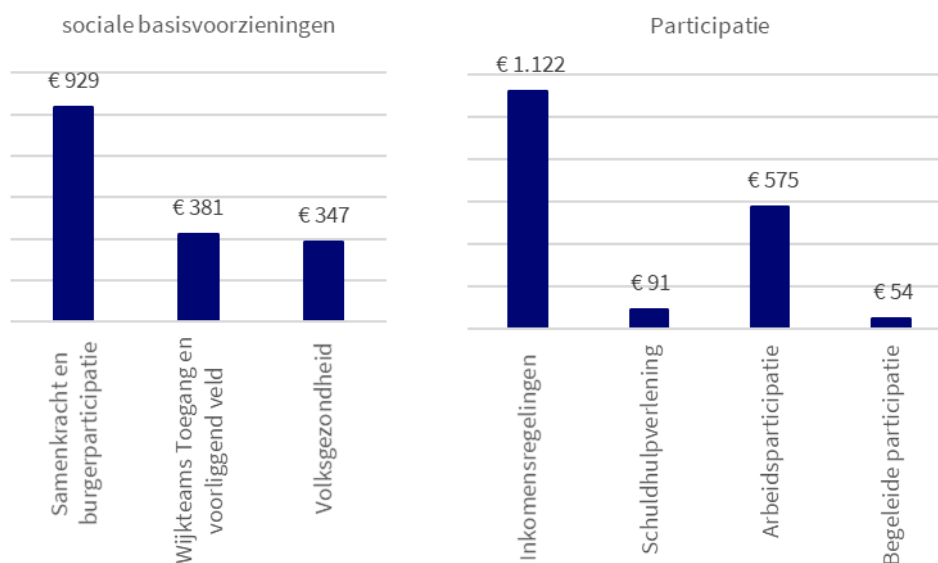
In veel gemeenten bieden wijkteams ook zelf hulp of ondersteuning. De manier waarop dit geregistreerd en geboekt wordt, verschilt per gemeenten. Sommige gemeenten boeken hulpverlening door wijkteams op een taakveld voor maatwerkdienstverlening – waar het in het kader van vergelijkbaarheid thuishoort – maar andere boeken het op het taakveld wijkteams. Wij hebben hier bij alle gemeenten naar gevraagd. Met gemeenten die de kosten op het taakveld wijkteams boeken, hebben we gezocht naar de beste manier om de kosten uit te splitsen. De gebruikte methode was afhankelijk van de beschikbare registraties bij de gemeente. We zijn er bij bijna alle gemeenten in geslaagd om in samenspraak met de gemeente tot een realistische inschatting te komen.

Ook het taakveld geëscaleerde zorg 18+ is relatief klein. Dit wordt verklaard doordat de taken beschermd wonen, vrouwenopvang en maatschappelijke opvang buiten het cluster Wmo vallen. Deze kosten tellen dus niet mee in het cluster.

Tot slot moet vermeld worden dat dagbesteding vaak bij maatwerkdienstverlening Wmo wordt geboekt, en dat het voor verschillende gemeenten lastig was om deze kosten uit te splitsen. Deze post zal in werkelijkheid dus groter zijn, terwijl maatwerkdienstverlening Wmo (exclusief dagbesteding) kleiner is.

Participatie en sociale basisvoorzieningen

Onderstaande grafieken tonen de totale nettolasten van de steekproefgemeenten voor de clusters Sociale Basisvoorzieningen en Participatie.



Figuur 29 Grafieken met de totale nettolasten van steekproefgemeenten voor clusters Sociale Basisvoorzieningen en Participatie in miljoenen euro's

In het cluster Sociale Basisvoorzieningen is het taakveld 'samenkracht en burgerparticipatie' het grootst. Dit taakveld bevat meer dan de helft van de totale kosten van het cluster.

Voor het cluster Participatie worden de kosten voornamelijk bepaald door de taakvelden 'inkomensregelingen' - 61% van de totale kosten -, en 'arbeidsparticipatie' - 31% van de totale kosten in het cluster. Bij sommige gemeenten is schuldhelpverlening niet van deze kosten gesplitst, dus mogelijk is het aandeel schuldhelpverlening hoger. Voor begeleide participatie geldt dat er eigenlijk geen kosten op verwacht worden. Zoals in paragraaf 8.3 al beschreven is, boeken gemeenten kosten voor arbeidsparticipatie regelmatig op het taakveld begeleide participatie en andersom. Omdat deze taakvelden in hetzelfde cluster vielen, is dit niet allemaal gecorrigeerd.

10.2 Typen gemeenten

Om een eerste inzicht te krijgen in de kostenpatronen van de gemeenten hebben we onderzocht of verschillende typen gemeenten verschillende kostenpatronen laten zien. Daarvoor zijn onderstaand een aantal dwarsdoorsnedes opgenomen op basis van verschillende kenmerken. Deze dwarsdoorsnedes geven inzicht in de structuur van de dataset en de impact van deze kenmerken op de kostenpatronen.

We hebben voor het jaar 2017 op de volgende kenmerken dwarsdoorsnedes gemaakt:

- Grootte (aantal inwoners)
- Krimp/groei gemeente
- Centrumfunctie
- Percentage bijstandsonvangers
- Maat voor sociale structuur
- Percentage jongeren
- Percentage ouderen

Hieronder tonen we voor elk van de dwarsdoorsnedes het volgende:

- Een **tabel met de categorieën** waarin we de gemeenten hebben ingedeeld. Tenzij anders aangegeven, zijn de gemeenten in 4 zo gelijk mogelijke groepen ingedeeld.
- Een **grafiek met de netto lasten** per inwoner, per cluster, getoond per categorie. In deze grafieken ziet u telkens per cluster 4 balkjes, dit zijn de 4 categorieën waarin de gemeenten zijn ingedeeld. De balkjes tonen de gemiddelde netto lasten van alle gemeenten die in deze categorie vallen. De spreidingstekens tonen de standaarddeviatie van het gemiddelde. Hoe groter de standaarddeviatie, hoe groter de spreiding binnen een categorie. Oftewel, hoe meer de gemiddelde netto lasten tussen gemeenten binnen een categorie verschillen.

Behalve voor de dwarsdoorsnede op grootteklassen, zijn de gemeenten ingedeeld op aantallen per inwoner. Bijvoorbeeld, bij de dwarsdoorsnede bijstandsonvangers is niet het absolute aantal bijstandsonvangers gebruikt, maar het aantal bijstandsonvangers per inwoner. De getoonde bedragen betreffen een ongewogen gemiddelde, oftewel: elke gemeente telt evenveel mee.

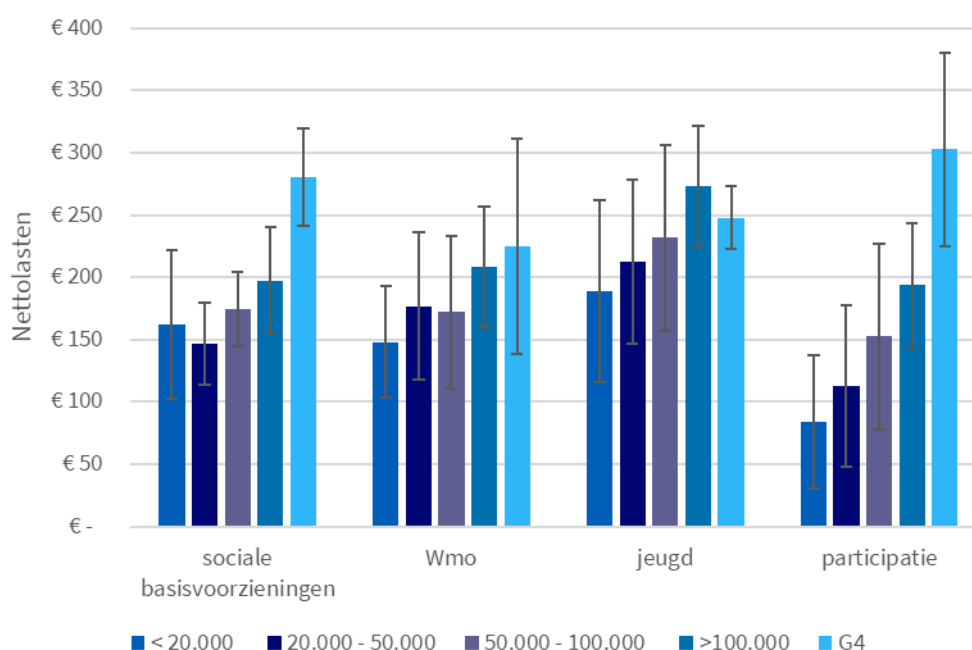
Grote gemeenten hebben meer kosten

Om het effect van de grootte van gemeenten op de kosten per cluster te onderzoeken, hebben we de gemeenten verdeeld in de volgende vijf categorieën:

Tabel 28 Het aantal gemeenten in de steekproef per grootteklasse

# inwoners	# gemeenten in categorie
< 20.000	18
20.000-50.000	36
50.000-100.000	15
> 100.000	18
G4	4

Onderstaande figuur toont voor elk van deze vijf categorieën, in elk van de clusters, de gemiddelde kosten per inwoner.

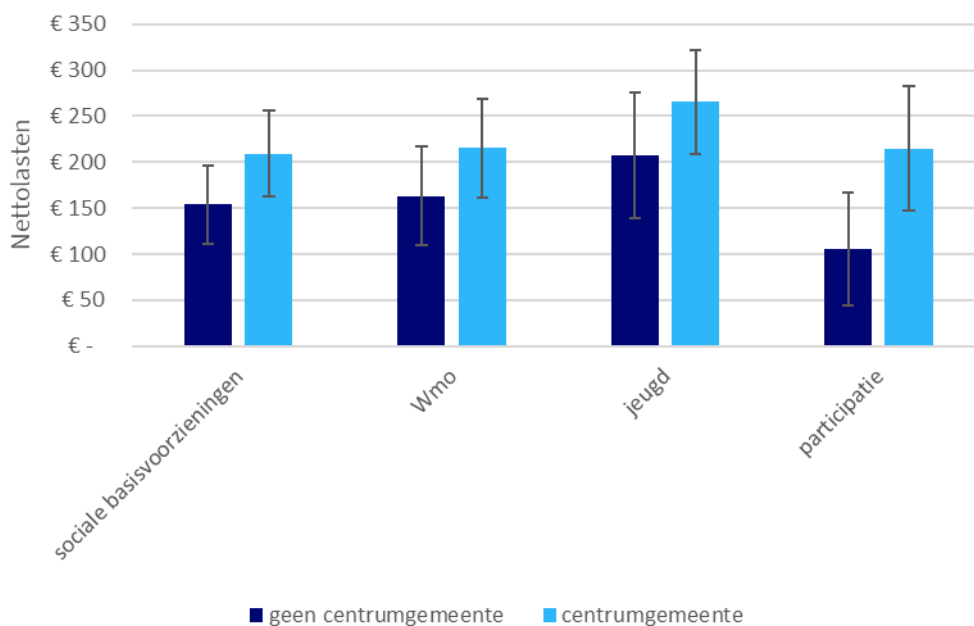


Figuur 30 Nettolasten per inwoner, per cluster, getoond per grootteklasse

Voor elk van de clusters is het gemiddelde bedrag per inwoner over het algemeen lager voor kleinere gemeenten dan voor grotere gemeenten. Grote gemeenten lijken dus, gemiddeld genomen, meer kosten per inwoner te hebben dan kleine gemeenten. Dit effect is het sterkst bij Participatie. De enige uitzondering is sociale basisvoorzieningen, waar de kleinste gemeenten in de steekproef gemiddeld hogere kosten per inwoner hebben dan gemeenten tussen de 20.000 en 50.000 inwoners.

Centrumgemeenten hebben meer kosten

We hebben de kosten van centrumgemeenten en niet-centrumgemeenten voor BW en MO voor elk van de clusters met elkaar vergeleken.



Figuur 31 Nettolasten per inwoner, per cluster, voor centrumgemeenten versus niet-centrumgemeenten

Zoals te zien is in bovenstaande figuur, zijn de kosten per inwoner voor centrumgemeenten gemiddeld hoger dan voor niet-centrumgemeenten. Het beeld komt overeen met het beeld van de gemiddelde kosten per grootteklasse. Aangezien centrumgemeenten vaak grote gemeenten zijn, ligt het voor de hand dat hier vooral een effect van grootteklasse te zien is.

Merk op dat centrumgemeenten in het cluster Wmo weliswaar hogere kosten hebben dan niet-centrumgemeenten, maar dat dit beeld vergelijkbaar is met de clusters sociale basisvoorzieningen en jeugd. Het zijn van een centrumgemeente MO/BW lijkt de kostenstructuur voor de rest van de Wmo dus beperkt te beïnvloeden. Net als bij de doorsnede naar grootteklasse vertoont het cluster Participatie het grootste verschil.

Gemeenten met een zwakke sociale structuur hebben meer kosten

Om het effect van de sociale structuur van gemeenten op de kosten per cluster te onderzoeken, hebben we gebruik gemaakt van een indeling voor sociale structuur van het ministerie van BZK.⁹² Deze indeling is gebaseerd op maatstaven voor uitkeringsontvangers, bijstandsonvangers, minderheden en huishoudens laag inkomen.

Onderstaande tabel toont het aantal gemeenten in elke categorie.⁹³

⁹² Begrotingsanalyse Gemeentefonds 2017

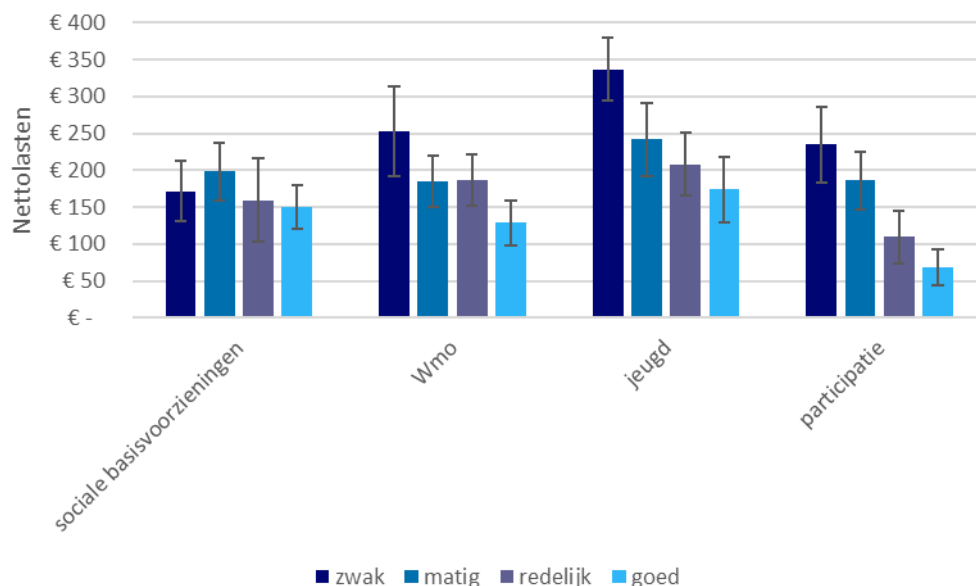
⁹³ 5 Gemeenten (de G4 en Vlissingen wegens artikel 12) hebben in deze codering geen label gekregen. Deze gemeenten zijn daarom niet mee genomen in de analyse.

Andersson Elffers Felix

Tabel 29 Aantal gemeenten in de steekproef met een bepaalde sociale structuur

Categorie	# gemeenten in categorie
Zwak	14
Matig	16
Redelijk	25
Goed	31

Zoals te zien in onderstaande figuur, is er een negatieve relatie tussen sociale structuur en de netto lasten per inwoner op de clusters Wmo, Jeugd en Participatie. Oftewel, hoe slechter de sociale structuur, hoe meer kosten gemeenten gemiddeld per inwoner hebben op deze clusters.



Figuur 32 Nettolasten per inwoner, per cluster, getoond per sociale structuur-klasse

Vooraf bij jeugd en Wmo valt op dat de gemeenten met de slechtste sociale structuur zeer hoge kosten hebben, en dat deze kosten zicht niet lineair gedragen. De spreiding onder deze groep is echter groot, en het betreft een relatief kleine groep gemeenten. Daarnaast valt op dat dezelfde groep gemiddeld juist relatief weinig kosten maakt voor sociale basisvoorzieningen, hoewel ook hier de spreiding groot is.

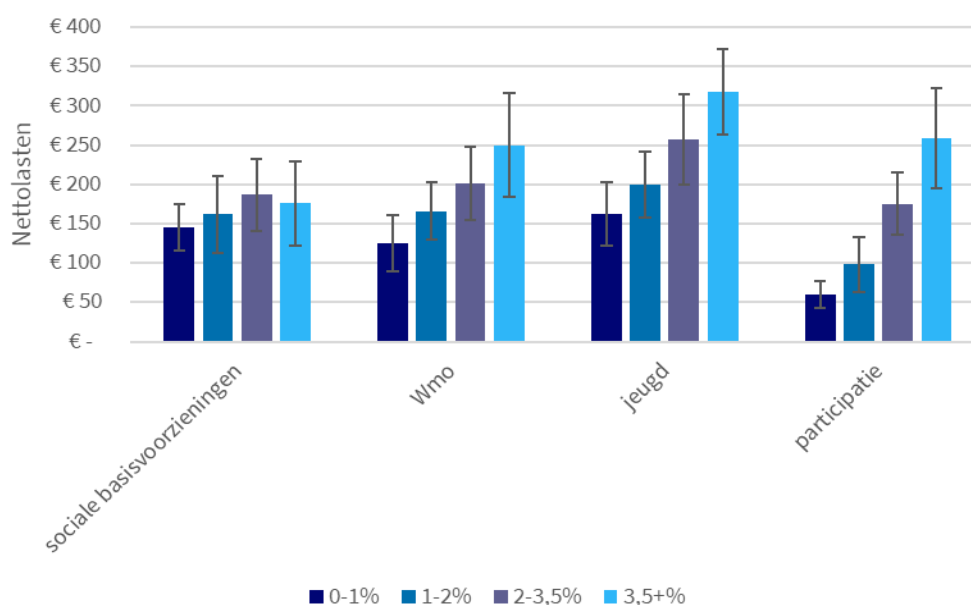
Gemeenten met meer bijstandsonvangers hebben meer kosten

Om het effect van het aantal bijstandsonvangers in een gemeenten op de kosten per cluster te onderzoeken, hebben we de gemeenten verdeeld in de volgende vier categorieën:

Tabel 30 Aantal gemeenten in de steekproef naar categorieën van percentage bijstandsonvangers

bijstandsonvangers/inwoner	# gemeenten in categorie
0-1%	21
1-2%	30
2-3,5%	25
3,5+%	15

Zoals te zien in onderstaande figuur, hebben gemeenten met relatief meer bijstandsonvangers meer kosten op alle clusters. Bij sociale basisvoorzieningen is deze relatie vrij zwak. Bij Participatie is dit effect het sterkste.



Figuur 33 Nettolasten per inwoner, per cluster, getoond per % bijstandsonvangers-klasse

Voor Participatie is een sterke correlatie conform verwachting, aangezien veel van de kosten samenhangen met het aantal bijstandsonvangers. Het effect op Jeugd en Wmo hangt waarschijnlijk vooral samen met de algemene sociale structuur van een gemeente.

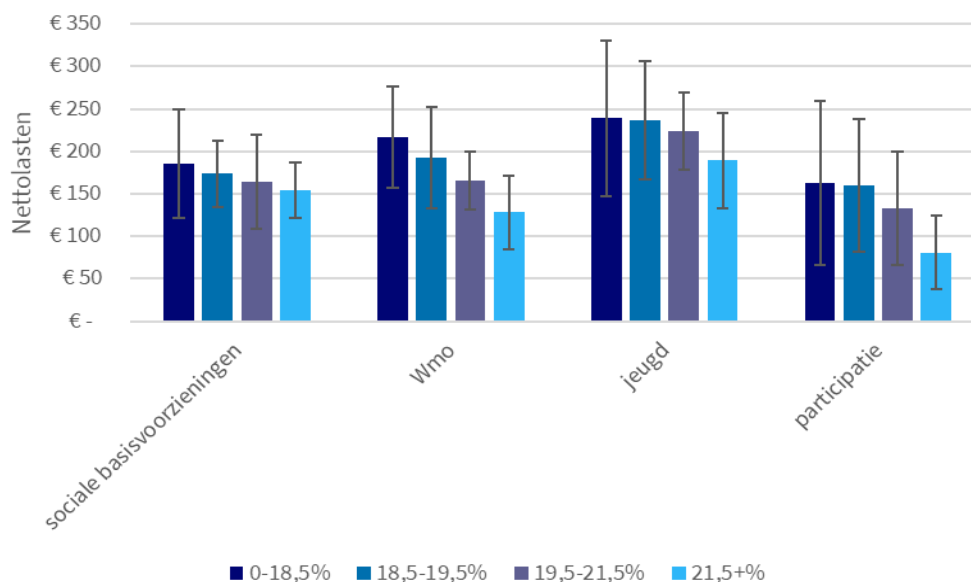
Gemeenten met veel jongeren hebben minder kosten

Om het effect van het aantal jongeren in een gemeente op de kosten per cluster te onderzoeken, hebben we de gemeenten verdeeld in de volgende vier categorieën:

Tabel 31 Aantal gemeenten in de steekproef naar categorieën van percentage jongeren

Jongeren(0-18)/inwoner	# gemeenten in categorie
0-18,5%	23
18,5-19,5%	26
19,5-21,5%	24
21,5+%	18

Zoals te zien in onderstaande figuur is het effect van het aantal jongeren in de meeste clusters beperkt en licht negatief. Oftewel: gemeenten met meer jongeren hebben over het algemeen wat minder kosten. Wel is het effect klein in vergelijking met de spreiding van de kosten binnen de groep.



Figuur 34 Nettolasten per inwoner, per cluster, getoond per jongeren-klasse

Voor het cluster Wmo is dit effect te verwachten, aangezien een groot deel van de voorzieningen in het cluster Wmo geen betrekking heeft op jongeren. Wellicht verrassender is dat ook in het cluster Jeugd gemeenten met meer jongeren minder kosten per inwoner lijken te hebben. Uiteraard is er sprake van grote spreiding, maar er is zeker geen positief verband.

Een recent onderzoek van Significant vond wel een positief verband tussen het aantal jongeren in de gemeente en de volumeontwikkeling van jeugdhulp⁹⁴. Mogelijk zal het licht negatieve effect dat we nu zien dus met de jaren verdwijnen. Immers, als gemeenten met meer jongeren nu minder kosten hebben per inwoner, maar wel sterker in volume groeien, hebben ze mogelijk op termijn evenveel kosten als gemeenten met weinig jongeren.

Het percentage ouderen heeft weinig invloed op de kosten

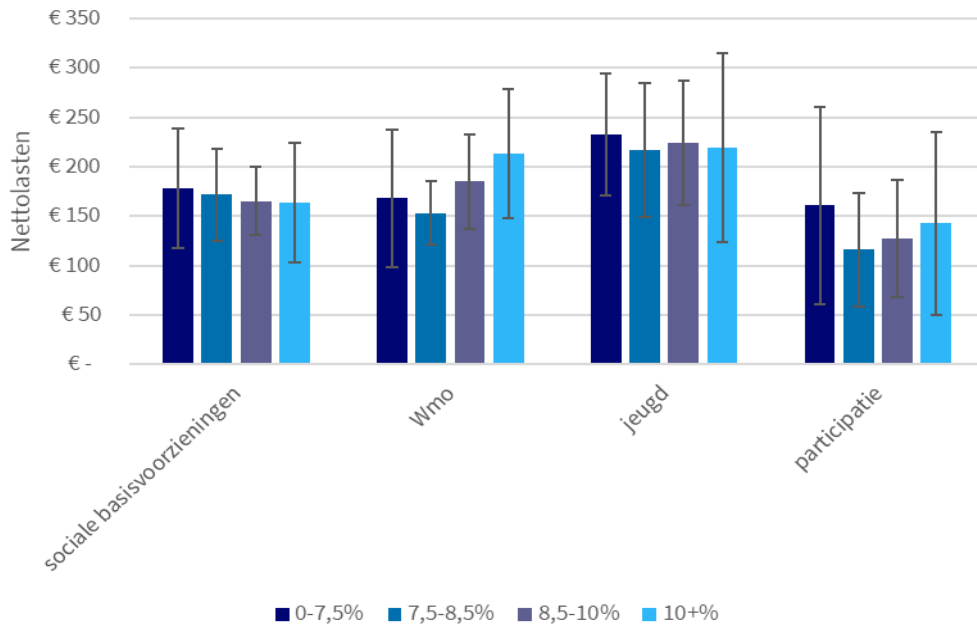
Om het effect van het aantal ouderen in een gemeente op de kosten per cluster te onderzoeken, hebben we de gemeenten verdeeld in de volgende vier categorieën:

Tabel 32 Aantal gemeenten in de steekproef naar categorieën van percentage ouderen

Ouderen(75+)/inwoner	# gemeenten in categorie
0-7,5%	27
7,5-8,5%	19
8,5-10%	28
10+%	17

⁹⁴ Benchmarkanalyse uitgaven jeugdhulp in 26 gemeenten: Leren van overeenkomsten en verschillen in beleid en uitvoering jeugdhulp. Significant, april 2019

Zoals te zien in onderstaande figuur, is het effect van het aantal ouderen op de kosten per inwoner beperkt. Gemeenten met veel ouderen hebben dus niet substantieel hogere kosten.



Figuur 35 Nettolasten per inwoner, per cluster, getoond per ouderen-klasse

Alleen bij het cluster Wmo is een effect te zien. Dit ligt voor de hand, aangezien huishoudelijke hulp, dagbesteding en hulpmiddelen relatief veel door ouderen gebruikt worden. Ook het verband bij Wmo is echter beperkt en kent een hoge spreiding. Mogelijk is de reden hiervoor dat ook veel mensen onder de 75 jaar voorzieningen uit de Wmo gebruiken. Vooral individuele begeleiding wordt juist ook vaak door jonge mensen gebruikt.

Bij het cluster Participatie is een lastig uitlegbare trend te zien. Hoewel de spreiding ook hier zeer groot is, hebben gemeenten met veel ouderen en gemeenten met weinig ouderen beiden gemiddeld hogere kosten. De relatief hoge kosten voor gemeenten met weinig ouderen worden veroorzaakt door de G4. Gemeenten met weinig ouderen exclusief de G4 passen beter in het patroon. Voor gemeenten met veel ouderen is de verklaring wellicht een samenloop van vergrijzing met sociale problematiek.

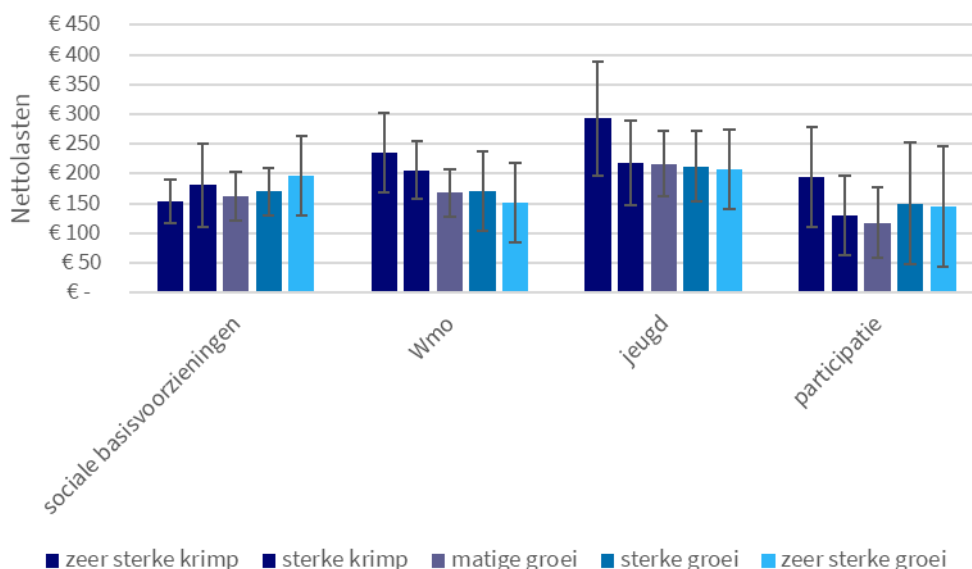
‘Zeer sterke krimp’-gemeenten hebben meer kosten

Om te onderzoeken of groei/krimp gemeenten verschillende kostenpatronen hebben, zijn de gemeenten door Cebeon verdeeld in de volgende vijf categorieën:

Tabel 33 Aantal gemeenten in de steekproef naar mate van krimp of groei

Categorie	# gemeenten in categorie
zeer sterke krimp	12
sterke krimp	11
matige groei	41
sterke groei	11
zeer sterke groei	16

Een aandachtspunt bij deze categorisering is dat in de meeste categorieën relatief weinig gemeenten zitten. Onderstaande figuur toont dat voor de clusters Jeugd en Participatie, zeer sterke krimp gemeenten meer kosten hebben dan andere gemeenten.



Figuur 36 Nettolasten per inwoner, per cluster, getoond per groei-klasse

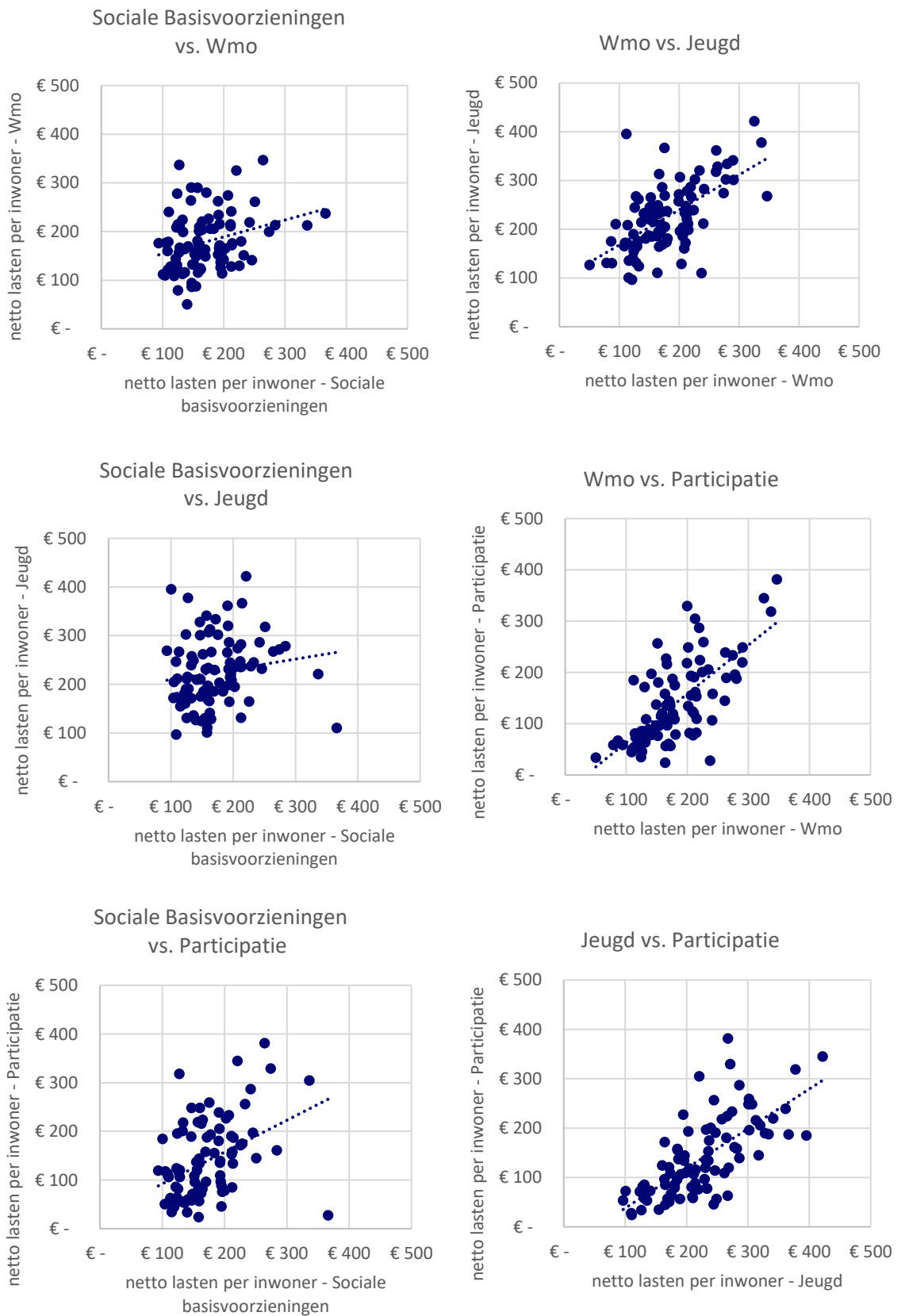
Mogelijke verklaringen hiervoor zijn minder werkgelegenheid (Participatie) en een zwakkere sociale structuur (Jeugd en Participatie). Vooral het patroon bij Jeugd is opvallend. In krimpgebieden wonen immers procentueel gemiddeld wat minder jongeren, maar desondanks zijn de kosten *per inwoner* hoger dan in andere gemeenten. Wellicht is hier een samenhang met het kostenpatroon dat zichtbaar is bij het percentage jongeren.

Voor de Wmo kosten lijkt er een iets meer lineair verband te zijn tussen de mate van groei en de kosten per inwoner. Waarschijnlijk hangt dit samen met een hoger percentage ouderen.

10.3 Wisselwerkingen tussen clusters

Een andere relevante analyse is om te onderzoeken of er wisselwerking is tussen de kosten op de verschillende clusters. Bijvoorbeeld, mogelijk hebben gemeente die veel kosten hebben voor sociale basisvoorzieningen wel minder kosten voor individuele voorzieningen Wmo en jeugd. Dergelijke ‘communicerende vaten’ tussen clusters kunnen de analyse vertekenen. We hebben daarom met spreidingsdiagrammen de interactie tussen de verschillende clusters getoetst.

Op de volgende pagina staan de uitkomsten van deze analyse. In de grafieken zijn de kosten per inwoner voor twee verschillende clusters tegen elkaar afgezet (alle mogelijke combinaties van clusters zijn weergegeven).



Figuur 37 Er is geen duidelijke wisselwerking tussen de kosten op verschillende clusters zichtbaar

Zoals te zien is, zijn er geen negatieve verbanden tussen clusters. Hoge kosten op het ene cluster correleren dus niet met lage kosten op een ander cluster. Wel zien we positieve verbanden tussen de clusters jeugd, Wmo en participatie. Dit is in lijn met de bevindingen uit de vorige paragraaf: gemeenten met een zwakke sociale structuur hebben op al deze drie clusters meer kosten (zie Figuur 32).

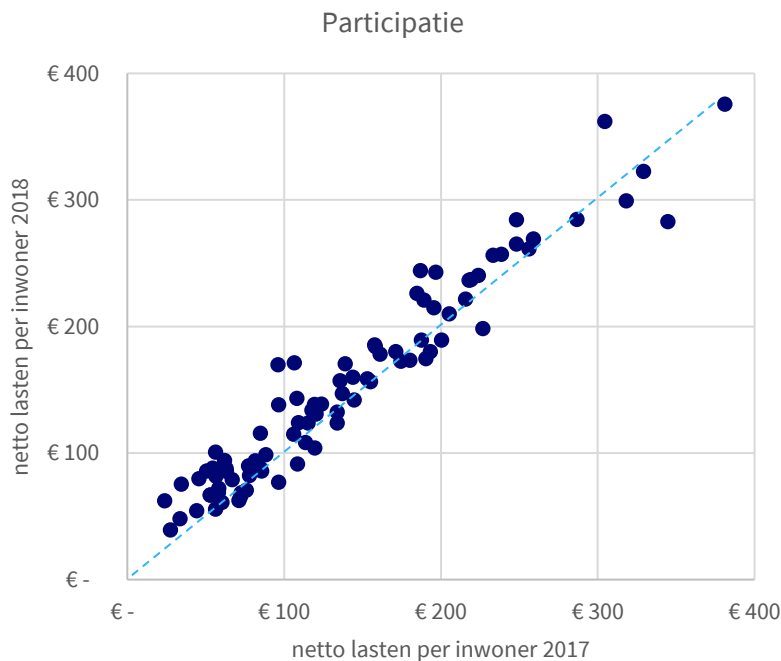
De grafieken in Figuur 37 laten wel zien dat het positieve verband van sociale basisvoorzieningen met de andere clusters zeer zwak is. Er is dus wel een licht verband tussen de kosten op verschillende clusters, maar het betreft geen sterke correlatie. Ook dit is in lijn met Figuur 32: gemeenten met zwakke sociale structuur hebben wel meer kosten op jeugd, Wmo en participatie, maar niet op sociale basisvoorzieningen. Uit deze grafieken kan overigens niet opgemaakt worden dat inzet op sociale basisvoorzieningen niet loont: daarvoor moeten de cijfers eerst geschoond worden voor externe factoren die de kosten kunnen beïnvloeden.

10.4 Vergelijking 2017-2018

Een laatste analyse die we hebben uitgevoerd op de steekproef data is een vergelijking tussen 2017 en 2018. Onderstaande grafieken tonen per gemeente de netto lasten per inwoner voor 2017 en de netto lasten per inwoner voor 2018. In elke grafiek toont een stippellijn de situatie waar de kosten 2017 en 2018 gelijk zijn.

Participatie

Onderstaande grafiek toont de netto lasten per inwoner voor Participatie in 2017 versus 2018.



Figuur 38 Netto lasten per inwoner voor Participatie in 2017 versus 2018

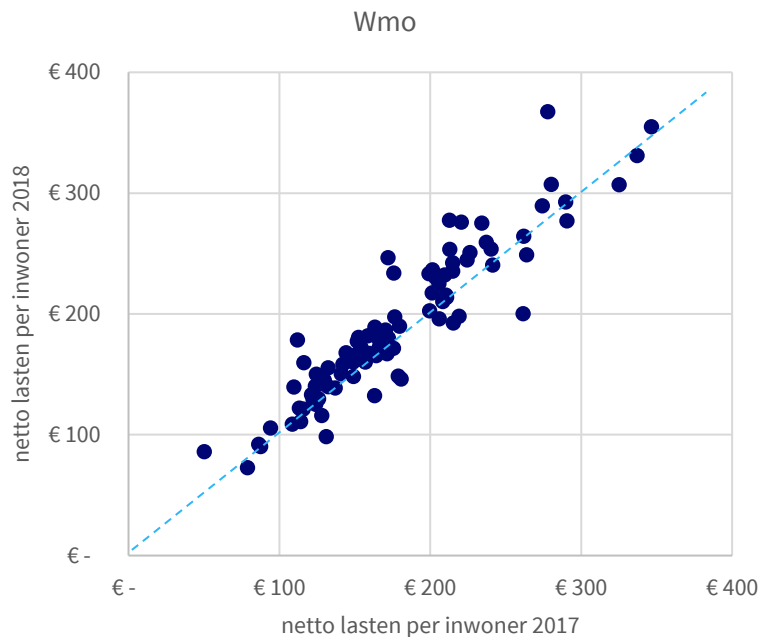
Het grootste deel van de punten ligt boven de stippellijn. Voor de meeste gemeenten zijn de kosten in 2018 dus hoger dan de kosten in 2017, gemiddeld 6% hoger. De achtergrond van deze stijging is de toestroom van nieuwe doelgroepen in de Participatiewet en de instroom

van statushouders in de Participatiewet. Daardoor neemt het aantal bijstandsonvangers toe, en daarmee ook de kosten op het cluster participatie.

Voor enkele gemeenten hangen afwijkingen samen met beleidskeuzes, bijvoorbeeld op het gebied van minimabeleid of de inrichting van inkomensdienstverlening.

Individuele voorzieningen Wmo

De onderstaande grafiek toont de netto lasten per inwoner voor Wmo in 2017 versus 2018.



Figuur 39 Netto lasten per inwoner voor Wmo in 2017 versus 2018

Ook in dit cluster ligt het grootste deel van de gemeenten boven de stippellijn. Gemiddeld zijn de kosten van gemeenten in de steekproef in 2018 ca 7% hoger in het cluster Wmo dan in 2017. Een dergelijke stijging komt ook in andere onderzoeken naar voren.⁹⁵

In vergelijking met het cluster participatie valt daarnaast op dat de spreiding in de grafiek groter is. De fluctuaties van de kosten van jaar op jaar zijn dus groter. Dit is ook te verwachten voor maatwerkvoorzieningen: zeker kleinere gemeenten kunnen te maken hebben met fluctuaties van jaar op jaar.

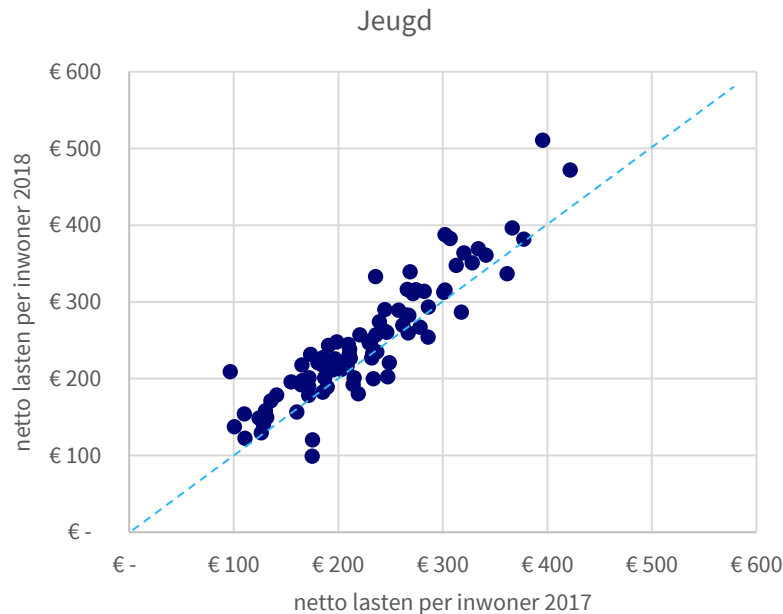
In een aantal gevallen heeft de ontwikkeling van de kosten ook te maken met de transformatie. Sommige gemeenten gaven aan gedurende de onderzoeksperiode te zijn overvallen door een plotselinge kostenstijging en daarna te zijn gaan bijsturen.

Individuele voorzieningen jeugd

Onderstaande grafiek toont de netto lasten per inwoner voor Jeugd in 2017 versus 2018. Net als de andere clusters ligt in dit cluster het grootste deel van de gemeenten boven de

⁹⁵ Zie bijvoorbeeld een onderzoek dat Divosa in 2018 liet uitvoeren: 'Sociaal domein kostte in 2017 4,4% meer dan begroot.' En een recente miniprognose van de VNG: 'De gevolgen van vergrijzing in Nederland voor gemeenten: Een prognose', 2019.

stippellijn. Gemiddeld waren de kosten van gemeenten in de steekproef voor jeugd in 2018 ca 9% hoger in 2017. Deze stijging is ook bekend uit andere onderzoeken.⁹⁶



Figuur 40 Netto lasten per inwoner voor Jeugd in 2017 versus 2018

Daarnaast is ook bij jeugd een flinke spreiding van jaar op jaar te zien. Net als bij Wmo hangt dit samen met het karakter van maatwerkvoorzieningen, en de mogelijkheid dat er in één jaar enkele dure trajecten lopen, terwijl dit een ander jaar juist niet het geval is.

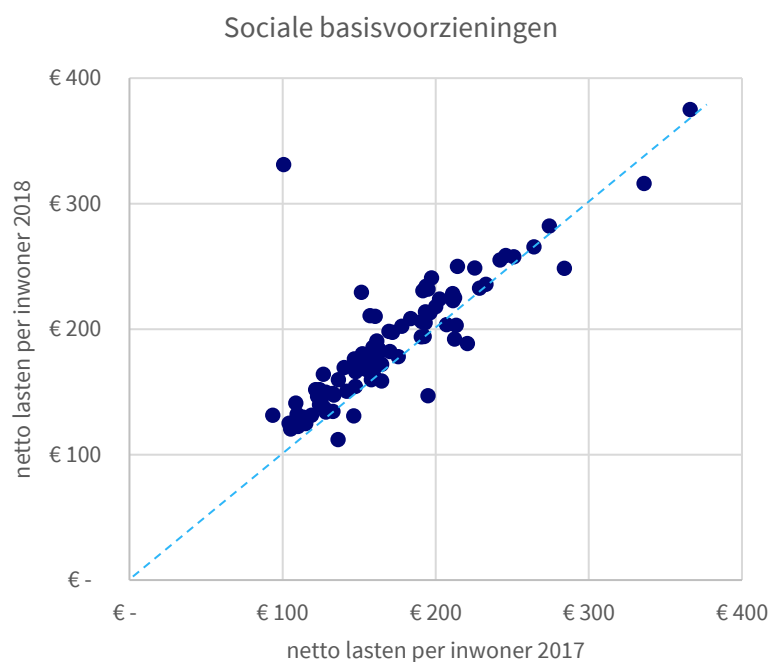
Sociale basisvoorzieningen

De grafiek in Figuur 41 toont de netto lasten per inwoner voor sociale basisvoorzieningen in 2017 (op de x-as) versus 2018 (op de y-as).

Het valt op dat het overgrote deel van de gemeenten boven de stippellijn ligt. In 2018 zijn dus meer kosten gemaakt dan in 2017, gemiddeld 5% meer. Deels liggen hieraan beleidsmatige keuzes ten grondslag: gemeenten zijn bezig met de doorontwikkeling van hun sociale basisvoorzieningen en boeken bijvoorbeeld opstartkosten voor POH's op dit budget of bezuinigen juist op sommige posten.

Het collectieve effect wordt voor een belangrijk deel echter veroorzaakt doordat in 2016 en 2017 twee DU's verstrekt zijn in het kader van de verhoogde asielinstroom. In 2018 vielen deze inkomsten weg, maar het kostenpatroon bij gemeenten is van 2017 op 2018 niet navenant veranderd. Aangezien DU's alleen in 2017 gesaldeerd worden opgenomen (zie paragraaf 9.1), stijgen daardoor de netto lasten.

⁹⁶ Zie bijvoorbeeld een onderzoek dat Divosa in 2018 liet uitvoeren: 'Sociaal domein kostte in 2017 4,4% meer dan begroot.' En een recent onderzoek van Significant: Benchmarkanalyse uitgaven jeugdhulp in 26 gemeenten: Leren van overeenkomsten en verschillen in beleid en uitvoering jeugdhulp, 2019



Figuur 41 Netto lasten per inwoner voor Sociale Basisvoorzieningen in 2017 versus 2018

Dit heeft in potentie ook gevolgen voor de verdeling. Figuur 41 toont immers ook dat de verschillen voor individuele gemeenten fors kunnen zijn. Dit roept uiteraard de vraag op of 2017 een voldoende betrouwbaar beeld geeft om de verdeling meerjarig op te baseren. Gezien de aard van de kosten, is het aannemelijk dat 2017 betrouwbaarder is dan 2018. De kosten hingen immers samen met een verhoogde asielinstroom. Hoewel deze kosten in 2018 nog wel gemaakt werden, is de asielinstroom inmiddels sterk afgenomen. Voor 2021 en daarna zouden ze dus niet meer in deze mate relevant moeten zijn. Daarom is uitgegaan van de cijfers van 2017.

De verhoogde asielinstroom is ook gedeeltelijk de verklaring voor de opvallende uitschieter linksboven in de grafiek. Bij deze gemeente was het daarnaast door een combinatie van inhoudelijke ontwikkelingen, incidentele kosten en veranderingen in de financiële opstelling niet goed mogelijk om alle kosten volledig consequent toe te rekenen. Daarom heeft de nadruk voor deze gemeente gelegen op 2017. Ook in dat jaar spelen bij de betreffende gemeente meer onzekerheden dan bij de meeste andere gemeenten, maar voor 2017 kan hij wel meegenomen worden in de regressieanalyse.

Conclusie vergelijking 2017-2018

Voor alle clusters is te zien dat de kosten in 2017 sterk samenhangen de kosten in 2018: de stippen liggen over het algemeen dicht bij de diagonaal in de grafieken. Voor het cluster waarbij dit het minste het geval is – sociale basisvoorzieningen – is een goede inhoudelijke verklaring. Voor dat cluster lijkt 2017 een betere basis te zijn voor een structurele verdeling dan 2018.

Wel is te zien dat de kosten voor alle clusters in 2018 hoger zijn dan in 2017. Dit heeft geen gevolgen voor de verdeling per cluster, maar als deze kostenpatronen structureel zijn, zouden ze wel tot uitdrukking moeten komen in de relatieve clusteromvang. Hierop gaan we in de adviezen in hoofdstuk 15 nog nader in.

11 Opbouw van de analyse

De verdeling van de algemene uitkering over gemeenten wordt bepaald door een verdeelmodel. Zoals besproken in hoofdstuk 6, bestaat het verdeelmodel van de algemene uitkering uit verschillende clusters. Voor elk van deze clusters wordt een apart verdeelmodel opgesteld. De verdeelmodellen voor de afzonderlijke clusters worden uiteindelijk gecombineerd om tot het totale verdeelmodel van de algemene uitkering te komen.

In dit hoofdstuk lichten we toe hoe een verdeelmodel voor een cluster opgesteld wordt.

Daarvoor gaan we achtereenvolgens in op:

- De **reden** dat een regressieanalyse gebruikt wordt;
- De **opzet** van de regressieanalyse;
- De reden en manier waarop **handmatige bijstellingen** gedaan kunnen worden bij een regressieanalyse;
- De manier waarop modellen **gevalideerd** worden;
- De manier waarop bepaald wordt hoe modellen scoren ten opzichte van het **beoordelingskader**.

Bij het opstellen van een verdeelmodel wordt gekeken naar de mate van aansluiting op de kosten. Eventuele herverdeeleffecten zijn een gevolg van de uitkomsten van de nieuwe verdeling, maar spelen geen rol in het opstellen van de verdeling. Het doel is immers om tot een model te komen dat beter bij de huidige situatie past.

11.1 Waarom een regressieanalyse?

Een verdeelmodel bestaat uit een aantal maatstaven, die elk vermenigvuldigd worden met een gewicht. Dit is schematisch weergegeven in onderstaande figuur.



Figuur 42 Visuele weergave van een verdeelmodel

- De maatstaven zijn objectieve kenmerken van gemeenten die een verklaring bieden voor het kostenpatroon. Denk bijvoorbeeld aan het aantal inwoners, het aantal ouderen of het aantal huishoudens met een laag inkomen in een gemeente.
- De gewichten bepalen het relatieve belang van de maatstaven. Waar de maatstaven voor iedere gemeente verschillende waarden hebben, zijn de gewichten voor alle gemeenten gelijk.

Op voorhand is niet duidelijk welke maatstaven opgenomen moeten worden in de verdeling en met welk gewicht. Daarvoor moet bepaald worden welke maatstaven met welke gewichten de kosten het beste verklaren. Een regressieanalyse is een wetenschappelijk methode om een zo accuraat mogelijke relatie tussen de daadwerkelijk gemaakte kosten en de verschillende maatstaven vast te stellen.

Uitschieters in een regressieanalyse

Uit een regressieanalyse volgt het model dat gemiddeld het beste past. Het is mogelijk dat een of meerdere gemeenten daarbij flink afwijken. Wel is het zo dat het kwadratische verschil tussen voorspelling en kosten wordt geminimaliseerd. Dat volgt uit de statistische methode, en heeft als gevolg dat grote uitschieters vanzelf worden tegengegaan. Het risico daarbij is dat grote uitschieters te zwaar meewegen en daardoor het model teveel bepalen. Het voordeel van de regressieanalyse is dat getoetst kan worden of dat gebeurt, zodat dit gecorrigeerd kan worden.

De belangrijkste voordelen van een regressieanalyse zijn:

- Het is een wetenschappelijke methode voor dit type vraagstuk;
- De methode is volledig reproduceerbaar, wat de transparantie van het onderzoek vergroot;
- De methode biedt de ruimte om op een transparante manier randvoorwaarden mee te geven vanuit een (bestuurlijke) kwalitatieve weging;
- De methode biedt verschillende manieren om modellen te valideren en om te voorkomen dat de steekproef te zwaar doorweegt in de uitkomsten.

Zoals in dit hoofdstuk nader toegelicht wordt, geeft een regressie dus veel ruimte om modellen te wegen en waar nodig met onderbouwing aan te passen. In beginsel is het zelfs mogelijk om te sturen op een beter aansluiting voor specifieke groepen van gemeenten of sommige gemeenten zwaarder te laten meewegen dan andere. Dergelijke bijstellingen moeten uiteraard wel goed onderbouwd worden met het oog op transparantie en *fairness*, en zijn in de context van het gemeentefonds bestuurlijk gevoelig. In dit onderzoek zijn dan ook geen aanvullende eisen gesteld aan de mate van passendheid van specifieke (groepen van) gemeenten.

11.2 Opzet van de regressieanalyse

Het startpunt van de regressieanalyse voor een bepaald cluster is:

- De kosten voor het betreffende cluster voor alle gemeenten in de steekproef. Daarbij wordt uitgegaan van de gegevens van 2017 en wordt 2018 als validatie gebruikt. Resultaten worden dan ook weergegeven volgens de gemeentelijke indeling 2017.
- De set met maatstaven die mogelijk relevant zijn voor het betreffende cluster (zie Bijlage G).

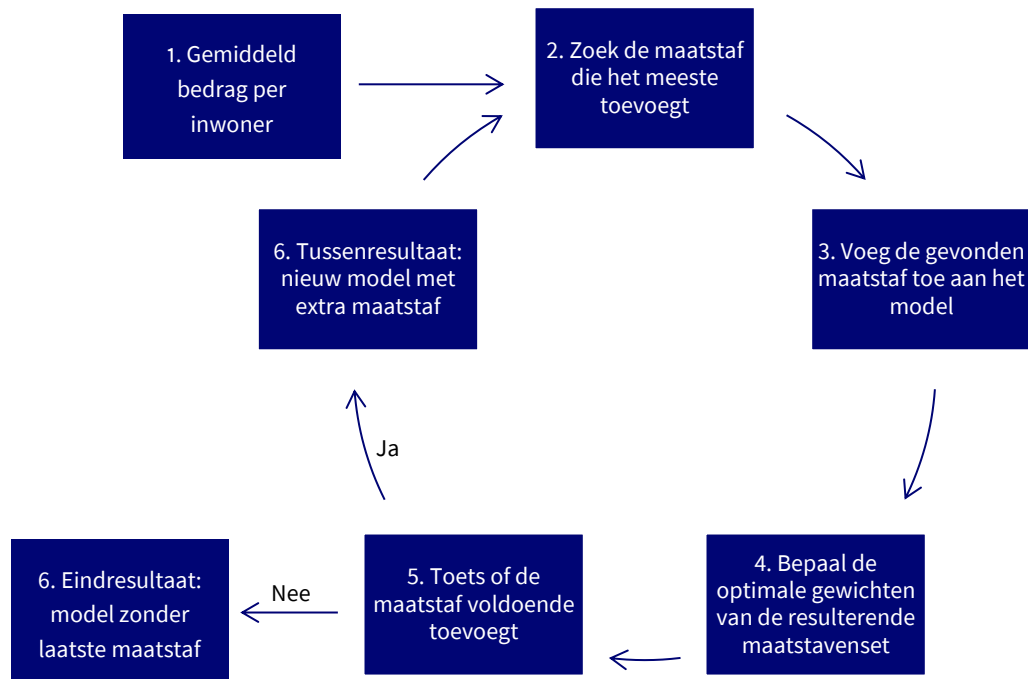
Regressiemethode: forward stepwise regression

De maatstaven voor het model, en hun gewichten, worden bepaald aan de hand van een lineaire regressieanalyse. Dit is een manier om de best passende formule te berekenen als deze de vorm is zoals weergegeven in Figuur 42 (een lineaire combinatie van maatstaven).

Lineaire regressie vs lineaire maatstaven

Een lineaire regressie kan gedaan worden met niet-lineaire maatstaven. Zo kan onderzocht worden of de maatstaf 'inwoners in het kwadraat' tot een hogere verklaaringsgraad leidt, waardoor niet-lineaire elementen in het model komen. In de context van het gemeentefonds zijn in het verleden wel niet-lineaire maatstaven gebruikt, maar lineaire maatstaven verdienen de voorkeur. De reden hiervoor is dat niet-lineaire maatstaven de uitkomsten van het model bij gemeentelijke herindelingen sterk kunnen beïnvloeden. Dat legt een ongewenste prikkel in het model.

De specifieke regressieanalyse waarvoor hier gekozen is heet forward stepwise regression. Bij deze methode wordt gestart met een model waarbij alle gemeenten hetzelfde bedrag per inwoner krijgen, en wordt het verdeelmodel vervolgens maatstaf voor maatstaf opgebouwd, waarbij in iedere volgende stap gezocht wordt naar de maatstaf die het meeste toevoegt aan het model dat het resultaat is van de stap ervoor. Dat proces is schematisch weergegeven in onderstaande figuur en wordt in de rest van deze paragraaf nader toegelicht.



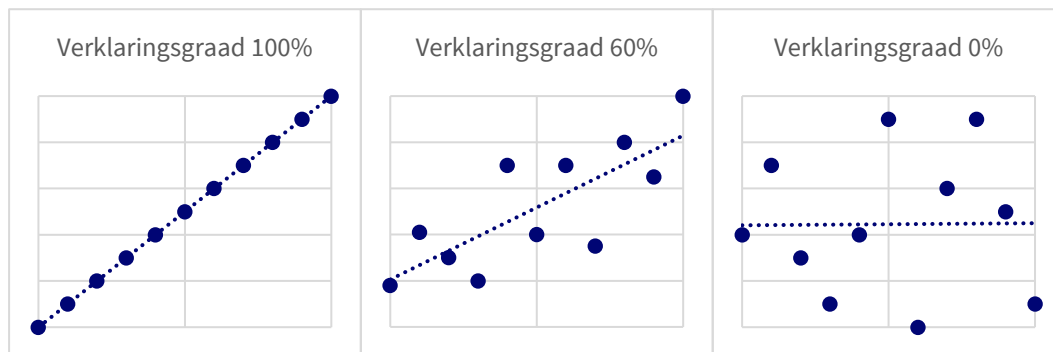
Figuur 43 Overzicht van stappen in de regressieanalyse

Door het model stapsgewijs op te bouwen is inzichtelijk wat de bijdrage van elke volgende maatstaf is. Dat maakt het mogelijk om hier het gesprek over te voeren met de begeleidingscommissies en de stuurgroep.

Verklaringsgraad

Om te bepalen welk model het beste past, wordt de Verklaringsgraad⁹⁷ van een model (ook wel r^2 of r-kwadraat) gebruikt. Dat is een getal tussen 0% (geen enkele correlatie) en 100% (volledige correlatie) dat de mate weerspiegelt waarin de voorspellingen van het model overeenkomen met de werkelijkheid.

In de onderstaande figuur zijn drie verschillende waarden van de verklaringsgraad grafisch weergegeven.



Figuur 44 Grafieken die van links naar rechts weergeven: een verklaringsgraad van 100%, een verklaringsgraad van 60% en een verklaringsgraad van 0%

De linker grafiek laat een verklaringsgraad van 100% zien: de voorspelling sluit exact aan bij de kosten. In de praktijk zal een dergelijk hoge verklaringsgraad niet voorkomen. De rechter grafiek laat het andere uiterste zien, een verklaringsgraad van 0%. In dit geval presteert het model niet beter dan wanneer elke gemeente per inwoner hetzelfde bedrag zou krijgen. De middelste grafiek toont een verklaringsgraad van 60%, wat in de context van verdeelmodellen in het sociaal domein realistischer is.

Toelichting: berekening van de verklaringsgraad

Het berekenen van de verklaringsgraad gebeurt in vier stappen:

1. Het gemiddelde van de daadwerkelijk gemaakte kosten wordt bepaald
2. Van iedere gemeente wordt de afwijking van de gemaakte kosten ten opzichte van dit gemiddelde bepaald. Deze afwijking wordt vervolgens gekwadrateerd. Door deze (gekwadrateerde) afwijkingen van alle gemeenten bij elkaar op te tellen wordt de zogenaamde *totale kwadratensom* bepaald.
3. Van iedere gemeente wordt de afwijking van de gemaakte kosten ten opzichte van de voorspelde kosten berekend. Deze afwijking wordt ook wel een *residu* genoemd. Dit residu wordt vervolgens gekwadrateerd. De gekwadrateerde residuen van alle gemeenten worden bij elkaar opgeteld om de *kwadratensom van de residuen* te verkrijgen.
4. De verklaringsgraad wordt nu verkregen door de kwadratensom van de residuen te delen door de totale kwadratensom en de uitkomst van het getal 1 af te trekken:

$$r^2 = 1 - \frac{\text{kwadratensom van de residuen}}{\text{totale kwadratensom}}$$

⁹⁷ Dit is een term die vooral in de context van verdeelmodellen gebruikt wordt; in de statistiek is de term 'determinatiecoëfficiënt' gebruikelijk. Het is een maat die aangeeft welk deel van de variabiliteit verklaard wordt door een statistisch model.

In feite meet de verklaaringsgraad de verbetering van een model ten opzichte van de situatie waarin men simpelweg de gemiddelde kosten per inwoner zou toewijzen aan iedere gemeente. Een hogere verklaaringsgraad betekent dat het model beter past op de kosten.

In de context van de algemene uitkering hangt het van de aard van de taken af welke verklaaringsgraad wenselijk is. Voor taken met weinig beleidsvrijheid, waar gemeenten beperkt kunnen sturen op de kosten, is een hoge verklaaringsgraad van belang. Bij taken met veel beleidsvrijheid kan volstaan worden met een lagere verklaaringsgraad. Zeker op beleidsterreinen waar gemeenten uiteenlopende keuzes maken, kan geen hoge verklaaringsgraad verwacht worden, omdat gemeenten dan verschillende kostenpatronen kunnen hebben zonder dat daar een objectieve verklaring voor is.

De schaalfactor

De regressieanalyses worden niet uitgevoerd op de totaalbedragen (per cluster) die gemeenten uitgeven, maar op de kosten geschaald naar het aantal inwoners.⁹⁸ Er zijn meerdere redenen hiervoor. Ten eerst liggen hierdoor de te voorspellen bedragen veel dichter bij elkaar, waardoor ons model kleinere fluctuaties moet zien te verklaren en daar is ons zogeheten lineair model beter geschikt voor. Een andere reden hiervoor is dat anders een belangrijke aanname van de theorie achter lineaire regressie geschonden wordt.

Technische toelichting: homoscedasticiteit

Een lineaire regressie kan alleen toegepast worden als de verdeling homoscedastisch is. Dat houdt in dat de standaarddeviatie van de residuele fout (de afwijking van de daadwerkelijke kosten t.o.v. de voorspelling van het model) over de gehele dataset gelijk moet zijn. Omdat budgetten van grote gemeenten typisch (veel) groter zijn dan die van kleine gemeenten, zijn hun afwijkingen in absolute zin ook groter. Door te werken met bedragen per inwoner, worden de budgetten en de afwijking van deze budgetten van de voorspelling, wel onderling vergelijkbaar.

Onze regressieanalyse kan dus alleen toegepast worden op geschaalde bedragen – voor de meeste clusters de kosten per inwoner. Dat is ook inhoudelijk intuïtief. Een regressieanalyse die uitgevoerd zou worden op absolute kosten, zou een verdeelmodel opleveren dat relatief sterk geënt is op de kosten van grote gemeenten. Een afwijking van in totaal € 1 mln bij gemeente Amsterdam (€ 1,25 per inwoner), zou dan immers even zwaar wegen als een afwijking van € 1 mln (meer dan € 1000 per inwoner) bij gemeente Schiermonnikoog. Een afwijking per inwoner geeft wel vergelijkbare getallen.

De uiteindelijke verdeling bevat uiteraard wel totaalbedragen per gemeente. Na afloop van de regressieanalyse wordt de formule die uit de regressieanalyse volgt vermenigvuldigd met het aantal inwoners van een gemeente om tot het totale bedrag te komen.

Gewicht per inwoner

Een regressieanalyse start met het maken van een ‘model’ dat alleen bestaat uit een gewicht per inwoner.⁹⁹ Aangezien dit model alleen de maatstaf inwoners bevat, zal het voor iedere gemeente hetzelfde bedrag per inwoner voorspellen. Dit simpele model ziet er als volgt uit:

⁹⁸ Voor het cluster "jeugd" wordt er geschaald naar het aantal jongeren tot 18 jaar in plaats van het aantal inwoners.

⁹⁹ Of voor het cluster individuele voorzieningen jeugd het gewicht per jongere.

Voorspelling per inwoner gemeente A = gewicht per inwoner

De totaalbedragen die gemeenten krijgen in dit model, zijn uiteraard wel verschillend. Hiervoor moet de voorspelling immers vermenigvuldigd worden met het aantal inwoners. In een model met één maatstaf is het gewicht per inwoner gelijk aan de gemiddelde kosten van de gemeenten in de steekproef.

Voorbeeld: tien fictieve gemeenten

In de figuur rechts zijn de kosten per inwoner voor tien fictieve gemeenten weergegeven. Er is een gemeente met relatief lage, een gemeente met relatief hoge kosten per inwoner, en een aantal gemeenten er tussenin. De gemiddelde kosten per inwoner van alle tien de gemeenten is aangegeven met de oranje lijn.

Het gemiddelde bedrag per inwoner is € 249 (de oranje lijn in de figuur). Als de regressieanalyse hier zou stoppen, zou iedere gemeente dus dit bedrag per inwoner krijgen toebedeeld.



Figuur 45 Kosten per inwoner voor 10 fictieve gemeenten

In een model met meer maatstaven, wordt bovenstaande formule langer. Naast een gewicht per inwoner¹⁰⁰ staat er dan ook een som van geschaalde maatstaven, elk vermenigvuldigd met het bijbehorende gewicht. In de figuur rechts is dit schematisch weergegeven.

Het gewicht per inwoner wordt dan geoptimaliseerd in het samenspel met de andere maatstaven.

$$\begin{aligned}
 & \text{Gewicht per inwoner} \\
 & + \text{Gewicht 2} \times \text{Maatstaf 2 per inwoner} \\
 & + \text{Gewicht 3} \times \text{Maatstaf 3 per inwoner} \\
 & + \dots \\
 \hline
 & = \text{Uitkomst verdeling per inwoner}
 \end{aligned}$$

Maatstaven toevoegen

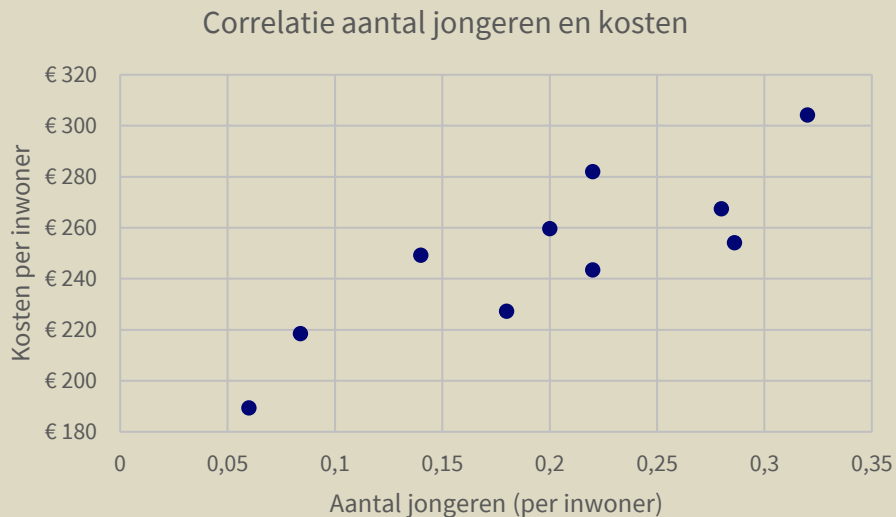
De tweede stap in de regressie zoals weergegeven in Figuur 43 is om te bepalen welke maatstaf toegevoegd moet worden aan het model. Dat gebeurt eerst voor de situatie dat het startmodel alleen bestaat uit een gemiddeld bedrag per inwoner. Om te kijken welke maatstaf er als eerste aan het model wordt toegevoegd, wordt er gekeken naar de verklaaringsgraad voor de kosten van alle individuele maatstaven apart. Dit is in feite de verklaaringsgraad van een model met slechts één maatstaf naast het aantal inwoners. De maatstaf met de grootste verklarende factor wordt uitgekozen en aan het model toegevoegd.

¹⁰⁰ De gebruikelijke wiskundige benaming voor het gewicht per inwoner is de intercept.

Voorbeeld: Het aantal jongeren

In het voorbeeld van de eerder genoemde tien fictieve gemeenten met bijbehorende kosten blijkt de best passende maatstaf het aantal jongeren. De correlatie tussen deze maatstaf en de gemaakte kosten (beide per inwoner) is zichtbaar in onderstaande figuur.

Op de horizontale as is het aantal jongeren per inwoner weergegeven. Op de verticale as staan de gemaakte kosten per inwoner.



Figuur 46 Correlatie tussen het aantal jongeren en de totale gemaakte kosten per gemeente. Voor de leesbaarheid begint de verticale as niet bij nul

Door de oogharen valt er een lineaire trend te zien: gemiddeld genomen maken gemeenten met minder jongeren navenant minder kosten.

Als de maatstaf die de beste verklaring geeft van de gemaakte kosten eenmaal is gevonden, wordt deze toegevoegd aan het model. Het model ziet er dan uit zoals rechts weergegeven.

$$\begin{aligned} & \text{Gewicht per inwoner} \\ & + \text{Gewicht 1} \times \text{Maatstaf 1 (per inwoner) gemeente A} \\ \hline & = \text{Voorspelling per inwoner gemeente A} \end{aligned}$$

De volgende stap is het bepalen van alle gewichten in het model, dus van de maatstaf en van het aantal inwoners. Het regressiealgoritme zoekt de optimale gewichten, die een model met de maximale verklaringsgraad geven. De voorspelling voor elk van de gemeenten kan dan met behulp van bovenstaande formule en deze gewichten worden bepaald door per gemeente de waarde van de maatstaf in te vullen.

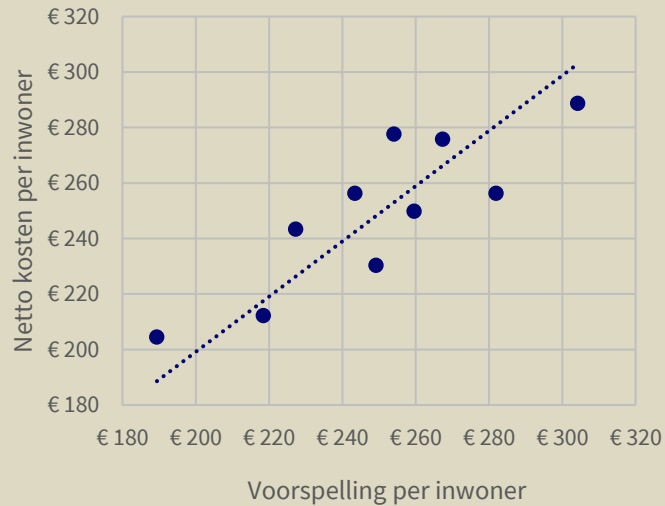
Als dit voor alle gemeenten is gedaan, kunnen we de voorspelling vergelijken met de daadwerkelijke kosten per inwoner. Tot slot kan dan de verklaringsgraad van het model worden uitgerekend zoals eerder beschreven in deze paragraaf.

Voorbeeld: Voorspelling van het model

In het gebruikte voorbeeld ziet het model na het bepalen van de optimale gewichten er als volgt uit:

$$\begin{aligned} \text{Voorspelling per inwoner gemeente A} \\ = \text{€ } 185 + \text{€ } 324 \times \text{aantal jongeren per inwoner in gemeente A} \end{aligned}$$

Door het aantal jongeren (per inwoner) voor iedere gemeente in te vullen kan de voorspelling worden vergeleken met de daadwerkelijk gemaakte kosten. Deze vergelijking is in de grafiek rechts weergegeven. De verticale as bevat de daadwerkelijk gemaakte kosten per inwoner en de horizontale as geeft de voorspelde kosten per inwoner weer. De gestippelde lijn in de grafiek geeft de ideale situatie weer waarin de voorspelling exact overeenkomt met de daadwerkelijke kosten. De verklaringsgraad van dit model met slechts twee maatstaven (het aantal jongeren en het aantal inwoners) bedraagt 62%.



Figuur 47 Voorbeeld van een modelvoorspelling met één maatstaf.

In elke volgende iteratie van de regressieanalyse wordt er een nieuwe maatstaf toegevoegd. Om te bepalen welke maatstaf dit is, wordt er gekeken naar de verklaringsgraad van elke mogelijke maatstaf in combinatie met de maatstaven die al in het model zitten. De maatstaf die in combinatie met de andere maatstaven leidt tot de hoogste verklaringsgraad, wordt toegevoegd aan het model.

De maatstaven die in volgende stappen toegevoegd worden, hoeven niet de maatstaven te zijn die individueel de hoogste verklaringsgraad geven. De maatstaven moeten immers *gezamenlijk* tot een hoge verklaringsgraad leiden, wat betekent dat de maatstaf die het meeste toevoegt aan het bestaande model gekozen zal worden. Welke maatstaf dat is, hangt af van welke maatstaven er al in de eerdere stappen gekozen zijn.

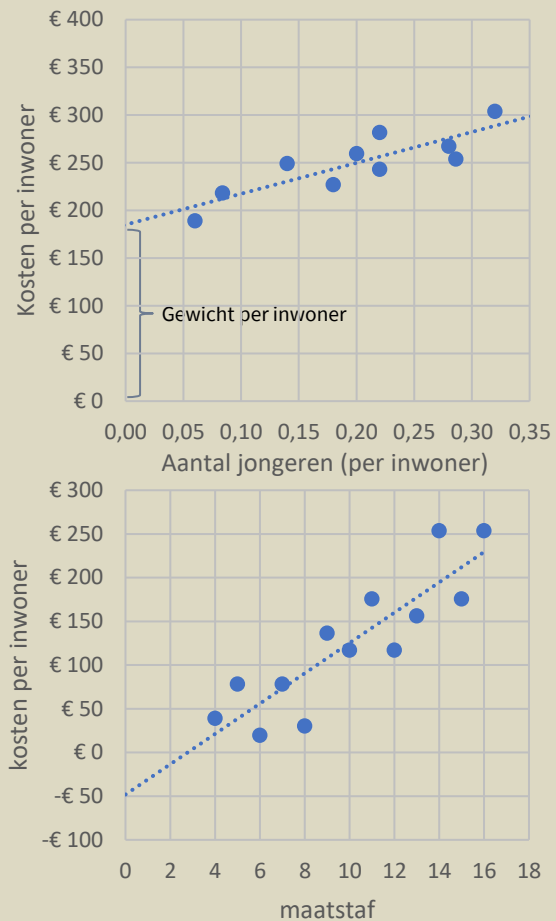
Bij iedere stap van de regressieanalyse worden alle gewichten opnieuw bepaald om zo de maximaal mogelijke verklaringsgraad te bereiken. Ook de gewichten van eerder toegevoegde maatstaven veranderen dus in iedere volgende stap. Zo kan het gebeuren dat de maatstaf die als eerste toegevoegd wordt in het uiteindelijke model een relatief laag gewicht heeft. Ook het gewicht per inwoner verandert, waarbij dat afhankelijk van het model ook negatief kan worden.

Toelichting: positief en negatief gewicht per inwoner

In de bovenste figuur rechts is het eerder genoemde model met twee maatstaven (jongeren en inwoners) voor de kosten van de 10 hypothetische gemeenten weergegeven. De gestippelde lijn in de grafiek is de voorspelling op basis van het model. Het gewicht van de maatstaf beschrijft immers hoe snel de voorspelling van de kosten stijgt naarmate er meer jongeren in een gemeente zijn.

De plek waar de lijn de verticale as snijdt wordt gegeven door het gewicht per inwoner in het model, in dit geval gelijk aan € 185. Dit model heeft dus een positief gewicht per inwoner.

In de figuur rechts is een model voor de fictieve gemeenten getoond voor een ander cluster. Ook dit model bevat slechts twee maatstaven. De best passende lijn snijdt de verticale as nu wat lager. Hierdoor is in dit geval het gewicht per inwoner negatief.



Figuur 48 Illustratie van negatieve gewichten per inwoner.

Het einde van de regressieanalyse: het Akaike information criterion (AIC)

In iedere stap wordt er een maatstaf toegevoegd aan het model. Doordat de gewichten van alle maatstaven vrij te bepalen zijn, zal de verklaringsgraad bij iedere stap van de analyse stijgen. In theorie is het dus mogelijk om door te gaan totdat alle maatstaven zijn toegevoegd.

Er is echter een grens aan wanneer het toevoegen van maatstaven het model nog echt verbetert: als er teveel maatstaven worden toegevoegd, bestaat het risico dat het model teveel geënt is op het kostenpatroon van de steekproef of een specifiek jaar. In dat geval zal het model naast de daadwerkelijke verbanden tussen maatstaven en kosten ook toevalligheden in de gegevens gaan verklaren. Dit heet *overfitting*. Aangezien een model ook betrouwbare voorspellingen voor de gemeenten buiten de steekproef en andere jaren moet kunnen doen, moet dit soort *overfitting* worden vermeden. In andere woorden: na een aantal stappen moeten we stoppen met het toevoegen van maatstaven.

Een van de meest gebruikte methodes om te bepalen wanneer er genoeg maatstaven zijn toegevoegd aan een model is het gebruik van de zogenaamde *Akaike information criterion* (AIC). De AIC is een getal dat voor elk model berekend kan worden. Het houdt, naast de toename van de verklaringsgraad ook rekening met een "strafmaat" voor iedere extra toegevoegde maatstaf. Een losse AIC-waarde geeft weinig inzicht, maar de AIC kan gebruikt worden om modellen met elkaar te vergelijken. Daarbij geldt: hoe lager de AIC, hoe beter.

Bij elke maatstaf die we toevoegen, berekenen we de verklaaringsgraad en de AIC van het resulterende model. Bij het toevoegen van een nieuwe maatstaf aan een bestaand model zal de verklaaringsgraad altijd toenemen, maar de AIC kan zowel toenemen als afnemen. Dit levert informatie op waarmee besloten kan worden wanneer gestopt moet worden met het toevoegen van maatstaven:

- Als de AIC **veel daalt**, is de meerwaarde van een maatstaf in termen van verklaaringsgraad statistisch gezien groter dan het nadeel van het toevoegen van een extra maatstaf.
- Als de AIC **stijgt**, weegt de toename in verklaaringsgraad niet meer op tegen het nadeel van een extra maatstaf en het risico dat dit met zich meebrengt dat eigenlijk toevalligheden verklaard worden.
- Een **kleine afname** van de AIC (waarbij als vuistregel een afname van minder dan 2 gehanteerd wordt) is een grijs gebied: naar deze maatstaven moet extra kritisch gekeken worden.

Om de begeleidingscommissies en stuurgroep optimaal van informatie te voorzien, hebben we in de regressie in beginsel maatstaven toegevoegd tot de AIC begint toe te nemen. Van alle tussenstappen is de AIC weergegeven, zodat de begeleidingscommissies en stuurgroep deze informatie in de besluitvorming kunnen betrekken.

11.3 Randvoorwaarden en bijstellingen tijdens de regressie

Een standaard *forward stepwise regression* verloopt in principe zoals beschreven in de voorgaande secties. Bij de regressieanalyse die wordt gedaan om tot een voorspelling van de kosten die gemeenten maken te komen, zijn echter nog een aantal randvoorwaarden van toepassing.

Omgang met uitbijters

Zoals benoemd in paragraaf 11.1 bestaat bij een regressieanalyse het risico dat uitbijters – gemeenten die een te sterk afwijkend kostenpatroon hebben – de regressie te veel beïnvloeden. De standaard methode om hiermee om te gaan, is om een statistische toets uit te voeren om uitbijters te identificeren en ze op basis daarvan uit de regressieanalyse te verwijderen.

Aangezien deze analyse erop gericht is om de kosten van gemeenten te verklaren en het juist van belang is dat uiteenlopende gemeenten goed vertegenwoordigd zijn, wordt met het verwijderen van uitbijters zeer terughoudend omgegaan. Uiteindelijk is, in overleg met de opdrachtgever en afgestemd met de begeleidingscommissies en stuurgroep, voor één cluster besloten om een gemeente buiten de regressieanalyse te houden. Deze gemeente had bijzondere inhoudelijke kenmerken, en week qua structuur dusdanig af dat hij de regressie vertekende (zie ook hoofdstuk 12).

Om te voorkomen dat sterk afwijkende gemeenten daardoor het model te veel beïnvloeden, zijn na afloop van de regressie verschillende validaties uitgevoerd. Deze worden beschreven in paragraaf 11.5.

Omgang met multicorrelatie

Een regressieanalyse is bij uitstek geschikt voor situaties waar de maatstaven volledig onafhankelijk van elkaar zijn. In de praktijk van de algemene uitkering is dit echter niet het geval. Zo zijn er bijvoorbeeld veel verschillende sociaaleconomische maatstaven opgenomen.

Deze beschrijven inhoudelijk verschillende aspecten van sociaaleconomische achterstand, maar hebben wel een onderlinge correlatie: gemeenten die op één sociaaleconomische indicator slecht scoren, doen dat vaak ook op de andere.

In de algemene uitkering komt het dus regelmatig voor dat twee maatstaven met elkaar correleren. Het is ook mogelijk dat twee maatstaven niet met elkaar correleren, maar in combinatie met een derde (of een nog hoger aantal) wel. Dat heet multicorrelatie.

Over het algemeen wordt hier in een regressie mee omgegaan door de onderlinge correlaties op voorhand te toetsen en slechts één maatstaf van een dergelijke set vergelijkbare maatstaven op te nemen in de maatstaven. In de algemene uitkering is het echter wenselijk is om verschillende op elkaar gelijkende maatstaven te toetsen. Dit kan de regressie verstoren. Een dergelijke verstoring wordt op twee verschillende manieren geïdentificeerd en verholpen.

Combinaties van maatstaven

Van een aantal maatstaven die getoetst worden, is duidelijk dat ze ten opzichte van elkaar weinig toegevoegde waarde hebben. Dit geldt voor maatstaven die hetzelfde beschrijven maar met een verschillende definitie. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de verschillende definities van de maatstaf bijstandsontvangers. Van deze maatstaven is een aantal definities getoetst (zie Bijlage F). In het kader van de gewenste harmonisatie van maatstaven in de modellen en de hoge onderlinge correlatie is het onwenselijk dat deze verschillende definities samen voorkomen in een model.

Als er eenmaal een specifieke definitie van een maatstaf in het model wordt gekozen, worden de andere definities daarom uitgezet- het regressieprogramma mag deze maatstaven niet meer kiezen als volgende maatstaf. Wegens het belang van een breed getoetste maatstaven set is het om deze reden uitzetten van maatstaven terughoudend toegepast.

Negatieve gewichten door multicorrelatie

Ondanks het feit dat sommige combinaties van maatstaven op voorhand niet toegestaan zijn, zitten er nog steeds maatstaven in de maatstaven set die onderling sterk correleren. Soms zorgt een correlatie ervoor dat verschillende maatstaven elkaar 'opeten': de ene maatstaf zit dan bijvoorbeeld met een negatief gewicht in het model, terwijl de andere maatstaf met een twee keer zo hoog positief gewicht is opgenomen.

Toelichting: het teken van het gewicht van een maatstaf

De gewichten waarmee de verschillende maatstaven in een model worden vermenigvuldigd kunnen in beginsel zowel positief als negatief zijn. Als een maatstaf een positief gewicht heeft, krijgt een gemeente *meer* budget als ze *hoger* scoren op die maatstaf. Bij een negatief gewicht geeft een hogere score juist minder budget. Van sommige maatstaven is een negatief gewicht goed uitlegbaar, bijvoorbeeld bij het aantal banen in een gemeente. Als er veel banen in een gemeente zijn, zou het voor een gemeente makkelijker kunnen zijn om mensen vanuit de bijstand naar een baan te begeleiden, wat tot lagere kosten voor het cluster participatie zou leiden.

Van alle maatstaven is van tevoren bepaald met welk gewicht ze in het model zouden moeten komen. Voor de meeste maatstaven is maar één teken mogelijk. Het kan in de regressie echter voorkomen dat maatstaven door (multi)correlatie en toevalligheden in de data met het verkeerde teken worden opgenomen. Een dergelijk model volgt naar verwachting niet de dynamiek van de kosten over verschillende jaren en is niet intuïtief. Daarom laten we maatstaven alleen met het goede teken toe in het model.

11.4 Handmatige bijstellingen na de regressie

Uit de stappen die bovenstaand beschreven zijn, resulteert een technisch valide model. Dit basismodel is het model met de hoogste verklaringsgraad (kostenoriëntatie), maar dat wil niet zeggen dat het ook het beste model is.

De verklaringsgraad van een model geeft de mate van kostenoriëntatie van dat model weer. In het beoordelingskader is de kostenoriëntatie slechts één criterium. De andere criteria kunnen echter aanleiding geven om het basismodel aan te passen. Deze handmatige bijstellingen verlagen over het algemeen de verklaringsgraad, maar het bijgestelde model kan wel hoger scoren op andere criteria uit het beoordelingskader.

In de afweging over wat het beste model is, wordt steeds meegenomen hoe zeer het model verbetert of verslechtert op bepaalde criteria. Zo wordt ook in kaart gebracht hoe sterk de verklaringsgraad daalt door de handmatige bijstellingen. Op die manier kunnen begeleidingscommissies en de stuurgroep besluiten over de wenselijkheid van de verschillende handmatige bijstellingen. Om deze besluitvorming te faciliteren, worden varianten van de modellen uitgewerkt waarop stapsgewijs bijstellingen gedaan worden. Zo is het effect van de afzonderlijke bijstellingen inzichtelijk.

Er zijn verschillende handmatige bijstellingen mogelijk. Deze worden in deze paragraaf besproken. Al deze bijstellingen worden gedaan ten opzichte van het basismodel. Alleen de maatstaven die oorspronkelijk zijn opgenomen in het basismodel worden dus toegestaan in de volgende iteraties.¹⁰¹

Maatstaven verwijderen of het gewicht aanpassen

Een eerste mogelijkheid is om een maatstaf uit het model te verwijderen. In dat geval wordt de betreffende maatstaf niet toegestaan in het model, en wordt onderzocht hoe het model met de overgebleven maatstaven eruitziet. Er kunnen verschillende aanleidingen zijn om een maatstaf te verwijderen:

- Een maatstaf is **slecht uitlegbaar** in het desbetreffende cluster. Dit is het geval als er inhoudelijk geen duidelijk verband is tussen de maatstaf en de kosten in het cluster. Een eerste selectie hierop is al gedaan in de selectie van maatstaven, maar de volledige afweging kan pas gemaakt worden in samenhang met andere maatstaven. Zo is het denkbaar dat een maatstaf slechts een licht verband heeft met de kosten. Dan is de maatstaf wel plausibel als 15^e maatstaf in een model, maar niet als het model maar 5 maatstaven bevat.
- De maatstaf brengt een **negatieve prikkel** met zich mee in het cluster. Dit is onwenselijk, want dan bestaat het risico dat gemeenten die goed beleid voeren hiervoor bestraft worden. De maatstaven waar dit speelt zijn veelal al verwijderd in de maatstaveselectie, maar ook het gedrag van een maatstaf in relatie met andere maatstaven is hierbij van belang.
- De **dynamiek** van sommige maatstaven is anders dan de dynamiek van de kosten in het cluster. Dit geldt met name voor conjunctuurgevoelige maatstaven. In een cluster waar de kosten niet conjunctuurgevoelig zijn, kan dat een reden zijn om maatstaven niet op te nemen in het model.

¹⁰¹ In beginsel zou het ook mogelijk zijn om het model opnieuw op te bouwen op basis van alle maatstaven. Als er nieuwe maatstaven in het model worden opgenomen, kan het model echter niet goed meer vergeleken worden met het basismodel. Daarnaast blijkt in de praktijk dat maatstaven die in dat geval toegevoegd worden vooral toevalligheden verklaren en statistisch of inhoudelijk weinig toevoegen.

Als het wel wenselijk is om een maatstaf op te nemen in het model maar niet met een te hoog bedrag, kan er ook voor gekozen worden om het gewicht van een maatstaf te maximaleren. Daarbij wordt het bedrag per inwoner dat een maatstaf verdeelt vastgesteld op een maximaal bedrag. Deze bijstelling kan gebruikt worden om te voorkomen dat maatstaven met een risico op prikkelwerking, zoals bijstandsontvangers, te prominent in het verdeelmodel terechtkomen.

Niet toelaten van negatief gewicht per inwoner

Het is mogelijk dat het gewicht per inwoner negatief in het model komt. Dit lijkt op het eerste gezicht niet plausibel, en kan dus aanleiding zijn voor een bijstelling. Daarbij zijn twee kanttekeningen van belang:

- **Wiskundig is het geen probleem** als het gewicht per inwoner negatief is: het gewicht per inwoner is immers een resultante van het model dat de kosten het beste voorspelt.
- Ook **inhoudelijk is een negatief gewicht per inwoner goed te begrijpen**. Door een negatief bedrag met het aantal inwoners te verdelen, kan er meer budget verdeeld worden met andere maatstaven, die een sterkere relatie hebben met de kosten. Een negatief gewicht werkt als het ware als een ‘vergrootglas’ voor dergelijke maatstaven.

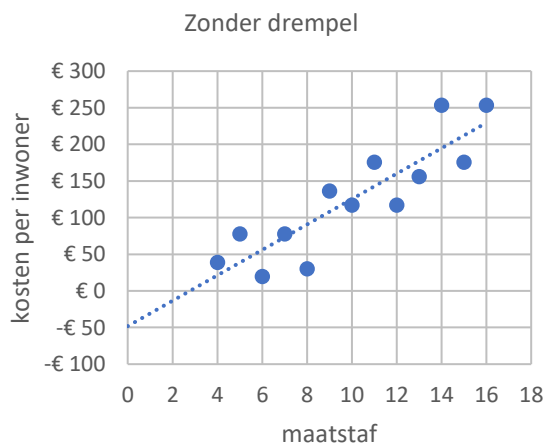
Desondanks is een negatief gewicht per inwoner niet intuïtief. Dit kan het draagvlak voor het model op termijn verminderen. Dat kan dus aanleiding zijn voor een handmatige bijstelling. Een voor de hand liggende manier om te voorkomen dat het gewicht per inwoner negatief wordt, is om het gewicht per inwoner op nul te forceren. In dat geval wordt het model opnieuw opgebouwd met deze randvoorwaarde. Dat betekent dat van de andere maatstaven getoetst wordt of ze nog toegevoegde waarde hebben, en dat de gewichten van de andere maatstaven opnieuw berekend worden.

Een nadeel van deze methode is dat de verklaaringsgraad daalt, en dat dit over het algemeen ten koste gaat van de gemeenten met de grootste problematiek. Daar is het ‘vergrootglas’ voor problematiek immers het belangrijkste voor.

Drempels in maatstaven om een negatief gewicht per inwoner op te lossen

Er is ook een manier om een negatief gewicht per inwoner te verkleinen met minder gevolgen voor het model. Dat is door drempels in maatstaven te introduceren.

In de figuur hiernaast is te zien wat het toevoegen van een drempel kan betekenen. In de bovenste figuur is voor één maatstaf weergegeven hoe het verband is met de kosten. Op basis van dat verband snijdt de lijn de y-as op een negatief punt, wat betekent dat het gewicht per inwoner negatief is. In de onderste figuur staat dezelfde data, maar is de maatstaf anders gedefinieerd, namelijk als de oorspronkelijke maatstaf min 3. Daardoor verschuift de grafiek, en komt er geen negatief gewicht per inwoner meer uit. In dit specifieke

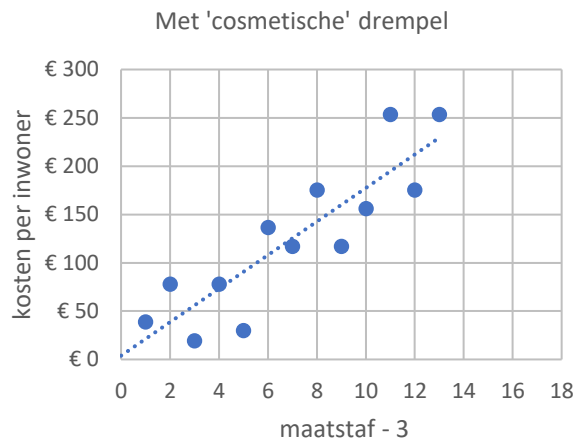


Figuur 49 Voorbeeld van een verband met de kosten zonder drempel, waarbij het bedrag per inwoner negatief wordt.

Andersson Elffers Felix

voorbeeld is deze bewerking 'cosmetisch': hij verandert niets aan de uitkomsten van de voorspellingen, maar zorgt er wel voor dat het gewicht per inwoner niet meer negatief is.

Het werken met drempels heeft minder negatief effect op de verklaringsgraad dan het op nul stellen van het aantal inwoners en heeft daarom de voorkeur. Het zal in veel gevallen echter het negatieve gewicht niet helemaal oplossen. Soms kan dus een combinatie van beide methodes gebruikt worden. Daarnaast is het niet altijd voldoende om, zoals in bovenstaand voorbeeld, een cosmetische drempel te gebruiken. Soms zijn andere soorten drempels nodig.

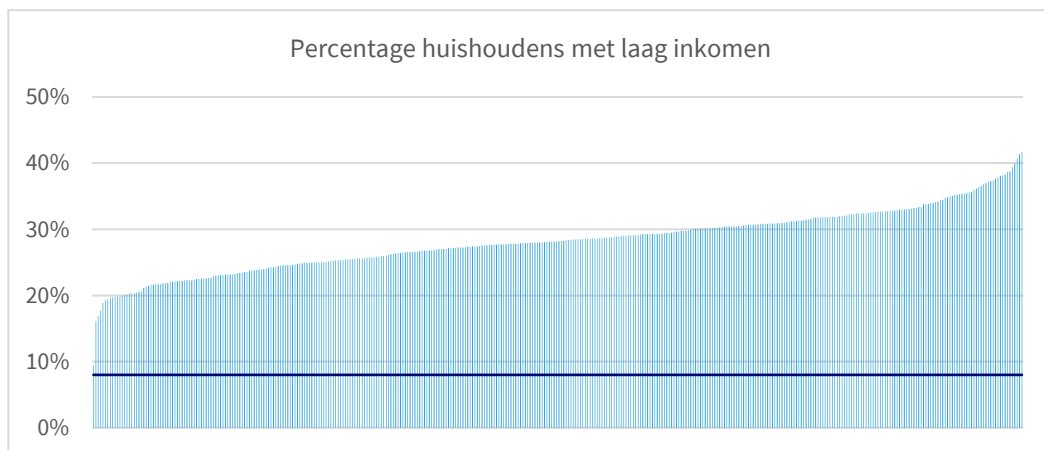


Figuur 50 Verband met de kosten met 'cosmetische' drempel, waardoor er geen negatief gewicht per inwoner meer is.

We spreken van een drempel als we voor alle gemeenten een bepaalde waarde van de maatstaf aftrekken. Er zijn drie soorten drempels te onderscheiden.

Cosmetische drempels

Een cosmetische drempel verschuift alleen de waarden van maatstaven, maar verandert niets aan de modeluitkomst voor individuele gemeenten. Dit is onderstaand geïllustreerd met de maatstaf huishoudens met laag inkomen.¹⁰²

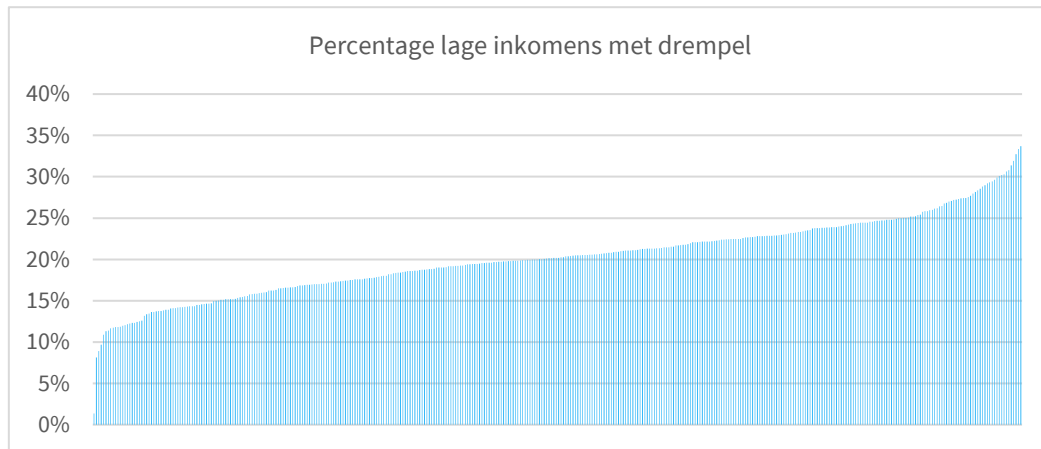


Figuur 51 Het percentage huishoudens met een laag inkomen ligt in alle gemeenten boven de drempel van 8%

Met lichtblauw zijn de waarden voor alle gemeenten weergegeven, gerangschikt naar het percentage huishoudens met een laag inkomen. De laagste waarde is 9%, voor gemeente Rozendaal. De drempel, aangegeven met de donkerblauwe lijn, is gesteld op 8%, waardoor de waarden van alle gemeenten boven de drempel liggen.

¹⁰² Deze maatstaf is in verschillende varianten getoetst. Hier is de variant opgenomen met het aantal huishoudens in een gemeente met een inkomen in het 2^e t/m 4^e deciel, wat betekent dat 10% van de mensen in Nederland een lager inkomen en 60% een hoger inkomen heeft dan deze groep.

De waarden voor de resulterende maatstaf, met drempel, is weergegeven in onderstaande figuur.

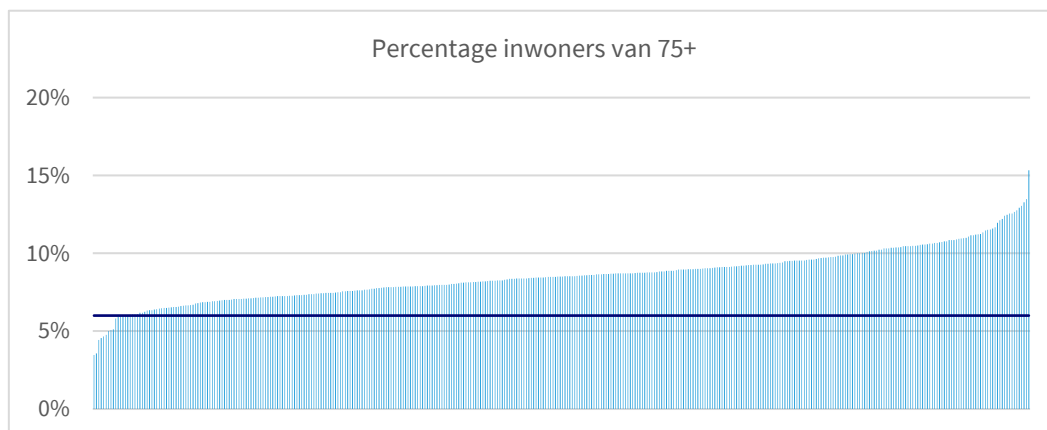


Figuur 52 Het percentage huishoudens met laag inkomen boven de drempel van 8% voor alle gemeenten

In dit onderzoek zijn voor verschillende maatstaven dergelijke drempels gedefinieerd. Niet al deze maatstaven zijn opgenomen in de uiteindelijke modellen. Voor de volledigheid zijn wel alle in het onderzoek gehanteerde drempels opgenomen in Bijlage O.

Semi-cosmetische drempels

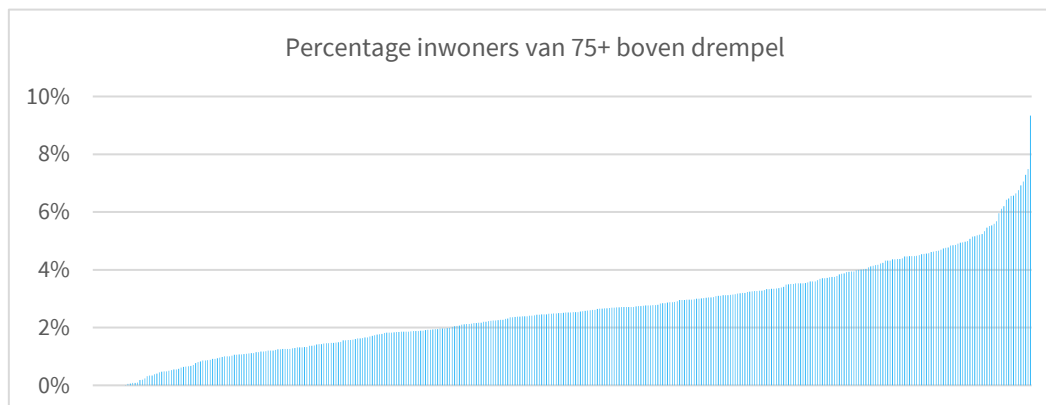
Een semi-cosmetische drempel verschuift de maatstaf tot boven de waarden van de gemeenten met de laagste waarden en zet de waarden van deze laagste gemeenten op nul. Dit ligt voor de hand als bij enkele gemeenten sprake is van zeer lage waarden terwijl het voor het model als geheel wel wenselijk is om een hogere drempel toe te passen. Onderstaand is getoond wat dit betekent voor de maatstaf aantal inwoners van 75 jaar of ouder. In 2017 kwam in 13 gemeenten (van de destijds 388) het percentage 75+'ers onder de drempel van 6%.



Figuur 53 Het percentage 75+'ers in de bevolking van alle gemeenten (lichtblauw) komt voor 13 gemeenten onder de drempel van 6% (donkerblauw)

De waarden na toepassing van deze drempel zijn getoond in onderstaande figuur. Hierin is te zien dat de waarde voor de 13 gemeenten met de laagste waarden nul is, en dat de grafiek daarna dezelfde lijn volgt als in Figuur 53. In het licht van de vergrijzing is te verwachten dat

het aantal gemeenten die onder de drempel komen, en waarvoor de waarde na toepassing van de drempel dus nul is, de komende jaren nog af zal nemen.



Figuur 54 Het percentage 75+ers boven de drempel van 6% voor alle gemeenten

Een dergelijke drempel is vaak voordelig voor de gemeenten met de laagste waarden, aangezien deze gemeenten eigenlijk een negatieve waarde zouden moeten hebben. Semi-cosmetische drempels zijn in het onderzoek daarom beperkt toegepast.

Niet-cosmetische drempels

Een niet-cosmetische drempel laat slechts waarden van enkele gemeenten toe en zet de waarden van de rest van de gemeenten op nul. In de oude algemene uitkering geldt dit bijvoorbeeld voor de maatstaf minderheden, waar slechts vijf gemeenten boven de drempel komen. In dat geval wordt dus de waarde van een groot aantal gemeenten op nul gezet. Waar een cosmetische en semi-cosmetische drempel sterk lijken op de oorspronkelijke maatstaf, heeft een niet-cosmetische drempel dus een zeer ander patroon, dat overeenkomsten vertoont met vaste bedragen voor enkele gemeenten.

Hoewel een dergelijke drempel vanuit het oogpunt van kostenoriëntatie voor deze gemeenten wenselijk kan zijn, is een niet-cosmetische drempel vaak niet goed uitlegbaar. Inhoudelijk zou dit alleen voor de hand liggen als problematiek boven een bepaalde waarde van de maatstaf voor zou komen, en daaronder niet. Er zijn ook aandachtspunten met betrekking tot globaliteit, aangezien de resulterende maatstaf maar voor enkele gemeenten een waarde heeft. Dergelijke drempels zijn in dit onderzoek daarom niet toegepast.

Maatstaven verplicht in het model opnemen

Het kan wenselijk zijn om bepaalde maatstaven verplicht in het model op te nemen. Dit kan bijvoorbeeld worden gedaan als maatstaven niet vanzelf in het model terechtkomen, maar waarvan het om andere redenen wel wenselijk is om ze op te nemen. Mogelijke aanleidingen voor een dergelijke bijstelling zijn:

- Het is aannemelijk dat de maatstaf niet in het model opgenomen is door een **toevalligheid** (in dat geval moet dit bevestigd worden door een regressieanalyse waar de maatstaf wel in opgenomen is);
- De verwachting is dat de maatstaf **in de toekomst belangrijker** wordt omdat de omvang van de taken die eraan gerelateerd zijn toeneemt. Dat geldt bijvoorbeeld voor de maatstaf die de gemeentelijke doelgroep in het doelgroepregister beschrijft. De komende jaren groeit deze groep, en wordt hiervoor budget toegevoegd aan de algemene uitkering. De verwachting is daarom dat de dynamiek van deze maatstaf een prominentere rol gaat spelen.

Een maatstaf kan verplicht in het model opgenomen worden door de regressie met die specifieke maatstaf (of set van maatstaven) te beginnen, en daarna verder te bouwen op de gebruikelijke manier.

Maatstaven vervangen of combineren

In de modellen worden veel definities van maatstaven gehanteerd die sterk op elkaar lijken. In sommige gevallen heeft het de voorkeur om de maatstaf die vanzelf gekozen wordt te vervangen door een maatstaf die er erg op lijkt. Er zijn verschillende redenen om deze keuze te maken:

- In het project wordt expliciet naar **harmonisatie van maatstaven** gestreefd en het aantal maatstaven is dan ook als criterium in het beoordelingskader opgenomen. Als in twee clusters zeer vergelijkbare maatstaven opgenomen worden, is het dus de moeite waard om te onderzoeken wat het effect is als voor beide clusters dezelfde maatstaf gebruikt wordt.
- Een vergelijkbare maatstaf kan **beter uitlegbaar** zijn. Dit is bijvoorbeeld het geval bij maatstaven met verschillende leeftijdscategorieën die sterk op elkaar lijken. Daarbij kan, net als bij het verplicht opnemen van een maatstaf, ook een verwachting voor de toekomst meespelen. Aangezien de verwachting is dat ouderen langer thuis blijven wonen, ligt het bijvoorbeeld niet voor de hand om alleen de leeftijdsgroep 75 – 85 in het model op te nemen en de leeftijdsgroep 85+ niet. In dat geval ligt het meer voor de hand om inwoners 75+ op te nemen.
- Tot slot kan er voor bepaalde maatstaven een **negatieve prikkel** spelen die (deels) weggenomen wordt door de maatstaf te combineren met een andere maatstaf. Door maatstaven te combineren tot één maatstaf, worden ze bij elkaar opgeteld. Daardoor krijgen ze hetzelfde gewicht, wat een negatieve prikkel kan tegengaan. Dit speelt bijvoorbeeld bij een combinatie van bijstandsontvangers en loonkostensubsidie: gemeenten die actief inzetten op loonkostensubsidie, zouden hiervoor bestraft worden als alleen de maatstaf bijstandsontvangers opgenomen is.

11.5 Beoordeling ten opzichte van het beoordelingskader

Het oorspronkelijke model dat uit de regressieanalyse komt, het basismodel, is een startpunt waarmee andere modellen vergeleken kunnen worden. Handmatige bijstellingen aan het basismodel leiden tot verschillende varianten, die (bijna) altijd een lagere verklaringsgraad hebben dan het basismodel. Dit betekent dus dat ze niet het *best verklarende* model zijn, maar doordat ze op andere criteria van het beoordelingskader hoger scoren kunnen ze wel een *beter* model zijn.

De criteria voor een goed model zijn vastgelegd in het beoordelingskader (zie hoofdstuk 4). Het beoordelingskader is dan ook leidend in de vergelijking van varianten. De afweging tussen criteria is gemaakt in de begeleidingscommissies en de stuurgroep. Ter voorbereiding daarop is voor elk van de criteria inzichtelijk gemaakt hoe elk van de varianten zich daartoe verhoudt. Onderstaand geven we een korte toelichting van de analyses die gedaan zijn om verschillende criteria te operationaliseren.

Deze paragraaf moet vooral gezien worden als naslagwerk om de operationalisering van de verschillende criteria in het beoordelingskader in hoofdstuk 12 beter te doorgronden en te duiden.

Kostenoriëntatie

De keuze voor een regressieanalyse brengt met zich mee dat gestreefd wordt naar een zo hoog mogelijke verklaringsgraad. Om de mate van kostenoriëntatie weer te geven, is de verklaringsgraad van de betreffende variant als maat gebruikt.

Toelichting: andere operationalisering van kostenoriëntatie

In eerdere onderzoeken naar het gemeentefonds is ook wel een andere operationalisering voor kostenoriëntatie gebruikt dan de verklaringsgraad, bijvoorbeeld naar het gemiddelde aansluitverschil binnen verschillende doorsnedes van gemeentes (zoals grootteklasse) of het minimaliseren van uitschieters. Dergelijke methodes verhouden zich echter slecht tot een regressieanalyse, die er immers op gericht is om de verklaringsgraad te maximaliseren. Bijstellingen naar aanleiding van andere operationalisering leiden statistisch tot een slechter model en verhouden zich slecht tot de methode waar het onderzoek op gebaseerd is.

Globaliteit en objectiviteit/prikkelwerking

De criteria van globaliteit en objectiviteit zijn vooral kwalitatief en spelen op het niveau van maatstaven. In de beoordeling van maatstaven (zie Bijlage F) is voor alle maatstaven de mate van globaliteit en (potentiële) negatieve prikkelwerking beschreven. Aandachtspunten hierin worden benoemd.

Stabiliteit van de verdeling

De stabiliteit van het model is van belang voor gemeenten om een stabiel begrotingsbeleid te kunnen voeren. Daarom hebben we onderzocht hoe stabiel de voorspellingen zijn tussen verschillende jaren. Daarvoor vergelijken we de modelvoorspellingen van 2016 en 2017 voor alle gemeenten.¹⁰³ De gewichten van maatstaven blijven daarbij uiteraard gelijk, net zoals ze in het uiteindelijke model van jaar op jaar gelijk blijven. De maatstavendata per gemeente veranderen wel. Omdat maatstavendata voor alle gemeenten beschikbaar zijn, is het mogelijk om deze berekening uit te voeren voor alle gemeenten, ook die buiten de steekproef.

Het verschil tussen de voorspelling van 2016 en 2017 geeft aan hoeveel de budgetten van gemeenten fluctueren tussen verschillende jaren. Om varianten op dit punt met elkaar te kunnen vergelijken, geven we weer voor hoeveel gemeenten (van de 355 in totaal) de voorspelling meer dan 5% fluctueert.

Flexibiliteit en dynamiek

Voor een verdeelmodel is het niet alleen van belang dat de kosten goed aansluiten bij het jaar waarop de verdeling geënt is, maar ook dat de dynamiek van de kosten dusdanig is dat de verdeling de komende jaren ook nog blijft aansluiten. In een domein dat zoveel in beweging is als het sociaal domein, kan slechts beperkt van een verdeelmodel verwacht worden dat het de kosten meerjarig correct volgt. Verdeelmodellen zijn immers niet geschikt om disruptieve innovaties te beschrijven en volgen.

Er kan echter wel een kwalitatieve inschatting gemaakt worden van hoe waarschijnlijk het is dat de dynamiek van de maatstaven en bijbehorende gewichten de dynamiek van de kosten volgt. Dit is per maatstaf beschreven in Bijlage F. Aandachtspunten hierin worden benoemd.

¹⁰³ We werken met 2016 omdat voor dat jaar alle gegevens beschikbaar zijn. Voor 2018 ontbreken voor sommige maatstaven nog gegevens.

Uitlegbaarheid van de methode en de clusterindeling

De uitlegbaarheid van de methode en de clusterindeling is voor alle varianten gelijk. Wel is het van belang in de vergelijking met de huidige verdeling. Aandachtspunten hierin worden beschreven.

Plausibiliteit maatstaven en gewichten

De uitlegbaarheid van maatstaven is op basis van een kwalitatief oordeel beschreven in de beoordeling van maatstaven in Bijlage F. Deze beoordeling is besproken met de begeleidingscommissies en de stuurgroep, waarbij juist aan de plausibiliteit van maatstaven veel aandacht is besteed. Over de plausibiliteit van de gewichten van maatstaven is naar aanleiding van verschillende varianten veel gesproken in de begeleidingscommissies en de stuurgroep. Op basis van deze gesprekken is een kwalitatief oordeel over de plausibiliteit opgenomen.

Uitkomsten van vergelijkbare gemeenten

In het beoordelingskader is een criterium opgenomen dat uitkomsten voor vergelijkbare gemeenten vergelijkbaar moeten zijn. Er is besproken dat het lastig is om dit criterium te operationaliseren. Als optie is besproken om gemeenten te nemen die samenwerken op een bepaald vlak. In het sociaal domein werken gemeenten echter altijd maar op onderdelen samen, waardoor de zeggingskracht van een dergelijke vergelijking beperkt is.

- Er is gesuggereerd om te kijken naar gemeenten met een **gezamenlijke uitvoeringsorganisatie**. Op het gebied van participatie werken gemeenten soms samen in Intergemeentelijke Sociale Diensten (ISD). De apparaatslasten worden dan echter bepaald door de afspraken die gemeenten gemaakt hebben over hun relatieve bijdrage. De uitkomst van het beleid is vooral gerelateerd aan het bijstandsbudget, wat geen onderdeel is van de verdeling. Dit leidt dus niet tot een zinvolle vergelijking.
- Ook op het gebied van jeugd en soms Wmo werken gemeenten samen, bijvoorbeeld op het gebied van **inkoop**. Op andere vlakken, bijvoorbeeld de vormgeving van de toegang, maken deze gemeenten echter verschillende keuzes. Ook hier is dus geen goede vergelijking te maken.

Een structurele vergelijking op dit criteria is dus niet mogelijk. Uiteraard kunnen wel opvallende verschillen benoemd worden, maar dat brengt een zekere willekeur met zich mee. Aan dit criterium kan dus een minder sterke conclusie verbonden worden dan aan de andere criteria.

Uitschieters

Een regressieanalyse leidt tot een model dat de kosten van gemeenten gemiddeld zo goed mogelijk verklaart. Het is onmogelijk om middels een lineaire regressie de kosten van iedere gemeente exact te voorspellen. Daarnaast zullen er altijd gemeenten zijn die minder goed in het model passen, ofwel omdat zij afwijkende keuzes maken ofwel omdat er bij hun een specifieke situatie geldt die niet is opgenomen in de verdeling.

Het begrip uitschieter heeft twee verschillende betekenissen, een technische en een meer politiek-bestuurlijke:

- De **technische interpretatie** van een uitschieter valt samen met die van een uitbijter: een gemeente die zo ver afwijkt dat hij volstrekt niet in het model past. De meeste gemeenten met een groot aansluitverschil zijn echter geen uitbijter in technische zin van het woord. In elk model zijn er immers gemeenten met meer en minder grote aansluitverschillen. In andere woorden: er is altijd een gemeente met het grootste aansluitverschil. Zo lang deze

aansluitverschillen verdeeld zijn zoals je verwacht,¹⁰⁴ zijn dergelijke gemeenten geen uitbijters.

- De **politiek-bestuurlijke interpretatie** van een uitschieter staat in beginsel los van de statistiek. Deze interpretatie is meer gerelateerd aan de vraag wat redelijk is en hoeveel een model mag afwijken van de kosten.

Wat betreft uitschieters is het van belang om te benoemen dat de ruimte om deze binnen het model te repareren beperkt is. Wellicht zouden aansluitverschillen van uitschieters verkleind kunnen worden door de gewichten van bepaalde maatstaven aan te passen, maar dit zou ten koste gaan van de mate van passendheid voor de rest van de gemeenten en de onderbouwing van het model. Wel is samen met het ministerie van BZK goed gekeken naar de gemeenten met de grootste afwijkingen. Mocht er namelijk blijken dat verschillende uitschieters gemeenschappelijke kenmerken vertonen, dan kan dat aanleiding zijn om de maatstaven set opnieuw tegen het licht te houden. In het onderzoek zijn dit soort gemeenschappelijke kenmerken niet gevonden, dus zijn er naar aanleiding van deze toets geen maatstaven toegevoegd.

De vraag over de definitie en het oplossen van uitschieters moet dus vooral bestuurlijk gewogen worden, in de context van randvoorwaarden die van belang zijn voor de invoering van de verdeling. Onderdeel van deze weging is de vraag onder welke voorwaarden een uitschieter gecompenseerd zou moeten worden. Dit vraagstuk is breder dan alleen de steekproefgemeenten – onder de gemeenten buiten de steekproef wordt immers een vergelijkbaar percentage uitschieters verwacht – en is ook normatief van aard: op welke manier worden bijvoorbeeld de beleids- en inrichtingskeuzes van een gemeente gewogen?

Binnen het onderzoek dient zicht op uitschieters vooral het doel om modellen met elkaar te kunnen vergelijken. Daarom is in overleg met de begeleidingscommissies en de stuurgroep de operationalisering van uitschieters in het beoordelingskader op basis van statistiek gedaan. In het beoordelingskader is weergegeven welk aansluitverschil voor een bepaald cluster correspondeert met een afwijking van twee standaarddeviaties. Op grond van de statistiek kan verwacht worden dat 95% van het totale aantal gemeenten (dus ook buiten de steekproef) binnen deze bandbreedte valt. Op basis daarvan worden twee vergelijkingen gemaakt:

- De **verschillende varianten** kunnen onderling met elkaar worden vergeleken door de opgegeven bandbreedte te vergelijken, waarbij modellen met een kleinere bandbreedte de voorkeur hebben.
- Voor een vergelijking met het **oude verdeelmodel** wordt weergegeven hoeveel gemeenten uit de steekproef buiten de bandbreedte van de voorkeursvariant vallen, zowel voor de voorkeursvariant als voor de oude verdeling.

Dergelijke vergelijkingen zijn alleen zinvol binnen clusters, voor vergelijkingen van clusters onderling hebben ze minder betekenis. De reden daarvoor is dat de bandbreedte afhangt van zowel de mate van passendheid van een cluster als van de omvang van het cluster. Een grotere clusteromvang leidt immers tot grotere aansluitverschillen in absolute zin, zelfs als deze relatief kleiner kunnen zijn.

¹⁰⁴ Op grond van de statistiek zouden de aansluitverschillen verdeeld moeten zijn via een normale verdeling, de welbekende klokvorm die weergeeft dat grote aansluitverschillen minder vaak voorkomen dan kleine aansluitverschillen.

Reproduceerbaarheid

De reproduceerbaarheid heeft betrekking op de methode. Dit is dus geen onderscheidend criterium tussen verschillende varianten. Wel is een regressieanalyse reproduceerbaar, waar een verschillenanalyse dat veel minder is. Voor de vergelijking met het oude model is dit criterium dus wel relevant.

Aantal maatstaven

Het aantal maatstaven van het nieuwe en oude model wordt geteld, zodat ze vergeleken kunnen worden.

Type maatstaven en kosten voor onderhoud van de verdeling

Er bestaat een voorkeur voor maatstaven met een overzichtelijke definitie waarvan de kosten van het verkrijgen van de gegevens niet te hoog zijn. Aandachtspunten hierin zijn opgenomen in de beschrijving van de maatstaven, en worden opgenomen in het beoordelingskader op basis van de maatstaven die opgenomen zijn in het model.

Betrouwbare data en relevante achtergronden in beeld

Voor alle gemeentefondsonderzoeken worden veel inspanningen gepleegd om te werken op basis van betrouwbare data en de achtergronden bij de data in beeld te hebben. Daar zijn wel enige algemene aandachtspunten bij te geven:

- Alle gemeenten is gevraagd naar de achtergronden bij hun kostenpatronen. Zeker bij de nieuwe taken in het sociaal domein hebben gemeenten zelf echter ook nog niet altijd inzicht in de achtergronden van hun kosten. Gemeenten zijn bijvoorbeeld zelf ook nog op zoek naar de reden voor kostenoverstijgingen, dus kunnen **beperkt aangeven** in hoeverre hogere of lagere kosten samenhangen met bijvoorbeeld beleids- of inrichtingskeuzes.
- Voor **nieuwe taken in het sociaal domein** geldt echter ook dat gemeenten ten tijde van het vorige onderzoek nog minder zicht hadden op dit soort vraagstukken, aangezien ze de taken nog niet uitvoerden. Het huidige onderzoek gaat dus verder dan de oude modellen.
- Voor alle modellen geldt dat de oude modellen gebaseerd zijn op **gegevens die inmiddels verouderd** zijn. In het geval van de nieuwe taken is bekend dat kosten ontbraken in deze gegevens en dat kostenpatronen naar aanleiding van de decentralisatie wellicht veranderd zijn. Voor bestaande taken geldt dat de meeste modellen al lange tijd niet geactualiseerd waren, dus dat ook daar de gegevens niet meer actueel waren.

Validaties

Nadat we de beschreven stappen hebben uitgevoerd, voeren we een aantal validaties uit op het resulterende model. In totaal doen we 3 validaties, die we onderstaand beschrijven:

- Een kruisvalidatie om te valideren dat het model niet teveel geënt is op de steekproef;
- Een validatie met Iv3-gegevens van alle gemeenten;
- Een vergelijking met 2018 om de passendheid van het model voor een ander jaar te toetsen.

Kruisvalidatie

Een geijkte methode om op mogelijke overfitting in statistische analyses te controleren is een kruisvalidatie. Een kruisvalidatie wordt gebruikt om te controleren dat het model niet teveel geënt is op de steekproef. De vraag die daarbij voorligt is of het model de kosten voor gemeenten buiten de steekproef (bijna) net zo goed voorspelt als de kosten van de gemeenten in de steekproef. De kosten van gemeenten buiten de steekproef zijn alleen niet

beschikbaar om deze controle op te doen. Daarom maken we de steekproef voor deze validatie tijdelijk kleiner. Zo simuleren we dat een deel van de gemeenten waar we wel gegevens van hebben niet in de steekproef zit. Vervolgens toetsen we daarop of het model de kosten buiten deze kunstmatig kleiner gemaakte steekproef goed voorspelt.

Er wordt dus tijdelijk met een kleinere steekproef van gemeenten gewerkt, om vervolgens te toetsen of de kosten van de overgebleven gemeenten goed voorspeld worden. Dat gebeurt in een aantal stappen:

- Eerst wordt de set van steekproefgemeenten willekeurig gesplitst in twee groepen: één met ongeveer 80% en één met de overige 20% van de steekproefgemeenten¹⁰⁵. In dit onderzoek bestaat de grote groep uit 69 willekeurig gekozen gemeenten.
- De gewichten van de maatstaven van het te valideren model worden vervolgens opnieuw bepaald. Hiervoor worden alléén de gemeenten in de grote groep gebruikt. Uiteraard zullen de gewichten iets anders zijn dan het oorspronkelijke model.
- Met dit nieuwe model proberen we de kosten van de gemeenten in de kleinere groep gemeenten te voorspellen.

Als het nieuwe model, dat gemaakt is op basis van de kleinere steekproef, een goede voorspelling geeft, kunnen we concluderen dat het model *niet* teveel geënt is op de steekproefgemeenten, dus dat we niet overfitten. We hebben namelijk een goede voorspelling gemaakt voor gemeenten die we tijdelijk buiten de steekproef geplaatst hebben. We kwantificeren of de voorspelling op de kleinere groep inderdaad goed is met de volgende berekening.

- We vergelijken de voorspelling van het nieuwe model met de kosten uit de kleine groep gemeenten om een verklaringsgraad te berekenen. Hoe dichter deze verklaringsgraad bij de verklaringsgraad van het oorspronkelijke model ligt, hoe kleiner de kans dat we overfitten¹⁰⁶.
- Daarnaast vergelijken we de voorspelling van het oorspronkelijke model met de kosten uit de kleine groep gemeenten om een verklaringsgraad te berekenen. Het oorspronkelijke model is onder andere geïjkt op de gemeenten uit de kleinere groep. De verwachting is dan ook dat deze verklaringsgraad dicht bij de verklaringsgraad van het volledige oorspronkelijke model ligt.
- Beide verklaringsgraden worden weergegeven in het beoordelingskader van een model. De tweede wordt aangeduid als ‘gemiddelde verklaringsgraad voorspeld door model’ en de eerste als ‘verklaringsgraad voorspeld door kleinere dataset’. Als de verklaringsgraad van het nieuwe model voor de kleine groep bijna even goed is als de verklaringsgraad van het te toetsen model, is de conclusie dat het model niet teveel geënt is op de steekproef.
- Om te zorgen dat de resultaten van deze toets niet beïnvloed wordt door een ongelukkige keuze van de kleine groep gemeenten, herhalen we de procedure 100 keer. Dat wil zeggen: de bovenstaande toets wordt gedaan met 100 verschillende deelgroepen van gemeenten. We werken vervolgens met de mediaan van de verklaringsgraad van de nieuwe modellen.

Validatie met Iv3-gegevens

Zoals beschreven in hoofdstuk 3 kijken de Iv3-gegevens vaak af van de daadwerkelijk gemaakte kosten van gemeenten. Het is daarom te verwachten dat het model minder goed

¹⁰⁵ De gegevens van de grote en kleine groep worden respectievelijk de *test-data* en *train-data* genoemd.

¹⁰⁶ Ook zonder overfitten zal de verklaringsgraad uit het nieuwe model over het algemeen iets lager liggen dan de verklaringsgraad van het oorspronkelijke model, omdat er voor het oorspronkelijke model meer gegevens zijn gebruikt.

past op de lv3-data dan op de geschoonde gegevens die gebruikt zijn voor het opstellen van het model. We hebben onderzocht in hoeverre het mogelijk is om de lv3-gegevens desondanks als validatie te gebruiken. Ook dit kan een toets zijn om te voorkomen dat het model teveel is geënt op de steekproefgemeenten.

De gedachte achter deze validatie is om twee groepen van gemeenten met elkaar te vergelijken:

- De mate van passendheid (verklaringsgraad) van het model op de lv3-gegevens van **de gemeenten binnen de steekproef**;
- De mate van passendheid van het model op de lv3-gegevens van **alle gemeenten**.

Een verschil in de passendheid voor gemeenten binnen de steekproef ten opzichte van gemeenten buiten de steekproef kan op een probleem duiden. We verwachten dat het model zowel voor alleen de steekproef als voor alle gemeenten niet goed past wegens de onzekerheden in lv3. De mate van (het gebrek aan) passendheid zou echter voor beide groepen vergelijkbaar moeten zijn, mits de onjuistheden in de lv3-gegevens gelijk over steekproefgemeenten en alle gemeenten verdeeld zijn.

In de praktijk bleek dat dit resultaat sterk vertekend werd door enkele niet-plausibele waarden in de lv3-gegevens van niet-steekproefgemeenten. Aangezien dergelijke grote afwegingen zwaar doorwegen in de verklaringsgraad, was de verklaringsgraad van de vergelijking met alle gemeenten bij veel clusters duidelijk lager. Dit kan opgelost worden door de niet-plausibele waarden te verwijderen uit de vergelijking, maar dan valt het belangrijkste voordeel van de lv3-gegevens af, namelijk dat ze voor alle gemeenten beschikbaar zijn.

Daarom is in overleg met de stuurgroep besloten om de validatie door middel van deze gegevens alleen “door de oogbaren” te bekijken. Een kwantitatieve afwijking wordt dus geïnduceerd met een kwalitatief oordeel over de betekenis hiervan.

Validatie met gegevens van een ander jaar

Tot slot is onderzocht in hoeverre het model paste op gegevens van een ander jaar. Daarbij is uitgegaan van het jaar 2018, aangezien gegevens voor 2016 niet voor alle gemeenten beschikbaar zijn en in het algemeen als onbetrouwbaarder beoordeeld worden door gemeenten.

Toelichting: gegevens van verschillende jaren

In de uitvraag zijn gegevens gevraagd van de realisaties 2016 t/m 2018. Een aantal gemeenten heeft naar aanleiding van de wijziging in de BBV tussen 2016 en 2017 echter de financiële administratie fors veranderd. Voor deze gemeenten was het lastig om tot een uniforme codering en overheadtoerekening te komen die ook gold voor 2016. De groep gemeenten waarvoor gegevens van 2016 beschikbaar zijn, is dus fors kleiner. Daarnaast geven gemeenten aan dat 2016 een overgangsjaar is, dat soms ook vertekend wordt door het jaar 2015. Daarom is besloten om te vergelijken met 2018.

Een nadeel aan het gebruik van 2018 is dat veel van de maatstaven data voor dat jaar nog niet beschikbaar zijn. Voor deze validatie wordt het model met maatstaven data uit 2017 daarom vergeleken met de kosten uit 2018. Aangezien de meeste maatstaven redelijk stabiel zijn, zou één jaar niet tot grote wijzigingen moeten leiden in het model. De vergelijking geeft dus een goede indicatie van de geldigheid van het model in andere jaren.

Knelpunten kwalitatief onderzoek sociaal domein

In het kwalitatief onderzoek verdeelmodellen sociaal domein is een groot aantal mogelijke discrepanties van de oude verdeelmodellen onderzocht. Van enkele discrepanties is gedurende dat onderzoek al geconcludeerd dat ze problematisch waren in de verdeelmodellen, en van enkele andere potentiële discrepanties juist dat ze geen probleem waren. Voor de meeste potentiële discrepanties was echter een kwantitatief onderzoek nodig om te bepalen of het daadwerkelijk discrepanties waren of niet. Dit onderzoek geeft daar het antwoord op.

In Bijlage P is van elk van de relevante potentiële discrepanties uit het kwalitatieve onderzoek aangegeven in hoeverre het opgelost is door de voorkeursvarianten van de huidige verdeelmodellen. Een deel van de genoemde discrepanties is onderzocht en bleek niet daadwerkelijk een probleem te zijn. In de vergelijking met het oude model is als volgt omgegaan met het weergeven van discrepanties bij dit criterium in het beoordelingskader:

- **Potentiële discrepanties die niet opgelost zijn** in de huidige verdeling, zijn uiteraard als zodanig benoemd;
- **Discrepanties die al elders in het beoordelingskader benoemd waren**, zijn niet opnieuw benoemd bij het criterium van het kwalitatief onderzoek, aangezien ze al opgenomen waren in het beoordelingskader;
- **Discrepanties die opgelost zijn** in het huidige verdeelmodel, zijn benoemd als probleem in het oude verdeelmodel;
- **Potentiële discrepanties die geen discrepantie bleken te zijn**, zijn bij zowel het nieuwe als het oude verdeelmodel niet benoemd.

Ondersteunend aan de transformatie

De criteria die opgenomen zijn onder het onderwerp ‘ondersteunend aan de transformatie’ zijn vooral vertaald naar de clusterindeling. Daar is het gesprek gevoerd over de vraag in hoeverre een clusterindeling de transformatie kan ondersteunen of belemmeren. Aangezien het om vrij besteedbare middelen gaat, is dit in principe beperkt (zie ook hoofdstuk 6).

Andere manieren waarop het verdeelmodel de transformatie zou kunnen beïnvloeden, is via negatieve prikkels in maatstaven. Deze zijn echter al opgenomen bij het criterium objectiviteit, en worden hier niet apart herhaald.

12 Het verdeelmodel

In de voorgaande hoofdstukken zijn de ingrediënten voor de verdeling besproken: de maatstaven, de kosten en de methode om op basis van maatstaven en kosten tot een model te komen. In dit hoofdstukken bespreken we voor elk van de clusters de manier waarop we tot een model zijn gekomen.

Voor elk van de clusters zijn de modellen uitvoerig besproken in de begeleidingscommissies en de stuurgroep:

- In de stuurgroep van oktober lag van elk van de clusters het **basismodel** voor, met de vraag welke bijstellingen hierop wenselijk waren.
- In de stuurgroep van november zijn naar aanleiding van de richting die de stuurgroep in de vorige vergadering mee had gegeven **varianten** uitgewerkt om de effecten van verschillende randvoorwaarden inzichtelijk te maken en een eerste gesprek te voeren over de afweging tussen de verschillende aspecten van het beoordelingskader.
- In december zijn naar aanleiding daarvan **verfijningen** op de modellen gepresenteerd, en zijn enkele vraagstukken nogmaals afgewogen.
- Van de modellen die in januari in de stuurgroep voorlagen, is besloten dat ze de **beste variant** waren. Deze zijn opgenomen in dit hoofdstuk.

Naast de bijeenkomsten zijn er ook enkele schriftelijke rondes en updates gedaan, vooral om de begeleidingscommissies en soms ook de stuurgroep op de hoogte te stellen van het effect van bijstellingen en om input te vragen om een stap verder te zijn voor de volgende bijeenkomst.

Parallel aan dit proces werd de kostentoe rekening in de uitvraag nog verder verfijnd, en werd de maatstaven set waar nodig nog aangevuld en geactualiseerd. Ook naar aanleiding daarvan verschilden modellen soms van de versie in de vorige stuurgroep.¹⁰⁷ Op hoofdlijnen bleven de vraagstukken echter hetzelfde, waardoor het wel mogelijk was om voort te bouwen op eerdere richtinggevende uitspraken.

In dit hoofdstuk is voor elk cluster en daarna voor de het resulterende totale model opgenomen:

- Wat de **afwegingen en randvoorwaarden** waren vanuit de stuurgroep;
- Hoe deze zijn geïmplementeerd om **stapsgewijs** naar een model te komen;
- Wat het **gekozen model** is;
- Hoe de kwaliteit van de resulterende verdeling zich verhoudt tot de **huidige verdeling**.

¹⁰⁷ Veranderingen in modellen naar aanleiding van actualisaties hadden zoals verwacht vooral betrekking op de laatste maatstaven die toegevoegd werden of op een keuze tussen zeer vergelijkbare definities van maatstaven.

12.1 Participatie

Het cluster participatie heeft betrekking op de uitvoering van inkomstensvoorzieningen (zoals apparaatskosten voor de verstrekking van uitkeringen), middelen voor begeleiding en re-integratie (klassieke en nieuwe doelgroepen) en minimabeleid. Ook schuldhelpverlening is onderdeel van het cluster. WSW en beschut werk zijn geen onderdeel van de verdeling. Voor de modelschatting zijn de gegevens van alle 91 gemeenten uit de uiteindelijke steekproef gebruikt.

Afwegingen en randvoorwaarden voor de verdeling participatie

Er zijn verschillende varianten van het model participatie besproken in de stuurgroep. De bespreking gaf aanleiding tot verschillende discussies, die onderstaand kort zijn samengevat.

Relatief weinig beleidsvrijheid, dus een hoge verklaringsgraad is van belang

Voor een groot deel van de taken voor participatie hebben gemeenten relatief weinig beleidsvrijheid: als iemand zich meldt voor een bijstandsuitkering, moeten gemeenten een aantal vaste handelingen uitvoeren, die centraal voorgeschreven zijn. Dat betekent dat gemeenten binnen participatie relatief weinig keuzemogelijkheden hebben om hun kostenpatroon aan te passen. Daarom is een hoge verklaringsgraad in dit cluster van belang.

Geen negatief gewicht per inwoner

Veel van de modellen vertonen een negatief gewicht per inwoner. Dit wordt onwenselijk geacht omdat dat lastig uitlegbaar is. Een negatief gewicht per inwoner kan opgelost worden door het gewicht per inwoner handmatig op nul te stellen, maar dit gaat wel ten koste van de verklaringsgraad. De stuurgroep heeft deze aspecten tegen elkaar afgewogen en is tot de conclusie gekomen dat een negatief gewicht per inwoner niet wenselijk is. Belangrijk bij die afweging was dat de afname van de verklaringsgraad in dit geval beperkt is.

Niet te groot gewicht voor gezondheidsmaatstaven

Het bleek dat in het basismodel een groot gedeelte van de middelen wordt verdeeld door gezondheidsmaatstaven. Deze leiden ook tot het eerdergenoemde negatieve gewicht per inwoner in het model. Er is besproken of dit grote gewicht voor deze maatstaven op inhoudelijke gronden realistisch is, ook omdat er gezien de structuur van de data een licht risico op *overfitting* bestaat. Daaruit is geconcludeerd dat enig gewicht voor gezondheidsmaatstaven plausibel is, maar dat een al te hoog gewicht lastig uitlegbaar is.

Bij voorkeur geen maatstaf ervaren gezondheid

Al in de oorspronkelijke bespreking van de maatstaven zijn de nadelen benoemd van de maatstaf ervaren gezondheid: de gegevens zijn slechts eens per vier jaar beschikbaar en zijn (inherent aan de definitie) subjectief van aard. Deze maatstaf blijkt wel terug te komen in het basismodel voor participatie, dus is besproken of de voordelen voor het model opwegen tegen de nadelen van deze maatstaf. Gezien de rol van ervaren gezondheid in het model – de maatstaf wordt relatief laat toegevoegd, op een moment dat de verklaringsgraad al hoog is – is besloten om deze maatstaf niet op te nemen in het model.

Gewicht per huishouden in de bijstand maximaal € 5000

Een belangrijke discussie bij het model participatie betrof de mogelijke negatieve prikkel van de maatstaf bijstandsontvangers: gemeenten die succesvol beleid hebben om mensen zoveel mogelijk uit de bijstand te helpen, zouden daarvoor in beginsel geen financieel nadeel moeten ondervinden.

In een eerdere fase van het onderzoek is daarom een model gemaakt zonder maatstaven die gerelateerd waren aan bijstandsontvangers (zie Bijlage Q.4). Het blijkt dat de maatstaven huishoudens met een inkomen tot 120% van het sociaal minimum en jongeren met armoederisico in dit model de rol van bijstandsontvangers overnemen. Dit is inhoudelijk goed te begrijpen, gezien de hoge mate van overlap tussen deze groepen. Dat werpt echter meteen de vraag op of deze maatstaf niet in hoge mate dezelfde nadelen heeft als de maatstaf bijstandsontvangers. Deze maatstaf verklaart daarnaast minder goed, waardoor extra – slecht uitlegbare – maatstaven in het model opgenomen zouden moeten worden om dit te compenseren.

Op basis van deze resultaten is geconcludeerd dat de maatstaf bijstandsontvangers wel in het model opgenomen moest worden, maar niet met een te hoog gewicht. Gezien de directe kosten die gemeenten typisch per bijstandsontvanger maken (zoals apparaatskosten en kosten voor re-integratie / begeleiding), is een bedrag van maximaal € 5000 per huishouden in de bijstand redelijk gevonden. Dit bedrag geldt over alle modellen heen, dus niet uitsluitend voor participatie, en is opgebouwd vanuit de gedachte dat het in het kader van prikkelwerking niet erg is als de directe apparaatskosten aan een extra bijstandsontvanger gecompenseerd worden. Dat heeft geleid tot onderstaande inschatting, die is gebaseerd op verschillende eerdere onderzoeken¹⁰⁸ en het macrobudget voor re-integratie voor de klassieke doelgroep.

Tabel 34 Inschatting kosten per huishouden in de bijstand

Onderdeel	Bedrag per huishouden in de bijstand
Apparaatslasten bijstand, exclusief overhead ¹⁰⁹	€ 3200 – € 4500
Re-integratie klassieke doelgroep ¹¹⁰	€ 1200
Totaal	€ 4400 - € 5700

Aangezien gemeenten voor deze doelgroep ook andere kosten maken, bijvoorbeeld voor minimabeleid, en overhead niet meegenomen is in het bedrag voor de apparaatslasten, is bij een bedrag van € 5000 euro het risico op negatieve prikkelwerking klein.

¹⁰⁸ Aantallen en financiën Participatiewet, Berenschot, 2018.

¹⁰⁹ Verdeling Gemeentefonds Cluster Werk en Inkomen, AEF, 2014, blz 31. In het vorige herijkingsonderzoek werk en inkomen zijn de apparaatslasten voor bijstandsverstrekking en toeleiding naar re-integratie als apart subcluster onderzocht zijn en zijn kosten die direct gerelateerd zijn aan bijstand dus in meer detail inzichtelijk.

¹¹⁰ Op basis van het Participatiebudget klassieke doelgroep en het aantal bijstandsontvangers 2017, onder de aanname dat re-integratieactiviteiten meestal worden ingezet voor mensen in de bijstand.

Geen negatieve prikkel van bijstand ten opzichte van loonkostensubsidie

In aanvulling op de algemene opmerking over prikkelwerking van de maatstaf bijstandsontvangers is besproken dat het model geen prikkel moet inhouden om bijstand te verkiezen boven loonkostensubsidie. Naar aanleiding daarvan is besloten om in plaats van de maatstaf bijstandsontvangers te werken met de maatstaf 'bijstandsontvangers plus loonkostensubsidie'. Daarnaast is een voorkeur uitgesproken om deelgroepen van bijstandsontvangers¹¹¹ als maatstaf indien mogelijk te voorkomen, aangezien dit een prikkel in zou kunnen houden om meer in te zetten op specifieke groepen bijstandsontvangers die niet in het model opgenomen zijn.

Doelgroepregister gemeentelijke doelgroep standaard in het model

De maatstaf doelgroepregister gemeentelijke doelgroep komt vanzelf in het basismodel, maar voegt statistisch gezien minder toe aan het model dan andere maatstaven, waaronder de eerder genoemde maatstaf ervaren gezondheid. In uitlegbaarheid voegt deze maatstaf echter veel toe aan het model. Daarnaast is de verwachting dat het belang van deze maatstaf zal toenemen naarmate er meer budget voor nieuwe doelgroepen aan het gemeentefonds zal worden toegevoegd. De maatstaf maakt het model dus toekomstbestendiger. Om die reden is de maatstaf doelgroepregister gemeentelijke doelgroep standaard opgenomen in het model.

Maatstaf banen bij voorkeur niet in het model

De maatstaf banen, die het aantal banen in een gemeente weergeeft, lijkt op het eerste gezicht goed uitlegbaar mits hij met een negatief teken in het model is opgenomen. Dit bleek het geval te zijn, hoewel de maatstaf wel op een laat moment in het model werd opgenomen. De maatstaf kent echter problemen, waaronder een conjunctuurgevoeligheid¹¹², mogelijke aandachtspunten in de registratie, en hij houdt geen rekening met beschikbare banen in de buurgemeenten. Daarom is er een voorkeur uitgesproken om deze maatstaf niet op te nemen in het model.

De weg naar een model participatie

Op basis van de gesprekken over de modellen participatie in de begeleidingscommissies en stuurgroep is in verschillende iteraties, conform de eerder beschreven werkwijze, toegewerkt naar één model dat het beste voldoet aan bovenstaande randvoorwaarden. De iteraties die hierbij gevolgd zijn, zijn onderstaand beschreven. De varianten zelf zijn opgenomen in de bijlagen.

- **Variant 1** (Bijlage Q.1Q.1) is het basismodel. Hierin zijn dus geen aanpassingen gedaan. Het heeft een verklaringsgraad van 91%.
- **Variant 2** (Bijlage Q.2) is de variant waarbij de maatstaf bijstandsontvangers is vervangen door de combinatie van bijstandsontvangers en loonkostensubsidie en de maatstaf doelgroepregister gemeentelijke doelgroep standaard is opgenomen. Daarna is op basis van de gebruikelijke procedure onderzocht welke maatstaven daaraan het meeste toevoegen. Ook hier wordt – met een iets andere maatstaven set dan in het basismodel – een verklaringsgraad van 91% gehaald.

¹¹¹ Bijvoorbeeld eenouderhuishoudens in de bijstand, bijstandsontvangers met kinderen etc.

¹¹² De kosten voor participatie zijn ook conjunctuurgevoelig, maar deze conjunctuurgevoeligheid wordt beter gevangen door de maatstaf bijstandsontvangers. Na verlies van een baan komen mensen immers meestal eerst in de WW en daarna pas in de bijstand.

- Beide van bovenstaande varianten hebben een negatief gewicht per inwoner en in beide varianten worden aan het eind van de regressie relatief veel maatstaven toegevoegd die weinig invloed hebben op de verklaringsgraad en ook niet bijdragen aan de uitlegbaarheid van het model. Ook is de maatstaf ervaren gezondheid onderdeel van de varianten. Bovenstaande nadelen waren aanleiding voor **variant 3** (Bijlage Q.3). In dit model is het gewicht per inwoner op nul geforceerd om het negatieve gewicht op te lossen. Daarnaast zijn in het model alleen de eerste drie maatstaven van variant 2 toegelaten.¹¹³ Dat levert een model op met drie maatstaven¹¹⁴ en een verklaringsgraad van 87%.

Resulterende model participatie

Variant 3 komt tegemoet aan de afwegingen die eerder over het model participatie in de stuurgroep besproken zijn:

- er is geen negatief gewicht per inwoner
- in het model wordt 22% van het budget verdeeld door gezondheidsmaatstaven, wat duidelijk lager is dan in het basismodel
- ervaren gezondheid is geen onderdeel van het model
- het gewicht van de maatstaf bijstandsonvangers is minder dan € 5.000,-
- het model bevat een combinatie van bijstandsonvangers en loonkostensubsidie om een negatieve prikkel met bijstand te voorkomen
- de gemeentelijke doelgroep van het doelgroepregister is onderdeel van het model
- de maatstaf banen is geen onderdeel van het model.

Het model is samengevat in onderstaande tabel.

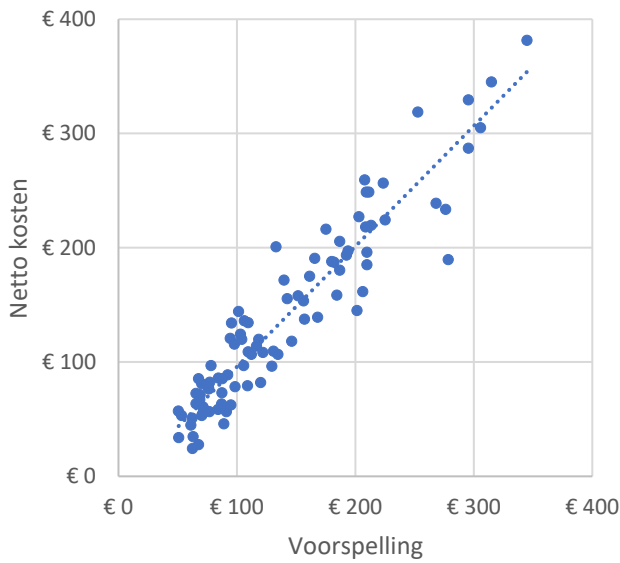
Tabel 35 Het resulterende model voor het cluster participatie

Maatstaf	Gewicht (bedrag per eenheid)	Percentage verdeeld landelijk
Bijstandsonvangers en loonkostensubsidie samen	€ 4.727,57	74%
Doelgroepregister gemeentelijke doelgroep	€ 2.595,18	4%
Gebruik specialistische GGZ	€ 1.599,21	22%

Dit model is een sterke vereenvoudiging ten opzichte van de eerdere varianten, terwijl de verklaringsgraad met 87% nog steeds hoog is. Inhoudelijk hangen de maatstaven bijstandsonvangers, loonkostensubsidie en de gemeentelijke doelgroep in het doelgroepregister zeer direct samen met de taken. De maatstaf gebruik specialistische GGZ kan geïnterpreteerd worden als de invloed die gezondheid heeft op de mogelijkheden om voldoende inkomen te genereren (bijstand en minimabeleid) en met financiën om te gaan (schuldhulpverlening en minimabeleid).

¹¹³ Door inwoners op nul te forceren, wordt de maatstaf inwoners niet in het model opgenomen. Vervolgens zijn de drie daarop volgende maatstaven meegenomen in het model (het model is afgekapt vóór ervaren gezondheid). Als ervaren gezondheid nog wel meegenomen wordt in de regressie, zorgt ook het op 0 forceren van het gewicht per inwoner er overigens ook voor dat deze maatstaf niet in het model opgenomen wordt.

¹¹⁴ Hiervan is één maatstaf (bijstandsonvangers plus loonkostensubsidie) een gecombineerde maatstaf, die in het uiteindelijke model waarschijnlijk als twee afzonderlijke maatstaven zichtbaar zal zijn.



Figuur 55 Verhouding voorspelling model participatie tot kosten voor steekproefgemeenten

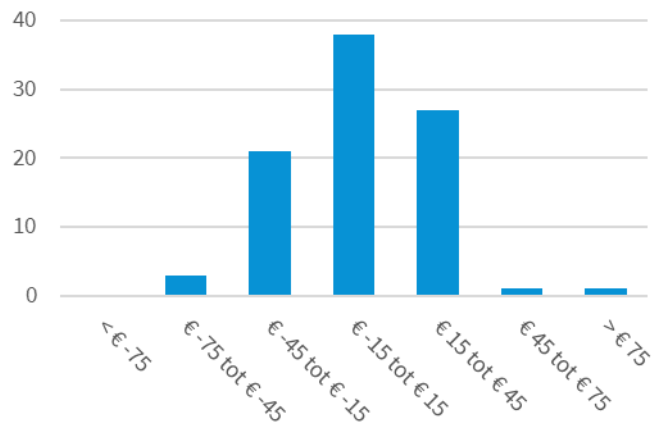
In de figuur hiernaast is te zien dat voor 38 gemeenten het aansluitverschil kleiner is dan € 15 per inwoner en voor 5 gemeenten groter dan € 45 per inwoner. Dit komt overeen met de lage spreiding die zichtbaar is in Figuur 55.

Voor de gemeenten met de grotere aansluitverschillen spelen verschillende achtergronden:

- Een deel van de gemeenten met een negatief aansluitverschil geeft aan **ruimhartig minimabeleid** te hebben, het gedeelte van participatie met de hoogste mate van beleidsvrijheid.
- Opvallend is dat juist onder de grootste negatieve uitschieters enkele gemeenten zitten met een overschot op de **gebundelde uitkering**, en onder de grootste positieve uitschieters enkele gemeenten met een tekort. Dat hoeft overigens niet te betekenen dat hier een (structureel) oorzakelijk verband speelt: dit kan ook veroorzaakt zijn door bijvoorbeeld instroom van statushouders.
- In enkele gevallen lijkt een afwijking te maken te hebben met **onzekerheden in de kostentoerekening** naar verschillende clusters.

In de figuur hiernaast is weergegeven hoe de voorspelling van het model zich verhoudt tot de kosten voor de steekproefgemeenten.

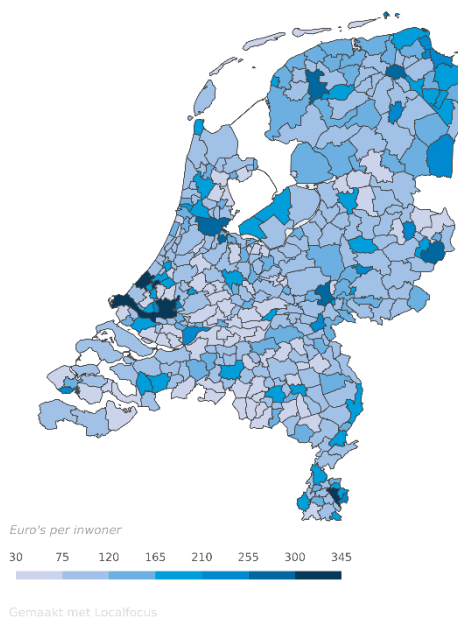
In de figuur hiernaast zijn ook de aansluitverschillen voor verschillende gemeenten te zien. Deze zijn op een andere manier weergegeven in onderstaande Figuur 56. Hierin is getoond hoeveel gemeenten een aansluitverschil binnen een bepaalde bandbreedte hebben.



Figuur 56 Aantal gemeenten met aansluitverschillen per bandbreedte.

In de figuur hiernaast is te zien hoe de verdeling over het land is. Het valt op dat voor enkele gemeenten een zeer hoog bedrag per inwoner voorspeld wordt. Voor zover deze gemeenten in de steekproef zitten, bevestigt Figuur 55 dat de kosten een vergelijkbaar patroon hebben. Net zoals zichtbaar is in Figuur 55 is de voorspelling voor de meeste gemeenten veel lager.

Cluster participatie



Figuur 57 Verdeling van de voorspelling van het budget per inwoner voor het cluster participatie over het land.

Kwaliteit van het model participatie ten opzichte van het beoordelingskader

In Bijlage Q zijn de aandachtspunten op basis van het beoordelingskader samengevat. Daaruit blijkt dat dit model op bijna alle punten van het beoordelingskader goed scoort.

Er zijn enkele aandachtspunten ten opzichte van het beoordelingskader en enkele aandachtspunten in het onderhoud.

Fluctuaties van jaar op jaar

De fluctuaties van jaar op jaar zijn in dit model relatief groot: bij 196 gemeenten bedragen die meer dan 5%. Dit heeft verschillende oorzaken:

- Een belangrijke oorzaak voor de grote fluctuatie van 2016 op 2017 is een instabiliteit die op dat moment nog speelde voor de **maatstaf doelgroepregister gemeentelijke doelgroep**. Het doelgroepregister was op dat moment nog niet compleet, en ook de regelgeving rondom opname in het doelgroepregister is nog veranderd: de praktijkroute bestond bijvoorbeeld in 2016 nog niet, en in eerste instantie werden mensen uit het doelgroepregister verwijderd als zij langere tijd een baan hadden. Daardoor zijn er tussen 2016 en 2017 grote fluctuaties in de maatstaf doelgroepregister gemeentelijke doelgroep, die zich in de toets op stabiliteit vertalen naar grote fluctuaties in het model. Deze fluctuaties zullen in werkelijkheid kleiner zijn.
- Relatief grote fluctuaties blijven inherent aan een model waarin relatief veel budget verdeeld wordt via de **maatstaf bijstandsonvangers**. Deze maatstaf is immers conjunctuurgevoelig, en daarnaast heeft de afgelopen jaren de instroom van statushouders voor een stijging gezorgd. Ook voor **loonkostensubsidie** kan de komende jaren een stijging verwacht worden. Aangezien de kosten dezelfde dynamiek hebben, is dit voor dit specifieke cluster echter geen probleem. Een aandachtspunt is wel de relatie met de relatieve omvang van de clusters: bij een grote toe- of afname van het aantal bijstandsonvangers groeit (c.q. daalt) het cluster participatie ten koste van andere clusters, terwijl de kosten in die clusters waarschijnlijk niet navenant dalen (respectievelijk stijgen). Het is van belang de verhouding hiertussen goed te monitoren in het periodiek onderhoud van de algemene uitkering en zo nodig bij te stellen.

Aandachtspunt in onderhoud: het doelgroepregister gemeentelijke doelgroep

Specifiek voor het doelgroepregister is aandacht nodig voor de manier waarop het budget voor de nieuwe doelgroep aan de verdeling toegevoegd wordt. Voor een correcte dynamiek van het model participatie zou het voor de hand liggen om het budget dat met het doelgroepregister verdeeld wordt te laten meebewegen met de toevoeging van extra budget, en daarbij te corrigeren voor de macrogroei van de gemeentelijke doelgroep in het doelgroepregister. Het is ook van belang hier rekening mee te houden bij de vertaling van het model van 2017 naar 20121.

Globaliteit van de maatstaven

De maatstaven bijstandsontvangers, loonkostensubsidie en doelgroepregister zijn zeer goed uitlegbaar en kostengeoriënteerd. Dit weegt voor deze maatstaven op tegen het risico op een suggestie van een bestedingsverplichting.

Omgang met bankslapers

Gedurende het onderzoek is aandacht gevraagd voor de groep bijstandsontvangers zonder adres. Deze zijn niet opgenomen in de huidige dataset. Aan het eind van het onderzoek heeft het CBS gegevens per gemeente geleverd over deze groep. Er is getoetst of het toevoegen van deze groep de regressie beïnvloedde. Dit bleek niet het geval te zijn, wat logisch is gezien de geringe omvang van deze groep (in totaal 1354 mensen). Het is daarom mogelijk om in de toekomst de definitie van de maatstaf aan te passen en deze groep wel op te nemen.

Conclusie voor het cluster participatie

Het resulterende model scoort goed op het beoordelingskader. Het lost de aandachtspunten van eerdere varianten op, en de stuurgroep heeft bevestigd dat dit het beste model is. De resterende aandachtspunten zijn onderwerpen waarop een bewuste afweging is gemaakt tussen verschillende criteria in het beoordelingskader gekozen is voor uitlegbaarheid en kostenoriëntatie.

Vergelijking van het model participatie met de oude verdeling

Voor de vergelijking van het nieuwe cluster met de huidige verdeling gaan we uit van een optelling van de volgende budgetten uit 2017:

- het **cluster inkomen en participatie** in de algemene uitkering, met 7 maatstaven
- de **budgetten re-integratie bestaande doelgroep** uit de IU SD, met vijf maatstaven en een andere opbouw dan de rest van het gemeentefonds: het model is gebaseerd op afwijkingen van het gemiddelde waar de rest van het gemeentefonds gebaseerd is op totaalaantallen
- De budgetten **begeleiding nieuwe doelgroep** exclusief beschut werk uit de IU SD¹¹⁵, die gebaseerd zijn op historische instroom van voor de decentralisatie. Voor de check op stabiliteit zijn voor dit budget voor zowel 2016 als 2017 de cijfers van 2017 gebruikt, zodat de stabiliteit niet beïnvloed wordt door de reguliere toevoeging van middelen aan dit budget.

Deze afbakening van budgetten komt goed overeen met de nieuwe clusterindeling, dus het is mogelijk om deze vergelijking zuiver te maken.

Verbeteringen van het nieuwe model ten opzichte van het huidige model

De belangrijkste verbeteringen van het model zijn als volgt.

- In het nieuwe model wordt begeleiding nieuwe doelgroepen **objectief** verdeeld.

¹¹⁵ Uitsplitsing volgens opgave van het ministerie SZW ten behoeve van dit onderzoek.

Andersson Elffers Felix

- Het **aantal maatstaven** wordt gereduceerd van 14 naar 4 (als bijstandsontvangers en loonkostensubsidie als aparte maatstaven geteld worden).
- De opbouw van het model is **congruent**, terwijl in het oude model re-integratie klassiek met een ander type formule verdeeld werd.
- De **verklaringsgraad** van het nieuwe model is iets hoger dan die van het oude model.

Aandachtspunten van het nieuwe model

Het belangrijkste aandachtspunt van het nieuwe model is de stabiliteit. Dit wordt deels veroorzaakt door de maatstaf bijstandsontvangers, maar vooral door het doelgroepregister. Deze instabiliteit hing vooral samen met de kwaliteit van gegevens en de landelijke beleidswijzigingen tussen 2016 en 2017 en is dus tijdelijk van aard. In 2021 zal dit naar verwachting niet meer spelen.

Samengevat

Het nieuwe model scoort op de meeste punten dus beter dan het oude model. In onderstaande tabel vatten we kort samen hoe het resulterende model zich verhoudt tot het beoordelingskader dat opgenomen is in hoofdstuk 4 en vergelijken we dat met de modellen in het huidige gemeentefonds. De operationalisering van de verschillende criteria is beschreven in paragraaf 11.5.

Tabel 36 Samenvatting van hoe het resulterende model voor participatie zich verhoudt tot het beoordelingskader

	criterium	Resulterend model	Huidige model
Financiële verhoudingswet	Kostenoriëntatie	88%	86%
	Globaal	Suggestie bestedingsverplichting bijstandsontvangers, loonkostensubsidie en doelgroepregister	<i>Suggestie bestedingsverplichting bijstandsontvangers en loonkostensubsidie</i>
	Objectief	Gewicht bijstandsontvangers is € 4.727,57, wat binnen de door de stuurgroep vastgestelde marge van € 5000 is	<i>Gewicht bijstandsontvangers niet goed te bepalen wegens model Wwb klassiek</i>
	Stabiel¹¹⁶	196 gemeenten fluctueren meer over de jaren heen dan 5% (vooral veroorzaakt door de eerder genoemde tijdelijke instabiliteit in het doelgroepregister)	<i>53 gemeenten fluctueren over de jaren heen meer dan 5%</i>
	Flexibel	De kosten voor participatie zijn sterk gerelateerd aan het aantal bijstandsontvangers, mensen met loonkostensubsidie en de gemeentelijke doelgroep in het doelgroepregister.	<i>Verdeling nieuwe doelgroepen gebaseerd op historische instroom en maatstaf lage inkomens is vastgezet op gegevens van 2014</i>

¹¹⁶ Fluctuaties in het nieuwe model worden deels veroorzaakt door onvolkomenheden in het doelgroepregister in de afgelopen jaren, zie ook de toelichting op de volgende pagina.

	Criterium	Resultierend model	Huidige model
Uitlegbaarheid	Methode	De methode is uitgebreid beschreven en op alle onderdelen afgestemd met twee begeleidingscommissies en een stuurgroep	<i>Methodes minder uitgebreid beschreven</i>
	Clusterindeling	Overzichtelijke en globale clusterindeling	<i>Middelen participatie zijn opgedeeld over drie modellen</i>
	Plausibel	Maatstaven en gewichten zijn inhoudelijk goed uitlegbaar. Voor vrijwel alle maatstaven geldt dat er een duidelijke relatie met de kosten is.	<i>Het model Wwb klassiek is anders opgebouwd dan de rest van het gemeentefonds. Het model voor nieuwe doelgroepen kent geen maatstaven of gewichten.</i>
	Vergelijkbare gemeenten	Geen opvallende verschillen	<i>Geen opvallende verschillen</i>
	Uitschieters	Vier gemeenten in steekproef buiten de bandbreedte	<i>Vijf gemeenten in steekproef buiten de bandbreedte</i>
	Reproduceerbaar	Volledig reproduceerbaar	<i>Methode minder goed reproduceerbaar</i>
Vereenvoudiging	# maatstaven	4	14
	Type maatstaven	De gebruikte maatstaven hebben overzichtelijke definities	<i>Gebrek aan werk is complex gedefinieerd en de verschillen met het gemiddelde in Wwb klassiek zijn minder inzichtelijk</i>
	Kosten onderhoud	Alle maatstaven zijn beschikbaar via het CBS	<i>'Gebrek aan werk' wordt privaat geconstrueerd</i>
Betrouwbaarheid onderzoek	Data	Uitgebreide controle op basisgegevens	<i>Verdeelformule gebaseerd op inmiddels verouderde gegevens</i>
	Achtergronden	Bij alle gemeenten in de steekproef nagevraagd	<i>Voor begeleiding nieuwe doelgroep niet onderzocht</i>
	Validatie	Uitstekend	<i>Onbekend</i>
	Kwalitatief onderzoek	Alle discrepanties zijn opgelost	<i>Alle discrepanties zijn al genoemd bij andere criteria</i>

	criterium	Resultierend model	Huidige model
Ondersteunend aan de transformatie	Ontschot werken	Geen belemmering	<i>Geen belemmering</i>
	Lokaal maatwerk	Geen belemmering	<i>Geen belemmering</i>
	Beweging indiv. naar coll.	Geen belemmering	<i>Geen belemmering</i>
	Volgen specifieke middelen	Clusterindeling sluit grotendeels aan op lv3, maar gemeentefonds is beperkt geschikt voor volgen budgetten	<i>Deels aparte budgetten. Verder sluit clusterindeling grotendeels aan op lv3, maar gemeentefonds is beperkt geschikt voor volgen budgetten</i>

Conclusie over het model participatie

De begeleidingscommissie participatie en de stuurgroep hebben geconcludeerd dat het nieuwe model participatie beter is dan het oude model.

12.2 Individuele voorzieningen Wmo

Het cluster individuele voorzieningen Wmo heeft betrekking op maatwerkvoorzieningen zoals rolstoelen en trapliften, maar ook huishoudelijke hulp, individuele begeleiding (gericht op bijvoorbeeld mensen met psychische problematiek of een licht verstandelijke beperking) en dagbesteding/groepsbegeleiding. Voor de modelschatting zijn de gegevens van alle 91 gemeenten uit de uiteindelijke steekproef gebruikt.

Afwegingen en randvoorwaarden voor de verdeling individuele voorzieningen Wmo

Er zijn verschillende varianten van het model Wmo besproken in de stuurgroep. Dit gaf aanleiding tot verschillende discussies, die onderstaand kort samengevat zijn.

Relatief veel beleidsvrijheid, dus een lagere verklaringsgraad kan verwacht worden

Op het gebied van de Wmo hebben gemeenten een relatief hoge mate van beleidsvrijheid. Deze wordt weliswaar deels ingeperkt door zaken als het Wmo-abonnementstarief en verschillende gerechtelijke uitspraken, maar gemeenten hebben nog steeds veel mogelijkheden om hun beleid vorm te geven en keuzes te maken in de mate van ondersteuning die ze hun inwoners bieden. Op voorhand kan dus verwacht worden dat de verklaringsgraad voor het cluster Wmo lager is dan voor bijvoorbeeld Participatie.

Geen negatief gewicht per inwoner

Veel van de modellen hadden een negatief gewicht per inwoner. Dit werd onwenselijk geacht omdat het lastig uitlegbaar is. Een negatief gewicht per inwoner kan opgelost worden door het gewicht per inwoner handmatig op nul te stellen, maar dit gaat wel ten koste van de verklaringsgraad. Een andere oplossing is om te werken met semi-cosmetische drempels, maar dit lost het negatieve gewicht per inwoner niet volledig op.

De stuurgroep heeft deze aspecten zorgvuldig tegen elkaar afgewogen en kwam tot de conclusie dat een negatief gewicht per inwoner niet wenselijk is. Daarbij is een belangrijke afweging geweest dat de afname van de verklaaringsgraad met een combinatie van semi-cosmetische drempels en een op nul geforceerd gewicht per inwoner beperkt is, terwijl de uitlegbaarheid van het model sterk verbetert zonder negatief gewicht per inwoner.

Semi-cosmetische drempels voor opleidingsniveau en ouderen

Gezien de structuur van het model was het wenselijk om voor de maatstaven ouderen en opleidingsniveau een drempel te hanteren. Dit zou echter tot gevolg hebben dat enkele gemeenten met lage waarden afgekapt zouden worden, terwijl het streven is om geen gemeenten af te kappen met een drempel. In dit geval betreft het echter een beperkt aantal gemeenten, terwijl het model als geheel wel sterk verbetert. De stuurgroep heeft aangegeven dat dergelijke drempels de voorkeur hebben boven een model met een sterk lagere verklaaringsgraad of een negatief gewicht per inwoner.

Harmonisatie van maatstaven lage inkomens naar inkomensdecielen 2 t/m 4

In de opbouw komt de maatstaf voor lage inkomens in het model die gedefinieerd is op basis van de laagste drie inkomensdecielen. De oude modellen, en ook het model jeugd, bevatten een andere definitie, namelijk decielen 2 t/m 4. In het totaal van de modellen leidt dit tot een toename van het aantal maatstaven, terwijl niet op voorhand duidelijk is wat deze ten opzichte van elkaar toevoegen. Daarnaast is het eerste inkomensdeciel relatief instabiel. De stuurgroep heeft daarom een voorkeur uitgesproken voor de harmonisatie van de inkomensmaatstaven naar de maatstaf die gebaseerd is op deciel 2 t/m 4.

Bij voorkeur geen maatstaf bijstandsontvangers in het cluster Wmo

Naar aanleiding van de discussie rond de maatstaf bijstandsontvangers in het cluster participatie is afgesproken dat het totale gewicht van de maatstaf bijstandsontvangers over alle clusters heen niet meer dan € 5000 per huishouden in de bijstand mag bedragen. Voor het cluster Wmo is daarnaast opgemerkt dat de (conjunctuurgevoelige) dynamiek van de maatstaf bijstandsontvangers anders is dan de dynamiek van de kosten voor Wmo. Daarom is een voorkeur uitgesproken om geen maatstaf bijstandsontvangers op te nemen in het cluster Wmo.

De weg naar een model individuele voorzieningen Wmo

Op basis van de gesprekken over de modellen Wmo in de begeleidingscommissies en stuurgroep is in verschillende iteraties, conform de eerder beschreven werkwijze, toegewerkt naar één model dat het beste voldoet aan bovenstaande randvoorwaarden. De iteraties die hierbij gevolgd zijn, zijn onderstaand beschreven. De varianten zelf zijn opgenomen in Bijlage R.

- **Variant 1** (Bijlage R.1) is het basismodel. Hierin zijn dus geen aanpassingen gedaan. Het heeft een verklaaringsgraad van 77%.
- In **variant 2** (Bijlage R.2) zijn de maatstaven toegelaten die in het basismodel terugkomen met uitzondering van de maatstaf bijstandsontvangers. Daarnaast is de definitie van de lageinkomensmaatstaf gewijzigd naar de decielen 2 t/m 4. De verklaaringsgraad van deze variant is 75%.
- De maatstaf inwoners van 75 – 85 ligt niet voor de hand als niet ook inwoners 85+ opgenomen zijn. Zeker in het licht van de beweging om langer thuis te blijven wonen, roept dit vragen op met betrekking tot de toekomstbestendigheid van het model. Daarom is in **variant 3** (Bijlage R.3) de maatstaf inwoners 75 – 85 vervangen door de maatstaf inwoners 75+. Ten opzichte van variant twee blijkt dit de verklaaringsgraad licht te verhogen. De reden hiervoor is dat de regressieanalyse bij het toevoegen van een nieuwe

maatstaf de maatstaf selecteert die de kosten het best verklaart in combinatie met de voorgaande maatstaven. Het houdt geen rekening met mogelijke latere maatstaven. Blijkbaar presteert de maatstaf inwoners 75+ licht beter dan de maatstaf inwoners 75-85 in combinatie met zowel de maatstaven die eerder in het model komen, als de latere maatstaven. Afgerond is de verklaringsgraad nog steeds 75%.

- Alle eerdere varianten hebben een sterk negatief gewicht per inwoner. We hebben onderzocht of het mogelijk is dit op te lossen met cosmetische drempels. Dit blijkt niet het geval te zijn: het gewicht per inwoner bleef negatief, ook als voor alle relevante maatstaven in het model cosmetische drempels geïntroduceerd werden. In **variant 4** (Bijlage R.4) is daarom het gewicht per inwoners op nul geforceerd met dezelfde maatstaven (met cosmetische drempel). Dit levert een model op met vier maatstaven (lage inkomens, regionaal klantenpotentieel, gebruik specialistische GGZ en inwoners 75+) en een verklaringsgraad op van 72%. Deze variant bevat geen maatstaf voor opleidingsniveau, terwijl deze maatstaf wel zeer uitlegbaar werd geacht.
- Om het effect van het op nul zetten van het gewicht per inwoner te verkleinen, zijn in **variant 5** (Bijlage R.5) semi-cosmetische drempels gehanteerd voor het aantal inwoners 75+ en opleidingsniveau en is vervolgens het gewicht van het aantal inwoners op nul geforceerd. Dit levert een model op met zes maatstaven en een verklaringsgraad van 74%.

Resulterende model individuele voorzieningen Wmo

De laatste variant komt tegemoet aan de afwegingen die eerder over het model Wmo in de stuurgroep besproken zijn:

- het model bevat geen negatief gewicht voor inwoners
- het effect van het op nul forceren van het gewicht per inwoner is verzacht door semi-cosmetische drempels
- het model bevat geen nieuwe maatstaf voor lage inkomens ten opzichte van de andere modellen
- het model bevat geen maatstaf bijstandsonvangers.

Het model is samengevat in onderstaande tabel.

Tabel 37 Het resulterende model voor individuele voorzieningen Wmo

Maatstaf	Gewicht (bedrag per eenheid)	Percentage verdeeld landelijk
Huishouden laag inkomen 2,3,4 deciel met drempel	€ 629,46	33%
Gebruik specialistische GGZ	€ 707,20	9%
Inwoners 75+ (semi-cosmetische drempel)	€ 1.421,45	15%
Klantenpotentieel regionaal	€ 48,93	27%
Laag opleidingsniveau (CBS definitie), semi-cosmetische drempel	€ 223,09	14%
Kernen maal inwoners	€ 0,57	3%

Andersson Elffers Felix

Dit model lost veel van de problemen van de eerdere varianten op, terwijl de verklaaringsgraad met 74% relatief hoog is voor Wmo. De maatstaven die in het model zijn opgenomen, zijn ook goed uitlegbaar voor het cluster Wmo:

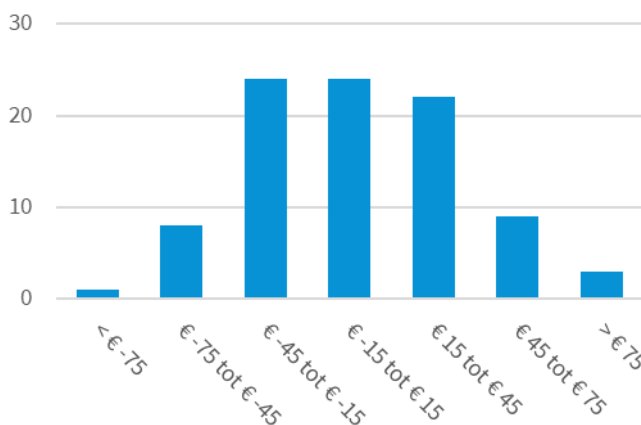
- Mensen die minder zelfredzaam zijn en dus ondersteuning nodig hebben van de gemeente, hebben vaak een laag inkomen. Het is dus niet verwonderlijk dat een relatief groot gedeelte van het budget verdeeld wordt met de maatstaf lage inkomens.
- Gebruik specialistische GGZ en laag opleidingsniveau zijn gerelateerd aan doelgroepen voor Wmo-begeleiding, namelijk mensen met psychische problematiek en mensen met een licht verstandelijke beperking.
- De groep inwoners 75+ maakt meer dan gemiddeld gebruik van huishoudelijke hulp en dagbesteding.
- Het regionaal klantenpotentieel geeft de centrumfunctie van een gemeente aan, en is gerelateerd aan grootstedelijke problematiek.
- Het aantal kernen heeft invloed op de vervoerskosten naar dagbesteding. Dit bleek ook uit het vorige onderzoek naar het verdeelmodel Wmo begeleiding en wordt in dit onderzoek bevestigd.



In de figuur hiernaast is weergegeven hoe de voorspelling van het model zich verhoudt tot de kosten voor de steekproefgemeenten.

Figuur 58 Verhouding voorspelling model Wmo tot kosten voor steekproefgemeenten

Hierin zijn ook de aansluitverschillen te zien. Deze zijn op een andere manier weergegeven in onderstaande figuur. Hierin is getoond hoeveel gemeenten een aansluitverschil binnen een bepaalde bandbreedte hebben.



Figuur 59 Aantal gemeenten met aansluitverschillen per bandbreedte.

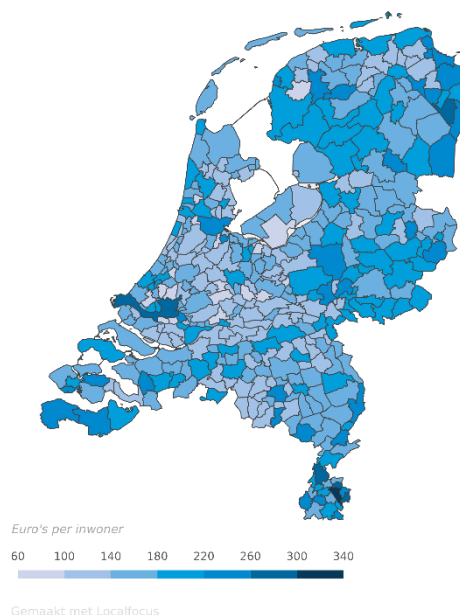
Zoals ook te zien is in Figuur 59, is de spreiding van aansluitverschillen bij Wmo groter dan bij participatie. Voor 24 gemeenten is het aansluitverschil kleiner dan € 15 per inwoner. De grootste groep gemeenten heeft een aansluitverschil van minder dan € 45 per inwoner. Voor 4 gemeenten is het aansluitverschil groter dan € 75 per inwoner.

De uitschieters bij Wmo vertonen een sterk wisselend beeld:

- Zowel bij de positieve als bij de negatieve uitschieters zijn er gemeenten met een **zwakke sociale structuur**.
- Enkele negatieve uitschieters geven aan relatief veel kosten aan **huishoudelijke hulp** te hebben. Andere negatieve uitschieters geven echter aan dat hun relatief hoge kosten veroorzaakt worden door bredere problematiek, die juist zichtbaar is in de kosten voor **begeleiding**.
- Bij de positieve uitschieters valt op dat bij veel daarvan de kosten in het jaar erna relatief veel gestegen zijn. Waarschijnlijk spelen hier ook **toevalligheden**.
- Ook hier spelen bij enkele uitschieters vragen over de **betrouwbaarheid van toerekeningen**.

In Figuur 60 hiernaast is de verdeling per inwoner over het land te zien. Net als uit Figuur 58 is duidelijk dat de spreiding van de voorspelling per inwoner kleiner is bij participatie. Desondanks is ook hier de spreiding in de voorspellingen relatief groot. Daarnaast is vooral het patroon van de lichtere gebieden redelijk vergelijkbaar met participatie.

Cluster individuele voorzieningen Wmo



Figuur 60 Verdeling van de voorspelling van het budget per inwoner voor het cluster individuele voorzieningen Wmo over het land.

Kwaliteit van het model Wmo ten opzichte van het beoordelingskader

In Bijlage R zijn de aandachtspunten op basis van het beoordelingskader samengevat. Daaruit blijkt dat dit model op bijna alle punten van het beoordelingskader goed scoort.

Het grootste aandachtspunt ten opzichte van het beoordelingskader is dat het regionaal klantenpotentieel relatief veel budget verdeelt. Dit is uitlegbaar vanuit het oogpunt van multiproblematiek in grote steden, maar minder vanuit de problematiek van vergrijzing die juist minder in de grote steden speelt. Zoals in paragraaf 10.2 al toegelicht, hangt echter slechts een gedeelte van de Wmo-kosten samen met vergrijzing.

Op alle andere onderdelen scoort het model goed op het beoordelingskader. Het lost de aandachtspunten van eerdere varianten op, en de stuurgroep heeft bevestigd dat dit het beste model is.

Vergelijking van het model Wmo met de oude verdeling

Voor de vergelijking van het nieuwe cluster met de huidige verdeling gaan we uit van een optelling van de volgende budgetten uit 2017:

- De **IU Wmo**, waar de budgetten huishoudelijke hulp mee verdeeld werden, met 23 maatstaven.

- Ca 2/3 van het objectieve gedeelte voor alle gemeenten van de **IU SD Wmo**, met 10 maatstaven.¹¹⁷
- Het **subcluster gerelateerd aan hulpmiddelen** in het cluster maatschappelijke ondersteuning in de algemene uitkering.¹¹⁸

Overgangsbudgetten, zoals de suppletierегeling, zijn niet meegenomen aangezien deze slechts tijdelijk zijn en daarom de vergelijking zouden vertekenen.

Voor het bepalen van de stabiliteit is het budget van 2016 geschaald zodat het macrobudget van 2016 gelijk is aan het macrobudget van 2017. Op die manier wordt de stabiliteit niet beïnvloed door veranderingen in het macrobudget. Deze stabiliserende schaling is niet uitgevoerd voor het nieuwe model. Daardoor lijkt het oude model stabielier dan het nieuwe model.

Het is lastig om precies te achterhalen wel gedeelte van het budget dat in 2017 nog in de IU SD Wmo voor alle gemeenten zat oorspronkelijk gerelateerd was aan maatwerkdienstverlening. De vergelijking is dus niet helemaal zuiver, maar benadert wel een zuivere vergelijking.

Verbeteringen van het nieuwe model ten opzichte van het huidige model

De belangrijkste verbeteringen van het model zijn als volgt.

- De **verklaringsgraad** is veel hoger: het nieuwe model past veel beter op de kosten dan de oude modellen.
- Het nieuwe model bevat alleen maatstaven waarvan het mogelijk is om ze te **actualiseren**, terwijl het oude model verschillende ‘vastgezette’ maatstaven bevatte zoals lage inkomens en Wajong.
- Het nieuwe model bevat **plausibele maatstaven met overzichtelijke definities**, en in het bijzonder is de maatstaf opleidingsniveau toegevoegd aan het model.
- De **maatstaf medicijngebruik**, die problematisch is voor de stabiliteit van de modellen, is niet meer opgenomen in het nieuwe model.
- Het model is **sterk vereenvoudigd**: waar de oude modellen 28 maatstaven bevatten, bevat het nieuwe model er slechts 6.

Aandachtspunten van het nieuwe model

Er zijn geen grote aandachtspunten bij dit model. Het belangrijkste aandachtspunt is dat het Wmo-domein nog sterk in beweging is. Het is dus goed mogelijk dat de kosten zich de komende anders gaan ontwikkelen. Dat geldt echter voor ieder model.

Samengevat

Het nieuwe model scoort op de meeste punten dus beter dan het oude model. In onderstaande tabel vatten we kort samen hoe het resulterende model zich verhoudt tot het beoordelingskader dat opgenomen is in hoofdstuk 4 en vergelijken we dat met de modellen in het huidige gemeentefonds. De operationalisering van de verschillende criteria is beschreven in paragraaf 11.5.

¹¹⁷ Technische toelichting budget Wmo 2015, VWS, 2014. Hieruit blijkt dat ca 1/3 van de middelen gerelateerd was aan andere taken dan maatwerkdienstverlening.

¹¹⁸ Cijfers beschikbaar gesteld door het ministerie van BZK ten behoeve van dit onderzoek.

Tabel 38 Samenvatting van hoe het resulterende model voor individuele voorzieningen Wmo zich verhoudt tot het beoordelingskader

	Criterium	Resulterend model	Huidige model
Financiële verhoudingswet	Kostenoriëntatie	74%	47%
	Globaal	Geen aandachtspunten, alle maatstaven zijn voldoende globaal	<i>Model huishoudelijke hulp bevat veel specifieke leeftijdsdoorsnedes</i>
	Objectief	Geen aandachtspunten	<i>Geen aandachtspunten</i>
	Stabiel	25 gemeenten fluctueren over de jaren heen meer dan 5%	<i>48 gemeenten fluctueren over de jaren heen meer dan 5%</i>
	Flexibel	De maatstaven zijn redelijk goed gerelateerd aan dynamiek kosten; bij meer ouderen, GGZ-problematiek of mensen met laag opleidingsniveau kan een toename van Wmo-kosten verwacht worden	<i>Vastgezette maatstaf Wajong in model Wmo 2015 en aantal bedden in een gemeente is niet meer relevant Maatstaf lage inkomens is vastgezet op gegevens van 2014</i>
Uitlegbaarheid	Methode	De methode is uitgebreid beschreven en op alle onderdelen afgestemd met twee begeleidingscommissies en een stuurgroep	<i>Methode minder uitgebreid beschreven</i>
	Clusterindeling	Relatie met de inhoud en de lv3-indeling: van gecombineerde vormen van huishoudelijke hulp en begeleiding is duidelijk bij welk cluster ze horen.	<i>Opgedeeld over drie modellen, en in één van die modellen zijn ook middelen opgenomen die gerelateerd zijn aan algemene voorzieningen die relatief ongerelateerd zijn</i>
	Plausibel	De meeste maatstaven hebben een directe inhoudelijke relatie met de kosten. De enige uitzondering hierop is het regionaal klantenpotentieel. Ook deze maatstaf is echter goed uitlegbaar in relatie met grootstedelijke problematiek.	<i>Veel maatstaven zijn plausibel. Jongeren en bedden in Wmo hh zijn inhoudelijk echter slecht uitlegbaar. Daarnaast is een positief gewicht gestandaardiseerd inkomen (Wmo hh) en negatief gewicht omgevingsadressendichtheid (Wmo hh en Wmo 2015) niet plausibel</i>
	Vergelijkbare gemeenten	Geen opvallende verschillen	<i>Geen opvallende verschillen</i>
	Uitschieters	4 gemeenten in steekproef buiten de bandbreedte	<i>44 gemeenten in steekproef buiten de bandbreedte</i>
	Reproduceerbaar	Volledig reproduceerbaar	<i>Methode minder goed reproduceerbaar</i>

	Criterion	Resultierend model	Huidige model
Vereenvoudiging	# maatstaven	6	28
	Type maatstaven	De maatstaven hebben heldere definities. Wel zijn er semi-cosmetische drempels in twee maatstaven en een cosmetische drempel in één maatstaf	<i>Er zijn verschillende maatstaven laag inkomen, verschillende drempel en veel samengestelde maatstaven</i>
	Kosten onderhoud	Alle maatstaven beschikbaar via het CBS	<i>De meeste maatstaven via het CBS, enkele via Vektis</i>
Betrouwbaarheid onderzoek	Data	Uitgebreide controle op basisgegevens	<i>Verdeelformule IU SD Wmo gebaseerd op inmiddels verouderde gegevens, waarvan bekend is dat er soms kosten ontbraken. Hulpmiddelen zeer lang geleden voor het laatst herijkt.</i>
	Achtergronden	Bij alle gemeenten in de steekproef nagevraagd	<i>Destijds onderzocht, maar zeker bij Wmo 2015 hadden gemeenten daar weinig inzicht in</i>
	Validatie	Goed	<i>Onbekend</i>
	Kwalitatief onderzoek	Alle punten die in het kwalitatief onderzoek zijn benoemd, zijn opgelost	<i>De veranderingen sinds 2015 zijn niet verwerkt in de modellen, de eigen bijdragen zijn niet goed verwerkt, de maatstaf medicijngebruik zit in het model en er is geen maatstaf opleidingsniveau</i>
Ondersteunend aan de transformatie	Ontschot werken	Geen belemmering	<i>Geen belemmering</i>
	Lokaal maatwerk	Geen belemmering	<i>Geen belemmering</i>
	Beweging indiv. naar coll.	Geen belemmering	<i>Geen belemmering</i>
	Volgen specifieke middelen	Clusterindeling sluit grotendeels aan op lv3, maar gemeentefonds is beperkt geschikt voor volgen budgetten	<i>Deels aparte budgetten, maar deze sluiten niet aan op lv3 en gemeentefonds is beperkt geschikt voor volgen budgetten</i>

Conclusie over het model Wmo

De begeleidingscommissie Wmo/jeugd en de stuurgroep hebben geconcludeerd dat het nieuwe model Wmo beter is dan het oude model.

12.3 Individuele voorzieningen Jeugd

Het cluster individuele voorzieningen jeugd heeft betrekking op jeugdhulp, jeugd-bescherming en jeugdreclassering. Voor de modelschatting zijn de gegevens van alle 91 gemeenten uit de uiteindelijke steekproef gebruikt. Daarnaast is de correctie voor het nieuwe woonplaatsbeginsel verwerkt in de basisgegevens (zie paragraaf 9.7). De wetswijziging die hiervoor nodig is, is in februari 2020 goedgekeurd door de Eerste Kamer, waarmee implementatie op 1 januari 2021 plaats kan vinden. Omdat dit ten tijde van het uitvoeren van het onderzoek nog onzeker was is ook een analyse uitgevoerd op basis van het huidige woonplaatsbeginsel; deze is opgenomen in Bijlage S.4.

Afwegingen en randvoorwaarden voor de verdeling individuele voorzieningen jeugd

Er zijn verschillende varianten van het model jeugd besproken in de stuurgroep. Dit gaf aanleiding tot verschillende discussies, die onderstaand kort samengevat zijn.

Relatief veel beleidsvrijheid, dus een lagere verklaringsgraad kan verwacht worden

Volgens de Jeugdwet hebben gemeenten een relatief hoge mate van beleidsvrijheid. In de praktijk is de mate van beleidsvrijheid lager, omdat grote verschillen voor jeugd tussen gemeenten niet geaccepteerd worden en omdat een aanzienlijk gedeelte van het budget via externe verwijzers loopt (zoals gecertificeerde instellingen, huisartsen of gerechtelijke uitspraken). Er mag dus verwacht worden dat de verklaringsgraad voor het cluster Jeugd lager is dan voor Participatie, maar een relatief hoge verklaringsgraad is wel van belang.

Bij voorkeur geen model met alleen ‘participatiegerelateerde’ maatstaven

In de modellen blijken vooral ‘participatiegerelateerde’ maatstaven terug te komen (zoals uitkeringsontvangers, bijstandsontvangers of doelgroepregister), en geen of weinig maatstaven die gerelateerd zijn aan jongeren. Hoewel enerzijds beaamd is dat hieraan een inhoudelijke reden ten grondslag kan liggen, is ook benoemd dat het weinig intuïtief is dat een model voor jeugd geen maatstaven bevat die gerelateerd zijn aan jongeren. Daarnaast hebben veel van de participatiegerelateerde maatstaven aandachtspunten met betrekking tot stabiliteit waardoor de dynamiek van deze maatstaven anders is dan de dynamiek van de kosten jeugd. Dit geldt uiteraard in het bijzonder voor de maatstaf bijstandsontvangers. Er is daarom een voorkeur uitgesproken voor een model zonder participatiegerelateerde maatstaven.

Bij voorkeur geen maatstaf medicijngebruik

Als algemeen punt bij de maatstaf medicijngebruik geldt dat er een voorkeur is om deze maatstaf niet te gebruiken. Dit is reeds opgemerkt bij het bespreken van de maatstavenset, en geldt ook voor het cluster Jeugd.

De weg naar een model individuele voorzieningen jeugd

Op basis van de gesprekken over de modellen participatie in de begeleidingscommissies en stuurgroep is in verschillende iteraties, conform de eerder beschreven werkwijze, toegewerkt naar één model dat het beste voldoet aan bovenstaande randvoorwaarden. De iteraties die hierbij gevolgd zijn, zijn onderstaand beschreven. De varianten zelf zijn opgenomen in Bijlage S.

- **Variante 1** (Bijlage S.1) is het basismodel. Hierin zijn dus geen aanpassingen gedaan. Het heeft een verklaringsgraad van 84%.
- Variante 1 bevat veel ‘participatiegerelateerde’ maatstaven. Daarom hebben we conform bovenstaande randvoorwaarde **variant 2** (Bijlage S.2) uitgewerkt, waarin deze niet zijn

toegelaten. Ook dit levert een variant op die relatief weinig maatstaven bevat die zijn gerelateerd aan jongeren. De verklaaringsgraad van dit model is 78%.

- Variant 2 heeft als nadeel dat als laatste maatstaf gebruikers langdurig medicijngebruik is opgenomen. Van deze maatstaf heeft de Tweede Kamer eerder aangegeven dat hij bij voorkeur niet in de modellen opgenomen moet worden, en de maatstaf kent ook problemen met de definitie en de stabiliteit. Daarom hebben we **variant 3** (Bijlage S.3) gemaakt, waarin de regressie één stap eerder is afgekapt. Daardoor is langdurig medicijngebruik niet in dit model opgenomen. De verklaaringsgraad van dit model is 77%.

Resulterende model individuele voorzieningen jeugd

De laatste variant komt tegemoet aan de afwegingen die eerder over het model Jeugd in de stuurgroep besproken zijn:

- het model bevat geen participatiegerelateerde maatstaven
- het model bevat niet de maatstaf langdurig medicijngebruik
- het model bevat maatstaven die aan jongeren gerelateerd zijn.

Het model is samengevat in onderstaande tabel.

Tabel 39 Het resulterende model voor individuele voorzieningen Jeugd

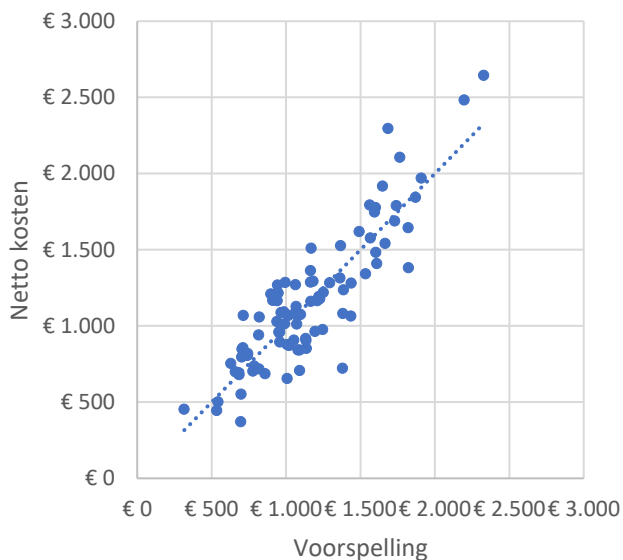
Maatstaf	Gewicht (bedrag per eenheid)	Percentage verdeeld landelijk
Inwoners 0 - 18 jaar	€ 325,49	28%
Huishouden met laag inkomen 2,3,4 deciel met drempel	€ 1.457,30	59%
Klantenpotentieel regionaal	€ 18,63	8%
Jongeren met armoederisico	€ 1.531,27	15%
Gestandaardiseerd inkomen (in 1000 euro) maal inwoners met drempel	€ -2,42	-10%

Dit model ondervangt de problemen van de eerdere varianten, terwijl de verklaaringsgraad met 77% nog steeds hoog is. De maatstaven in dit cluster zijn goed uitlegbaar:

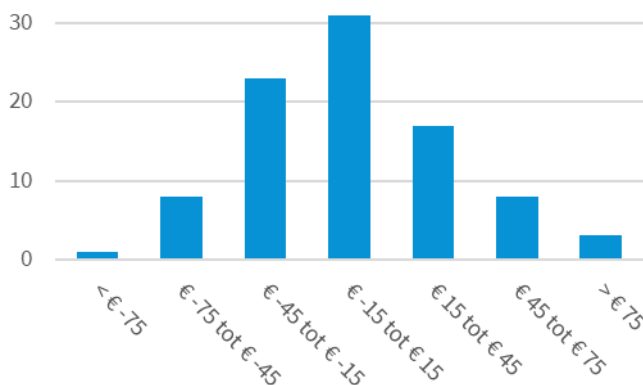
- De maatstaven jongeren en jongeren met armoederisico zijn direct gerelateerd aan jongeren en verdelen samen meer dan 40% van het budget.
- Huishoudens met laag inkomen en het gestandaardiseerd inkomen zijn een maat voor sociaaleconomische problematiek: zowel een hoog percentage huishoudens met een laag inkomen als een laag gemiddeld inkomen leidt tot meer kosten.
- Het regionaal klantenpotentieel is een maat voor grootstedelijke problematiek en probleemcumulatie die daarmee samenhangt.

In de figuur hiernaast is weergegeven hoe de voorspelling van het model zich verhoudt tot de kosten voor de steekproefgemeenten.

Hierin zijn ook de aansluitverschillen te zien. Deze zijn op een andere manier weergegeven in onderstaande Figuur 62. Hierin is getoond hoeveel gemeenten een aansluitverschil binnen een bepaalde bandbreedte hebben. Deze is weergegeven in euro's per inwoner.



Figuur 61 Verhouding voorspelling model jeugd tot kosten voor steekproefgemeenten



Figuur 62 Aantal gemeenten met aansluitverschillen per bandbreedte bij jeugd.

In Figuur 62 is zichtbaar dat er voor 31 gemeenten uit de steekproef een aansluitverschil van minder dan € 15 geldt. De spreiding van aansluitverschillen is wat groter dan bij participatie, maar dit wordt naast de wat lagere verklaringsgraad vooral veroorzaakt door de grotere omvang van het cluster jeugd ten opzichte van participatie. Vanzelfsprekend zijn de absolute aansluitverschillen dan ook groter.

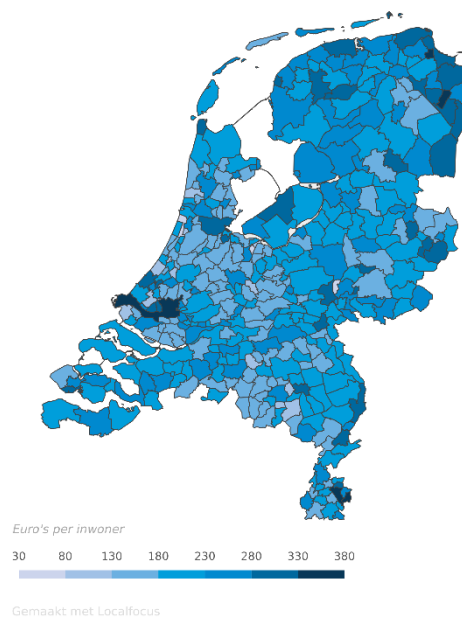
Andersson Elffers Felix

De achtergronden van de uitschieters bij jeugd zijn minder eenduidig. Gemeenten hebben vaak nog beperkt inzicht in de redenen waarom hun kosten hoog of laag zijn.

- Bij de positieve uitschieters valt op dat hun kosten in 2018 **gestegen** zijn, in een aantal gevallen relatief veel.
- Enkele positieve uitschieters **investeren zeer veel op sociale basis**, en dan specifiek op jeugdbeleid.
- Onder de positieve uitschieters zitten twee **G4-gemeenten**. Er is echter ook een G4-gemeente met een fors negatief aansluitverschil en een die juist een klein aansluitverschil heeft.

In Figuur 63 is de verdeling over het land te zien. Ook hier zitten tamelijk grote verschillen tussen het hoogste en het laagste bedrag per inwoner. De meeste gemeenten bevinden zich echter in een range daar tussenin en lijken meer op elkaar qua voorspelling.

Cluster individuele voorzieningen jeugd



Figuur 63 Verdeling van de voorspelling van het budget per inwoner voor het cluster individuele voorzieningen jeugd over het land.

Kwaliteit van het model jeugd ten opzichte van het beoordelingskader

In Bijlage S zijn de aandachtspunten op basis van het beoordelingskader samengevat.

Het belangrijkste aandachtspunt is dat het model relatief weinig jongerenmaatstaven bevat. Dit is in lijn met de bevinding in paragraaf 10.2 dat een hoog percentage jongeren leidt tot gemiddeld lagere kosten per inwoner en dat de kosten voor jeugd vooral beïnvloed worden door de sociale structuur.

Qua uitlegbaarheid is dit wel een aandachtspunt, aangezien de kosten van jeugd uiteraard wel betrekking hebben op (specifieke groepen) jongeren. Bijna de helft van het budget wordt echter wel verdeeld door deze jongerenmaatstaven, en ook de andere maatstaven zijn redelijk goed uitlegbaar, zeker vanuit de gedachte van een pedagogische *civil society*: niet alleen het gezin zelf doet er toe, maar ook de omgeving. Dat kan verklaren waarom het aantal huishoudens met lage inkomens in totaal een belangrijker verklarende factor is dan het aantal gezinnen met kinderen met lage inkomens.

Op alle andere punten scoort het model goed op het beoordelingskader. Het lost de aandachtspunten van eerdere varianten op, en de stuurgroep heeft bevestigd dat dit het beste model is.

Vergelijking van het model Jeugd met de oude verdeling

Voor de vergelijking van het nieuwe cluster met de huidige verdeling gaan we uit van het objectieve gedeelte van de IU SD jeugd 2017. Individuele voorzieningen jeugd hangen samen met de gedecentraliseerde taken die met de Jeugdwet overgeheveld zijn naar gemeenten. De middelen hiervoor zijn overgeheveld in de IU SD jeugd 2017.

Overgangsbudgetten, zoals de suppletierегeling, zijn niet meegenomen aangezien deze slechts tijdelijk zijn en daarom de vergelijking zouden vertekenen.

Voor het bepalen van de stabiliteit is het budget van 2016 geschaald zodat het macrobudget van 2016 gelijk is aan het macrobudget van 2017. Op die manier wordt de stabiliteit niet beïnvloed door veranderingen in het macrobudget. Deze stabiliserende schaling is niet uitgevoerd voor het nieuwe model. Daardoor lijkt het oude model stabielier dan het nieuwe model.

Het is van belang om twee opmerkingen te maken over deze vergelijking.

- In het macrobudget jeugd waren ook middelen opgenomen die samenhangen met de toegangstaken van bureau jeugdzorg. Deze toegang is nu veelal bij wijkteams belegd, en hoort dus eigenlijk bij het cluster sociale basisvoorzieningen. Het is niet bekend hoeveel budget dit betrof, maar het zal minder zijn dan 10%.
- De huidige objectieve verdeling is gebaseerd op het huidige woonplaatsbeginsel, terwijl we in de nieuwe verdeling in beginsel uitgaan van het nieuwe woonplaatsbeginsel. Gezien het beperkte verschil tussen de modellen voor het nieuwe en het oude woonplaatsbeginsel kan echter verwacht worden dat dit niet tot een grote afwijkingen leidt. Voor het bepalen van uitschieters zijn we ervan uitgegaan dat de Wlz-indiceerbaren en het historisch verdeelde gedeelte van het budget toegevoegd zijn aan het objectieve budget.¹¹⁹

Deze afbakening van budgetten komt dus redelijk goed overeen met de nieuwe cluster-indeling en de vergelijking tussen de deelbudgetten is redelijk zuiver.

Verbeteringen van het nieuwe model ten opzichte van het huidige model

Ten opzichte van het huidige model is een aantal problemen opgelost.

- De verdeelformule is gebaseerd op **geactualiseerde gegevens**.
- Daarnaast zitten er in het nieuwe model alleen **plausibele gewichten**.
- Alle maatstaven kunnen **geactualiseerd** worden, waar in het oude model enkele maatstaven waren vastgezet.
- Er zijn **geen maatstaven medicijngebruik en bijstandsontvangers** meer in het model opgenomen.
- Het model is **stabielier**, mede doordat **globalere** maatstaven gebruikt worden.

Aandachtspunten van het nieuwe model

Het belangrijkste aandachtspunt dat ook in het nieuwe model niet opgelost is, is dat er geen maatstaf is gevonden voor LVB-problematiek bij jongeren. Dit geldt zowel voor het nieuwe als het oude model, maar was wel een wens vanuit het kwalitatief onderzoek verdeelmodellen sociaal domein. Daarnaast wordt een relatief groot gedeelte van het budget verdeeld met maatstaven die niet direct gerelateerd zijn aan jongeren, wat het model wellicht op het oog minder plausibel maakt.

¹¹⁹ Voor het bepalen van de herverdeel-effecten wordt een andere vergelijking gebruikt: daar wordt het historisch verdeelde budget met een historische verdeling toegevoegd conform het nieuwe woonplaatsbeginsel. In de toekomst zou dat echter niet de basis zijn voor de verdeling. In overleg met het ministerie van VWS is daarom besloten dat een vergelijking waarbij ervan uitgegaan wordt dat het historisch verdeelde budget toegevoegd wordt aan het objectieve budget het meest veelzeggend is.

Samengevat

Het nieuwe model scoort op de meeste punten dus beter dan het oude model. In onderstaande tabel vatten we kort samen hoe het resulterende model zich verhoudt tot het beoordelingskader dat opgenomen is in hoofdstuk 4 en vergelijken we dat met de oude modellen in het gemeentefonds. De operationalisering van de verschillende criteria is beschreven in paragraaf 11.5.

Tabel 40 Samenvatting van hoe het resulterende model voor individuele voorzieningen Jeugd zich verhoudt tot het beoordelingskader

	criterium	Resulterend model	Oudemodel
Financiële verhoudingswet	Kostenoriëntatie	77%	76%
	Globaal	Alle maatstaven zijn globaal	<i>Maatstaven eenouderhuishoudens in de bijstand of met twee of meer kinderen zijn relatief specifiek</i>
	Objectief	Geen aandachtspunten, alle maatstaven zijn voldoende objectief	<i>Model bevat maatstaven bijstandsontvangers</i>
	Stabiel	12 gemeenten fluctueren over de jaren heen meer dan 5%	<i>53 gemeenten fluctueren over de jaren heen meer dan 5%</i>
	Flexibel	De dynamiek van de maatstaven en de gewichten is gerelateerd aan de dynamiek van de kosten	<i>De maatstaf gewichtenleerlingen¹²⁰ is negatief opgenomen. Verschillende maatstaven zijn vastgezet</i>
Uitlegbaarheid	Methode	De methode is uitgebreid beschreven en op alle onderdelen afgestemd met twee begeleidingscommissies en een stuurgroep	<i>Methode minder uitgebreid beschreven</i>
	Clusterindeling	Relatie met de inhoud en de lv3-indeling	<i>Redelijk overzichtelijk, hoewel in het budget ook een deel van de toegangstaken zit die in gemeenten anders georganiseerd zijn.</i>
	Plausibel	Het model bevat relatief weinig jongerenmaatstaven, maar bijna de helft van het budget wordt wel met jongerenmaatstaven verdeeld.	<i>Het negatieve gewicht van gewichtenleerlingen is niet plausibel.</i>
	Vergelijkbare gemeenten	Geen opvallende verschillen	<i>Geen opvallende verschillen</i>

¹²⁰ Dit zijn leerlingen die volgens de oude verdeling ondewijsachterstandenbeleid een hoger risico hadden op ondewijsachterstanden.

	Criterion	Resultierend model	Oudemodel
	Uitschieters	4 gemeenten in steekproef buiten de bandbreedte	6 gemeenten in steekproef buiten de bandbreedte
	Reproduceerbaar	Volledig reproduceerbaar	Methode minder goed reproduceerbaar
Vereenvoudiging	# maatstaven	5	9
	Type maatstaven	Overzichtelijke definities	Heldere definities
	Kosten onderhoud	Allen beschikbaar via het CBS	De meeste maatstaven via het CBS, enkele via Vektis
Betrouwbaarheid onderzoek	Data	Uitgebreide controle	Verdeelformule gebaseerd op inmiddels verouderde gegevens, waarvan bekend is dat er soms kosten ontbraken
	Achtergronden	Bij alle gemeenten in de steekproef nagevraagd	Destijds beperkt mogelijk om te onderzoeken omdat het nieuwe taken waren
	Validatie	Enig risico op overfitting	Onbekend
	Kwalitatief onderzoek	De meeste discrepanties zijn opgelost. Alleen voor jongeren met LVB-problematiek is geen maatstaf gevonden.	De veranderingen sinds 2015 zijn niet verwerkt in de modellen, er is een maatstaf medicijngebruik opgenomen en er is geen maatstaf om jongeren met een LVB te beschrijven
Ondersteunend aan de transformatie	Ontschot werken	Geen belemmering	Geen belemmering
	Lokaal maatwerk	Geen belemmering	Geen belemmering
	Beweging indiv. naar coll.	Geen belemmering	Geen belemmering
	Volgen specifieke middelen	Clusterindeling sluit aan op lv3, maar gemeentefonds is beperkt geschikt voor volgen budgetten	Deels aparte budgetten, maar deze sluiten niet aan op lv3 en gemeentefonds is beperkt geschikt voor volgen budgetten

Conclusie over het model jeugd

De begeleidingscommissie Wmo/jeugd en de stuurgroep hebben geconcludeerd dat het nieuwe model jeugd beter is dan het oude model.

12.4 Sociale basisvoorzieningen

Het cluster sociale basisvoorzieningen heeft betrekking op algemene voorzieningen als maatschappelijk werk en jongerenwerk, maar ook op wijkteams (voor zover het geen kosten voor hulpverlening betreft) en publieke gezondheid (GGD). Eén gemeente week qua structuur dusdanig af dat hij de regressie vertekende. Deze is daarom niet meegenomen in de regressie. Omdat het hier gaat om een gemeente met bijzondere inhoudelijke kenmerken, is in overleg met de opdrachtgever besloten om deze buiten de regressieanalyse te houden. De model-schatting is dus gebaseerd op 90 gemeenten. We tonen wel wat het naderhand toevoegen van deze gemeente betekent voor de verklaringsgraad van het model voor dit cluster.

Afwegingen en randvoorwaarden voor de verdeling sociale basisvoorzieningen

Er zijn verschillende varianten van het model sociale basisvoorzieningen besproken in de stuurgroep. Dit heeft aanleiding gegeven tot verschillende discussies, die onderstaand kort zijn samengevat.

Een lage verklaringsgraad voor sociale basisvoorzieningen ligt voor de hand

Op het gebied van sociale basisvoorzieningen hebben gemeenten een hoge mate van beleidsvrijheid. Het ligt dan ook voor de hand dat de verschillen in kosten tussen gemeenten groot zijn, zonder dat dit verklaard wordt door objectieve kenmerken. In de stuurgroep is gedeeld dat het streven naar een zo hoog mogelijke verklaringsgraad voor dit cluster minder van belang is dan voor andere clusters.

Loonkostensubsidie en banen onwenselijk als maatstaf

In de basismodellen kwamen de maatstaven loonkostensubsidie en banen naar voren. Van de eerste wordt verwacht dat hij de komende jaren gaat groeien, terwijl de tweede conjunctuurgevoelig is. De verwachting is dan ook dat de kosten in dit cluster een andere dynamiek zullen hebben. Daarnaast is voor beide maatstaven niet duidelijk waarom ze een belangrijk gedeelte van het model sociale basisvoorzieningen zouden moeten verklaren: ze zijn inhoudelijk slecht uitlegbaar. Daarom is besloten om deze maatstaven te verwijderen uit het model.

De weg naar een model sociale basisvoorzieningen

Op basis van de gesprekken over de modellen in de begeleidingscommissies en stuurgroep is in verschillende iteraties, conform de eerder beschreven werkwijze, toegewerkt naar één model dat het beste voldoet aan bovenstaande randvoorwaarden. De iteraties die hierbij gevolgd zijn, zijn onderstaand beschreven. De varianten zelf zijn opgenomen in de bijlagen.

- **Variant 1** (Bijlage T.1) is het basismodel. Hierin zijn dus geen aanpassingen gedaan. Het heeft een verklaringsgraad van 61%.
- Naar aanleiding van de afwegingen in de stuurgroep zijn in **variant 2** (Bijlage T.2) de maatstaven loonkostensubsidie en banen niet toegestaan. Het schrappen van deze maatstaven zorgt ervoor dat de maatstaf inwoners 75 – 85 ook niet opgenomen wordt en leidt tot een verklaringsgraad van 51%.

Resulterende model sociale basisvoorzieningen

De laatste variant komt tegemoet aan de afwegingen die eerder over het model sociale basisvoorzieningen in de stuurgroep besproken zijn:

- het model bevat geen loonkostensubsidie of banen
- het model bevat geen maatstaven die slecht uitlegbaar zijn of statistisch gezien zeer weinig toevoegen.

Het model is samengevat in onderstaande tabel.

Tabel 41 Het resulterende model voor sociale basisvoorzieningen

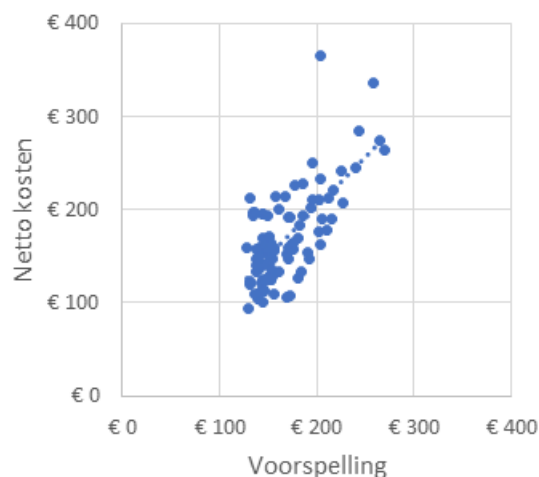
Maatstaf	Gewicht (bedrag per eenheid)	Percentage verdeeld landelijk
Inwoners	€ 92,98	51%
Klantenpotentieel regionaal	€ 35,17	19%
Migratieachtergrond	€ 144,17	10%
Gebruik specialistische GGZ	€ 1.335,86	16%
Kernen met 500 of meer adressen	€ 94.086,84	3%

Deze maatstaven zijn goed uitlegbaar:

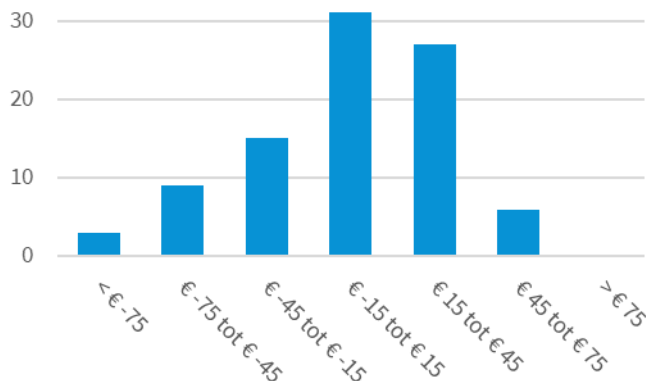
- Meer dan de helft van het budget wordt verdeeld op basis van het aantal inwoners, wat voor de hand ligt voor sociale basisvoorzieningen.
- Daarnaast is het regionaal klantenpotentieel belangrijk. Uit het onderzoek blijkt dat grotere gemeenten over het algemeen hogere kosten hebben voor sociale basisvoorzieningen, mogelijk gerelateerd aan grootstedelijke problematiek.
- De maatstaven niet-westerse migratieachtergrond en gebruik specialistische GGZ kunnen samenhangen met de behoefte aan maatschappelijk werk en/of de taken van wijkteams. Daarnaast kan niet-westerse migratieachtergrond een verklaring zijn voor activiteiten die gemeenten uitvoeren voor statushouders, die ook bij dit cluster meegeteld worden.
- In gemeenten met meerdere kernen zijn basisvoorzieningen verschillende keren nodig, wat een verklaring voor extra kosten kan zijn.

Dit model ondervangt de problemen met de eerdere varianten. De verklaringsgraad is met 51% weliswaar laag, maar wordt voor sociale basisvoorzieningen wel acceptabel geacht. Als de gemeente die oorspronkelijk niet is meegenomen in de regressieanalyse alsnog wordt toegevoegd aan de berekening van de verklaringsgraad, verandert deze naar 48%. Deze gemeente is ook opgenomen in de figuur hiernaast, waarin voor elk van de gemeenten in de regressieanalyse getoond is hoe de voorspelling van het model en de kosten per inwoner zich tot elkaar verhouden.

Hierin zijn ook de aansluitverschillen te zien. Deze zijn op een andere manier weergegeven in onderstaande Figuur 65. Hierin is getoond hoeveel gemeenten een aansluitverschil binnen een bepaalde bandbreedte hebben.



Figuur 64 Verhouding voorspelling model sociale basisvoorzieningen tot kosten voor steekproefgemeenten



Figuur 65 Aantal gemeenten met aansluitverschillen per bandbreedte.

In Figuur 65 is te zien dat er weinig positieve uitschieters zijn, maar wel enkele gemeenten met een negatief aansluitverschil. De verdeling van aansluitverschillen is daardoor, anders dan in de andere clusters, niet symmetrisch. Dit is ook zichtbaar in de grafiek, waar aan de bovenkant enkele zeer grote afwijkingen zichtbaar zijn. De gemeenten met grote afwijkingen hebben geen

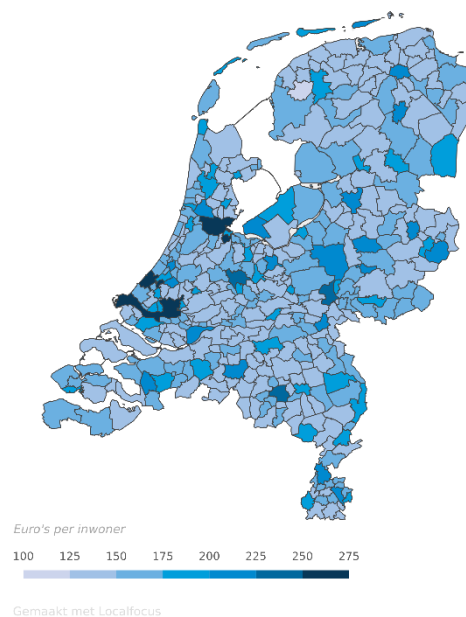
duidelijke eigenschappen met elkaar gemeen.

Het cluster sociale basisvoorzieningen kent veel beleidsvrijheid, waardoor zeker op de taakvelden wijkteams en samenkracht en burgerparticipatie de verschillen groot zijn. Dat komt ook tot uiting in de uitschieters.

- Bij enkele uitschieters spelen onzekerheden rond de uitsplitsing van hulpverlening in wijkteams.
- Ook lijkt er bij sommige negatieve uitschieters op sociale basisvoorzieningen een verband met relatief lage kosten voor jeugd.
- Bij negatieve uitschieters spelen daarnaast relatief vaak kapitaallasten voor gemeenschapsvoorzieningen.
- Positieve uitschieters bij sociale basisvoorzieningen hebben relatief vaak lage kosten voor wijkteams.

In Figuur 66 is de verdeling over het land te zien. Conform het kostenpatroon is de voorspelling voor de grote steden relatief hoog en is de verdeling over de rest van het land gelijkmatiger. De bedragen per inwoner verschillen bij dit model minder dan bij de andere modellen.

Cluster sociale basisvoorzieningen



Figuur 66 Verdeling van de voorspelling van het budget per inwoner voor het cluster sociale basisvoorzieningen over het land.

Kwaliteit van het model sociale basisvoorzieningen ten opzichte van het beoordelingskader

In Bijlage T zijn de aandachtspunten op basis van het beoordelingskader samengevat. Daaruit blijkt dat dit model op bijna alle punten van het beoordelingskader goed scoort. De belangrijkste aandachtspunten zijn de volgende.

Andersson Elffers Felix

- Het belangrijkste aandachtspunt is dat de aansluiting op de **lasten van 2018** is duidelijk slechter is dan op die van 2017. Dit wordt grotendeels veroorzaakt door 7 gemeenten waarvoor de netto lasten tussen 2017 en 2018 meer dan € 40 per inwoner zijn toegenomen. Dit hangt met beleidskeuzes en het stoppen van de DU's voor de verhoogde asielinstroom (zie paragraaf 10.4) en is in beginsel geen reden tot zorg. Wel is het van belang om de ontwikkelingen naar aanleiding van de transformatie in dit cluster goed te blijven volgen.
- Er is een **risico op overfitting**. Dit zou verminderd kunnen worden door minder maatstaven toe te staan. Op statistische gronden blijft dan echter een model over met slechts drie maatstaven, dat zeer sterk geënt is op grootstedelijkheid. In het voorliggende model wordt hier een balans in gezocht.
- Het **aantal kernen met meer dan 500 adressen** heeft slechts voor enkele gemeenten een significant effect. Het is voor sociale basisvoorzieningen echter wel een goed uitlegbare maatstaf, aangezien het aannemelijk is dat een deel van de basisvoorzieningen in elke kern van bepaalde omvang aanwezig moeten zijn.
- De maatstaf gebruik specialistische GGZ is wel uitlegbaar (bijvoorbeeld in verband met inzet verwarde personen, maatschappelijk werk en wijk-GGD'ers), maar hij heeft een **relatief hoog gewicht**. Tegelijkertijd is het wel een maat voor de problematiek in een gemeente.

Op andere punten scoort het model goed ten opzichte van het beoordelingskader. Het lost de aandachtspunten van eerdere varianten op, en de stuurgroep heeft bevestigd dat dit het beste model is.

Vergelijking van het model sociale basisvoorzieningen met de oude verdeling

Voor de vergelijking van het nieuwe cluster met de oudeverdeling gaan we uit van een optelling van de volgende budgetten uit 2017:

- Het cluster jeugd uit de algemene uitkering, met 10 maatstaven.
- Het cluster samenkracht en burgerparticipatie uit de algemene uitkering, met 20 maatstaven.
- Het cluster maatschappelijke ondersteuning uit de algemene uitkering met uitzondering van het subcluster dat gerelateerd is aan maatwerkvoorzieningen, met 19 maatstaven.
- Het cluster volksgezondheid uit de algemene uitkering, met 20 maatstaven.
- De DU jeugd, die slechts over een deel van de gemeenten verdeeld werd.
- Ca 1/3 van het objectieve gedeelte van de IU SD Wmo voor alle gemeenten.

De middelen in bovengenoemde budgetten hangen niet samen met maatwerkvoorzieningen, dus zijn onderdeel van het cluster sociale basisvoorzieningen. Wel zijn er enkele aandachtspunten met betrekking tot de afbakening van deze budgetten.

- Zoals eerder genoemd bij individuele voorzieningen Wmo is niet exact te achterhalen welk deel van de IU SD toegerekend moet worden aan sociale basisvoorzieningen.
- Zoals genoemd bij jeugd de toegangstaken vallen die voorheen door bureau jeugdzorg uitgevoerd werden onder het cluster sociale basisvoorzieningen, terwijl de middelen die hiermee samenhangen zijn overgeheveld in het jeugdhulpbudget.

De vergelijking is dus niet helemaal zuiver, maar benadert dit wel.

Verbeteringen van het nieuwe model ten opzichte van het oude model

De belangrijkste verbeteringen van het nieuwe model zijn als volgt.

- De belangrijkste verbetering van het nieuwe model is de **verklaringsgraad**: het oude model had een zeer lage verklaringsgraad.

Andersson Elffers Felix

- Het model is gebaseerd op **actuele gegevens**, terwijl het oude model jaren geleden voor het laatste herijkt is.
- Het nieuwe model bevat veel **minder maatstaven** (afname van 20 naar 5).
- Alle maatstaven in het nieuwe model kunnen **geactualiseerd** worden, terwijl in het oude model enkele maatstaven waren vastgezet.

Aandachtspunten van het nieuwe model

De belangrijkste aandachtspunten van het nieuwe model zijn het risico op overfitting en het relatief hoge gewicht van de maatstaf specialistische GGZ. Gezien het veel grotere aantal maatstaven in het oude model is het echter niet aannemelijk dat het risico op overfitting voor dat model kleiner was.

Samengevat

Het nieuwe model scoort op de meeste punten dus beter dan het oude model. In onderstaande tabel vatten we kort samen hoe het resulterende model zich verhoudt tot het beoordelingskader dat opgenomen is in hoofdstuk 4 en vergelijken we dat met de oude modellen in het gemeentefonds. De operationalisering van de verschillende criteria is beschreven in paragraaf 11.5.

Tabel 42 Samenvatting van hoe het resulterende model voor sociale basisvoorzieningen zich verhoudt tot het beoordelingskader

	criterium	Resulterend model	Oudemodel
Financiële verhoudingswet	Kostenoriëntatie	51%	20%
	Gloobaal	Maatstaf kernen heeft slechts voor enkele gemeenten een groot effect	<i>Maatstaf kernen heeft slechts voor enkele gemeenten een groot effect</i>
	Objectief	Geen aandachtspunten, geen van de maatstaven heeft een negatieve prikkel	<i>Model bevat maatstaf bijstandsonvangers</i>
	Stabiel	1 gemeente fluctueert meer dan 5%	<i>59 gemeenten fluctueren meer dan 5%</i>
	Flexibel	De dynamiek van de maatstaven is vergelijkbaar met de dynamiek van de kosten. Gebruik specialistische GGZ is daarin wellicht een aandachtspunt	<i>Van bijstandsonvangers en uitkeringsontvangers is het niet aannemelijk dat de dynamiek van de kosten de dynamiek van de maatstaven volgt De maatstaf lage inkomens is vastgezet</i>
Uitlegbaarheid	Methode	De methode is uitgebreid beschreven en op alle onderdelen afgestemd met twee begeleidingscommissies en een stuurgroep	<i>Methode minder uitgebreid beschreven</i>
	Clusterindeling	Relatie met de inhoud en overzichtelijk	<i>Verdeeld over vier clusters, en deels nog in andere budgetten</i>

	Criterium	Resultierend model	Oudemodel
	Plausibel	Redelijk goed uitlegbaar. Het gewicht van gebruik specialistische GGZ is hoger dan wellicht verwacht zou worden.	<i>Ouderen tellen relatief zwaar mee, terwijl ook andere groepen ondersteuning nodig hebben</i>
	Vergelijkbare gemeenten	Geen opvallende verschillen	<i>Geen opvallende verschillen</i>
	Uitschieters	2 gemeenten in steekproef buiten de bandbreedte	<i>10 gemeenten in steekproef buiten de bandbreedte</i>
	Reproduceerbaar	Volledig reproduceerbaar	<i>Methode minder goed reproduceerbaar</i>
Vereenvoudiging	# maatstaven	5	<i>20</i>
	Type maatstaven	Overzichtelijke definities	<i>Overzichtelijke definities</i>
	Kosten onderhoud	Allen beschikbaar via het CBS	<i>Allen beschikbaar via het CBS</i>
sBetroikbaarheid onderzoek	Data	Uitgebreide controle	<i>Verdeelformule gebaseerd op inmiddels verouderde gegevens</i>
	Achtergronden	Bij alle gemeenten in de steekproef nagevraagd	<i>Destijds onderzocht, maar voor een groot deel van deze budgetten is dat lang geleden</i>
	Validatie	Enig risico op overfitting. Aansluiting op kosten 2018 is duidelijk slechter, maar dit is verklaarbaar vanuit het wegvallen van de DU's verhoogde asielinstroom	<i>Onbekend, maar ook van dit model is de aansluiting op kosten 2018 duidelijk slechter dan in 2017</i>
	Kwalitatief onderzoek	Geen specifieke punten genoemd	<i>Geen specifieke punten genoemd</i>
Ondersteunend aan transformatie	Ontschot werken	Geen belemmering	<i>Geen belemmering</i>
	Lokaal maatwerk	Geen belemmering	<i>Geen belemmering</i>
	Beweging indiv. naar coll.	Geen belemmering	<i>Geen belemmering</i>
	Volgen specifieke middelen	Clusterindeling sluit grotendeels aan op lv3, maar gemeentefonds is beperkt geschikt voor volgen budgetten	<i>Meer deelbudgetten, maar die sluiten niet volledig aan op lv3 en gemeentefonds is beperkt geschikt voor volgen budgetten</i>

Conclusie over het model sociale basisvoorzieningen

Beide begeleidingscommissies en de stuurgroep hebben geconcludeerd dat het nieuwe model sociale basisvoorzieningen beter is dan het oude model.

12.5 Totaalbeeld

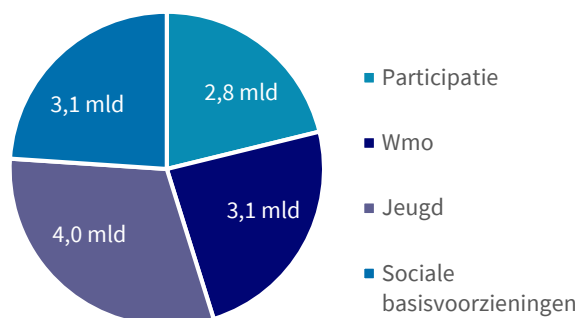
In de voorgaande paragrafen zijn de afzonderlijke clusters besproken. In deze paragraaf bespreken we het totaalbeeld.

In de stuurgroep is besloten dat het relatieve volume van de clusters bepaald zal worden op basis van de uitkomsten van de verdeelformules. Daarbij zijn twee aspecten van belang:

- In het onderzoek naar sociale domein worden de reserves in beginsel niet gesaldeerd, in het onderzoek naar de rest van het gemeentefonds wel. Gezien het beeld dat gemeenten tekorten in het sociale domein op verschillende plaatsen in de begroting oplossen, is besloten deze inzet van reserves niet in mindering te brengen op de omvang van het sociaal domein, maar alle clusters bij elkaar op te tellen en met een uitkeringsfactor passend te maken.
- Een deel van de kosten is expliciet geïsoleerd en niet meegenomen in het onderzoek.¹²¹ Dit is gedaan om te voorkomen dat een verschil tussen lasten en baten van deze posten de verdeling vertekent. Ook op macroniveau zijn er voor deze posten echter verschillen tussen baten en lasten. Deze kunnen toegevoegd worden aan specifieke clusters, of aan de volledige verdeling via de uitkeringsfactor. Omdat er geen aanleiding is om te veronderstellen dat de saldi van deze posten dezelfde structuur hebben als een specifiek cluster, is besloten om deze niet expliciet aan een cluster toe te voegen.

Per model worden dus de uitkomsten van alle gemeenten bij elkaar opgeteld. De verhouding tussen de uitkomsten voor de verschillende modellen bepaalt de relatieve omvang van de clusters. Het overall model voor het sociale domein (exclusief beschermd wonen) is daarmee het totaalbeeld van bovenstaande modellen opgeteld. Dit levert een totaalmodel op met 15 maatstaven¹²². Definities van deze maatstaven zijn terug te vinden in Bijlage U.

De relatieve omvang van de verschillende clusters is weergegeven in de figuur hiernaast. Met een omvang van 4 miljard is jeugd het grootste cluster. Het kleinste cluster is participatie en heeft een omvang van 2,8 miljard. De twee andere clusters hebben allebei een ongeveer even grote omvang van 3,1 miljard. Het is van belang om te benoemen dat deze omvang niet definitief is: de definitieve omvang kan immers pas bepaald worden in combinatie met het andere gedeelte van het onderzoek.



Figuur 67 De omvang van de clusters op basis van de verdeelformules

De maatstaven worden op gewichtenniveau bij elkaar opgeteld om tot het totale model te komen. Dit opgetelde model is onderstaand weergegeven.

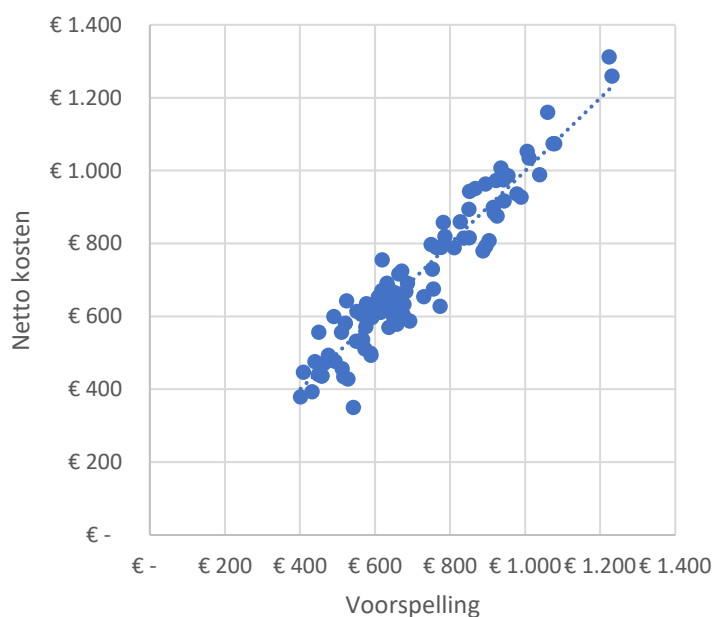
¹²¹ Het betreft WSW, beschut werk, saldo gebundelde uitkering, beschermd wonen, maatschappelijke opvang en vrouwenopvang.

¹²² Als bijstandsontvangers en loonkostensubsidie apart geteld worden.

Tabel 43 Het resulterende totale model

Maatstaf	Gewicht (bedrag per eenheid)	Percentage verdeeld landelijk
Huishouden met laag inkomen 2,3,4 deciel met drempel	€ 2.083,76	26%
Bijstandsontvangers en loonkostensubsidie samen	€ 4.727,57	16%
Klantenpotentieel regionaal	€ 102,73	13%
Inwoners	€ 92,98	12%
Gebruik specialistische GGZ	€ 3.642,37	11%
Inwoners 0 - 18 jaar	€ 325,49	9%
Jongeren met armoederisico	€ 1.531,27	5%
Inwoners 75+ met drempel	€ 1.421,45	4%
Laag opleidingsniveau met drempel	€ 223,09	3%
Migratieachtergrond	€ 144,17	2%
Doelgroepregister gemeentelijke doelgroep	€ 2.595,18	1%
Kernen met 500 of meer adressen	€ 94.086,84	1%
Kernen maal inwoners	€ 0,57	1%
Gestandaardiseerd inkomen (in 1000 euro) maal inwoners met drempel	€ -2,42	-3%

De verklaringsgraad ten opzichte van de kosten is 91%. De verhouding tussen kosten en voorspelling voor alle gemeenten in de steekproef is weergegeven in Figuur 68. In deze figuur is te zien dat het totale model beter aansluit dan de afzonderlijke modellen. Tegelijkertijd zijn ook aansluitverschillen die relatief klein zijn uiteraard niet verwaarloosbaar gezien de omvang van het totale bedrag.

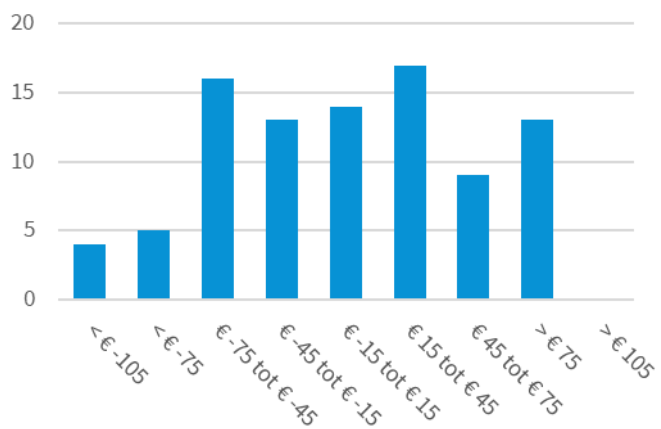


Figuur 68 Verhouding voorspelling totale model tot kosten voor steekproefgemeenten

Andersson Elffers Felix

De aansluitverschillen zijn weergegeven in Figuur 69 Hierin is getoond hoeveel gemeenten een aansluitverschil binnen een bepaalde bandbreedte hebben.

Uit Figuur 69 is duidelijk dat de aansluitverschillen van de totale verdeling geen klokvorm zijn en dus een evenrediger spreiding hebben dan van de afzonderlijke modellen. Dat is conform verwachting: het totaal is immers een optelling van afzonderlijke verdeelmodellen. Voor veel gemeenten middelen uiterste aansluitverschillen in modellen elkaar uit. Dat is ook de verklaring van de relatief hoge verklaringsgraad van het totale model ten opzichte van de afzonderlijke modellen.

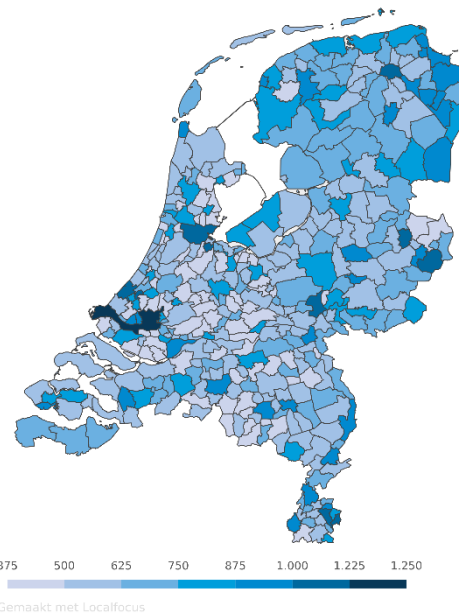


Figuur 69 Aantal gemeenten met aansluitverschillen per bandbreedte

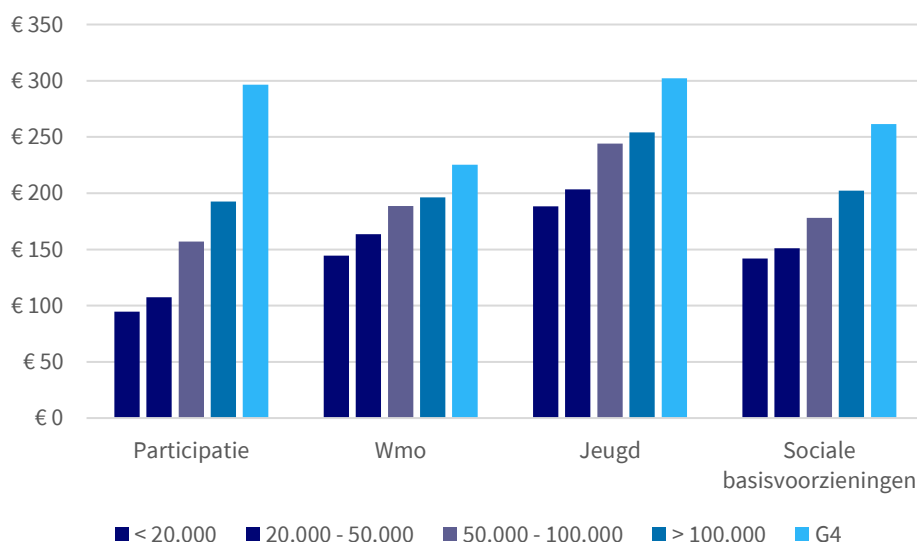
De grootste uitschieters zijn gemeenten die op meerdere clusters een fors aansluitverschil hebben. Soms zijn deze uitschieters ook al teruggekomen als uitschieter bij afzonderlijke clusters, in andere gevallen niet. Bij de grootste negatieve uitschieters zitten relatief veel gemeenten die sociaaleconomisch relatief sterk zijn. Bij de categorie daaronder zitten echter ook veel gemeenten die daar juist slecht op scoren. Hier speelt dus geen collectief aansluitverschil.

In Figuur 70 is de verdeling over het land te zien. Ook in het totale model is een grote range in bedragen per inwoner te zien. Daarnaast is, net als in veel afzonderlijke clusters, een patroon te zien dat de kosten voor gemeenten in het oosten van het land typisch wat hoger voorspeld worden dan voor gemeenten in de Randstad en Brabant. Een uitzondering hierop zijn de grote steden, waarvoor hoge bedragen per inwoner voorspeld worden.

In Figuur 71 is per cluster weergegeven wat het budget per inwoner is op basis van de voorspelling. Dit is een gewogen gemiddelde van alle gemeenten in Nederland. Het patroon dat zichtbaar is in deze figuur komt sterk overeen met Figuur 30 in hoofdstuk 10, die gebaseerd is op de kosten van de steekproefgemeenten. Het valt vooral op dat de G4 bij jeugd hoger uitkomen, terwijl hun kosten lager zijn, en dat de kleinste gemeenten bij sociale basisvoorzieningen iets lager uitkomen dan de andere gemeenten, terwijl hun kosten volgens Figuur 30 wat hoger zijn.



Figuur 70 Verdeling van de voorspelling van het totale budget per inwoner over het land.



Figuur 71 Gemiddeld budget per inwoner per cluster uitgesplitst naar grootteklasse.

Gemiddeld zijn per grootteklasse verschillen zichtbaar in de mate waarin de kosten voor verschillende grootteklassen aansluiten. Dit is weergegeven in onderstaande tabel. In deze tabel zijn de gemiddelde voorspelling per inwoner te vinden voor de verschillende grootteklassen van gemeenten. Zowel de gemiddelden over alle gemeenten als de gemiddelden over alleen de steekproefgemeenten zijn weergegeven. Tot slot is in de laatste kolom het gemiddelde aansluitverschil per inwoner weergegeven voor de verschillende grootteklassen. Het valt vooral op dat de middelgrote gemeenten gemiddeld positief uitkomen. Voor de andere groepen is het gemiddelde aansluitverschil zeer beperkt.

Tabel 44 Gemiddelde voorspellingen en aansluitverschillen per grootteklasse

Grootteklasse	Aantal in steekproef	Gemiddelde voorspelling per inwoner alle gemeenten	Gemiddelde voorspelling per inwoner steekproefgemeenten	Gemiddelde aansluitverschil per inwoner steekproefgemeenten
0 – 20.000	18	€ 569,20	€ 561,26	€ -5,49
20.000 – 50.000	36	€ 625,35	€ 667,73	€ -3,52
50.000 – 100.000	15	€ 767,80	€ 766,78	€ 23,72
100.000 – 250.000	18	€ 845,10	€ 876,69	€ -1,71
250.000+	4	€ 1.085,43	€ 1.085,43	€ -1,13

Het is van belang om op te merken dat dergelijke tabellen met grote terughoudendheid geïnterpreteerd moeten worden. Het gemiddelde van een grootteklasse is een zeer grove maat, die gevoelig is voor de afbakening van de klasse en de keuze van de steekproef. De getoonde aansluitverschillen

Vergelijking van het totale model met de oude verdeling

Voor het totale beeld van de verdeelmodellen sociaal domein zijn alle bovengenoemde budgetten bij elkaar opgeteld. Daarbij is bij het oude verdeelmodel jeugd geschaald naar het volledige budget jeugd (dus inclusief het budget voogdij en 18+ dat op dit moment nog historisch verdeeld wordt), aangezien het voor de hand ligt om het volledige budget objectief te verdelen als het nieuwe woonplaatsbeginsel ingevoerd wordt.¹²³

De deelbudgetten die de uitkomsten van de vergelijking per cluster soms vertekenden spelen in deze vergelijking niet: de afbakening van het sociaal domein als geheel loopt in de nieuwe verdeling gelijk aan de oude clusterindeling.

Verbeteringen van het nieuwe model ten opzichte van het oude model

Het model kent verschillende verbeteringen ten opzichte van het oude model. De belangrijkste hiervan zijn:

- Ten opzichte van het oude model is de **verklaringsgraad toegenomen terwijl het model veel minder maatstaven** bevat.
- Het model bevat **plausibele maatstaven en gewichten**, en is daarmee beter uitlegbaar dan de oude verdeling.
- Het model ook beter mee met **langetermijnontwikkelingen**, aangezien in het oude model veel maatstaven waren bevroren wegens herdefinities van de data en er nog onderdelen op historische gegevens gebaseerd waren.
- Naast de verbeteringen op de uitkomsten is de totstandkoming van het model ook beter navolgbaar. De methode waarmee het gemaakt is, is beter **reproduceerbaar** en de clusterindeling sluit beter aan bij de inhoudelijke taakuitvoering. Ook sluit de clusterindeling grotendeels aan op de lv3.
- Het model is gebaseerd op **actuele gegevens**, waarin de eerste effecten van de transformatie meegenomen zijn.
- Tot slot zijn de meeste discrepanties vanuit het kwalitatief onderzoek sociaal domein opgelost. Zo komt de **maatstaf medicijngebruik** niet meer voor in het model en is een maatstaf **opleidingsniveau** opgenomen. Dit zorgt voor meer plausibiliteit en stabiliteit in het model.

Een aantal genoemde discrepanties zijn in dit onderzoek kwantitatief onderzocht, maar komen niet terug in de modellen. Dat betekent dat ze feitelijk geen discrepanties zijn, aangezien ze de kosten niet beter verklaren of ook in dit onderzoek een andere afweging is gemaakt. Het onderzoek heeft hier wel onderbouwing voor geleverd.

Aandachtspunten van het nieuwe model

Het belangrijkste aandachtspunt van het nieuwe model is dat, net als in het oude model, geen maatstaf voor LVB-problematiek bij jongeren is getoetst, terwijl dit wel een wens was vanuit het kwalitatief onderzoek verdeelmodellen sociaal domein. Gedurende het onderzoek bleek het echter niet mogelijk een dergelijke maatstaf voldoende betrouwbaar te definiëren.

Er zijn nog enkele andere aandachtspunten in het beoordelingskader. Deze zijn gedurende het proces uitgebreid afgewogen in de stuurgroep.

¹²³ Deze werkwijze is afgestemd met het ministerie van VWS. Het ministerie geeft aan dat bij continuering van het huidige model wel nader onderzoek gedaan zou worden naar de effecten van het nieuwe woonplaatsbeginsel, maar dat deze werkwijze het beste inzicht geeft.

Samengevat

Het nieuwe model scoort op de meeste punten dus beter dan het oude model. In onderstaande tabel vatten we kort samen hoe het resulterende model zich verhoudt tot het beoordelingskader dat opgenomen is in hoofdstuk 4 en vergelijken we dat met de oude modellen in het gemeentefonds. De operationalisering van de verschillende criteria is beschreven in paragraaf 11.5. Onderstaande tabel is op een aantal punten een samenvatting van de tabellen van de afzonderlijke clusters.

Tabel 45 Samenvatting van hoe het resulterende totale model zich verhoudt tot het beoordelingskader

	Criterion	Resulterend model	Oude model
Financiële verhoudingswet	Kostenoriëntatie	91%	86%
	Globaal	De meeste maatstaven zijn voldoende globaal, alleen de maatstaf kernen heeft maar op een beperkt aantal gemeenten een groot effect. Wel is er een risico op een suggestie van een bestedingsverplichting bij bijstandsontvangers, loonkostensubsidie en doelgroepregister	<i>Verschillende erg specifieke doorsnedes en/of samengestelde maatstaven Risico op suggestie bestedingsverplichting bijstandsontvangers en loonkostensubsidie Maatstaf kernen</i>
	Objectief	Gewicht bijstandsontvangers is € 4.727,57, wat binnen de door de stuurgroep vastgestelde marge van € 5000 is	<i>Totale gewicht bijstandsontvangers niet goed te bepalen wegens afwijkende opbouw van re-integratie klassiek, in ieder geval meer dan € 3000</i>
	Stabiel	6 gemeenten fluctueren over de jaren heen meer dan 5%	<i>5 gemeenten fluctueren over de jaren heen meer dan 5%</i>
	Flexibel	Dynamiek maatstaven is op hoofdlijnen vergelijkbaar met dynamiek kosten. Alle maatstaven zijn opgenomen met plausibele gewichten en kunnen geactualiseerd worden.	<i>Model nieuwe doelgroep participatie staat vast op historische instroom. Verschillende maatstaven worden niet meer jaarlijks geactualiseerd. Enkele maatstaven zijn met het verkeerde teken opgenomen</i>
Uitlegbaarheid	Methode	De methode is uitgebreid beschreven en op alle onderdelen afgestemd met twee begeleidingscommissies en een stuurgroep	<i>Methode minder uitgebreid beschreven</i>
	Clusterindeling	Er is een beperkt aantal clusters, waarvan de afbakening grotendeels gelijk loopt met de lv3-indeling.	<i>Verdeeld over meer modellen, budgetten hangen niet altijd samen met de inhoudelijke afbakening of de lv3-indeling</i>

	Criterium	Resultierend model	Oude model
	Plausibel	De maatstaven en gewichten zijn inhoudelijk goed uitlegbaar	<i>Het model re-integratie is anders opgebouwd en verschillende modellen bevatten soms maatstaven of gewichten die niet plausibel zijn</i>
	Vergelijkbare gemeenten	Geen opvallende verschillen	<i>Geen opvallende verschillen</i>
	Uitschieters	3 gemeenten in steekproef buiten de bandbreedte	<i>9 gemeenten in steekproef buiten de bandbreedte</i>
	Reproduceerbaar	Volledig reproduceerbaar	<i>Methode minder goed reproduceerbaar</i>
Vereenvoudiging	# maatstaven	15	43
	Type maatstaven	Overzichtelijke definities, wel met enkele cosmetische en niet-cosmetische drempels	<i>Een aantal gecombineerde maatstaven en maatstaven met drempels. Maatstaven waar wordt gewerkt met afwijking van het gemiddelde</i>
	Kosten onderhoud	Allen beschikbaar via het CBS	<i>De meeste maatstaven zijn beschikbaar via het CBS. Sommige privaat geconstrueerd</i>
Betrouwbaarheid onderzoek	Data	Uitgebreide controle op de basisgegevens	<i>Gebaseerd op inmiddels verouderde gegevens</i>
	Achtergronden	Bij alle gemeenten in de steekproef nagevraagd	<i>Destijds onderzocht, maar voor een groot deel van deze budgetten is dat lang geleden of hadden gemeenten er destijds nog niet zoveel zicht op</i>
	Validatie	Geen van de deelmodellen heeft een risico op overfitting. Voor 2018 is de verklaaringsgraad 89%, wat grotendeels veroorzaakt wordt door het wegvallen van de DU's verhoogde asielinstroom in sociale basisvoorzieningen.	<i>Onbekend, maar gezien het grote aantal maatstaven is het risico op overfitting aanzienlijk. Het aandachtspunt bij de validatie 2018 sociale basisvoorzieningen geldt ook hier.</i>

	Criterium	Resultierend model	Oude model
	Kwalitatief onderzoek	Vrijwel alle aandachtspunten uit het kwalitatieve onderzoek verdeelmodellen sociaal domein zijn opgelost. Het enige openstaande punt is dat er geen maatstaf is voor jongeren met een LVB.	<i>Er zijn verschillende discrepanties die nog niet in het beoordelingskader zijn benoemd. Het betreft omgang met eigen bijdragen Wmo, de maatstaf medicijngebruik en de afwezigheid van maatstaven voor opleidingsniveau en jongeren met LVB</i>
Ondersteunend aan de transformatie	Ontschot werken	Geen belemmering	<i>Geen belemmering</i>
	Lokaal maatwerk	Geen belemmering	<i>Geen belemmering</i>
	Beweging indiv. naar coll.	Geen belemmering	<i>Geen belemmering</i>
	Volgen specifieke middelen	Clusterindeling sluit grotendeels aan op lv3, maar gemeentefonds is beperkt geschikt voor volgen budgetten	<i>Meer deelbudgetten, die niet volledig aansluiten op lv3 en gemeentefonds is beperkt geschikt voor volgen budgetten</i>

Conclusie over het totale model

In aansluiting op de besluiten over de afzonderlijke modellen hebben de begeleidingscommissies en de stuurgroep hebben geconcludeerd dat het nieuwe model beter is dan het oude model.

13 *Uitwerking van het nieuwe verdeelmodel*

De aanleiding voor het onderzoek was dat de oude verdeling niet meer passend was: er is veel veranderd sinds de modellen zijn opgesteld, en mede daardoor zijn er diverse knelpunten in de verdeelmodellen geconstateerd. Een nieuwe verdeling is echter anders dan de oude, en leidt dus ook tot herverdeeeffecten. Vanuit stelselperspectief bezien zijn deze herverdeeeffecten een positief effect van de herijking: ze hangen immers samen met een betere aansluiting op de kosten, wat het doel van het onderzoek was. In de praktijk worden ze, zeker door gemeenten die erop achteruitgaan, uiteraard niet zo ervaren.

Gemeenten met een negatief herverdeeeffect zien zich gesteld voor een bezuinigingsopgave. Over het algemeen houden zij dit geld namelijk niet over, maar komt het ten goede aan publieke dienstverlening in andere domeinen. Voor een individuele gemeente is het daarnaast mogelijk dat een negatief herverdeeeffect gepaard gaat met een negatief aansluitverschil, en dus op dit moment meer aan het sociaal domein uitgeeft dan het model voorspelt.

De herverdeeeffecten in het sociale domein worden nog extra gekleurd door de discussie over het macrobudget: bij het verdelen van schaarste wordt een teruggang in budget immers sterker gevoeld.

In dit hoofdstuk gaan we in op de uitwerking van de nieuwe verdeling, en in het bijzonder op de vergelijking met de oude verdeling. Dit doen we zowel voor de totale verdeling als per cluster. Vooraf lichten we kort toe op welke manier we deze vergelijking maken.

13.1 Vooraf: hoe geven we inzicht in de verandering ten opzichte van de oude verdeling?

Bij het inzichtelijk maken van herverdeeeffecten, kunnen veel keuzes gemaakt worden in welke aspecten met elkaar vergeleken worden. Voor een goede interpretatie van de weergave is het van belang om deze keuzes goed te begrijpen. Onderstaand lichten we deze keuzes toe, en gaan we kort in op wat dit betekent voor de interpretatie van de resultaten.

Vergelijking op basis van dezelfde omvang

Naar aanleiding van de nieuwe verdeelformules verandert ook de omvang van de clusters, en van het sociaal domein als geheel. De omvang van een cluster wordt namelijk bepaald door alle uitgavenclusters (van de gehele algemene uitkering, dus niet alleen van het sociaal domein) bij elkaar op te tellen en het resulterende budget te schalen naar het beschikbare budget in het gemeentefonds. Daarbij moet ook nog gecorrigeerd worden voor het

inkomstencluster. De omvang van elk van de clusters in het sociale domein wordt dus beïnvloed door:

- De relatieve omvang van de clusters **binnen het sociale domein**;
- De totale omvang van de clusters in de **rest van de algemene uitkering** (en het inkomstencluster).

De uiteindelijke omvang wordt dus mede bepaald door de clusters in het andere gedeelte van het onderzoek en schaling naar het totale budget in de Algemene Uitkering; de hieronder benoemde cijfers zijn dus niet de definitieve uitkomsten in het verdeelmodel.

Een specifiek aandachtspunt hierbij is de rol van overhead. De algemene (PIOFACH) overhead wordt ondergebracht in het cluster bestuur en ondersteuning.¹²⁴ De uitvoering van nieuwe taken gaat echter gepaard met extra overhead, niet alleen taakgerelateerd (wat opgenomen is in de sociaal domein clusters), maar ook algemene overhead. De absolute kosten voor de algemene overhead zijn dus sinds de decentralisatie gestegen, maar deze kosten worden niet meegenomen in het sociale domein, maar in het andere gedeelte van het onderzoek. Daardoor is de omvang van de nieuwe clusters sociaal domein niet vergelijkbaar met de omvang van de oude clusters.

Om toch een zinvolle vergelijking te kunnen maken op de impact op de verdeling, schalen we alle budgetten die met elkaar vergeleken worden dusdanig dat de macro-omvang van het budget gelijk blijft. Kortom: in de weergave van herverdeeffecten is uitgegaan van de macro-omvang van de oude budgetten. Ook de afzonderlijke clusters worden geschaald naar de omvang van het oude cluster. Op die manier kan het effect inzichtelijk gemaakt worden van de nieuwe verdeling, los van het macrobudget.

Peiljaar 2017

Net als in de rest van de analyse wordt de vergelijking gemaakt op basis van het jaar 2017. Uiteindelijk zal een ingroeipad bepaald worden op basis van een vergelijking voor het uitkeringsjaar 2020 tussen het oude en het nieuwe model.

Vergelijking van individuele clusters

Voor de vergelijking van individuele clusters wordt uitgegaan van dezelfde vertaling van oude naar nieuwe clusters als in hoofdstuk 12. Hierop is één uitzondering: bij het cluster jeugd speelt de invoering van het nieuwe woonplaatsbeginsel. Voor de vergelijking van de kwaliteit van de verdeling zijn de middelen die voorheen historisch verdeeld werden, toegevoegd aan de objectieve verdeling, maar voor het inzichtelijk maken van de herverdeeffecten is dat niet de relevante vergelijking. Daarom is de volgende werkwijze gehanteerd voor het cluster jeugd:

- Voor het **objectieve gedeelte** is de uitkomst genomen conform de werkwijze in hoofdstuk 12.
- Voor het historisch gedeelte is uitgegaan van de verdeling conform het **nieuwe woonplaatsbeginsel**, waarvan de berekening is toegelicht in paragraaf 9.7. Deze middelen zijn in de vergelijking dus nog steeds historisch verdeeld, maar wel volgens het nieuwe beleidsuitgangspunt.

¹²⁴ Taakgerelateerde overhead is wel per cluster meegerekend. Dit is in 8.3.4 nader toegelicht.

- In 2017 werd een kleiner bedrag historisch verdeeld dan uit deze berekening volgde.¹²⁵ Daarom is het historisch verdeelde gedeelte van het bedrag **geschaald** naar de macro-omvang van het historisch verdeelde bedrag in 2017.

Op deze manier kan de omvang van de herverdeeffecten in beeld gebracht worden voor zo ver ze samenhangen met de nieuwe verdeling, en worden de uitkomsten niet vertekend door verschuivingen naar aanleiding van het nieuwe woonplaatsbeginsel.

Weergave

De oude en de nieuwe verdeling worden grafisch weergegeven op de kaart van Nederland. Voor die weergave is de afbakening tussen kleuren zo gedaan dat in iedere kleur een gelijk aantal gemeenten opgenomen is. Omdat herverdeeffecten per gemeente nog kunnen veranderen naar aanleiding van een actualisatie van maatstaven en de resultaten van het andere gedeelte van het onderzoek, zijn deze in overleg met de opdrachtgever niet in de rapportage opgenomen.

13.2 Vergelijking cluster participatie

Zoals we hebben gezien in paragraaf 12.1, paste het oude model participatie al relatief goed op de kosten. Dit is conform verwachting: grote delen van het budget van participatie (apparaatslasten werk en inkomen, minimabeleid incl. schuldhelpverlening en re-integratie klassieke doelgroep) zijn in 2014 herijkt.

Ook de macro-omvang verandert relatief weinig ten opzichte van totale omvang van de budgetten in 2017. In onderstaande tabel is de oude en de nieuwe omvang weergegeven afgerond op miljoenen euro's.¹²⁶

Nieuwe omvang	€ 2.753 mln
Oude omvang	€ 2.711 mln

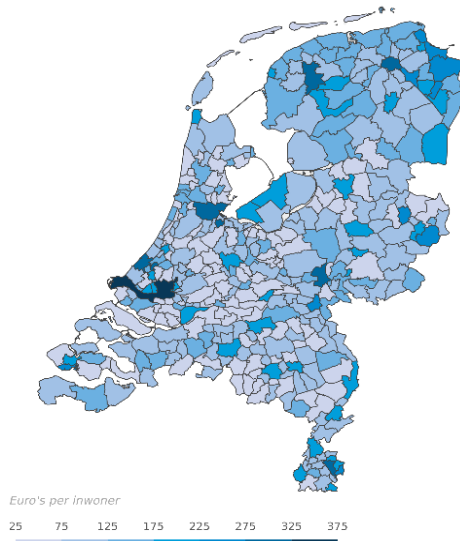
Op grond van het voorgaande is te verwachten dat de nieuwe verdeling relatief veel lijkt op de oude. Dit is ook te zien in Figuur 72. Hierin zijn de verdeling volgens het oude model, de verdeling volgens het nieuwe model en de herverdeeffecten weergegeven. Te zien is dat de nieuwe en oude verdeling sterk op elkaar lijken.

In enkele gemeenten zijn desondanks wel herverdeeffecten tot +42% en -33%. De gemeenten met negatieve herverdeeffecten zijn vooral gemeenten met een laag gebruik specialistische GGZ. Gemeenten met een hoog gebruik hebben juist wat vaker een positief herverdeeffect. De reden hiervoor is dat deze maatstaf in de oude verdeling niet opgenomen was; er werd in de oude verdeling dus niet voor deze maatstaf gecorrigeerd.

¹²⁵ Het bedrag voor 2017 was gebaseerd op de realisatie voor 2015. Hiervoor is echter geen simulatie beschikbaar. Daarom is uitgegaan van de simulatie van 2017, en is deze geschaald naar het totale historische budget van 2015.

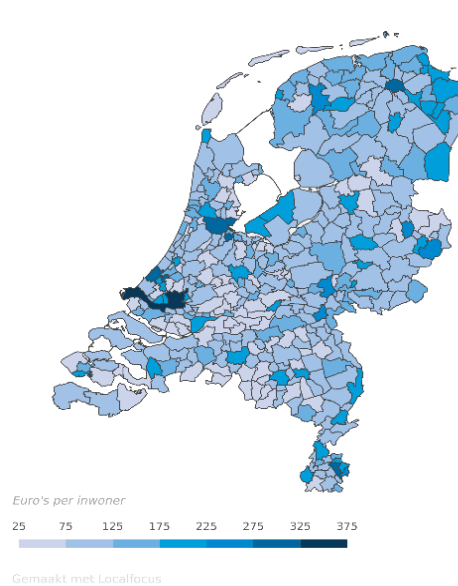
¹²⁶ Zoals in paragraaf 13.1 toegelicht is dit niet de definitieve omvang.

Verdeling oude model participatie



Verdeling nieuwe model participatie

Geschaald naar oude clusteromvang



Figuur 72 Links: de verdeling van het cluster participatie volgens het oude model. Rechts: de verdeling aan de hand van het nieuwe model. De bedragen zijn geschaald naar de oude clusteromvang om een vergelijking mogelijk te maken.

Gemeenten die procentueel de grootste herverdeeffecten hebben, hebben relatief lage budgetten per inwoner. In absolute zin is het maximale negatieve herverdeeffect - € 34,- per inwoner. De twee gemeenten met de grootste negatieve herverdeeffecten waren onderdeel van de steekproef en hebben ook in de nieuwe verdeling een fors positief aansluitverschil. Andersom zijn onder de gemeenten met de grootste positieve herverdeeffecten relatief veel gemeenten die ook in de nieuwe verdeling een negatief aansluitverschil hebben. Deze aansluitverschillen zijn in de nieuwe verdeling dus kleiner geworden, waardoor verdeling voor deze gemeenten beter past. Dit bevestigt de conclusie van paragraaf 12.1 dat de herverdeling een (voor het cluster participatie relatief beperkte) bestaande scheefheid corrigeert.

13.3 Vergelijking cluster individuele voorzieningen Wmo

In het cluster Wmo was, zoals in paragraaf 12.2 duidelijk werd, de aansluiting van het oude model veel slechter dan van het nieuwe model. Dit vertaalt zich voor dit cluster niet alleen naar de verdeling, maar ook naar de omvang van het cluster. De nieuwe en oude omvang van het cluster is in onderstaande tabel opgenomen.¹²⁷

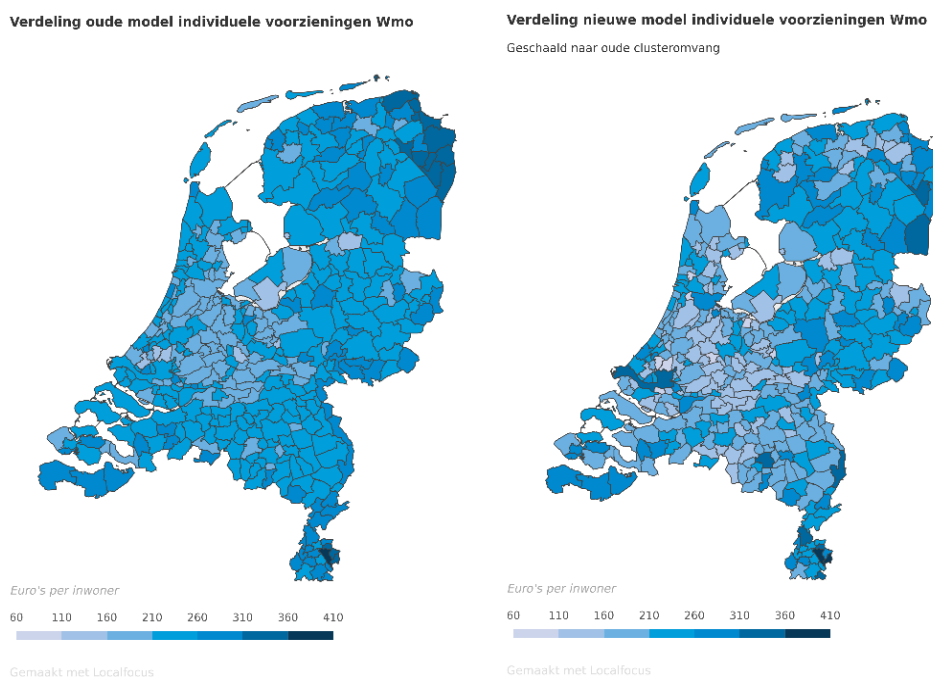
Nieuwe omvang	€ 3.120 mln
Oude omvang	€ 3.942 mln

Zoals in de tabel te zien is, is de nieuwe omvang van het cluster veel kleiner dan de oude. Dit wordt voor een groot deel veroorzaakt door het subcluster maatwerkvoorzieningen in het cluster maatschappelijke ondersteuning. Dit cluster was meer dan tien jaar geleden voor het laatste herijkt, dus het is niet verwonderlijk dat de kostenstructuur sindsdien sterk aangepast

¹²⁷ Zoals in paragraaf 13.1 toegelicht is dit niet de definitieve omvang.

is. De omvang van dit cluster is inmiddels ongeveer drie keer zo groot als de kosten die op het taakveld maatwerkvoorzieningen geboekt zijn. Dat verklaart het vrijwel het volledige verschil in omvang van de nieuwe en de oude verdeling. Geconcludeerd kan worden dat gemeenten deze budgetten in de loop der jaren op andere beleidsterreinen zijn gaan uitgeven. In dit onderzoek zullen de kosten dan ook daar terugkomen.

Ook de verdeling verandert sterk. Dit is weergegeven in onderstaande figuur. Zoals in paragraaf 13.1 toegelicht, is de omvang van het nieuwe model geschaald naar de clusteromvang van het oude model. Hoewel sommige van de patronen in de verdeling wel gereproduceerd worden (zoals hoge budgetten in een aantal gemeenten in Zuid-Limburg en relatief hoge budgetten in noordoost-Groningen), ziet de verdeling er wel sterk anders uit.



Figuur 73 Links: de verdeling van het cluster individuele voorzieningen Wmo volgens het oude model. Rechts: de verdeling aan de hand van het nieuwe model. De bedragen zijn geschaald naar de oude clusteromvang om een vergelijking mogelijk te maken.

Forse herverdeeeffecten, tot +52% en -49% van het budget, zijn dan ook geen uitzondering. Doordat de positieve herverdeeeffecten in absolute zin groter zijn dan de negatieve herverdeeeffecten, is het aantal gemeenten met een negatief herverdeeeffect hoger dan met een positief herverdeeeffect.

Gemeenten met een relatief groot negatief herverdeeeffect hebben vaak een relatief laag gebruik van specialistische GGZ, terwijl gemeenten met een relatief groot positief herverdeeeffect juist een relatief hoog verbruik specialistische GGZ hebben. Verder valt op dat in gemeenten met positieve herverdeeeffecten relatief vaak een laag percentage ouderen woont. Dit hangt waarschijnlijk samen met de afname van het oude subcluster maatwerkvoorzieningen. Daardoor ligt de nadruk in het model meer op andere risicogroepen dan ouderen, zoals mensen met GGZ-problematiek of een laag opleidingsniveau. Een hoog percentage ouderen hangt echter niet samen met een negatief herverdeeeffect: vaak wordt het effect van de maatstaf ouderen gecompenseerd door andere maatstaven.

Voor de gemeenten met de grootste herverdeeeffecten is het beeld wisselend wat betreft aansluitverschillen: zowel bij positieve als bij negatieve herverdeeeffecten komen zowel

positieve als negatieve aansluitverschillen voor. In absolute zin is de aansluiting op het model voor deze gemeenten over het algemeen echter wel beter dan in het vorige model: de aansluitverschillen waren in het vorige model groter. Dit bevestigt de conclusie van paragraaf 12.2 dat de herverdeling een bestaande scheefheid corrigeert.

13.4 Vergelijking cluster individuele voorzieningen jeugd

In het cluster jeugd was, zoals in paragraaf 12.3 duidelijk werd, de aansluiting op het oude model niet veel slechter dan op het nieuwe model. Zoals in paragraaf 13.1 is toegelicht, wordt hier echter een andere vergelijking gemaakt, namelijk met een model waarin het historische gedeelte nog steeds historisch verdeeld is, maar conform het nieuwe woonplaatsbeginsel.

Hoewel de mate van passendheid van het model slechts licht verbeterd is, is de omvang van het cluster sterk toegenomen. De nieuwe en oude omvang van het cluster is in onderstaande tabel opgenomen.¹²⁸

Nieuwe omvang	€ 4.014 mln
Oude omvang	€ 3.557 mln

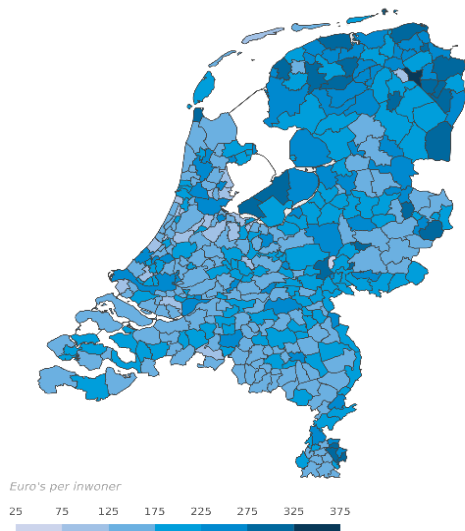
Zoals in de tabel te zien is, is de nieuwe omvang van het cluster veel groter dan de oude. Dit komt overeen met het beeld van tekorten in het jeugddomein.¹²⁹

Het effect op de verdeling is weergegeven in Figuur 74. Zoals in paragraaf 13.1 is toegelicht, is de omvang van het nieuwe model geschaald naar de clusteromvang van het oude model. Het valt vooral op dat een aantal gemeenten die in het oude model zeer hoge budgetten kregen in de nieuwe verdeling een budget krijgen dat meer in lijn ligt met de rest van het land.

¹²⁸ Zoals in paragraaf 13.1 toegelicht is dit niet de definitieve omvang.

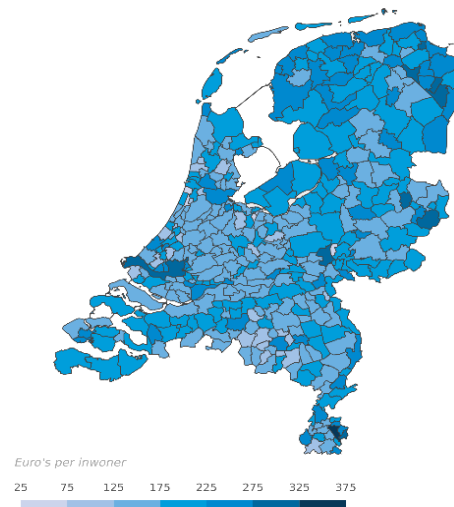
¹²⁹ Zie bijvoorbeeld: Significant, analyse volume jeugdhulp en benchmarkanalyse uitgaven jeugdhulp in 26 gemeenten, beide 2019.

Verdeling oude model individuele voorzieningen jeugd



Verdeling nieuwe model individuele voorzieningen jeugd

Geschaald naar oude clusteromvang



Gemaakt met Localfocus

Gemaakt met Localfocus

Figuur 74 Links: de verdeling van het cluster individuele voorzieningen jeugd volgens het oude model. Rechts: de verdeling aan de hand van het nieuwe model. De bedragen zijn geschaald naar de oude clusteromvang om een vergelijking mogelijk te maken.

Zoals verwacht zijn de overall verschillen in de verdeling kleiner dan bij Wmo. Er is een flinke groep gemeenten met beperkte herverdeeffecten na schaling. Wel zijn er enkele gemeenten zeer grote herverdeeffecten, tot +75% en -56% van het budget. Bij een aantal van deze gemeenten is dit het gevolg van de overgang van de historische verdeling naar een objectieve verdeling. Het betreft kleine gemeenten met een relatief hoog historisch budget.¹³⁰ Bij veel van deze gemeenten lijkt het om een toevalligheid te gaan die samenhangt met het peiljaar: in de andere jaren is het historische budget een stuk lager. Waarschijnlijk hadden deze gemeenten in 2017 toevallig een of enkele dure trajecten.

Ook buiten de grootste uitschieters worden de herverdeeffecten sterk beïnvloed door het historisch verdeelde gedeelte van het budget. In 2017 was meer dan 13% van het budget historisch verdeeld. Uiteraard past dit budget – waarvoor in de berekening uit is gegaan van de realisatie 2017 – beter op de kosten dan een objectief verdeeld budget (de verklaringsgraad van dit deels objectieve en deels historisch verdeelde budget is met 78% zelfs iets hoger dan die van het nieuwe objectieve model). Zoals ook benoemd in paragraaf 12.3 is dit niet relevant voor een vergelijking van de kwaliteit van de modellen (het budget blijft sowieso niet historisch verdeeld), maar het zorgt er wel voor dat herverdeeffecten soms relatief groot zijn.

Van de gemeenten met relatief grote negatieve herverdeeffecten valt wel op dat het vaak gemeenten met relatief veel jongeren betreft. Gemeenten met relatief grote positieve herverdeeffecten hebben juist vaker weinig jongeren. Dit is een gevolg van het afgenomen gewicht voor het aantal jongeren. Zoals blijkt uit paragraaf 10.2, hebben gemeenten met veel jongeren gemiddeld minder kosten dan gemeenten met weinig jongeren. Het is dan ook niet verwonderlijk dat het gewicht van de maatstaf jongeren afgenomen ten opzichte van het

¹³⁰ Dit budget is bepaald na correctie voor het woonplaatsbeginsel, dus de kinderen kwamen oorspronkelijk wel uit deze gemeenten.

oude model. Daardoor is een overcompensatie voor jongeren op basis van het oude model opgelost.

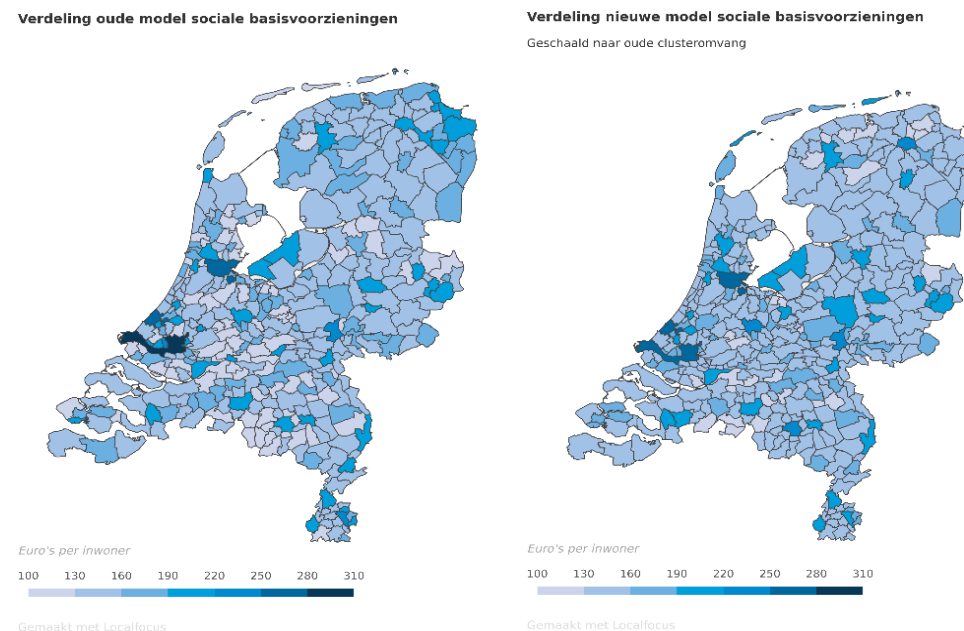
Daarnaast zijn er relatief meer gemeenten met veel huishoudens met laag inkomen onder de gemeenten met positieve herverdeeffecten, en zijn gemeenten met relatief weinig huishoudens met laag inkomen juist vaker te vinden onder gemeenten met negatieve herverdeeffecten. Mogelijk hangt dit samen met het toegenomen gewicht van algemene inkomensmaatstaven. Die zijn in het onderzoek naar het oude model niet getoetst.¹³¹

13.5 Vergelijking cluster sociale basisvoorzieningen

In het cluster sociale basisvoorzieningen was, zoals in paragraaf 12.4 duidelijk werd, de aansluiting op het oude model slecht. In de omvang van het cluster is weinig gewijzigd. De nieuwe en oude omvang van het cluster is in onderstaande tabel opgenomen.¹³²

Nieuwe omvang	€ 3.113 mln
Oude omvang	€ 3.075 mln

Zoals eerder benoemd, sloot het oude model niet goed aan op de kosten. Het voorgestelde model heeft een hogere verklaringsgraad dan de oude verdeling. Logischerwijs konden er dus veranderingen in de verdeling verwacht worden. De oude en de nieuwe verdeling zijn weergegeven in onderstaande figuur.



Figuur 75 Links: de verdeling van het cluster sociale basisvoorzieningen volgens het oude model. Rechts: de verdeling aan de hand van het nieuwe model. De bedragen zijn geschaald naar de oude clusteromvang om een vergelijking mogelijk te maken.

¹³¹ Verdeelsystematiek middelen jeugdhulp, Cebeon, 2014.

¹³² Zoals in paragraaf 13.1 toegelicht is dit niet de definitieve omvang.

Hoewel er voor sommige gemeenten grote herverdeeeffecten zijn, is er ook een grote groep gemeenten waarvoor het cluster slechts beperkt verandert. Veranderingen zijn vooral zichtbaar in Noordoost-Groningen en op de Waddeneilanden. De negatieve herverdeeeffecten in Noordoost-Groningen worden vooral veroorzaakt door de relatief hoge bedragen die deze gemeenten in de oude verdeling kregen door de hoge gewichten van de maatstaven ouderen en lage inkomens. De Waddeneilanden gaan er juist op vooruit, vooral doordat ze in de oude verdeling zeer lage budgetten kregen (terwijl de kosten van Waddengemeenten in dit cluster juist hoog zijn).

Van gemeenten met relatief grote negatieve herverdeeeffecten die in de steekproef zitten hebben er relatief veel positieve aansluitverschillen. Deze gemeenten krijgen in de nieuwe verdeling dus meer budget dan zij kosten maken, maar minder teveel dan in de oude verdeling. Dit bevestigt de conclusie dat de nieuwe verdeling beter aansluit bij de kosten, ook voor gemeenten met negatieve herverdeeeffecten. Bij gemeenten met relatief grote positieve herverdeeeffecten komen zowel positieve als negatieve aansluitverschillen voor.

13.6 Vergelijking van totaalbedragen sociaal domein

De totale verdeling is de optelling van de afzonderlijke clusters. Daarbij wordt ook de nieuwe relatieve omvang van de clusters meegenomen.¹³³

De omvang van het sociale domein is iets kleiner dan de omvang op basis van de oude verdeling. Hier zijn twee verklaringen voor:

- Ten eerste is er de wisselwerking met het cluster bestuur en organisatie, die toegelicht is in paragraaf 13.1. In de oude omvang zat immers een deel voor algemene overhead inbegrepen; in de nieuwe omvang zit dat er niet meer in, maar is dit verplaatst naar het cluster bestuur en organisatie.
- Daarnaast was de omvang van de clusters sociaal domein in de AU in 2014 (het jaar voor de decentralisatie) ongeveer € 400 mln groter dan de kosten die gemeenten feitelijk op de hieraan gerelateerde taakvelden maakten. In de nieuwe verdeling is aangesloten op de kosten, ook van de oude taken. Ook dat verklaart dus de afname van de omvang van de clusters.

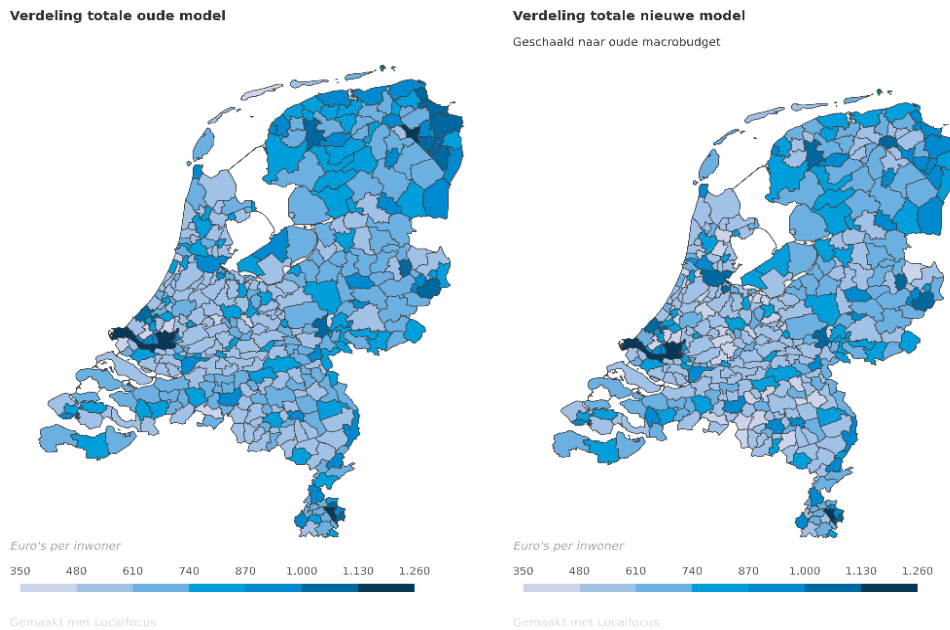
In onderstaande tabel is de nieuwe en oude omvang van de gecombineerde clusters in het sociale domein weergegeven.¹³⁴

Nieuwe omvang	€ 13.000 mln
Oude omvang	€ 13.285 mln

¹³³ Zoals in paragraaf 13.1 toegelicht is dit niet de definitieve omvang.

¹³⁴ Het betreft alleen de onderdelen die in de algemene uitkering zullen landen, beschermd wonen is niet opgenomen.

In Figuur 76 is de nieuwe en de oude verdeling voor het totale sociale domein getoond.



Figuur 76 Links: de totale verdeling volgens het oude model. Rechts: de verdeling aan de hand van het nieuwe model. De bedragen zijn geschaald naar het oude macrobudget om een vergelijking mogelijk te maken.

In de verdeling is te zien dat veel van de patronen van het oude model gereproduceerd worden door het nieuwe model. Er is dan ook een grote groep gemeenten waarbij het nieuwe budget slechts beperkt afwijkt van het oud. Tegelijkertijd zijn er voor sommige gemeenten herverdeeeffecten tot +16% en -27% van het budget.

De grotere negatieve herverdeeeffecten hangen veelal samen met het cluster Wmo, vaak in combinatie met negatieve herverdeeeffecten op andere clusters. Relatief grote positieve herverdeeeffecten hangen vooral samen met positieve herverdeeeffecten op het cluster jeugd. Dit wordt vooral veroorzaakt door de eerder beschreven verandering in de omvang van de desbetreffende clusters. Een gemeente met een positief herverdeeeffect in het verdeelmodel jeugd, heeft in de totale verdeling relatief een nog positiever herverdeeeffect omdat de omvang van het cluster jeugd is toegenomen. Andersom geldt dit ook voor gemeenten met een negatief herverdeeeffect op Wmo: daar tellen het effect van de verdeling Wmo en de afname van het cluster bij elkaar op.

Doordat de herverdeeeffecten een optelling zijn van effecten van verschillende clusters, zijn ze minder goed te relateren aan de werking van specifieke maatstaven. De herverdeeeffecten op het totaal zijn immers een resultante van de verschillende modellen, waarvan de effecten elk afzonderlijk in de voorgaande paragrafen beschreven zijn. In de volgende paragraaf gaan we nader in op de effecten van het nieuwe model op verschillende groepen gemeenten en de duiding hiervan.

13.7 Afwegingen over het ingroeipad

Uit de vorige paragraaf is duidelijk dat de herverdeeeffecten voor individuele gemeenten fors kunnen zijn. Dat kan voor deze gemeenten een grote opgave zijn en het is van belang om hier rekening mee te houden door een passend ingroeipad.

Een passend ingroeipad vindt het evenwicht tussen de belangen van gemeenten met positieve en negatieve herverdeeeffecten. Enerzijds is het wenselijk om zo snel mogelijk toe te groeien naar een verdeling die beter past, anderzijds moeten de stappen in het ingroeipad wel haalbaar zijn voor gemeenten met een negatief herverdeeeffect. De balans tussen deze uitgangspunten moet gevonden worden in een bestuurlijk gesprek. In deze paragraaf geven we informatie die nodig is om dit gesprek op een goede manier te kunnen voeren.

De haalbaarheid van het ingroeipad hangt samen met de begrotingsflexibiliteit van gemeenten. Daarbij speelt op dit moment wel mee dat gemeenten te maken hebben met tekorten, waardoor er veel druk ligt op de begroting. Dat beperkt de flexibiliteit van de begroting, en zal dus een belangrijke rol spelen in het bepalen van het ingroeipad.

Bij negatieve herverdeeeffecten in het totale gemeentefonds kunnen oplossingen gevonden worden op alle beleidsterreinen, en ook in de inkomsten. Daarom moet het hele gemeentefonds in samenhang gezien worden. De uiteindelijke herverdeeeffecten – en dus ook de bepaling van het ingroeipad – zijn immers gebaseerd op een combinatie van beide onderzoeken. Gemeenten maken immers integrale keuzes over hoe zij hun middelen inzetten, en ook de in paragraaf 13.1 toegelichte wisselwerking met de overhead is van belang.

In deze paragraaf maken wij voor een aantal eigenschappen van gemeenten inzichtelijk welk effect de nieuwe verdeling gemiddeld heeft op verschillende typen van gemeenten. Het betreft steeds geschaalde herverdeeeffecten, waarbij het budget van het nieuwe model dus geschaald is naar het oude model.

Ter duiding van de herverdeeeffecten geven we daarbij ook de geschaalde aansluitverschillen voor de betreffende groep gemeenten voor het nieuwe en het oude model weer. Daarbij moet benadrukt worden dat gemiddelde aansluitverschillen een zeer grove maat zijn, die beïnvloed kan worden door toevalligheden. Een dergelijk overzicht is bijvoorbeeld zeer gevoelig voor uitschieters. Een andere afbakening tussen groepen van gemeenten kan een sterk ander resultaat geven als daardoor een uitschieter in een andere groep terecht komt. Aan afwijkingen van € 10 tot zelfs € 20 per inwoner in een dergelijke tabel moet dan ook geen belang gehecht worden: deze kunnen ontstaan door een toevalligheid. Er kan uit een dergelijke weergave dus alleen conclusies getrokken worden als er een zeer duidelijk patroon zichtbaar is.

Gemiddelde herverdeeeffect naar grootteklasse

In onderstaande tabel is het gewogen gemiddelde herverdeeeffect naar grootteklasse opgenomen. Deze herverdeeeffecten zijn gebaseerd op alle gemeenten. Daarnaast worden de aansluitverschillen van de oude en de geschaalde nieuwe verdeling getoond. Deze zijn uiteraard alleen op de steekproefgemeenten gebaseerd.

Tabel 46 Het gewogen gemiddelde herverdeeleffect naar grootteklasse

Grootteklasse	Herverdeeleffect	Gemiddeld aansluitverschil oud model	Gemiddeld aansluitverschil nieuw model (geschaald naar oude clusteromvang)
0 – 20.000	€ -58	€ 31	€ -6
20.000 – 50.000	€ -33	€ 34	€ -4
50.000 – 100.000	€ -9	€ 16	€ 24
100.000 – 250.000	€ 18	€ -19	€ -2
250.000+	€ 106	€ -108	€ -1

Uit de tabel is duidelijk dat de nieuwe verdeling leidt tot een gemiddelde herverdeling van kleine naar grote gemeenten. Dit hangt samen met de grote scheefheid in het oude model, waarbij grote gemeenten een sterk negatief aansluitverschil hadden, terwijl kleine gemeenten juist een positief aansluitverschil hadden. Dit is een duidelijk zichtbaar patroon in het oude model, dat gecorrigeerd wordt door het nieuwe model.

Vanuit het uitgangspunt dat gestreefd wordt naar een zo passend mogelijke verdeling, zijn deze herverdeeleffecten dus goed te verklaren, en dragen ze bij aan een betere verdeling.

Gemiddelde herverdeeleffecten naar huishoudens met een laag inkomen

In onderstaande tabel is het gewogen gemiddelde herverdeeleffect naar het percentage huishoudens met een laag inkomen ten opzichte van het totaal aantal particuliere huishoudens opgenomen. Deze herverdeeleffecten zijn gebaseerd op alle gemeenten. De klassen zijn zo gekozen dat er in elke klasse ongeveer even veel gemeenten zitten. Daarnaast worden de aansluitverschillen van de oude en de geschaalde nieuwe verdeling getoond. Deze zijn uiteraard alleen op de steekproefgemeenten gebaseerd.

Tabel 47 Het gewogen gemiddelde herverdeeleffect naar het percentage huishoudens met een laag inkomen ten opzichte van het totaal aantal particuliere huishoudens

Percentage huishoudens laag inkomen	Herverdeeleffect	Gemiddeld aansluitverschil oud model	Gemiddeld aansluitverschil nieuw model (geschaald naar oude clusteromvang)
Minder dan 25%	€ -12	€ -14	€ 17
25-28%	€ -16	€ 11	€ 9
28-31%	€ 21	€ -56	€ 2
Meer dan 31%	€ -6	€ -34	€ -10

Er is geen duidelijk patroon zichtbaar in de herverdeeleffecten of in de aansluitverschillen. Voor het model als geheel kunnen op basis van het percentage lage inkomens dus geen conclusies worden getrokken.

Enkele combinaties van aansluitverschillen en herverdeeleffecten in bovenstaande tabel zijn niet intuïtief. Deze worden veroorzaakt door een verschil tussen de steekproef en de totale

populatie. De herverdeeleffecten betreffende totale populatie, terwijl de aansluitverschillen uiteraard alleen de steekproef betreffen. Vooral de eerdergenoemde toevalligheden die veroorzaakt worden door de historische verdeling van het woonplaatsbeginsel jeugd zorgen voor een vertekening van de aansluitverschillen met de huidige verdeling, en vertekenen in deze specifieke doorsnede soms toevallig de gemiddelden. Dit onderstreept dat terughoudend omgegaan moet worden met de interpretatie van dergelijke tabellen.

Gemiddelde herverdeeleffecten naar jongeren

In onderstaande tabel is het gewogen gemiddelde herverdeeleffect naar het percentage jongeren opgenomen. Deze herverdeeleffecten zijn gebaseerd op alle gemeenten. De klassen zijn zo gekozen dat er in elke klasse ongeveer even veel gemeenten zitten. Daarnaast worden de aansluitverschillen van de oude en de geschaalde nieuwe verdeling getoond. Deze zijn uiteraard alleen op de steekproefgemeenten gebaseerd.

Tabel 48 Het gewogen gemiddelde herverdeeleffect naar het percentage jongeren

Percentage jongeren	Herverdeeleffect	Gemiddeld aansluitverschil oud model	Gemiddeld aansluitverschil nieuw model (geschaald naar oude clusteromvang)
Minder dan 19%	€ 20	€ -54	€ -7
19-20%	€ 0	€ -22	€ 5
20-21,5%	€ -2	€ -35	€ 7
Meer dan 21,5%	€ -26	€ 15	€ 10

In de herverdeeleffecten is een licht patroon zichtbaar waarbij gemeenten met relatief veel jongeren te maken hebben met een negatief herverdeeleffect. Dit hangt samen met het feit dat in het onderzoek slechts zeer beperkt een relatie gevonden is tussen het aantal jongeren en de kosten (zie paragraaf 12.3), en dat gemeenten met veel jongeren gemiddeld zelfs minder kosten maken per inwoner dan gemeenten met weinig jongeren (zie paragraaf 10.2). Daardoor is het gewicht van de maatstaf jongeren afgenomen. In de tabel is te zien dat dit tot kleinere aansluitverschillen en daarmee minder scheefheden leidt.

Gemiddelde herverdeeleffecten naar ouderen

In onderstaande tabel is het gewogen gemiddelde herverdeeleffect naar het percentage ouderen weergegeven. Deze herverdeeleffecten zijn gebaseerd op alle gemeenten. De klassen zijn zo gekozen dat er in elke klasse ongeveer even veel gemeenten zitten. Daarnaast worden de aansluitverschillen van de oude en de geschaalde nieuwe verdeling getoond. Deze zijn uiteraard alleen op de steekproefgemeenten gebaseerd.

Tabel 49 Het gewogen gemiddelde herverdeeleffect naar het percentage ouderen

Percentage ouderen	Herverdeeleffect	Gemiddeld aansluitverschil oud model	Gemiddeld aansluitverschil nieuw model (geschaald naar oude clusteromvang)
Minder dan 7,5%	€ 24	€ -59	€ -3
7,5-8,5%	€ -15	€ 13	€ 32
8,5-9,5%	€ -20	€ -2	€ 5
10+%	€ -22	€ 12	€ -18

Net als bij het aantal lage inkomens is er geen duidelijk patroon zichtbaar. Er kunnen dus geen conclusies uit deze tabel worden getrokken.

Fonds tekortgemeenten

Voor gemeenten met de grootste tekorten in het sociaal domein was er in 2018 het Fonds tekortgemeenten. Zoals in onderstaande tabel te zien is, is het gemiddelde aansluitverschil voor zowel de gemeenten die gebruik hebben gemaakt van het Fonds tekortgemeenten als voor andere gemeenten verbeterd.

Tabel 50 Overzicht aansluitverschillen voor gemeenten die al dan niet gebruik hebben gemaakt van het Fonds tekortgemeenten

Fonds tekortgemeenten	Herverdeeleffect	Gemiddeld aansluitverschil oud model	Gemiddeld aansluitverschil nieuw model (geschaald naar oude clusteromvang)
Ja	€ 16,55	€ -65,66	€ -22,19
Nee	€ -5,97	€ -17,85	€ 11,90

Deze verbetering wordt echter sterk beïnvloed door de grote gemeenten in de doorsnede, die het (gewogen) gemiddelde sterk beïnvloeden. De beperkte waarde van doorsnedes van aansluitverschillen is al eerder benadrukt. Voor de individuele gemeenten is het beeld wisselend, met meer gemeenten met negatieve dan met positieve herverdeeleffecten.

Negatieve herverdeeleffecten bij gemeenten die gebruik maakten van Fonds tekortgemeenten worden vooral veroorzaakt door de Wmo. Net als bij andere gemeenten hangt dit samen met de daling van de omvang van het cluster die gerelateerd is aan maatwerkvoorzieningen (hulpmiddelen e.d.). Deze kosten maakten gemeenten ook al vóór de decentralisatie en waren daarom buiten scope bij het Fonds tekortgemeenten. Het is niet verwonderlijk dat een analyse met bredere scope andere resultaten oplevert.

Betekenis voor het ingroeipad

De aanleiding voor dit onderzoek waren scheefheden en andere problemen in de oude verdeling voor het sociaal domein. Het doel van het onderzoek is om deze problemen op te lossen. Zoals bovenstaande doorsnedes illustreren, leidt een nieuwe verdeling echter ook tot herverdeeleffecten. Zoals in hoofdstuk 12 toegelicht en in de voorgaande paragrafen

geïllustreerd is, zijn deze herverdeeeffecten het gevolg van een betere verdeling. Voor gemeenten die erop achteruitgaan, vormen de herverdeeeffecten uiteraard wel een grote opgave. Het is dan ook niet verwonderlijk dat herverdeeeffecten veel discussie opleveren.

In het gesprek over de verdeling is het van belang om onderscheid te maken tussen herverdeeeffecten (het verschil tussen het oude en het nieuwe model) en aansluitverschillen (het verschil tussen het nieuwe model en de netto lasten). Bij een negatief herverdeeeffect zijn er twee mogelijkheden:

- Het is mogelijk dat een gemeente een negatief herverdeeeffect heeft, maar een positief aansluitverschil. In dat geval past het model beter dan het oude model (dat immers een nog positiever aansluitverschil had). Hoewel de betreffende gemeenten het niet zo zullen ervaren, is het nieuwe model dus ook voor deze gemeenten beter. In het oude model kregen deze gemeenten immers teveel budget.
- Er zullen echter ook gemeenten zijn met een negatief herverdeeeffect waarvoor het oude model beter paste. Dit zijn er weliswaar minder dan de gemeenten waar het oude model slechter voor paste, maar het is begrijpelijk dat voor deze gemeenten hun eigen achteruitgang zwaarder weegt dan de verbetering op landelijk niveau.

Het gesprek met de eerste categorie gemeenten (negatief herverdeeeffect maar positief aansluitverschil) is eenvoudig: voor deze gemeenten is er feitelijk geen probleem. Van de tweede groep gemeenten wordt gevraagd om hun kostenniveau naar beneden aan te passen voor een model dat op stelselniveau beter is, maar voor hun individueel minder goed past. Dit is niet gemakkelijk, en hier moet dan ook rekening mee gehouden worden via een ingroei-pad en eventuele verdere flankerende maatregelen.

Meerdere opties voor het ingroei-pad

Zoals eerder benoemd moeten gemeenten met een negatief herverdeeeffect, zeker als ze ook een negatief aansluitverschil hebben, voldoende tijd krijgen om hun uitgavenniveau aan te passen aan de nieuwe verdeling. De tegenkant van gemeenten met negatieve herverdeeeffecten zijn echter gemeenten met positieve herverdeeeffecten. Deze groep krijgt op basis van de oude verdeling juist te weinig budget, en heeft op dit moment dus juist te maken met grote knelpunten. Ook met deze groep moet rekening gehouden worden. Het ingroei-pad moet dus het juiste midden vinden tussen gemeenten die in de toekomst minder budget krijgen en gemeenten die nu te weinig budget krijgen.

De afgelopen herijkingen is steeds een bedrag van € 15 per inwoner per jaar gehanteerd als maximale stap in het ingroei-pad. Over de wenselijkheid om dit bedrag te actualiseren zijn verschillende opvattingen:

- Dit bedrag is een vertaling van een bedrag dat rond de herijking van 1997 (invoering van de huidige Fvw) is afgesproken en al jaren **niet is aangepast**. Inmiddels is het totale budget van gemeenten, mede door taakuitbreidingen, veel groter. Dat pleit ervoor om de stappen in het ingroei-pad ook groter te maken.
- Anderzijds hebben gemeenten op het moment te maken met **krappe begrotingen**, ook gerelateerd aan taakuitbreidingen, en is niet duidelijk of de budgetflexibiliteit in het sociaal domein even groot is als die van de klassieke taken. Daardoor beweegt de begrotingsflexibiliteit niet automatisch mee met de omvang van het budget. Dat pleit er juist voor een conservatief ingroei-pad.

In deze discussie kan ook gekeken worden naar andere oplossingen die deels tegemoetkomen aan de (bredere) zorgen van gemeenten. Deze bestaan niet alleen uit budgetdalingen door een herverdeling en bestaande tekorten. De afgelopen jaren zijn er door

onderuitputting van rijksbudgetten veel schommelingen geweest in het accres, dat over het algemeen neerwaarts bijgesteld werd ten opzichte van de fors positieve raming naar aanleiding van het regeerakkoord. De huidige discussie rond de trap-op-trap-systematiek is mede ontstaan door de begrotingsrisico's die gemeenten hierdoor lopen.

Het is te overwegen om een hoger maximumbedrag per ingroei­stap af te spreken, maar dit bedrag toe te passen ná verwerking van het accres. Stel dat het maximale effect - € 30 per inwoner is en het accres € 10 per inwoner omlaag gaat voor een bepaalde gemeente, dan blijft het netto maximale effect - € 30 per inwoner, en dus effectief - € 20 per inwoner. In dat geval:

- zijn nadeelgemeenten **beschermd tegen een lager accres** (bij daling van het accres blijft hun budget immers gelijk ten koste van het budget van de voordeelgemeenten);
- hebben voordeelgemeenten meer **voordeel bij een hoger accres** aangezien dit tot een sneller ingroei­pad leidt (er is dan immers meer budgetruimte bij nadeelgemeenten)

Het ingroei­pad werkt dan dus als een 'verzekering' tegen accresrisico's: ook als het accres gedurende het jaar verandert, hebben gemeenten met een negatief herverde­effect de zekerheid dat dit effect niet stapelt met een tegenvaller in het accres. Zoals tegenover een verzekering een premie staat, zou het maximumbedrag per ingroei­pad in dat geval verhoogd moeten worden.

Om de solidariteit tussen voor- en nadeelgemeenten te borgen, kan ook afgesproken worden dat het accreseffect gedempt wordt. Dit speelt vooral bij dalingen van het accres. Het zou bijvoorbeeld niet wenselijk zijn als gemeenten met een positief herverde­effect er netto op achteruitgaan door een eventuele verlaging van het accres, terwijl gemeenten met negatieve herverde­effecten een gelijk budget houden. Om dit tegen te gaan, is het mogelijk om een bandbreedte af te spreken waarbinnen het accresrisico opgevangen wordt. Daarbuiten wordt de pijn weer gelijk verdeeld.

Er zitten uiteraard ook nadelen aan een dergelijke systematiek. Zo worden de berekeningen complexer, en hebben gemeenten met positieve herverde­effecten juist minder zekerheid. Daarnaast leert de ervaring dat eerder bij vergelijkbare afspraken uiteindelijk van systematiek gewisseld is, omdat ze leidden tot een steeds langer wordend ingroei­pad. Het is dus van belang om alle opties zorgvuldig bestuurlijk te wegen.

In alle gevallen is het van belang om het ingroei­pad integraal over de hele algemene uitkering te bezien, ook omdat algemene overhead die toegenomen is door de decentralisatie meegenomen wordt in het cluster bestuur en organisatie. Beschermd wonen kent wel een ander ingroei­pad. Dit wordt in het volgende hoofdstuk toegelicht.

14 *Beschermd wonen*

Onderdeel van de opdracht voor het herijkingsonderzoek is een deelonderzoek naar nieuwe modellen voor de middelen voor beschermd wonen (BW), maatschappelijke opvang (MO) en vrouwenopvang (VO). Bij deze onderwerpen spelen specifieke uitdagingen en aandachtspunten.

Vooraf op het gebied van Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang zijn in de afgelopen periode veel inhoudelijke ontwikkelingen geweest. Gedurende het onderzoek is het Expertiseteam Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen ingesteld en heeft advies uitgebracht over de manier waarop de gewenste inhoudelijke richting voor beschermd wonen gerealiseerd kan worden. Het is van belang dat de financiële uitwerking nauw aansluit bij deze inhoudelijke uitgangspunten. Vanwege de specifieke vraagstukken bij deze onderwerpen bespreken we ze gezamenlijk in dit hoofdstuk.

In dit hoofdstuk gaan we eerst in op de historie van het vraagstuk. Daarin bespreken we hoe beschermd wonen historisch gezien gegroeid is, wat dit de afgelopen jaren betekend heeft en welke uitgangspunten geformuleerd zijn voor de inhoudelijke richting voor beschermd wonen. Vervolgens gaan we in op:

- De **betekenis voor het herijkingsonderzoek** van de adviezen van het Expertiseteam;
- De afwegingen over de verdeelmodellen **MO en VO**;
- De verdeling van de **Wlz-uitname**;
- De wijze van financiering van **Landelijk Specialistische Instellingen**;
- Een **objectief verdeelmodel** voor nieuwe cliënten in Beschermd Wonen;
- Het **ingroeipad** om van de oude naar de nieuwe situatie te komen.

14.1 **Historie: bestuurlijke en beleidsmatige ontwikkelingen rondom beschermd wonen**

De maatschappelijke opvang en vrouwenopvang worden al geruime tijd uitgevoerd door centrumgemeenten. Voor deze onderdelen bestaat ook al een objectief verdeelmodel. Beschermd wonen werd eerder gefinancierd vanuit de AWBZ, en valt pas sinds 2015 onder verantwoordelijkheid van de gemeenten. De uitvoering van beschermd wonen is in eerste instantie belegd bij de centrumgemeenten beschermd wonen, die gelijk zijn aan de centrumgemeenten maatschappelijke opvang.¹³⁵ In deze paragraaf staan we stil bij de historie van beschermd wonen en bij de visieontwikkeling die sinds de decentralisatie heeft plaatsgevonden.

¹³⁵ De uitvoering van vrouwenopvang is belegd bij een kleiner aantal centrumgemeenten.

Een scheve verdeling van beschermd wonen over het land

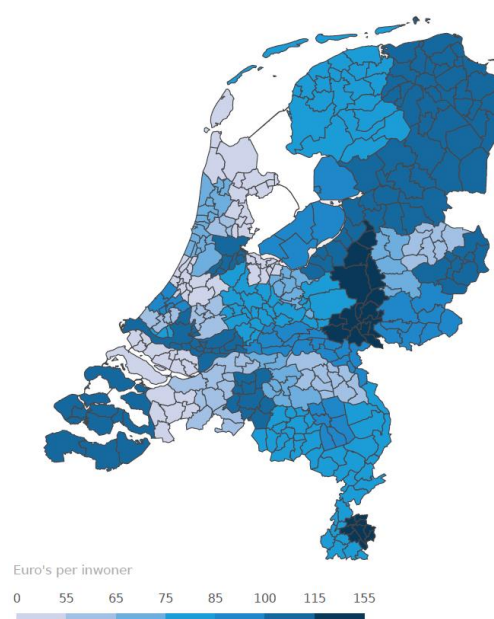
Beschermd wonen (BW) is ooit als voorziening opgezet om de uitstroom vanuit de klinische GGZ te vergemakkelijken. Door een beschermde woonomgeving te bieden, was voor uitbehandelde GGZ-cliënten een goed alternatief beschikbaar, dat ook een eerste opstap kon zijn naar zelfstandig wonen.

In de praktijk stroomden ook andere doelgroepen in, waaronder daklozen met verslavingsproblematiek en cliënten vanuit het forensische kader. Daarnaast werd beschermd wonen zeer ongelijk verdeeld over het land: voorzieningen werden – logischerwijs – vaak opgezet in de buurt van grote GGZ-instellingen, en werden relatief vaak in minder dichtbevolkte delen van het land geplaatst. Daardoor ontstond gaandeweg een scheefheid in het voorzieningenaanbod, die versterkt werd doordat BW-cliënten verhuisden naar een gemeente met (veel) BW-aanbod.

Eerste onderzoek naar een objectieve verdeling

De scheefheid in de verdeling van beschermd wonen over het land werd voor het eerst expliciet bij de ontwikkeling van een objectief verdeelmodel voor beschermd wonen in 2013/2014. Uit de gegevens van het historische gebruik bleek een grote scheefheid over het land, die slechts zeer beperkt met objectieve kenmerken verklaard kon worden.¹³⁶

In Figuur 77 is het historisch budget per inwoner opgenomen. Dat budget is gebaseerd op de historische kosten die onder de AWBZ gemaakt werden voor beschermd wonen in de verschillende regio's. Een dergelijke scheefheid over het land kan niet objectief worden verklaard. De verdeling die uit het onderzoek volgde, paste dan ook slechts zeer beperkt op de historische kosten, met grote herverdeeleffecten tot gevolg.



Figuur 77 Historisch budget beschermd wonen per inwoner per regio

Voor beschermd wonen heeft een dergelijke herverdeling grotere gevolgen dan voor de andere onderdelen van het sociaal domein:

- Cliënten in beschermd wonen hebben veelal behoefte aan **stabiliteit en zekerheid**. Het betreft een kwetsbare groep cliënten, en snelle veranderingen of onzekerheid over de woonplaats belemmeren het herstel.
- Het gaat bij BW grotendeels om **intramurale voorzieningen met langdurige kapitaallasten**. De afbouw van dergelijke voorzieningen levert een groot financieel risico op voor aanbieders.

Maatschappelijke opvang en vrouwenopvang: vergelijkbaar en toch anders

Een historisch gegroeid patroon was in het verleden ook zichtbaar bij Maatschappelijk Opvang en Vrouwenopvang. Om die reden is er voor de financiering van deze taken ook een lange overgangperiode geweest van historisch naar objectief. Er zijn ook verschillen met beschermd wonen. Zo verblijven cliënten veel korter in MO of VO dan in BW, en deze

¹³⁶ Objectief verdeelmodel Wmo 2015, AEF, 2014.

voorzieningen bevinden zich over het algemeen fysiek in centrumgemeenten. Dit laatste hangt samen met problematiek rond dakloosheid, die zich vooral in steden concentreert. Bij beschermd wonen zijn er juist ook kleine gemeenten met veel voorzieningen beschermd wonen.

Voorlopig een historische verdeling

Wegens de grote herverdeeffecten en de consequenties daarvan is in eerste instantie besloten om de middelen voor BW voorlopig te verdelen volgens een historisch verdeelmodel. Dat betekent dat centrumgemeenten op basis van historische kosten een vast percentage van het landelijke budget ontvangen.

Ook een historische verdeling kent echter grote nadelen, omdat deze niet in staat is om mee te bewegen met nieuwe ontwikkelingen. Hoe langer de historische verdeling gehanteerd wordt, hoe meer baten en lasten in de regel uit de pas zullen lopen. Daarnaast roept de oude verdeling van het voorzieningenaanbod over het land vragen op over de wenselijkheid van een dergelijke scheefheid. Daarom is in 2015 een Commissie Toekomst Beschermd Wonen ingesteld door de VNG, met als opdracht zich te buigen over een toekomstvisie voor beschermd wonen.

Commissie Toekomst Beschermd Wonen (commissie-Dannenberg)

In 2015 heeft de Commissie Toekomst Beschermd Wonen (vaak aangeduid als commissie-Dannenberg) op verzoek van de VNG een wenkend perspectief geschetst voor BW en MO¹³⁷. Dit perspectief gaat uit van sociale inclusie als centraal thema: mensen in BW zouden zoveel mogelijk in hun eigen omgeving moeten worden begeleid en ondersteund. Wanneer een inwoner begeleiding nodig heeft, zou die zoveel mogelijk ambulante moeten zijn, zodat hij of zij thuis kan blijven wonen. Als toch een vorm van beschermd wonen nodig is, dan moet die zoveel mogelijk in de eigen wijk of woonplaats worden verzorgd, omdat dit het herstel meer bevordert.

De commissie heeft acht inhoudelijke randvoorwaarden geformuleerd waaraan voldaan moet zijn om deze gewenste situatie te kunnen bereiken, zoals het voorzien in een breed arsenaal aan varianten (bijvoorbeeld beschut wonen, omklapwoningen, maar ook de klassieke intramurale variant) en de beschikbaarheid van voldoende betaalbare woningen. Het advies van de commissie is omarmd door zowel VNG als Rijk en geldt als belangrijke leidraad voor de toekomst van beschermd wonen.

Uit het advies van de commissie-Dannenberg vloeit het doel voort om een groot deel van de ondersteuning te ambulantiseren, en het doel om beschermd wonen steeds meer in de eigen wijk of woonplaats aan te bieden. Vanuit dat doel adviseert de commissie ook om de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van beschermd wonen bij alle gemeenten te beleggen, in plaats van bij enkel de centrumgemeenten. Dat heeft uiteraard ook consequenties voor de verdeling van middelen.

De commissie-Dannenberg heeft zich dan ook gebogen over de wijze waarop de middelen voor BW en MO verdeeld moeten worden. Het advies van de commissie was om voor BW een objectieve verdeling te introduceren. Om deze goed bij de kosten van gemeenten aan te laten sluiten, zijn aanvullende randvoorwaarden geformuleerd. Relevante elementen daarvan zijn:

¹³⁷ VNG, Van beschermd wonen naar een beschermd thuis: advies Commissie Toekomst Beschermd Wonen (2015).

- een verdeling van de middelen voor BW over alle gemeenten (in plaats van alleen de centrumgemeenten - ‘**doordecentralisatie**’). De commissie-Dannenberg suggereerde de middelen stapsgewijs toe te voegen aan de verdeling Wmo begeleiding en deze verdeling iedere drie jaar te evalueren en zo nodig aan te passen.
- een **overgangstermijn** naar de nieuwe situatie van 15 jaar. Gedurende deze termijn blijven de centrumgemeenten verantwoordelijk voor bestaande cliënten — die zo in hun eigen tempo uit kunnen stromen en niet noodgedwongen hoeven te verhuizen — en krijgen regiogemeenten de verantwoordelijkheid over cliënten die nieuw instromen.
- een **kostenregeling**, waarin de herkomstgemeente deels bijdraagt aan de kosten voor een inwoner die in een andere regio beschermd gaat wonen. Dat geeft een prikkel om een inwoner in eigen regio te helpen, hetzij door in te zetten op preventie, hetzij door zelf intramuraal aanbod op te bouwen, zodat aanbod zich meer dan nu het geval is naar de vraag gaat vormen.

Openstelling Wlz voor mensen met een psychische problematiek

De commissie-Dannenberg heeft als inschatting gemaakt dat uiteindelijk ca 2/3 van het huidige aantal cliënten beschermd wonen een klassieke intramurale voorziening nodig blijft hebben. Voor een deel van deze cliënten is verblijf in beschermd wonen een opstap naar zelfstandig wonen, maar er is ook een groep die naar verwachting de rest van hun leven in beschermd wonen zal blijven.

In 2019 werd na een traject van enkele jaren, definitief besloten om de Wlz per 2021 open te stellen voor mensen met een psychische problematiek. De verwachting is dat daardoor ca 1/3 van de huidige cliënten beschermd wonen zal uitstromen naar de Wlz.¹³⁸ Deze cliënten zullen dus niet meer onder de gemeente vallen. Op basis daarvan is een uitname uit het gemeentefonds bepaald van 495 miljoen euro. Er is afgesproken dat op deze uitname een nacalculatie plaatsvindt op basis van de daadwerkelijke realisatie.

Deze beleidsverandering zal ook van invloed zijn op de toekomstige instroom in BW: een deel van de inwoners die zich nu bij de gemeente melden voor BW, zal in de toekomst direct onder de Wlz komen te vallen.

Een nieuwe verdeling naar aanleiding van de commissie-Dannenberg

Het door de commissie-Dannenberg geschetste toekomstperspectief is het richtpunt voor de ontwikkeling van BW en MO. Daarbij past een objectief verdeelmodel om middelen over alle gemeenten te verdelen. Op basis van het advies van de commissie-Dannenberg dat de middelen voor begeleiding, MO en BW in gezamenlijkheid beschouwd zouden moeten worden, is besloten om deze onderdelen samen te nemen in één verdeelmodel.

Begin 2018 is door Cebeon een nieuw objectief verdeelmodel opgesteld voor beschermd wonen, maatschappelijke opvang en begeleiding. Ook de uitkomsten van dit verdeelmodel leidden tot grote herverdeeffecten. Dit was conform verwachting van de grote beweging die samenhangt met het advies van de commissie-Dannenberg. De grote herverdeeffecten in combinatie met onzekerheden over verschillende randvoorwaarden die benoemd waren door de commissie-Dannenberg en de openstelling van de Wlz leidden echter tot zorgen bij veel gemeenten. Dit was aanleiding om de uitgangspunten die geformuleerd waren door de commissie-Dannenberg opnieuw te bezien.

¹³⁸ GGZ-cliënten in de Wlz, HHM, 2017.

Advies Expertiseteam MO BW

De vragen die het verdeelmodel uit 2018 oproep, waren voor de VNG aanleiding om in april 2019 het Expertiseteam MO-BW-BG in te stellen. Het Expertiseteam had de opdracht om na te gaan aan welke financiële en inhoudelijke randvoorwaarden voldaan moet worden om zo zorgvuldig mogelijk toe te groeien naar het toekomstperspectief voor BW, waarbij de continuïteit van hulp en ondersteuning aan cliënten voorop stond.

Samenloop met het traject van het verdeelmodel

Het Expertiseteam MO BW werd ingesteld nadat het onderzoek naar de herijking gemeentefonds al van start was gegaan. Het gedeelte van het onderzoek dat betrekking had op beschermd wonen is op dat moment gepauzeerd in afwachting van de resultaten van het Expertiseteam. Wel heeft regelmatige afstemming plaatsgevonden tussen AEF en het Expertiseteam, zodat we aandachtspunten konden meegeven vanuit de mogelijkheden voor de verdeling.

Het Expertiseteam bracht in juni 2019 haar advies uit. De randvoorwaarden die door het Expertiseteam zijn geïdentificeerd, zijn in het bestuurlijk overleg tussen de Minister van BZK, de staatssecretaris van VWS en de VNG bekrachtigd. In onderstaande figuur zijn de adviezen van het expertiseteam samengevat. Daarbij staat een donkerblauw blok voor een element dat in het herijkingsonderzoek is uitgewerkt. De lichtblauwe elementen zijn geen onderdeel van dit onderzoek, maar vormen hier wel belangrijke randvoorwaarden voor de toekomst van beschermd wonen en daarmee voor het onderzoek. Daarom lichten we hieronder de inhoud en betekenis van alle tien de blokken kort nader toe.



Figuur 78 Samenvatting adviezen expertiseteam

1. Overgang met een ingroeipad van 10 jaar

De overgang naar het nieuwe stelsel voor BW wordt vormgegeven aan de hand van een ingroeipad van 10 jaar. In het nieuwe stelsel komt de verantwoordelijkheid voor BW bij alle gemeenten te liggen. De MO wordt tot in elk geval 2022 niet doorgedecentraliseerd. Bij het eerste evaluatiemoment van de nieuwe systematiek, over 4 jaar, wordt bezien of er aanleiding is om toch te kiezen voor een doordecentralisatie van de MO.

2. Verplichte regionale samenwerking

Gemeenten worden verplicht regionaal samen te werken. Daartoe moeten zij een gezamenlijk plan opstellen. In dat plan moet onder meer aandacht zijn voor de inkoop van voorzieningen, de opbouw van preventieve en kleinschalige voorzieningen, het effect daarvan op de (continuïteit van) bestaande intramurale voorzieningen. Ook maakt iedere regio een ingroeiplan voor de komende 10 jaar, waarin de overgang naar het geschetste toekomstbeeld wordt uitgewerkt.

3. Overgangssituatie voor cliënten

In het toegroeien naar het nieuwe stelsel voor BW wordt onderscheid gemaakt tussen huidige cliënten en nieuwe cliënten. De achtergrond daarvan is het grote belang van continuïteit van zorg voor cliënten die op dit moment gebruik maken van BW. Zij zijn gebaat bij rust rondom hun persoonlijke situatie. Onzekerheid als gevolg van de inwerkingtreding van een nieuw stelsel moet zoveel als mogelijk vermeden worden. Huidige BW-cliënten zullen daarom onder de verantwoordelijkheid van centrumgemeenten blijven vallen. Het objectieve verdeelmodel zal gelden voor de nieuwe cliënten, terwijl bestaande cliënten nog onder het oude historische model blijven vallen.

4. Verdeelmodel en passend ingroeipad

Gemeenten groeien gedurende tien jaar toe van de oude historische verdeling over centrumgemeenten naar een objectieve verdeling over alle gemeenten. Daarvoor wordt een ingroeipad ontworpen. Het ingroeipad moet zorgen voor een geleidelijke overgang naar de nieuwe, objectieve, verdeling. Het ingroeipad moet de afbouw in regio's met een historisch gegroeid BW-aanbod ondersteunen, en tegelijk de opbouw van aanbod in regio's met weinig aanbod faciliteren.

5. Kostenverrekening of woonplaatsbeginsel

De nieuwe verdeling moet de beweging faciliteren om cliënten zoveel als mogelijk in hun eigen woonomgeving te ondersteunen. In dat kader kan een prikkel in het stelsel gemeenten helpen om aanbod en infrastructuur op te bouwen. Die prikkel kan de vorm krijgen van een woonplaatsbeginsel of een kostenverrekening tussen gemeenten, waarbij in beide gevallen de gemeente van herkomst van een cliënt (mee)betaalt voor het gebruik van een BW-voorziening in een andere gemeente. Welke variant het beste voorziet in deze behoefte is onderwerp van nader onderzoek.

6. Landelijke inkoop van specialistische voorzieningen

Een klein aantal instellingen biedt BW-ondersteuning met een landelijk specialistisch karakter. Om de continuïteit van die specialistische voorzieningen te borgen, is het gewenst om een apart financieringsarrangement voor deze instellingen te ontwikkelen.

7. Landelijke afspraken als basis

De door het expertiseteam geschetste beweging in het stelsel is alleen mogelijk met voldoende geschikte woningen en voldoende juiste zorg in de wijk. Daarvoor moeten gemeenten op lokaal en regionaal niveau afspraken maken met woningbouwcorporaties, zorgaanbieders, zorgverzekeraars en zorgkantoren. Om te zorgen voor een stevige basis onder die afspraken, is het nodig dat er ook op landelijk niveau enkele afspraken worden gemaakt over het snijvlak van wonen en zorg.

8. Taskforce

Om de noodzakelijke vernieuwing aan te jagen, te adviseren over het oplossen van belemmeringen en het monitoren van (het veranderende) stelsel is het nodig om een landelijke task force in te stellen. Die krijgt de opdracht om de gewenste ontwikkeling te stimuleren en het leren van gemeenten te versnellen. Ook kan hij zorgen voor het uitwisselen van leerervaringen en het geheel van alle regionale ingroeiplannen te monitoren.

9. Monitoring, evaluatie en bijsturing

De ontwikkeling van het nieuwe stelsel voor BW zal voor de nodige verschuivingen zorgen. Het is daarom van belang de ontwikkeling nauwgezet te monitoren en waar nodig in de loop van de tijd bij te sturen. Daarom moet 4 jaar na inwerkingtreding een evaluatiemoment worden voorzien waarin wordt gekeken het functioneren van het nieuwe stelsel aansluit op

de vooraf geformuleerde doelen. Het expertiseteam benoemt een set met indicatoren waarop monitoring plaats zou moeten vinden.

10. Overige thema's, waaronder Wlz nacalculatie

Het expertiseteam vraagt ten slotte aandacht voor een aantal specifieke thema's, zoals eventuele wijzigingen in de bestaande regio-indeling, en de overgang naar de Wlz. Een deel van de huidige BW-populatie zal immers verschuiven naar de Wlz. Om die beweging financieel te accommoderen, vindt er *ex-ante* een uitname uit het macrobudget BW plaats voor de verschuiving van het deel van de BW-doelgroep dat onder de Wlz zal komen te vallen. *Ex-post* zal er een correctie plaatsvinden op basis van daadwerkelijke uitstroom per regio.

14.2 De betekenis voor het herijkingsonderzoek

In de oorspronkelijke opdracht van het herijkingsonderzoek was opgenomen dat het verdeelmodel van Cebeon voor beschermd wonen, maatschappelijke opvang en begeleiding getoetst moest worden, en dat gekeken moest worden naar de verdeling voor vrouwenopvang. In deze paragraaf wordt kort samengevat wat de betekenis van het advies van het Expertiseteam was voor elk van deze elementen. In de paragrafen hierna wordt dieper ingegaan op de uitwerking van deze elementen.

Verschillende verdeelmodellen

Voor maatschappelijke opvang is besloten voorlopig niet verder door te decentraliseren. Daarnaast heeft het Expertiseteam aangegeven dat een objectieve verdeling voor beschermd wonen gemaakt moest worden die alleen geldt voor nieuwe cliënten. Het verdeelmodel van Cebeon was gebaseerd op andere uitgangspunten en kan dus niet meer toegepast worden. Voor het onderzoek betekende dit dat er aparte verdelingen moesten blijven voor:

- **Beschermd wonen** (zie paragraaf 14.6), uitgesplitst in verschillende onderdelen;
- **Maatschappelijke opvang** (zie paragraaf 14.3);
- **Vrouwenopvang** (zie paragraaf 14.3), een onderdeel dat losstaat van de discussie over beschermd wonen, maar doordat het bij centrumgemeenten is ondergebracht een vergelijkbare onderzoeksmethodiek kent als maatschappelijke opvang.

Wmo begeleiding is geen onderdeel meer van een verdeling beschermd wonen, maar opgenomen in het cluster individuele voorzieningen Wmo (zie hoofdstuk 6).

Openstelling Wlz

Voor cliënten die met de openstelling van de Wlz voor cliënten met psychische problematiek onder de Wlz komen te vallen, wordt een bedrag uitgenomen uit het macrobudget voor beschermd wonen. Er is afgesproken dat er initieel een bedrag van 495 miljoen euro uitgenomen wordt, en er op termijn een nacalculatie plaatsvindt. Het expertiseteam adviseert om ook voor de verdeling van de uitname over centrumgemeenten een nacalculatie te doen. Binnen dit onderzoek is uitgewerkt hoe de initiële uitname verdeeld moest worden, en welke systematiek gevolgd moest worden voor de nacalculatie. Dit wordt toegelicht in paragraaf 14.4.

Landelijk specialistische instellingen

Het Expertiseteam heeft bevestigd dat de landelijk specialistische instellingen straks separaat gefinancierd moeten worden, los van de objectieve verdeling. In het onderzoek hebben we onderzocht hoe deze financiering ingericht kan worden en wat de voor- en nadelen van de verschillende opties zijn. Dit is toegelicht in paragraaf 14.5.

Objectieve verdeling

Van het resterende macrobudget worden de middelen voor bestaande cliënten nog historisch verdeeld. Voor nieuwe cliënten is in dit onderzoek een objectief verdeelmodel gemaakt. Daarvoor is onderzocht hoe zo goed mogelijk kan worden aangesloten bij de adviezen en het toekomstbeeld van de commissie-Dannenbergen en het Expertiseteam. Zo moet rekening gehouden worden met het feit dat straks alle gemeenten verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van beschermd wonen, dat beschermd wonen meer in eigen omgeving vormgegeven dient te worden en dat er een kostenregeling zal komen.

Gezien de eerder geconstateerde landelijke scheefheid kan ook bij dit model verwacht worden dat de uitkomsten van de verdeling niet goed aansluiten bij de kosten. Een objectief model zal immers geen historisch gegroeide patronen verklaren, maar slechts de objectieve factoren identificeren die de kosten verklaren. Grote aansluitverschillen zijn een logisch gevolg van de transformatieopgave die zowel door de commissie-Dannenbergen als het Expertiseteam benoemd is.

In de techniek vertaalt een sterk historisch patroon zich enerzijds naar een lage verklaringsgraad en anderzijds naar een risico dat objectieve factoren minder precies waargenomen kunnen worden door de regressieanalyse (zie hoofdstuk 11 voor nadere uitleg over de regressieanalyse en de verklaringsgraad).

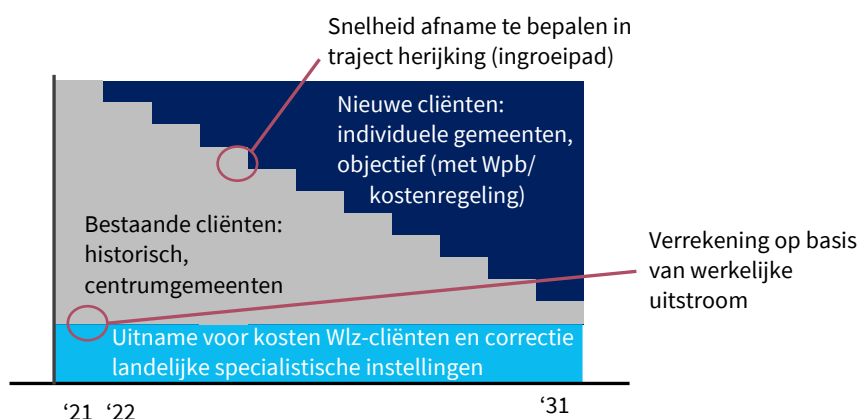
In paragraaf 14.6 wordt toegelicht met welke analyses we tot een basis voor het model zijn gekomen die tegemoetkomt aan het advies van het Expertiseteam, en in paragraaf 14.7 beschrijven we de keuzes en uitkomsten van de regressieanalyse.

Ingroeipad

De wijzigingen in de manier van financieren zijn ingezet door een wens tot inhoudelijke transformatie. Deze is niet van het ene op het andere jaar gerealiseerd. Het Expertiseteam heeft daarom geadviseerd om een ingroeipad van 10 jaar te hanteren. Om op een beheerste wijze van de bestaande naar de nieuwe situatie toe te groeien, is onderzocht hoe dit ingroeipad moet worden vormgegeven. Deze analyse is toegelicht in paragraaf 14.8.

Het deelonderzoek beschermd wonen samengevat

In onderstaande figuur zijn de elementen in het deelonderzoek beschermd wonen visueel weergegeven.



Figuur 79 Schematische weergave van de onderdelen van het verdeelmodel voor BW

Gezien de complexiteit van het vraagstuk beschermd wonen zijn in de laatste maanden van het onderzoek naast de reguliere bijeenkomsten van de begeleidingscommissie en stuurgroep enkele aanvullende bijeenkomsten georganiseerd (zie ook Bijlage A):

- Themabijeenkomsten van de begeleidingscommissie jeugd/Wmo, waarbij ook enkele leden van de werkgroep GGZ aansloten om inhoudelijke expertise in te brengen;
- Enkele overleggen met de betrokken directeuren (van VWS, VNG en BZK) ter voorbereiding op de stuurgroep.

Daarnaast is voor de zomer in samenwerking met de VNG een themabijeenkomst beschermd wonen georganiseerd waarvoor een open uitnodiging is verstuurd naar gemeenten. In deze bijeenkomst hebben 55 mensen van verschillende gemeenten input geleverd op de vertaling van de adviezen van het Expertiseteam naar een verdeelmodel. De aanwezige gemeenten zijn opgenomen in Bijlage E.

14.3 Maatschappelijke opvang en vrouwenopvang

De budgetten voor maatschappelijke opvang (MO) en vrouwenopvang (VO) zijn (net als het budget voor beschermd wonen) in het onderzoek separaat bekeken. De reden hiervoor is dat de uitvoering van deze taken bij centrumgemeenten belegd is, dus dat ook de budgetten uitsluitend verdeeld moeten worden over centrumgemeenten. Zoals eerder benoemd geldt voor MO het voornemen om, afhankelijk van een evaluatie, de budgetten over vier jaar door te decentraliseren naar alle gemeenten.

We hebben onderzocht of het zinvol is om op dit moment nieuwe verdeelmodellen te maken voor MO en VO. Op basis van deze analyse heeft de stuurgroep geconcludeerd dat een aanpassing van deze modellen op dit moment niet nodig is. We lichten de analyse in deze paragraaf nader toe.

Vergelijking van kosten en oude budgetten

In tegenstelling tot de meeste andere modellen in het sociaal domein was er geen directe aanleiding om de verdelingen voor MO en VO te herzien: er waren geen grote inhoudelijke vragen over de modellen, en geen problemen met maatstaven waarvan de gegevens inmiddels niet meer beschikbaar waren.

Om de noodzaak van een nieuwe verdeling te onderzoeken, hebben we onderzocht in hoeverre de oude budgetten in de verdeelmodellen aansluiten op de feitelijke kosten van gemeenten. Als de aansluiting nog goed is, is er immers geen reden om nieuwe modellen op te stellen. Als er grote verschillen zijn tussen de inkomsten op basis van het oude model en de kosten, dan pleit dat voor het maken van een nieuw model dat de kosten beter verklaart.

Hieronder lichten we deze analyse en de daaruit voortvloeiende besluitvorming kort toe. In Bijlage V staat de analyse in meer detail uitgewerkt.

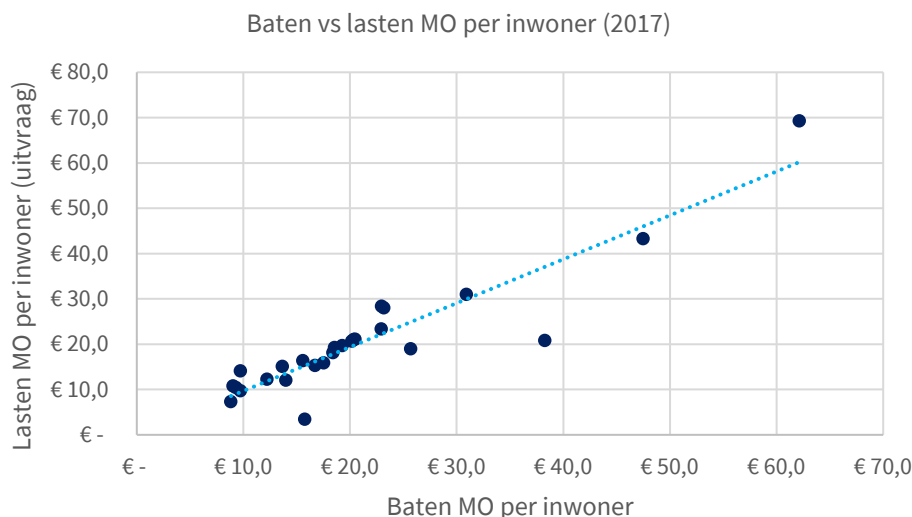
Werkwijze en uitkomsten analyse

Op basis van de uitvraag bij gemeenten zijn de kosten per gemeente vastgesteld. Voor de inkomsten is gekeken naar de DU's Maatschappelijke opvang en Vrouwenopvang, op basis van de meest recente circulaire.

Vervolgens hebben we de inkomsten en kosten per gemeente voor 2017 tegen elkaar afgezet. De onderlinge samenhang bleek hoog. Als toets van dit resultaat hebben we de onderlinge samenhang ook voor 2016 en 2018 bepaald, met een vergelijkbaar resultaat.

Maatschappelijke opvang

Voor maatschappelijke opvang in 2017 was de verklaringsgraad van het model 85%. Er waren enkele uitschieters, maar er waren geen duidelijke onderlinge overeenkomsten tussen de uitschieters. Dat betekent dat het niet waarschijnlijk is dat een nieuwe verdeling deze afwijkingen oplost.



Figuur 80 Baten versus lasten Maatschappelijke Opvang per inwoner in 2017

Reflectie op deze resultaten en betekenis voor een eventuele herijking in de toekomst

In de stuurgroep is geconcludeerd dat de huidige verdeling goed genoeg past op de kosten van veel van de gemeenten. Dat betekent dat er binnen de kaders van dit onderzoek geen aanleiding is om de verdeling aan te passen. Een extra reden om de verdeling niet aan te passen is dat MO mogelijk over vier jaar doorgedecentraliseerd wordt. Het aanpassen van de verdeling ligt daarom op dit moment niet voor de hand.

De resultaten geven echter ook een aandachtspunt voor een eventuele herijking in de toekomst. Voor veel gemeenten is de aansluiting op de kosten namelijk opvallend goed. Dit is inhoudelijk goed te verklaren. Er spelen namelijk verschillende dynamieken die relevant zijn:

- Het budget MO is belegd bij de centrumgemeente, die de uitvoering voor de gehele regio doet. Bij een tekort of overschot moet de centrumgemeente zich verhouden tot de rest van de regio. Hoewel het budget strikt genomen vrij besteedbaar is, heeft het dus een **andere status** dan andere budgetten uit het gemeentefonds.
- Instellingen MO worden vaak **lumpsum gesubsidieerd**. Dat betekent dat de instelling een vast bedrag krijgt om MO vorm te geven, en dat dit bedrag beperkt meebeweegt met bijvoorbeeld cliëntaantallen. Hier zitten natuurlijk grenzen aan, maar de uitkomsten suggereren dat veel gemeenten het bedrag dat zij uit de DU ontvangen doorzetten naar instellingen.
- Instellingen en gemeenten hebben ook ruimte om de **reikwijdte van de MO** te definiëren. Zo kunnen er keuzes gemaakt worden in hoe lang de MO verantwoordelijk is voor cliënten. Er kan gekozen worden om alleen de begeleiding tijdens de opvang onderdeel te laten zijn van het traject, maar er kan ook voor gekozen worden om het traject inclusief nazorg te definiëren, waarbij ook nog gevarieerd kan worden in verschillende intensiteit

en duur van deze nazorg. Tot slot kunnen gemeenten verschillende selectiecriteria hanteren over wanneer iemand in aanmerking komt voor MO.

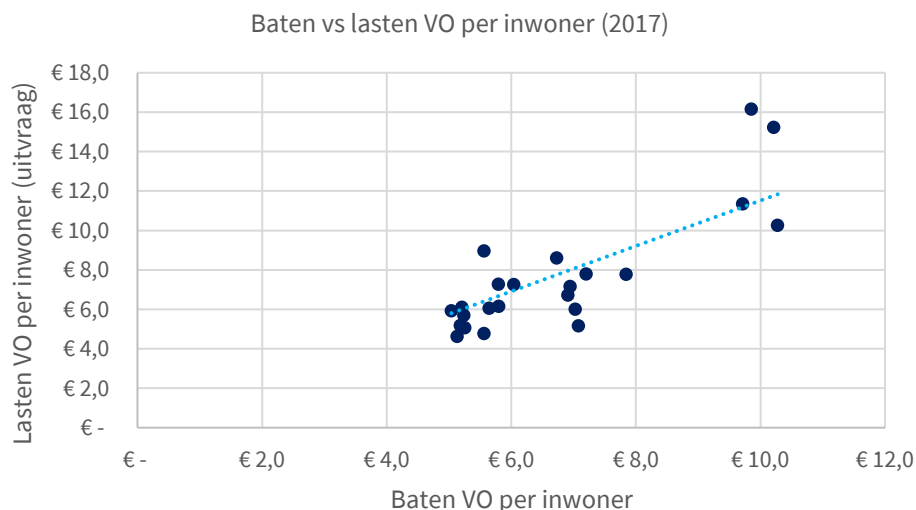
Bovenstaande dynamieken verklaren waarom de kosten bij veel gemeenten erg lijken op de inkomsten. De afweging tussen meer of minder doen ten koste of gunste van iets anders moet over het algemeen in regionaal verband gemaakt worden, wat besluitvorming lastig maakt. Als het budget niet op gaat, kan de centrumgemeente het niet elders inzetten, dus is er een prikkel om het budget te besteden aan de MO en het niet te overschrijden. Gezien de ruimte die MO biedt voor verschillende inhoudelijke keuzes, kan besloten worden om MO te versmallen of verbreden om binnen het budget te passen.

Dat betekent echter ook dat een klassiek kostenonderzoek wellicht te weinig informatie geeft om een objectieve verdeling op te baseren. Het risico is immers dat de kosten de verdeling reproduceren. In dat geval zal een verdeling die op de huidige kosten gebaseerd is ook weer sterk lijken op de oude verdeling. Voor een goed beeld van benodigde kosten kan het dus nuttig zijn om gemeenten inhoudelijk meer vergelijkbaar te maken, zodat op basis van eenzelfde voorzieningenniveau een verdeling bepaald kan worden die aansluit bij de vraag.

Dit is een afwijking van de reguliere manier van gemeentefondsonderzoeken en het lijkt wellicht op gespannen voet te staan met het uitgangspunt van gemeentelijke beleidsvrijheid. In de praktijk is de besteding van deze middelen echter veel minder vrij dan de besteding van middelen die alleen voor de betreffende gemeente bestemd zijn. Daarom kan een andere, meer inhoudelijke, manier om tot een kostengeoriënteerd model te komen gerechtvaardigd zijn. Uiteraard is het van belang om daarbij zorgvuldig na te denken over de kaders voor het opstellen van een dergelijke verdeling en over de manier waarop kosten vergelijkbaar gemaakt worden.

Vrouwenopvang

Voor vrouwenopvang was de verklaringsgraad lager, met 67%. Netto betreft het afwijkingen van maximaal € 6,31 per inwoner. De twee uitschieters rechtsboven zijn vergelijkbaar met een andere gemeente waarvoor de aansluiting juist zeer goed is.



Figuur 81 Baten versus lasten vrouwenopvang per inwoner in 2017

De dynamiek in VO is er ook een van de centrumgemeente, en lijkt daarom op die van MO. Voor vrouwenopvang geldt echter dat Veilig Thuis onderdeel is van het budget. In de

afgelopen jaren heeft de inspectie negatieve oordelen gegeven over Veilig Thuis in verschillende centrumgemeenten, vaak leidend tot een uitbreiding van capaciteit en daarmee tot een stijging van de kosten. In veel regio's dragen regiogemeenten dan ook bij aan het budget. Mede daardoor zijn in deze verdeling grotere aansluitverschillen zichtbaar.

Conclusie

Beide modellen lijken nog redelijk tot goed aan te sluiten op de kosten. Daarnaast speelt voor MO dat er over vier jaar opnieuw bekeken wordt of verder doordecentraliseren gewenst is. In dat geval zou de verdeling sowieso opnieuw bezien moeten worden. De vraag is dus of het in dat licht bezien de moeite waard is om op dit moment een nieuw model te maken. De stuurgroep heeft op basis van deze analyse en overwegingen besloten dat er voor zowel maatschappelijke opvang als vrouwenopvang geen nieuw model gemaakt wordt binnen het huidige onderzoek.

14.4 Uitname Wlz: verdeling over budgetten centrumgemeenten

Vanaf 2021 wordt de Wlz opengesteld voor mensen met psychische problematiek. De financiering van zorg voor deze cliënten verloopt dus nu via het beschermd wonen-budget, en zal straks uit de Wlz-financieringsstromen lopen. Daarom is besloten een bedrag uit het macrobudget voor beschermd wonen te nemen. De macro-omvang van dit bedrag wordt bepaald door het Rijk in samenspraak met de VNG. De vraag binnen dit onderzoek was hoe deze uitname verdeeld moet worden over de centrumgemeenten.

Uitname Wlz in twee stappen

Vanaf 2021 wordt de Wlz opengesteld voor mensen met psychische problematiek. De omvang van het bedrag dat initieel uitgenomen wordt als gevolg van de Wlz-uitname is vastgesteld op 495 miljoen. De indicaties voor de openstelling van de Wlz zullen in de loop van 2020 uitgevoerd worden, waardoor in de meicirculaire 2020 nog niet duidelijk is hoeveel mensen precies de Wlz instromen en hoe deze mensen verspreid zijn over het land.

Op basis van het advies van het Expertiseteam is daarom bestuurlijk afgesproken dat de uitname van middelen, zowel macro als per centrumgemeente, uiteindelijk plaats zal vinden op basis van een nacalculatie op regionaal niveau. Die nacalculatie borgt dat met terugwerkende kracht het juiste bedrag bij elke centrumgemeente wordt uitgenomen. Eventuele scheefheden in de initiële uitname worden dus gecorrigeerd door de nacalculatie.

De uitname wordt verwerkt in de historische budgetten van de centrumgemeenten. Dit gebeurt in alle gevallen, dus ook als de budgetten op basis van de nacalculatie weinig afwijken van het oorspronkelijke budget. Daarnaast is de uitname en de verdeling hiervan structureel en wordt hiervoor geen ingroeipad gehanteerd. Dit is niet nodig omdat de cliënten onder de Wlz zullen vallen; er zijn dus ook direct geen kosten meer voor deze cliënten.

Er zullen op verschillende momenten (geactualiseerde) budgetten gepubliceerd worden. Op dit moment is daarvoor het volgende proces voorzien:

- Decembercirculaire 2019: informatie over effecten **initieel uitname** per centrumgemeente, geëffectueerd per 1 januari 2021;
- Meicirculaire 2020: **definitieve initiële uitname**, geëffectueerd per 1 januari 2021;
- Meicirculaire 2021: **nacalculatie**, met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2021 doorgevoerd;

- Eventueel in de meicirculaire 2022: tweede nacalculatie, met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2022 doorgevoerd. De besluitvorming hierover was ten tijde van het onderzoek nog niet afgerond.

Verdeling van de initiële uitname

In dit onderzoek moest worden bepaald hoe de initiële uitname verdeeld zou moeten worden over de historische budgetten van de centrumregio's. In de gedachtevorming hierover is meegewogen dat de keuze voor het uitvoeren van een nacalculatie de noodzaak voor een zo precies mogelijke verdeling minder groot maakt. Regio's hoeven het verschil immers slechts tijdelijk te overbruggen.

In dit onderzoek zijn vier mogelijkheden voor de verdeling van de uitname geïdentificeerd:

- **Naar rato van het huidige budget:** in deze optie wordt de initiële uitname verdeeld naar rato van de huidige budgetten van de centrumregio's. Dit is de meest grove, maar ook meest eenvoudige werkwijze. De nacalculatie zal hierbij de grootste effecten opleveren.
- **Regionale percentages op basis van inbreng aanbieders:** de totale uitname is berekend op basis van gegevens van aanbieders, die ook vertaald kunnen worden naar het niveau van een centrumgemeente. Deze kunnen gebruikt worden om het budget te corrigeren. Wel hebben gemeenten aangegeven kanttekeningen bij deze berekening te hebben. Zo zijn er vragen over de manier waarop de afbakening van Wlz bepaald is, en hebben niet alle aanbieders gereageerd. Voor een extrapolatie op regioniveau kan dat de resultaten vertekenen. Een vernieuwde uitvraag is tijdsintensief en zal dezelfde problemen kennen.
- **Geobjectiverde regionale percentages:** in het in 2018 ontwikkelde verdeelmodel voor BW, MO en BG is er op basis de bovenstaand beschreven uitvraag, een objectieve verdeling gemaakt van de omvang van de Wlz-uitname per regio (de zogenoemde Wlz-module). Uitname van de regionale budgetten kan op basis van deze Wlz-module. Dit betekent een verfijning ten opzichte van bovenstaande werkwijze, en heeft daarmee ook een deel van de nadelen ervan.
- **Regionale percentages op basis van een analyse van verblijfsduur van de cliëntpopulaties:** op basis van de aanname cliënten die langer in BW zitten een grotere kans hebben om voor de Wlz in aanmerking te komen, kan een inschatting gemaakt worden van een regionale verdeling op basis van regionale verschillen in verblijfsduur van huidige cliënten die te achterhalen zijn uit CBS-microdata.

De weging van de bovenstaande vier opties door begeleidingscommissies en stuurgroep leidde tot de keuze voor de eerste optie: de verdeling wordt gedaan naar rato van het huidige budget. De belangrijkste argumenten hiervoor waren dat van de andere opties niet duidelijk is in hoeverre ze een betere verdeling opleveren dan de eerste optie, terwijl ze wel grotere inspanningen vragen en minder goed uitlegbaar zijn.

Nacalculatie en verdeling daarvan

De nacalculatie bestaat uit twee elementen:

- Nacalculatie van de **macro-uitname**, dus het totale bedrag dat van gemeenten naar rijk wordt overgeheveld (verantwoordelijkheid VWS);
- Nacalculatie van de **verdeling** van deze uitname over gemeenten (verantwoordelijkheid BZK).

In beginsel zijn dit twee verschillende vraagstukken, waar verschillende rekenmethodes voor gehanteerd kunnen worden. Het ligt echter voor de hand om in de nacalculatie van de verdeling zoveel mogelijk aan te sluiten op de nacalculatie van de macro-uitname.

VWS en VNG zijn voornemens om de macro-uitname te baseren op een nader te bepalen prijs maal het aantal cliënten met een berekening die ook vertaald kan worden naar het niveau van centrumgemeenten. De verschillende opties die voorlagen om deze berekening uit te voeren zijn gedeeld met de begeleidingscommissies en de stuurgroep en er is geconcludeerd dat deze werkwijze voldoende waarborgen biedt om tot een goede verdeling te komen.

14.5 Landelijke specialistische instellingen Beschermd Wonen

In het BW-domein is een klein aantal instellingen actief dat een dusdanig specialistisch aanbod heeft dat zij cliënten uit het hele land aantrekken. De kosten die voor deze zorg gemaakt worden, kunnen niet voorspeld worden op basis van objectieve kenmerken van de gemeenten waar deze instellingen staan. Dit betekent dat de middelen voor de bekostiging van deze zorg op een andere wijze verdeeld moeten worden dan via een objectief verdeelmodel. Als onderdeel van de herijking van de verdeelmodellen in het sociaal domein is een voorstel uitgewerkt voor de financiering van deze instellingen.

Om te komen tot dit voorstel hebben we:

- een **uitvraag** gedaan onder de vijf specialistische instellingen om de omvang van de budgetten in kaart te brengen;
- een **bijeenkomst** belegd met betrokken partijen (verantwoordelijke centrumgemeenten, VNG, VWS en BZK) om de randvoorwaarden voor de financiering in kaart te brengen en te komen tot een principe-uitspraak over het beleggen van deze taak;
- de **opties voor het financieringsarrangement** met hun voor- en nadelen uitgewerkt op basis van de uitkomsten van dit gesprek.

Startpunt voor het gesprek

Over de landelijk specialistische instellingen is een aantal bestuurlijke afspraken gemaakt.

Deze zijn in het onderzoek als uitgangspunt gehanteerd:

- Er zijn **vijf instellingen** aangewezen als aanbieders van landelijk specialistische vormen van BW, op basis van bestuurlijk overeengekomen criteria.¹³⁹
- de kosten voor de ondersteuning van de cliënten die worden geholpen door deze aanbieders worden **gedekt uit het macrobudget voor beschermd wonen**.

Daarnaast hebben wij in het onderzoek een uitvraag gedaan bij de vijf instellingen. Hieruit bleek dat het totale budget in 2017 € 1,8 mln betrof, wat neerkomt op 0,16% van het macrobudget. Een nadere duiding van het specialistische aanbod dat de vijf instellingen verzorgen en de omvang van de budgetten die hiermee gemoeid zijn, is te vinden in Bijlage W.

Verantwoordelijkheid voor financiering van de landelijk specialistische instellingen

Verschillende partijen zouden de verantwoordelijkheid voor de financiering van de instellingen op zich kunnen nemen, elk met specifieke voor- en nadelen. In de praktijk zouden Rijk, VNG of individuele gemeenten verantwoordelijk kunnen worden. Duidelijk is dat deze taak een bijzonder karakter heeft, en dat er daarom geen één-op-één logische partij bestaat voor het uitvoeren van deze taak.

¹³⁹ De vorm van deze bestuurlijke afspraken betekent ook dat eventueel nieuw specialistisch aanbod niet onder het arrangement voor landelijke specialismen valt, tenzij hier additionele bestuurlijke afspraken over gemaakt worden.

In een sessie met betrokken partijen (BZK, VWS, VNG en een aantal centrumgemeenten) zijn de financiële, organisatorische en inhoudelijke randvoorwaarden besproken waaraan moet worden voldaan om de financiering van de landelijke instellingen op een goede manier te laten verlopen. Deze zijn opgenomen in Bijlage W. De meeste randvoorwaarden zijn in alle scenario's van belang zijn. Een aantal inhoudelijke en organisatorische randvoorwaarden zijn echter beter te borgen wanneer de gemeente de financierende partij is dan wanneer het Rijk of de VNG dit doet.

- De **administratieve lasten** voor aanbieders zijn kleiner als de gemeente de taak uitvoert, aangezien gemeenten met deze partijen ook voor andere cliënten contracten hebben.
- Bij uitvoering door gemeenten is het gemakkelijker om **aan te sluiten bij de bredere ontwikkelingen in het BW-domein** en de transformatie te ondersteunen.
- Gemeenten hebben reeds vormen van **kwaliteitsborging en contractmanagement**, terwijl de VNG en het Rijk dit voor beschermd wonen nog zouden moeten ontwikkelen.

Daarom is met de aanwezigen geconcludeerd dat het voor de hand ligt de taak bij gemeenten te beleggen. Op basis van de overwegingen in de sessie met betrokken partijen heeft de stuurgroep van de herijking van het gemeentefonds aangegeven dat gemeenten de meest logische partij zijn om de financieringstaak bij te beleggen.

Niet alle instellingen bevinden zich in een centrumgemeente. Op termijn wordt de verantwoordelijkheid voor beschermd wonen doorgedecentraliseerd van centrumgemeenten naar alle gemeenten. Gezien de ervaring die centrumgemeenten hebben opgebouwd met beschermd wonen, lijkt het verstandig de verantwoordelijkheid voor de financiering van de landelijk specialistische instellingen **in eerste instantie bij de centrumgemeente** te laten die de inkoop op dit moment vormgeeft. Als de regiogemeente voldoende ervaring heeft opgedaan met inkoop en contractering, kan de taak in overleg worden overgeheveld naar de regiogemeente.

Openstaande keuzes in het financieringsarrangement

Het onderzoek geeft input op twee openstaande hoofdkeuzes in de vormgeving van het financieringsarrangement: de keuze voor een uitkeringsvorm, en opties voor het bepalen van de omvang van het budget en de inrichting van de governance rond de financiering. Deze verschillende aspecten vertonen onderlinge samenhang.

Voor een goed financieringsarrangement zijn de volgende randvoorwaarden van belang:

- Er is een breed gedeelde wens om de financiering van de instellingen **zo eenvoudig mogelijk** vorm te geven, mede gezien het beperkte budget dat ermee gemoeid is.
- Het is vanuit de wens om specialistisch aanbod landelijk te borgen van bijzonder belang om de **risico's voor financierende gemeenten te beperken**.

We hebben een aantal opties in kaart gebracht, mede op basis van financieringsarrangementen die op dit moment reeds gebruikt worden binnen het gemeentefonds voor vergelijkbare vraagstukken. Hiervan zijn de voor- en nadelen in kaart gebracht.

Op basis van deze randvoorwaarden en het feit dat het een gering budget betreft, ligt een keuze tussen twee opties voor de hand:

- Een **specifieke uitkering** heeft als voordeel dat hij past bij het type taak. Wel moet uitgewerkt worden hoe de schuif met het gemeentefonds op een goede manier vorm kan krijgen.

- Een **decentralisatie-uitkering met t-2 systematiek** en zo min mogelijk verantwoording naar andere gemeenten.

Op basis van de in kaart gebrachte voor- en nadelen kan over deze opties nadere besluitvorming plaatsvinden.

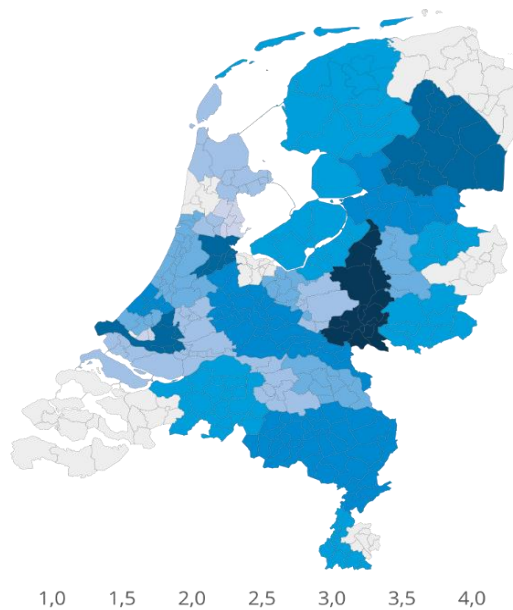
14.6 Objectief verdeelmodel Beschermd Wonen: dataverzameling

Zoals eerder benoemd is het huidige aanbod van beschermd wonen scheef verdeeld over het land. Dit patroon is gegroeid toen beschermd wonen nog onder de AWBZ viel en is vermoedelijk deels ontstaan door verhuisbewegingen: mensen die in een andere gemeente of zelfs regio gaan wonen om beschermd te kunnen wonen. Hoewel dit aantal verhuizingen sinds 2015 is afgenomen met 20%¹⁴⁰, heeft het historisch gegroeide aanbod nog steeds veel invloed op waar de kosten gemaakt worden. In de gemeenten met een groot aanbod van BW-voorzieningen, wonen nog steeds veel BW-cliënten. Dit is goed zichtbaar in . Daarin is het aantal cliënten beschermd wonen per 1000 inwoners weergegeven van het jaar 2018. Hoewel de gegevens niet voor alle regio's compleet zijn, is een grote variatie tussen regio's te zien zonder dat hier een patroon in te ontwaren is.

Een dergelijk historisch patroon wordt niet gereproduceerd door een objectief verdeelmodel. In dit geval is dat ook niet nodig. De nieuwe verdeling heeft immers alleen betrekking op nieuwe cliënten. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering voor bestaande cliënten blijft bij de centrumgemeenten. Het budget hiervoor blijft dan ook historisch verdeeld en deze kosten vallen niet onder het objectief verdeelmodel.

Daarnaast zijn de beleidsinhoudelijke uitgangspunten voor beschermd wonen sterk veranderd sinds het aanbod op deze manier gegroeid is. Conform het advies van het Expertiseteam moeten de middelen voor nieuwe cliënten verdeeld worden via een objectieve verdeling. Dit nieuwe verdeelmodel voor BW moet zijn ingericht op de toekomstige situatie voor BW. Dit betekent dat:

- de verantwoordelijkheid voor de uitvoering voor de nieuw in te stromen cliënten bij **alle gemeenten** belegd wordt; en
- dat ondersteuning meer in de **eigen omgeving** vormgegeven moet worden; en
- dat waar een cliënt voor beschermd wonen naar een andere gemeente verhuist de gemeente van herkomst via een **kostenregeling** bijdraagt aan de kosten.



Figuur 82 Aantal cliënten BW per regio per 1.000 inwoners (2018). Bron: GMSD. Van grijsgekleurde regio's zijn geen gegevens beschikbaar

¹⁴⁰ Centraal Planbureau (2019), *Policy brief Decentrale bekostiging beschermd wonen*

Bovenstaande uitgangspunten zijn belangrijke randvoorwaarden bij het opstellen van een nieuwe verdeling en leiden tot een andere werkwijze dan meestal gehanteerd wordt bij een objectieve verdeling. Een objectief verdeelmodel wordt doorgaans namelijk gebaseerd op bestaande gegevens van door gemeente gemaakte kosten. Voor de verdeling voor beschermd wonen is de opgave om te komen tot een verdeling die aansluit bij of behulpzaam is voor de toekomstige kosten van gemeenten, die voortvloeien uit de door de commissie-Dannenbergh beschreven ontwikkeling. Dat vraagt een andere benadering dan het maken van een verdeling op basis van de huidige kosten van gemeenten. Deze houden immers geen rekening met de kostenregeling of met een beweging dat mensen meer in de eigen omgeving geholpen worden.

Om met deze bijzondere situatie om te gaan, hebben we twee stappen gezet om tot een verdeling te komen:

- We formuleren een **verwachting voor de toekomst** op basis van de nieuwe beleidsinhoudelijke uitgangspunten.
- Op basis van die verwachting voor de toekomst **construeren we een objectief verdeelmodel**. Hiervoor gebruiken we dezelfde methode als we in de andere onderdelen van het onderzoek toepassen en toegelicht is in hoofdstuk 11.

De werkwijze en resultaten van de vertaling naar de toekomst werken we hieronder uit.

Vertaling naar de toekomst: herkomstanalyse

Concreet betekent de eerste stap – de verwachting voor de toekomst – dat we een analyse hebben gedaan om een inschatting te maken hoe de kosten voor beschermd wonen in de toekomst over gemeenten zullen zijn verdeeld. Om dit te bepalen, hebben we de uitgangspunten van de commissie-Dannenbergh en het Expertiseteam als startpunt genomen:

- Het is de bedoeling dat cliënten **in hun eigen gemeenten** geholpen worden.
- Waar dit niet mogelijk is, zal een **kostenregeling** gaan gelden, waardoor de gemeente van herkomst wel (een deel van) de kosten draagt.
- Het type cliënt dat nu in beschermd wonen zit, zal **ook in de toekomst ondersteuning nodig hebben**. Deze ondersteuning zal wellicht anders vormgegeven zijn dan op dit moment het geval is, maar wel kosten met zich meebrengen.

De huidige populatie cliënten beschermd wonen is deels verhuisd vanuit een andere gemeente. In de huidige situatie draagt de nieuwe gemeente de kosten. Volgens bovenstaande uitgangspunten zou in de toekomst de gemeente waar de cliënt oorspronkelijk vandaan komt de kosten moeten dragen. Om een vertaling te maken naar de toekomst, moeten cliënten dus niet toegerekend worden aan de gemeente waar zij op dit moment wonen, maar juist aan de gemeente waar zij woonden voorafgaand aan het traject beschermd wonen.

Huidige patroon over het land op basis van aantallen

De herkomstanalyse is gebaseerd op cliëntaantallen. Het is met deze methode om verschillende redenen niet mogelijk om per cliënt de kosten te achterhalen.

- Om cliënten toe te delen aan gemeente van herkomst, zijn **gegevens** op persoonsniveau nodig. Er zijn echter in deze gegevens geen kosten op persoonsniveau beschikbaar.
- Het is nog **onduidelijk hoe de kosten in de toekomst** zich zullen verhouden tot de kosten op dit moment. Wellicht worden nieuwe vormen van ondersteuning ontwikkeld met een ander kostenpatroon. Dat is op dit moment nog niet te voorspellen, net zo min als het mogelijk is om te voorspellen voor welke cliënten deze ondersteuning passend zou zijn.

Dit betekent dat we voor de analyses die hieronder nader worden beschreven niet zozeer de kosten per gemeente maar het aantal cliënten per herkomstgemeente proberen te voorspellen, in de veronderstelling dat het aantal cliënten een goede indicatie geeft van de verdeling van de kosten. De onderliggende aanname hierbij is dat er geen structurele scheefheid zit in de kosten per cliënt.

Analyse op basis van instroom

Om een basis te krijgen voor het bepalen van een objectieve verdeling, zijn we uitgegaan van de instroom in beschermd wonen sinds 2015. Hiervoor zijn drie redenen:

- De **gegevens** van vóór 2015 zijn niet vergelijkbaar met de gegevens van na 2015 en algemeen geldt dat de onzekerheden toenemen naarmate verder in de tijd teruggegaan wordt.
- Als te lang teruggegaan wordt in de tijd, wordt de **situatie** steeds onvergelijkbaarder met de huidige situatie.
- Het is niet mogelijk om in de analyse te schonen voor cliënten die in de toekomst in de Wlz zullen instromen – hierover zijn immers geen gegevens beschikbaar. Aangezien **Wlz-cliënten** langdurig in beschermd wonen verblijven, is hun aandeel in de instroom echter relatief klein. Naarmate verder teruggegaan wordt, wordt dit aandeel – en daarmee de mogelijke vertekening – groter.

Dit betekent dat in de analyse geen rekening is gehouden met verschillende verblijfsduur van cliënten die afkomstig zijn uit verschillende gemeenten of regio's. Na openstelling van de Wlz zouden deze verschillen echter beperkt moeten zijn.

Keuzes in het vormgeven van de analyse

Om de herkomstanalyse te operationaliseren, moet nog bepaald worden:

- Welke **gegevensset** het beste als basis kan dienen voor de analyse;
- Hoe omgegaan wordt met **instroom uit andere kaders**.

Gegevens op basis van de eigen bijdrage

De analyse is gebaseerd op gegevens van het CAK, en betreft dus cliënten die de hoge eigen bijdrage voor intramurale ondersteuning betalen voor beschermd wonen. In beginsel zijn er twee datasets beschikbaar: de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein (GMSD) en gegevens van het CAK.

- Een belangrijk nadeel van de **GMSD** is dat niet alle centrumgemeenten gegevens over beschermd wonen aanleveren. Hoewel het aantal gemeenten dat gegevens aanlevert toeneemt, ontbreken er zeker in de eerste jaren nog veel. Dat heeft niet alleen gevolgen voor de analyse op de regio zelf, maar ook op de correctie toerekening van cliënten die uit andere gemeenten komen en nu in een ontbrekende regio beschermd wonen.
- Het **CAK** is wel landelijk dekkend, wat een beter beeld geeft van de verdeling over het land. Het nadeel aan de CAK-dataset is dat er voor alle gemeenten cliënten ontbreken. Het betreft bijvoorbeeld cliënten met een PGB of een andere manier van scheiden van wonen en zorg. Ook kunnen gemeenten ervoor kiezen om geen eigen bijdrage te vragen.

In onderstaande tabel zijn de aantallen cliënten voor BW op 31-12-2017 weergegeven dat in één van beide of beide datasets voorkwam.

Tabel 51 De aantallen cliënten voor BW op 31-12-2017

	Wel in GMSD, niet in CAK	Zowel in GMSD als in CAK	Wel in CAK, niet in GMSD
Aantal cliënten in dataset	14.101	22.704	1.880

Om te bepalen of de dataset betrouwbaar is als basis om een verdeling mee te maken, hebben we gekeken of er samenhang is tussen de volgende gegevens:

- kosten zoals die bekend zijn uit de uitvraag, en
- cliëntaantallen als cliënten toegerekend worden aan de gemeente waar zij op **dit moment beschermd wonen** (dus nog niet aan de herkomstgemeente).

Dit bleek het beste het geval bij de CAK-dataset. De correlatie tussen de CAK-dataset en de kosten was zeer hoog (90%) en bovendien significant hoger dan beide andere mogelijkheden.

Daarom is door de stuurgroep besloten om voor de analyse uit te gaan van de dataset van het CAK.

Instream vanuit andere kaders

Een deel van de cliënten die beschermd wonen instroomt, heeft daarvoor in een andere voorziening met verblijf gezeten. Zo stromen mensen door naar beschermd wonen vanuit residentiële GGZ, jeugdhulp met verblijf, maatschappelijke opvang, vrouwenopvang, forensisch beschermd wonen, TBS-klinieken of vrouwenopvang.

Als de middelen objectief verdeeld worden, is het onwenselijk als de gemeenten waar dit soort instellingen staan de kosten voor deze uitstroom moeten dragen. Het is daarom van belang dat een kostenregeling of woonplaatsbeginsel hiervoor corrigeert, bijvoorbeeld door de gemeente van herkomst te definiëren als de gemeente voorafgaand aan het eerste verblijf. In een objectieve verdeling is een dergelijke correctie niet mogelijk, aangezien de doorstroom vanuit dergelijke instellingen wisselend is en niet door objectieve factoren beschreven kan worden.

Verdeelmodellen en concentratie van aanbod

Een objectief verdeelmodel is geënt op de volledige populatie van een gemeente. Daarin tellen ook mensen mee die in een instelling zitten en bepaalde kenmerken hebben, maar als de maatstaven voldoende globaal zijn, wonen in de gemeente ook heel veel andere mensen met het betreffende kenmerk. Niet al deze mensen veroorzaken extra kosten, dat geldt slechts voor een deel van de individuen in de populatie. Als er mensen met hoge kosten verhuizen zal dat op de omvang van de populatie met dat kenmerk niet veel invloed hebben, terwijl het op de kosten wel veel invloed heeft. Een concentratie van mensen met hoge kosten die ontstaat door verhuisbewegingen, kan daarom niet goed beschreven worden door een objectieve verdeling.

In de herkomstanalyse is hiermee omgegaan door zoveel mogelijk te schonen voor cliënten die instromen vanuit residentiële GGZ of jeugdhulp met verblijf. Idealiter worden ook cliënten uit andere kaders buiten beschouwing gelaten. Hiervoor zijn echter geen gegevens op persoonsniveau beschikbaar.

Uitvoering van de analyse

Onderstaand beschrijven we hoe we concreet de verschillende selecties gemaakt hebben in de databestanden en op welke manier de herkomst van cliënten bepaald is.

Selectie van cliënten

De analyse is gedaan door verschillende datasets van de CBS-microdata te koppelen en op basis daarvan cliënten te selecteren.

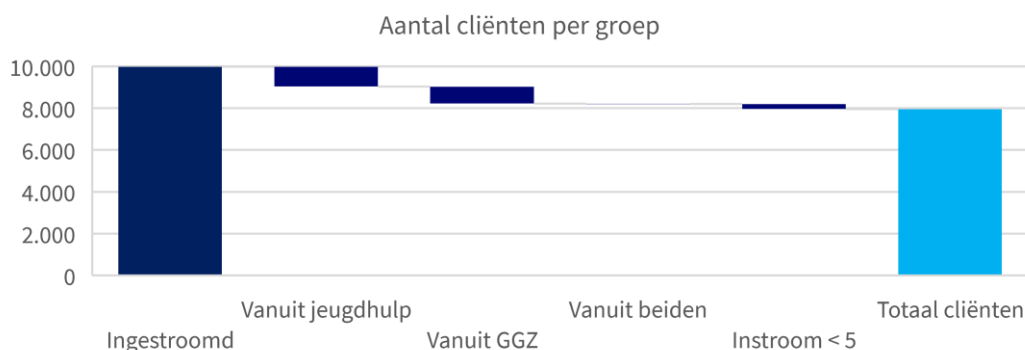
Startpunt van de analyse waren alle cliënten die op 31-12-2017 in beschermd wonen zaten op basis van de gegevens van het CAK. Dit waren er 24.057. Om tot een zo betrouwbaar beeld te komen van de *werkelijke* vraag vanuit gemeenten, hebben we de volgende selecties om de volgende redenen gemaakt:

Tabel 52 Selectie van cliënten

Selectie	Reden
Vanaf 1-1-2015 in BW gestroomd	Als we te lang terugkijken in de tijd, is het beeld niet meer representatief voor de toekomstige instroom. Daarnaast zijn van vóór 2015 alleen gegevens beschikbaar over indicaties, niet over daadwerkelijk gebruik.
Personen die niet een intramuraal GGZ- of jeugdzorg-traject hadden met een einddatum minder dan een half jaar voorafgaand aan de startdatum van het BW-traject	In deze gevallen is de woonplaats een kliniek en dat geeft een onjuist beeld van de herkomst. In overleg met de stuurgroep is besloten om deze groep niet mee te nemen in de analyse, aangezien verondersteld kan worden dat de herkomst voorafgaand aan het verblijf redelijk gelijk over het land verspreid is, maar de onzekerheden bij het bepalen hiervan op basis van de beschikbare gegevens relatief groot zijn.

De CBS-microdata bevatten veel gegevens op persoonsniveau. Aan het gebruik van deze data zijn uiteraard strenge voorwaarden verbonden met betrekking tot privacy. Zo mogen in principe geen aantallen kleiner dan 10 getoond worden in verband met het risico dat gegevens dan tot een persoon te herleiden worden. In overleg met het CBS was het mogelijk om voor deze analyse ook aantallen tussen de 5 en 10 te exporteren. Vanuit ruim 100 gemeenten was de instroom kleiner was dan 5 personen. Dergelijke kleine aantallen kunnen dus niet gepubliceerd worden. We hebben gekeken of het voor deze gemeenten zinvol was om een gewogen gemiddelde te hanteren, maar bleek tot grote afwijkingen te leiden. Daarom is besloten om deze gemeenten uit de analyse weg te laten.

De aantallen cliënten die uit de analyse verwijderd worden per selectiestap zijn weergegeven in onderstaande figuur.



Figuur 83 Niet alle cliënten in de databestanden worden meegenomen. Een aantal cliënten wordt niet meegenomen omdat ze instromen vanuit jeugdhulp en GGZ. Een kleine groep komt in beide datasets terug, en wordt dus om twee redenen niet meegenomen. Zonder de cliënten uit gemeenten waar minder dan 5 cliënten ingestroomd zijn, komt het totale aantal cliënten in de analyse uit op ca 8000.

Herkomstbepaling

Van de geselecteerde cliënten hebben we de herkomstgemeente bepaald aan de hand van hun GBA-adres een half jaar voorafgaand aan de start van het traject. Op basis daarvan delen we cliënten toe aan een gemeente van herkomst, zodat we de cliënten per herkomstgemeente kunnen tellen. Er is gekozen voor een periode van een half jaar voorafgaand aan de start van het traject om het juiste midden te zoeken tussen drie afwegingen.

- Als het peilmoment voor de herkomstbepaling te dicht op het traject beschermd wonen zit, kan de uitkomst beïnvloed worden door **registratieproblemen**. Denk bijvoorbeeld aan de mogelijkheid dat de startdatum van beschermd wonen te laat is geregistreerd, maar de verhuizing wel tijdig is doorgegeven. In dat geval zouden mensen onterecht toegerekend worden aan hun beschermd wonen adres.
- Als te ver wordt teruggegaan in de tijd, kan de analyse vertekend worden door **reguliere verhuisbewegingen**. In dat geval kan het voorkomen dat mensen toegerekend worden aan een gemeente waar zij juist niet meer woonden voorafgaand aan het traject, omdat zij tussentijds verhuisd zijn.
- Een langere periode voorafgaand aan het verblijf helpt wel om te schonen voor **instroom vanuit andere kaders**. Tegelijkertijd is een deel van dergelijk verblijf dusdanig langdurig, dat wel erg lang teruggegaan moet worden in de tijd (denk bijvoorbeeld aan verblijf in een TBS-kliniek). Voor een deel van de relatief korte verblijfsvormen (GGZ, en een deel van de jeugdhulp) is expliciet geschoond.

Het bleek dat hoofdconclusies over de aantallen over gemeenten niet veranderden als een andere periode dan een half jaar gehanteerd werd.

Resultaten van de herkomstanalyse

We vatten de resultaten van de herkomstanalyse onderstaand samen.

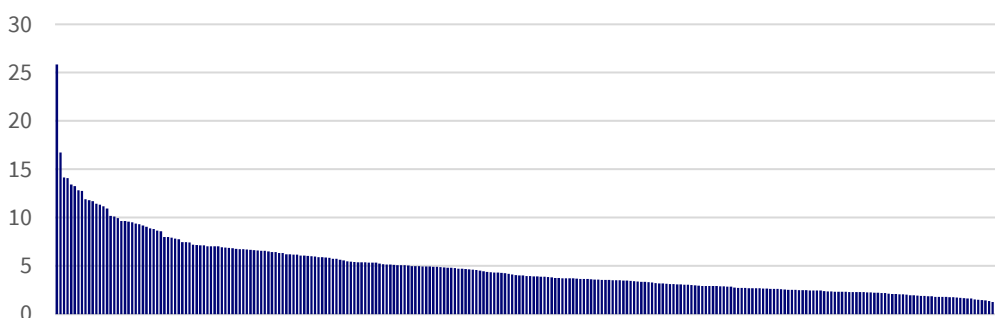
Instroom vanuit andere gemeenten

Het blijkt dat een groot deel van de mensen die beschermd wonen instroomt vanuit een andere gemeente komt. Van de 8196 cliënten in de dataset zijn er 3096 ingestroomd vanuit een andere gemeente en 1126 vanuit een andere regio. Er is dus duidelijk sprake van een aanzienlijk percentage intergemeentelijke en ook bovenregionale verhuisbewegingen.

Dit benadrukt het belang van een goede kostenregeling waarin de gemeente van herkomst bijdraagt aan de kosten voor deze cliënten.

Verdeling van de instroom over het land

In onderstaande grafiek is de uitkomst van de herkomstanalyse per gemeente weergegeven. De achterliggende cijfers per gemeente zijn opgenomen in Bijlage Z. De instroom in BW per



Figuur 84 Aantal ingestroomde BW-cliënten per gemeente per 10.000 inwoners

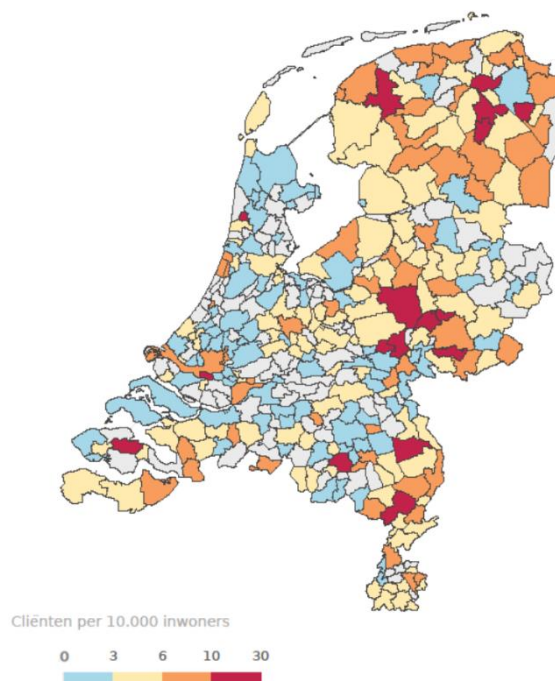
10.000 inwoners is weergegeven voor alle gemeenten, gesorteerd van hoge naar lage instroom. De gemeenten met een instroom kleiner dan 5 zijn hierin niet weergegeven.

Het valt op dat er enkele grote uitschieters in de dataset zitten, en dat een relatief kleine groep gemeenten een zeer hoge instroom heeft. Op basis van dit patroon zijn waarden boven de 10 personen per 10.000 inwoners zeer opvallend: daar is een knik in de data zichtbaar.

In de afbeelding hiernaast is dit patroon geografisch weergegeven. Hierin is getoond hoeveel mensen beschermd wonen instroomden vanuit de verschillende gemeenten van Nederland. Deze mensen hoeven dus niet in de betreffende gemeente ingestroomd te zijn: het gaat om de gemeente van herkomst. Vanuit de grijze gemeenten zijn minder dan 5 mensen ingestroomd.

In de figuur zijn twee opvallende aandachtspunten te zien die zowel gevolgen hebben voor de vormgeving van de analyse als voor de interpretatie van de uitkomsten:

- Er is een aantal **opvallende uitschieters** te zien, met zeer hoge instroom per 10.000 inwoners.
- Er is los van de uitschieters een **landelijk patroon** te zien waarbij vanuit het (noord)-oosten van het land duidelijk meer instroom is dan vanuit het westen.



Figuur 85 Instroom beschermd wonen van 2015 - 2018 per 10.000 inwoners per gemeente

Onderstaand bespreken we eerst de omgang met uitschieters en daarna reflecteren we op de betekenis van het landelijke patroon.

Omgang met uitschieters

In de grafiek en figuur hierboven valt op dat er een grote spreiding is in de instroom, met een aantal opvallende uitschieters aan de bovenkant. Daarom hebben we onderzocht wat er inhoudelijk speelt in de gemeenten met meer dan 10 cliënten per 10.000 inwoners. Er blijkt een aantal vaak terugkomende verklaringen te zijn:

- Aanwezigheid van een **penitentiaire inrichting, TBS-kliniek of forensisch beschermd wonen**.
- Een hoog aantal **GGZ-bedden** per inwoner. Dit suggereert dat de schoning voor GGZ-cliënten niet volledig is, mogelijk omdat de betreffende dataset niet volledig is.¹⁴¹
- Daarnaast is (specialistische) **vrouwenopvang of maatschappelijke opvang** mogelijk een verklaring.
- Voor **jeugdhulp** lijkt wel goed geschoond te kunnen worden. Wel is het gezien de ca 1000 cliënten die instromen via residentiële jeugdhulp van belang om hier rekening mee te houden in de kostenregeling.

¹⁴¹ Deze toets is gedaan met twee verschillende datasets, maar de schoning blijft onvolledig.

Deze analyse bevestigt dat het van belang is om bij de vormgeving van de kostenregeling / woonplaatsbeginsel rekening te houden met instroom vanuit andere kaders. De definitie van 'herkomst' is namelijk van grote invloed op het patroon en bepaalt de mate waarin het mogelijk is om de middelen objectief te verdelen. Een randvoorwaarde voor een objectief verdeelmodel is dat gemeenten met dit soort locaties niet als gemeente van herkomst geteld worden, dus dat dit de gemeente moet zijn voorafgaand aan verblijf wegens zorg of justitieel traject. Een dergelijke definitie komt overeen met het nieuwe woonplaatsbeginsel in de Jeugdwet.

In de praktijk zal het probleem met de uitschieters zich dan niet voordoen. Er is echter wel het risico dat dergelijke uitschieters de regressieanalyse vertekenen (zie ook paragraaf 11.3). Voor de analyse is er daarom voor gekozen om de hoogste uitschieters (meer dan 10 cliënten per 10.000 inwoners) buiten beschouwing te laten.

Reflectie op het landelijke patroon

De herkomstanalyse suggereert dat sprake is van twee mechanismen die verantwoordelijk zijn voor de scheve verdeling van het BW-aanbod:

- **Aanbod concentreert vraag.** Het effect van verhuisbewegingen is bekend uit andere onderzoeken. Ook uit deze analyse blijkt dat een niet-verwaarloosbaar aantal mensen verhuist naar een andere gemeente om daar beschermd te wonen en dat dit niet evenredig verdeeld is over het land.
- **Aanbod schept vraag.** Uit de analyse blijkt dat uit regio's waar veel beschermd wonen aanwezig is ook meer mensen instromen. Dit kan verschillende oorzaken hebben, bijvoorbeeld dat mensen minder hoeven te verhuizen waardoor de drempel om in te stromen kleiner is, of omdat het aanbod gemakkelijker gevonden wordt.

Het is van belang om te benadrukken dat deze situatie gegroeid is onder de AWBZ. Bij invoering van een objectief verdeelmodel staan gemeenten aan de lat om de historisch gegroeide scheefheid om te buigen. Zowel de commissie-Dannenbergh als het Expertiseteam hebben dit als toekomstvisie benoemd. Het is echter een aanzienlijke opgave en een groter vraagstuk dan enkel de afbouw van intramurale voorzieningen. De zorginfrastructuur, maar ook bijvoorbeeld de tolerantie ten opzichte van ongebruikelijk gedrag van burens, is in de betreffende gemeenten immers ingericht op de aanwezigheid van beschermd wonen. De analyse, en het daarop gebaseerde verdeelmodel dat in de volgende paragraaf besproken wordt, kwantificeren deze opgave.

Betekenis voor de regressieanalyse

Beide bovenstaand beschreven mechanismen bemoeilijken een objectieve verdeling, omdat het landelijke patroon slechts beperkt door objectieve kenmerken van gemeenten te verklaren is. De betekenis voor de twee mechanismes voor de analyse is echter verschillend.

- Voor het '**aanbod concentreert vraag**'-effect heeft het Expertiseteam het belang van een kostenregeling of woonplaatsbeginsel benadrukt, aangevuld met een vangnet. In de praktijk levert dit mechanisme dus geen probleem voor de verdeling op mits de gekozen kostenverrekening corrigeert voor instroom uit ander verblijf. In de analyse is het echter niet mogelijk om (volledig) voor andere kaders te schonen. Daardoor is de dataset waar de objectieve verdeling op gebaseerd wordt 'vervuild' door instroom die eigenlijk aan een andere gemeente toegerekend moet worden. Hiervoor corrigeren we deels door de grootste uitschieters uit de analyse te verwijderen, maar een volledige correctie is niet mogelijk. Dat betekent dat het de verklaaringsgraad van het model door deze data beperkt zal zijn.

- Het ‘aanbod-schept-vraag’-mechanisme betreft een historisch gegroeide situatie. Ook die kan niet door objectieve kenmerken verklaard worden. Zowel het Expertiseteam als de commissie Dannenberg hebben dit onderkend, en in hun visie aangegeven dat het wenselijk is om deze historisch gegroeide scheefheid om te buigen naar een situatie die meer recht doet aan de verdeling van de populatie over Nederland. Dit vergt echter een omvangrijke transformatie, waar voldoende tijd voor nodig is. Het Expertiseteam heeft de overgangstermijn gesteld op 10 jaar. In de techniek uit ook deze scheefheid zich in een lage verklaringsgraad van het model: de historische component van de huidige situatie wordt immers niet verklaard door een model.

De kostenregeling en een goed ingroeipad zijn daarom van essentieel belang om de objectieve verdeling in de praktijk goed te laten werken. Om te toetsen of deze elementen in samenhang leiden tot de juiste verdeling van middelen is een evaluatie na drie jaar overeengekomen.

14.7 Objectief verdeelmodel beschermd wonen: regressieanalyse

In deze paragraaf gaan we in op de regressieanalyse die gedaan is op basis van de instroom per gemeente van herkomst die in de vorige paragraaf beschreven is. De methode die voor de regressieanalyse gehanteerd wordt, is hetzelfde als voor de andere clusters en ook opbouw van dit stuk is gelijk aan die van de andere clusters, die beschreven zijn in hoofdstuk 12.

Afwegingen en randvoorwaarden voor de verdeling

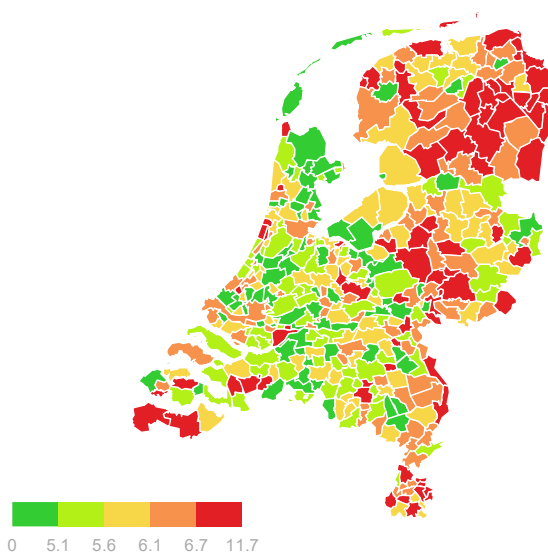
Vanuit verschillende besprekingen en bijeenkomsten is een aantal randvoorwaarden voor de verdeling tot stand gekomen. Deze randvoorwaarden zijn geformuleerd in samenspraak met de deelnemers aan de themabijeenkomsten beschermd wonen van de begeleidingscommissie, het voorbereidend directeurenoverleg beschermd wonen en de stuurgroep.

Gezien de historisch gegroeide situatie kan een lage verklaringsgraad verwacht worden

Zoals eerder benoemd kan bij beschermd wonen een relatief lage verklaringsgraad verwacht worden, zowel op gemeentelijk als regionaal niveau. Dit hangt samen met de eerder genoemde historisch gegroeide scheefheid. Het doel van de regressieanalyse is om binnen deze scheefheid de objectieve kenmerken te vinden die het gebruik van beschermd wonen verklaren. De resulterende objectieve verdeling mag daarmee ook verwacht worden toekomstbestendig te zijn in het licht van de richting die door het Expertiseteam is aangegeven. De verklaringsgraad van de verdeling zal echter wel laag zijn.

Beperkt gewicht voor maatstaf hoge zorgkosten

De eerste maatstaf die aan het model toegevoegd wordt, is de maatstaf hoge zorgkosten. Deze maatstaf is niet goed uitlegbaar (het betreft het aantal mensen met meer dan € 50.000 aan zorgkosten in de Zvw), en fluctueert sterk over de jaren heen. Er is echter wel samenloop van gemeenten met hoge zorgkosten in de Zvw met gemeenten met een hoge instroom in beschermd wonen (zie ook de figuur hiernaast). Gezien de relatief hoge correlatie is besloten de maatstaf wel in het model te behouden, maar werd het wenselijk geacht om het gewicht niet te hoog te maken.



Figuur 86 Geografische verdeling maatstaf hoge zorgkosten per 1.000 inwoners.

Geen maatstaf sociale huurwoningen

De maatstaf sociale huurwoningen kwam met een relatief groot negatieve gewicht in het model. Een negatief teken voor sociale huurwoningen kan verwacht worden als dit een goede maat is voor de beschikbaarheid van sociale huurwoningen. Naar aanleiding van het gedrag in het model werd echter benoemd dat een grote voorraad sociale huurwoningen niet betekent dat deze ook beschikbaar zijn. Het aantal sociale huurwoningen is onvoldoende betrouwbaar als maat voor de beschikbaarheid van huurwoningen om met een groot negatief gewicht in de verdeling op te nemen.

Geen negatief gewicht per inwoner

Veel van de modellen hadden een negatief gewicht per inwoner. Dit werd onwenselijk geacht omdat het lastig uitlegbaar is. Een negatief gewicht per inwoner kan opgelost worden door drempels of door het gewicht per inwoner handmatig op nul te stellen (zie ook paragraaf 11.4). Dit laatste gaat wel ten koste van de verklaaringsgraad. De stuurgroep heeft deze aspecten zorgvuldig tegen elkaar afgewogen en kwam tot de conclusie dat een negatief gewicht per inwoner niet wenselijk is. In het geval van beschermd wonen speelt mee dat een negatief gewicht per inwoner leidt tot een hoger gewicht voor de maatstaf hoge zorgkosten. Zoals eerder opgemerkt, is dit onwenselijk.

Geen negatief gewicht voor omgevingsadressendichtheid

In de begeleidingscommissie en stuurgroep is besproken dat een negatief gewicht voor de maatstaf omgevingsadressendichtheid niet inhoudelijk uitlegbaar is. De maatstaf kwam met een sterk negatief gewicht in het model. Hoewel een klein negatief gewicht eventueel te verdedigen zou kunnen zijn vanuit het effect van krimp en eenzaamheid, is er geen inhoudelijke achtergrond voor een groot negatief gewicht.

Bij voorkeur geen maatstaf bijstandsontvangers

Naar aanleiding van de discussie rond de maatstaf bijstandsontvangers in het cluster participatie is afgesproken dat het totale gewicht van de maatstaf bijstandsontvangers over alle clusters heen niet meer dan € 5000 per huishouden in de bijstand mag bedragen. Voor beschermd wonen geldt, nog meer dan voor het cluster Wmo, dat de (conjunctuurgevoelige) dynamiek van de maatstaf bijstandsontvangers anders is dan de dynamiek van de kosten. Daarom is een voorkeur uitgesproken om geen maatstaf bijstandsontvangers op te nemen in de verdeling beschermd wonen.

De weg naar een model

Om tot een set van mogelijke modellen te komen, zijn we uitgegaan van het basismodel dat geconstrueerd is met de gebruikelijke methode van regressieanalyse. Vervolgens hebben we stapsgewijs een aantal bijstellingen gedaan om te zorgen dat het model aan de eerder geformuleerde randvoorwaarden voldoet. Dit leidde tot vier varianten, die in Bijlage X nader toegelicht staan:

- **Variante 1** (zie Bijlage X.1) is het basismodel, waarin geen handmatige bijstellingen gedaan zijn. Deze heeft een verklaringsgraad van 49% met 12 maatstaven.
- Een nadeel van variant 1 is dat sociale huurwoningen, omgevingsadressendichtheid en inwoners een negatief gewicht hebben. In **variant 2** (zie Bijlage X.2) zijn negatieve gewichten voor sociale huur en omgevingsadressendichtheid niet toegestaan. Daardoor komen ook enkele andere maatstaven niet terug in het model. De verklaringsgraad van dit model is 45%, met 6 maatstaven.
- In variant 2 heeft de maatstaf inwoners nog steeds een negatief gewicht. Daarom is in **variant 3** (zie Bijlage X.3) het gewicht per inwoner op 0 geforceerd. De verklaringsgraad hiervan is 38% en het model kent 5 maatstaven.
- Vanwege de lage verklaringsgraad van variant 3 is onderzocht wat het effect zou zijn als voor beschermd wonen afgeweken wordt van de standaard methodiek en vanuit variant 3 het model verder gebouwd wordt op basis van de gehele maatstaven-set. Het blijkt dat in dat geval het gemiddeld gestandaardiseerd inkomen toegevoegd wordt met een negatief gewicht en de verklaringsgraad van het model laat toenemen tot 40% (zie Bijlage X.4). Deze toename in verklaringsgraad wordt echter vooral veroorzaakt doordat de maatstaf personen met hoge zorgkosten in gewicht toeneemt. Deze maatstaf is slecht uitlegbaar en kent grote fluctuaties van jaar op jaar.

Resultaat: het objectief verdeelmodel voor Beschermd Wonen

Op basis van bovenstaande overwegingen hebben de begeleidingscommissie en de stuurgroep besloten dat variant 3 het beste tegemoetkomt aan de geformuleerde randvoorwaarden en de huidige – historisch gegroeide – situatie.

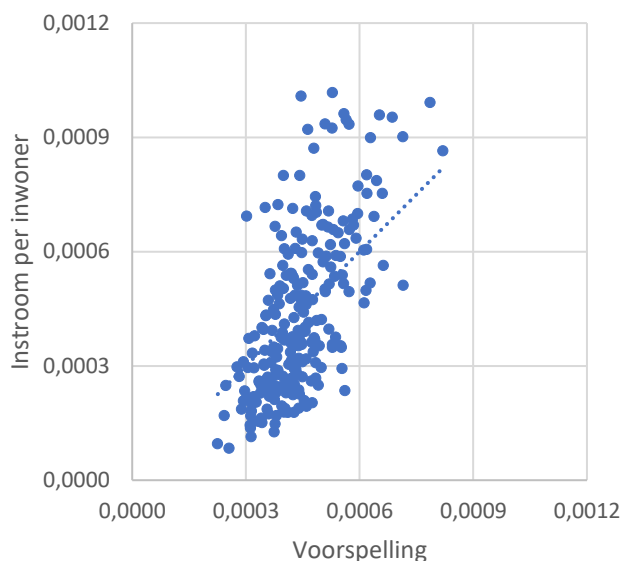
Variante drie zoals hierboven omschreven heeft weliswaar een lage verklaringsgraad, maar is tegelijkertijd als enige model gevrijwaard van grote bezwaren: het is stabiel, inhoudelijk uitlegbaar en kent geen negatieve prikkelwerking. Daarnaast is een lage verklaringsgraad voor beschermd wonen goed uitlegbaar.

Tabel 53 Het objectieve verdeelmodel voor Beschermd Wonen

Maatstaf	Gewicht (bedrag per eenheid)	Percentage verdeeld landelijk
Hoge zorgkosten	€ 1.281,29	10%
Aantal EPA patiënten	€ 3.533,52	50%
Oppervlakte land	€ 3.760,75	8%
Klantenpotentieel regionaal	€ 21,11	24%
Vast bedrag	€ 290.087,82	8%

De voorspelling en de werkelijke instroom per inwoner zijn weergegeven in de figuur hiernaast voor alle gemeenten die meegenomen zijn in de regressieanalyse. In Bijlage X.3 zijn de aandachtspunten ten opzichte van het beoordelingskader afgezet. De belangrijkste aandachtspunten zijn:

- De lage verklaringsgraad. Deze is inhoudelijk goed uitlegbaar, maar roept veel vragen op bij gemeenten.
- Een deel van het budget wordt verdeeld aan de hand van hoge zorgkosten in de Zvw. Dat is een instabiele maatstaf met beperkte uitlegbaarheid. Tegelijkertijd wordt slechts een klein deel van het budget aan de hand van deze maatstaf verdeeld, terwijl de maatstaf kwantitatief de best verklarende factor voor het landelijke patroon is.
- Een aandachtspunt is dat enkele zeer kleine gemeenten zeer hoge budgetten per inwoner krijgen wegens het vaste bedrag. In de eerste jaren van het ingroeipad is dit geen probleem en zorgt het er juist voor dat deze gemeenten de kosten voor een enkele cliënt kunnen dragen. Op lange termijn zal de kostenstructuur er waarschijnlijk echter anders uitzien. Daarnaast is een vast bedrag niet herindelingsbestendig. Het is daarom van belang dat aandacht besteed wordt aan het vaste bedrag in de evaluatie van de modellen, zodat de verdeling indien nodig hierop bijgesteld worden.



Figuur 87 De voorspelling en werkelijke instroom in beschermd wonen voor alle gemeenten in de dataset.

De verdeling beschermd wonen heeft zoals verwacht een lage verklaringsgraad. Dit wordt deels verklaard door de aanwezigheid van een aantal uitschieters: de afwijking van de punten linksboven in de grafiek wordt waarschijnlijk (deels) verklaard door de aanwezigheid van instellingen waardoor veel instroom uit andere kaders plaatsvindt. Voor dit effect is weliswaar deels geschoond door gemeenten met de hoogste instroom uit de analyse te verwijderen, maar deze correctie is waarschijnlijk niet volledig, ook omdat we terughoudend zijn geweest in het verwijderen van gemeenten uit de analyse. In de praktijk zou het aansluitverschil voor deze gemeenten opgelost moeten worden met een goede kostenregeling.

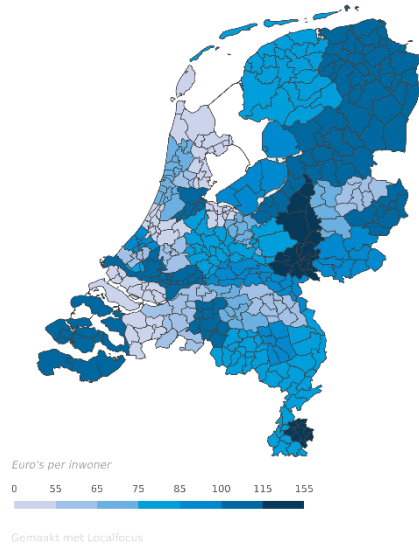
Een andere oorzaak van de lage verklaringsgraad is de eerder beschreven historisch gegroeide scheefheid. Deze scheefheid wordt – conform de adviezen van de commissie-Dannenbergen en het Expertiseteam – niet gereproduceerd door het model. Daardoor ontstaan afwijkingen tussen de instroom en de voorspelling. Dit is ook de reden dat het Expertiseteam aangegeven heeft dat er een ingroeipad van 10 jaar nodig is om toe te groeien naar de nieuwe situatie. De uitwerking van dit ingroeipad wordt besproken in de volgende paragraaf.

Vergelijking met het oude model

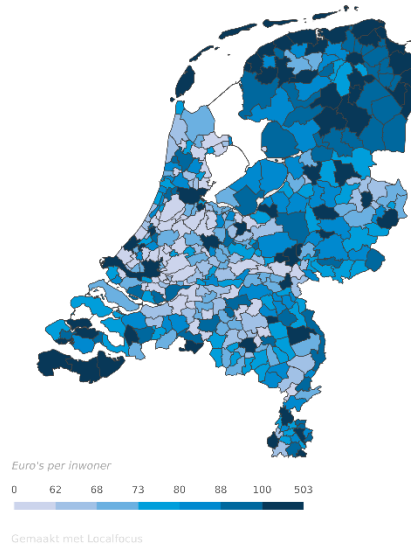
Een vergelijking met het oude model beschermd wonen is maar beperkt relevant. De beleidsuitgangspunten (met name dat mensen ondersteund worden in de eigen omgeving en dat er een kostenregeling komt) zijn zo fundamenteel veranderd, dat het oude verdeelmodel

niet volstaat voor de toekomstige opgaven. Desondanks tonen wij hoe het verdeelmodel zich na het ingroepiad van 10 jaar verhoudt tot de oude verdeling. Dit is weergegeven in Figuur 88.

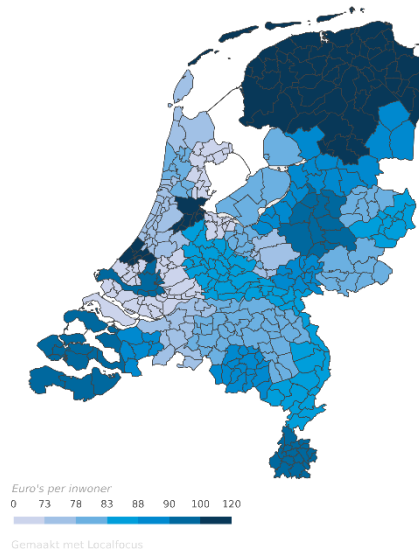
Beschermd Wonen budget per inwoner



Beschermd wonen voorspelling per inwoner



Beschermd wonen voorspelling per regio



Figuur 88 Overzicht van budget en verdeling voor het cluster beschermd wonen over het land. Linksboven: budget naar regio's. Rechtsboven: objectieve verdeling naar gemeenten. Linksonder: objectieve verdeling naar regio's.

In deze figuur zijn drie landkaarten met verdelingen opgenomen:

- Linksboven is het **huidige budget** per inwoner voor beschermd wonen weergegeven. Deze verdeling is op basis van de regio-indeling van 2017.
- De figuur rechtsboven laat de **voorspelling per gemeente** zien op basis van het objectieve verdeelmodel. Dit verdeelmodel voorspelt een hoeveelheid cliënten per gemeente. Aan de hand van het totaal aantal cliënten en het macrobudget voor het cluster beschermd wonen uit 2017 is het echter mogelijk om hiermee een voorspelling te doen voor de financiële verdeling per gemeente.
- In de figuur linksonder is het resultaat van dezelfde **objectieve verdeling op regioniveau** te zien.

Uit deze figuren kan een aantal relevante bevindingen afgeleid worden, ook in vergelijking met de huidige instroom in beschermd wonen die in Figuur 85 getoond is.

- Het huidige instroompatroon in beschermd wonen (Figuur 85) is **minder uitgesproken** dan de huidige budgetverdeling;
- De voorspelling per inwoner **volgt het instroompatroon** op hoofdlijnen redelijk goed. De scheefheid wordt niet volledig gereproduceerd, wat past bij het streven om de historisch gegroeide scheefheid op termijn af te bouwen;
- Ook tussen de nieuwe verdeling op regioniveau en de historische verdeling zijn **overeenkomsten** in welke regio's hoog en laag uitkomen;
- Uiteraard laat dat onverlet dat de **herverdeeleffecten** zelfs op regioniveau aanzienlijk kunnen zijn.

Zoals te zien in Figuur 88, leidt de nieuwe verdeling dus zoals verwacht voor herverdeeleffecten. Dit is in lijn met de uitgangspunten van de commissie-Dannenberg en het Expertiseteam, waarin ook uitgesproken is dat een passend ingroeipad van belang is. In de volgende paragraaf gaan we in op het ingroeipad om tot de nieuwe verdeling te komen.

14.8 Ingroeipad voor de objectieve verdeling

Zoals uit de vorige paragrafen bleek, leidt een objectief model tot een aanzienlijk andere verdeling van middelen, samenhangend met een andere spreiding van het voorzieningenniveau. Het Expertiseteam heeft hiervoor een nader te bepalen ingroeipad van 10 jaar geadviseerd. In deze paragraaf werken we de vorm van dit ingroeipad uit.

Het Expertiseteam heeft drie belangrijke ingrediënten geformuleerd voor het ingroeipad:

- Het ingroeipad duurt in totaal **tien jaar** (2022 – 2031), om voldoende tijd te geven voor de transformatie die nodig is voor de beoogde landelijke beweging.
- Centrumgemeenten blijven verantwoordelijk voor de uitvoering van BW voor **bestaande cliënten**. Regiogemeenten worden verantwoordelijk voor nieuwe cliënten. Op die manier wordt continuïteit van zorg geboden aan bestaande cliënten. Dit is van belang voor deze cliënten, die gebaat zijn bij rust rondom hun persoonlijke situatie¹⁴².
- Een **nieuwe cliënt** is een inwoner die (a) het afgelopen jaar (365 dagen teruggerekend vanaf de datum dat de client zich meldt) geen aanvraag heeft gedaan voor en geen gebruik heeft gemaakt van een (b) BW-voorziening in de regio waar hij/zij zich meldt.¹⁴³

Uit het advies van het Expertiseteam volgt dat het ingroeipad twee verschillende verschuivingen moet faciliteren:

- de **doordecentralisering binnen de regio's**, waarin bovengenoemde balans van belang is;
- de **herverdeling van middelen over het land** die een herverdeling tussen de regio's inhoudt, die tegemoet moet komen aan de transformatieopgave. Voor deze beweging heeft het Expertiseteam een ingroeipad van 10 jaar geadviseerd.

In het ingroeipad moet echter ook de balans worden gevonden tussen regiogemeenten en centrumgemeenten:

¹⁴² Advies Expertiseteam MO BW, p. 16

¹⁴³ In het advies van het Expertiseteam is een iets andere definitie opgenomen. Deze bleek echter niet volledig in lijn met de intentie van het Expertiseteam. Daarom heeft de VNG commissie ZJO in overleg met het Expertiseteam besloten om de definitie aan te passen.

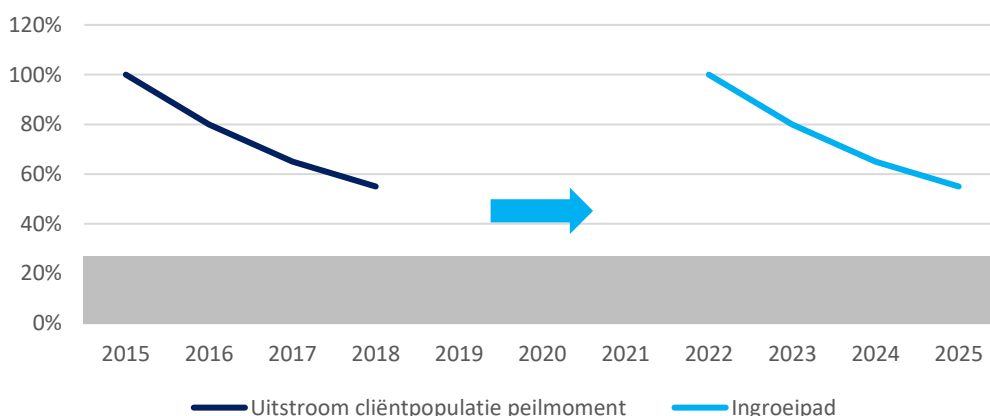
Andersson Elffers Felix

- Het **budget voor regiogemeenten** in het objectieve model moet voldoende snel opgebouwd worden, zodat de regiogemeenten de zorg voor nieuwe cliënten kunnen gaan vormgeven;
- Het **budget voor centrumgemeenten** moet voldoende traag afgebouwd worden, zodat zij de zorg voor bestaande cliënten kunnen blijven verzorgen.

Het is dus van belang dat het ingroeipad voor de doordecentralisatie de in- en uitstroom voor de populatie volgt. Daarom onderzoeken we de uitstroom uit beschermd wonen in het verleden, zodat we op basis daarvan een onderbouwde voorspelling kunnen doen van de in- en uitstroom in de toekomst. Onderstaand gaan we nader in op de vormgeving van het ingroeipad van het historische naar het objectieve budget (van centrumgemeenten naar alle gemeenten), vervolgens combineren we dit met een ingroeipad tussen regio's.

Werkwijze voor het ontwerpen van een ingroeipad van historisch naar objectief

Om een ingroeipad te ontwerpen, is een analyse nodig van de in- en uitstroom van cliënten uit BW. Om tot een voorspelling te komen, onderzoeken we de uitstroom van de afgelopen jaren onder de aanname dat het uitstroomprofiel de komende jaren vergelijkbaar is met de afgelopen jaren. We passen het uitstroomprofiel van de afgelopen jaren dus toe op de komende jaren. Deze werkwijze is schematisch weergegeven in onderstaande figuur.



Figuur 89 Illustratie van werkwijze waarbij ingroeipad bepaald wordt op basis van uitstroom in het verleden.

De grijze balk in de afbeelding geeft het deel van de cliënten weer dat onder de Wlz komt te vallen. Hiervan is eerder een inschatting gemaakt door HHM, maar de omvang van deze balk is op voorhand niet bekend.

Om het uitstroomprofiel van de cliëntenpopulatie te kunnen bepalen, is gebruik gemaakt van CBS-microdata.

Nieuwe en bestaande cliënten

De analyse is gebaseerd op de uitstroom. De reden hiervoor hangt samen met de beschikbaarheid van gegevens. Gegevens worden door de jaren heen completer. Een 'nieuwe cliënt' in de gegevens hoeft dus niet daadwerkelijk een nieuwe cliënt te zijn, maar kan ook samenhangen met een registratieprobleem in eerdere jaren. Aangezien de registraties steeds beter worden, is de uitstroom een betrouwbaarder maat.

Om uit te kunnen gaan van uitstroom, is de definitie van een nieuwe cliënt vertaald naar die voor een bestaande cliënt.

Definitie bestaande cliënt

Een bestaande cliënt is iemand die momenteel onder verantwoordelijkheid van een centrumgemeente gebruik maakt van BW of dat het afgelopen jaar gedaan heeft in de regio waar hij of zij een aanvraag doet.

Het ingroeipad moet een financiële vertaling zijn van bovenstaande definitie: het budget moet gemiddeld net zo snel overgeheveld worden van centrumgemeenten naar regiegemeenten als cliënten in- en uitstromen.

Aan de hand van bovenstaande definitie kunnen we bepalen welke cliënten wél in het ene jaar, maar niet in het volgende jaar gebruik hebben gemaakt van een BW-voorziening; zij zijn uit BW gestroomd. We tellen dus het aantal inwoners vanaf een vast beginmoment (1-1-2015) dat per maand/jaar uit is gestroomd. Het deel van het macrobudget dat nog op historische gronden verdeeld moet worden, wordt dan bepaald aan de hand van het percentage cliënten dat na een bepaalde periode nog in BW zit.

Stappen in de analyse voor het ingroeipad van historisch naar objectief budget op basis van microdata

In deze paragraaf beschrijven we kort de technische stappen in de bovenstaand beschreven werkwijze. Een uitgebreide omschrijving van de werkwijze is opgenomen in Bijlage Y.

Stap 1: basisanalyse

We bepalen de uitstroom per tijdsperiode (30 dagen). We hebben dit gedaan op basis van twee verschillende bronnen: gegevens over eigen bijdragen vanuit het CAK, en GMSD-gegevens. Doel daarvan was te bepalen of deze analyse ons in staat stelt om tot een betrouwbaar ingroeipad te komen, en welke dataset in het vervolg het beste gehanteerd kon worden. De datasets verschillen namelijk op enkele punten:

- De GMSD bevat een **half jaar extra** gegevens;
- De GMSD bevat meer **cliënten**;
- De GMSD bevat ook cliënten die beschermd wonen **met een PGB of zonder wooncomponent**, deze ontbreken in de CAK;
- De GMSD bevat van sommige centrumgemeenten niet voor alle jaren data, dus binnen deze dataset gebruiken we alleen de **19 centrumgemeenten** die er in alle jaren aan hebben meegedaan.

Binnen beide datasets zijn we uitgegaan van cliënten die op 1-1-2015 in BW zaten, en hebben voor deze cliënten gekeken wat de einddatum van hun traject was. Als een cliënt twee trajecten had waar meer dan een jaar tussen zat, hebben we alleen het eerste traject meegeteld. Als er minder dan een jaar tussen zat, hebben we – in lijn met de definitie van bestaande client – de einddatum van het tweede traject aangehouden.

In de uitstroom na drie jaar was een klein verschil zichtbaar tussen beide datasets:

- Volgens de **CAK-data** verbleef 62,9% van de aanvankelijke cliënten nog in BW;
- Volgens de **GMSD-data** was dit 59,1%.

Hoewel de cijfers niet voor beide datasets exact hetzelfde zijn, zijn de afwijkingen voldoende klein om te concluderen dat we voor het vervolg verder konden met een van beide datasets.

Gezien de eerder genoemde verschillen is ervoor gekozen om de GMSD-set als uitgangspunt te gebruiken.

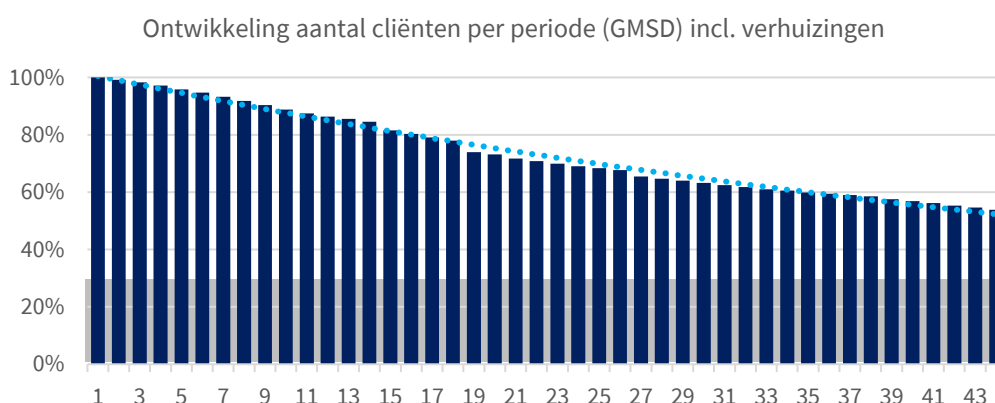
Toelichting: verschillende datasets voor verschillende vraagstellingen

De dataset die gebruikt wordt voor het bepalen van het ingroeipad is anders dan die voor het bepalen van de verdeling. Dit hangt samen met het verschil in vraagstelling voor beide onderdelen. Voor de verdeling is het vooral van belang dat alle regio's in het land op een vergelijkbare manier vertegenwoordigd zijn, zodat de onderlinge verhoudingen onderzocht kunnen worden. Voor het ingroeipad is het juist ook van belang dat verschillende typen cliënten zijn vertegenwoordigd, bijvoorbeeld ook cliënten met een PGB.

Stap 2: aanscherping analyse

Eerder is de vastgestelde definitie van "nieuwe cliënt" benoemd, en de daaruit afgeleide definitie van "bestaande cliënt". Die definities betekenen onder andere dat een cliënt geen bestaande cliënt meer is als hij verhuist naar een andere regio, ook als hij daar binnen een jaar na einde van een eerder traject in de vorige regio gebruik maakt van beschermd wonen.

Deze cliënten moeten we dus ook meetellen als uitstroom. Daarom hebben we de oorspronkelijke analyse aangescherpt, waarbij de einddatum van het traject in de eerste regio telt als de datum van uitstroom. Dit betekent dat het aantal cliënten dat na 3 jaar nog bestaande cliënt is, verder daalt van 59,1% naar 58,6% (0,5% van de cliënten is dus binnen een jaar na uitstroom in één regio beschermd gaan wonen in een andere regio). Het volledige uitstroomprofiel van alle regio's over de tijd is weergegeven in de onderstaande grafiek.



Figuur 90 Ontwikkeling van het aantal cliënten, inclusief verhuizingen op basis van de GMSD-dataset. In grijs is de omvang van groep die verwacht wordt naar de Wlz te stromen weergegeven. Op de x-as staat het aantal periodes van 4 weken sinds de start van de analyse.

In de grafiek is te zien dat de uitstroom van een vaste groep cliënten langzaam afneemt. Dat is inhoudelijk ook goed te begrijpen: van de groep die overblijft, zal immers niet jaarlijks hetzelfde aantal uitstromen als van de oorspronkelijke groep.

Stap 3: Toets op uitkomsten

Er zal sprake zijn van één landelijk ingroeipad. Dat kan tot knelpunten leiden als de uitstroom van cliënten erg verschilt van regio tot regio. Daarom hebben we de uitstroom na 3,5 jaar per regio vergeleken.

De verschillen tussen de regio's zijn soms fors. Mogelijke oorzaken hiervoor zijn verschillen in de populatie – en daarmee zwaarte van de doelgroep, uitstroombmogelijkheden, en beleid van de centrumgemeenten in de onderzochte jaren. Een andere belangrijke verklaring is dat een deel van de blijvende cliënten in de toekomst onder de Wlz zal vallen. Het aandeel toekomstige Wlz-clieënten verschilt tussen regio's, waardoor ook het uitstroombprofiel van de totale cliëntpopulatie verschilt. Deze verschillen zullen naar verwachting verminderen als deze doelgroep de Wlz instroomt.

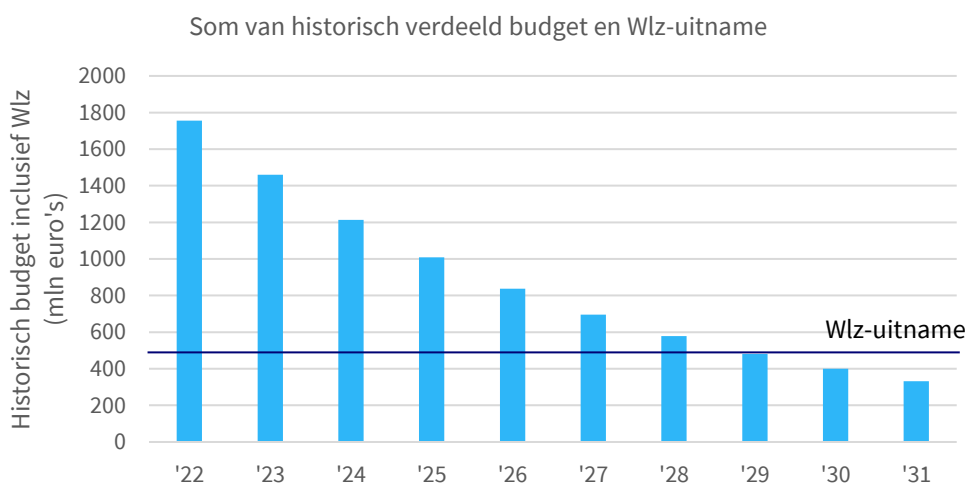
De verschillen benadrukken ook het belang van samenwerking en financiële afspraken tussen gemeenten. Het ingroeipad is gebaseerd op een gemiddelde over het land, en voor een individuele gemeente kan het beeld anders zijn.

Stap 4: financiële vertaling

Vanuit de bovenstaande uitkomsten kan de vertaling gemaakt worden naar een ingroeipad. Daarbij zijn drie elementen van belang.

- De wijze waarop de analyse over 3,5 jaar toegepast wordt over een langere periode. Het ingroeipad duurt immers langer dan 3,5 jaar, maar de analyse heeft betrekking op data voor deze periode. Daarom moeten we de data van 3,5 jaar **extrapoleren** naar een langere periode. Dat betekent dat de lijn die in Figuur 90 weergegeven is doorgetrokken wordt door een formule toe te passen die op basis van het uitstroombprofiel bepaald is.
- De **duur** van het ingroeipad: op basis van de geëxtrapolerde data kan bekeken worden hoe lang het ongeveer duurt tot de bestaande cliënten uitgestroomd zijn, en het historisch verdeeld budget dus volledig overgegaan zou moeten zijn in het objectief verdeelde budget. Daarbij is de precieze duur wel afhankelijk van de omvang van de groep cliënten die in de Wlz stroomt.
- Vervolgens moet het geëxtrapolerde uitstroombprofiel vertaald worden naar een **financieel ingroeipad**. Zo wordt zichtbaar hoe de middelen per jaar verdeeld moeten worden.

Het resultaat van deze vertaling is een ingroeipad van iets minder dan 7 jaar, afhankelijk van de omvang van de Wlz-uitname. Dit ingroeipad is weergegeven in Figuur 91.



Figuur 91 Ingroeipad voor de doordecentralisatie op basis van de uitstroombanalyse

Als de Wlz-uitname groter is, wordt het ingroeipad korter, en als hij kleiner is, wordt het juist langer. De stappen van jaar op jaar staan wel vast, aangezien deze zijn gebaseerd op de feitelijke uitstroom.

Combinatie met een ingroeipad tussen regio's

In de voorgaande paragrafen is toegelicht hoe we zijn gekomen tot het ingroeipad voor de doordecentralisatie, uitgaande van de overgang van bestaande naar nieuwe cliënten. Naast de beweging naar de doordecentralisatie moet het ingroeipad ook een beweging tussen regio's faciliteren: sommige regio's hebben van oudsher veel aanbod in verhouding tot hun eigen vraag, andere weinig. Volgens de visie van de commissie Dannenberg en het advies van het Expertiseteam moeten sommige dus aanbod opbouwen en andere afbouwen. Dit verloopt volgens een ander tijdpad dan de in- en uitstroom van cliënten, en het ingroeipad moet ook aan dit tijdpad tegemoetkomen. Het Expertiseteam heeft hiervoor een periode van tien jaar geadviseerd, die dus langer is dan de hiervoor berekende zeven jaar voor de doordecentralisatie.

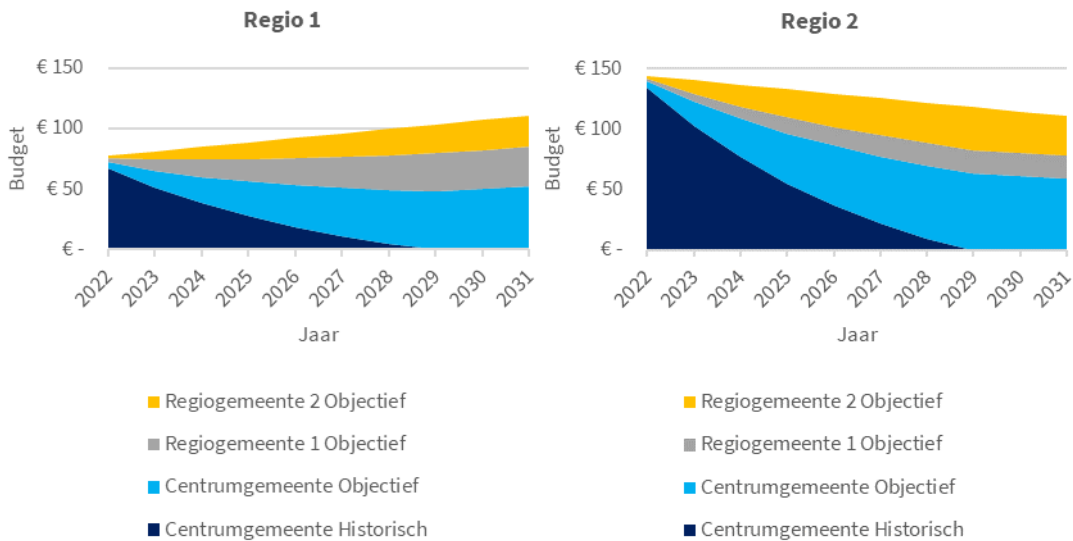
Het ingroeipad moet zowel tegemoetkomen aan de tijdslijnen van de doordecentralisatie als aan de tijdslijnen van de op- en afbouw. Daarom wordt voor de overheveling van het budget van centrumgemeenten naar regiogemeenten het exponentiële ingroeipad aangehouden dat toegelicht is in de vorige paragraaf. Dit wordt gecombineerd met een lineair ingroeipad tussen regio's van tien jaar, conform het advies van het Expertiseteam. Daarvoor worden alle objectieve budgetten van de gemeenten in dezelfde regio zodanig geschaald, dat er op regionaal niveau stapsgewijs toegegroeid wordt van de omvang van het historische budget naar de uiteindelijke omvang van het objectieve budget voor die regio. De werkwijze hiervoor is als volgt.

1. Bepalen budget op regionaal niveau	Voor elke regio wordt het verschil tussen het huidige budget op regioniveau en het uiteindelijke budget op regioniveau berekend. Het budget op regioniveau wordt gedurende de ingroeiperiode jaarlijks met 10% van dit verschil aangepast.
2. Bepalen historisch budget van de centrumgemeente in de regio	Het historische gedeelte van het regionale budget wordt bepaald aan de hand van het exponentiële ingroeipad dat beschreven is in de vorige paragraaf.
3. Verdelen van het objectieve budget binnen de regio	Het verschil tussen het totale budget in de regio en het historische budget dat bij de centrumgemeente blijft wordt binnen de regio verdeeld naar rato van de uitkomsten voor het objectieve verdeelmodel voor de gemeenten binnen de regio.

We illustreren het effect van dit ingroeipad aan de hand van een zo eenvoudig mogelijk hypothetisch voorbeeld, dat bestaat uit twee regio's, elk met een (voormalig) centrumgemeente en twee regiogemeenten.

- De centrumgemeente van regio 1 ontvangt bij aanvang van de doordecentralisatie € 100 historisch budget, die van regio 2 ontvangt € 200. Gemiddeld kregen ze dus € 150.
- Uitgaande van een Wlz-uitname van 26% van het macrobudget blijft daar respectievelijk € 74 en € 148 van over.
- Voor beide regio's komt het objectieve budget na het ingroeipad uit op € 111. Dit is € 150 minus 26% Wlz-uitname, het totale budget van de twee regio's blijft dus gelijk.

Het ingroei-pad voor beide regio's en de verschillende gemeenten binnen de regio's is weergegeven in onderstaande figuur.



Figuur 92 Fictief voorbeeld om het effect van het ingroei-pad te illustreren

Zoals te zien is in bovenstaande figuur, neemt het budget voor de elk van de regio's in totaal lineair toe of af. Het historische budget bouwt de eerste jaren wel met een exponentieel profiel af, en wordt vervangen door het objectieve budget.

Reflecties op de resultaten en conclusie

In deze analyse hebben we op basis van historische uitstroom een extrapolatie gemaakt van de verwachte toekomstige uitstroom en het bijbehorende ingroei-pad. Dit ingroei-pad past het beste in de verwachte overgang van bestaande cliënten, waarvoor de verantwoordelijkheid bij de centrumgemeenten ligt, naar nieuwe cliënten, waarvoor de verantwoordelijkheid bij alle gemeenten ligt.

Op basis van de huidige inschatting van de Wlz-uitname, is het ingroei-pad korter dan de tien jaar die geadviseerd is door het Expertiseteam. Daarom is het advies om een ingroei-pad te hanteren dat beide bewegingen faciliteert:

- De **landelijke herverdeling** verloopt in tien gelijke stappen en duurt van 2022 tot 2031.
- Het **ingroei-pad binnen de regio**, dat samenhangt met de doordecentralisatie, verloopt in de stappen op basis van de hierboven onderbouwde exponentiële curve en is qua duur afhankelijk van de omvang van de Wlz-uitname. De verwachting is op dit moment dat dit ingroei-pad ongeveer 7 jaar zal duren.

Randvoorwaarden om dit ingroei-pad in te voeren

Er kunnen zich in de praktijk ontwikkelingen voordoen waardoor de werkelijkheid af gaat wijken van de benadering ervan op basis van 3,5 jaar. Het is daarom raadzaam om dit profiel na enkele jaren te evalueren en het ingroei-pad eventueel op de bevindingen aan te passen. Een passend moment hiervoor zou de evaluatie van de taskforce kunnen zijn. Op dat moment zijn van meer jaren gegevens beschikbaar en is duidelijkheid over welke cliënten in de Wlz zijn ingestroomd. Dat maakt het mogelijk om met dezelfde methode die hier gehanteerd is een preciezer ingroei-pad te berekenen voor met name de latere jaren.

Daarnaast is het ingroeipad gebaseerd op een landelijk gemiddelde. Voor individuele gemeenten kan de in- en uitstroom afwijken. De verplichte regionale samenwerking die benoemd is als een van de bouwstenen van het Expertiseteam is van belang om dit ook financieel te kunnen opvangen.

15 Conclusies en advies

15.1 Conclusies

In deze rapportage is het onderzoek beschreven naar een nieuwe verdeling sociaal domein. Het onderzoek is conform de opdracht gebaseerd op een regressieanalyse. Onderstaand vatten we de belangrijkste conclusies samen.

Uitkomsten van het onderzoek

De voorgestelde verdeling past beter dan de oude verdeling met veel minder maatstaven

In het onderzoek is een nieuwe verdeling geconstrueerd voor het sociaal domein. Deze nieuwe verdeling sluit beter aan op de kosten van gemeenten dan de oude verdeling. Tegelijkertijd is het aantal maatstaven teruggebracht van 43 naar 15. De nieuwe verdeling is dus eenvoudiger dan de oude verdeling, terwijl de aansluiting op de kosten verbeterd is.

De knelpunten van de oude verdeling zijn vrijwel allemaal opgelost

De oude verdeling kende een aantal problemen. Zo waren de meeste verdeelmodellen geconstrueerd op gegevens die inmiddels verouderd zijn en in een aantal gevallen niet alle kosten bevatten, waren er veel vragen over de plausibiliteit van de verdeling en bevatte de verdeling maatstaven waarvan de gegevens niet meer geactualiseerd konden worden. Eerder heeft AEF in een kwalitatief onderzoek naar verdeelmodellen in het sociaal domein een groot aantal potentiële discrepanties benoemd en geduid. In het onderzoek zijn al deze potentiële discrepanties onderzocht en in de nieuwe verdeling zijn vrijwel alle knelpunten opgelost.¹⁴⁴ De begeleidingscommissies en de stuurgroep hebben dan ook onderschreven dat de nieuwe verdeling beter is dan de oude.

De nieuwe verdeling anticipeert zoveel als mogelijk op de belangrijkste beleidsontwikkelingen

De decentralisatie van het sociaal domein is nog recent. Mede daarom spelen er nog relatief veel beleidsveranderingen, ook op landelijk niveau. Kleine veranderingen met beperkte financiële impact hebben geen invloed op de verdeling. Grotere veranderingen kunnen echter wel effecten hebben. Daarom is in het onderzoek gecorrigeerd voor:

- Het **nieuwe woonplaatsbeginsel jeugd**, door de kosten voor 2017 te berekenen voor de situatie dat het nieuwe woonplaatsbeginsel al geldt;

¹⁴⁴ Er blijven twee potentiële discrepanties over. Een maatstaf voor jongeren met een LVB is wel onderzocht, maar werd als onvoldoende betrouwbaar beoordeeld om mee te nemen in de maatstaven-set. De maatstaf sociale huurwoningen – ook benoemd in het kwalitatief onderzoek – is wel meegenomen, maar is slechts beperkt een maat voor de beschikbaarheid van sociale huurwoningen. De andere 86 benoemde punten zijn geadresseerd in het onderzoek.

- Het **abonnementstarief Wmo**, door de kosten te corrigeren voor gedeelde inkomsten die samenhangen met de verandering van de eigen bijdrage;
- De **ontwikkelingen in beschermd wonen**, door het advies van het Expertiseteam Beschermd Wonen te vertalen naar uitgangspunten en een werkwijze om tot een verdeling te komen (later in de conclusies besteden we apart aandacht hieraan).

Deze correcties maken de verdeling toekomstbestendiger, en waarborgen zoveel als mogelijk dat zij in 2021 aansluit op de actuele beleidsuitgangspunten.

De verdeling van het sociaal domein vindt plaats aan de hand van vier clusters

Aan het begin van het onderzoek waren er verschillende visies op welke clusterindeling wenselijk zou zijn. De ideeën hierover waren mede afhankelijk van verschillen in beelden over de betekenis van de clusterindeling in relatie tot de visie op het sociaal domein. In het onderzoek is deze discussie geobjectiveerd om besluitvorming mogelijk te maken. Daarbij is aandacht besteed aan het belangrijkste doel van de clusterindeling, namelijk het bijdragen aan de uitlegbaarheid en betrouwbaarheid van de verdeling en de borging van de kwaliteit van de verdeling op langere termijn. Op basis van de verschillende argumenten is besloten om uit te gaan van een clusterindeling met vier clusters van vergelijkbare omvang.

Het blijkt goed mogelijk om met een regressieanalyse tot een goede verdeling voor het sociaal domein te komen

Tot nog toe werden onderzoeken naar gemeentefondsverdelingen gedaan met een zogenaamde ‘verschillenanalyse’. Op basis van een eerder uitgevoerd onderzoek naar de meest wenselijke methode is besloten dat de nieuwe verdeling geconstrueerd zou moeten worden met behulp van een regressieanalyse op basis van lv3-gegevens. Uit het onderzoek bleek dat het niet mogelijk was om de lv3-gegevens als basis te gebruiken, en daarom is ervoor gekozen om de analyse te baseren op de gegevens van de steekproef. Wel heeft het onderzoek laten zien dat een regressieanalyse voldoende mogelijkheden heeft om tot een goede verdeling te komen en daar op een transparante manier keuzes in te maken.

Er is een denkraam ontwikkeld om op een geobjectiveerde manier met verschillende beleidskeuzes van gemeenten om te gaan

Gemeenten hebben beleidsvrijheid en autonomie. Het is van belang dat dit geborgd wordt in de financiële verhoudingen en de manier waarop verdeelmodellen worden gemaakt. Door het gebruik van een regressieanalyse wordt voorkomen dat dergelijke effecten in de verdeling landen. Tegelijkertijd voelt het onrechtvaardig als gemeenten met ‘slecht’ beleid met hogere kosten worden meegenomen in de basis voor de verdeelmodellen. In het onderzoek is een methode ontwikkeld om te beoordelen of een bepaalde beleidskeuze tot een correctie zou moeten leiden. Uiteindelijk is in dit onderzoek besloten geen concrete correcties toe te passen. Het onderzoek heeft echter wel geleid tot een methode die ook in volgende onderzoeken als denkraam gebruikt kan worden, en heeft daarmee een belangrijke stap gezet in de manier waarop dergelijke gesprekken in de toekomst gevoerd kunnen worden.

Scheefheden in de oude verdeling leiden tot forse herverdeeleffecten

Het belangrijkste doel van een nieuwe verdeling is dat hij scheefheden oplost. De oude verdeling paste op een aantal punten slecht, wat door de nieuwe verdeling wordt gecorrigeerd.

De tegenhanger van het maken van een verdeling met betere aansluiting op de kosten is dat ze leidt tot herverdeeleffecten. Als gevolg van scheefheid in de oude verdeling, zijn de herverdeeleffecten soms fors. Dit wordt vooral veroorzaakt door het cluster Wmo, waar de

bestaande verdeling sterk afweek van de kosten. Daarnaast weegt het cluster jeugd zwaar door, wegens de relatief grote omvang van dit budget.

De belangrijkste scheefheid in de oude verdeling die wordt gecorrigeerd, is het sterk negatieve aansluitverschil (dus het verschil tussen het voorspelde budget en de daadwerkelijke kosten) van grote gemeenten. Kleine gemeenten hadden in de oude verdeling juist vaak positieve aansluitverschillen. Ook deze scheefheid is gecorrigeerd.

Proces van het onderzoek

Er is gedetailleerd inzicht verkregen in de kosten van gemeenten

De verdeling is gebaseerd op een integraal beeld van de kosten van 91 gemeenten, wat een zeer hoog aantal is voor dergelijke onderzoeken. Voor de kosten in het sociaal domein is een uitvraagformat opgesteld, waarin op voorhand is gevraagd naar (achtergrond)kenmerken en beleidskeuzes waarvan verwacht kon worden dat die van invloed zouden zijn op de feitelijke kosten van verschillende onderdelen. Met deze gemeenten is vervolgens veel contact geweest over de toedeling en achtergrond van hun kosten in het sociaal domein, die integraal en gedetailleerd zijn geanalyseerd.

Om de betrouwbaarheid van het onderzoek te borgen, is uitgegaan van steekproefgegevens

Uit de analyse bleek dat de openbaar beschikbare Iv3-gegevens niet gebruikt konden worden om een verdeling op te baseren. Daarom is uitgegaan van de gegevens van de steekproef, en is extra aandacht besteed aan validaties waarmee getoetst kon worden dat het resulterende model ook van toepassing is op andere gemeenten.

Er zijn zeer veel mogelijke verklaringen (maatstaven) voor kostenverschillen onderzocht

Voor een goede verdeling is het van belang om de relevante kostendrijvers goed in beeld te hebben. Daarom is veel aandacht besteed aan het verzamelen van mogelijke maatstaven. Hiervoor is een uitgebreid proces doorlopen met literatuurstudies, interviews en een open oproep naar gemeenten om suggesties in te dienen. In totaal zijn meer dan honderd suggesties gedaan, met daarbinnen vaak verschillende varianten. Elke suggestie is zorgvuldig afgewogen met de begeleidingscommissies en de stuurgroep. Indien nodig hebben we zelf maatstaven geconstrueerd met behulp van CBS-microdata. Uiteindelijk zijn 89 (varianten) van deze suggesties is getoetst in de regressieanalyses. Daarmee zijn mogelijk relevante factoren zeer zorgvuldig getoetst.

Alle keuzes in de regressieanalyse zijn onderbouwd en afgestemd

In dit onderzoek is voor het eerst een verdeelmodel voor de algemene uitkering gemaakt met een regressieanalyse. Daardoor lagen in begeleidingscommissies en stuurgroep vragen voor die van andere orde waren dan in eerdere onderzoeken. Er is uitgebreid gesproken over mogelijke keuzes en de implicaties daarvan in relatie tot de techniek van regressieanalyse. Door het model stapsgewijs op te bouwen en de consequenties van iedere stap te tonen, was het mogelijk om techniek en inhoud samen te brengen en de gremia in staat te stellen om een integrale afweging te maken.

Er is gedurende het onderzoek intensief overlegd met stakeholders

Het onderzoek werd begeleid door twee begeleidingscommissies en een stuurgroep, die elk 8 of 9 keer bij elkaar zijn geweest. In aanvulling daarop zijn aparte overleggen gehouden over beschermd wonen. Ook op andere manieren is contact gezocht met stakeholders. Branches van betrokken partijen zijn betrokken via interviews. Met gemeenten is veel contact geweest via de uitvraag en in specifiek voor het onderzoek georganiseerde themabijeenkomsten. De

onderzoekers zijn bij in totaal 30 bijeenkomsten aangesloten, veelal gericht op gemeenten. In al deze contacten is het onderzoek toegelicht en zijn aandachtspunten opgehaald voor de vervolgstappen.

Beschermd wonen

In dit onderzoek zijn vier bouwstenen van het Expertiseteam uitgewerkt

Parallel aan het eerste gedeelte van het onderzoek heeft het Expertiseteam MO-BW-BG een advies opgesteld over de toekomst van beschermd wonen. Daarin zijn tien bouwstenen benoemd, waarvan er vier (gedeeltelijk) in dit onderzoek uitgewerkt moesten worden:

- Een **objectieve verdeling** voor beschermd wonen voor alle gemeenten;
- Een **passend ingroeipad** om van de oude naar de nieuwe verdeling te komen;
- De verdeling van de **uitname voor de Wlz**, zowel voor de initiële uitname als voor de nacalculatie;
- Een **financieringsarrangement** voor landelijke specialistische instellingen.

Voor de uitwerking van deze bouwstenen is het advies van het Expertiseteam steeds het uitgangspunt geweest. Op die manier is in het onderzoek een vertaling gemaakt van de beleidsmatige uitgangspunten die geformuleerd zijn door het Expertiseteam naar een financiële uitwerking die daarbij aansluit.

Er is nog niet eerder zoveel inzicht geweest in beschermd wonen

Voor het onderzoek is een uitgebreide data-analyse gedaan rondom beschermd wonen. Voor de analyses voor het verdeelmodel en het ingroeipad zijn cliënten op persoonsniveau geanalyseerd met behulp van CBS-microdata zodat hun gemeente van herkomst of trajectstart bepaald kon worden. Door deze analyses was het mogelijk om nauw aan te sluiten bij de uitgangspunten van het Expertiseteam. Een dergelijke analyse is nog niet eerder uitgevoerd, en heeft nieuwe inzichten in de dynamiek van beschermd wonen opgeleverd.

De verdeling beschermd wonen kwantificeert de transformatieopgave

Er is een breed gedeeld beeld dat de transformatieopgave voor beschermd wonen groot is. Tot nog toe was er echter nog geen duidelijk beeld van de precieze omvang van deze opgave. Zo was er geen zicht op welk gedeelte van de scheefheid te maken had met verhuisbewegingen en welk gedeelte te maken had met een verhoogde instroom vanuit de regio zelf.

Uit het onderzoek blijkt dat een significant gedeelte van de scheefheid veroorzaakt wordt door een verhoogde instroom in regio's met veel beschermd wonen. Dat betekent dat de transformatieopgave niet alleen een afbouw van voorzieningen omvat, maar ook raakt aan beleidsmatige vragen over de gewenste reikwijdte van dit type voorziening in relatie tot andere voorzieningen.

Het ingroeipad beschermd wonen komt tegemoet aan verschillende bewegingen

In het onderzoek is een ingroeipad beschermd wonen uitgewerkt dat zowel tegemoetkomt aan de landelijke transformatieopgave als aan de doordecentralisatie van centrum-gemeenten naar alle gemeenten. Dit ingroeipad sluit daarmee optimaal aan bij de doelstellingen van het Expertiseteam.

15.2 Adviezen

De implementatie van de resultaten van dit onderzoek dient met de nodige zorg te gebeuren. Dit deel van de rapportage bevat adviezen die daarop betrekking hebben. We gaan achtereenvolgens in op: de betekenis van het model, de herverdeeleffecten en het ingroeipad, het onderhoud van de verdeling, de lv3-gegevens, de ontwikkeling van nieuwe maatstaven en beschermd wonen.

Betekenis van het model

Oog nodig voor de context waarin een nieuwe verdeling wordt gepresenteerd

Veel gemeenten ervaren krapte in hun begrotingen, en zien de opgaven in het sociaal domein als een belangrijke oorzaak daarvan. De resulterende discussie over de toereikendheid van het macrobudget loopt vaak door het vraagstuk van een goede verdeling heen, en bemoeilijkt het voeren van het goede bestuurlijke gesprek over de verdeling. Om te zorgen voor voldoende bestuurlijk draagvlak voor een nieuwe verdeling is het nodig dat deze discussies van elkaar worden losgekoppeld. Het is van belang dat er naast het gesprek over de verdeling ruimte is voor een onderbouwd gesprek over de toereikendheid van het macrobudget.

We adviseren om in de communicatie over de voorgestelde verdeling naar gemeenten te blijven benadrukken dat beide aspecten los van elkaar staan, en dat de invoering van een nieuwe verdeling een deel van de problematiek van gemeenten oplost (betere aansluiting bij de feitelijke kosten van gemeenten), en een eventuele compensatie voor macrokosten niet in de weg hoeft te staan.

Interpretatie van uitkomsten met oog voor de techniek

De voorgestelde verdeling is met grote zorgvuldigheid tot stand gekomen. Het onderzoek is gebaseerd op een schat aan data, en vindt plaats in een omgeving waarin zowel landelijk als lokaal een grote behoefte is aan feiten, vergelijkingsmateriaal en duiding van ontwikkelingen in het sociaal domein.

Het risico van een zodanig omvattend onderzoek als hier wordt gepresenteerd, is dat de uitkomsten ervan een eigen leven kunnen gaan leiden in contexten buiten de verdeling van het gemeentefonds. We benadrukken het belang om terughoudend te zijn met het trekken van conclusies over individuele gemeenten. Het onderzoek is erop gericht om een optimale verdeling voor het gemeentefonds te maken, waarbij naast de mate van passendheid van de verdeling ook andere criteria zijn meegewogen.

De verdeling is in de eerste plaats globaal, en zal zeker op clusterniveau dus niet overeenkomen met de benodigde kosten van een individuele gemeente. Dit is ook niet wat de verdeling beoogt, en het is van belang dat de uitkomsten niet als zodanig aangewend worden. Wel is het mogelijk om uitkomsten per cluster te gebruiken als startpunt voor *benchmarking*: ze representeren immers het gemiddelde van de Nederlandse gemeenten, waarbij rekening is gehouden met de belangrijkste verklarende factoren. Een vergelijking met het gemeentefonds kan een gemeente dus inzicht geven in de onderdelen waar meer of minder aan uitgegeven wordt dan gemiddeld. Voor een individuele gemeente kunnen andere factoren dan in het model opgenomen zijn echter ook van belang zijn. Een dergelijke vergelijking kan dus hooguit dienen als inspiratie voor nader onderzoek, en moet met grote terughoudendheid geïnterpreteerd worden.

Omgang met uitschieters

Gedurende het onderzoek is veel zorg uitgesproken over de omgang met uitschieters: gemeenten met een groot aansluitverschil tussen netto lasten en modelvoorspelling. In een model dat gemaakt wordt met een regressieanalyse, staat een fikse ‘straf’ op grote uitschieters, dus de techniek gaat inherent uitschieters tegen. Anders dan in een verschillenanalyse wordt een uitschieter echter alleen gerepareerd als deze reparatie gemiddeld voor alle gemeenten tot een beter model leidt. Daarnaast zijn er factoren die niet in het model gevangen worden, bijvoorbeeld wanneer een specifieke situatie of toevalligheid tot hoge kosten leidt en deze niet is terug te zien in de maatstaven. Het is dus mogelijk dat er gemeenten zijn met een specifieke situatie die niet beschreven wordt binnen het model, maar wel leidt tot extra kosten.

Het is ook in de discussie over uitschieters van belang het model niet als absolute ‘waarheid’ te zien, maar als de uitkomst van een regressieanalyse die *gemiddeld* een goede voorspelling oplevert. De opgave in de omgang met uitschieters is het ontrafelen van specifieke situaties enerzijds en niet-noodzakelijke kosten anderzijds. Daarnaast is het van belang om naar een totaalbeeld van tekorten te kijken. Dat wil zeggen dat de middelen van de volledige algemene uitkering in beschouwing genomen moeten worden, en dat er over een tijdsbestek van meerdere jaren moet worden gekeken.

Herverdeeleffecten en ingroeipad

Over de betekenis van herverdeeleffecten

De aanleiding voor dit onderzoek waren scheefheden in de oude verdeling voor het sociaal domein. De verdeling paste niet goed, er waren problemen met een aantal maatstaven en de verdeling bevatte een groot aantal maatstaven waarvan een deel zorgde voor grote fluctuaties van jaar op jaar. Daarnaast was de oude verdeling gebaseerd op gegevens van voor de decentralisaties.

Het doel van het onderzoek is om deze problemen op te lossen. Een nieuwe verdeling leidt echter ook tot herverdeeleffecten. Als de nieuwe verdeling beter is dan de oude, zijn die herverdeeleffecten een positief effect voor het stelsel: ze leiden immers tot een verdeling die beter aansluit bij de kosten die gemeenten maken. Voor gemeenten die erop achteruitgaan, vormen de herverdeeleffecten uiteraard wel een grote opgave. Het is dan ook niet verwonderlijk dat herverdeeleffecten veel discussie opleveren.

In het gesprek over de verdeling is het van belang om onderscheid te maken tussen herverdeeleffecten (het verschil tussen het oude en het nieuwe model) en aansluitverschillen (het verschil tussen het nieuwe model en de netto lasten). Bij een negatief herverdeeleffect zijn er twee mogelijkheden:

- Het is mogelijk dat een gemeente een negatief herverdeeleffect heeft, maar een positief aansluitverschil. In dat geval past het model beter dan het oude model (dat immers een nog positiever aansluitverschil had). Hoewel de betreffende gemeenten het niet zo zullen ervaren, is het nieuwe model dus ook voor deze gemeenten beter. In het oude model kregen deze gemeenten immers teveel budget.
- Er zullen echter ook gemeenten zijn met een negatief herverdeeleffect waarvoor het oude model beter paste. Dit zijn er weliswaar minder dan de gemeenten waar het oude model slechter voor paste, maar het is begrijpelijk dat voor deze gemeenten hun eigen achteruitgang zwaarder weegt dan de verbetering op landelijk niveau.

Het gesprek met de eerste categorie gemeenten (negatief herverdeeleffect maar positief aansluitverschil) is eenvoudig: voor deze gemeenten is er feitelijk geen probleem. Van de tweede groep gemeenten wordt gevraagd om hun kostenniveau naar beneden aan te passen voor een model dat op stelselniveau beter is, maar voor hun individueel minder goed past. Dit is niet gemakkelijk, en hier moet dan ook rekening mee gehouden worden via een ingroeipad en eventuele verdere flankerende maatregelen.

Meerdere opties voor het ingroeipad

Zoals eerder benoemd moeten gemeenten met een negatief herverdeeleffect, zeker als ze ook een negatief aansluitverschil hebben, voldoende tijd krijgen om hun uitgavenniveau aan te passen aan de nieuwe verdeling. De tegenkant van gemeenten met negatieve herverdeeleffecten zijn echter gemeenten met positieve herverdeeleffecten. Deze groep krijgt op basis van de oude verdeling juist te weinig budget, en heeft op dit moment dus juist te maken met grote knelpunten. Ook met deze groep moet rekening gehouden worden. Het ingroeipad moet dus het juiste midden vinden tussen gemeenten die in de toekomst minder budget krijgen en gemeenten die nu te weinig budget krijgen.

Er zijn verschillende manieren om over de snelheid van het ingroeipad na te denken, waaronder:

- Het aanhouden van de € 15 per inwoner per jaar die de afgelopen 20 jaar gehanteerd is;
- Naar aanleiding van het grotere takenpakket en budgetten van gemeenten een hoger bedrag per inwoner per jaar afspreken;
- Naar aanleiding van de **krappe begrotingen** een conservatiever ingroeipad kiezen;
- Een systematiek kiezen waarbij **meer zekerheid** wordt geboden aan gemeenten met negatieve herverdeeleffecten, bijvoorbeeld door de stappen in het ingroeipad afhankelijk te maken van het accres.

We adviseren om in het bestuurlijke gesprek verschillende opties te betrekken en zorgvuldig te wegen. In alle gevallen is het van belang om het ingroeipad integraal over de hele algemene uitkering te bezien, ook omdat algemene overhead die toegenomen is door de decentralisatie meegenomen wordt in het cluster bestuur en organisatie. Beschermd wonen kent wel een ander ingroeipad (zie ook later). Dit staat in beginsel los van het ingroeipad van de rest van de herijking, maar voor gemeenten zijn de gecombineerde herverdeeleffecten op beide onderdelen uiteraard wel van belang.

Onderhoud van de verdeling

Communicatie over en ontwikkeling van de methode van onderhoud

Gedurende het proces zijn er veel vragen gesteld over het onderhoud van de toekomstige verdeling. De huidige systematiek van het periodiek onderhoud is bij veel gemeenten niet bekend. Het zou van meerwaarde zijn om te investeren in heldere communicatie hierover.

Het ligt voor de hand om dit te combineren met een herijking van de methode die hiervoor gebruikt wordt, zodat er draagvlak is voor de methode bij zowel de fondsbeheerders als bij gemeenten. Daarbij zou in ieder geval aan bod moeten komen:

- **De toerekening van DU's aan clusters.** Op dit moment worden de DU's opgeteld bij de clusters van de algemene uitkering. Een werkwijze die meer congruent zou zijn met de werkwijze in het onderzoek naar het gemeentefonds is om de DU's af te trekken van de netto lasten en het resultaat daarvan te vergelijken met de algemene uitkering. Het maakt ook de aanname expliciet die nu ook impliciet in het POR gedaan wordt, namelijk

dat DU's de betreffende kosten dekken. Dit lost ook de spraakverwarring op over wat een cluster is.¹⁴⁵

- **De betekenis van de clusteromvang.** Het is van belang om te blijven benadrukken dat de algemene uitkering niet gebruikt kan worden om de toereikendheid van macrobudgetten te bepalen. Tegelijkertijd kan het onderhoud wel gebruikt worden om verschuivingen tussen clusters te signaleren en naar aanleiding daarvan te corrigeren.
- **De omgang met scheefheden ten opzichte van lv3.** Uit het onderzoek blijkt een groot aantal onvolkomenheden in de huidige lv3-dataset. Dat betekent dat een vergelijking met lv3 scheefheden in het model kan suggereren, terwijl het eigenlijk scheefheden zijn in de lv3 betreft. Het ligt daarom meer in de rede om naar een *verandering* van bepaalde scheefheden over de tijd te kijken dan naar de scheefheid zelf. Het is van belang om hierin ook stil te staan bij hoe omgegaan kan worden met eventuele verbeteringen in de lv3.

Tijdige conclusies bij nieuwe scheefheden die ontstaan ten opzichte van de verdeling

Het sociaal domein blijft voorlopig nog in beweging. Verdeelmodellen zijn echter gericht op het volgen van langjarige trends. Disruptieve veranderingen kunnen niet voorspeld worden door verdeelmodellen. Als deze tot een ander kostenpatroon leiden, is het van belang om de verdeling hier tijdig op aan te passen. Dit geldt zowel voor veranderingen naar aanleiding van de transformatie als voor een mogelijk ander kostenpatroon naar aanleiding van landelijke beleidswijzigingen. Denk hierbij aan een eventuele aanzuigende werking van het abonnementstarief Wmo of veranderingen naar aanleiding van de voorgenomen wijzigingen in het jeugdstelsel.¹⁴⁶

Monitoring en eventuele bijstellingen van de clusteromvang

Het bijstellen van een volledige verdeling vraagt een grootschalig onderzoek, vergelijkbaar met het huidige onderzoek. De vergelijking tussen 2017 en 2018 suggereert dat de effecten van macroverschuivingen tussen clusters op dit moment groter zijn dan verschuivingen in de verdeling. Een aanpassing van de clusteromvang is eenvoudiger te objectiveren en kan ook uitgevoerd worden naar aanleiding van regulier periodiek onderhoud. Gezien de grote dynamiek in de macrobudgetten in het sociaal domein, zal de totale verdeling naar verwachting langer passend blijven als de relatieve clusteromvang tussentijds herijkt wordt om weer beter aan te sluiten bij de praktijk van gemeenten. Dit leidt herverdeelde effecten die scheefheden corrigeren, zonder dat de onderliggende verdelingen aangepast hoeven te worden.

Over de toereikendheid van budgetten

Zoals uit deze rapportage duidelijk wordt, is de algemene uitkering geen goed middel om te onderzoeken in hoeverre budgetten voor het sociaal domein toereikend zijn. Door de trap-op-trap-afsystematiek en verschuivingen naar aanleiding van deze herijking komen de budgetten per cluster immers niet meer overeen met de oorspronkelijk overgehevelde bedragen. Ook de lv3-indeling leent zich beperkt voor een dergelijke vergelijking, omdat nieuwe en oude budgetten door elkaar lopen. Er is dus aan beide kanten van de vergelijking een gebrek aan informatie.

- Aan de **inkomstenkant** kan dit opgelost worden door terug te vallen op de oorspronkelijk overgehevelde budgetten inclusief toevoegingen en indexaties. De manier waarop hiermee omgegaan moet worden is onderwerp van een bestuurlijk gesprek, en hangt ook samen met een eventuele aanpassing van de trap-op-trap-afsystematiek.

¹⁴⁵ In de context van de algemene uitkering bevat het cluster alleen de middelen van de algemene uitkering, terwijl een cluster in het onderhoud alle middelen op een bepaald beleidsdomein omvat, inclusief DU's en het saldo van de gebundelde uitkering bijstand.

¹⁴⁶ Kamerbrief 20 maart 2020, Perspectief voor de Jeugd.

- Aan de **uitgavenkant** zijn verschillende soorten informatie nodig. Enerzijds is de financiële informatie slechts beperkt beschikbaar: de vertaling voor jeugd is redelijk goed te maken, maar voor Wmo lopen nieuwe en oude taken volledig door elkaar heen in de lv3-informatie. Daarnaast speelt echter een meer kwalitatieve, normatieve vraag, namelijk wanneer er sprake is van een toereikend niveau van dienstverlening. Het antwoord op die vraag volgt niet uit de cijfers. Voor de uitgavenkant moet dus een breder gesprek gevoerd worden, waarin zowel financiën als inhoud betrokken moeten worden.

Budgetten voor de nieuwe doelgroep participatie: oog voor de dynamiek van de maatstaf doelgroepregister gemeentelijke doelgroep

De maatstaf doelgroepregister gemeentelijke doelgroep is opgenomen in de verdeling participatie en heeft als rol om de budgetten voor de nieuwe doelgroep te beschrijven. Het ligt voor de hand om het budget voor begeleiding van deze doelgroep, dat de komende jaren toegevoegd wordt, specifiek aan deze maatstaf toe te voegen. Het is echter van belang dat daarbij geen dubbeltelling optreedt. Tegelijkertijd met het budget neemt namelijk ook de omvang van de gemeentelijke doelgroep in het doelgroepregister toe. Daarom ligt het voor de hand om specifiek voor deze maatstaf het budget als volgt toe te voegen:

- Bepaal het budget voor het jaar t+1 door toe te voegen budget op te tellen bij het budget van het jaar t.
- Bepaal de omvang van de maatstaf voor het doelgroepregister gemeentelijke doelgroep voor het jaar t+1.
- Deel deze bedragen door elkaar en gebruik het resultaat als nieuw gewicht voor de maatstaf doelgroepregister gemeentelijke doelgroep.
- Doe vervolgens de gebruikelijke bewerkingen op de algemene uitkering, waardoor de maatstaf wel meeloopt in de trap-op-trap-afsystematiek en de gebruikelijke dynamiek van insnoeren en uitbuiken door verschillende maatstaven.

Een dergelijke werkwijze zorgt er ook voor dat het effect van de instabiliteit in de maatstaf doelgroepregister gemeentelijke doelgroep die de komende jaren wellicht nog zal spelen verminderd wordt. In de monitoring van de verdeling is het van belang om regelmatig te onderzoeken of het gewicht van de maatstaf dat op deze manier wordt vastgesteld nog volstaat naarmate de groep groter wordt.

lv3-gegevens

Over het lv3-taakveld begeleide participatie

Onder het lv3-taakveld begeleide participatie vallen de WSW, beschut werk en dagbesteding. Zoals in het onderzoek zichtbaar werd, wordt dagbesteding vooral bij maatwerk-dienstverlening 18+ geboekt. In de verdeling is het meegenomen in het cluster individuele voorzieningen Wmo. Het ligt dan ook voor de hand om dagbesteding ook officieel naar dit taakveld te verplaatsen.

WSW en beschut werk zijn vormen van betaalde arbeid. De omschrijving 'begeleide participatie' ligt dan niet voor de hand. Er zijn twee mogelijkheden om dit probleem op te lossen:

- Deze posten toevoegen aan het taakveld arbeidsparticipatie en het taakveld begeleide participatie laten vervallen;
- De naam van het taakveld begeleide participatie wijzigen naar een beschrijving die meer recht doet aan het arbeidsmatige karakter van WSW en beschut werk (of eventueel WSW en beschut werk splitsen).

De eerste optie lost direct het probleem op dat gemeenten in hun boekingen de taakvelden begeleide participatie en arbeidsparticipatie regelmatig door elkaar halen. De tweede optie heeft als voordeel dat kosten aan WSW en beschut werk – taken die ook apart bekostigd worden – apart inzichtelijk zijn, wat het beter mogelijk maakt om de totale kosten op deze twee onderdelen gezamenlijk te volgen.

Toedeling van schuldhulpverlening in de lv3

Schuldhulpverlening is in de lv3 op inhoudelijke gronden ondergebracht bij het taakveld maatwerkdienstverlening 18+. De achtergrond daarvan is dat schuldhulpverlening in de aard van de taak meer lijkt op de maatwerkdienstverlening in de Wmo dan op bijvoorbeeld minimabeleid. In de praktijk maken gemeenten wisselende keuzes in waar schuldhulpverlening organisatorisch wordt ondergebracht. De gemeentelijke praktijk geeft dus geen eenduidig antwoord over waar deze post ondergebracht zou moeten worden. Vanuit verdeeltechnische optiek ligt het voor de hand om schuldhulpverlening mee te nemen in het cluster participatie, zoals ook in de oude clusterindeling is gebeurd. De lv3 sluit beter aan op de clusterindeling als ook de taakveldindeling deze systematiek volgt.

Toedeling van vervoer in de lv3

Veel gemeenten zijn de afgelopen jaren bezig geweest met een nieuwe aanpak van doelgroepenvervoer. Daarbij zijn verschillende vormen van vervoer in de uitvoering dichterbij elkaar komen te liggen. Op dit moment moet individueel vervoer geboekt worden bij het taakveld maatwerkdienstverlening 18+ en aanvullend collectief vervoer bij het taakveld samenkracht en burgerparticipatie. In het onderzoek is deze lijn ook gevolgd, maar het zou voor de hand liggen om dit onderscheid op te heffen en al het vervoer onder één taakveld onder te brengen.

Consistentie communicatie over lv3

Om een goed werkend lv3-bestand te krijgen, is consistente communicatie van groot belang. Op dit moment is de inhoud van de informatievoorziening nog niet eenduidig. Zo komen de steekwoorden op de website niet altijd overeen met de inhoud van het taakveld en krijgen gemeenten die vragen stellen soms antwoorden die niet in lijn zijn met de bedoeling van de indeling. Hoewel dit altijd gaat over de grijze gebieden tussen taakvelden, zorgt dergelijke communicatie wel voor verrommeling van de lv3. Het helpt om de bedoeling van de keuzes die gemaakt zijn in de lv3-indeling opnieuw helder te maken en op basis daarvan opnieuw een consistente lijn te schetsen. Vervolgens is het van belang om deze zeer zorgvuldig vast te houden.

Actualisatie van de lv3-toedeling bij gemeenten

Gemeenten willen de lv3 graag goed aanleveren, maar vinden de definities ingewikkeld of worden geconfronteerd met andere zaken die om meer prioriteit vragen. Tegelijkertijd is een lv3-toedeling, als hij eenmaal gemaakt is, een aantal jaren geldig, in ieder geval zo lang de gemeente geen andere begrotingsopbouw kiest. Een eenmalige investering loont dus. Deze investering hoeft niet in één keer voor alle gemeenten en alle taakvelden te gebeuren, maar kan juist ook in een proces dat steeds voor kleine verbeteringen zorgt. Dat is beter uitvoerbaar en zorgt op den duur voor betere borging.

Dit is enerzijds een vraag aan gemeenten, maar ook het ministerie kan hierin faciliteren. Dat kan grofweg op twee manieren:

- Per gemeente. Een optie is om op gemeenteniveau samen met de gemeente de toedeling door te nemen, zodat de gemeente hem direct aan kan passen. Dit is een relatief arbeidsintensief proces, maar kan eventueel ook in een aantal workshops van groepen van gemeenten gedaan worden.

- Per taakveld. Uit dit onderzoek volgt een aantal specifieke posten die vaak verkeerd geboekt worden. Er kan ook voor gekozen worden om per jaar één onderwerp te kiezen waarop richting gemeenten actief wordt ingezet met het verzoek om te controleren hoe het in de Iv3 is opgenomen.

Beide opties kunnen uiteraard ook gecombineerd worden. Door met enkele gemeenten per jaar aan de slag te gaan, wordt inzicht gekregen in de veelvoorkomende boekingsfouten, die vervolgens met gerichte communicatie naar alle gemeenten op meer plaatsen gecorrigeerd kunnen worden.

Ontwikkeling van nieuwe maatstaven

Maatstaven over schuldenproblematiek

Gedurende het onderzoek is meermaals de wens uitgesproken om ook maatstaven op te nemen die gerelateerd zijn aan schuldenproblematiek. Op dit moment zijn betrouwbare en objectieve gegevens daarvoor niet voorhanden. De afgelopen tijd wordt echter ook op landelijk niveau meer ingezet op het versterken van de aanpak van schulden. Mogelijk volgt hieruit een dataset die wel geschikt is om te vertalen naar een maatstaf. In dat geval is het nuttig om tijdig te onderzoeken wat nodig is om uit dergelijke gegevens een goede maatstaf te halen, zodat deze meegenomen kan worden in een toekomstige herijking.

Maatstaven voor een licht verstandelijke beperking bij kinderen

Een veelgenoemd knelpunt in de verdeelmodellen sociaal domein is dat er geen maatstaven zijn voor een lichtverstandelijke beperking, terwijl deze groep wel voor veel kosten zorgt. Deze gegevens zijn niet beschikbaar: er wordt geen integrale IQ-test afgenomen. Voor volwassenen is inmiddels het opleidingsniveau beschikbaar. Dit heeft uiteraard geen volledige overlap met een licht verstandelijke beperking, maar heeft wel een duidelijke samenhang. Voor kinderen is een dergelijke maatstaf uiteraard niet beschikbaar en mogelijke alternatieven kennen grote nadelen. Hoewel er niet op korte termijn zicht is op een dataset die hier wel geschikt voor zou kunnen zijn, is het van belang om alert te zijn op mogelijke opties en direct te onderzoeken in hoeverre deze in aanmerking zouden kunnen komen als mogelijke maatstaf.

Een maatstaf voor beschikbaarheid van woningen

Al in het kwalitatief onderzoek verdeelmodellen sociaal domein werd benoemd dat de beschikbaarheid van woningen invloed zou kunnen hebben op de kosten. Daarom is in de maatstaven set het aantal sociale huurwoningen per gemeente opgenomen. Naar aanleiding van het gedrag van deze maatstaf in de verdeling voor beschermd wonen werd opgemerkt dat het aantal sociale huurwoningen slechts beperkt een goede maat is voor de beschikbaarheid van woningen: een groot deel van de sociale huurvoorraad is immers langjarig bezet. Er is op dit moment geen uniforme dataset over beschikbaarheid of wachttijden voor sociale huurwoningen per gemeente, maar het is nuttig om te verkennen of een dergelijke dataset geconstrueerd kan worden voor het model beschermd wonen geëvalueerd wordt, zodat hij in deze evaluatie meegenomen kan worden.

Beschermd wonen

De nieuwe verdeling beschermd wonen in het licht van de transformatieopgave

Beschermd wonen is een voorziening die vanuit de historie ongelijk over het land verspreid is. Al in 2015 is door de commissie Dannenberg is een toekomstvisie voor beschermd wonen geformuleerd, die breed wordt gedragen. Een centraal element in het gedachtegoed van de

commissie Dannenberg is dat cliënten bij voorkeur ondersteund worden in de wijk waar ze al wonen, zelfstandig wonend of in een kleinschalige woonvoorziening. Dit betekent een grote transformatie van beschermd wonen, die veel van gemeenten en aanbieders vraagt.

Al door de commissie Dannenberg is benadrukt dat voldaan moet worden aan bepaalde randvoorwaarden om de inhoudelijke transformatie te kunnen ondersteunen. Deze zijn recent nader uitgewerkt in het expertiseteam Beschermd Wonen van de VNG.

In lijn met dit advies is er in dit onderzoek een objectief verdeelmodel opgesteld voor nieuwe cliënten. Zoals verwacht zijn de verschillen met de historische verdeling aanzienlijk. Vanuit de commissie Dannenberg en het expertiseteam is al benadrukt dat de transformatieopgave groot is. De verdeling en de daaruit volgende herverdeeleffecten kwantificeren deze transformatieopgave en laat zien dat deze wellicht nog groter is dan al voorzien. Het is van belang om deze nieuwe verdeling te zien in het licht van de transformatieopgave.

Een ingroeipad dat twee bewegingen in beschermd wonen faciliteert

De dynamiek van beschermd wonen is dusdanig anders dan de dynamiek van de rest van het gemeentefonds, dat een apart ingroeipad op zijn plaats is. Op grond van dit onderzoek adviseren we een ingroeipad dat twee bewegingen faciliteert:

- De **doordecentralisatie** van de uitvoering van centrumgemeenten naar regiogemeenten. Door het verwachte gemiddelde tempo van deze doordecentralisatie te volgen blijft de verhouding tussen centrumgemeenten en regiogemeenten in balans. Dit leidt tot een ingroeipad waarvan de stappen vaststaan, en dat bijna zeven jaar (2022 – 2028) duurt als de Wlz-uitname de voorspelde omvang heeft.¹⁴⁷
- De **beweging van delen van het land waar nu veel beschermd wonen** is naar delen waar die voorziening nu weinig aanwezig is. Dit is een landelijke herverdeling tussen regio's die samenhangt met de bredere transformatieopgave. Op basis van het advies van het expertiseteam wordt hier een ingroeipad van tien jaar voor gehanteerd (2022 – 2031).

Nu de omvang van de financiële – en daarmee ook inhoudelijke opgave – gekwantificeerd is, is bevestigd dat een ingroeipad van tien jaar zeker nodig is voor deze transformatie. In de begeleidingscommissie is echter ook benoemd dat de opgave die uit het verdeelmodel blijkt groter is dan verwacht. Als de opgave aanzienlijk groter is dan waar het expertiseteam vanuit is gegaan in zijn advies, is het denkbaar dat de vraag ontstaat of alsnog voor een langer ingroeipad gekozen zou moeten worden. Dit bemoeilijkt echter de transformatie in de delen van het land waar nu weinig beschermd wonen is. Er moet dus een goede afweging gemaakt worden in wat alle gemeenten nodig hebben om hun verantwoordelijkheid te kunnen nemen.

Voor een goede werking van het ingroeipad is verder van belang dat het bepaald is op basis van een gemiddelde instroom. Het aantal nieuwe cliënten dat instroomt is echter relatief klein en daarom onderhevig aan jaarlijkse fluctuaties. Zeker voor kleine gemeenten geldt dat zij in de eerste jaren enkel door een toevalligheid (een jaar weinig of juist veel instroom) budget tekort kunnen komen of juist kunnen overhouden. Dit onderstreept het belang van regionale samenwerking met financiële afspraken.

Een goede kostenregeling als randvoorwaarde voor een objectieve verdeling

Een objectief verdeelmodel vereist dat objectieve kenmerken van gemeenten bepalend zijn voor hun kosten. Dat is niet het geval als de kosten sterk bepaald worden door verhuisbewegingen die kwetsbare groepen in bepaalde gemeenten concentreren, zoals bij

¹⁴⁷ Omdat de stappen vaststaan, duurt het ingroeipad langer of korter als de uitname kleiner respectievelijk groter is dan voorzien

beschermd wonen het geval is. Daarom heeft het expertiseteam het belang van een kostenregeling benadrukt, waarbij de gemeente van herkomst bijdraagt aan de kosten voor beschermd wonen. Daarbij is ook benadrukt dat een oplossing gevonden moest worden voor cliënten die vanuit andere kaders instroomden.

Het belang van een dergelijke kostenregeling wordt onderstreept door de analyse voor het verdeelmodel. Veel cliënten gaan beschermd wonen vanuit een andere gemeente. Ook het belang van een goede compensatie voor instroom vanuit andere kaders is onderstreept: uit de analyse werd zichtbaar dat vanuit gemeenten met bijvoorbeeld een penitentiaire inrichting, vrouwenopvang, of instelling voor forensische zorg een hogere instroom in Beschermd Wonen is. Het is dan ook van belang dat een kostenregeling ook met instroom vanuit andere kaders rekening houdt.

Een dergelijke kostenregeling is een belangrijk ingrediënt om de balans mogelijk te maken tussen enerzijds de ambulantisering en nadruk op de lokale oplossing waar dat kan, en anderzijds de landelijke toegankelijkheid in gespecialiseerde instellingen voor wie dat nodig heeft.

Systematiek voor de Wlz-uitname

In 2021 vindt er een uitname uit het gemeentefonds plaats wegens de openstelling van de Wlz voor cliënten met psychische problematiek. Voor de verdeling van deze uitname uit het budget van de centrumgemeenten na de nacalculatie adviseren wij om uit te gaan van de systematiek die ook gehanteerd wordt om de macro-uitname te bepalen.

Beperkte risico's voor gemeenten met landelijke specialistische instellingen

In het onderzoek zijn de voor- en nadelen van verschillende financieringsarrangementen voor landelijke specialistische instellingen in beeld gebracht. Op basis van inhoudelijke argumenten adviseren we de uitvoering van beschermd wonen in landelijke specialistische instellingen in eerste instantie bij de huidige centrumgemeenten te beleggen en indien relevant over te hevelen naar de gemeente waar de instelling staat als die hier voldoende voor is toegerust.

Voor de gemeenten waar deze instellingen staan kan dit een aanzienlijk bedrag betreffen, maar in vergelijking met het landelijke budget beschermd wonen is het zeer beperkt. Er zijn verschillende keuzes mogelijk voor een financieringsarrangement. Wij adviseren gezien de omvang van het totale budget een optie te kiezen waarbij de gemeenten waar de landelijke specialistische instellingen staan weinig risico lopen. Daarnaast is het van belang dat ook de inhoudelijke randvoorwaarden goed geborgd zijn.

Evaluatie van het ingroeipad en de verdeling na drie jaar

De analyses voor beschermd wonen zijn gemaakt op basis van de beste gegevens die op dit moment beschikbaar zijn en veel diepgaandere analyses dan in de vorige versies van verdeelmodellen. Het domein is echter volop in beweging en ook de kwaliteit van gegevens wordt steeds beter.

Gezien deze onzekerheden is het van belang om de ontwikkelingen scherp te volgen, en tijdig bij te sturen wanneer dat nodig blijkt. Het expertiseteam heeft deze noodzaak ook benadrukt, en heeft geadviseerd om na vier jaar te evalueren, wat in 2025 is. Dat is drie jaar na de start van het ingroeipad in 2022. Het is van belang om ook het ingroeipad en de verdeling zelf bij deze evaluatie te betrekken.

- De **evaluatie van de verdeling** kan in 2025 via twee sporen gedaan worden. Enerzijds via een vergelijkbare analyse die voor dit onderzoek gedaan is, waarbij gekeken wordt naar

de herkomst van cliënten. Het voordeel van het herhalen van deze analyse in 2025 is dat er tegen die tijd van meer jaren gegevens beschikbaar zijn, wat de problemen met kleine aantallen vermindert.¹⁴⁸ Het andere spoor zou via een regulier kostenonderzoek kunnen lopen. Dit heeft als nadeel dat de kosten voor kleine gemeenten in de eerste jaren sterk afhankelijk zullen zijn van toevalligheden, wat de analyse kan vertekenen, maar brengt wel de prijscomponent in de analyse.

- Voor de evaluatie van het **ingroeipad van de doordecentralisatie** kan een vergelijkbare analyse gedaan worden als in dit onderzoek uitgevoerd is. Waar op dit moment slechts iets meer dan drie jaar aan uitstroomgegevens beschikbaar is, zijn in 2025 naar verwachting de gegevens van acht jaar beschikbaar, wat veel meer inzicht geeft in het laatste gedeelte van het ingroeipad dat nu op basis van extrapolatie is bepaald.
- Het **ingroeipad van de landelijke herverdeling** is een vraagstuk dat vooral samenhangt met de transformatiesnelheid die mogelijk en wenselijk is, en is daarmee in de kern meer een inhoudelijk en politiek-bestuurlijk vraagstuk dan een financieel vraagstuk.

Naast de onderdelen die met dit onderzoek samenhangen, is het ook van belang om de andere adviezen van het Expertiseteam te evalueren. Vanuit de werking van het verdeelmodel zijn in dat kader vooral de kostenregeling en de (financiële) afspraken over regionale samenwerking van belang. Voor alle onderdelen is het raadzaam om tijdig te beginnen met goede monitoring en het verbeteren van de kwaliteit van gegevens. Dit is vooral een opgave voor de VNG en gemeenten.

¹⁴⁸ Eventueel kan deze analyse ook tussentijds geactualiseerd worden. Gezien het beperkte aantal extra jaren op dat moment, kunnen hier op dat moment echter nog geen duidelijke conclusies aan verbonden worden. Wel kan het dienen als een eerste monitor.

A Stuurgroep en begeleidingscommissies

A.1 Samenstelling stuurgroep

Tabel 54 Samenstelling stuurgroep

Naam	Organisatie en functie
Marion Smit	Ministerie van VWS, Directeur Jeugd
Ali Rabarison	VNG, Directeur Beleid
Jeroen Olthof	Oud-wethouder Zaanstad en Youz
Raymond Gradus	VU Amsterdam, Hoogleraar Bestuur en economie publieke sector
Annelies Kroeskamp	Ministerie van BZK, Directeur Bestuur, Financiën en Regio's
Fer Nieuweboer (agendalid)	Ministerie van SZW, Afdelingshoofd directie Participatie en Decentrale Voorzieningen
Niels Kastelein (agendalid)	Ministerie van Financiën, Plaatsvervangend Directeur Inspectie der Rijksfinanciën en sectiehoofd BZK

In aanvulling op de stuurgroep is in de laatste fase van het onderzoek specifiek voor beschermd wonen een voorbereidend directeurenoverleg ingesteld waarin de ministeries van BZK en VWS en de VNG vertegenwoordigd waren.

A.2 Samenstelling begeleidingscommissie Wmo/jeugd

Tabel 55 Samenstelling begeleidingscommissie Wmo/jeugd

Naam	Organisatie
Onno IJsselsteijn en Hans Nieuwland	Ministerie van BZK
Bert van der Wees	Ministerie van Financiën
Marjolein van Hintum/Suzanne van der Jagt/Marten Heikoop	Ministerie van VWS, Directie Maatschappelijke Ondersteuning
Michelle van der Veecken	Ministerie van VWS, Directie Jeugd

Naam	Organisatie
Ton Jacobs/Karin Austmann	Vereniging Nederlandse gemeenten, financiële verhoudingen
Miriam Kettani	Vereniging Nederlandse Gemeenten, beschermd wonen
Bart Leurs	Raad voor het openbaar bestuur
Monique Peltenburg	Netwerk Directeuren Sociaal Domein
Suzanne Kroon/Henriëtte Wassink	Gemeente Groningen
Marcel van der Laan	G4/Gemeente Amsterdam
Jeroen Wisse	Gemeente Vlissingen
Erik Roest	Gemeente Tilburg
Tom Lubbe	Gemeente Zoetermeer

In aanvulling op de reguliere bijeenkomsten van de begeleidingscommissie zijn in de laatste fase van het onderzoek specifiek voor beschermd wonen enkele themabijeenkomsten georganiseerd waar naast de begeleidingscommissie Wmo/jeugd ook vier inhoudelijke deskundigen vanuit de werkgroep GGZ van de VNG aanwezig waren.

A.3 Samenstelling begeleidingscommissie participatie

Tabel 56 Samenstelling begeleidingscommissie participatie

Naam	Organisatie
Hans Nieuwland en Linda Kwak	Ministerie van Binnenlandse Zaken
Bert van der Wees	Ministerie van Financiën
Jabco Vreugdenhil	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Karin Austmann	Vereniging Nederlandse Gemeenten, financiële verhoudingen
Gert-Jan Bakker	Vereniging Nederlandse Gemeenten, participatie
Bart Leurs	Raad voor het openbaar bestuur
Jos Huijts	Divosa
Gert-Jan Stulp	Gemeente Het Hogeland
Jeroen van Bockel	G4 (gemeente Den Haag)
Rob Vorstenbosch	Gemeente Sint-Michiëlsgestel/ WSD-groep

Naam	Organisatie
Marjolein van Scheppingen	Gemeente 's-Hertogenbosch
Geert Luinstra	Gemeente Leeuwarden

A.4 Vergaderschema stuurgroep

Tabel 57 Vergaderschema stuurgroep

Datum	Onderwerpen	Stukken
28 maart	<ul style="list-style-type: none"> — Plan van aanpak — Procesaanpak clusterindeling — Beoordelingskader voor de verdeling — Verkennen betekenis clusterindeling — Mijlpalen, beslismomenten en werkwijze in de stuurgroep — Criteria en suggesties voor de steekproef — Onderwerpen uitvraag voor gemeenten 	<ul style="list-style-type: none"> — Uitgebreide onderzoeksaanpak — Plan van aanpak — Concept-vergaderschema — Concept-beoordelingskader voor de verdeling — Voorstel criteria voor de steekproef — Voorstel onderwerpen uitvraag
7 mei	<ul style="list-style-type: none"> — Plan van aanpak — Toelichting op het onderzoek bij andere gremia — Beoordelingskader voor de verdeling — Clusterindeling — Maatstaven — Steekproef van gemeenten — Takenanalyse — Omgang met regionale samenwerking en regionale verevening 	<ul style="list-style-type: none"> — Plan van aanpak — Vergaderschema stuurgroep — Interviews — Beoordelingskader voor de verdeling — Clusterindeling — Afwegingskader voor maatstaven — Mogelijke maatstaven — Steekproef — Uitvraag — Takenanalyse — Regionale risicoverevening — Regionale samenwerking

Datum	Onderwerpen	Stukken
6 juni	<ul style="list-style-type: none"> — Steekproef en uitvraag: finaliseren en uitsturen — Beoordelingskader voor de verdeling en voor de clusterindeling — Interviews en gremia — Afwegingskader voor de maatstaven — Clusterindeling — Uitgangspunten analyse woonplaatsbeginsel jeugd — Uitgangspunten analyse beschermd wonen en maatschappelijke opvang — Omgang met regionale samenwerking en regionale verevening — Uitgangspunten voor de basis van de regressie — Takenanalyse — Inhoudsopgave voor de rapportages 	<ul style="list-style-type: none"> — Steekproef — Uitvraag — Beoordelingskader voor de verdeling — Beoordelingskader voor de clusterindeling — Afwegingskader voor maatstaven — Mogelijke maatstaven — Beoordeling van opties voor de clusterindeling — Infographic uitgangspunten woonplaatsbeginsel jeugd — Uitgangspunten analyse beschermd wonen — Regionale risicoverevening — Regionale samenwerking — Uitgangspunten regressie — Takenanalyse — Inhoudsopgave voor de rapportages
9 juli	<ul style="list-style-type: none"> — Uitvraag: bewaken voortgang — Clusterindeling — Eerste afweging maatstaven — Technische mogelijkheden verdeling BW en MO 	<ul style="list-style-type: none"> — Voorstel clusterindeling — Afwegingskader voor maatstaven — Eerste beoordeling maatstaven — Overzicht beoordeling maatstaven — Uitwerking mogelijkheden voor verdeling BW aansluitend bij voorstel BO
	<p>Gezamenlijke stuurgroep met Cebeon</p> <ul style="list-style-type: none"> — Afbakening perceel I en II — Overhead — Inkomstenverevening 	<ul style="list-style-type: none"> — Beslisnotitie afstemming perceel 1 en 2 (afbakening, overhead en inkomensverevening) — Discussienota's inkomstenverevening
12 september	<ul style="list-style-type: none"> — Voortgang uitvragen en toedeling kosten — Beschermd wonen, maatschappelijke opvang en vrouwenopvang — Bewerkingen op basisgegevens — Correcties naar aanleiding van lokale beleidskeuzes — Steekproef of Iv3 — Maatstaven — Opzet regressieanalyse — Rapportages 	<ul style="list-style-type: none"> — Representativiteit steekproef — Correcties nav uitvraag en ontwikkelingen — Verdelingen MO en VO — Tegenboeken uitkeringen — Correcties nav lokale beleidskeuzes — Steekproef of Iv3 — Maatstaven per cluster — Opzet regressieanalyse — Eerste zes hoofdstukken van de onderzoeksverantwoording

Datum	Onderwerpen	Stukken
10 oktober	<ul style="list-style-type: none"> — Maatstaven — Uitvraaggegevens en correcties — Beschermd wonen — Regressieanalyse 	<ul style="list-style-type: none"> — Kwijtschelding — Analyse herkomstgemeente — Memo vormgeving ingroeipad — Financiering landelijk specialistische instellingen BW
12 november	<ul style="list-style-type: none"> — Regressieanalyse — Beschermd wonen (procesmatig) 	<ul style="list-style-type: none"> — Regressie en handmatige bijstellingen — Ingroeipad beschermd wonen — Landelijke specialistische instellingen — Nacalculatie uitname Wlz
	Gezamenlijke stuurgroep met Cebeon	
	<ul style="list-style-type: none"> — Relatieve omvang clusters 	<ul style="list-style-type: none"> — Relatieve omvang clusters
25 november	Vorbereidend directeurenoverleg beschermd wonen	
	<ul style="list-style-type: none"> — Relatie met het Expertiseteam beschermd wonen/ maatschappelijke opvang — Verdeling Wlz nacalculatie — Ingroeipad — Landelijke specialistische instellingen — Basis voor de verdeling 	<ul style="list-style-type: none"> — Nacalculatie uitname Wlz — Ingroeipad beschermd wonen — Landelijke specialistische instellingen — Analyse gemeente van herkomst
11 december	Vorbereidend directeurenoverleg beschermd wonen	
	<ul style="list-style-type: none"> — Werkwijze uitschieters in herkomstanalyse — Uitwerken verdeelvariant met vaste maatstaven — Regressieanalyse: uitkomsten mogelijke modellen 	<ul style="list-style-type: none"> — Omgang met uitschieters in de herkomstanalyse — Voorstel vaste maatstaven voor verdeelvariant — Regressie en handmatige bijstellingen
17 december	<ul style="list-style-type: none"> — Uitkomsten regressie voor verschillende clusters (behalve BW) — Terugkoppeling directeurenoverleg beschermd wonen — Werkwijze uitschieters in herkomstanalyse — Voorstel vaste maatstaven — Regressieanalyse: uitkomsten mogelijke modellen 	<ul style="list-style-type: none"> — Varianten van modellen per cluster — Omgang met uitschieters in de herkomstanalyse — Varianten model BW

Datum	Onderwerpen	Stukken
23 januari	<ul style="list-style-type: none"> — Varianten van modellen per cluster — Verdeling beschermd wonen 	<ul style="list-style-type: none"> — Varianten van modellen per cluster — Vrijwel afgeronde versies van de onderzoeksverantwoording en de eindrapportage — Objectief verdeelmodel BW

A.5 Vergaderschema begeleidingscommissies

Tabel 58 Vergaderschema begeleidingscommissies

Datum	Onderwerpen	Stukken
16 april	<ul style="list-style-type: none"> — Plan van aanpak — Beoordelingskader voor de verdeling — Beoordelingskader voor de clusterindeling — Opties voor de clusterindeling — Criteria en suggesties voor de steekproef — Onderwerpen uitvraag voor gemeenten — Interviewlijst 	<ul style="list-style-type: none"> — Uitgebreide onderzoeksrapportage <i>ter info</i> — Plan van aanpak — Vergaderschema met procesaanpak clusterindeling — Concept-beoordelingskader voor de verdeling — Concept-beoordelingskader voor de clusterindeling — Voorstel criteria voor de steekproef — Voorstel onderwerpen uitvraag — Voorstel interviewlijst
23 mei	<ul style="list-style-type: none"> — Steekproef en uitvraag: finaliseren en uitsturen — Beoordelingskaders voor de verdeling en voor de clusterindeling — Interviews en gremia — Afwegingskader voor de maatstaven — Clusterindeling — Uitgangspunten analyse woonplaatsbeginsel jeugd — Uitgangspunten analyse beschermd wonen en maatschappelijke opvang — Omgang met regionale samenwerking en regionale verevening — Uitgangspunten voor de basis van de regressie — Takenanalyse — Inhoudsopgave voor de rapportages 	<ul style="list-style-type: none"> — Steekproef — Uitvraag — Beoordelingskader voor de verdeling — Beoordelingskader voor de clusterindeling — Afwegingskader voor maatstaven — Mogelijke maatstaven — Beoordeling van opties voor de clusterindeling — Infographic uitgangspunten woonplaatsbeginsel jeugd — Uitgangspunten analyse beschermd wonen — Regionale risicoverevening — Regionale samenwerking — Uitgangspunten regressie — Takenanalyse — Inhoudsopgave voor de rapportages

Datum	Onderwerpen	Stukken
1 juli	<ul style="list-style-type: none"> — Uitvraag: bewaken voortgang — Clusterindeling — Eerste afweging maatstaven — Technische mogelijkheden verdeling BW en MO — Afstemming met perceel I 	<ul style="list-style-type: none"> — Voorstel clusterindeling — Afwegingskader voor maatstaven — Eerste beoordeling maatstaven — Overzicht beoordeling maatstaven — Beslisnotitie omgang met overhead (Cebeon) — Discussienota inkomstenverevening (BZK) — Vervolgotitie inkomstenverevening OZB (BZK)
27 aug/29 aug	<ul style="list-style-type: none"> — Voortgang uitvragen en toedeling kosten — Beschermd wonen, maatschappelijke opvang en vrouwenopvang — Bewerkingen op basisgegevens — Correcties naar aanleiding van lokale beleidskeuzes — Steekproef of Iv3 — Maatstaven — Opzet regressieanalyse — Rapportages 	<ul style="list-style-type: none"> — Representativiteit steekproef — Correcties nav uitvraag en ontwikkelingen — Verdelingen MO en VO — Tegenboeken uitkeringen — Correcties nav lokale beleidskeuzes — Steekproef of Iv3 — Maatstaven per cluster — Opzet regressieanalyse — Eerste zes hoofdstukken van de onderzoeksverantwoording
8 okt/ 10 okt	<ul style="list-style-type: none"> — Maatstaven — Uitvraaggegevens en correcties — Beschermd wonen — Regressieanalyse 	<ul style="list-style-type: none"> — Kwijtschelding — Analyse herkomstgemeente — Memo vormgeving ingroeipad — Financiering landelijk specialistische instellingen BW
11 nov	<ul style="list-style-type: none"> — Beschermd wonen — Relatieve omvang clusters — Regressieanalyse — Relatieve omvang clusters 	<ul style="list-style-type: none"> — Regressie en handmatige bijstellingen — Ingroeipad beschermd wonen — Landelijke specialistische instellingen — Nacalculatie uitname Wlz — Relatieve omvang clusters (Cebeon)
14 nov	<p>Themabijeenkomst beschermd wonen</p> <ul style="list-style-type: none"> — Ingroeipad beschermd wonen — Landelijke specialistische instellingen — Nacalculatie uitname Wlz — Herkomstgemeenten beschermd wonen — Memo uitwerkingsvragen beschermd wonen 	<ul style="list-style-type: none"> — Ingroeipad beschermd wonen — Landelijke specialistische instellingen — Nacalculatie uitname Wlz — Herkomstgemeenten beschermd wonen — Memo uitwerkingsvragen beschermd wonen

Datum	Onderwerpen	Stukken
6 dec/9 dec	<ul style="list-style-type: none"> — Conceptmodellen per cluster 	<ul style="list-style-type: none"> — Voortgangsbericht met conceptmodellen per cluster
9 dec	<p>Themabijeenkomst beschermd wonen</p> <ul style="list-style-type: none"> — Werkwijze uitschieters in herkomstanalyse — Uitwerken verdeelvariant met vaste maatstaven — Regressieanalyse: uitkomsten mogelijke modellen 	<ul style="list-style-type: none"> — Omgang met uitschieters in de herkomstanalyse — Voorstel vaste maatstaven voor verdeelvariant — Uitkomsten regressieanalyse — Regressie en handmatige bijstellingen
9 jan	<p>Themabijeenkomst beschermd wonen</p> <ul style="list-style-type: none"> — Objectief verdeelmodel BW 	<ul style="list-style-type: none"> — Objectief verdeelmodel BW — Infographic BW
13 jan/14 jan	<ul style="list-style-type: none"> — Varianten van modellen per cluster — Omvang clusters en inkomstenverevening — Rapportages en adviezen 	<ul style="list-style-type: none"> — Varianten van modellen per cluster — Infographic totaal — Infographic woonplaatsbeginsel — Groot gedeelte onderzoeksverantwoording — Omvang clusters en inkomstenverevening (BZK)

B Gesprekspartners

In de beginperiode van het onderzoek hebben we interviews met verschillende stakeholders gehouden. Hieronder is een overzicht opgenomen welke stakeholders we hebben geïnterviewd.

Tabel 59 Gesprekspartners- Branches

Branches	
Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)	Geestelijke Gezondheidszorg-Nederland (GGZ-N)
Divosa	Regionale Instelling voor Beschermd en Begeleid Wonen-alliantie (RIBW)
Cedris	Federatie Opvang (FO)
Gemeentelijke of Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst – Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GGH-GHOR)	Sociaal Werk Nederland (SWN)
Jeugdzorg Nederland (JN)	Mantelzorg Nederland (MN)
Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland (VGN)	
Vereniging Orthopedagogische Behandelcentra (VOB)	

Tabel 60 Gesprekspartners- cliëntenorganisaties

Cliëntenorganisaties	
MIND	IederIn
Landelijk Overlegorgaan Cliëntenraden (LOC)	

Tabel 61 Gesprekspartners- wetenschap, kennisinstituten en adviesorganen

Wetenschap, kennisinstituten en adviesorganen	
Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)	Nederlands Jeugdinstituut (NJI)
Centraal Planbureau (CPB)	Algemene Rekenkamer (AR)
Pharos	Nederlands Centrum Jeugdgezondheid (NCJ)
Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB)	Movisie (schriftelijke toets)

Tabel 62 Gesprekspartners- ministeries

Ministeries	
Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) directie Jeugd	Justitie en Veiligheid (J&V)
Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) directie Maatschappelijke Ondersteuning	Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) directie Zorgverzekeringen
Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)
Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) directie Langdurige zorg	

Ook hebben we het onderzoek in verschillende gremia toegelicht, en input opgehaald. Onderstaand is een overzicht te vinden van de verschillende gremia en de momenten waarop wij daar zijn geweest.

Tabel 63 De verschillende gremia waarin het onderzoek is toegelicht, en input voor het onderzoek is opgehaald

Gremium	Datum
Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) bestuurlijke kopgroep	3-4-2019/ 5-8-2019/ 9-10-2019/ 8-11-2019/ 13-12-2019/ 20-1-2020
Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) klankbordgroep sociaal domein	5-4-2019/ 14-6-2019/ 13-9-2019/ 8-11- 2019/ 21-1-2020
Overleg Staatssecretaris Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) & Wethouders beschermd wonen	5-4-2019
Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) expertgroep	17-4-2019/ 9-10-2019
Financieel Platform Divosa	7-5-2019/ 24-9-2019
Bijeenkomst voor leden van Federatie Opvang (FO)	21-5-2019
Regiodagen Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)	27-6-2019/ 2-7-2019/ 4-7-2019

Gremium	Datum
Vier grote gemeenten (G4)	13-8-2019/ 5-12-2019
Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) Commissie Financiën	5-9-2019
Bijeenkomst Plattelandsgemeenten (P10)	18-9-2019
Bijeenkomst Middelgrote gemeenten (M50)	20-9-2019
Directies Maatschappelijke Ondersteuning en Langdurige Zorg van het ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport (VWS)	26-9-2019
Vereniging Nederlandse Gemeenten Commissie Zorg, Jeugd en Onderwijs (VNG-ZJO)	11-10-2019
Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) werkgroep GGZ	15-10-2019
Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) Congres Gemeentefinanciën	25-11-2019
Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) Bijzondere Algemene Ledenvergadering	29-11-2019

C Eerder afgevalen opties voor de clusterindeling

Gedurende het proces zijn verschillende opties voor de clusterindeling uitgewerkt. Na de eerste weging van de opties heeft de stuurgroep besloten een aantal opties te laten vervallen. Deze afgevalen opties en hun voor- en nadelen worden in deze bijlage toegelicht.

C.1 Beschrijving van de opties

Een korte beschrijving van de opties die na een eerste weging zijn afgevalen is onderstaand opgenomen.

- **Clusterindeling volgens de escalatieladder.** De escalatieladder loopt van collectieve voorzieningen tot het gedwongen kader op een vergelijkbare manier als de huidige Iv3-indeling. De gedachte hierachter is dat een hogere ‘trede’ op de ‘ladder’ samenhangt met zorg of ondersteuning die meer geëscaleerd is. De clusters zijn dan als volgt: Collectief: volksgezondheid, wijkteams, samenkracht en burgerparticipatie. Maatwerk: maatwerkvoorzieningen Wmo, maatwerkdienstverlening 18+, maatwerkdienstverlening 18-, inkomensregelingen, begeleide participatie, arbeidsparticipatie. Geëscaleerd: geëscaleerde zorg 18-, geëscaleerde zorg 18+.
- **Escalatieladder met domeinen gesplitst.** In deze optie worden de clusters uitgesplitst zowel per domein als langs de escalatieladder. De clusters zijn dan als volgt: Collectief jeugd: deel van volksgezondheid, deel van wijkteams, deel van samenkracht en burgerparticipatie. Collectief Wmo: deel van volksgezondheid, deel van wijkteams, deel van samenkracht en burgerparticipatie. Maatwerk jeugd: maatwerkdienstverlening 18-. Maatwerk Wmo: maatwerkvoorzieningen Wmo, maatwerkdienstverlening 18+. Participatie: inkomensregelingen, begeleide participatie, arbeidsparticipatie. Geëscaleerd jeugd: geëscaleerde zorg 18-. Geëscaleerd Wmo: geëscaleerde zorg 18+.
- **Indeling volgens doelgroepen.** In theorie zouden clusters via een indeling volgens doelgroepen gedefinieerd kunnen worden. Deze optie is echter in een vroeg stadium van het proces afgevalen. De reden hiervoor was dat direct duidelijk was dat de gegevens voor een dergelijke werkwijze niet beschikbaar waren. Deze opties is om die reden niet verder uitgewerkt, en in deze bijlage is dan ook geen tabel met voor- en nadelen opgenomen.

C.2 Voor- en nadelen van de afgevalen opties

Voor- en nadelen van de clusterindeling volgens de escalatieladder

Tabel 64 Voor- en nadelen van de clusterindeling volgens de escalatieladder

Onderwerp	Criteria	Voordelen	Nadelen
Stabiele en eenduidige verdeling mogelijk	<ul style="list-style-type: none"> Eenduidige toedeling van kosten aan clusters mogelijk Stabiele uitkomsten van de regressie die goed aansluiten op de kosten van de gemeenten 		<ul style="list-style-type: none"> Eenduidige toedeling kosten steeds moeilijker omdat in de meest recente beleidsontwikkelingen voor- en achterkant (geëscaleerd en maatwerk) steeds meer met elkaar verbonden worden Het geëscaleerde gedeelte heeft een hoog risico op instabiele resultaten
Voor fonds-beheerders bruikbaar	<ul style="list-style-type: none"> Faciliteert monitoring van de verdeling Tegemoetkomend aan bestuurlijke wensen om deelbudgetten te volgen Sluit aan op een werkbare lv3-indeling 	<ul style="list-style-type: none"> Clusters faciliteren inzicht in escalatieniveaus 	<ul style="list-style-type: none"> Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen domeinen De gewenste deelbudgetten afzonderen is onlogisch lv3-indeling jeugd zou aangepast moeten worden (jeugdzorgplus in ieder geval naar geëscaleerde zorg, waar ligt de knip?)
Ondersteunend aan de uitlegbaarheid van de verdeling	<ul style="list-style-type: none"> Herkenbaar als samenhangende taken De samenstelling van de clusters draagt bij aan het beperken van het aantal verdeelmaatstaven Beperkt aantal clusters Voorkomen van clusters die in financiële omvang klein zijn ten opzichte van de andere clusters Verband met mate van beleidsvrijheid 	<ul style="list-style-type: none"> Het aantal clusters is beperkt Het cluster maatwerk-voorzieningen is veel groter dan de andere clusters Er is een gedeeltelijk verband met de mate van beleidsvrijheid 	<ul style="list-style-type: none"> De inhoudelijke samenhang tussen het bijstandskloket en jeugdhulp is vooral indirect en niet heel herkenbaar Voor geëscaleerde zorg zullen veel maatstaven nodig zijn Grote verschillen tussen beleidsvrijheid participatie en Wmo/jeugd

Ondersteunend aan transformatie	<ul style="list-style-type: none"> Faciliterend aan het volgen van de voortgang van de transformatie Faciliterend aan integraal werken tussen domeinen, een beweging naar de voorkant en preventief werken Toekomstbestendig 	<ul style="list-style-type: none"> Clusterindeling maakt beweging naar de voorkant expliciet en faciliteert daarmee het volgen van de transformatie Integraliteit tussen domeinen 	<ul style="list-style-type: none"> Escalatieladder suggereert een knip tussen lichte en zware zorg, terwijl het beleidsuitgangspunt is deze bij elkaar te brengen.
--	---	---	---

Voor- en nadelen vroegtijdig afgevalen optie 2: escalatieladder met domeinen gesplitst

Tabel 65 Voor- en nadelen van de escalatieladder met domeinen gesplitst

Onderwerp	Criteria	Voordelen	Nadelen
Stabiele en eenduidige verdeling mogelijk	<ul style="list-style-type: none"> Eenduidige toedeling van kosten aan clusters mogelijk Stabiele uitkomsten van de regressie die goed aansluiten op de kosten van de gemeenten 		<ul style="list-style-type: none"> Eenduidige toedeling kosten collectieve voorzieningen zeer lastig Eenduidige toedeling kosten steeds moeilijker omdat in de meest recente beleidsontwikkelingen voor- en achterkant (geëscaleerd en maatwerk) steeds meer met elkaar verbonden worden Het geëscaleerde gedeelte heeft een hoog risico op instabiele resultaten
Voor fonds-beheerders bruikbaar	<ul style="list-style-type: none"> Faciliteert monitoring van de verdeling Tegemoetkomend aan bestuurlijke wensen om deelbudgetten te volgen Sluit aan op een werkbare lv3-indeling 	<ul style="list-style-type: none"> Maakt monitoring van deelbudgetten in detail mogelijk Deelbudgetten apart verdelen is goed mogelijk 	<ul style="list-style-type: none"> Sluit niet aan op lv3-indeling collectieve voorzieningen lv3-indeling jeugd zou aangepast moeten worden (jeugdzorgplus naar geëscaleerde zorg, waar ligt de knip?)
Ondersteunend aan de uitlegbaarheid van de verdeling	<ul style="list-style-type: none"> Herkenbaar als samenhangende taken De samenstelling van de clusters draagt bij aan het beperken van het aantal verdeelmaatstaven Beperkt aantal clusters Voorkomen van clusters die in financiële omvang klein zijn ten opzichte van de andere clusters 	<ul style="list-style-type: none"> Taken zijn herkenbaar als samenhangend Er is een redelijk verband met de mate van beleidsvrijheid 	<ul style="list-style-type: none"> Groot aantal clusters met waarschijnlijk veel maatstaven Financiële omvang van clusters is zeer verschillend

Andersson Elffers Felix

	<ul style="list-style-type: none">— Verband met mate van beleidsvrijheid		
Ondersteunend aan transformatie	<ul style="list-style-type: none">— Faciliterend aan het volgen van de voortgang van de transformatie— Faciliterend aan integraal werken tussen domeinen, een beweging naar de voorkant en preventief werken— Toekomstbestendig	<ul style="list-style-type: none">— Clusterindeling maakt beweging naar de voorkant expliciet en faciliteert daarmee het volgen van de transformatie	<ul style="list-style-type: none">— Escalatieladder suggereert een knip tussen lichte en zware zorg, terwijl het beleidsuitgangspunt is deze bij elkaar te brengen— Suggestie van knip tussen domeinen

D Toelichting op de kwantitatieve analyse om de clusterindeling te bepalen

Voor een goede verdeling is het van belang dat een goed passend model gemaakt kan worden, en de clusters hebben bij voorkeur ongeveer dezelfde omvang. Voor deze twee criteria uit het beoordelingskader van de clusterindeling is een kwantitatieve analyse gedaan, die in deze bijlage beschreven wordt. De uitkomsten van deze analyse waren onderdeel van de afweging over de clusterindeling.

Om een inschatting te kunnen maken van de scores van verschillende clusterindelingen, is uitgegaan van lv3-gegevens. Ten tijde van het besluit over de clusterindeling was de analyse van de uitvraag namelijk nog niet beschikbaar. Er is dus niet geschoond voor boekingsfouten, en er zijn aannames gedaan over de manier waarop sommige taakvelden verdeeld zouden worden over de clusters.

Deze analyse gaf dan ook slechts een indicatie van de uitkomsten. Desondanks gaf de analyse wel al eerste inzichten in de te verwachte relatieve clusteromvang en de mogelijkheid een goed passende verdeling te maken. In deze bijlage bespreken we eerst welke bewerkingen we uitgevoerd hebben op de lv3 gegevens om tot een toedeling naar clusters te komen, vervolgens gaan we kort in op de kwaliteit van de data, laten we de verwachte relatieve clusteromvang zien op basis van de lv3-gegevens en gaan we tot slot in op de mogelijkheid om passende modellen te maken voor verschillende clusterindelingen.

D.1 lv3-gegevens en bewerkingen daarop

Om van lv3-taakvelden naar clusters te komen, is een aantal analysestappen uitgevoerd.

- Er is uitgegaan van een lv3-dataset waarin de lasten die geboekt zijn op het taakveld overhead zijn toebedeeld aan taakvelden naar rato van salarislasteren.
- Eerst zijn de relevante lasten uit de lv3-gegevens geselecteerd: de posten die betrekking hebben op het sociaal domein.
- Vervolgens is gecorrigeerd voor de bijstandslasteren per gemeente. Er is voor deze analyse niet gecorrigeerd voor andere budgetten die buiten scope van de opdracht liggen (voor de uiteindelijke analyse voor het verdeelmodel is hier wel voor gecorrigeerd, zie hoofdstuk 9.1.
- Per lv3-taakveld is bepaald bij welk cluster het hoort (binnen die clusterindeling die we toetsen).
- Per cluster zijn de geselecteerde lv3-taakvelden per gemeente bij elkaar opgeteld. Soms worden taakvelden over 2 clusters verdeeld. Daarbij hebben we de aanname gedaan dat wijkteams, samenkracht en burgerparticipatie en volksgezondheid voor alle gemeenten

voor de helft aan jeugd en voor de helft aan Wmo toebedeeld wordt.¹⁴⁹ Hier kunnen andere keuzes in gemaakt worden, maar deze hebben beperkte invloed op de conclusies.

- Per cluster zijn de kosten per persoon berekend voor alle gemeenten door bovenstaande uitkomst te delen door het aantal inwoners per gemeente.
- De lv3-data zijn geschoond voor niet-plausibele waarden. Met name in de gegevens over geëscaleerde zorg ontbreken veel cijfers (van 90 gemeenten voor 18+, en van 46 gemeenten voor 18-). Daarnaast is zeven keer een negatief getal ingevoerd, wat naar alle waarschijnlijkheid geen correcte weergave van de werkelijkheid is. Deze getallen zijn in de analyse weggelaten.

In de onderstaande tabel is weergegeven op welke posten de kosten ontbreken of negatief opgegeven zijn.

Tabel 66 Posten op taakvelden waar uitgaven ontbraken of die negatief opgegeven waren

Taakveld	Aantal gemeenten zonder invoer	Aantal gemeenten met negatieve invoer
Samenkracht en burgerparticipatie	0	0
Wijkteams	17	0
Inkomensregelingen	0	0
Begeleide participatie	3	0
Arbeidsparticipatie toeleiding werk	34	1
Maatwerkvoorzieningen Wmo	1	0
Maatwerk dienstverlening inwoners 18+	7	0
Maatwerk dienstverlening jeugd 18-	4	0
Geëscaleerde zorg inwoners 18+	90	5
Geëscaleerde zorg jeugd 18-	46	1
Volksgezondheid	4	0

Bovenstaande benadrukt dat de analyse slechts een benadering is van de eigenschappen van clusters.

D.2 Relatieve omvang van de clusters

De verschillende opties voor de clusteromvang leiden tot sterk verschillende verhoudingen in de budgetten van clusters. Onderstaande grafieken geven voor de verschillende mogelijkheden weer hoe de verdeling van budget over clusters uitpakt op basis van de lv3-

¹⁴⁹ Deze zeer grove inschatting is gebaseerd op verschillende bronnen: het cluster volksgezondheid hangt voor een groot deel samen met kosten rond de GGD. Uit het onderzoek 'De GGD in beeld, AEF, 2017' blijkt dat iets minder dan de helft van de kosten voor GGD'en samenhangen met de JGZ. Daarnaast houden wijkteams zich zowel met Wmo als met jeugd bezig en bestaan welzijnstaken uit verschillende onderdelen, waaronder jongerenwerk.

analyse. Daarbij is gecorrigeerd voor WSW-lasten door in elk van de clusterindelingen de macro-omvang van de DU WSW van het relevante cluster af te trekken.

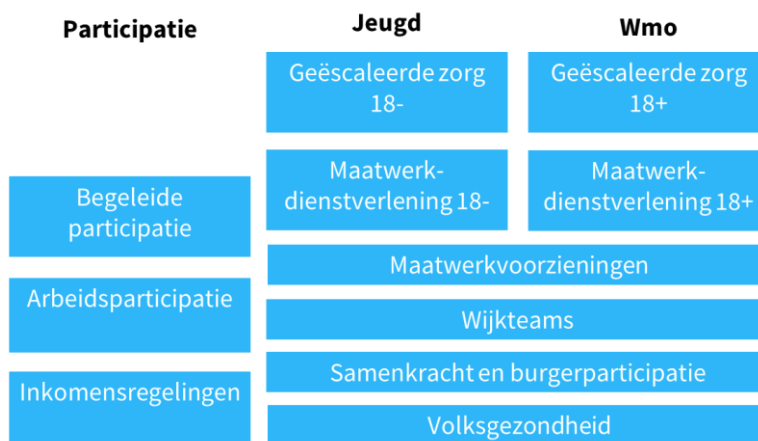
D.3 Visuele weergave van de clusterindelingen en relatieve omvang van de clusters

De verschillende opties leiden tot sterk verschillende verhoudingen in de budgetten van clusters. Onderstaande grafieken geven voor de verschillende mogelijkheden weer hoe de verdeling van budget over clusters uitpakt op basis van de lv3-analyse.

N.B.: dit is een zeer grove analyse die gedurende het traject nog sterk aangepast zal worden. Desalniettemin geeft het een eerste beeld van de verhoudingen.

Sociaal domein als geheel

In onderstaande afbeeldingen zijn alle lv3-taakvelden die relevant zijn voor het sociaal domein weergegeven. In de optie dat het sociaal domein als geheel een cluster is, zijn deze niet verder onderverdeeld.



Figuur 93 Het sociaal domein als één cluster

Mogelijke clusterindeling: per domein

Als een clusterindeling per domein gehanteerd wordt, worden de taakvelden over drie clusters verdeeld. Het cluster Wmo is in dat geval veel groter dan de andere clusters.



Figuur 94 Clusterindeling per domein

Andersson Elffers Felix

Mogelijke clusterindeling: escalatieladder

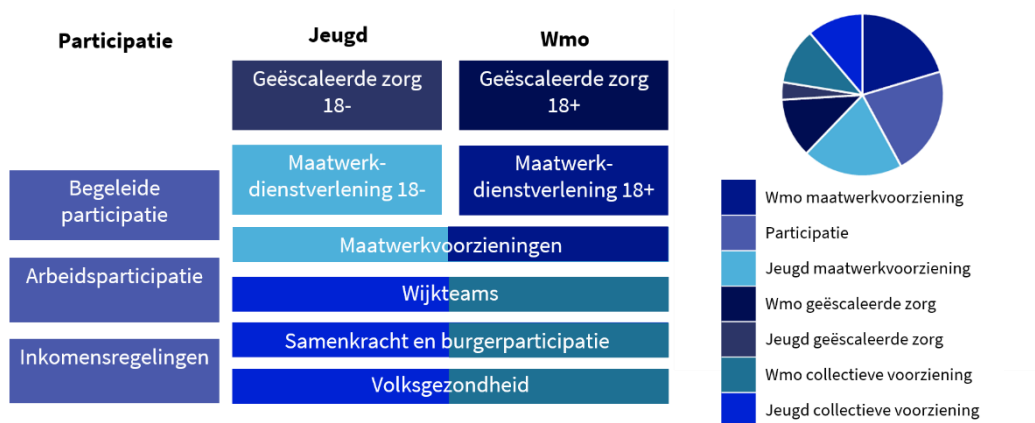
Bij de clusterindeling volgens de escalatieladder is de ondersteuning geordend naar zwaarte. Dit is weergegeven in onderstaande figuur. Het cluster maatwerkvoorzieningen beslaat in dit geval meer dan de helft van de AU.



Figuur 95 Clusterindeling volgens de escalatieladder

Mogelijke clusterindeling: escalatieladder met domeinen gesplitst

De meest verfijnde optie voor de clusterindeling is een indeling waarbij een splitsing is aangebracht volgens zowel domeinen als de escalatieladder. Dit leidt tot een groot aantal clusters, waarvan een aantal zeer klein zijn in omvang.



Figuur 96 Clusterindeling volgens de escalatieladder met domeinen gesplitst

Mogelijke clusterindeling: escalatieladder waarbij de hoogste twee treden samen zijn genomen met domeinen deels gesplitst

Om het nadeel van zeer kleine clusters tegen te gaan, kunnen de hoogste twee treden van de escalatieladder samengenomen worden, en kunnen de sociale basisvoorzieningen ondergebracht worden in één cluster. Deze optie is weergegeven in onderstaande figuur.



Figuur 97 Clusterindeling volgens de escalatieladder waarbij de hoogste twee treden samen zijn genomen en de domeinen deels gesplitst zijn

Mogelijke clusterindeling: escalatieladder waarbij de hoogste twee treden samen zijn genomen met domeinen deels gesplitst, en beschermd wonen en maatschappelijke opvang apart

Deze optie is uiteindelijk op hoofdlijnen gekozen. Beschermd wonen en maatschappelijke opvang zijn naar aanleiding van het advies van het expertiseteam uiteindelijk nog gesplitst en er zijn nog kleine andere wijzigingen gedaan (zie hoofdstuk 14). De omvang van de budgetten is onderling vergelijkbaar.



Figuur 98 Clusterindeling volgens de escalatieladder waarbij de hoogste twee treden samen zijn genomen en waarbij de domeinen deels gesplitst zijn, en beschermd wonen en maatschappelijke opvang apart zijn opgenomen

D.4 Mogelijkheid om een passende verdeling te maken

Voor elk van de clusterindelingen is onderzocht wat de spreiding van kosten binnen het cluster is. Als deze spreiding groot is, is hij over het algemeen namelijk lastiger te verklaren. Dit hangt deels samen met de structuur van de maatstaven: doordat de laagste en hoogste waarden van maatstaven vaak niet meer dan een factor 5 van elkaar verschillen, is een grotere spreiding vaak niet goed te verklaren in een model.

Belangrijker dan dit praktische – en wellicht oplosbare – knelpunt is dat een grote spreiding vaak een achterliggende oorzaak heeft die de gegevens onbetrouwbaar maakt. Het gaat dan om:

- **Boekingsfouten.** Deze worden gecorrigeerd worden in de uitvraag en zijn dus geen probleem voor het uiteindelijke model.
- **Grote jaarlijkse fluctuaties.** Voor voorzieningen met hoge prijs waar weinig gebruik van gemaakt wordt, spelen zeker bij kleine gemeenten grote jaarlijkse fluctuaties. Voor een betrouwbare dataset zou dan eigenlijk naar een meerjarig beeld gekeken moeten worden. Dit is echter niet beschikbaar voor de gedecentraliseerde taken.
- **Communicerende vaten met andere clusters.** Als het bedrag in het cluster sterk bepaald wordt door beleidskeuzes van gemeenten, is het lastiger om de objectief verklaarbare factoren te vinden. Denk bijvoorbeeld aan een gemeente die veel jeugdhulp ambulante vorm geeft versus een gemeente waar dezelfde populatie wel in verblijf zit. Bij een splitsing tussen ambulante en verblijf zou het kostenpatroon op beide onderdelen sterk verschillen, terwijl het op het totaal wel vergelijkbaar is.

Om te onderzoeken of clusterindelingen tot een vergelijkbaar beeld over gemeenten leiden, hebben we in beeld gebracht welke clusterindelingen grote onderlinge verschillen tussen gemeenten kennen, en welke minder grote. Daarvoor is voor elke clusterindeling een aantal kerngetallen berekend, om de spreiding per cluster inzichtelijk te maken:

- Het minimum (laagste bedrag per inwoner)
- Het 5e-percentiel (het bedrag per inwoner waar 5% van de gemeenten oftewel 19 gemeenten onder zit)
- Het mediaan (het middelste bedrag per inwoner)
- Het 95e-percentiel (het bedrag per inwoner waar 5% van de gemeenten oftewel 19 gemeenten boven zit)
- Het gemiddelde
- Deze zijn per cluster allemaal genormeerd op het gemiddelde om de clusters met elkaar te kunnen vergelijken. Dat wil zeggen: we hebben ze gedeeld door het gemiddelde van de kosten per persoon in dat cluster, en vermenigvuldigd met 100.
- De uitkomst is geplott in een variant van een “boxplot”, dat een overzicht vormt van de kerngetallen.

Het 5e-percentiel en het 95e-percentiel zijn gebruikt om te zorgen dat de uitkomst niet te veel bepaald wordt door uitschieters, aangezien deze wellicht samenhangen met boekingsfouten die in de uitvraag wel gecorrigeerd worden. Dat betekent dat we ervan uitgaan dat de analyse stabiel is voor uitschieters zolang er maximaal 19 uitschieters aan de bovenkant zijn en 19 uitschieters aan de onderkant.

In de volgende tabel zijn de uitkomsten voor alle clusterindelingen samengevat. Per cluster is aangegeven wat de verhouding is tussen kosten van gemeenten op het 5^e percentiel en de gemiddelde kosten, steeds gerekend per inwoner. De gemeente op het 5^e percentiel is de gemeente waarvoor geldt dat 18 gemeenten minder uitgeven in dat cluster, en 369 gemeenten meer. Ter illustratie: in de clusterindeling volgens de escalatieladder is te zien dat de gemeente op het 5^e percentiel de helft minder uitgeeft aan maatwerkvoorzieningen dan het gemiddelde. Hetzelfde is gedaan voor het 95^e percentiel. Hoe dichter deze cijfers bij 1 liggen, hoe kleiner de spreiding binnen een cluster.

Tabel 67 Samenvatting van de uitkomsten van alle clusterindelingen

Clusterindeling	Cluster	5e-percentiel t.o.v. gemiddelde	95e-percentiel t.o.v. gemiddelde
Sociaal domein als cluster	Sociaal domein	0,6	1,8
Per domein	Jeugd	0,6	1,4
	Wmo	0,5	2,2
	Participatie	0,4	2,0
Escalatieladder	Maatwerkvoorziening	0,5	1,7
	Sociale basisvoorzieningen	0,6	1,6
	Geëscaleerde zorg	0,0	4,6
Verfijnde verdeling	Wmo maatwerkvoorziening	0,4	1,7
	Participatie	0,4	2,0
	Jeugd maatwerkvoorziening	0,5	1,7
	Wmo geëscaleerde zorg	0,0	5,8
	Jeugd geëscaleerde zorg	0,1	3,5
	Wmo sociale basisvoorzieningen	0,6	1,6
	Jeugd sociale basisvoorzieningen	0,6	1,6
Sociale basisvoorzieningen apart, de rest per domein	Wmo individuele voorziening	0,4	2,4
	Participatie	0,4	2,0
	Jeugd individuele voorziening	0,5	1,6
	Sociale basisvoorzieningen	0,6	1,6

Er is te zien dat voornamelijk de clusters waarbij geëscaleerde zorg geïsoleerd wordt problematisch zijn: daar zijn de 5^e percentielen bijna 0, en de 95^e percentielen 3,5 tot 5,8 maal zo hoog als de gemiddelde kosten. De gemeenten waarvan geen kosten bekend zijn in de geëscaleerde zorg zijn in deze analyse niet meegenomen. Er zijn echter veel gemeenten met erg lage bedragen per inwoner aan geëscaleerde zorg. In die gevallen zullen de kosten niet altijd echt zo laag zijn, maar wordt het lage bedrag waarschijnlijk deels verklaard door boekingsfouten. De uitvraag geeft hier als het goed is meer inzicht in, maar de variatie hangt

Andersson Elffers Felix

ook samen met de aard van de zorg. Het betreft immers vaak kleine aantallen en hoge kosten, waardoor deze kosten door hun aard grote fluctuaties kennen.

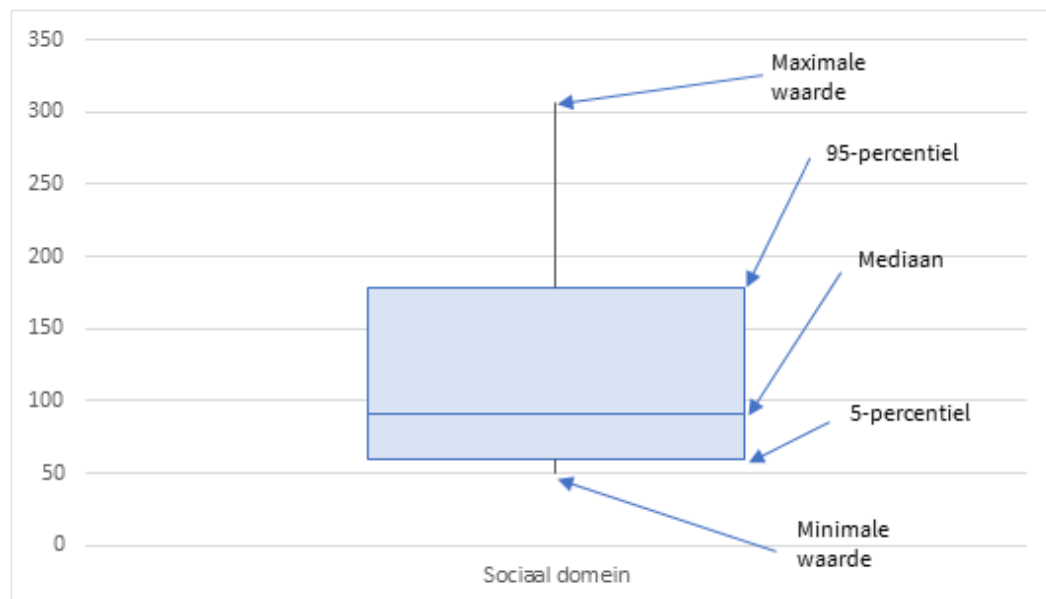
De 5^e en 95^e percentielen van het gehele sociale domein als cluster liggen op 0,6 en 1,8 keer de gemiddelde kosten van gemeenten. Dit geeft een indicatie van de “kleinst haalbare” spreiding voor een gegeven clusterindeling, want in deze optie middelen de verschillen tussen gemeenten zo veel als mogelijk uit.

De clusterindeling per domein (optie 2) en de uiteindelijk gekozen clusterindeling (optie 6) komen beide goed uit deze analyse, met een spreiding die dicht bij de spreiding van het gehele sociale domein als cluster liggen.

In de onderstaande grafieken is de spreiding per clusterindeling in meer detail weergegeven. Daarin zijn de minimale waarde, het 5^e percentiel, de mediaan, het 95^e percentiel en de maximale waarde aangegeven van de kosten per inwoner. Deze cijfers zijn allemaal zo genormeerd dat de gemiddelde kosten in het desbetreffende cluster op 100 uitkomen. Met andere woorden: als de maximale waarde in de grafiek op 340 af te lezen is, dan gaf de gemeente met de maximale kosten per inwoner 3,4 maal de gemiddelde kosten van alle gemeenten uit per inwoner. Let op: omdat de spreiding sterk wisselt, zijn de assen van de grafieken niet gelijk aan elkaar.

Sociaal domein als cluster

In onderstaande grafiek is de spreiding weergegeven voor het sociale domein als geheel. Er is ook in de grafiek aangegeven hoe de kengetallen in de grafiek weergegeven zijn.

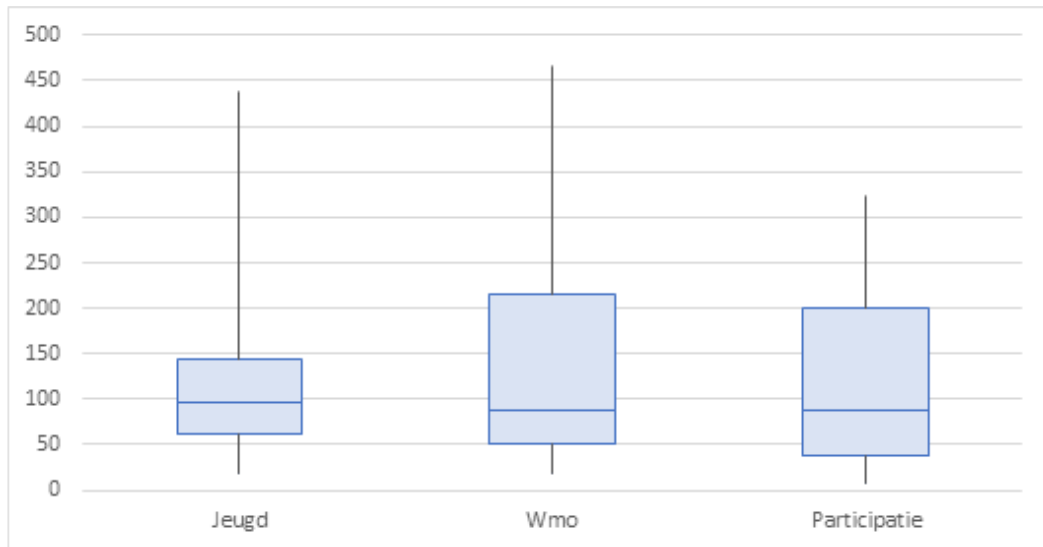


Figuur 99 Spreiding voor het sociale domein als geheel

Andersson Elffers Felix

Per domein

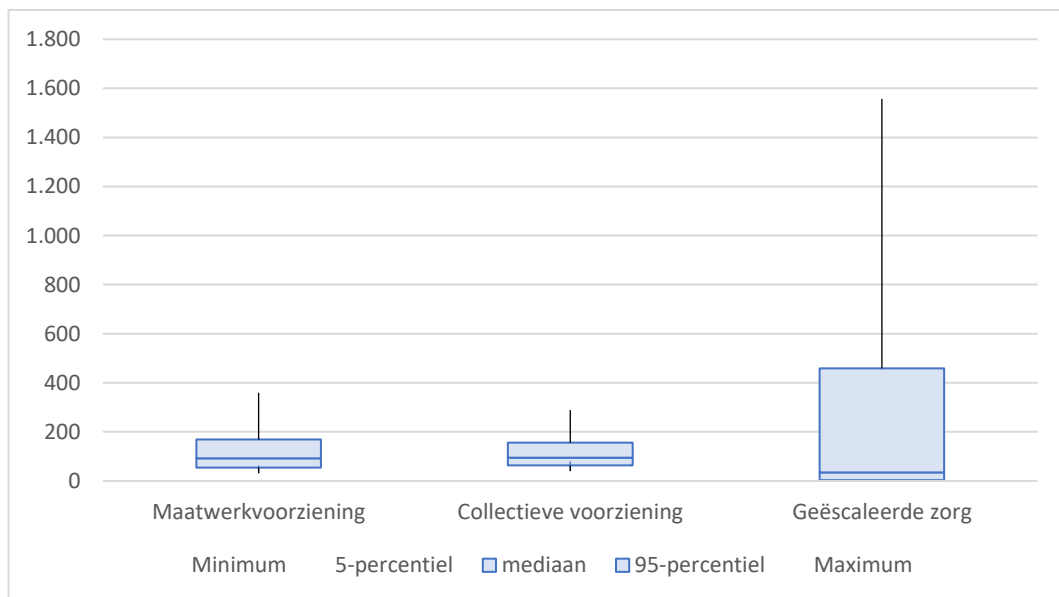
Voor een clusterindeling per domein is in onderstaande figuur de spreiding per cluster weergegeven. Gemeenten wijken binnen clusters niet al teveel van elkaar af.



Figuur 100 Spreiding per domein

Escalatieladder

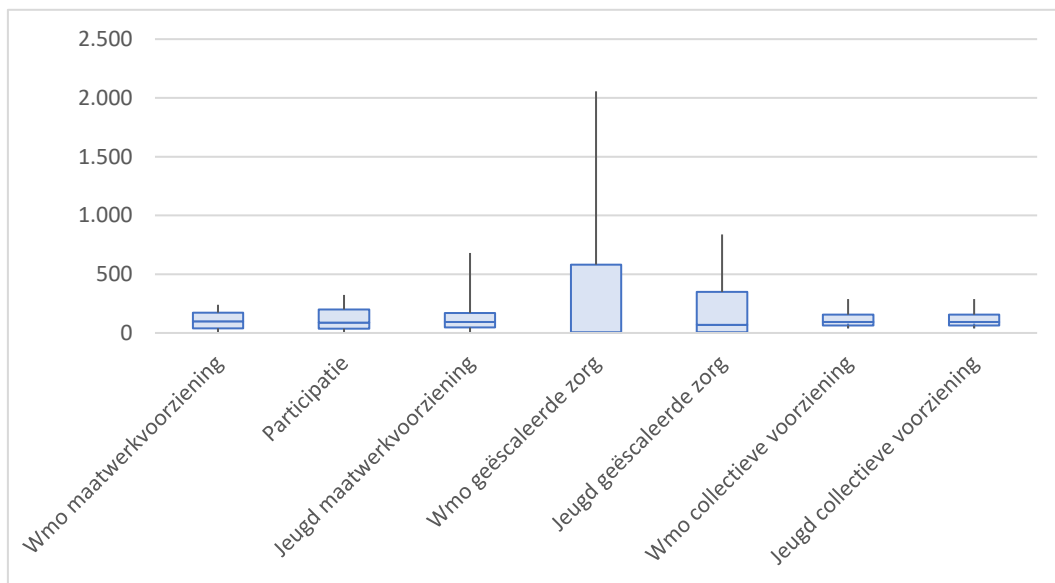
In onderstaande grafiek staat de spreiding voor de escalatieladder. Voor geëscaleerde zorg is de spreiding zeer groot.



Figuur 101 Spreiding voor de escalatieladder

Escalatieladder met domeinen gesplitst

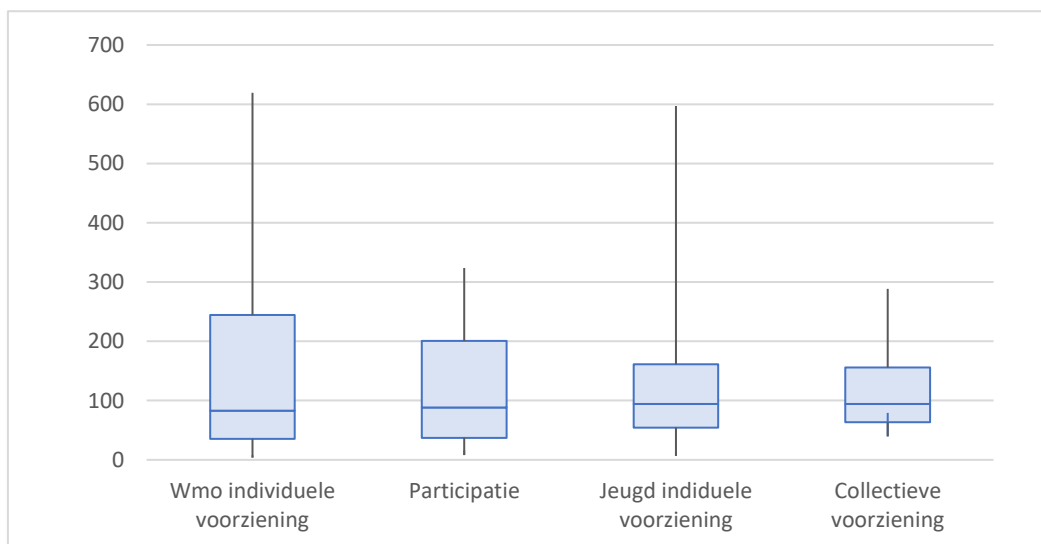
Onderstaand is de spreiding weergegeven voor de escalatieladder waarbij de domeinen gesplitst zijn. Ook hierbij valt op dat de spreiding bij geëscaleerde zorg zeer groot is.



Figuur 102 Spreiding voor de escalatieladder met domeinen gesplitst

Escalatieladder waarbij de hoogste twee treden samen zijn genomen met domeinen deels gesplitst

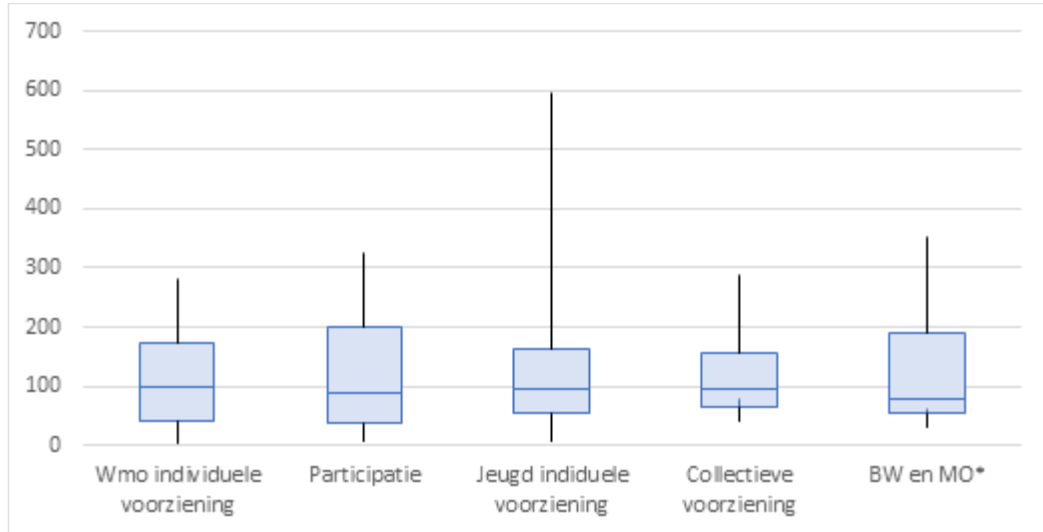
Onderstaand is de spreiding weergegeven voor een clusterindeling waarin de domeinen voor individuele voorzieningen zijn gesplitst, en voor collectieve voorzieningen zijn samengevoegd. De geëscaleerde zorg zit hier in bij de individuele voorzieningen. De spreiding binnen de clusters is beperkt, wat positief is.



Figuur 103 Spreiding voor de escalatieladder waarbij de hoogste twee treden samen zijn genomen en waarbij de domeinen deels gesplitst zijn

Escalatieladder waarbij de hoogste twee treden samen zijn genomen met domeinen deels gesplitst, en beschermd wonen en maatschappelijke opvang apart

Onderstaand is de spreiding weergegeven voor een clusterindeling waarin de domeinen voor individuele voorzieningen zijn gesplitst, en voor collectieve voorzieningen zijn



Figuur 104 Spreiding voor de escalatieladder waarbij de hoogste twee treden samen zijn genomen en waarbij de domeinen deels gesplitst zijn en beschermd wonen en maatschappelijke opvang apart zijn opgenomen

samengevoegd. De geëscaleerde zorg zit hier in bij de individuele voorzieningen, behalve beschermd wonen en maatschappelijke opvang, die een apart cluster vormen. De spreiding binnen de clusters is ook in deze optie beperkt.

E Overzicht deelnemende gemeenten werksessies

E.1 Werksessie participatie

Tabel 68 Aanwezige gemeenten bij de werksessie participatie

Aanwezige gemeenten	
Bloemendaal	Rotterdam
Delft	Schouwen-Duiveland
Eindhoven	's-Gravenhage
Groningen	Tilburg
Hellevoetsluis	Veldhoven
Kampen	West Maas en Waal

E.2 Werksessie sturen op kosten Jeugdwet

Tabel 69 Aanwezige gemeenten bij de werksessie sturen op uitgaven jeugdwet

Aanwezige gemeenten	
Amstelveen	Leeuwarden
Asten	Nieuwegein
Deurne	Nieuwkoop
Den Haag	Renkum
Emmen	Stadskanaal
Helmond	Tilburg
Huizen	Utrecht
Gemert-Bakel	

E.3 Werksessie ontwerpkeuzes voor wijkteams

Tabel 70 Aanwezige gemeenten bij de werksessie ontwerpkeuzes voor wijkteams

Aanwezige gemeenten	
Amsterdam	Gouda
Bergen op Zoom	Tilburg
De Fryske Marren	Zoetermeer
Eijsden-Margraten	Zwolle
Eindhoven	

E.4 Werksessie voorliggende voorzieningen versus maatwerkvoorzieningen

Tabel 71 Aanwezige gemeenten bij de werksessie voorliggende voorzieningen versus maatwerkvoorzieningen

Aanwezige gemeenten	
Bladel	's-Hertogenbosch
Breda	Vlaardingen
Enschede	Wageningen
Oldebroek	Wormerland
Opsterland	

E.5 Werksessie Beschermd Wonen

In totaal waren er 55 aanwezigen bij deze werksessie. Namens sommige organisaties en gemeenten waren er meerdere personen aanwezig.

Tabel 72 Aanwezige organisaties werksessie beschermd wonen

Aanwezigen op organisatieniveau	
VNG	Apeldoorn
BZK	Almere
NDSD	Amsterdam
Divosa	Ede
Vlissingen	Zwolle
Delft	Den Haag
Heerlen	Almelo

Andersson Elffers Felix

Aanwezigen op organisatieniveau	
Dordrecht	Alkmaar
's-Hertogenbosch	Utrecht
Bergen op Zoom	Venray
Helmond	Sittard-Geleen
Eindhoven	Zaanstad
Arnhem	Rotterdam
Venlo	Asten
Groningen	Doetinchem
Peelgemeenten	Heerhugowaard
Assen	Enschede
Haarlem	Provincie Friesland
Leeuwarden	Leiden
Weert	Montferland
Breda	Nijmegen

F Overzicht van gesuggereerde maatstaven

Uit het onderzoek naar maatstaven kwam een groot aantal potentiële maatstaven. In deze bijlage is de score van de maatstaven opgenomen voor de criteria die meegenomen zijn bij de tussentijdse toets die samen met de begeleidingscommissies en stuurgroep is gedaan om te bepalen welke maatstaven meegenomen moesten worden in de regressieanalyse. Ook is de uitkomst van deze tussentijdse toets opgenomen. Voor de leesbaarheid zijn enkele suggesties samengenomen. Dit is alleen gedaan als de afweging op de verschillende criteria vergelijkbaar was. Enkele suggesties zijn dus niet apart opgenomen, maar vallen onder andere maatstaven.

In de tussentijdse toets is zoveel mogelijk informatie over maatstaven verwerkt, waaronder of het aannemelijk is dat een maatstaf de kosten goed verklaart. Een positief oordeel in deze bijlage hoeft echter niet te betekenen dat de betreffende maatstaf daadwerkelijk terugkomt in het model. Het geeft alleen weer in hoeverre het *aannemelijk* geacht wordt dat er een samenhang is met de kosten. Dat is waar mogelijk gebaseerd op bestaand onderzoek, en op andere punten op de mate waarin een maatstaf plausibel geacht wordt door verschillende stakeholders. De mate waarin maatstaven daadwerkelijk bijdroegen aan een goede verklaring van de kosten, is later in het onderzoek onderzocht.

Ten opzichte van de versie die ter besluitvorming is gedeeld met de begeleidingscommissies en stuurgroep zijn er nog wel twee veranderingen:

- De beschrijving van de maatstaven is soms iets aangepast. Zo zijn enkele toelichtingen verduidelijkt en zijn onvolkomenheden verbeterd. Soms zijn naar aanleiding van voortschrijdend inzicht ook oordelen van sommige criteria veranderd. Voor gegevens die ten tijde van de bespreking in de stuurgroep nog niet standaard beschikbaar waren, is bijvoorbeeld een inschatting gemaakt van de stabiliteit van de maatstaf. Soms bleek deze in werkelijkheid anders uit te pakken. Het eindoordeel (of een maatstaf wel of niet meegenomen is) is een besluit van de stuurgroep, dus is niet gewijzigd. Wel zijn dit soort nieuwe inzichten meegenomen in de afwegingen rond de modellen.
- In deze bijlage zijn ook de maatstaven opgenomen die later toegevoegd zijn. Die zijn dus niet in hetzelfde proces beoordeeld, maar voor de volledigheid wel toegevoegd aan deze bijlage. De achtergrond hiervan is beschreven in paragraaf 6.

Van de maatstaven met een positief oordeel van de stuurgroep is in Bijlage G opgenomen voor welke clusters ze zijn meegenomen in de regressieanalyse.

F.1 Demografisch

1. Huishoudens of inwoneraantal

In de analyse worden alle variabelen geschaald. In beginsel kan dit naar inwoneraantal of naar huishoudens, en kunnen hier ook verschillende keuzes in gemaakt worden in verschillende clusters (bijvoorbeeld jongeren bij jeugd).

Definitie: Huishoudens: Het aantal particuliere huishoudens in de gemeente. Een particulier huishouden is een verzameling van één of meer personen die een woonruimte bewoont.

Inwoneraantal: Alle personen die actueel in de basisregistratie personen (BRP) zijn opgenomen op 1 januari uitkeringsjaar.

- ✓ **Globaal** Huishoudens en inwoners komen in alle gemeenten voor.
 - ✓ **Objectief** Gemeenten kunnen de maatstaven nauwelijks beïnvloeden.
 - ✓ **Stabiel** De maatstaven zijn stabiel.
 - ✓ **Flexibel/dynamisch** Een toename van inwoners/huishoudens hangt samen met een toename van kosten.
 - ✓ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** Bondige en duidelijke definitie.
 - ✓ **Inhoudelijke uitlegbaarheid** Kosten hangen sterk samen met inwoner/huishoudensaantal.
 - ✓ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** De gegevens zijn jaarlijks voor mei beschikbaar voor alle gemeenten.
 - ✓ **Bron van de gegevens** De gegevens komen van het CBS.
 - ✓ **Kwaliteit van de gegevens** De gegevens zijn van hoogwaardige kwaliteit.
 - ✓ **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** De gegevens zijn jaarlijks en zonder extra kosten beschikbaar.
- ✓ **De clusters worden geschaald naar het totaal aantal inwoners, met uitzondering van het cluster jeugd. Dat wordt geschaald naar jongeren.**

2. Leeftijdscategorieën

In verschillende leeftijdsfasen spelen verschillende soorten kosten. Zo spelen kosten voor participatie vooral voor de beroepsbevolking, maken ouderen relatief veel gebruik van huishoudelijke hulp en speelt jeugdzorg voor jongeren. Ook binnen deze hoofdgroepen zijn er onderverdelingen mogelijk. Zo zal iemand van 90 vaker gebruik maken van huishoudelijke hulp dan iemand van 70, en begint jeugdhulp meestal niet in het eerste levensjaar.

Definitie: Alle personen die actueel in de basisregistratie personen (BRP) zijn opgenomen op 1 januari uitkeringsjaar. Deze personen zijn op te delen in verschillende leeftijdsgroepen, bijvoorbeeld. Een mogelijke indeling is 0-18, 18-65, 65-75, 75-85, 85+. Of de groep jongeren kan verder gesplitst worden, bijvoorbeeld bij 0-4, 0-6, 0-65, 12-18 Verder zijn algemenere groepen mogelijk zoals 18+, 18 – 27, 65+ (die grofweg overeenkomt met AOW-ontvangers), 75+, of 15-75 (die grofweg overeenkomt met de beroepsbevolking).

- ✓ **Globaal** In alle gemeenten aanwezig.
- ✓ **Objectief** Niet beïnvloedbaar door gemeenten.
- ✓ **Stabiel** Deze maatstaf is stabiel.
- ✓ **Flexibel/dynamisch** Een groei van een leeftijdsgroep met relatief veel kosten leidt tot extra kosten voor een gemeente.
- ✓ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** Bondige en duidelijke definitie.
- ✓ **Inhoudelijke uitlegbaarheid** Het verband tussen leeftijd en kosten is goed uitlegbaar.

Andersson Elffers Felix

- ✓ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** De gegevens zijn jaarlijks vóór mei beschikbaar voor alle gemeenten.
- ✓ **Bron van de gegevens** De gegevens komen van het CBS.
- ✓ **Kwaliteit van de gegevens** De gegevens zijn van hoogwaardige kwaliteit.
- ✓ **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** De gegevens zijn jaarlijks en zonder extra kosten beschikbaar.

- ✓ **Deze maatstaf is meegenomen in de statistische analyse. Bij het cluster jeugd is het aantal jongeren (0-18) als schaalfactor gebruikt.**

3. Eenpersoonshuishoudens

Eenpersoonshuishoudens zijn op dit moment opgenomen in de verdeelmodellen voor Wmo en werk en inkomen (subcluster minimabeleid). In minimabeleid komen ze terug wegens de verhoogde financiële kwetsbaarheid van eenpersoonshuishoudens (als één inkomen wegvalt, is er geen ander inkomen om dat op te vangen). Bij de Wmo geldt dat alleenstaanden minder beroep kunnen doen op de mantelzorg van een partner en kwetsbaarder zijn voor (psychische) aandoeningen. Het is ook mogelijk om specifiek te kijken naar eenpersoonshuishoudens 65+, 65-75, 75-85 en 85+.

Definitie: Een eenpersoonshuishouden is een particulier huishouden bestaande uit één persoon. Een particulier huishouden is een verzameling van één of meer personen die een woonruimte bewoont en zichzelf daar particulier, d.w.z. niet bedrijfsmatig voorziet in huisvesting en dergelijke levensbehoeften.

- ✓ **Globaal** Eenpersoonshuishoudens komen in alle gemeenten voor.
- ✓ **Objectief** Niet te beïnvloeden door een gemeente.
- ✓ **Stabiel** Deze maatstaf is stabiel.
- ✓ **Flexibel/dynamisch** Een toename van eenpersoonshuishoudens zou moeten leiden tot een toename van de kosten.
- ✓ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** Bondige en duidelijke definitie.
- ✓ **Inhoudelijke uitlegbaarheid** Het inhoudelijke verband met de kosten is goed uitlegbaar.
- ✓ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** De gegevens zijn jaarlijks vóór mei beschikbaar voor alle gemeenten.
- ✓ **Bron van de gegevens** De gegevens komen van het CBS.
- ✓ **Kwaliteit van de gegevens** De gegevens zijn van hoogwaardige kwaliteit.
- ✓ **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** De gegevens zijn jaarlijks en zonder extra kosten beschikbaar.

- ✓ **Deze maatstaf is meegenomen in de statistische analyse.**

4. Huishoudensgrootte

Er zijn verschillende manieren waarop de omvang van een huishouden invloed kan hebben op de kosten. Enerzijds zijn eenpersoonshuishoudens kwetsbaarder voor zorgkosten. Anderzijds wordt genoemd dat de kans op jeugdhulp groter is in grotere gezinnen. Hier is geen onderbouwing voor, maar zou een tegengesteld kosteneffect tot gevolg hebben.

Definitie: Het aantal in particuliere huishoudens levende personen gedeeld door het aantal particuliere huishoudens.

- ✓ **Globaal** De maatstaf is voldoende globaal.
- ✓ **Objectief** Niet te beïnvloeden door gemeenten.
- ✓ **Stabiel** Deze maatstaf is stabiel.
- ✗ **Flexibel/dynamisch** Het is niet duidelijk wat de werking van deze maatstaf is, dus ook niet of de dynamiek de kosten volgt.

- ✓ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** Bondige en duidelijke definitie.
 - ✗ **Inhoudelijke uitlegbaarheid** De maatstaf kan op twee manieren werken, waardoor de uitleg niet eenduidig is. Voor de eerste werking (grotere kwetsbaarheid eenpersoonshuishoudens) is de maatstaf eenpersoonshuishoudens een beter uitlegbare maatstaf. Voor de tweede werking (meer jeugdhulp in grotere gezinnen) is geen bewijs.
 - ✓ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** De gegevens zijn jaarlijks vóór mei beschikbaar voor alle gemeenten.
 - ✓ **Bron van de gegevens** De gegevens komen van het CBS.
 - ✓ **Kwaliteit van de gegevens** De gegevens zijn van hoogwaardige kwaliteit.
 - ✓ **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** De gegevens zijn jaarlijks en zonder extra kosten beschikbaar.
- ✗ **Deze maatstaf is niet meegenomen.** Aangezien het niet duidelijk is met welk teken de maatstaf in het model zou moeten komen, is deze slecht uitlegbaar.

5. Eenouderhuishoudens

Uit onderzoek van het SCP¹⁵⁰ blijkt dat kinderen uit eenoudergezinnen een grotere kans hebben op jeugdhulp. De verklaring hiervoor hangt waarschijnlijk deels samen met het verhoogde armoederisico in deze gezinnen, en deels met het feit dat de zorg voor de kinderen op de schouders van één ouder terechtkomt, waardoor het gezin kwetsbaarder is. Daarnaast hebben de meeste kinderen in eenoudergezinnen te maken gehad met een scheiding of het verlies van een ouder.

Definitie: Conform de huidige meicirculaire: Een particulier huishouden bestaande uit één ouder met kind(eren). Kinderen betreffen thuiswonende kinderen ongeacht de leeftijd van het kind. Een particulier huishouden is een verzameling van één of meer personen die een woonruimte bewoont en zichzelf daar particulier, d.w.z. niet bedrijfsmatig voorziet in huisvesting en dergelijke levensbehoeften. Alternatieven zijn eenouderhuishoudens met 2 of meer kinderen en eenouderhuishoudens met laag inkomen.

- ✓ **Globaal** Eenouderhuishoudens komen voor binnen alle gemeenten.
 - ✓ **Objectief** Zeer beperkt te beïnvloeden door gemeenten.
 - ✓ **Stabiel** Deze maatstaf is stabiel.
 - ✓ **Flexibel/dynamisch** Het is plausibel dat een toename van eenouderhuishoudens leidt tot hogere kosten.
 - ✓ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** Bondige en duidelijke definitie.
 - ✓ **Inhoudelijke uitlegbaarheid** Er is een verband gevonden tussen eenouderhuishoudens en jeugdhulpgebruik en dit verband is plausibel.
 - ✓ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** De gegevens zijn jaarlijks vóór mei beschikbaar voor alle gemeenten.
 - ✓ **Bron van de gegevens** De gegevens zijn verzameld door het CBS.
 - ✓ **Kwaliteit van de gegevens** De gegevens zijn van hoogwaardige kwaliteit.
 - ✓ **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** De gegevens zijn jaarlijks en zonder extra kosten beschikbaar.
- ✓ **Deze maatstaf is meegenomen in de statistische analyse.** Hierbij hebben we wel de uitsplitsing 'eenouderhuishoudens met twee of meer kinderen' meegenomen, maar niet:
- Aantal kinderen in eenouderhuishoudens, aangezien de gegevens hierover niet direct beschikbaar zijn en de verwachting is dat dit onvoldoende onderscheidend is ten opzichte van eenouderhuishoudens.

¹⁵⁰ SCP, Kostenverschillen in de jeugdzorg, 2014.

- Eenouderhuishoudens gesplitst naar leeftijd van het jongste kind of geslacht van de ouder, omdat dit te specifiek is voor het gemeentefonds.

6. Migratieachtergrond

Mensen met een niet-westerse migratieachtergrond hebben vaak grotere uitdagingen in de Nederlandse maatschappij, en het beeld is dat zij meer problemen hebben. Zij hebben bijvoorbeeld vaker moeite met het vinden van een baan of hun weg vinden in de samenleving. Uit het SCP-onderzoek naar jeugdhulp bleek dat jongeren met een migratieachtergrond relatief weinig gebruik maakten van jeugdhulp, maar gemeenten geven aan dat zij er de afgelopen jaren op ingezet hebben deze groep beter te bereiken. In dat geval kan dit een kostenopdrijvend effect hebben.

Definitie: Het aantal personen (totaal of tot 18 jaar) met niet-westerse migratieachtergrond (dwz: ten minste één van beide ouders geboren in) één van de landen in Afrika, Zuid-Amerika of Azië (excl. Japan en Indonesië).

Een tweede mogelijke definitie is Het totaal aantal inwoners van de gemeente waarvan ten minste een ouder geboren is in Suriname, de Nederlandse Antillen, Aruba, Turkije of Marokko. Dit is de definitie van de maatstaf minderheden die tot nog toe opgenomen was in het gemeentefonds. Deze maatstaf is echter niet goed onderbouwd. In overleg met de onderzoekers van perceel I zijn beide onderzoeken uitgegaan van de eerste definitie.

Opmerking: Deze maatstaf kan ook met drempel worden gedefinieerd. In de oude modellen telt ook het aantal vreemdelingen dat blijkens de Basisregistratie Personen rechtmatig verblijf heeft op grond van een verblijfsvergunning mee.

- ✓ **Globaal** Breed genoeg gedefinieerd om op alle gemeenten van toepassing te zijn.
- ✓ **Objectief** Beperkt beïnvloedbaar door gemeenten.
- ✓ **Stabiel** Deze maatstaf is stabiel. Als het aantal vreemdelingen met verblijfsvergunning wordt meegenomen, dan is de maatstaf minder stabiel.
- ✓ **Flexibel/dynamisch** Een toename van de maatstaf zou in het licht van de problematiek verband moeten houden met een toename in de kosten.
- ✓ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** Bondige en duidelijke definitie
- ✓ **Inhoudelijke uitlegbaarheid** Als het verband positief is, is dit uitlegbaar.
- ✓ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** Gegevens zijn jaarlijks (in juli) voor alle gemeenten beschikbaar.
- ✓ **Bron van de gegevens** De gegevens komen van het CBS.
- ✓ **Kwaliteit van de gegevens** De kwaliteit van de gegevens is hoog, en de data zijn jaarlijks beschikbaar in juli van het uitkeringsjaar.
- ✓ **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** De data zijn kosteloos te gebruiken.
- ✓ **Deze maatstaf (zowel totaal als jongeren) is meegenomen in de statistische analyse.**

7. Migratieachtergrond – uitgesplitst naar nationaliteit

Niet alle groepen met een migratieachtergrond hebben in dezelfde mate problemen. Daarom is door gemeenten gesuggereerd een uitsplitsing naar nationaliteit te hanteren.

Definitie: Het aantal personen met als migratieachtergrond een specifiek land. Gesuggereerd zijn Marokko, Turkije, Suriname, Antillen en Aruba, Afrika, Midden-Oosten, Midden- en Oost-Europa en Overig niet-westers. In het verdeelmodel voor bijstand worden ook specifiekere groepen gehanteerd.

- ✗ **Globaal** Sommige groepen zijn zeer geconcentreerd in één of enkele gemeenten. Daarnaast kan een dusdanig specifieke maatstaf een bestedingsverplichting suggereren.
- ✓ **Objectief** Beperkt beïnvloedbaar door gemeenten.

- ✗ **Stabiel** Naarmate de groepen kleiner worden, wordt de maatstaf instabieler.
- **Flexibel/dynamisch** Het ligt voor de hand dat afhankelijk van de nationaliteit verschillende effecten optreden. Uit een recente studie met CBS microdata¹⁵¹ naar arbeidsmarktachterstanden bij mensen met een migratieachtergrond blijkt echter, dat achterstanden zich bij alle herkomstgroeperingen voordoen en dat verschillen tussen herkomstgroeperingen relatief klein zijn. De kans dat deze maatstaf beduidend beter presteert dan migratieachtergrond in het algemeen is dus naar verwachting klein.
- ✓ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** Bondige en duidelijke definitie
- ✓ **Inhoudelijke uitlegbaarheid** Als het verband positief is, is dit uitlegbaar.
- ✓ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** Gegevens zijn jaarlijks (in juli) voor alle gemeenten beschikbaar.
- ✓ **Bron van de gegevens** De gegevens komen van het CBS.
- ✓ **Kwaliteit van de gegevens** De kwaliteit van de gegevens is hoog, en de data zijn jaarlijks beschikbaar in juli van het uitkeringsjaar.
- ✓ **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** De data zijn kosteloos te gebruiken.

- ✗ **Deze maatstaf is niet meegenomen in de statistische analyse.** Uitsplitsing in kleinere groepen kan leiden tot instabiliteit en een te hoge specificiteit voor het verdeelmodel.

8. Verhuisbewegingen

In het kwalitatief onderzoek naar de verdeelmodellen sociaal domein werd door sommige gemeenten genoemd dat relatief veel probleemgezinnen naar de (centrum)gemeente verhuizen. Eén van de gemeenten die dit noemden, heeft een analyse uitgevoerd waaruit bleek dat de zorgkosten van mensen die naar de gemeente toe verhuisd waren in de afgelopen jaren gemiddeld hoger waren dan van de mensen die er al langer woonden. Er zijn verschillende achterliggende mechanismes mogelijk. Naast de mogelijkheid dat probleemgezinnen vaker verhuizen (een bekend fenomeen bij hulpverleners) is het ook mogelijk dat een verhuizing veel stress oplevert, waardoor gezinnen in de tijd erna wellicht vaker ondersteuning nodig hebben. Tot slot leidt een scheiding vaak tot een verhuizing én relatief vaak tot jeugdhulp.

Definitie: Er zijn twee definities mogelijk.

Als totaal aantal verhuisbewegingen: Personen die naar een ander adres verhuizen.

Of als verhuizingen naar de gemeente toe: Personen die verhuizen waarbij het oude en het nieuwe adres in verschillende gemeenten liggen.

Opmerking: Wijzigingen van adres door grenswijzigingen tussen gemeenten of door gemeentelijke herindelingen worden niet als verhuizing beschouwd

- ✓ **Globaal** Verhuizingen komen overal voor.
- ✓ **Objectief** De invloed die gemeenten kunnen uitoefenen op het aantal verhuisbewegingen is vergelijkbaar met de invloed die gemeenten hebben op het aantal inwoners.
- ✗ **Stabiel** Verhuisbewegingen zijn gevoelig voor veranderingen in de woningmarkt, ze kunnen hiermee van jaar op jaar vrij sterk veranderen. Tussen 2017 en 2018 was de verandering in het totale aantal verhuisbewegingen voor 129 gemeenten groter dan 10% en voor 28 gemeenten groter dan 20%. Daarnaast is de maatstaf conjunctuurgevoelig.
- ✗ **Flexibel/dynamisch** Het aantal verhuisbewegingen naar een gemeente kan uiteenlopende oorzaken hebben, die lang niet allemaal met zorggebruik samenhangen.
- ✓ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** De definitie is helder en bondig.

¹⁵¹ Muilwijkvriend, S., Tempelman, C., Ponds, R., Middeldorp, M. (2019). Achterstanden migranten op arbeidsmarkt zijn hardnekkig. *ESB*, 104(4775)

- **Inhoudelijke uitlegbaarheid** Deze maatstaf hangt zowel samen met de problematiek die kan ontstaan als het gevolg van een verhuizing als met het feit dat mensen met problematiek doorgaans vaker verhuizen. Tegelijkertijd associëren mensen verhuizingen niet direct met extra kosten voor het sociale domein, dus is de maatstaf niet erg intuïtief.
- ✓ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** De gegevens zijn beschikbaar voor alle gemeenten elk derde kwartaal jaar.
- ✓ **Bron van de gegevens** De gegevens komen van het CBS.
- ✓ **Kwaliteit van de gegevens** De gegevens zijn van hoge kwaliteit.
- ✓ **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** De data zijn kosteloos te gebruiken.
- ✓ **Deze maatstaf is meegenomen in de statistische analyse.** Beide definities zijn opgenomen.

9. Krimp

Krimp gemeenten hebben met bijzondere opgaven te maken omdat zij voorzieningen moeten afbouwen en tegelijkertijd hun kernen leefbaar moeten houden. Bovendien hebben zij vaak te maken met een sterk vergrijzende bevolking, waardoor ook de aard van voorzieningen soms moet veranderen. Dit kan leiden tot extra kosten.

Definitie: Een maatstaf die vergelijkbaar is met de krimpmaatstaf die voorheen in het gemeentefonds opgenomen was: Als een gemeente – gelegen in Groningen, Zeeland of Limburg - in een jaar een bevolkingsdaling heeft ten opzichte van het inwonertal zeven jaar eerder, dan krijgt ze een bedrag voor elke ‘verloren’ inwoner boven de drempel van 1 procent.

- **Globaal** Speelt alleen in bepaalde delen van het land, maar wel in een flink aantal gemeenten (en nu mogelijk breder dan de provincies die nu in de definitie opgenomen zijn).
- ✓ **Objectief** Gemeenten zouden willen dat ze dit meer konden beïnvloeden, maar de mogelijkheden hiervoor zijn zeer beperkt.
- ✗ **Stabiel** Bevolkingskrimp gaat over kleine aantallen, en wisselt dus ook per jaar.
- ✓ **Flexibel/dynamisch** Bij grotere structurele krimp is de opgave groter.
- **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** De op dit moment gehanteerde definitie is op zich helder, maar inhoudelijk is er wel discussie mogelijk over wat een passende definitie is.
- ✗ **Inhoudelijke uitlegbaarheid** Kosten hangen samen met afbouw en investeringen in nieuwe voorzieningen. Uit de evaluatie van de maatstaf uit 2015 bleek echter dat dit slechts beperkt het geval was, en dan vooral voor gemeenten met de grootste hoeveelheid krimp. Daarnaast zal dit effect beperkter spelen in het sociale domein dan in het fysieke domein.
- ✓ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** Gegevens zijn jaarlijks beschikbaar.
- ✓ **Bron van de gegevens** De gegevens over het inwoneraantal komen van het CBS.
- ✓ **Kwaliteit van de gegevens** De gegevens zijn reëel en voor mei elk jaar beschikbaar.
- ✓ **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** De gegevens zijn jaarlijks, zonder extra kosten beschikbaar. Het vergt jaarlijks wel databewerkingen om de krimp over de afgelopen jaren te berekenen.
- ✗ **Deze maatstaf is uiteindelijk niet meegenomen in de statistische analyse.** Over de maatstaf is afgesproken dat het sociaal domein het fysieke domein zou volgen, aangezien de inhoudelijke onderbouwing voor het fysieke domein sterker is dan voor het sociale domein. In het fysieke domein kwam de maatstaf echter niet terug.

10. Orthodox-christelijke achtergrond

Groepen met een orthodox-christelijke religieuze achtergrond hebben soms afwijkende leefpatronen, die mogelijk tot afwijkende kosten kunnen leiden. Dit kan twee kanten op werken. Vaak hebben deze gemeenschappen een sterk zelfoplossend vermogen, wat tot lagere kosten leidt. Het risico bestaat echter ook dat problemen daardoor escaleren, waardoor de kosten juist toenemen.

Definitie: Aantal stemmen voor ChristenUnie of SGP

- **Globaal** Stemmen voor ChristenUnie of SGP komen in alle gemeenten voor, maar vooral in specifieke delen van het land (Bible belt).
- ✓ **Objectief** Gemeenten kunnen de stemmen niet beïnvloeden.
- ✗ **Stabiel** Hoewel de aanhang van de SGP relatief stabiel is, is het stemgedrag op specifieke partijen in Nederland de afgelopen jaren volatiel.
- ✗ **Flexibel/dynamisch** De maatstaf is een proxy voor religieuze achtergrond, maar als een van deze partijen in een gemeente meer stemmen krijgt, hangt dat niet samen met extra zorgkosten.
- ✓ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie Helder definitie** Bondige en duidelijke definitie.
- **Inhoudelijke uitlegbaarheid** De maatstaf is een proxy die redelijk ver afligt van het achterliggende mechanisme.
- **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** Gegevens zijn beschikbaar na iedere Tweede Kamerverkiezing (maximaal eens in de vier jaar).
- ✓ **Bron van de gegevens** De bron van de gegevens is de uitslagenbank van de Kiesraad.
- ✓ **Kwaliteit van de gegevens** De kwaliteit van de gegevens is goed.
- ✓ **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** De gegevens zijn zonder extra kosten te verkrijgen.
- ✗ **Deze maatstaf is niet meegenomen.** Het is niet duidelijk met welk teken deze maatstaf in het model zou moeten komen en de operationalisering via stemgedrag roept naar verwachting veel vragen op.

11. Leerlingen voortgezet onderwijs of basisonderwijs

Het aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs of basisonderwijs in een gemeente heeft invloed op de kosten voor de jeugdgezondheidszorg voor deze doelgroep.

Definitie: Het gecorrigeerde aantal leerlingen dat op de peildatum voortgezet onderwijs volgt. De correctie vindt plaats door het aantal leerlingen te vermenigvuldigen met 0,80.

- ✓ **Globaal** In veel gemeenten in Nederland staan middelbare scholen.
- ✓ **Objectief** Gemeenten hebben beperkte invloed op het aantal VO- of BO-leerlingen in hun gemeente.
- ✓ **Stabiel** De maatstaf is stabiel.
- **Flexibel/dynamisch** Een toename van het aantal leerlingen leidt tot een toename van deze kosten. Wel betreft het een zeer beperkt gedeelte van de totale kosten.
- ✓ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie Bondige en duidelijke definitie.**
- **Inhoudelijke uitlegbaarheid** De kosten voor jeugdgezondheidszorg hangen samen met het aantal leerlingen. Wel betreft het een zeer beperkt gedeelte van de totale kosten.
- ✓ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** De gegevens zijn voor alle gemeenten in mei van het uitkeringsjaar t+1 beschikbaar.
- ✓ **Bron van de gegevens** De gegevens komen van het CBS.
- ✓ **Kwaliteit van de gegevens** De gegevens zijn van hoogwaardige kwaliteit.
- ✓ **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** De gegevens zijn zonder extra kosten te verkrijgen.

- ✗ **Deze maatstaf is niet meegenomen.** Deze maatstaf komt veelal overeen met de bijbehorende leeftijdscategorieën en waar dat niet het geval is, is hij niet uitlegbaar als kostendrijver voor het sociale domein.

12. Studenten

Studenten zijn over het algemeen een relatief zelfredzame groep, die betrekkelijk weinig ondersteuning nodig heeft vanuit het sociale domein. Daarmee zouden studenten een verlagend effect op de kosten hebben. Er zijn echter uitzonderingen: zo geven verschillende universiteitssteden aan dat er aanbieders zijn die beschermd wonen aanbieden voor bijvoorbeeld autistische studenten, en dat studenten zorgen voor verdringing op de arbeidsmarkt, waardoor er effectief minder banen bereikbaar zijn voor mensen die laaggeschoold zijn.

Definitie: Het aantal mensen dat een HBO of universitaire studie volgt dat woonachtig is in de gemeente.

- **Globaal** In alle gemeenten wonen studenten, echter zijn de aantallen in universiteitssteden veel groter. Ook in steden met hogescholen zijn er meer studenten.
- **Objectief** Het aantal studenten dat in een gemeente woont, is door een gemeente moeilijk te beïnvloeden. Wel is het afhankelijk van landelijk beleid: door de studielening gaan minder studenten op zichzelf wonen.
- **Stabiel** Voor kleine gemeenten kunnen de waarden sterk veranderen. Daarnaast is de maatstaf enigszins conjunctuurgevoelig.
- ✗ **Flexibel/dynamisch** Aangezien studenten zowel een positief als een negatief effect op de kosten kunnen hebben, is niet duidelijk hoe een verandering in het aantal studenten de kosten zou beïnvloeden.
- ✓ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** De definitie is helder en kort.
- ✗ **Inhoudelijke uitlegbaarheid** Het aantal studenten kan zowel een positief als een negatief effect hebben op de kosten, waardoor het gewicht slecht uitlegbaar is.
- ✓ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** De gegevens zijn voor alle gemeenten jaarlijks beschikbaar.
- ✓ **Bron van de gegevens** De gegevens komen van het CBS.
- ✓ **Kwaliteit van de gegevens** De gegevens zijn van hoge kwaliteit.
- ✓ **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** De gegevens zijn kosteloos beschikbaar.
- ✗ **Deze maatstaf is niet meegenomen** vanwege het feit dat studenten zowel een positief als negatief effect op de kosten kunnen hebben, en het dus niet duidelijk is hoe een verandering in het aantal studenten de kosten zou beïnvloeden.

F.2 Sociaaleconomisch

13. Huishoudens met laag inkomen, eventueel uitgesplitst

Mensen met een laag inkomen hebben een grotere kans op armoede, een grotere kans om in de bijstand te komen of om bijzondere bijstand nodig te hebben, en zijn relatief vaak minder zelfredzaam. De kans dat mensen uit deze groep ondersteuning nodig hebben, is groter dan van de rest van Nederland.

Definitie: Er zijn meerdere definities mogelijk. Allereerst: het aantal huishoudens met een gestandaardiseerd besteedbaar inkomen dat lager is dan een grens die overeenkomt met de koopkracht van een bijstandsuitkering voor een alleenstaande in 1979, toen deze op zijn hoogst was. Studenten en institutionele huishoudens worden hier buiten beschouwing gelaten. De bovengrens voor een laag inkomen die het CBS hanteert lag bijvoorbeeld in 2017 op € 1960 voor een paar met twee kinderen. Een tweede optie is om te kijken naar huishoudens met een inkomen in deciel 1, 2 of 3. Daarnaast kan ook deciel 2, 3, 4 gehanteerd worden, of deciel 1, 2, 3, 4.

Het is daarnaast mogelijk om deze maatstaf te beschouwen voor alleen eenouderhuishoudens, huishoudens met kinderen, of juist voor leeftijdsgroepen 65 – 75 of 75+.

Opmerkingen: 1) De ondergrens van de 10% laagste inkomens werd gehanteerd omdat in deze groep bijvoorbeeld studenten en andere uitzonderingen op de algemene regel vallen. Hiervoor gaat de samenhang uiteraard niet op.

2) De maatstaf is in het oude verdeelmodel opgenomen, maar is bevroren en er werd alleen geïndexeerd naar veranderingen in het aantal huishoudens, omdat er bij een nieuwe manier van meten een te groot herverdeeleffect optrad.

3) Deze maatstaf kan ook met drempel worden gedefinieerd: aantal huishoudens met laag inkomen voor zover dit aantal meer is dan 10% van het aantal woonruimten van hetzelfde jaar. Bij een negatieve uitkomst is de maatstaf nul.

4) In het oude verdeelmodel is een benadering van de indeling in leeftijdsgroepen gemaakt via een berekening, maar met de huidige gegevens is het ook mogelijk om deze uit de data te construeren.

- ✓ **Globaal** De maatstaf is globaal.
- ✓ **Objectief** Gemeenten hebben geen invloed op de inkomensverdeling in hun gemeente.
- ✓ **Stabiel** De maatstaf is stabiel. De reden dat de maatstaf op dit moment is vastgezet, is dat door de overgang naar integrale data een sprong optrad. Dit speelt de komende jaren niet. Wel is de stabiliteit een aandachtspunt als het eerste inkomensdeciel meegenomen wordt.
- ✓ **Flexibel/dynamisch** Bij een toename van mensen met een laag inkomen is een toename in de ondersteuningsbehoefte en dus de kosten te verwachten.
- ✓ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** Bondige en duidelijke definitie (als eenmaal één definitie gekozen is).
- ✓ **Inhoudelijke uitlegbaarheid** De maatstaf is inhoudelijk goed uitlegbaar.
- ✓ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** De gegevens zijn jaarlijks vóór mei beschikbaar voor alle gemeenten.
- ✓ **Bron van de gegevens** De gegevens komen van het CBS.
- ✓ **Kwaliteit van de gegevens** De gegevens zijn van hoogwaardige kwaliteit.
- ✓ **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** De data zijn kosteloos te gebruiken. Bij specifiekere eigenschappen zoals bepaalde leeftijdsgroepen moeten de gegevens nog geconstrueerd worden bij het CBS via een maatwerktable, daar zijn wel kosten aan verbonden.

- ✓ **Deze maatstaf is in verschillende varianten meegenomen in de statistische analyse.** Voor deze maatstaf hebben we verschillende varianten onderzocht: de huidige variant (2^e t/m 4^e deciel), het 1^e t/m 4^e deciel, het 1^e t/m 3^e deciel en huishoudens onder de lage inkomensgrens (120% van het sociaal minimum).

14. Gestandaardiseerd inkomen

Deze maatstaf wordt gebruikt in het verdeelmodel jeugd om te corrigeren voor het zelfoplossend vermogen in een gemeente. Hij zou ook relevant kunnen zijn voor het verdeelmodel Wmo.

Definitie: Het gemiddelde besteedbaar inkomen van huishoudens gecorrigeerd voor verschillen in grootte en samenstelling van huishouden. Deze correctie vindt plaats met behulp van equivalentiefactoren. In de equivalentiefactor komen de schaalvoordelen tot uitdrukking die het gevolg zijn van het voeren van een gemeenschappelijke huishouding. Deze maatstaf wordt in de modellen geteld in 1000 euro (het inkomen wordt gedeeld door 1000) en vermenigvuldigd met het aantal inwoners van de gemeente, omdat het gestandaardiseerd inkomen samen kan hangen met de kosten per inwoner.

- ✓ **Globaal** Besteedbaar inkomen kan bepaald worden voor alle inwoners in alle gemeenten.
- ✓ **Objectief** Verschil in besteedbaar inkomen is nauwelijks door gemeenten te beïnvloeden.
- ✓ **Stabiel** Deze maatstaf is stabiel.
- ✓ **Flexibel/dynamisch** Dynamiek van de kosten hangt samen met veranderingen in de maatstaf.
- ✗ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** De exacte berekening is niet intuïtief vanwege de correctiefactoren.
- ✓ **Inhoudelijke uitlegbaarheid** Plausibel verband tussen hogere kosten en score van de maatstaf. Een lager gemiddeld inkomen hangt samen met een lager zelfoplossend vermogen en leidt zo tot hogere kosten in het sociaal domein.
- ✓ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** De gegevens zijn jaarlijks voor mei beschikbaar voor alle gemeenten.
- ✓ **Bron van de gegevens** De gegevens komen van het CBS.
- ✓ **Kwaliteit van de gegevens** De gegevens zijn van hoogwaardige kwaliteit.
- ✓ **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** De gegevens zijn zonder extra kosten te verkrijgen. Voor specifieke uitsplitsingen moeten wellicht wel extra kosten gemaakt worden, maar deze zijn beperkt.

- ✓ **Deze maatstaf is meegenomen in de statistische analyse**, exclusief studenten.

15. Historische gegevens armoede

Er is gesuggereerd om de historische gegevens over armoede mee te nemen om recht te doen aan intergenerationele problematiek.

Definitie: Een inkomensmaatstaf van 30 jaar geleden

- ✓ **Globaal** De maatstaf is globaal.
- ✓ **Objectief** Gemeenten hebben geen invloed op gegevens uit het verleden.
- ✓ **Stabiel** De maatstaf is net zo stabiel als de oude inkomensmaatstaven.
- ✗ **Flexibel/dynamisch** De maatstaf reageert niet op huidige veranderingen.
- ✗ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** De definitie lijkt inzichtelijk, maar is door het gebrek aan doorlopende data ingewikkeld om te construeren.
- **Inhoudelijke uitlegbaarheid** Intergenerationele problematiek is een bekend probleem. Voor zover intergenerationele problematiek echter speelt en tot problemen leidt, zou dit echter ook tot uitdrukking moeten komen in de huidige kenmerken van de bevolking. Het is niet duidelijk wat het kenmerk intergenerationele problematiek hier nog aan toevoegt.
- ✗ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** Beperkt betrouwbaar.
- ✓ **Bron van de gegevens** CBS of belastingdienst.
- ✗ **Kwaliteit van de gegevens** Problematisch door verschillen in registratie.

- ✗ **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling**
Het is een flinke klus om veranderende inkomensdefinities in de registratie gelijk te trekken over de jaren heen en er zouden sowieso vertaalslagen gemaakt moeten worden om tot de huidige gemeenten te komen.
- ✗ **Deze maatstaf is niet meegenomen.** Deze maatstaf kan invloed hebben op de zorgkosten, maar de operationalisering van de maatstaf is ingewikkeld, ook omdat de inkomensgegevens van een aantal jaren geleden anders opgebouwd zijn. Het effect zou bovendien grotendeels gevangen moeten zijn door de huidige gegevens over armoede.

16. Inkomensongelijkheid

Een van de bezwaren tegen het gebruik van gemiddeld inkomen is dat een grote inkomensongelijkheid kan leiden tot een hoog gemiddeld inkomen, maar desondanks het zelfoplossend vermogen van mensen met een laag inkomen niet versterkt. Dit speelt zeker als verschillende inkomensgroepen weinig contact met elkaar hebben. Deze maatstaf meet de sociaal economische tweedeling in een gemeente.

Definitie: Voor de operationalisering van deze maatstaf zijn we uitgegaan van de Gini-coëfficiënt in de gemeente, die wordt berekend als de helft van het gemiddeld verschil in inkomen tussen huishoudens gedeeld door het gemiddeld inkomen. Deze maatstaf wordt in de modellen vermenigvuldigd met het aantal inwoners van de gemeente, omdat inkomensongelijkheid samen kan hangen met de kosten per inwoner.

- ✓ **Globaal** De maatstaf is globaal.
- ✓ **Objectief** Gemeenten hebben zeer beperkte mogelijkheden om de inkomensongelijkheid in hun gemeente te veranderen.
- ✓ **Stabiel** Deze maatstaf is stabiel.
- **Flexibel/dynamisch** Het is denkbaar dat het zelfoplossend vermogen afneemt bij een toename in inkomensongelijkheid. Dit effect is naar verwachting wel kleiner dan het effect van een toename van de lage inkomensgroep als geheel.
- **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** Voor beide definities is een aantal stappen nodig om hem uit te leggen. De Gini-coëfficiënt is nog iets complexer om te beschrijven, maar is wel een bekende manier om inkomensongelijkheid uit te drukken.
- ✓ **Inhoudelijke uitlegbaarheid** De samenhang met inkomensongelijkheid is de afgelopen jaren door veel gemeenten benoemd.
- ✓ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** De benodigde gegevens om de eerste operationalisering te berekenen zijn openbaar beschikbaar. De GINI-coëfficiënt per gemeente kan via een maatwerktabel opgevraagd worden bij het CBS.
- ✓ **Bron van de gegevens** De gegevens komen van het CBS.
- ✓ **Kwaliteit van de gegevens** De gegevens zijn van hoogwaardige kwaliteit.
- ✓ **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** De benodigde gegevens voor de eerste operationalisering zijn kosteloos beschikbaar. Aan het berekenen van de Gini-coëfficiënt zijn kosten verbonden voor de maatwerktabel.
- ✓ **Deze maatstaf is meegenomen in de statistische analyse.**

17. Vermogensongelijkheid

Naast inkomensongelijkheid speelt ook vermogensongelijkheid een rol.

Definitie: De ongelijkheid in vermogen tussen individuen, vergelijkbaar met de definitie voor inkomensongelijkheid.

- ✓ **Globaal** Vermogensongelijkheid speelt overal.
- ✓ **Objectief** De maatstaf is niet beïnvloedbaar door gemeenten.
- ✓ **Stabiel** Deze maatstaf is stabiel.

- **Flexibel/dynamisch** Het is denkbaar dat het zelfoplossend vermogen afneemt bij een toename in vermogens. Dit effect is naar verwachting wel kleiner dan het effect van een toename van de lage inkomensgroep als geheel.
- ✗ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** Er spelen dezelfde aandachtspunten als bij inkomensongelijkheid. Daarnaast is de definitie van vermogen genuanceerd, waardoor de definitie ingewikkeld is.
- ✓ **Inhoudelijke uitlegbaarheid** Hetzelfde argument als voor inkomensongelijkheid.
- ✗ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** De definitie van vermogen is ingewikkeld, waardoor gegevens voor individuele gemeenten vertekend kunnen zijn.
- ✓ **Bron van de gegevens** De gegevens komen van het CBS.
- ✗ **Kwaliteit van de gegevens** De gegevens zijn problematisch omdat mogelijk niet al het vermogen in beeld is, en zijn meer dan anderhalf jaar later pas beschikbaar.
- ✓ **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** De gegevens zijn kosteloos te gebruiken.

- ✗ **Deze maatstaf is niet meegenomen in de statistische analyse** wegens de onbetrouwbaarheid van de gegevens.

18. Jongeren met armoederisico

Jongeren in gezinnen met armoederisico zijn kwetsbaarder dan andere jongeren, dus het is te verwachten dat zij meer gebruik maken van jeugdhulp.

Definitie: Het aantal kinderen van 0 tot 18 jaar dat woont in een meerpersoonshuishouden, waarbinnen de ouder(s) een inkomen hebben tot 120 procent van het sociaal minimum.

Opmerking: De maatstaf is opgenomen in de AU vanaf de meicirculaire 2018. Daar is de inkomensstatistiek echter vastgezet op 2015 en geïndexeerd (vergelijkbaar met de maatstaf huishoudens met laag inkomen). De gehanteerde gegevens over kinderen in huishoudens zijn wel jaar t. Hierdoor is de peildatum niet eenduidig. Data van voorgaande jaren alleen afgerond op duizenden of als percentage beschikbaar.

- ✓ **Globaal** Kans op armoede komt in alle gemeenten voor.
- ✓ **Objectief** Maatstaf is nauwelijks door gemeenten te beïnvloeden.
- ✓ **Stabiel** Deze maatstaf is stabiel.
- ✓ **Flexibel/dynamisch** Ontwikkeling maatstaf op langere termijn hangt direct samen met de dynamiek van de kosten.
- ✓ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** Bondige en duidelijke definitie.
- ✓ **Inhoudelijke uitlegbaarheid** Er is een aannemelijk verband tussen kosten jeugdhulp en de maatstaf.
- ✓ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** De gegevens zijn jaarlijks voor alle gemeenten beschikbaar.
- ✓ **Bron van de gegevens** De gegevens komen van het CBS.
- **Kwaliteit van de gegevens** De gegevens zijn van hoge kwaliteit, maar zijn meer dan anderhalf jaar later pas beschikbaar.
- ✓ **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** De gegevens zijn kosteloos te gebruiken.

- ✓ **Deze maatstaf is meegenomen in de statistische analyse.**

19. Achterstandsleerlingen

Achterstandsleerlingen kunnen niet alleen op school, maar ook in het opgroeien tegen problemen aanlopen.

Definitie: De uitkomst van het verdeelmodel voor onderwijsachterstandenbeleid van OCW. Dit model is een model op persoonsniveau dat er specifiek op gericht is om onderwijsachterstanden te verklaren. Hierin zijn variabelen opgenomen als het opleidingsniveau van elk van de ouders, herkomst en verblijfsduur van ouders, of de ouders in de schuldsanering zitten en het gemiddelde opleidingsniveau van de moeders op school

Opmerking: Op dit moment worden de oude gewichten van het onderwijsachterstandenbeleid gehanteerd in het verdeelmodel jeugd, maar deze worden niet meer bijgehouden.

- ✓ **Globaal** Achterstandsleerlingen komen voor in alle gemeenten.
- ✓ **Objectief** Gemeenten hebben nauwelijks invloed op het aantal achterstandsleerlingen.
- **Stabiel** Nog niet duidelijk hoe groot de fluctuaties zijn, bij de oude definitie kwamen fluctuaties van 10% of meer geregeld voor.
- ✓ **Flexibel/dynamisch** Het is aannemelijk dat een stijging in het aantal achterstandsleerlingen effect zal hebben op een stijging van de kosten.
- ✗ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** De maatstaf is een samengestelde definitie. Daarnaast zou de uitkomst wijzigen bij wijziging van het verdeelmodel.
- **Inhoudelijke uitlegbaarheid** Het verdeelmodel is gericht op onderwijsachterstanden. De afbakening van deze groep komt niet helemaal overeen met de afbakening jeugdhulp in het sociale domein.
- ✓ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** De gegevens zijn jaarlijks beschikbaar voor alle gemeenten op grond van de verdeling van OCW.
- ✓ **Bron van de gegevens** De gegevens worden berekend door het CBS.
- ✓ **Kwaliteit van de gegevens** De gegevens zijn van hoogwaardige kwaliteit.
- ✓ **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** De data zijn vrij toegankelijk.

- ✗ **Deze maatstaf is niet meegenomen.** De definitie van deze maatstaf volgt uit een ander verdeelmodel, wat hem weinig inzichtelijk maakt en de kans op definitiewijziging vergroot. Daarnaast zijn onderdelen van deze maatstaf (opleidingsniveau ouders en migratieachtergrond) wel opgenomen in de vorm van andere maatstaven.

20. Bijstandontvangers

Bijstandontvangers hebben op verschillende manieren invloed op de kosten in een gemeente. Ten eerste is er een causale relatie tussen het aantal bijstandontvangers en de kosten van het bijstandskloket. Daarnaast maken bijstandontvangers ook relatief vaak gebruik van Wmo-ondersteuning en jeugdhulp. Voor dit laatste onderdeel is het ook mogelijk om alleen te kijken naar ouders in de bijstand of alleenstaande ouders in de bijstand. Hiervoor gelden dezelfde afwegingen als voor de totale maatstaf.

Definitie: Onder bijstandontvangers verstaan we mensen tussen de 15 jaar en de AOW-leeftijd, die een uitkering ontvangen op grond van de participatiewet, Bbz, IOAW, of IOAZ. Ook adreslozen met een bijstandsuitkering worden meegeteld- een beperkt aantal gemeenten is aangewezen om aan hen bijstand te verlenen. Er is een groep bijstandontvangers dat momenteel niet meegenomen wordt in de cijfers die het CBS publiceert, de zogenaamde “bankslapers”. Deze cijfers zal het CBS binnenkort aan BZK leveren.

Er zijn meerdere varianten van deze maatstaf te definiëren. Allereerst kunnen kiezen tussen personen en huishoudens in de bijstand. Daarnaast kan er gekeken worden naar het aantal bijstandsontvangers in één jaar (dan wordt er gewerkt met peildatum 31 december), of het driejarig gemiddelde. Momenteel wordt er met het driejarig gemiddelde gewerkt, daarmee wordt de prikkelwerking en stabiliteit verbeterd. Het is daarnaast mogelijk om ouders in de bijstand of alleenstaande ouders in de bijstand apart te bekijken.

Opmerking: Er is gesuggereerd om uit te gaan van de uitkomsten van het verdeelmodel bijstand. Dit is echter een zeer complexe definitie, die bovendien alleen beschikbaar is voor grotere gemeenten.

- ✓ **Globaal** De groep bijstandsontvangers is redelijk over gemeenten verdeeld.
- **Objectief** Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de bijstand, dus zijn verantwoordelijk voor het beperken van het aantal bijstandsontvangers. Tegelijkertijd hebben gemeenten voor de bijstand veel minder beleidsvrijheid dan voor de andere domeinen en zitten er in het verdeelmodel voor de bijstand prikkels om bijstandsontvangers uit te laten stromen. De prikkelwerking hangt dus af van het gewicht van de maatstaf in verhouding tot de kosten voor een bijstandsuitkering.
- **Stabiel** Fluctuaties van 10% of meer komen geregeld voor en de maatstaf is conjunctuurgevoelig.
- ✓ **Flexibel/dynamisch** Een stijging in de maatstaf heeft een directe stijging van de kosten tot gevolg.
- ✓ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** De definitie is helder en bondig.
- ✓ **Inhoudelijke uitlegbaarheid** Het verband tussen de kosten en bijstandsontvangers is direct en plausibel.
- ✓ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** De gegevens zijn jaarlijks beschikbaar voor alle gemeenten vanaf mei van volgend schooljaar.
- ✓ **Bron van de gegevens** De gegevens worden verstrekt vanuit het CBS.
- ✓ **Kwaliteit van de gegevens** De gegevens zijn van hoogwaardige kwaliteit.
- ✓ **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** De data zijn vrij toegankelijk.

- ✓ **Deze maatstaf is meegenomen in de statistische analyse.** Er zijn verschillende varianten opgenomen: huishoudens in de bijstand (per jaar en driejarig gemiddelde), personen in de bijstand (per jaar en driejarig gemiddelde), eenouderhuishoudens in de bijstand en bijstandontvangers met kinderen.

21. Bijstandontvangers met langdurig psychisch medicijngebruik

Bijstandsontvangers met psychische problemen zijn gemiddeld lastiger naar een baan te begeleiden. Dat vraagt een grotere inzet van de gemeente op re-integratie.

Definitie: Bijstandsontvangers die gebruik maken van psychische FKG's voor meer dan 180 dagen per jaar.

- ✓ **Globaal** Bijstandsontvangers met langdurig psychisch medicijngebruik komen naar verwachting overal voor.
- ✗ **Objectief** Gemeenten kunnen keuzes maken in de groepen bijstandsontvangers die zij begeleiden. Op dit moment zijn er al gemeenten die vooral inzetten op groepen die naar verwachting het meest succesvol zijn, en slechts minimale inspanningen doen voor groepen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. De prikkel hiervoor zou door deze maatstaf versterkt worden. Het opnemen van deze maatstaf levert dus een negatieve prikkel op om vooral in te zetten op mensen zonder langdurig medicijngebruik.
- ✗ **Stabiel** De maatstaf is naar verwachting nog minder stabiel dan de maatstaf bijstandsontvangers zonder verfijsing.

- ✓ **Flexibel/dynamisch** Een toename van het aantal bijstandsontvangers met psychische problemen leidt waarschijnlijk tot een toename van de kosten.
- ✓ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** De definitie is helder.
- ✓ **Inhoudelijke uitlegbaarheid** De maatstaf is goed uitlegbaar.
- ✓ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** Gegevens over langdurig psychisch medicijngebruik zijn beschikbaar bij Vektis of bij het CBS. Deze kunnen gekoppeld worden aan gegevens over bijstandsontvangers met behulp van de CBS microdata.
- ✓ **Bron van de gegevens** De bronnen zijn het CBS en Vektis.
- ✓ **Kwaliteit van de gegevens** De kwaliteit van gegevens is hoog. Geneesmiddelen die aan opgenomen personen in ziekenhuizen en verpleeghuizen worden verstrekt zijn niet inbegrepen, maar dat is voor deze maatstaf geen probleem.
- ✗ **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** De maatstaf moet geconstrueerd worden door datasets te combineren.

- ✗ **Deze maatstaf is niet meegenomen.** Deze maatstaf zou gemeenten die deze groep effectief naar werk begeleiden bestraffen.

22. Uitkeringsontvangers exclusief bijstandsontvangers

Mensen die een uitkering ontvangen zijn vaak kwetsbaarder dan mensen die een baan hebben.

Definitie: Het aantal mensen dat een uitkering ontvangt op grond van de werkloosheidswet (WW) of vanwege arbeidsongeschiktheid (WAO, WIA, WAZ, Wajong, Wet Wajong). Zoals gebruikelijk in het gemeentefonds tellen bijstandsontvangers niet mee.

- ✓ **Globaal** Uitkeringsontvangers komen voor in alle gemeenten.
- ✓ **Objectief** Gemeenten hebben van bovenstaande groepen alleen invloed op het aantal bijstandsontvangers. Als deze groep niet opgenomen is in de maatstaf, hebben zij er geen invloed op.
- **Stabiel** De maatstaf is redelijk stabiel maar wel conjunctuurgevoelig omdat werkloosheidsuitkeringen onderdeel zijn van de maatstaf.
- **Flexibel/dynamisch** Een toename van het aantal uitkeringsontvangers kan leiden tot een toename van de kosten voor jeugd (ouders in een uitkerings situatie) en Wmo (samenloop uitkerings situatie en zorgbehoefte). De conjunctuurgevoeligheid van de maatstaf zou echter niet in die mate gereflecteerd moeten worden in de zorgkosten.
- ✓ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** De definitie is helder.
- ✓ **Inhoudelijke uitlegbaarheid** Het verband is goed uitlegbaar.
- ✓ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** De gegevens zijn beschikbaar voor alle gemeenten vanaf uiterlijk juni van het uitkeringsjaar.
- ✓ **Bron van de gegevens** De gegevens worden verstrekt door het CBS, SZW, APG, UWV, AZL welke allen onafhankelijke partijen zijn.
- ✓ **Kwaliteit van de gegevens** De gegevens zijn van hoogwaardige kwaliteit.
- ✓ **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** De data zijn kosteloos te gebruiken.

- ✓ **Deze maatstaf is meegenomen in de statistische analyse.**

23. Wajong

Mensen die voor hun 18^e of tijdens hun studie een ziekte of handicap hebben waardoor zij nooit meer kunnen werken, hebben recht op Wajong. Deze groep heeft vaak ook zorg

nodig, uit de Wmo of Wlz. Voor de invoering van de Participatiewet konden ook mensen met arbeidsvermogen de Wajong instromen.

Definitie: Het aantal uitkeringen op grond van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) en de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wet Wajong). Dit zijn mensen die arbeidsongeschikt zijn voor de dag dat zij 17 jaar worden of na hun 17e jaar arbeidsongeschikt worden én een opleiding/studie volgen. Met het van kracht worden van de Participatiewet m.i.v. januari 2015 kunnen alleen jonggehandicapten, die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn, nog instromen in de Wet Wajong.

- ✓ **Globaal** De Wajong is een landelijke regeling die in alle gemeenten relevant is.
- ✓ **Objectief** Gemeenten hebben geen invloed op het aantal mensen in de Wajong.
- **Stabiel** De maatstaf is in beginsel stabiel, maar zal de komende jaren wel dalen doordat een deel van de doelgroep die voorheen de Wajong instroomde nu onder de Participatiewet valt. Dit probleem wordt ondervangen als het aantal mensen in de Wajong zonder arbeidsvermogen als basis genomen wordt.
- **Flexibel/dynamisch** Een toename van het aantal mensen met Wajong zal samenhangen met een toename in de kosten voor ondersteuning Wmo. In de praktijk zal het aantal echter dalen door de nieuwe wetgeving.
- ✓ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** De definitie is helder en beknopt.
- ✓ **Inhoudelijke uitlegbaarheid** Het verband met zorgkosten is goed uitlegbaar.
- ✓ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** De gegevens zijn beschikbaar voor alle gemeenten vanaf mei van het uitkeringsjaar.
- ✓ **Bron van de gegevens** De gegevens worden verstrekt vanuit het UWV met bewerkingen van het CBS.
- ✓ **Kwaliteit van de gegevens** De gegevens zijn van hoogwaardige kwaliteit.
- ✓ **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** De data zijn vrij toegankelijk.

- ✓ **Deze maatstaf is meegenomen in de statistische analyse.**

24. AIO-ontvangers

De aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO) is bedoeld voor mensen na de pensioengerechtigde leeftijd die geen volledige AOW-uitkering hebben en onvoldoende andere inkomsten om een minimuminkomen te hebben. Het gaat om mensen die een deel van hun werkzame leven buiten Nederland doorgebracht hebben en geen aanvullend pensioen hebben. Dit is een kwetsbare groep.

Definitie: Aantal mensen met een AIO.

- ✓ **Globaal** De AIO is een landelijke regeling die in alle gemeenten relevant is.
- ✓ **Objectief** Gemeenten hebben geen invloed op het aantal mensen met een AIO.
- **Stabiel** Op dit moment hebben we geen inzicht in de mate waarin de maatstaf stabiel is.
- ✓ **Flexibel/dynamisch** Een toename van het aantal mensen met een AIO betekent een toename van een kwetsbare doelgroep die mogelijk ondersteuning nodig heeft in het kader van de Wmo.
- ✓ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** De definitie is helder en beknopt.
- ✓ **Inhoudelijke uitlegbaarheid** Het verband met zorgkosten is goed uitlegbaar.
- **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** Op dit moment niet gepubliceerd, mogelijk wel te verkrijgen via het SVB, die de regeling uitvoert.
- ✓ **Bron van de gegevens** SVB.
- ✓ **Kwaliteit van de gegevens** De gegevens zijn naar verwachting van hoogwaardige kwaliteit.

- **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling**
Nog niet duidelijk.

- ✗ **Deze maatstaf is niet meegenomen.** Deze gegevens hebben we momenteel niet standaard beschikbaar en de maatstaf werd van weinig meerwaarde gevonden omdat niet-westerse migratieachtergrond en ouderen wel al opgenomen waren in de maatstaven set.

25. Werkloosheid

Werkloosheid kan veel onzekerheid veroorzaken, waardoor mensen in zijn algemeenheid kwetsbaarder kunnen worden en mogelijk een groter beroep doen op Wmo of jeugdhulp. Daarnaast zetten sommige gemeenten in op re-integratie van mensen in de WW om te voorkomen dat zij de bijstand instromen. Dat is echter in beginsel geen gemeentelijke taak.

Definitie: Het aantal personen dat een uitkering ontvangt op grond van de Werkloosheidwet (WW).

Opmerking: Het betreft hier de ontslagwerkloosheid. Bijzondere WW-uitkeringen als Tijdelijke werktijdverkorting, werkloos door meteorologische omstandigheden en faillissementsuitkeringen zijn buiten beschouwing gelaten.

- ✓ **Gloobaal** WW komt voor in alle gemeenten.
- ✓ **Objectief** Gemeenten hebben geen invloed op het aantal WW-uitkeringen in hun gemeente (uitvoering is belegd bij het UWV).
- ✗ **Stabiel** De maatstaf is erg gevoelig voor conjunctuur. In 112 gemeenten veranderde de waarde van de maatstaf met 20% of meer.
- **Flexibel/dynamisch** Het is niet duidelijk in hoeverre de maatstaf de kosten goed volgt. Enerzijds omdat hij sterk conjunctuurgevoelig is, anderzijds omdat niet duidelijk is in hoeverre de groep mensen in de WW daadwerkelijk kwetsbaarder is.
- ✓ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** De definitie is helder en bondig.
- **Inhoudelijke uitlegbaarheid** Hoewel de werking van de maatstaf tot op zekere hoogte te begrijpen is, zijn er ook vragen bij te stellen.
- ✓ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** De gegevens zijn jaarlijks voor alle gemeenten beschikbaar.
- ✓ **Bron van de gegevens** De gegevens komen van het CBS.
- ✓ **Kwaliteit van de gegevens** De gegevens zijn van hoge kwaliteit en beschikbaar in december van het uitkeringsjaar.
- ✓ **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** De data zijn kosteloos te gebruiken.
- ✗ **Deze maatstaf is niet meegenomen.** Aangezien de verwachting is dat dit de kosten niet goed verklaart, en wel sterk conjunctuurgevoelig is.

26. Loonkostensubsidie

Sinds de invoering van de Participatiewet hebben gemeenten de mogelijkheid om loonkostensubsidie in te zetten. Hieraan zijn ook kosten verbonden, bijvoorbeeld rond de financiële afhandeling van de subsidie of de begeleiding die de betreffende medewerker nodig heeft in het werk.

Definitie: De loonkostensubsidie op grond van de Participatiewet is een subsidie die een werkgever krijgt als ondersteuning om iemand in dienst te nemen die een arbeidsvermogen heeft dat langdurig onder het wettelijk minimumloon (WML) is. Vanaf uitkeringsjaar 2019 worden personen die zowel geregistreerd staan als bijstandontvanger als ontvanger van een loonkostensubsidie enkel toegerekend aan de verdeelmaatstaf bijstandontvangers, en niet meer aan de maatstaf loonkostensubsidie. Dit om te voorkomen dat mensen dubbel geteld worden voor het gemeentefonds.

- **Globaal** Vanuit alle gemeenten kunnen mensen met een loonkostensubsidie aan de slag. Wel is een aandachtspunt dat de werking van de maatstaf een bestedingsverplichting kan suggereren.
- **Objectief** De maatstaf is volledig te beïnvloeden door gemeenten. Wel is de prikkelwerking positief: het is wenselijk dat meer mensen met een loonkostensubsidie aan de slag gaan.
- **Stabiel** De maatstaf zou op termijn redelijk stabiel moeten worden, maar op dit moment zal de stabiliteit nog beperkt zijn door de kleine aantallen. Daarnaast zouden de aantallen de komende tijd constant toe moeten nemen.
- ✓ **Flexibel/dynamisch** Een toename van het aantal mensen met loonkostensubsidie zal leiden tot een toename van de kosten.
- ✓ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** Het aantal mensen met loonkostensubsidie is helder gedefinieerd. De correctie van het CBS om dubbelingen te voorkomen is overzichtelijk.
- ✓ **Inhoudelijke uitlegbaarheid** Het is duidelijk hoe de kosten samenhangen met de aantallen in de doelgroep.
- ✓ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** De gegevens zijn beschikbaar voor alle gemeenten vanaf juli van het uitkeringsjaar.
- ✓ **Bron van de gegevens** De gegevens zijn verkregen via het CBS.
- ✓ **Kwaliteit van de gegevens** De gegevens zijn van hoogwaardige kwaliteit.
- ✓ **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** De data zijn vrij toegankelijk.

- ✓ **Deze maatstaf is meegenomen in de statistische analyse.**

27. Doelgroepregister

Mensen met een arbeidsbeperking worden opgenomen in het doelgroepregister. Dit wordt gebruikt om de banenafpraak te monitoren. In het doelgroepregister staan vooral mensen die vallen onder de Participatiewet en mensen die vallen onder de Wajong. Voor mensen onder de Participatiewet maakt de gemeente waarschijnlijk kosten in participatie. Voor mensen die vallen onder de Wajong geldt vaak een verhoogde kans op gemeentelijke zorgkosten.

Definitie: Het aantal mensen dat geregistreerd staat in het doelgroepregister van het UWV, zowel alleen de gemeentelijke doelgroep (voor het cluster participatie) als de totale doelgroep (voor alle clusters).

- **Globaal** In alle gemeenten wonen mensen uit het doelgroepregister. Wel kan het gebruik van deze maatstaf voor participatie een bestedingsverplichting suggereren.
- ✓ **Objectief** Gemeenten hebben slechts beperkte invloed op de mate waarin mensen in het doelgroepregister staan ingeschreven (uitvoering door het UWV). Wel kunnen gemeenten mensen via de praktijkroute inschrijven in het doelgroepregister. Ook hier wordt echter gebruikgemaakt van een landelijk instrument om de indicatie te stellen.

- ✗ **Stabiel** Doordat de vulling van het doelgroepregister, en bijbehorende wetgeving, nog in ontwikkeling is, is de maatstaf op dit moment nog niet stabiel. Voor de gemeentelijke doelgroep is de verwachting dat het aantal de komende jaren nog stijgt omdat een deel van de mensen die voorheen ingestroomd zouden zijn in de Wajong nu instroomt onder de Participatiewet.
- ✓ **Flexibel/dynamisch** Een toename van mensen in het doelgroepregister in een gemeente leidt waarschijnlijk tot een toename van kosten participatie (gemeentelijke doelgroep) en/of Wmo (totale doelgroep). Daarvoor is het wel van belang dat de vulling van de maatstaf gestabiliseerd is.
- ✓ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** De definitie is helder.
- ✓ **Inhoudelijke uitlegbaarheid** De maatstaf is goed uitlegbaar.
- ✓ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** Het UWV kan uit het banenregister het aantal personen per gemeente construeren.
- ✓ **Bron van de gegevens** Het UWV beschikt over de gegevens en levert deze aan het CBS.
- ✓ **Kwaliteit van de gegevens** De kwaliteit van de gegevens is hoog.
- **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** De gegevens worden momenteel niet gepubliceerd, de verwachting is dat ze wel beschikbaar zijn, maar eventuele kosten zijn nog niet helder.

- ✓ **Deze maatstaf is meegenomen in de statistische analyse.** Beide definities zijn meegenomen.

28. Aantal banen volgens de banenafpraak

Voor de mensen uit het doelgroepregister met een baan maken gemeenten kosten voor participatie als de persoon in kwestie niet onder de Wajong valt.

Definitie: Het aantal banen volgens de banenafpraak. Het betreft mensen die in het doelgroepregister van het UWV staan. Een baan is gedefinieerd als het aantal extra uren dat iemand werkt, gedeeld door 25,5.

- **Globaal** In alle gemeenten wonen mensen uit het doelgroepregister. Wel kan het gebruik van deze maatstaf voor participatie een bestedingsverplichting suggereren.
- **Objectief** Gemeenten hebben slechts beperkte invloed op de mate waarin mensen in het doelgroepregister staan ingeschreven (uitvoering door het UWV). Wel hebben gemeenten invloed op de mate waarin mensen die onder de Participatiewet vallen een baan vinden, maar aangezien dit wenselijk is, is het geen negatieve prikkel.
- **Stabiel** De aantallen zijn beduidend lager dan de aantallen in het doelgroepregister, dus zullen ze minder stabiel zijn. Als een werkgever die veel mensen uit de doelgroep een baan biedt failliet gaat, kan dit voor een individuele gemeente een grote schommeling betekenen. Daarnaast groeit deze maatstaf de komende jaren nog.
- **Flexibel/dynamisch** De kosten volgen deels de aantallen, maar dit wordt vertekend door de mensen in de Wajong.
- **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** De definitie is helder, maar door de manier waarop een baan wordt geteld wel enigszins complex.
- ✓ **Inhoudelijke uitlegbaarheid** Enig verband met de kosten is logisch.
- **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** Het UWV kan uit het banenregister het aantal personen per gemeente construeren. In sommige gemeenten zullen de aantallen op dit moment echter erg laag zijn, en dan is het uit privacy overwegingen niet toegestaan om de gegevens te publiceren.
- ✓ **Bron van de gegevens** Het UWV beschikt over de gegevens.
- ✓ **Kwaliteit van de gegevens** De kwaliteit van de gegevens is hoog.

- **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** De gegevens worden momenteel niet gepubliceerd, de verwachting is dat ze wel beschikbaar zijn, maar eventuele kosten zijn nog niet helder.
- ✗ **Deze maatstaf is niet meegenomen.** Deze maatstaf suggereert een bestedingsverplichting. Bovendien zijn de aantallen in sommige gemeenten nog te klein en wordt het doelgroepenregister wel meegenomen.

29. Laag opleidingsniveau

Uit vele onderzoeken blijkt dat hoger opgeleiden minder (gezondheids)problemen hebben dan lageropgeleiden. Het ligt daarom voor de hand dat het opleidingsniveau van de bevolking invloed heeft op de kosten. Een aandachtspunt is dat een aantal universiteitssteden aangeeft dat hogeropgeleiden juist sneller jeugdhulp aanvragen (vooral psychologische hulp en dyslexiezorg). Uit het onderzoek van het SCP bleek echter dat een hoge opleiding van ouders juist een beschermende factor was.

Definitie: Personen van 25 tot 75 jaar dat een laag opleidingsniveau heeft. Er zijn twee verschillende definities van laag opleidingsniveau gebruikt. Allereerst de definitie die het CBS hanteert: het basisonderwijs, het vmbo, de eerste 3 leerjaren van havo/vwo of de assistentenopleiding (mbo-1). Ten tweede de definitie van het EQF, waar ook mbo-1 en Havo- en Vwo-bovenbouw meetellen. De tweede definitie is getoetst omdat de verhoogde kans op gezondheidsproblemen mogelijk bij een bredere groep speelt dan de groep die volgens de CBS definitie laag opgeleid is. Daarnaast neemt de omvang van de groep laagopgeleiden volgens de CBS definitie naar verwachting af, omdat er beleidsmatig gestuurd wordt op het behalen van een startkwalificatie. Voor beide definities kan ook gekeken worden naar het opleidingsniveau van ouders.

Opmerking: Van ongeveer 1% van de mensen is het hoogst genoten opleidingsniveau onbekend.

- **Globaal** Deze maatstaf is globaal, maar kan een bestedingsverplichting suggereren.
- **Objectief** Gemeenten kunnen het opleidingsniveau van hun inwoners beperkt beïnvloeden. Zij hebben wel een verantwoordelijkheid op het gebied van voortijdig schoolverlaters.
- ✓ **Stabiel** Deze maatstaf is stabiel.
- ✓ **Flexibel/dynamisch** De dynamiek van de maatstaf hangt samen met de dynamiek van de kosten: bij meer laagopgeleiden is de verwachting dat kosten voor Wmo, jeugdhulp en participatie toenemen.
- ✓ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** De definitie is kort en bondig.
- ✓ **Inhoudelijke uitlegbaarheid** De maatstaf is goed uitlegbaar met een positief teken.
- ✓ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** De gegevens zijn ieder jaar voor alle gemeenten beschikbaar.
- ✓ **Bron van de gegevens** De beschikbare gegevens zijn verkregen van het CBS.
- ✓ **Kwaliteit van de gegevens** Via maatwerk is het mogelijk om gegevens van hoogwaardige kwaliteit te krijgen, hoewel het opleidingsniveau nog steeds voor ongeveer 1% van de mensen onbekend is. Daarnaast zijn er enkele nadelen aan de cijfers zoals ze nu gepubliceerd worden. De cijfers worden momenteel afgerond op 1000-tallen, wat voor kleine gemeenten tot grote afrondingsverschillen leidt. Ten slotte wordt de indeling van personen naar gemeenten gebaseerd op de woongemeente van 1 januari 2018, en het is niet duidelijk of de peildatum van de woonplaats mee zal veranderen in de loop van de tijd.
- **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** De afgeronde data zijn kosteloos te gebruiken, maar om de cijfers nauwkeuriger dan op

1000-tallen te gebruiken moet mogelijk een maatwerklabel aangevraagd worden. Ook de peildatum van de woonplaats kan met maatwerk bijgewerkt worden door het CBS.

- ✓ **Deze maatstaf is meegenomen in de statistische analyse. Beide definities zijn getoetst, en ook ouders met een laag opleidingsniveau (beide definities) zijn meegenomen.**

30. Voortijdige schoolverlaters

Mensen zonder startkwalificatie hebben slechtere kansen op de arbeidsmarkt en jongeren die zonder startkwalificatie uitstromen hebben volgens gemeenten vaak te maken met jeugdhulp.

Definitie: Aantal leerlingen uit de onderzoekspopulatie dat op 1 oktober van het bestemmingsjaar het onderwijs heeft verlaten zonder startkwalificatie (een havo- of vwo-diploma, of een diploma op mbo niveau 2 of hoger), op basis van GBA/BRP gegevens.

- **Globaal** De problematiek speelt in alle gemeenten. Wel wekt de maatstaf de suggestie van een bestedingsverplichting.
- ✗ **Objectief** Gemeenten hebben de verantwoordelijkheid om het aantal voortijdig schoolverlaters terug te dringen.
- **Stabiel** Niet duidelijk of de maatstaf stabiel is.
- **Flexibel/dynamisch** De dynamiek van de kosten volgt de dynamiek van de maatstaf, hoewel het door de kleine aantallen slechts een klein deel van de kosten betreft.
- **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** De definitie is kort en bondig, maar de keuze voor adresgegevens van leerlingen in plaats van de school waar ze zijn inschrijven wijkt af.
- ✓ **Inhoudelijke uitlegbaarheid** De maatstaf is goed uitlegbaar.
- **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** De data zijn via maatwerk waarschijnlijk beschikbaar voor alle gemeenten.
- ✓ **Bron van de gegevens** De gegevens komen van het CBS.
- ✓ **Kwaliteit van de gegevens** De gegevens van het afgelopen schooljaar zijn elk volgend jaar in oktober definitief beschikbaar.
- **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** Er zijn mogelijk kosten verbonden aan het aanvragen van het CBS maatwerk.
- ✗ **Deze maatstaf is niet meegenomen.** Deze maatstaf suggereert een bestedingsverplichting en zou gemeenten met een succesvol VSV beleid straffen.

31. Stapeling van problematiek

Multiproblematiek veroorzaakt hoge kosten in het sociale domein. Daarom wordt vanuit verschillende gemeenten gevraagd te onderzoeken of een maatstaf haalbaar is.

Definitie: In het verdeelmodel bijstand zijn enkele maatstaven voor multiproblematiek gedefinieerd. Dit zijn combinaties van andere maatstaven die specifiek gericht zijn op bijstandsproblematiek

- **Globaal** De maatstaven komen overal voor, maar zijn redelijk specifiek, waardoor ze een bestedingsverplichting kunnen suggereren.
- ✓ **Objectief** Gemeenten kunnen de maatstaven niet beïnvloeden.
- **Stabiel** Combimaatstaven hebben door de lagere aantallen vaak een aandachtspunt wat betreft stabiliteit.
- **Flexibel/dynamisch** Het is niet duidelijk of een gecombineerde maatstaf de dynamiek van de kosten beter volgt dan enkelvoudige maatstaven.
- **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** De definitie is helder, maar wel samengesteld.

- ✗ **Inhoudelijke uitlegbaarheid** De combimaatstaven uit het verdeelmodel bijstand zijn in mindere mate relevant voor het hele sociale domein.
- ✓ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** In beginsel wel, maar voor kleine gemeenten snel (te) kleine aantallen.
- ✓ **Bron van de gegevens** Over het algemeen vanuit het CBS.
- ✓ **Kwaliteit van de gegevens** Goede kwaliteit.
- ✓ **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** Moeten gemaakt worden via maatwerk.

- ✗ **Deze maatstaf is niet meegenomen.** De maatstaf is met de huidige definitie niet voldoende inhoudelijk uitlegbaar.

32. (L)VB-proxy: scores eindtoets basisschool

Mensen met een licht verstandelijke beperking (LVB) hebben een IQ dat gemiddeld tussen de 50 en 70 scoort. Iemand wordt gediagnostiseerd met een licht verstandelijke beperking als hij aanzienlijke beperkingen heeft op het gebied van cognitieve ontwikkeling en sociale vaardigheden. Gemeenten geven aan dat jongeren met een (L)VB een groot beroep doen op jeugdhulp. Het aantal mensen met LVB wordt niet op gemeenteniveau bijgehouden, hier is dus geen dataset voor beschikbaar. Wel is sinds 2014-2015 het afnemen van een eindtoets verplicht op de basisschool en zal dit vanaf 2020 ook voor het speciaal onderwijs verplicht zijn. Deze eindtoetsscores kunnen mogelijk worden gebruikt als proxy voor cognitieve vaardigheden.

Definitie: Aantal kinderen in de gemeente met een basisschool eindtoetsscore onder X (Er zijn een aantal verschillende eindtoetsmerken in omloop. De precieze ondergrensscore zou dus per merk moeten worden bepaald)

Opmerking: Gebruik van deze maatstaf hangt nog af van of implementatie van eindtoetsscores in het speciaal onderwijs inderdaad verplicht zal worden per 2020.

- ✓ **Globaal** De eindtoets geldt voor alle kinderen in groep 8.
- ✓ **Objectief** Gemeenten kunnen de eindtoetsscores niet beïnvloeden.
- **Stabiel** Er is geen reden om aan te nemen dat deze data sterk zullen fluctueren, maar dit is op dit moment nog niet duidelijk.
- ✓ **Flexibel/dynamisch** Het is te verwachten dat eindtoetsscores in bepaalde mate samenhangen met cognitieve vaardigheden en daarmee een voorspeller kunnen zijn van LVB-problematiek-gerelateerde kosten.
- ✓ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** De definitie is in beginsel helder. Wel is het van belang dat de eindtoetsen goed met elkaar te vergelijken zijn. Dat is op dit moment nog een aandachtspunt.
- ✗ **Inhoudelijke uitlegbaarheid** Eindtoetsscores zijn slechts een proxy voor cognitieve ontwikkeling/IQ. Factoren als achtergrond, sociaaleconomische positie van de ouders en de kwaliteit van de school hebben ook invloed op deze scores. Daarnaast zijn ze op dit moment nog niet integraal beschikbaar, dus moeten aannames gedaan worden om ze correct in het model op te nemen. Tot slot toont een recent onderzoek van het CPB¹⁵² dat verschillende merken eindtoetsen niet onderling vergelijkbaar zijn.
- **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** De gegevens worden verzameld door DUO. DUO kijkt daarbij naar de postcode van de school. Er moet nog met DUO overlegd worden of deze gegevens ook op basis van de postcodes van de leerlingen geleverd kunnen worden (we willen weten waar deze leerlingen wonen, niet waar ze naar school gaan).

¹⁵² Adviezen verschillende eindtoetsen niet vergelijkbaar, 2019, Swart, Berge, Visser, CPB|ESB.

- ✓ **Bron van de gegevens** De gegevens van DUO worden op onafhankelijke en transparante manier verzameld.
- **Kwaliteit van de gegevens** Het is nog niet duidelijk wat de kwaliteit van de gegevens is.
- **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** De openbare databestanden die DUO momenteel publiceert bevatten niet de juiste informatie (data georganiseerd naar school i.p.v. woonplaats). Het is niet duidelijk of DUO kosten rekent voor het aanleveren van de gegevensset.
- ✗ **Deze maatstaf is niet meegenomen.** Dit is weliswaar de enige proxy voor LVB, maar gaat gepaard met veel onzekerheden (is op dit moment nog niet standaard beschikbaar).

33. Laaggeletterdheid

Volgens cijfers van stichting Lezen en Schrijven hebben 2,5 miljoen mensen van 16 jaar en ouder moeite met lezen, schrijven en/of rekenen. Vaak hebben zij ook moeite met digitale vaardigheden.

Definitie: Het aantal mensen in een gemeente dat grote moeite heeft met lezen, schrijven en/of rekenen.

Opmerking: Het ROA heeft in 2016 een methode ontwikkeld om het aantal laaggeletterden in een regio (gemeentecusters) te schatten. Zij gebruiken hierbij een model waarin scores op de PIAAC survey worden samengevoegd met factoren als sociaal economische status, opleiding, achtergrond etc.¹⁵³. Laaggeletterdheid in een regio wordt hierin dus bepaald door scores op een steekproef (ong. 5.000 respondenten in heel Nederland) en verdere correlerende factoren.

- ✓ **Globaal** Laaggeletterdheid speelt in alle gemeenten.
- **Objectief** Gemeenten hebben een beperkte invloed op het aantal laaggeletterden in de gemeente. Wel hebben zij hier een verantwoordelijkheid in.
- **Stabiel** Naar verwachting zouden de gegevens redelijk stabiel zijn, maar zij zijn niet jaarlijks beschikbaar.
- ✓ **Flexibel/dynamisch** De dynamiek van de maatstaf correleert waarschijnlijk met de dynamiek van de kosten op alle onderdelen van het sociale domein.
- ✓ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** De manier waarop laaggeletterdheid in een gemeente bepaald wordt is niet eenvoudig, zie boven.
- ✓ **Inhoudelijke uitlegbaarheid** Laaggeletterdheid hangt samen met onder andere sociale zelfredzaamheid en arbeidsmarktpositie. Hogere aantallen laaggeletterden in een regio hebben waarschijnlijk dus ook invloed op gemeentelijke kosten in het sociaal domein.
- ✗ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** De huidige dataset van ROA is op het niveau van gemeentecusters (minimaal 40.000 mensen) i.p.v. gemeentes. Zij kozen hiervoor om voldoende betrouwbaarheid van hun voorspellingen te garanderen. Het is dus niet waarschijnlijk dat methode ook op kleinere schaal voldoende betrouwbaar is.
- ✓ **Bron van de gegevens** De PIAAC vragenlijst is een internationaal afgenomen vragenlijst met goede reputatie. Het ROA is een onafhankelijk onderzoeksorgaan met goede status.
- ✗ **Kwaliteit van de gegevens** De PIAAC survey wordt maar eens in de 10 jaar afgenomen en is hiermee dus onvoldoende actueel. Daarnaast zijn de gegevens op dit moment niet op gemeenteniveau beschikbaar.
- ✗ **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** Voor een actuele maatstaf zou regelmatig grootschalig onderzoek nodig zijn.
- ✗ **Deze maatstaf is niet meegenomen.** Er zijn geen betrouwbare gegevens beschikbaar.

¹⁵³ Regionale spreiding van geletterdheid in Nederland. ROA en Stichting Lezen en Schrijven, 2016

34. Digitale vaardigheden

Digitale vaardigheden worden steeds belangrijker om zelfredzaam te zijn in de maatschappij, dus een gebrek daaraan kan tot een ondersteuningsbehoefte in de Wmo of Participatiewet leiden. Daarnaast is het mogelijk dat digitale vaardigheden als proxy voor laaggeletterdheid kunnen fungeren.

Definitie: Het aantal mensen in een gemeente met lage digitale vaardigheden: het relatieve aantal mensen in een gemeente dat 'geen' of 'weinig' vaardigheden scoort op de gebieden 'informatiewinning' en 'communicatie' in de CBS dataset 'ICT-gebruik huishoudens en personen'.

- ✓ **Globaal** Het vraagstuk speelt in alle gemeenten.
- **Objectief** Gemeenten hebben een matige invloed op de digitale vaardigheden van hun inwoners. Wel kan de digitale begrijpelijkheid/offline beschikbaarheid van gemeenteloketten/diensten de kansen van inwoners met lage digitale vaardigheden beïnvloeden, en daarmee invloed hebben op de kosten. Daarnaast kunnen gemeenten cursussen aanbieden om digitale vaardigheden te vergroten.
- **Stabiel** Stabiliteit kan niet getoetst worden, omdat de gegevens niet direct toegankelijk zijn.
- ✓ **Flexibel/dynamisch** Een toename van het aantal mensen met gebrekkige digitale vaardigheden kan tot extra ondersteuningsvragen leiden.
- **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** De definitie is een construct gebaseerd op vragen in de CBS dataset 'ICT-gebruik huishoudens en personen'. De operationalisering van de maatstaf is niet intuïtief.
- **Inhoudelijke uitlegbaarheid** Het is waarschijnlijk dat lage digitale vaardigheden samenhangen met een grotere problematiek.
- ✗ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** De data zijn in principe op gemeenteniveau beschikbaar. Echter, momenteel is de dataset te klein om betrouwbaar te zijn voor kleine gemeenten.
- ✓ **Bron van de gegevens** De dataset komt van het CBS.
- ✗ **Kwaliteit van de gegevens** De data wordt jaarlijks verzameld. Echter zorgt de omvang van de steekproef (slechts 5.000 respondenten) er momenteel voor dat de data op gemeenteniveau niet bruikbaar is. De steekproef zou fors uitgebreid moeten worden om deze dataset te kunnen gebruiken voor het verdeelmodel.
- **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** De gegevens zijn jaarlijks beschikbaar, maar aan het maatwerk zijn kosten verbonden.
- ✗ **Deze maatstaf is niet meegenomen.** Er zijn geen betrouwbare gegevens beschikbaar.

35. Banen in een gemeente

Het aantal banen per gemeente kan de kosten van die gemeente beïnvloeden. Een laag aantal banen per gemeente kan ervoor zorgen dat mensen moeilijker een baan vinden en zo doorwerken in de kosten voor participatie, maar indirect ook in Wmo of jeugd.

Definitie: Het gemiddeld aantal banen in december van werknemers in dienst van bedrijven en instellingen in de gemeente. Banen van werknemers per bedrijf worden bepaald uit de Loonaangifteketen (Polisadministratie) van de Belastingdienst en het UWV.

- ✓ **Globaal** Er zijn gemeenten met erg veel en erg weinig banen ten opzichte van het aantal inwoners, maar ook de tussenliggende waardes komen regelmatig voor.
- ✓ **Objectief** Nauwelijks beïnvloedbaar door gemeenten.
- **Stabiel** De maatstaf is redelijk stabiel, maar wel conjunctuurgevoelig en voor individuele gemeenten ook gevoelig voor bijvoorbeeld faillissement van een grote werkgever.

- **Flexibel/dynamisch** Werk heeft een beschermende werking voor allerhande (sociale) problemen, maar de conjunctuur vertaalt zich niet automatisch naar meer problematiek.
- ✓ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** Korte en duidelijke definitie.
- **Inhoudelijke uitlegbaarheid** Er is een goed uitlegbaar verband tussen een laag gemiddeld aantal banen en hogere kosten voor gemeenten, vooral in het domein Participatie. Daarmee is deze maatstaf een operationalisering van de maatstaf gebrek aan werk. Met deze maatstaf wordt echter geen rekening gehouden met de dynamiek in buurgemeenten, terwijl dit wel relevant is.
- ✓ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** De gegevens zijn jaarlijks voor alle gemeenten beschikbaar.
- ✓ **Bron van de gegevens** De gegevens komen van het CBS.
- **Kwaliteit van de gegevens** De gegevens zijn van redelijk hoge kwaliteit, maar het is niet altijd duidelijk of de plaats waar een baan geregistreerd staat ook de plaats is waar de uitvoering van het werk plaatsvindt. In september komen de cijfers van het voorafgaande jaar beschikbaar.
- ✓ **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** De maatstaf is toegankelijk en kosteloos te gebruiken.

- ✓ **Deze maatstaf is meegenomen in de statistische analyse.**

36. Banenratio

Het gebrek aan werk in een regio kan invloed hebben op hoe moeilijk bijstandsontvangers een baan vinden, en daarmee op de benodigde re-integratiekosten.

Definitie: Hoeveel banen er bereikbaar zijn, gewogen met het aantal mensen dat concurreert om deze banen, gecorrigeerd voor reistijd en grenspendel. Deze maatstaf wordt in de modellen vermenigvuldigd met het aantal inwoners van de gemeente, omdat de banenratio samen kan hangen met de kosten per inwoner.

Opmerking: Zie SEO rapport 'Verdeelmodellen voor het participatiebudget' uit 2014.

- ✓ **Globaal** Er zijn gemeenten met erg veel en erg weinig banen ten opzichte van het aantal inwoners, maar ook de tussenliggende waardes komen regelmatig voor.
- ✓ **Objectief** De maatstaf is nauwelijks door gemeenten te beïnvloeden.
- ✓ **Stabiel** De maatstaf is waarschijnlijk stabiel.
- ✓ **Flexibel/dynamisch** Als de hoeveelheid banen op de lange termijn verandert, zal naar verwachting de samenhangende sociale problematiek dezelfde trend vertonen, aangezien werk een beschermende werking heeft voor allerhande (sociale) problemen.
- **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** De definitie is complex.
- ✓ **Inhoudelijke uitlegbaarheid** Er is een direct verband tussen het gemiddeld aantal banen en hogere kosten voor gemeenten, vooral in het domein Participatie. Daarmee is deze maatstaf een operationalisering van de maatstaf gebrek aan werk.
- ✓ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** De berekening wordt reeds uitgevoerd voor het oude verdeelmodel participatie.
- ✓ **Bron van de gegevens** Atlas voor gemeenten.
- **Kwaliteit van de gegevens** Er is in het kader van het verdeelmodel bijstand enige discussie over de wenselijkheid van privaat geconstrueerde maatstaven, maar de kwaliteit van de gegevens is naar verwachting goed.
- **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** Aan het verkrijgen of laten construeren van de data zijn kosten verbonden, maar de gegevens worden ook al gebruikt voor het verdeelmodel bijstand.

- ✓ **Deze maatstaf is meegenomen in de statistische analyse.**

37. Participatie vrouwen op de arbeidsmarkt

Een beperkte participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt kan erin resulteren dat vrouwen na een scheiding of anderszins verlies van het inkomen van de kostwinner sneller in de bijstand vervallen.

Definitie: Het aandeel van de (werkzame en werkloze) vrouwelijke beroepsbevolking in de vrouwelijke bevolking (beroeps- en niet-beroepsbevolking). Deze definitie heeft betrekking op vrouwen die in Nederland wonen (exclusief de institutionele bevolking). De gegevens worden meestal gepresenteerd voor de bevolking van 15 tot 75 jaar.

Opmerking: De participatie kan ook in netto participatie worden uitgedrukt, wat zich alleen richt op het aandeel van de werkzame beroepsbevolking.

- ✓ **Globaal** De maatstaf is globaal.
- ✓ **Objectief** De maatstaf is zeer beperkt beïnvloedbaar door gemeenten.
- ✓ **Stabiel** Deze maatstaf is stabiel.
- ✗ **Flexibel/dynamisch** Een toename van de arbeidsparticipatie zal enkel met vertraging een effect hebben op de kosten voor het sociale domein.
- ✓ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** De definitie is helder en bondig.
- **Inhoudelijke uitlegbaarheid** De werking van deze maatstaf is indirect en vertraagd.
- ✓ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** De gegevens zijn jaarlijks voor alle gemeenten beschikbaar.
- ✓ **Bron van de gegevens** De gegevens komen van het CBS.
- ✓ **Kwaliteit van de gegevens** De gegevens zijn van hoogwaardige kwaliteit.
- ✓ **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** De gegevens zijn kosteloos beschikbaar.

- ✗ **Deze maatstaf is niet meegenomen.** Er zijn goede gegevens beschikbaar, maar het effect is niet uitlegbaar.

38. Schuldsanering natuurlijke personen

Problematische schulden leiden tot veel problemen op uiteenlopende levensdomeinen. Zo worden mensen door schulden minder zelfredzaam, waardoor zij mogelijk vaker Wmo-ondersteuning nodig hebben, en kan de stress die de schulden met zich meebrengen tot baanverlies leiden (Participatie). Ook is het beeld dat schulden voor meer jeugdhulpgebruik zorgen, om dat stress bij ouders en het gezin als geheel toeneemt. Het totale aantal mensen met (problematische) schulden is niet bekend. Wel zijn er gemeentelijke regelingen voor schuldhulpverlening, en daarop volgend de schuldsanering op grond van de WNSP. Gezien de onvergelykbaarheid van de gemeentelijke regelingen wordt de maatstaf op grond van de WNSP uitgewerkt.

Definitie: Traject op grond van de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen dat een natuurlijke persoon (met of zonder éénmanszaak) die in een problematische schuldsituatie verkeert, de mogelijkheid biedt schuldenvrij te worden. Een besluit tot schuldsanering kan slechts door een rechter worden uitgesproken.

Opmerking: Deze maatstaf kan gaan over personen die het traject hebben afgesloten of zij die bezig zijn.

- ✓ **Globaal** Schuldsanering is een landelijke regeling die overal voorkomt.
- **Objectief** Voor toegang tot de schuldsanering moet eerst een gemeentelijk schuldhulpverleningstraject doorlopen zijn, dus gemeenten hebben invloed op de instroom. Wel wordt het wenselijk geacht dat mensen met schulden gebruik maken van schuldhulpverlening.
- **Stabiel** Waarschijnlijk is deze maatstaf niet stabiel, vanwege kleine aantallen per gemeente (gemiddeld 30 per gemeente).

- ✓ **Flexibel/dynamisch** Een toename van het aantal mensen met schulden leidt naar verwachting tot een hogere ondersteuningsbehoefte op alle domeinen.
 - ✓ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** De definitie is kort en helder.
 - **Inhoudelijke uitlegbaarheid** Het aantal mensen in de WNSP is slechts een klein gedeelte van het totale aantal mensen met problematische schulden, dus dekt de lading beperkt.
 - ✓ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** De data zijn jaarlijks beschikbaar voor alle gemeenten, via maatwerk.
 - ✓ **Bron van de gegevens** De data komt van het CBS.
 - ✓ **Kwaliteit van de gegevens** De data zijn van hoge kwaliteit.
 - **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** Via maatwerk kunnen de data worden opgevraagd. Hier zijn wel kosten aan verbonden.
- ✗ **Deze maatstaf is niet meegenomen.** Vanwege gevoeligheid voor gemeentelijk beleid.

39. Wanbetalers ziektekostenverzekering

Het niet betalen van de ziektekostenverzekering is vaak een van de eerste signalen van schulden. Deze maatstaf zou dus kunnen fungeren als een proxy voor mensen met problematische schulden.

Definitie: Mensen die wel verzekerd zijn volgens de Zorgverzekeringswet maar de verschuldigde premie niet voldoen. Personen die minimaal 6 maanden geen premie voor hun basisverzekering betaald hebben, op peildatum van het verslagjaar ingeschreven staan in de GBA, aangemeld zijn bij het College voor Zorgverzekeringen, in het bestuursrechterlijke premieregime zitten en 18 jaar of ouder zijn worden tot de groep wanbetalers gerekend.

- ✓ **Globaal** De maatstaf is globaal.
 - ✗ **Objectief** Gemeenten kunnen via hun minimabeleid, bijvoorbeeld via minimapolissen, het aantal wanbetalers terugdringen, dus deze maatstaf wordt beïnvloed door gemeentelijk beleid.
 - ✗ **Stabiel** Het aantal wanbetalers zorgverzekeraars is de afgelopen jaren sterk gedaald. In 2014 waren het er 325.000, nu zijn het er 215.000¹⁵⁴. Zulke sterke schommelingen (als gevolg van beleidsinspanningen) zijn voor een maatstaf niet gewenst.
 - ✓ **Flexibel/dynamisch** Als proxy voor problematische schulden is een verband met de dynamiek van de kosten aannemelijk.
 - ✓ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** Heldere en bondige definitie.
 - **Inhoudelijke uitlegbaarheid** De maatstaf is een proxy voor het echte vraagstuk, wat hem iets ingewikkelder te begrijpen maakt. Het verband is echter wel te doorgronden.
 - **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** De data zijn via maatwerk waarschijnlijk beschikbaar voor alle gemeenten.
 - ✓ **Bron van de gegevens** De gegevens komen van het CBS.
 - ✗ **Kwaliteit van de gegevens** De gegevens verschijnen niet frequent, en wanneer er nieuwe cijfers komen is onbekend.
 - **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** Er zijn mogelijk kosten verbonden aan het aanvragen van het CBS maatwerk.
- ✗ **Deze maatstaf is niet meegenomen.** Vanwege gevoeligheid voor gemeentelijk beleid.

¹⁵⁴ Nieuwsbericht Rijksoverheid.nl; Sterke daling wanbetalers zorgverzekering, 4-7-2019

40. Echtscheidingen en andere verbroken samenwoonsituaties

Van (v)chtscheidingen is bekend dat ze relatief vaak leiden tot jeugdhulpgebruik. Daarnaast is het ook mogelijk dat de volwassenen zelf extra ondersteuning nodig hebben, ofwel in de Wmo, ofwel waar het gaat om werk en inkomen. Daarbij kan gekeken worden naar alleen echtscheidingen, of algemener naar verbroken samenwoonrelaties met kinderen.

Definitie: Het aantal echtscheidingen, of het aantal situaties waarin een of twee van de twee volwassenen die als huishouden op een adres ingeschreven stonden, zich uitschrijft/uitschrijven.

- ✓ **Globaal** Echtscheidingen komen overal voor.
- **Objectief** Gemeenten kunnen echtscheidingen beperkt voorkomen. Wel kunnen ze een rol spelen in de mate waarin een scheiding escaleert.
- ✓ **Stabiel** De maatstaf is stabiel.
- ✓ **Flexibel/dynamisch** Als het aantal echtscheidingen toeneemt, nemen waarschijnlijk ook de kosten voor het sociale domein toe.
- ✓ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** De definitie is helder en bondig.
- ✓ **Inhoudelijke uitlegbaarheid** De invloed van echtscheidingen op jeugdhulp is bekend. Het ligt voor de hand dat de maatstaf 'verbroken samenwoonrelaties met kinderen' een betere verklaring biedt dan het aantal echtscheidingen.
- ✓ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** De gegevens zijn jaarlijks voor alle gemeenten beschikbaar.
- ✓ **Bron van de gegevens** De gegevens kunnen geconstrueerd worden uit CBS-gegevens.
- ✓ **Kwaliteit van de gegevens** De gegevens zijn van hoge kwaliteit.
- **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** De maatstaf moet jaarlijks geconstrueerd worden.
- ✓ **Deze maatstaf is meegenomen in de statistische analyse.**

41. Tienermoeders

Tienermoeders zijn een kwetsbare groep die vaak zelf extra ondersteuning nodig hebben vanuit Wmo of jeugdhulp, maar voor hun kinderen ook vaker gebruik maken van jeugdhulp.

Definitie: Het totaal aantal moeders van 19 jaar en jonger per 1 januari van het referentiejaar. Hierbij gaat het om de leeftijd van de moeder op 31 december van het jaar ervoor.

- ✗ **Globaal** Tienermoeders komen verspreid door het land voor, maar niet in alle gemeenten omdat de aantallen klein zijn. Daarnaast heeft deze maatstaf de suggestie van een bestedingsverplichting.
- **Objectief** Gemeenten kunnen het aantal tienermoeders slechts beperkt beïnvloeden. Wel hebben zij een verantwoordelijkheid op het gebied van preventie en seksuele voorlichting.
- ✗ **Stabiel** Deze maatstaf is door lage aantallen niet stabiel.
- **Flexibel/dynamisch** Tienermoeders leiden vaak tot hogere kosten, maar door de lage aantallen zou het effect op de totale kosten beperkt moeten zijn.
- ✓ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** De definitie is helder en bondig.
- ✓ **Inhoudelijke uitlegbaarheid** De maatstaf is goed te begrijpen.
- ✓ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** De gegevens zijn jaarlijks voor alle gemeenten beschikbaar.
- ✓ **Bron van de gegevens** De gegevens komen van het CBS.
- ✓ **Kwaliteit van de gegevens** De gegevens zijn van hoogwaardige kwaliteit.

- ✓ **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** De gegevens zijn kosteloos beschikbaar.
- ✗ **Deze maatstaf is niet meegenomen.** De aantallen zijn laag, wat leidt tot instabiliteit. Bovendien zou het gemeenten met succesvolle preventie straffen.

42. Statushouders

De afgelopen jaren hebben gemeenten te maken gehad met relatief grote instroom van statushouders. Dit zijn vaak getraumatiseerde mensen die nog niet goed Nederlands spreken. Zowel op het gebied van werk en inkomen als op andere vlakken in het sociale domein is vaak meer ondersteuning nodig.

Definitie: Aantal asielzoekers die als vluchteling worden erkend, en een vluchtelingenstatus hebben, dat in de gemeente woont.

- ✓ **Globaal** De maatstaf is globaal.
- **Objectief** Gemeenten worden geacht een bepaald aantal statushouders te huisvesten. Wel krijgen gemeenten een grotere taak in de inburgering (wat neerkomt op uitstroom van statushouders).
- **Stabiel** De instroom van statushouders fluctueert, dus is niet stabiel.
- ✓ **Flexibel/dynamisch** Een hoog aantal statushouders betekent, zeker op het domein van werk en inkomen, maar ook in andere domeinen, hogere kosten. Dit geldt zeker voor relatief nieuwe statushouders.
- ✓ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** De definitie is helder en bondig.
- ✓ **Inhoudelijke uitlegbaarheid** De maatstaf is goed uitlegbaar.
- **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** De gegevens zouden beschikbaar moeten zijn, maar zijn niet direct voorhanden in deze vorm.
- ✓ **Bron van de gegevens** CBS.
- ✓ **Kwaliteit van de gegevens** naar verwachting goed.
- ✓ **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** Naar verwachting beperkt.
- ✗ **Deze maatstaf is niet meegenomen.** We hebben hier op dit moment geen standaard gegevens over. Bovendien kan de maatstaf kan problemen geven met stabiliteit en een bestedingsverplichting suggereren. Daarnaast zullen gemeenten er in eerste instantie voor gecompenseerd worden en zou deze groep daarna onderdeel moeten zijn van de normale populatie.

43. Sociaal Economische Status

De sociaaleconomische status vat een aantal kenmerken samen.

Definitie: Gewogen gemiddelde van de Sociaal Economische Statusscore per wijk naar rato van het aantal huishoudens.

Opmerking: De SES is een samengesteld kenmerk van het gemiddelde inkomen in een wijk, het percentage mensen met een laag inkomen, het percentage laag opgeleiden en het percentage mensen dat niet werkt. Statuscores worden door het SCP vierjaarlijks berekend op wijkniveau, middels een factor analyse. Van de gegevens per wijk kan een gemiddelde score per gemeente worden. Hiervoor moeten de wijken wel worden gewogen afhankelijk van hun relatieve grootte van huishoudens. Recentelijk, 2016, 2017, zijn er meer frequent updates verschenen.

- ✓ **Globaal** De maatstaf is globaal.
- ✓ **Objectief** Gemeenten hebben weinig invloed op de factoren die onderdeel zijn van de SES.

- ✓ **Stabiel** De gegevens zijn niet direct beschikbaar om de stabiliteit te analyseren, maar naar verwachting is deze maatstaf stabiel.
- ✓ **Flexibel/dynamisch** Bij een lagere SES zijn meer zorgkosten te verwachten.
- **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** De definitie vergt uitleg, omdat deze samengesteld is. Daarnaast is nog niet duidelijk in hoeverre deze definitie toegepast kan worden op het gemeenteniveau.
- **Inhoudelijke uitlegbaarheid** Het verband is duidelijk, maar meer inzichtelijk door de afzonderlijke kenmerken op gemeenteniveau in het model op te nemen.
- **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** De gegevens zijn minimaal vierjaarlijks voor alle wijken beschikbaar. Hogere frequentie mogelijk, maar niet zeker.
- ✓ **Bron van de gegevens** De gegevens worden verzameld door het SCP.
- **Kwaliteit van de gegevens** De gegevens zijn bruikbaar, maar komen mogelijk pas na meer dan anderhalf jaar beschikbaar.
- ✓ **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** De data zijn kosteloos te gebruiken. De scores moeten worden vertaald naar het gemeentelijk niveau. De gegevens hiervoor zijn openbaar beschikbaar.

- ✗ **Deze maatstaf is niet meegenomen.** De onderdelen waarop SES berekend wordt zijn al individueel bekeken. Bovendien zijn deze data nu niet standaard op gemeentelijk niveau beschikbaar.

44. Zelfstandige ondernemers

Er bestaan veel soorten ZZP'ers, maar een groot deel van deze groep heeft een grotere kwetsbaarheid op de arbeidsmarkt. Daarnaast zijn veel ZZP'ers niet verzekerd voor zaken waar voor vaste werknemers het sociale verzekeringsstelsel in voorziet, waardoor zij sneller een beroep moeten doen op bijstand.

Definitie: Alle personen waarbij het inkomen uit werkzaamheden als zelfstandige de voornaamste inkomensbron is. Er is ook gesuggereerd om specifiek naar ZZP'ers met een laag inkomen te kijken.

- ✓ **Globaal** ZZP'ers komen overal voor.
- **Objectief** Gemeenten hebben beperkt invloed op het aantal ZZP'ers, maar kunnen bijstandsontvangers wel stimuleren om ZZP'er te worden.
- ✓ **Stabiel** Deze maatstaf is stabiel.
- ✗ **Flexibel/dynamisch** Gezien de recente ontwikkelingen rondom sociale zekerheid voor ZZP'ers is niet duidelijk of de dynamiek die in het verleden speelde ook in de toekomst zal blijven spelen.
- ✓ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** De definitie is helder en bondig.
- **Inhoudelijke uitlegbaarheid** Door de verschillende beelden die over ZZP'ers bestaan zal niet iedereen de uitleg onderschrijven. Daarnaast kunnen recente ontwikkelingen de uitleg wijzigen.
- **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** De gegevens zijn jaarlijks beschikbaar voor gemeenten, maar alleen als voorlopige gegevens.
- ✓ **Bron van de gegevens** De gegevens komen van het CBS.
- ✓ **Kwaliteit van de gegevens** De gegevens zijn van hoge kwaliteit, maar definitieve cijfers zijn mogelijk later dan anderhalf jaar na de peildatum beschikbaar.
- ✓ **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** De data zijn kosteloos toegankelijk.

- ✗ **Deze maatstaf is niet meegenomen.** De recente ontwikkelingen rondom sociale zekerheid voor deze groep kunnen het kostenpatroon in de toekomst sterk beïnvloeden.

45. Huurwoningen

Mensen in huurwoningen bevinden zich, vaker dan mensen in koopwoningen, in een instabiele situatie, wat kan leiden tot een hogere ondersteuningsbehoefte op alle domeinen.

Definitie: Woning die niet bewoond wordt door de eigenaar van de woning. Bij woningen waar geen bewoner geregistreerd is, gaat het om woningen waarvan het aannemelijk is dat de woning bestemd is voor de huurmarkt.

- ✓ **Globaal** Huurwoningen zijn overal.
- ✓ **Objectief** Gemeenten hebben beperkte invloed op het totale aantal huurwoningen.
- ✓ **Stabiel** Deze maatstaf is stabiel.
- ✗ **Flexibel/dynamisch** Een toename van het aantal huurwoningen leidt niet automatisch tot een toename van de zorgbehoefte.
- **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** Definitie vergt enige uitleg, omdat voor een deel van de data via verschillende bronnen de aannemelijkheid moet worden vastgesteld.
- **Inhoudelijke uitlegbaarheid** De inhoudelijke uitlegbaarheid is tot op zekere hoogte te begrijpen, maar door het grote aantal tegenvoorbeelden (zeer succesvolle mensen in huurwoningen) weinig intuïtief.
- ✓ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** Data zijn voor alle gemeenten beschikbaar, 9-15 maanden na peildatum januari jaar t.
- ✓ **Bron van de gegevens** De gegevens komen van het CBS.
- ✗ **Kwaliteit van de gegevens** De gegevens zijn van hoogwaardige kwaliteit, maar het is niet duidelijk in hoeverre de definitie daadwerkelijk overeenkomt met het aantal huurwoningen.
- ✓ **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** De gegevens zijn zonder extra kosten te verkrijgen.

- ✗ **Deze maatstaf is niet meegenomen.** Vanwege onduidelijkheid van de definitie zijn deze gegevens onvoldoende betrouwbaar.

46. Sociale huurwoningen

Mensen in sociale huurwoningen hebben gemiddeld lagere inkomens en bouwen geen vermogen op via een koopwoning. Daarnaast komt het regelmatig voor dat sociale huurwoningen in slechtere wijken staan.

Definitie: De bewoonde woningen van een woningcorporatie.

Opmerking: ABF Research heeft met SYSWOV een dataset gecreëerd wat het aantal woningen met een huur onder de liberalisatiegrens weergeeft (de exacte definitie van sociale huurwoningen). Dit is echter geen registratiebestand, maar zijn modeluitkomsten. Hieronder zal daarom de eerste definitie worden gebruikt.

- ✓ **Globaal** Er zijn overal sociale huurwoningen.
- **Objectief** Gemeenten hebben invloed op de aantallen sociale huurwoningen door de eisen die zij stellen aan de bouw van nieuwe woningen en afspraken met woningbouwcorporaties over verkoop.
- ✓ **Stabiel** Deze maatstaf is stabiel.
- ✗ **Flexibel/dynamisch** Een toe- of afname in sociale huurwoningen leidt niet direct tot een verandering van zorgkosten.
- ✓ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** De definitie is helder en bondig.
- ✓ **Inhoudelijke uitlegbaarheid** Het beeld dat mensen in sociale huurwoningen gemiddeld kwetsbaarder zijn en daarom meer gebruik maken van voorzieningen in het sociale domein, is breed gedeeld.

- ✓ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** De data zijn jaarlijks beschikbaar voor alle gemeenten.
- ✓ **Bron van de gegevens** De data wordt via het CBS.
- ✓ **Kwaliteit van de gegevens** Voor alle gemeenten beschikbaar, de definitieve cijfers in het najaar van het volgende jaar.
- ✓ **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** De data zijn kosteloos te gebruiken.
- ✓ **Deze maatstaf is meegenomen in de statistische analyse.**

47. Woningen met huurtoeslag

Er is gesuggereerd om naar woningen met huurtoeslag te kijken, om te zorgen dat alleen de mensen met lagere inkomens die in huurwoningen wonen worden meegeteld.

Definitie: Het aantal positieve toekenningen van huurtoeslag zoals door de Belastingdienst gegeven.

- ✓ **Globaal** De maatstaf is globaal.
- ✓ **Objectief** Gemeenten hebben geen invloed op de hoeveelheid mensen met huurtoeslag.
- ✓ **Stabiel** Deze maatstaf is stabiel.
- ✗ **Flexibel/dynamisch** Voor zover de dynamiek van de kosten overeenkomt met de dynamiek van de maatstaf, zal dit door veranderingen in inkomen komen. In dat geval werken de inkomensmaatstaven beter.
- ✓ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** De definitie is helder en kort.
- **Inhoudelijke uitlegbaarheid** Hoewel de maatstaf inhoudelijk uitlegbaar is, ligt het gebruik van een inkomensmaatstaf meer voor de hand. Mensen met een laag inkomen die niet in een sociale huurwoning terecht kunnen, hebben in sommige gevallen immers grotere problemen dan mensen die dat wel kunnen.
- ✓ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** De data zijn jaarlijks beschikbaar voor alle gemeenten.
- ✓ **Bron van de gegevens** De data wordt door het ministerie van Binnenlandse Zaken verzameld.
- ✓ **Kwaliteit van de gegevens** Voor alle gemeenten beschikbaar, in het derde kwartaal van het volgende jaar.
- ✓ **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** De data zijn kosteloos te gebruiken.
- ✗ **Deze maatstaf is niet meegenomen.** De inkomensmaatstaven zouden de hieraan gerelateerde kostenpatronen beter moeten kunnen voorspellen.

48. Scheefwonen

Door scheefwoners kan de doorstroming op de woningmarkt belemmerd worden, wat in geval van wachtlijsten hogere kosten op kan leveren voor maatschappelijke opvang en beschermd wonen. Aan de andere kant kan de aanwezigheid van hogere inkomensgroepen in sociale huurwoningen ook een dempend effect hebben op de kosten.

Definitie: Er is sprake van goedkope scheefheid indien het belastbaar huishoudinkomen hoger dan of gelijk aan € 40.349 is en het huishouden gehuisvest is in een woning met een huurprijs lager dan of gelijk aan de liberalisatiegrens (€ 710,68).

- ✓ **Globaal** Scheefwoners komen overal voor.
- ✓ **Objectief** Gemeenten kunnen het aantal scheefwoners niet beïnvloeden.
- ✓ **Stabiel** De maatstaf is stabiel.

- ✗ **Flexibel/dynamisch** Een daling van het aantal scheefwonders kan veroorzaakt worden als het inkomen van mensen in sociale huurwoningen afneemt, of als de huizenprijzen dalen. Voor het effect van inkomen liggen andere maatstaven meer voor de hand, en de dynamiek van huizenprijzen zou niet veel invloed moeten hebben op de zorgkosten.
- ✓ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** De definitie is helder en bondig.
- ✗ **Inhoudelijke uitlegbaarheid** Het is onvoldoende duidelijk waarom deze maatstaf met een bepaald gewicht in het model zou moeten zitten, aangezien er samenhang bestaat met de aanwezigheid van wachtlijsten, en de maatstaf twee kanten op kan werken.
- ✓ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** De gegevens zijn beschikbaar voor alle gemeenten rond mei jaar t.
- ✓ **Bron van de gegevens** De gegevens komen van het CBS.
- **Kwaliteit van de gegevens** De gegevens zijn van hoogwaardige kwaliteit, maar hebben alleen betrekking op corporatiewoningen.
- ✓ **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** De data zijn kosteloos te gebruiken.

- ✗ **Deze maatstaf is niet meegenomen.** Het is niet duidelijk wat de uitwerking hiervan is, wat de maatstaf niet goed inhoudelijk uitlegbaar maakt.

F.3 Gezondheid

49. Gezondheidsachterstanden

Gezondheidsachterstanden kunnen leiden tot meer gebruik van Wmo, jeugdhulp of ondersteuning bij participatie. Vaak worden deze echter gekoppeld aan sociaaleconomische gezondheidsverschillen, waarvan de achtergrondfactoren (inkomen, opleidingsniveau) al in de analyse worden meegenomen.

Definitie: Er zijn verschillende definities denkbaar, allen combinaties van verschillende factoren zoals zorggebruik, levensverwachting en ervaren gezondheid.

- ✓ **Globaal** Gezondheidsachterstanden komen overal voor.
- **Objectief** Gemeenten kunnen sommige typen zorggebruik beïnvloeden.
- ✓ **Stabiel** Bij de juiste definitie zijn de gegevens stabiel.
- **Flexibel/dynamisch** Er is geen directe relatie tussen gezondheidsachterstanden en extra kosten, mogelijk wel een vertraagde relatie.
- ✗ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** De definitie is samengesteld en daarom complex.
- **Inhoudelijke uitlegbaarheid** Het verband tussen grotendeels fysieke klachten gedurende het hele leven en kosten voor het sociaal domein is niet overtuigend.
- ✓ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** Voor alle gemeenten gegevens beschikbaar.
- ✓ **Bron van de gegevens** De gegevens komen van het CBS.
- ✓ **Kwaliteit van de gegevens** De gegevens zijn van hoogwaardige kwaliteit.
- **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** Er moet een maatstaf geconstrueerd worden.

- ✗ **Deze maatstaf is niet meegenomen.** De relatie met het sociaal domein is niet goed uitlegbaar voor zover niet gevangen door andere maatstaven. Bovendien zou de definitie van de maatstaf complex zijn.

50. Ziekteverzuim door burn-out klachten

Er is gesuggereerd dat burn-out leidt tot meer kosten in het sociale domein.

Definitie: Het aantal ziektedagen van werknemers met burn-out klachten als percentage van de beschikbare werkdagen van werknemers in de gemeente. De burn-out klachten worden gemeten door in een enquête te kijken of werknemers antwoorden geven die duiden op opgebrandheid door het werk. Dit wordt gemeten aan de hand van vijf uitspraken over leegheid en vermoeidheid door het werk, zoals “ik voel me emotioneel uitgeput door mijn werk”. Als iemand gemiddeld op de vijf uitspraken enkele keren per maand of vaker antwoordt, dan worden deze gevoelens van vermoeidheid en uitputting aangemerkt als burn-out klachten.

Opmerking: De gegevens zijn afkomstig uit de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden die jaarlijks wordt gehouden onder ongeveer 170.000 personen.

- ✓ **Globaal** Burn-out komt overal voor.
- ✓ **Objectief** Gemeenten kunnen burn-out niet beïnvloeden.
- **Stabiel** Niet duidelijk of deze maatstaf op lange termijn stabiel is.
- ✗ **Flexibel/dynamisch** Een toename van het aantal burn-outs zal niet direct leiden tot extra kosten.
- **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** De definitie is lang, omdat het gaat over een percentage van beschikbare werkdagen, en omdat het gemeten wordt met vijf specifieke uitspraken uit een enquête.
- ✗ **Inhoudelijke uitlegbaarheid** De meeste mensen die burn-outverschijnselen vertonen in de enquête hebben niet per se ondersteuning nodig vanuit het sociale domein.
- ✓ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** De gegevens zijn jaarlijks voor alle gemeenten beschikbaar.
- ✓ **Bron van de gegevens** De gegevens worden verzameld door TNO en het CBS.
- ✗ **Kwaliteit van de gegevens** De gegevens worden verzameld via een steekproef van gemiddeld ongeveer 50 mensen per gemeente. Dit geeft een grove benadering van de werkelijke waardes per gemeente.
- **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** De gegevens moeten nog uitgesplitst worden naar gemeenteniveau.

- ✗ **Deze maatstaf is niet meegenomen.** De definitie is complex, de data is gering betrouwbaar en de inhoudelijke relatie tussen burn-out en het sociaal domein is vermoedelijk zwak.

51. Ervaren gezondheid

De GGD verzamelt in de GGD-monitor gegevens over de ervaren gezondheid van respondenten. De ervaren gezondheid kan invloed hebben op de kosten.

Definitie: percentage personen (19 jaar of ouder) dat niet ‘goed’ of ‘zeer goed’ antwoordt op de vraag naar de algemene gezondheidstoestand.

Opmerking: Deze data komt van de gezondheidsmonitor die het CBS uitvoert in opdracht van de GGD.

- ✓ **Globaal** Mensen met een slechte ervaren gezondheid komen in alle gemeenten voor.
- ✓ **Objectief** Gemeenten hebben beperkte mogelijkheden om de ervaren gezondheid te beïnvloeden.
- ✓ **Stabiel** Deze maatstaf is stabiel.
- ✓ **Flexibel/dynamisch** Naarmate het aantal mensen met een slechte ervaren gezondheid toeneemt, is de verwachting dat de zorgvraag en daarmee de kosten ook toenemen.
- **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** De definitie is eenduidig, maar inherent subjectief.
- ✓ **Inhoudelijke uitlegbaarheid** Het is aannemelijk dat een slechte ervaren gezondheid leidt tot een groter beroep op Wmo-voorzieningen.

- **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** De gegevens zijn elke vier jaar voor elke gemeente beschikbaar.
- ✓ **Bron van de gegevens** De gegevens komen van de GGD en het CBS.
- **Kwaliteit van de gegevens** De gegevens worden verzameld via een steekproef, dit geeft een benadering van de werkelijke waardes per gemeente.
- ✓ **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** De data zijn kosteloos te gebruiken.

- ✓ **Deze maatstaf is meegenomen in de statistische analyse.**

52. Eenzaamheid

Eenzaamheid is een aandachtspunt in het huidige beleid van veel gemeenten, aangezien eenzaamheid en kwetsbaarheid samen blijken te hangen.

Definitie: Eenzaamheid is een negatieve situatie, gekenmerkt door gemis en teleurstelling. Het is de uitkomst van een persoonlijke waardering van een situatie waarin iemand zijn bestaande relaties afweegt tegen zijn eigen wensen of verwachtingen ten aanzien van relaties. Eenzaamheid is dus een persoonlijke, subjectieve ervaring. Gevoelens van eenzaamheid hebben vooral betrekking op gebreken in de kwaliteit van relaties, maar iemand kan zich ook eenzaam voelen doordat het aantal contacten lager is dan gewenst.

Opmerking: Zoals gedefinieerd in is de GGD-gezondheidsmonitor.

- ✓ **Globaal** Eenzaamheid komt overal voor.
- ✗ **Objectief** Gemeenten kunnen beleid inzetten tegen eenzaamheid.
- **Stabiel** Niet duidelijk in hoeverre dit stabiel is.
- **Flexibel/dynamisch** Het is aannemelijk dat meer eenzaamheid leidt tot hogere kosten in de Wmo, maar de definitie is breder dan de reikwijdte van de kosten.
- ✓ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** De definitie is uitgebreid, maar helder.
- **Inhoudelijke uitlegbaarheid** Het is aannemelijk dat meer eenzaamheid in een gemeente gepaard gaat met hogere kosten voor het sociale domein. Wel is de definitie gebaseerd op een brede, subjectieve definitie van eenzaamheid.
- **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** De gegevens zijn elke vier jaar voor elke gemeente beschikbaar.
- ✓ **Bron van de gegevens** De gegevens zijn vergaard door de GGD en het CBS.
- **Kwaliteit van de gegevens** De gegevens worden verzameld via een steekproef, dit geeft een benadering van de werkelijke waardes per gemeente.
- **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** Aan het construeren van de maatstaf, of het ontvangen van de gegevens zijn mogelijk kosten verbonden.

- ✗ **Deze maatstaf is niet meegenomen.** De verwachting is dat de relatie met de kosten niet sterk is wegens de brede definitie, terwijl de maatstaf gemeenten die actief inzetten op beleid tegen eenzaamheid zou bestraffen.

53. Overgewicht

Overgewicht kan zorgen voor snellere slijtage van het lichaam, en verhoogt de kans op andere aandoeningen.

Definitie: Overgewicht en obesitas (ernstig overgewicht) zijn abnormale of buitensporige opeenhopingen van vet die de gezondheid kunnen beïnvloeden, uitgedrukt in BMI. Een BMI $\geq 25,0$ - $29,99$ betekent matig overgewicht, $\geq 30,0$ ernstige overgewicht (obesitas).

Opmerking: Zoals gedefinieerd in de GGD-gezondheidsmonitor.

- ✓ **Globaal** Overgewicht komt overal voor.

- ✗ **Objectief** Gemeenten worden geacht om preventieve maatregelen te treffen tegen overgewicht.
- ✓ **Stabiel** De data zijn naar verwachting stabiel.
- **Flexibel/dynamisch** Meer overgewicht leidt niet direct tot extra kosten in het sociale domein: hier zit een vertraging in.
- ✓ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** De definitie is technisch, maar helder.
- ✓ **Inhoudelijke uitlegbaarheid** Specifiek voor kosten in het sociale domein is de maatstaf beperkt uitlegbaar, voor de Zvw zou een sterker verband verwacht worden.
- **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** De gegevens zijn elke vier jaar voor elke gemeente beschikbaar.
- ✓ **Bron van de gegevens** De gegevens zijn vergaard door de GGD en het CBS.
- **Kwaliteit van de gegevens** De gegevens worden verzameld via een steekproef, dit geeft een benadering van de werkelijke waardes per gemeente.
- **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** Aan het construeren van de maatstaf, of het ontvangen van de gegevens zijn mogelijk kosten verbonden.

- ✗ **Deze maatstaf is niet meegenomen.** Het risico is dat gemeenten met succesvol beleid tegen overgewicht bestraft worden, terwijl de relatie met de kosten beperkt uitlegbaar is.

54. Vroeggeboorten

Een vroeggeboorte geeft een kind een valse start. Veel kinderen halen deze achterstand weer in, maar er zijn ook kinderen die blijven kampen met gezondheidsproblemen of beperkingen. Een deel van deze beperkingen kan invloed hebben op de kosten voor het sociaal domein. Dit geldt in eerste instantie voor jeugd, maar later ook op het gebied van Wmo en participatie.

Definitie: Een geboorte (inclusief doodgeboorte) tussen de 22ste en 37ste complete zwangerschapsweek (259 dagen zwangerschapsduur).

- ✓ **Globaal** Vroeggeboorten komen overal voor.
- **Objectief** Gemeenten hebben enige invloed op het beperken van een deel van de vroeggeboorten via preventie van roken en prenatale voorlichting. Dit is één van de opgaven in het programma Kansrijke start.
- **Stabiel** Het aantal vroeggeboorten is redelijk stabiel, maar de aantallen zijn niet groot.
- **Flexibel/dynamisch** Als het aantal vroeggeboorten toeneemt, is niet direct een effect in jeugdhulpgebruik waar te nemen, maar enige jaren later wellicht wel. De effecten van vroeggeboorten zijn echter sterk verschillend.
- ✓ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** Bondige en duidelijke definitie
- **Inhoudelijke uitlegbaarheid** Er is een statistisch verband tussen vroeggeboorte en gezondheidsproblemen. Veel van de kosten vallen binnen de Zvw, maar zeker bij blijvende beperkingen is duidelijk dat er ook kosten in het sociale domein gemaakt worden. Dit effect treedt echter op met vertraging.
- ✓ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** De data op gemeenteniveau is te vinden op waarstaatjegemeente.nl. Wel moet gecheckt worden of hier inderdaad naar gemeente van herkomst geregistreerd wordt, en niet naar geboorteplaats.
- **Bron van de gegevens** De data kan op waarstaatjegemeente.nl (VNG realisatie) worden gevonden.
- ✓ **Kwaliteit van de gegevens** De kwaliteit van de data is hoog.
- ✓ **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** Zolang de data al georganiseerd is op gemeente van herkomst zal deze maatstaf waarschijnlijk niet tot veel extra kosten leiden.

- ✗ **Deze maatstaf is niet meegenomen.** Dit is gezien de uiteenlopende oorzaken en uitkomsten van vroeggeboorten naar verwachting slechts beperkt een goede verklarende factor voor de kosten van het sociale domein. Daarnaast is een deel van de vroeggeboorten terug te voeren op aanwijsbare oorzaken. Daardoor zouden gemeenten met succesvol preventief beleid tegen roken en prenatale voorlichting aan risicogroepen bestraft worden.

55. Valongevallen

Valongevallen bij ouderen zijn een belangrijke reden van achteruitgang. Na een val kunnen ouderen minder zelfredzaam worden, ofwel door een fysieke achteruitgang, ofwel omdat zij er angstig door worden. Dat kan de behoefte aan ondersteuning vanuit de Wmo doen toenemen.

Definitie: Het aantal valongevallen bij 65-plussers.

- ✓ **Globaal** Valongevallen komen overal voor
 - **Objectief** Gemeenten kunnen preventieve activiteiten ondernemen om valongevallen te voorkomen, bijvoorbeeld door aanpassingen van de openbare ruimte, of tijdige vergoeding van hulpmiddelen.
 - **Stabiel** Het is niet bekend in hoeverre de cijfers stabiel zijn.
 - **Flexibel/dynamisch** Het is aannemelijk dat een toename van het aantal valongevallen ook tot hogere kosten leidt. Een deel van dit effect wordt echter al verklaard door een toename van de leeftijdsgroep.
 - ✓ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** Bondige en duidelijke definitie.
 - **Inhoudelijke uitlegbaarheid** Inhoudelijk is het begrijpelijk, maar naar verwachting zijn andere effecten groter.
 - **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** De beschikbare data komt uit het Letsel Informatie Systeem (LIS), dat op de spoedeisende hulp afdeling gebruikt wordt. Data zijn op persoonsniveau beschikbaar, dus dit kan in principe naar individuele gemeenten teruggeleid worden. Wij hebben echter nog geen inzicht in deze data, dus kunnen dit niet met zekerheid zeggen (de dataset bestaat bijvoorbeeld uit een steekproef, mogelijk is deze te klein voor het gemeentelijk niveau).
 - **Bron van de gegevens** Het LIS staat onder verantwoordelijkheid van stichting veiligheid NL.
 - **Kwaliteit van de gegevens** Wij hebben nog geen inzicht gehad in deze data.
 - **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** Er zullen aanpassingen gemaakt moeten worden aan de dataset om deze passend te maken, dit zal kosten met zich meebrengen.
- ✗ **Deze maatstaf is niet meegenomen.** Het is de verwachting dat dit de kosten beperkt verklaart, terwijl de maatstaf gemeenten die actief inzetten op valpreventie zou bestraffen.

56. Eerstelijnszorg

Eerstelijnszorg wordt gesuggereerd als een maatstaf voor gezond Nederland. Er wordt gesteld dat gemeenten met minder kosten aan eerstelijnszorg minder zorgkosten hoeven te maken. Dit is echter een onwaarschijnlijk argument, omdat onder eerstelijnszorg ook veel zaken vallen die helemaal niet samenhangen met hogere zorgkosten in het sociale domein.

Definitie: Eerstelijnszorg is zorg waar gebruikers zelf zonder verwijzing naartoe kunnen gaan. Er zijn veel verschillende zorgaanbieders die kunnen worden gevangen onder de noemer 'eerstelijnszorg'. Wij gebruiken een microdataset van CBS, waarin de Zvw zorgkosten bij basisverzekerden zijn opgesplitst in verschillende zorgdomeinen. Van deze zorgdomeinen kunnen wij 'huisartsenzorg', 'mondzorg' en 'fysiotherapie' als eerstelijnszorg meenemen in de totale zorgkosten.

- ✓ **Globaal** In alle gemeenten wordt gebruik gemaakt van eerstelijnszorg.
 - ✓ **Objectief** Nauwelijks beïnvloedbaar door gemeenten. Veelal via zorgverzekeraars.
 - ✓ **Stabiel** Te verwachten is dat deze maatstaf stabiel is.
 - ✗ **Flexibel/dynamisch** Verandering in de maatstaf op langere termijn ontwikkelt zich onafhankelijk van de verandering in kosten voor gemeenten.
 - **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** De manier waarop eerstelijnszorg te definiëren valt, is niet eenduidig en vraagt uitleg.
 - ✗ **Inhoudelijke uitlegbaarheid** Het is niet overtuigend dat eerstelijnszorg voor gemeenten een significant effect heeft. Kosten voor gemeenten worden nauwelijks beïnvloed door deze zorglijn.
 - ✓ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** Via microdata zijn de gegevens naar alle waarschijnlijkheid beschikbaar voor alle gemeenten.
 - ✓ **Bron van de gegevens** De data zijn beschikbaar via CBS microdata.
 - ✓ **Kwaliteit van de gegevens** De kwaliteit van de data is hoog.
 - **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** De gegevens brengen kosten met zich mee
- ✗ **Deze maatstaf is niet meegenomen.** Vanwege beperkte samenhang met het sociaal domein.

57. Tweedelijnszorg excl. GGZ

Meer tweedelijnszorg hangt niet direct samen met hogere kosten voor gemeenten, maar kan wel de kosten beschrijven. Dat kan via twee mechanismes. Enerzijds kan gebruik van tweedelijnszorg leiden tot een zorgbehoefte in de Wmo, bijvoorbeeld na een gebroken heup. Dit betreft echter maar een klein deel van de tweedelijnszorg. Een belangrijker mechanisme is dat in Nederland op alle fronten een ongelijke verdeling van zorggebruik zichtbaar is. Dit is een historisch gegroeid patroon dat in verschillende domeinen geldt. Op die manier kunnen de kosten voor tweedelijnszorg de kosten voor het sociale domein kwantitatief goed beschrijven.

Definitie: Er is geen eenduidige en breed gedragen definitie van deze zorg. Wij gebruiken een microdataset van CBS, waarin de Zvw zorgkosten bij basisverzekerden zijn opgesplitst in verschillende zorgdomeinen. Van deze zorgdomeinen vallen 'ziekenhuiszorg' en 'geriatrische revalidatie' onder tweedelijnszorg (exclusief GGZ). Wij zullen totale Zvw zorgkosten in 'ziekenhuiszorg' en 'geriatrische revalidatie' van alle inwoners in de gemeente als definitie van de maatstaf hanteren.

- ✓ **Globaal** Maatstaf geldt in alle gemeenten zonder grote uitschieters.
- **Objectief** De kosten van tweedelijnszorg zijn nauwelijks beïnvloedbaar door gemeenten, maar aangezien het werkzame mechanisme een historisch gegroeid patroon is, is de maatstaf niet objectief.
- **Stabiel** Voor kleine gemeenten kan deze maatstaf mogelijk tot uitschieters leiden.
- ✗ **Flexibel/dynamisch** Verandering in de maatstaf op langere termijn ontwikkelt zich onafhankelijk van de verandering in kosten voor gemeenten.
- ✓ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** Duidelijke en bondige definitie.
- **Inhoudelijke uitlegbaarheid** Het historisch gegroeide patroon is bekend, maar het is niet goed uitlegbaar om het te honoreren in een objectieve verdeling.

- ✓ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** Via microdata zijn de gegevens naar alle waarschijnlijkheid beschikbaar voor alle gemeenten.
- ✓ **Bron van de gegevens** De data zijn beschikbaar via CBS microdata.
- ✓ **Kwaliteit van de gegevens** De kwaliteit van de gegevens is hoog.
- **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** De gegevens brengen kosten met zich mee.
- ✗ **Deze maatstaf is niet meegenomen.** Deze maatstaf beschrijft waarschijnlijk vooral historisch gegroeide componenten in zorggebruik en is dus beperkt objectief.

58. Gebruik van specialistische ggz

Mensen met GGZ-problematiek hebben relatief vaak ook op andere levensgebieden ondersteuning nodig, en de problematiek kan ook invloed hebben op hun kinderen. Daarom zou GGZ-gebruik onder de Zvw een verklarende factor kunnen zijn voor kosten in het gehele sociale domein.

Definitie: Het aantal unieke personen dat op enig moment in het verslagjaar gebruik gemaakt heeft van curatieve (geneeskundige) gespecialiseerde geestelijke gezondheidszorg (GGZ) gefinancierd vanuit de Zorgverzekeringswet (Zvw). Dit betreft uitsluitend volwassenen.

Opmerking: Alle zorg in de specialistische GGZ wordt meegenomen, zowel verrichtingen die binnen als buiten de DBC-systematiek vallen.

- ✓ **Globaal** De maatstaf is globaal.
- **Objectief** Gemeenten hebben geen directe invloed op het GGZ-gebruik, maar kunnen met preventieve activiteiten en ondersteuning er wel aan bijdragen dat GGZ-cliënten stabiel blijven en geen of minder zorg nodig hebben.
- ✓ **Stabiel** Het aantal GGZ-cliënten in een gemeente is waarschijnlijk vrij stabiel.
- ✓ **Flexibel/dynamisch** Als het aantal GGZ-cliënten in een gemeente toeneemt, is het aannemelijk dat de Wmo-kosten ook toenemen. Ook kan de maatstaf via het effect op kinderen van mensen met GGZ-problematiek en de grotere uitdagingen bij het vinden van een baan leiden tot een stijging van de kosten jeugdhulp en participatie.
- ✓ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** De definitie is helder en bondig.
- ✓ **Inhoudelijke uitlegbaarheid** Het verband tussen GGZ-problematiek en Wmo-ondersteuning is goed uitlegbaar. Tegelijkertijd wordt een flink deel van de kosten waarschijnlijk vooral goed verklaard door gezamenlijk historisch gegroeide patronen.
- ✓ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** Via microdata zijn de gegevens naar alle waarschijnlijkheid beschikbaar voor alle gemeenten.
- ✓ **Bron van de gegevens** De data zijn beschikbaar via CBS microdata.
- ✓ **Kwaliteit van de gegevens** De kwaliteit van de gegevens is hoog.
- **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** De gegevens brengen kosten met zich mee.
- ✓ **Deze maatstaf is meegenomen in de statistische analyse.**

59. Aanwezigheid specifieke specialistische zorginstellingen

De aanwezigheid van (specifieke) medisch specialistische zorginstellingen, zoals bijvoorbeeld revalidatie instellingen of specialistische ggz instellingen, kan ervoor zorgen dat mensen naar deze gemeente of de naastgelegen gemeenten toe verhuizen. Dit zijn relatief vaak mensen (volwassenen of kinderen) met een hogere zorgbehoefte of behoefte aan ondersteuning op het gebied van werk en inkomen.

Definitie: De aanwezigheid van specifieke specialistische zorginstellingen. Voor nu: specialistische revalidatiecentra, hoog-specialistische ggz instellingen, en eventuele toevoegingen.

Opmerking: Deze specifieke keuze kan nog nader bepaald worden.

- ✗ **Globaal** Maar weinig gemeenten hebben zo'n specifieke zorginstelling.
- **Objectief** Sterk afhankelijk van de manier waarop de maatstaf gedefinieerd is.
- **Stabiel** Omdat de maatstaf nog geconstrueerd moet worden kan de stabiliteit niet getoetst worden. Nieuwe aanbieders kunnen zich echter vestigen.
- **Flexibel/dynamisch** Het is onduidelijk in welke mate de aanwezigheid van een specialistische zorginstelling leidt tot verhuizingen naar deze gemeente. Dit effect kan ook sterk verschillen tussen verschillende soorten zorginstellingen.
- ✓ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** Dit hangt deels af van voor welke specifieke zorginstellingen gekozen wordt en hoe gemakkelijk deze specifieke groep te definiëren en af te kaderen is.
- **Inhoudelijke uitlegbaarheid** Het effect op de kosten is vrij indirect en daarmee ook niet heel gemakkelijk uitlegbaar.
- ✓ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** De gegevens zijn beschikbaar op gemeenteniveau, echter weinig gemeenten hebben zo'n specifieke zorginstelling.
- ✗ **Bron van de gegevens** We hebben geen geschikte dataset kunnen vinden. Echter, het aantal klinische ggz- en revalidatie-instellingen is beperkt. Hier zou een lijst van kunnen worden bijgehouden die jaarlijks geüpdatet wordt.
- ✗ **Kwaliteit van de gegevens** De kwaliteit van de gegevens zou afhankelijk zijn van wie deze data jaarlijks verzamelt.
- **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** Aangezien het gaat om een beperkt aantal instellingen zullen de kosten van het vergaren van deze data meevallen.

- ✗ **Deze maatstaf is niet meegenomen.** De samenhang is uitlegbaar, maar bestraft gemeenten die succesvol zijn in preventie en beschrijft waarschijnlijk vooral een historisch gegroeid patroon. Bovendien is de aanwezigheid van specialistische zorginstellingen als maatstaf lastig te operationaliseren. De maatstaf 'gebruik van specialistische ggz' hangt sterk samen met deze maatstaf en is voorlopig wel meegenomen.

60. Gebruik van verblijfszorg in zorginstellingen

Er bestaan verschillende soorten zorg met verblijf. Begeleid wonen en beschermd wonen worden betaald door de gemeente. Deze typen verblijfszorg worden verderop in dit document besproken. Daarnaast wordt er verblijfszorg geleverd in onder andere verpleeghuizen, zorgvilla's, instellingen voor gehandicaptenzorg, revalidatiecentra, ggz instellingen. Een groot deel van deze vormen van verblijfszorg wordt vanuit de Wlz vergoed. De Wlz kent in principe geen uitstroom en mensen hebben bij een Wlz-indicatie ook geen recht op Wmo of jeugdhulp voor de betreffende problematiek. Deze vormen van verblijfszorg leiden dus zeer waarschijnlijk niet tot hogere kosten voor gemeenten. Uitzonderingen vormen revalidatiecentra en ggz instellingen. Bij deze vormen van verblijfszorg kunnen cliënten aanspraak maken op Wmo-voorzieningen van de desbetreffende gemeenten en is het waarschijnlijk dat zij dit relatief veel doen. Ook is er de kans dat ze er na verblijf in de instelling voor kiezen om in de gemeente te blijven wonen en gebruik te maken van zorg in het Wmo en Participatiebudget.

Definitie: Som van totaal aantal dagen dat er gebruik gemaakt is van verblijfszorg (exclusief beschermd wonen en begeleid wonen) in revalidatiecentra en ggz-instellingen in de gemeente. Dit betreft uitsluitend volwassenen

- **Globaal** Een groot aantal gemeenten heeft geen zorginstelling met verblijfszorg.
- **Objectief** De gemeente heeft beperkt invloed op het aanbod van zorginstellingen.
- **Stabiel** Omdat de maatstaf nog geconstrueerd moet worden kan de stabiliteit niet getoetst worden. Echter kunnen nieuwe instellingen met verblijfszorg zich in de gemeente vestigen, of bestaande instellingen kunnen hun aanbod snel vergroten of verkleinen.
- ✗ **Flexibel/dynamisch** Op de lange termijn kan het aantal mensen in verblijfszorg anders ontwikkelen dan de kosten die de gemeente op dit onderwerp maakt. Momenteel wordt namelijk ingezet op ambulantisering zodat het aantal mensen in verblijfszorg naar verwachting op lange termijn sterk zal dalen. De kosten die gemeenten maken voor deze groep mensen zal minder sterk dalen omdat ze ambulante intensieve begeleiding nodig hebben.
- **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** Er zijn veel verschillende vormen van verblijfszorg. Het zal een complex proces worden om te kiezen wat wel of niet wordt meegenomen in de maatstaf. Dit is vervolgens ook ingewikkeld om uit te leggen.
- **Inhoudelijke uitlegbaarheid** De effecten van verblijf in instellingen leiden beperkt direct (gebruik Wmo voorzieningen, zoals bijvoorbeeld de regiotaxi) en in hogere mate indirect (grotere kans op verhuizing naar desbetreffende gemeente) tot hogere kosten. De mate waarin deze directe of indirecte effecten plaatsvinden verschilt sterk tussen verschillende vormen van verblijfszorg. Mogelijk moet deze maatstaf verder worden uitgesplitst naar de verschillende vormen om hem inhoudelijk uitlegbaarder en passender te maken.
- ✓ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** Vektis en CIZ leveren data op gemeenteniveau, maar de maatstaf moet nog wel geconstrueerd worden.
- ✓ **Bron van de gegevens** Vektis en CIZ hebben een goede status als onafhankelijke databron.
- ✓ **Kwaliteit van de gegevens** De data zijn gebaseerd op zorgdeclaraties. Het lijkt erop dat deze binnen 1,5 jaar beschikbaar kunnen zijn, maar dit moet nog verder gecheckt worden bij CIZ en Vektis.
- **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** Vektis heeft een open dataset, maar deze is nog vrij beperkt. Er zijn daarom wel kosten aan deze data verbonden.
- ✗ **Deze maatstaf is niet meegenomen.** Een goede operationalisering van deze maatstaf die op een uitlegbare wijze samenhangt met de gemeentelijke kosten is niet voorhanden.

61. Personen met zeer hoge zorgkosten

Mensen met hoge zorgkosten gebruiken waarschijnlijk ook meer ondersteuning in het sociale domein. Over het algemeen zijn dit namelijk mensen met stevige fysieke beperkingen door hun ziekte. Dit geldt alleen voor mensen met hoge zorgkosten in de Zvw: voor mensen in de Wlz komen de kosten niet ten laste van de gemeente.

Definitie: Het aantal mensen met € 50.000 of meer aan zorgkosten in de Zvw.

- **Globaal** De maatstaf is globaal, aangezien de Zvw in het hele land geldt. Wel is een aandachtspunt dat hoge waarden in bepaalde regio's geconcentreerd lijken.
- ✓ **Objectief** Gemeenten kunnen zeer hoge zorgkosten in de Zvw niet voorkomen.
- ✗ **Stabiel** De maatstaf is door de kleine aantallen niet stabiel.

- ✓ **Flexibel/dynamisch** Bij een toename van mensen met hoge zorgkosten, is het aannemelijk dat ook de kosten voor Wmo stijgen. Daarnaast komt de maatstaf terug in het verdeelmodel bijstand, dus kan ook voor participatie een relatie verwacht worden, en mogelijk ook voor andere onderdelen van het sociale domein.
 - ✓ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** De definitie is duidelijk.
 - ✓ **Inhoudelijke uitlegbaarheid** De inhoudelijke samenhang met de kosten is duidelijk.
 - **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** Niet standaard beschikbaar op gemeenteniveau, maar de maatstaf wordt ook gebruikt in het verdeelmodel bijstand (dat gebaseerd is op personen) en kan dus geconstrueerd worden.
 - ✓ **Bron van de gegevens** De gegevens komen van het CBS.
 - ✓ **Kwaliteit van de gegevens** De gegevens zijn van hoogwaardige kwaliteit.
 - **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** Maatstaf kan via maatwerk geconstrueerd worden.
- ✓ **Deze maatstaf is meegenomen in de statistische analyse.**

62. Langdurig medicijngebruik

Bij hoge frequentie langdurig medicijngebruik is te verwachten dat gemeenten in het sociaal domein tegen gemiddeld hogere kosten aanlopen. Dit is geen causale relatie: het medicijngebruik leidt niet tot Wmo-gebruik. Wel is langdurig medicijngebruik een maat voor gezondheid en blijkt het in eerdere verdeelmodellen de kosten zeer goed te verklaren.

Definitie: De definitie die gehanteerd wordt, is dezelfde als in de verevening voor de Zvw. Het aantal verzekerden per gemeente dat wordt ingedeeld in Farmaceutische Kosten Groepen (FKG) op basis van de declaratiegegevens van de zorgverzekeraars uit jaar t-1 en het risicovereveningsmodel voor jaar t uitgesplitst naar type FKG. Deze aantallen worden samengesteld op basis van meervoudige FKG's. Dat betekent dat een persoon wordt geteld voor alle FKG's die hij/zij heeft (minimaal 180 dagen per jaar een medicijn gebruikt voor een bepaalde aandoening).

- ✓ **Globaal** Medicijngebruik komt in alle gemeenten voor.
- **Objectief** Gemeenten kunnen niet zelf sturen op het medicijngebruik, aangezien dit buiten het gemeentelijk domein valt. Feitelijk is er dus geen negatieve prikkelwerking. Gemeenten waar vanuit het medisch domein gestuurd wordt op een (wenselijke) verlaging van het medicijngebruik, kunnen hier echter wel nadeel van ondervinden in hun Wmo-budget. De Tweede Kamer heeft daarom een motie aangenomen om deze maatstaf niet te gebruiken.¹⁵⁵
- ✗ **Stabiel** Er zijn problemen met de stabiliteit van de maatstaf, zowel omdat de definitie in de Zvw-verevening iedere drie jaar herijkt wordt als omdat het totale langdurige medicijngebruik jaarlijks toeneemt.
- **Flexibel/dynamisch** Waarschijnlijk hangt de verandering in de maatstaf deels samen met de dynamiek van de kosten, omdat medicijngebruik een maat voor gezondheid is. Wel is de continue toename van het medicijngebruik en de veranderingen door de definitieverandering een aandachtspunt.
- **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** De definitie is enigszins technisch, maar wel duidelijk.
- **Inhoudelijke uitlegbaarheid** Het verband tussen de maatstaf en kosten voor Wmo is in het verleden sterk gebleken, maar werkt vooral omdat de maatstaf een proxy is voor gezondheidsproblemen. Er is dus geen directe relatie.

¹⁵⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 34 477, nr. 62.

- ✓ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** De gegevens zijn jaarlijks beschikbaar voor alle gemeenten over het voorgaande jaar
- ✓ **Bron van de gegevens** De gegevens worden geleverd door Vektis.
- ✓ **Kwaliteit van de gegevens** De gegevens zijn van hoge kwaliteit en zijn na hooguit anderhalf jaar (uiterlijk in mei) beschikbaar.
- ✓ **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** De gegevens worden nu ook gebruikt voor de verdeling.

- ✓ **Deze maatstaf is meegenomen in de statistische analyse.** De reden hiervoor is dat de stuurgroep het risico te groot achtte dat het zonder deze maatstaf niet mogelijk zou zijn om een goed verdeelmodel te construeren. Waar mogelijk wordt echter een alternatief voor deze maatstaf gebruikt.

63. Langdurig psychisch medicijngebruik

Bij hoge frequentie langdurig psychisch medicijngebruik is te verwachten dat gemeenten in het sociaal domein tegen gemiddeld hogere kosten aanlopen. Langdurig (psychisch) medicijngebruik is immers een maat voor geestelijke gezondheid. Eerder bleek hij in modellen jeugd (psychisch medicijngebruik van ouders) en beschermd wonen (psychisch medicijngebruik totaal) de kosten goed te verklaren.

Definitie: De definitie die gehanteerd wordt, is dezelfde als in de verevening voor de Zvw. Het aantal verzekerden per gemeente dat wordt ingedeeld in Farmaceutische Kosten Groepen (FKG) op basis van de declaratiegegevens van de zorgverzekeraars uit jaar t-1 en het risicovereveningsmodel voor jaar t uitgesplitst naar type FKG. Deze aantallen worden samengesteld op basis van meervoudige FKG's. Dat betekent dat een persoon wordt geteld voor alle FKG's die hij/zij heeft (minimaal 180 dagen per jaar een medicijn gebruikt voor een bepaalde aandoening). Voor psychisch medicijngebruik wordt een verbijzondering gehanteerd, of (in geval van jeugd) naar langdurig psychisch medicijngebruik van ouders.

- ✓ **Globaal** Medicijngebruik komt in alle gemeenten voor.
- **Objectief** Gemeenten kunnen niet zelf sturen op het medicijngebruik, aangezien dit buiten het gemeentelijk domein valt. Feitelijk is er dus geen negatieve prikkelwerking. Gemeenten waar vanuit het medisch domein gestuurd wordt op een (wenselijke) verlaging van het medicijngebruik, kunnen hier echter wel nadeel van ondervinden in hun Wmo-of jeugdbudget. De Tweede Kamer heeft daarom een motie aangenomen om deze maatstaf niet te gebruiken.¹⁵⁶
- ✗ **Stabiel** Er zijn problemen met de stabiliteit van de maatstaf, ook omdat het totale langdurige medicijngebruik jaarlijks toeneemt.
- **Flexibel/dynamisch** Waarschijnlijk hangt de verandering in de maatstaf deels samen met de dynamiek van de kosten, omdat de maatstaf samenhangt met psychische gezondheid. Wel is de continue toename van het medicijngebruik en de veranderingen door de definitieverandering een aandachtspunt.
- **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** De definitie is enigszins technisch, maar wel duidelijk.
- ✓ **Inhoudelijke uitlegbaarheid** Het verband tussen de maatstaf en kosten voor Wmo en jeugd is in het verleden sterk gebleken en ook inhoudelijk goed uitlegbaar.
- ✓ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** De gegevens zijn jaarlijks beschikbaar voor alle gemeenten over het voorgaande jaar.
- ✓ **Bron van de gegevens** De gegevens worden geleverd door Vektis.

¹⁵⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 34 477, nr. 62.

- ✓ **Kwaliteit van de gegevens** De gegevens zijn van hoge kwaliteit en zijn na hooguit anderhalf jaar (uiterlijk in mei) beschikbaar.
- ✓ **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** De gegevens worden nu ook gebruikt voor de verdeling.
- ✓ **Deze maatstaf is meegenomen in de statistische analyse.** De reden hiervoor is dat de stuurgroep het risico te groot achtte dat het zonder deze maatstaf niet mogelijk zou zijn om een goed verdeelmodel te construeren. Waar mogelijk wordt echter een alternatief voor deze maatstaf gebruikt.

64. Meerjarig hoge zorgkosten in de Zvw

Hoge zorgkosten in de Zvw kunnen een maat zijn voor een slechte gezondheid en als zodanig ook tot kosten in het sociaal domein leiden. Daarbij is het verband met Wmo het sterkste, maar zijn indirect ook andere relaties denkbaar.

Definitie: De definitie die gehanteerd wordt, is dezelfde als in de verevening voor de Zvw. Het aantal mensen dat drie jaar achter elkaar in de hoogste 15% aan Zvw-zorgkosten zat.

- ✓ **Globaal** De maatstaf is globaal, aangezien de Zvw in het hele land geldt.
- ✓ **Objectief** Gemeenten kunnen hoge zorgkosten in de Zvw niet voorkomen.
- ✓ **Stabiel** Doordat gewerkt wordt met de hoogste 15% over meerdere jaren, is de maatstaf redelijk stabiel.
- ✓ **Flexibel/dynamisch** Bij een toename van mensen met hoge zorgkosten, is het aannemelijk dat ook de kosten voor Wmo stijgen.
- ✓ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** De definitie is duidelijk.
- **Inhoudelijke uitlegbaarheid** De inhoudelijke samenhang met de kosten is het duidelijkst voor Wmo. Mogelijk is er ook een verband met jeugd of participatie.
- ✓ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** Gegevens kunnen op gemeenteniveau geleverd worden.
- ✓ **Bron van de gegevens** De gegevens worden geleverd door Vektis.
- ✓ **Kwaliteit van de gegevens** De gegevens zijn van hoogwaardige kwaliteit.
- **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** Vergelijkbaar met maatstaven die nu ook in het verdeelmodel zijn opgenomen.
- ✓ **Deze maatstaf is meegenomen in de statistische analyse.**

65. Hulpmiddelen vanuit de Zvw

Het gebruik van hulpmiddelen in de Zvw kan een maat zijn voor een slechte gezondheid en als zodanig ook tot kosten in het sociaal domein leiden. Daarbij is het verband met Wmo het sterkste, maar zijn indirect ook andere relaties denkbaar.

Definitie: De definitie die gehanteerd wordt, is dezelfde als in de verevening voor de Zvw. Het aantal mensen dat in één van de hulpmiddelenkostengroepen zit van het risicovereveningsmodel. Mensen die in meerdere hulpmiddelenkostengroepen zitten, worden meerdere keren meegeteld. Het betreft CPAP-apparatuur, therapeutische elastische kousen, voorzieningen voor stomapatiënten, vernevelaar met toebehoren, middelen voor urine-opvang, injectiespuiten met toebehoren (excl. diabetes), zuurstofapparaten met toebehoren, voedingshulpmiddelen (excl. zuigelingen), slijmuitzuigapparatuur en draagbare infuuspompen.

- ✓ **Globaal** De maatstaf is globaal, aangezien de Zvw in het hele land geldt.
- ✓ **Objectief** Gemeenten kunnen gebruik van hulpmiddelen in de Zvw niet voorkomen.
- ✓ **Stabiel** De aantallen zijn redelijk hoog, dus de maatstaf is naar verwachting redelijk stabiel.

- ✓ **Flexibel/dynamisch** Bij een toename van hulpmiddeleengebruik, is het aannemelijk dat ook de kosten voor Wmo stijgen (vooral via huishoudelijke hulp).
 - ✓ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** De definitie is duidelijk.
 - **Inhoudelijke uitlegbaarheid** De inhoudelijke samenhang met de kosten is het duidelijkst voor Wmo. Mogelijk is er ook een verband met jeugd of participatie.
 - ✓ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** Gegevens kunnen op gemeenteniveau geleverd worden.
 - ✓ **Bron van de gegevens** De gegevens worden geleverd door Vektis.
 - ✓ **Kwaliteit van de gegevens** De gegevens zijn van hoogwaardige kwaliteit.
 - **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** Vergelijkbaar met maatstaven die nu ook in het verdeelmodel zijn opgenomen.
- ✓ **Deze maatstaf is meegenomen in de statistische analyse.**

66. Verpleging

Gebruik van wijkverpleging is een maat voor gezondheid, zeker als het langdurige verpleging betreft.

Definitie: De definitie die gehanteerd wordt, is dezelfde als in de verevening voor de Zvw. Het aantal mensen dat in het afgelopen jaar in de top 3,5% hoogste zorgkosten in de meerjarig verpleging en verzorging zat.

- ✓ **Globaal** De maatstaf is globaal, aangezien de Zvw in het hele land geldt.
 - ✓ **Objectief** Gemeenten kunnen gebruik van verpleging in de Zvw niet voorkomen.
 - **Stabiel** Het is niet duidelijk in hoeverre de aantallen stabiel zijn.
 - **Flexibel/dynamisch** Bij een toename van gebruik van verpleging, is het aannemelijk dat ook de kosten voor Wmo stijgen (vooral via huishoudelijke hulp). Mogelijk zijn specifiek de hoogste kosten echter voor de Wmo niet de relevante groep.
 - ✓ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** De definitie is duidelijk.
 - **Inhoudelijke uitlegbaarheid** De inhoudelijke samenhang met de kosten is het duidelijkst voor Wmo.
 - ✓ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** Gegevens kunnen op gemeenteniveau geleverd worden.
 - ✓ **Bron van de gegevens** De gegevens worden geleverd door Vektis.
 - ✓ **Kwaliteit van de gegevens** De gegevens zijn van hoogwaardige kwaliteit.
 - **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** Vergelijkbaar met maatstaven die nu ook in het verdeelmodel zijn opgenomen.
- ✓ **Deze maatstaf is meegenomen in de statistische analyse.**

67. Chronisch zieken op grond van de Zvw

Chronisch zieken maken naar verwachting meer kosten voor de Wmo, maar ook bij jeugd en participatie kunnen ze een kostenverhogend effect hebben.

Definitie: De definitie die gehanteerd wordt, is dezelfde als in de verevening voor de Zvw. Het aantal verzekerden dat scoort op ten minste één morbiditeitskenmerk voor somatische zorg in het risicovereveningsmodel. Hiervoor wordt gekeken naar medicijngebruik en diagnoses.

- ✓ **Globaal** Mensen die voldoen aan een van de morbiditeitskenmerken komen in alle gemeenten voor.
- ✓ **Objectief** Gemeenten kunnen niet zelf sturen op de score vanuit de Zvw.
- ✓ **Stabiel** Gezien de hoge aantallen is de maatstaf stabiel.
- **Flexibel/dynamisch** De definitie is relatief veelomvattend, waardoor de relatie met Wmo niet helemaal duidelijk is, en met andere domeinen nog minder.

- ✓ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** De definitie is duidelijk.
- **Inhoudelijke uitlegbaarheid** De inhoudelijke samenhang met de kosten is het duidelijkst voor Wmo.
- ✓ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** Gegevens kunnen op gemeenteniveau geleverd worden.
- ✓ **Bron van de gegevens** De gegevens worden geleverd door Vektis.
- ✓ **Kwaliteit van de gegevens** De gegevens zijn van hoogwaardige kwaliteit.
- **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** Vergelijkbaar met maatstaven die nu ook in het verdeelmodel zijn opgenomen.

- ✓ **Deze maatstaf is meegenomen in de statistische analyse.**

68. Aantal mensen met een ernstig psychiatrische aandoening

Mensen met een ernstige psychiatrische aandoening zijn de klassieke doelgroep van beschermd wonen. Daarom is gesuggereerd om deze maatstaf voor het model beschermd wonen mee te nemen.

Definitie: Een persoon zit in de EPA-populatie van 2017 als hij/zij aan tenminste één van de volgende criteria voldoet: 1) In het jaar 2017 een ZZP-B (4 of hoger) in de Wlz of Zvw (L-GGZ); 2) In het jaar 2017 een FKG bipolair of psychose; 3) In tenminste één van de jaren 2015, 2016, 2017 een DBC schizofrenie; 4) In één van de jaren 2015, 2016, 2017 tenminste één DBC of product chronisch in de basis ggz met openingsdatum in dat jaar. De DBC's diagnostiek, kort, indirecte tijd en DBC's met de aandoeningen Alcohol en andere verslavingen en dementie/delirium worden voor dit criterium niet meegeteld.

- **Globaal** Mensen met EPA komen in alle gemeenten voor. Wel bestaat het risico op de suggestie van een bestedingsverplichting.
- ✓ **Objectief** Gemeenten kunnen niet zelf sturen op het aantal, aangezien de maatstaf op de Zvw en Wlz is gebaseerd.
- ✓ **Stabiel** Gezien de hoge aantallen is de maatstaf stabiel.
- ✓ **Flexibel/dynamisch** Er is geen één op één relatie, maar het is te verwachten dat een toename van het aantal EPA-patiënten leidt tot een toename van kosten beschermd wonen.
- **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** De definitie is duidelijk, maar er is geen volledige relatie met het aantal EPA-patiënten.
- ✓ **Inhoudelijke uitlegbaarheid** De inhoudelijke samenhang met de kosten is duidelijk voor beschermd wonen
- ✓ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** Gegevens kunnen op gemeenteniveau geleverd worden.
- ✓ **Bron van de gegevens** De gegevens worden geleverd door Vektis.
- ✓ **Kwaliteit van de gegevens** De gegevens zijn van hoogwaardige kwaliteit.
- **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** Vergelijkbaar met maatstaven die nu ook in het verdeelmodel zijn opgenomen.

- ✓ **Deze maatstaf is meegenomen in de statistische analyse.**

69. Beperkingen en langdurige aandoeningen

Langdurige aandoeningen kunnen leiden tot een extra ondersteuningsbehoefte in de Wmo of participatie.

Definitie: Het aantal mensen dat in de afgelopen 12 maanden een of meer beperkingen of langdurige aandoeningen had zoals uitgevraagd in de GGD-gezondheidsmonitor. Langdurig is (naar verwachting) 6 maanden of langer. Er worden 23 aandoeningen en een restcategorie 'overige aandoeningen' voorgelegd en gevraagd of mensen deze aandoening in de afgelopen 12 maanden hebben gehad. Er kan eventueel onderscheid gemaakt worden naar specifieke aandoeningen, waaronder: COPD, astma, kanker, diabetes of reumapatiënten. Daarnaast wordt voor de beperkingen een lijst activiteiten voorgelegd, zoals gaan zitten en opstaan uit een stoel, eten en drinken, aan- en uitkleden, Kleine letters in de krant lezen (zo nodig met bril of contactlenzen). Een respondent heeft een beperking als hij of zij op minstens één van de 7 vragen met 'kan niet' of 'met grote moeite' antwoordt. Ook hier kan eventueel onderscheid gemaakt worden naar specifieke beperkingen.

Opmerking: Sommige specifieke beperkingen worden alleen voorgelegd aan mensen van 55 jaar en ouder.

- ✓ **Globaal** De maatstaf is globaal.
- **Objectief** Gemeenten kunnen langdurige aandoeningen beperkt beïnvloeden (deels wel via preventie).
- ✓ **Stabiel** De stabiliteit kan momenteel niet getoetst worden omdat de maatstaf nog geconstrueerd moet worden op gemeenteniveau.
- ✓ **Flexibel/dynamisch** Het is aannemelijk dat bij een toename van het aantal langdurige aandoeningen ook de ondersteuningsbehoefte toeneemt.
- **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** De definitie is lang omdat hij bestaat uit een lange opsomming van aandoening en beperkingen.
- ✓ **Inhoudelijke uitlegbaarheid** De relatie met de kosten is plausibel.
- **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** De gegevens zijn elke vier jaar voor elke gemeente beschikbaar.
- ✓ **Bron van de gegevens** De gegevens komen van de GGD en het CBS.
- **Kwaliteit van de gegevens** De gegevens worden verzameld via een steekproef, dit geeft een benadering van de werkelijke waardes per gemeente.
- ✗ **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** De gegevens worden momenteel alleen op landelijk niveau gepubliceerd, dit zou via maatwerk aangevraagd moeten worden. Het uitfilteren van een specifieke set van aandoeningen en beperkingen, en het koppelen aan de juiste gemeente vraagt enige databewerking, en de steekproef moet voldoende geschikt zijn voor deze bewerking.
- ✗ **Deze maatstaf is niet meegenomen.** De definitie van de maatstaf is complex en gegevens vragen bewerking.

70. Jeugdhulp, jeugdbescherming of jeugdreclassering onder de Jeugdwet

Er zijn verschillende suggesties gedaan voor maatstaven die verband houden met de uitvoering van de Jeugdwet. Aangezien voor al deze maatstaven dezelfde afwegingen gelden, bespreken we ze gezamenlijk.

Definitie: De volgende definities zijn gesuggereerd: aantal jongeren in jeugdhulp, aantal jongeren in jeugdbescherming, aantal jongeren met jeugdreclassering, aantal jongeren met een voogdijmaatregel, aantal pleegkinderen, aantal diagnoses dyslexie of aantal jongeren met jeugdhulp met verblijf.

- ✓ **Globaal** Jeugdhulp vindt plaats in alle gemeenten.
- ✗ **Objectief** De gemeente is direct verantwoordelijk voor het gebruik van jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering. Dit geldt voor alle vormen, ook voor langdurige vormen als voogdij. Gemeenten worden geacht dit zoveel mogelijk te voorkomen met preventie, dus deze maatstaf heeft een zeer negatieve prikkelwerking.

- ✗ **Stabiel** In 159 gemeenten veranderde de waarde van het totale jeugdhulpgebruik met 20% of meer. Voor onderdelen zijn de fluctuaties, zeker in kleine gemeenten, vergelijkbaar of groter.
- ✓ **Flexibel/dynamisch** Ontwikkeling in de maatstaf heeft direct relatie met de dynamiek van de kosten.
- ✓ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** Bondige en duidelijke definitie.
- ✓ **Inhoudelijke uitlegbaarheid** Overtuigend verband tussen jeugdhulp en kosten.
- ✓ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** De gegevens zijn jaarlijks vóór mei beschikbaar voor alle gemeenten.
- ✓ **Bron van de gegevens** De gegevens komen van het CBS, uit de beleidsinformatie jeugd.
- **Kwaliteit van de gegevens** De gegevens zijn van goede kwaliteit, maar voor individuele gemeenten kunnen cijfers afwijken als een aanbieder niet voldaan heeft aan de leveringsplicht aan het CBS. Ook is nog niet voor alle onderdelen duidelijk hoe aanbieders verschillende vormen van verblijf registreren in de beleidsinformatie. De gegevens worden wel steeds beter.
- ✓ **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** De gegevens zijn zonder extra kosten toegankelijk.

- ✗ **Deze maatstaf is niet meegenomen.** Dit is vooral omdat gemeenten met succesvol beleid op jeugdhulp hiervoor bestraft zouden worden. Daarnaast kent de maatstaf sterke fluctuaties.

71. Verwijzingen naar jeugdhulp door huisartsen

De 'huisartsenroute' is een veelgenoemde oorzaak van jeugdhulpkosten. Doordat huisartsen en enkele andere beroepsgroepen eigenstandige doorverwijzers zijn naar jeugdhulp, hebben gemeenten immers geen directe invloed op een deel van de toegang. Daardoor kunnen kinderen doorverwezen worden op een manier die niet past in het gemeentelijk beleid.

Definitie: Er zijn verschillende definities denkbaar, namelijk het aantal verwijzingen door huisartsen of het aantal verwijzingen door verwijzers waar de gemeente geen invloed op heeft (waaronder ook kinderartsen en rechters). Ook kan gewerkt worden met het percentage verwijzingen dat door deze groepen plaatsvindt.

- ✓ **Globaal** Huisartsenverwijzingen spelen in alle gemeenten.
- **Objectief** De gemeente heeft geen formele invloed op de huisarts, maar veel gemeenten zetten in op een betere verbinding met de huisarts, bijvoorbeeld via een POH. Daarnaast heeft de gemeente mogelijkheden om de huisartsenroute te beperken door de dienstverlening in het sociale wijkteam aantrekkelijker te maken dan de huisarts. Als de huisartsenroute gehonoreerd wordt, wordt de prikkel voor gemeenten om hierop in te zetten kleiner.
- ✗ **Stabiel** De afgelopen jaren zijn er grote veranderingen geweest in de verhouding tussen verwijzingen vanuit het gemeentelijk domein en verwijzingen door de huisarts.
- ✓ **Flexibel/dynamisch** Het is aannemelijk dat een toename van huisartsenverwijzingen in een gemeente leidt tot hogere kosten voor jeugdhulp, tenzij deze gepaard gaat met een daling van verwijzingen vanuit het gemeentelijke domein.
- ✓ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** Bondige en duidelijke definitie.
- **Inhoudelijke uitlegbaarheid** Het is niet volledig duidelijk hoe groot het effect op de kosten van extra huisartsenverwijzingen is. Dit hangt af ook van de kwaliteit van de verwijzing van de huisarts en de werkwijze van het sociale wijkteam. In de praktijk is er onder gemeenten redelijke consensus dat veel huisartsenverwijzingen de kosten verhogen, maar hier is geen bewijs voor.

- ✓ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** De gegevens zijn jaarlijks vóór mei beschikbaar voor alle gemeenten.
- ✓ **Bron van de gegevens** De gegevens komen van het CBS, uit de beleidsinformatie jeugd.
- **Kwaliteit van de gegevens** De gegevens zijn in toenemende mate van goede kwaliteit, maar er blijft een categorie waarvoor de verwijzer onbekend is.
- ✓ **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** De gegevens zijn zonder extra kosten toegankelijk.

- ✗ **Deze maatstaf is niet meegenomen.** Dit is een belangrijk thema, maar als deze maatstaf opgenomen wordt, verdwijnt ook een prikkel om met huisartsen samen te werken. Daarnaast vertekenen de doorverwijzingen door poh's het beeld.

72. Maatwerkvoorzieningen Wmo

Maatwerkvoorzieningen worden via de Wmo door gemeenten geboden aan burgers. De gemeente maakt hogere kosten als er meer gebruikers zijn van maatwerkvoorzieningen.

Definitie: Aantal mensen met een maatwerkvoorziening in het kader van de Wmo.

Eventueel is onderscheid mogelijk tussen ambulante en beschermd wonen.

- ✓ **Globaal** Waarden van hoog naar laag komen in gemeenten voor.
- ✗ **Objectief** De kosten zijn gemakkelijk door gemeenten te beïnvloeden. Zij maken de contracten met aanbieders. Hierdoor geeft deze maatstaf een sterk negatieve prikkel.
- **Stabiel** Geen inzicht in de stabiliteit per gemeente, omdat de gegevens die van de afgelopen jaren openbaar beschikbaar zijn, beperkt betrouwbaar zijn.
- ✓ **Flexibel/dynamisch** Er is een sterk verband tussen kosten en het aantal maatwerkvoorzieningen. Als alleen naar onderdelen gekeken wordt, zoals beschermd wonen, kan de dynamiek anders zijn door het effect van ambulantisering.
- ✓ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** Bondige en duidelijke definitie.
- ✓ **Inhoudelijke uitlegbaarheid** Direct verband tussen kosten voor gemeenten en aantal maatwerkvoorzieningen.
- **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** Er zijn twee gegevensbronnen. De GMSD is op vrijwillige basis, en niet alle gemeenten doen mee. Het CAK heeft gegevens over eigen bijdrage, maar mist de gegevens van mensen die geen eigen bijdrage betalen. Beide sets zijn dus niet helemaal compleet.
- ✓ **Bron van de gegevens** De gegevens komen van het CBS, uit de beleidsinformatie jeugd.
- **Kwaliteit van de gegevens** De gegevens zijn niet voor alle gemeenten van dezelfde kwaliteit.
- ✓ **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** De data zijn kosteloos te gebruiken of door het CBS te construeren.

- ✗ **Deze maatstaf is niet meegenomen.** Dit zou gemeenten die succesvol beleid voeren om Wmo gebruik te beperken bestraffen.

73. Mantelzorgers

Het aantal mantelzorgers kan op twee manieren samenhangen met de kosten van gemeenten. Aan de ene kant kunnen gemeenten waar veel mantelzorgers zijn kosten besparen, omdat ze zelf de verzorging niet hoeven te leveren die mantelzorgers leveren. Aan de andere kant heeft de gemeente ook een verantwoordelijkheid voor mantelzorgers. Het is aannemelijk dat mantelzorgers netto tot minder kosten leiden voor Wmo en jeugd en dus negatief in het verdeelmodel terecht zouden moeten komen.

Definitie: Als zorg die iemand geeft aan een bekende uit zijn of haar omgeving als deze persoon voor langere tijd ziek, hulpbehoevend of gehandicapt is. De mantelzorg moet daarbij minimaal 3 maanden duren, of het moet gaan om minimaal 8 uur zorg per week.

Andersson Elffers Felix

- ✓ **Globaal** Deze maatstaf is toepasbaar in alle gemeenten.
- ✗ **Objectief** Gemeenten worden geacht om zoveel mogelijk mantelzorg in te zetten en de mantelzorgers daarbij te ondersteunen. Een negatief gewicht voor deze maatstaf heeft dus een negatieve prikkelwerking.
- ✗ **Stabiel** In 190 gemeenten veranderde de waarde van de maatstaf met 20% of meer.
- **Flexibel/dynamisch** Dynamiek van de kosten zal gedeeltelijk samenhangen met veranderingen in de maatstaf.
- ✓ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** De definitie is bondig en duidelijk.
- **Inhoudelijke uitlegbaarheid** Er is een verband tussen kosten en deze maatstaf, hoewel dit genuanceerd ligt.
- **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** De gegevens zijn elke vier jaar voor alle gemeenten beschikbaar.
- ✓ **Bron van de gegevens** De data komt van de GGD, het onderzoek is uitgevoerd in samenwerking met het CBS.
- **Kwaliteit van de gegevens** De gegevens worden verzameld via een steekproef, dit geeft een benadering van de werkelijke waardes per gemeente.
- **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** De data zijn toegankelijk en kosteloos te gebruiken.

- ✗ **Deze maatstaf is niet meegenomen.** De meest aannemelijke manier waarop deze in het model komt, zou gemeenten met veel mantelzorgers bestraffen.

74. Praktijkonderwijs

Leerlingen in het praktijkonderwijs hebben vaak een (licht) verstandelijke beperking, en gemeenten geven aan dat zij relatief vaak een beroep doen op jeugdhulp.

Definitie: Aantal leerlingen in praktijkonderwijs, aansluitend op het basisonderwijs, dat bestemd is voor leerlingen die niet in staat zijn om een diploma te behalen in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo).

- ✗ **Globaal** De maatstaf is globaal, hoewel kinderen die praktijkonderwijs ontvangen niet in alle gemeenten voorkomen. Daarnaast betreft de maatstaf een specifieke doelgroep, wat een bestedingsverplichting suggereert.
- ✓ **Objectief** De maatstaf is niet beïnvloedbaar door gemeenten.
- ✗ **Stabiel** Aangezien het om relatief kleine aantallen gaat, kunnen er voor kleine gemeenten uitschieters plaatsvinden. De waarde van de maatstaf veranderde in 49 gemeenten met 20% of meer.
- ✓ **Flexibel/dynamisch** Het is aannemelijk dat een toename van het aantal leerlingen in praktijkonderwijs samenhangt met een toename van de kosten in jeugdhulp.
- ✓ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** De definitie is helder.
- **Inhoudelijke uitlegbaarheid** Het aantal leerlingen in het praktijkonderwijs is een proxy voor jongen met een (L)VB. Het betreft echter slechts een gedeelte van de groep jongeren met een (L)VB.
- **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** Het CBS heeft data over het aantal leerlingen met praktijkonderwijs per gemeente. Deze data gaat echter uit van de locatie van de school en niet naar de herkomstgemeente per kind.
- ✓ **Bron van de gegevens** De gegevens komen van het CBS.
- ✓ **Kwaliteit van de gegevens** De gegevens zijn van hoogwaardige kwaliteit.
- ✓ **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** De gegevens zijn zonder extra kosten toegankelijk.

- ✗ **Deze maatstaf is niet meegenomen.** De maatstaf betreft een specifieke doelgroep, wat een bestedingsverplichting suggereert.

75. Speciaal onderwijs

Kinderen op het speciaal onderwijs hebben een beperking, en hebben veelal ook buiten school ondersteuning nodig. Vaak wordt deze ondersteuning geleverd vanuit de Jeugdwet. Afhankelijk van de specialisatie van de school is het mogelijk dat gezinnen met kinderen met een beperking naar een bepaalde gemeente verhuizen zodat het kind onderwijs kan volgen. In dat geval heeft de aanwezigheid van speciaal onderwijs een aanzuigende werking.

Definitie: Het aantal leerlingen dat onderwijs volgt aan: 'een speciale school voor basisonderwijs' of 'een speciaal onderwijs of voortgezet speciaal onderwijs'.

- **Globaal** De maatstaf is globaal, hoewel de mate waarin kinderen naar speciaal onderwijs gaan niet alleen afhangt van het type kind, maar ook van het aanbod aan speciaal onderwijs in de regio.
- ✗ **Objectief** Gemeenten kunnen op twee manieren invloed uitoefenen op het aantal kinderen dat naar het speciaal onderwijs gaat: via het proces van leerplichtonthefingen en door de mate van ondersteuning die vanuit jeugdhulp in het regulier onderwijs geboden wordt. Door het proces van leerplichtonthefingen strakker in te regelen, kunnen gemeenten het aantal kinderen in het speciaal onderwijs laten stijgen. Dit is wenselijk, aangezien deze kinderen anders geen onderwijs zouden volgen. Gemeenten kunnen echter ook minder ondersteuning inzetten in het reguliere onderwijs, waardoor meer kinderen op speciaal onderwijs zijn aangewezen. Dit is niet wenselijk.
- ✗ **Stabiel** Aangezien het om relatief kleine aantallen gaat, kunnen er voor kleine gemeenten uitschieters plaatsvinden.
- ✗ **Flexibel/dynamisch** Het uitgangspunt van passend onderwijs is dat kinderen zoveel mogelijk naar een reguliere school gaan. Een verandering in het aantal leerlingen op het speciaal onderwijs kan ook samenhangen met een andere organisatie van het passend onderwijs samenwerkingsverband.
- ✓ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** De definitie is helder.
- **Inhoudelijke uitlegbaarheid** De maatstaf is deels uitlegbaar, maar door de ontwikkelingen in het passend onderwijs is er het nodige op af te dingen.
- **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** Het CBS heeft data over het aantal leerlingen speciaal onderwijs per gemeente. Deze data gaat echter uit van de locatie van de school en niet naar de herkomstgemeente per kind. DUO beschikt over de benodigde data op leerling niveau. Mogelijk zou met DUO gegevens een nieuwe dataset ontwikkeld kunnen worden gebaseerd op gemeente van herkomst.
- ✓ **Bron van de gegevens** De gegevens komen van DUO
- ✓ **Kwaliteit van de gegevens** De gegevens zijn van hoogwaardige kwaliteit.
- **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** Er zou een nieuwe dataset ontwikkeld moeten worden, dit brengt kosten met zich mee.
- ✗ **Deze maatstaf is niet meegenomen.** Vanwege de gevoeligheid voor het beleid van gemeenten en samenwerkingsverbanden passend onderwijs.

F.4 Veiligheid

76. Aardbevingen

De afgelopen jaren hebben we gezien hoezeer de onzekerheid die gepaard gaat met aardbevingen het leven in Groningen heeft getekend. Mogelijk brengt de stress die dit met zich meebrengt ook hogere kosten in het sociaal domein met zich mee, in het bijzonder op het gebied van Wmo, jeugdhulp en sociale basisvoorzieningen.

Definitie: Er zijn verschillende definities denkbaar, zoals het aantal aardbevingen met een sterkte van 1,5 op de schaal van Richter in een gemeente per jaar, een operationalisering voor schade door aardbevingen of een definitie die een gemeente toewijst aan aardbevingsgebied.

- ✗ **Globaal** Hoewel er op verschillende plekken in Nederland af en toe aardbevingen voorkomen, ligt de nadruk in de redenering sterk op enkele Groningse gemeenten.
- ✓ **Objectief** Gemeenten kunnen het aantal aardbevingen niet beïnvloeden.
- ✗ **Stabiel** In alle gemeenten veranderde de waarde van de maatstaf met 20% of meer.
- ✗ **Flexibel/dynamisch** Of en toename van het aantal aardbevingen leidt tot meer Wmo-ondersteuning, hangt van veel factoren af. In Limburg is deze relatie bijvoorbeeld nooit gesuggereerd.
- ✓ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** Bondige en duidelijke definitie.
- **Inhoudelijke uitlegbaarheid** De uitleg lijkt vooral gericht op de Groningse situatie. Daarvoor is het voor iedereen invoelbaar dat dit zwaar drukt op de bevolking. Het effect van aardbevingen in andere delen van het land is echter niet vergelijkbaar, waarmee de maatstaf uitlegbaar is.
- ✓ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** Gegevens zijn beschikbaar per gemeente, en worden continu geüpdatet.
- ✓ **Bron van de gegevens** KNMI.
- ✓ **Kwaliteit van de gegevens** Hoog.
- **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** Gegevens zijn openbaar, maar vereisen het samenvoegen van verschillende datasets en de nodige bewerking voordat deze goed te gebruiken zijn.

- ✗ **Deze maatstaf is niet meegenomen.** De achtergrond van deze afweging is dat de suggestie specifiek geënt lijkt op Groningen, en daarmee niet globaal is. Er spelen ook zaken op andere plekken, zoals bij chemische fabrieken. Dit soort zaken zijn te specifiek om mee te nemen in het verdeelmodel.

77. Justitiële inrichtingen

Veel mensen in justitiële inrichtingen hebben ondersteuning nodig. Deze wordt echter niet geleverd door de gemeente. De enige manier waarop een gemeente extra kosten kan hebben aan een justitiële inrichting is als mensen na afloop van het justitiële traject in de gemeente blijven. Over het algemeen vindt echter geen binding plaats aan de gemeente, dus is er geen aanleiding om aan te nemen dat dit op grote schaal voorkomt.¹⁵⁷

Definitie: Er zijn gevangenissen en huizen van bewaring voor volwassenen, die penitentiaire inrichtingen (PI) worden genoemd. Er zijn ook speciale inrichtingen voor jongeren; Justitiële Jeugdinstellingen (JJI). Voor vreemdelingen maakt DJI gebruik van detentiecentra (DC).

- ✗ **Globaal** Er zijn maar enkele van deze instellingen in het land.
- ✓ **Objectief** Gemeenten hebben zeer beperkte invloed op de locatie van de voorzieningen.
- **Stabiel** De afgelopen jaren zijn verschillende locaties gesloten.
- ✗ **Flexibel/dynamisch** Het is niet duidelijk hoe een toename van justitiële inrichtingen in een gemeente bijdraagt aan een toename van kosten in het sociale domein.
- **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** De definitie bestaat uit een aantal onderdelen, maar is helder.
- ✗ **Inhoudelijke uitlegbaarheid** Er is geen goede reden voor een verband met de kosten.

¹⁵⁷ Een uitzondering hierop wordt gevormd door beschermd wonen, waar afhankelijk van de implementatie van de kostenregeling de instroom toegerekend zou kunnen worden aan de gemeente waar iemand in het kader van een justitieel traject verbleef.

- **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** Data over de aanwezigheid van justitiële inrichtingen is beschikbaar, maar gegevens over uitstroom (de meer relevante factor) niet.
- ✓ **Bron van de gegevens** De data komt van het ministerie van Veiligheid en Justitie.
- ✓ **Kwaliteit van de gegevens** De kwaliteit van de data is waarschijnlijk hoog.
- ✓ **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** Waarschijnlijk is de data kosteloos te gebruiken.
- ✗ **Deze maatstaf is niet meegenomen.** Het inhoudelijke effect zou voor de meeste onderdelen vooral plaats moeten vinden bij forensische instellingen. Daarnaast zijn er geen gegevens beschikbaar over uitstroom, terwijl dit inhoudelijk wel de meest relevante factor is.

78. Aanwezigheid forensische voorzieningen

In forensische voorzieningen zitten mensen die een misdaad hebben begaan en een psychische stoornis hebben. Zij worden actief voorbereid op terugkeer naar de maatschappij. Zij kunnen bijvoorbeeld in de buurt werken, of sociale contacten opdoen. Dit geldt zeker in forensisch beschermd wonen, wat vaak gesitueerd is in de wijk, soms in combinatie met regulier beschermd wonen. Mensen blijven na het traject dan ook regelmatig in de gemeente, en hebben daar vervolgens ondersteuning nodig.

Definitie: De sector forensische zorg bestrijkt alle geestelijke gezondheidszorg, verslavingszorg en verstandelijk gehandicaptenzorg aan volwassenen, waar de geboden zorg primair is gericht op het voorkomen van recidive (zowel in strafrechtelijke als psychiatrische zin) en het verkleinen van delict-risico. Instellingen: Forensisch psychiatrische centra, forensisch psychiatrische klinieken, forensisch psychiatrische afdelingen, poliklinieken, verslavingszorg afdelingen/klinieken, psychiatrische penitentiaire centra, instellingen voor sterk gedragsgestoord licht verstandelijk gehandicaptenzorg (SGLGV), regionale forensische instellingen voor beschermd wonen, klinieken intensieve behandeling. De maatstaf zou zijn het aantal mensen in forensische voorzieningen in een gemeente.

- ✗ **Globaal** Beschermd wonen is verspreid over verschillende gemeenten. Voor deze maatstaf geldt echter dat een klein aantal gemeenten sterke uitschieters hebben.
- ✓ **Objectief** Nauwelijks beïnvloedbaar door gemeenten.
- ✗ **Stabiel** Op dit moment geen gegevens beschikbaar, dus niet te beoordelen of deze maatstaf stabiel is. Wel zijn er de afgelopen forse verschuivingen geweest in de forensische zorg (toename forensisch beschermd wonen), waardoor het aannemelijk is dat de stabiliteit een aandachtspunt is.
- **Flexibel/dynamisch** Het aantal forensische cliënten kan invloed hebben op de kosten voor een gemeente, hoewel dit pas na enkele jaren zichtbaar zou moeten zijn.
- **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** Er moet voldoende helder zijn welke mensen meetellen en welke niet. Worden bijvoorbeeld mensen met een forensische titel die ambulantly geholpen worden meegeteld?
- ✓ **Inhoudelijke uitlegbaarheid** Sommige gemeenten zien een aanzienlijk deel van hun instroom beschermd wonen uit forensische voorzieningen komen.
- ✗ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** De gegevens zijn niet beschikbaar op gemeentelijk niveau. Hierover is contact geweest vanuit BZK en VWS naar J&V en DJI. Dit heeft echter geen bruikbare gegevens opgeleverd.
- ✓ **Bron van de gegevens** Als de gegevens leverbaar zijn is dat vanuit DJI of J&V.
- **Kwaliteit van de gegevens** Het is niet duidelijk of de gegevens van goede kwaliteit zijn als ze beschikbaar worden.

- **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling**
Mogelijk is het veel werk om de gegevens op het niveau van gemeenten te construeren, maar dit is niet zeker.
- ✗ **Van deze maatstaf is afgesproken dat hij indien mogelijk wordt meegenomen in de statistische analyse. De gegevens bleken echter niet beschikbaar.**

79. Jongeren in Halt-traject

Jongeren in een Halt-traject hebben vaak ook een vorm van jeugdhulp nodig. Daarnaast kan een hoog aantal jongeren in een Halt-traject wijzen op structurele problemen in de gemeente.

Definitie: Het aantal jongeren van 12 tot 18 jaar, die naar Bureau Halt zijn verwezen nadat deze in aanraking is gekomen met de politie voor het plegen van bepaalde vormen van lichte criminaliteit.

- ✓ **Globaal** Halt-maatregelen komen landelijk voor.
- ✗ **Objectief** Er zijn gemeenteambtenaren die naar Halt kunnen doorverwijzen, zoals leerplichtambtenaren.
- **Stabiel** In kleine gemeenten spelen vaak lage aantallen, dus zal de maatstaf niet stabiel zijn.
- **Flexibel/dynamisch** Een toename van het aantal Halt-trajecten kan duiden op een toename van jeugdproblematiek, maar kan ook met beleidsmatige keuzes te maken hebben.
- ✓ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** Bondige en duidelijke definitie.
- ✓ **Inhoudelijke uitlegbaarheid** Het ligt voor de hand dat het aantal Halt trajecten gecorreleerd is aan jeugdhulpgebruik.
- ✓ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** Data zijn beschikbaar op gemeentelijk niveau.
- ✓ **Bron van de gegevens** De data wordt door Halt geleverd aan het CBS.
- ✓ **Kwaliteit van de gegevens** De gegevens zijn van hoge kwaliteit.
- ✓ **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** Gegevens zijn jaarlijks, zonder extra kosten te verkrijgen.
- ✗ **Deze maatstaf is niet meegenomen.** Gemeenten zijn doorverwijzer, gemeenten die succesvol andere oplossingen inzetten, zouden hiervoor bestraft worden.

80. Misdrijven

Het aantal misdrijven zegt iets over de sociale problematiek in een gemeente.

Definitie: Aantal misdrijven dat door de politie is vastgelegd in een proces-verbaal van aangifte of in een ambtshalve opgemaakt proces-verbaal

- ✓ **Globaal** Misdrijven komen in alle gemeenten voor.
- **Objectief** Gemeenten hebben geen directe invloed op het aantal misdrijven. Wel kunnen zij door preventieve activiteiten als jongerenwerk of straathoekwerk of door inzet van boa's bepaalde soorten misdrijven voorkomen.
- **Stabiel** Fluctuaties van 10% of meer komen geregeld voor en de maatstaf is conjunctuurgevoelig.
- ✗ **Flexibel/dynamisch** Een toename van het aantal misdrijven hoeft niet te wijzen op een toename van de problematiek. Het is ook mogelijk dat criminaliteit zich op een nieuwe manier uit, waardoor er meer geregistreerd wordt.
- ✓ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** Bondige en duidelijke definitie.

- **Inhoudelijke uitlegbaarheid** Het is duidelijk dat misdrijven en sociale problematiek iets met elkaar te maken hebben. Het is minder duidelijk hoe dit effect heeft op de kosten in het sociale domein.
- ✓ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** Gegevens zijn jaarlijks beschikbaar voor alle gemeenten.
- ✓ **Bron van de gegevens** De gegevens worden door het CBS gepubliceerd en zijn afkomstig van de politie.
- ✗ **Kwaliteit van de gegevens** De gegevens van jaar t zijn in februari t+1 beschikbaar. Dit zijn nog wel voorlopige cijfers, die kunnen worden geüpdatet tot en met t+3. Daarnaast zijn de registratiesystemen van de politie primair bedoeld voor de eigen activiteiten, en niet voor een dergelijke verdeling. Het is bekend dat er verschillende keuzes gemaakt worden in wat geregistreerd wordt, en er zijn zelfs signalen over downcoding.
- ✓ **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** Gegevens zijn jaarlijks, zonder extra kosten te verkrijgen.
- ✗ **Deze maatstaf is niet meegenomen.** Vanwege onzekerheid in de data.

81. Aantal meldingen Veilig Thuis

Huiselijk geweld en kindermishandeling leiden tot kosten in het sociale domein.

Definitie: Het aantal meldingen dat wordt gedaan bij Veilig Thuis.

- ✓ **Globaal** De maatstaf is globaal.
- ✗ **Objectief** Gemeenten zijn verantwoordelijk voor Veilig Thuis.
- **Stabiel** Naar verwachting is de maatstaf niet stabiel.
- **Flexibel/dynamisch** Een toename van het aantal meldingen bij Veilig Thuis kan ook te maken hebben met een grotere bekendheid, niet alleen met grotere problematiek.
- ✓ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** De definitie is kort en helder.
- ✗ **Inhoudelijke uitlegbaarheid** De relatie met de kosten van huiselijk geweld en kindermishandeling is duidelijk. De relatie met het aantal meldingen is minder eenduidig, ook omdat (nog) niet landelijk eenduidig geregistreerd wordt.
- ✗ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** Geen eenduidige data beschikbaar op gemeentelijk niveau.
- ✗ **Bron van de gegevens** Geen eenduidige data beschikbaar.
- ✗ **Kwaliteit van de gegevens** Geen eenduidige data beschikbaar.
- ✗ **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** Geen eenduidige data beschikbaar.
- ✗ **Deze maatstaf is niet meegenomen.** De afgelopen jaren waren de gegevens niet vergelijkbaar. Dat is inmiddels verbeterd, maar voor de onderzoeksjaren was dat nog niet het geval. Daarnaast is de maatstaf beïnvloedbaar door landelijk of gemeentelijk beleid: een publiekscampagne kan een sterke stijging veroorzaken.

82. Verwarde personen

Het aantal verwarde personen zegt mogelijk iets over de sociale problematiek in een gemeente.

Definitie: Aantal registraties E33: overlast door persoon met verward gedrag

- ✓ **Globaal** Verwarde personen komen in alle gemeenten voor.
- ✗ **Objectief** Gemeenten hebben een directe verantwoordelijkheid voor verwarde personen.
- **Stabiel** Naar verwachting zijn de cijfers niet stabiel.
- **Flexibel/dynamisch** Een toename van het aantal verwarde personen hoeft niet te wijzen op een toename van de problematiek. Het is ook mogelijk er meer aandacht voor is, of dat er anders geregistreerd wordt.

- ✓ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** Bondige en duidelijke definitie.
 - ✓ **Inhoudelijke uitlegbaarheid** Gemeenten hebben een verantwoordelijkheid voor verwarde personen op grond van de Wmo.
 - ✓ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** De politie kan de gegevens op gemeenteniveau publiceren, en heeft dit in het verleden ook gedaan.
 - ✓ **Bron van de gegevens** Politie.
 - ✗ **Kwaliteit van de gegevens** Registratieverschillen zijn bekend.
 - ✓ **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** Gegevens zijn jaarlijks, vermoedelijk zonder extra kosten te verkrijgen.
- ✗ **Deze maatstaf is niet meegenomen.** De kwaliteit van de data is onvoldoende, en gemeenten die de ondersteuning voor verwarde personen goed ingericht hebben zouden hiervoor bestraft worden.

F.5 Fysiek

83. Leefbaarometer

In de leefbaarometer wordt de leefbaarheid van een wijk gevat.

Definitie: Het aantal inwoners in wijken met leefbaarheid 'zwak' of 'matig' of lager

- ✓ **Globaal** Scores zijn voor alle wijken beschikbaar.
 - ✗ **Objectief** Gemeenten kunnen de leefbaarheid van wijken verbeteren door het voorzieningenniveau te verbeteren.
 - **Stabiel** De maatstaf is niet stabiel.
 - **Flexibel/dynamisch** In de leefbaarometer zitten teveel aspecten die niet samenhangen met kosten in het sociale domein, waardoor de dynamiek van de maatstaf anders zal zijn dan van de kosten.
 - **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** Samengestelde definitie.
 - **Inhoudelijke uitlegbaarheid** Hoewel intuïtief goed uitlegbaar, werkt de leefbaarheid door de gehanteerde definitie onvoldoende door in de kosten van het sociale domein.
 - ✓ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** Op wijkniveau beschikbaar.
 - ✓ **Bron van de gegevens** Leefbaarometer.
 - **Kwaliteit van de gegevens** Beschikbaar op wijkniveau in plaats van gemeenteniveau
 - **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** Beperkte kosten (er zijn bewerkingen nodig om de maatstaf naar gemeenteniveau te vertalen).
- ✗ **Deze maatstaf is niet meegenomen.** De relatie met de kosten is niet duidelijk en gemeenten die de leefbaarheid van wijken verbeteren door het voorzieningenniveau te verbeteren, worden door deze maatstaf bestraft.

84. Luchtkwaliteit/fijnstof

Een lage luchtkwaliteit kan gevolgen hebben voor de gezondheid van inwoners van een gemeente. De medische kosten vallen niet bij de gemeente, maar mogelijk vragen deze mensen ook meer ondersteuning vanuit de Wmo.

Definitie: De gemiddelde concentratie fijn stof (PM₁₀) in de gemeente op een specifieke peildatum, gemeten in microgram per kubieke meter.

- ✓ **Globaal** De maatstaf is globaal
- ✗ **Objectief** De hoeveelheid fijnstof is te beïnvloeden door het beleid dat gemeenten voeren, bijvoorbeeld door milieuzones in te voeren. Dit brengt tevens een negatieve prikkel met zich mee.

- ✗ **Stabiel** De concentratie van fijnstof fluctueert per dag. Daarnaast is landelijk een dalende trend te zien in de concentratie fijnstof: sinds 1990 zijn de gemiddelde fijnstof concentraties voor Nederland gehalveerd, en vrijwel overal in Nederland ligt de concentratie binnen veilige marges.
- **Flexibel/dynamisch** Als er een verband is tussen fijnstof en kosten voor Wmo, zorgt een hogere concentratie naar verwachting voor hogere kosten. Het is echter wel te verwachten dat een dergelijke ontwikkeling met vertraging optreedt, omdat de effecten pas op lange termijn zichtbaar zijn.
- ✓ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** De definitie is helder en compact.
- **Inhoudelijke uitlegbaarheid** Er is een directe link tussen fijnstof en gezondheid, maar het is niet duidelijk in hoeverre dit zich ook vertaalt in hogere kosten voor gemeenten.
- ✗ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** Momenteel worden de gegevens niet op gemeenteniveau gepubliceerd, maar via het landelijk meetnet luchtkwaliteit kunnen gegevens opgevraagd worden. Dit zijn schattingen van een gebied van ongeveer 15x20 km, wat te groot is om goed een gemiddelde per gemeente te bepalen.
- ✓ **Bron van de gegevens** De gegevens worden verwerkt door het RIVM.
- **Kwaliteit van de gegevens** Er zijn landelijk 93 meetpunten om fijnstof te meten, waarmee waarden voor verschillende gebieden geëxtrapoleerd worden.
- ✗ **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** Naar verwachting vraagt het complexe databewerking om vanuit de 93 meetpunten een gemiddelde waarde per gemeente te bepalen, mede doordat er binnen een gemeente sterk verschillende waarden voor kunnen komen.

- ✗ **Deze maatstaf is niet meegenomen.** Omdat het verband met de kosten in het sociaal domein niet goed uitlegbaar is en gemeenten die actief werken aan verbetering van de luchtkwaliteit daarvoor gestraft worden. Ook zijn de gegevens instabiel en niet op het juiste niveau beschikbaar.

85. Oppervlakte water (binnenwater en buitenwater)

De oppervlakte van water in de gemeente kan kosten voor vervoer doen toenemen (wegens omrijden).

Definitie: Het aantal hectaren gemeten op basis van de meest recent gepubliceerde kaarten van de Basisregistratie Topografie.

Opmerking: Het water in natuurlijke inhammen, kreken in kwelders en schorregebieden wordt als buitenwater aangemerkt. Het IJsselmeer wordt eveneens als buitenwater aangemerkt.

- ✓ **Globaal** De maatstaf is globaal.
- ✓ **Objectief** Gemeenten hebben in theorie invloed op de oppervlakte water, maar deze is beperkt en gaat gepaard met hoge kosten.
- ✓ **Stabiel** Deze maatstaf is stabiel.
- **Flexibel/dynamisch** De maatstaf is niet dynamisch, maar dat was ook niet het doel.
- ✓ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** De definitie is kort en helder.
- ✗ **Inhoudelijke uitlegbaarheid** Het verband met de kosten is voor het sociale domein beperkt
- ✓ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** De gegevens zijn jaarlijks voor alle gemeenten beschikbaar.
- ✓ **Bron van de gegevens** De gegevens komen van het CBS.
- ✓ **Kwaliteit van de gegevens** De gegevens zijn van hoogwaardige kwaliteit.
- ✓ **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** De gegevens zijn jaarlijks, zonder extra kosten beschikbaar.

- ✓ **Deze maatstaf is meegenomen in de statistische analyse.** De voornaamste reden hiervoor is dat er zorgen waren over specifieke gemeenten die groot nadeel zouden kunnen ondervinden door de aanwezigheid van een grote oppervlakte water.

86. Omgevingsadressendichtheid

De omgevingsadressendichtheid is een maat voor de stedelijkheid van een gebied. Binnen het sociale domein kan de maatstaf enerzijds gebruikt te worden om grootstedelijke problematiek te beschrijven (positief teken) en anderzijds om de schaalnadelen van plattelandsgemeenten te vangen (negatief teken).

Definitie: Het gemiddelde aantal hoofdadressen per km² dat een hoofadres binnen een kilometer van zijn woning heeft, zoals berekend door het CBS. Deze maatstaf wordt in de modellen vermenigvuldigd met het aantal inwoners van de gemeente, omdat de omgevingsadressendichtheid samen kan hangen met de kosten per inwoner en de schaalfactor van deze modellen inwoners is. Dit wijkt iets af van de berekening in het oude gemeentefondsmodel waarin deze maatstaf met het aantal woonruimtes vermenigvuldigd wordt.

- ✓ **Globaal** De maatstaf is globaal.
 - **Objectief** Gemeenten kunnen hun omgevingsadressendichtheid beperkt beïnvloeden.
 - ✓ **Stabiel** De maatstaf is stabiel.
 - **Flexibel/dynamisch** Beide effecten van de stedelijkheid op de kosten zijn aannemelijk, maar het is niet duidelijk welk effect de overhand heeft.
 - ✓ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** De definitie is helder en bondig.
 - ✗ **Inhoudelijke uitlegbaarheid** De maatstaf is een proxy voor stedelijke problematiek, maar kan via schaalnadelen ook een andere kant op werken.
 - ✓ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** peildatum 1 januari voor alle gemeenten. Definitief beschikbaar in mei.
 - ✓ **Bron van de gegevens** CBS statline.
 - ✓ **Kwaliteit van de gegevens** De gegevens zijn van hoogwaardige kwaliteit.
 - ✓ **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** De gegevens zijn jaarlijks, zonder extra kosten beschikbaar.
- ✓ **Deze maatstaf is meegenomen in de statistische analyse.** Een aandachtspunt bij deze maatstaf is dat het teken waarmee hij in de verdeling moet komen niet op voorhand vaststaat. Daarmee is dit de enige maatstaf die in de analyse opgenomen is die zowel positief als negatief in het model opgenomen kan worden.

87. Klantenpotentieel lokaal en regionaal

Het lokale klantenpotentieel wordt al langer gebruikt in het gemeentefonds om de aantrekkingskracht van voorzieningen op omliggende gemeenten te beschrijven. Deze werking speelt uiteraard slechts zeer beperkt in het sociale domein, aangezien gemeenten de maatwerkvoorzieningen van hun eigen inwoners betalen. Het klantenpotentieel is echter wel een maat voor de centrumfunctie van een gemeente en daarom, net als de omgevingsadressendichtheid, een maat voor stedelijke problematiek.

Definitie: Regionaal klantenpotentieel: Het aantal potentiële regionale klanten van een woonkern is het aantal klanten dat een woonkern van een gemeente aantrekt uit alle woonkernen binnen een straal van 60 kilometer rondom de eigen woonkern, met inbegrip van die woonkern zelf.

Lokaal klantenpotentieel: Het aantal potentiële lokale klanten van een woonkern is het aantal klanten dat een woonkern van een gemeente aantrekt uit alle woonkernen binnen een straal van 20 kilometer rondom de eigen woonkern, met inbegrip van die woonkern zelf.

- ✓ **Globaal** De maatstaf is globaal.
- ✓ **Objectief** Gemeenten hebben geen invloed op hun klantenpotentiëlen.
- ✓ **Stabiel** De maatstaf is stabiel.
- ✓ **Flexibel/dynamisch** Als de centrumfunctie toeneemt, is het aannemelijk dat ook de (groot)stedelijke problematiek toeneemt en daarmee de kosten voor het brede sociale domein.
- ✗ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** De definitie is uitgebreider dan hier opgenomen en bevat een redelijk ingewikkelde rekenregel die niet stabiel is voor herindelingen.
- **Inhoudelijke uitlegbaarheid** De maatstaf blijkt te werken als een proxy voor (groot)stedelijke problematiek, en tot op zekere hoogte is dat ook intuïtief, maar de oorspronkelijke definitie van de maatstaf was niet bedoeld voor het sociale domein.
- ✓ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** De gegevens zijn beschikbaar voor alle gemeenten vanaf september van het uitkeringsjaar.
- ✓ **Bron van de gegevens** De gegevens zijn verkregen bij het CBS.
- ✓ **Kwaliteit van de gegevens** De gegevens zijn van hoogwaardige kwaliteit
- ✓ **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** De data zijn kosteloos te gebruiken.

- ✓ **Deze maatstaf is meegenomen in de statistische analyse.**

88. Fysieke centrumfunctie

Gezien de problemen met de onderbouwing van de klantenpotentiëlen, ook in het fysieke domein, werd tijdens het onderzoek gewerkt aan een nieuwe maatstaf voor het klantenpotentieel.

Definitie: Er zijn drie maatstaven klantenpotentieel fysiek. Alle drie zijn ze gebaseerd op inwoners, afstand over de weg en omgevingsadressendichtheid: lokaal: trekkracht gewogen inwoners lineair en gemaximeerd op 20 km; regionaal: trekkracht gewogen inwoners lineair en niet gemaximeerd; landelijk: trekkracht gewogen inwoners kwadratisch en niet gemaximeerd.

- ✓ **Globaal** De nieuwe maatstaven zijn voldoende globaal.
- ✓ **Objectief** De maatstaven bevatten geen negatieve prikkels.
- ✓ **Stabiel** De maatstaven hebben een vergelijkbare stabiliteit als de oude maatstaven, hoewel een nieuwe weg een significant effect kan hebben.
- ✓ **Flexibel/dynamisch** Als de centrumfunctie toeneemt, is het aannemelijk dat ook de (groot)stedelijke problematiek toeneemt en daarmee de kosten voor het brede sociale domein.
- ✗ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** De definitie is complexer dan die van het huidige klantenpotentieel, en net als de huidige definitie niet stabiel voor herindelingen.
- ✗ **Inhoudelijke uitlegbaarheid** De maatstaf heeft voor het sociale domein alle nadelen van de bestaande klantenpotentiëlen met betrekking tot uitlegbaarheid.
- ✓ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** Voor alle gemeenten beschikbaar.
- ✓ **Bron van de gegevens** Berekening op basis van gegevens van het CBS.
- ✓ **Kwaliteit van de gegevens** Inwoners, omgevingsadressendichtheid en rijafstanden zijn beschikbaar.
- ✓ **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** Naar verwachting hebben de gegevens acceptabele kosten.

- ✓ **Deze maatstaf is meegenomen in de statistische analyse.** Aangezien de gegevens pas half december beschikbaar waren, is in eerste instantie gewerkt met de huidige

klantenpotentiëlen, en is daarna onderzocht wat het effect was als deze vervangen werden door de nieuwe definities.

89. Perifere ligging/afstand tot de grens

In vorige verdeelmodellen, maar ook in zorgkosten van andere wettelijke kaders, bleek dat de zorgkosten aan de randen van het land vaak hoger zijn dan in meer centraal gelegen gemeenten.

Definitie: Reistijd vanaf de gemeente tot de grens, zoals gehanteerd in het verdeelmodel inkomensdeel Participatiewet

- ✓ **Globaal** De maatstaf is globaal.
- ✓ **Objectief** Gemeenten kunnen hun afstand tot de grens niet beïnvloeden.
- ✓ **Stabiel** Deze maatstaf is stabiel.
- ✗ **Flexibel/dynamisch** De maatstaf verandert alleen door gemeentelijke herindelingen, dus beschrijft niet de dynamiek van de kosten.
- ✓ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** Bondige en duidelijke definitie.
- **Inhoudelijke uitlegbaarheid** Er is geen inhoudelijke verklaring voor dit patroon in de zorgkosten. Het heeft wel invloed op de bereikbaarheid van banen (banen in het buitenland zijn effectief minder bereikbaar), en daarmee op de kosten participatie.
- ✓ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** De gegevens zijn beschikbaar voor alle gemeenten.
- ✓ **Bron van de gegevens** De gegevens komen van de Atlas voor Gemeenten, maar zouden ook door het CBS geleverd kunnen worden.
- ✓ **Kwaliteit van de gegevens** De gegevens zijn van hoogwaardige kwaliteit.
- ✓ **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** De gegevens zijn zonder extra kosten beschikbaar.

- ✗ **Deze maatstaf is niet meegenomen.** De inhoudelijke uitlegbaarheid is ingewikkeld.

90. Kernen of kernen met 500 of meer adressen

Als een gemeente veel verschillende kernen bevat, kan dit leiden tot extra kosten. Zo bleek in het onderzoek naar het oude verdeelmodel Wmo 2015 dat gemeenten met veel kernen meer kosten maakten voor vervoer naar dagbestedingslocaties.

Definitie: Het aantal kernen in de gemeente dat 25 of meer adressen bevat of het aantal kernen in een gemeente dat 500 of meer adressen bevat (per 500x500 meter). Deze maatstaf kan zo opgenomen worden, of kan vermenigvuldigd worden met het aantal inwoners van de gemeente. Dit is omdat het in sommige clusters voor de hand ligt dat het aantal kernen samenhangt met een vast bedrag per gemeente, en in andere kernen met een bedrag per inwoner.

- ✓ **Globaal** Veel gemeenten bevatten meerdere kernen.
- ✓ **Objectief** Gemeenten kunnen het aantal kernen niet gemakkelijk aanpassen.
- ✓ **Stabiel** De maatstaf is stabiel, want gemeenten krijgen niet zomaar een kern meer of minder.
- **Flexibel/dynamisch** Het aantal kernen is dusdanig constant dat het niet geschikt is om veranderingen in de kosten mee te vangen. Dat is echter ook niet het doel van deze specifieke maatstaf.
- ✓ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** De definitie is helder en bondig.
- **Inhoudelijke uitlegbaarheid** Het is aannemelijk dat het hebben van veel kernen op onderdelen tot extra kosten kan leiden. Dit effect zou echter sterker moeten zijn in het fysieke domein (denk aan verschillende locaties voor gemeentehuizen). In het sociale domein betreft het vooral een toename van de reistijd.

- ✓ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** Peildatum januari van het uitkeringsjaar, beschikbaar in mei van het uitkeringsjaar voor alle gemeenten.
- ✓ **Bron van de gegevens** De gegevens komen van het CBS.
- ✓ **Kwaliteit van de gegevens** De gegevens zijn van hoogwaardige kwaliteit.
- ✓ **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** De gegevens zijn jaarlijks, zonder extra kosten beschikbaar.

- ✓ **Het aantal kernen met 25 of meer adressen en het aantal kernen met 500 of meer adressen, zijn beiden meegenomen in de analyse. Daarnaast zijn ze ook allebei vermenigvuldigd met het aantal inwoners meegenomen.**

91. Oppervlakte bebouwde kern of oppervlakte land

Net als het aantal kernen kan ook de oppervlakte van de bebouwde omgeving of van de gemeente als geheel invloed hebben op kosten voor zaken die met vervoer te maken hebben.

Definitie: Hier zijn twee definities mogelijk. Oppervlakte bebouwde kern: De oppervlakte bebouwing binnen de gemeente is de som van de oppervlakte bebouwing in hectaren afgeleid van de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG). De bebouwing betreft de oppervlakken van de panden met uitzondering van panden die aan te merken zijn als kas/warenhuis of tank.

Oppervlakte land: Oppervlakte van bebouwd, semi-bebouwd, landbouw, bos en natuur, verkeer en recreatie.

- ✓ **Globaal** De maatstaf is globaal.
- ✓ **Objectief** Gemeenten kunnen de maatstaf slechts met grote moeite aanpassen.
- ✓ **Stabiel** De maatstaf is stabiel.
- **Flexibel/dynamisch** De oppervlakte is dusdanig constant dat het niet geschikt is om veranderingen in de kosten mee te vangen. Dat is echter ook niet het doel van de maatstaf.
- ✓ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** De definitie is helder en bondig.
- **Inhoudelijke uitlegbaarheid** Het is aannemelijk dat een grote oppervlakte op onderdelen tot extra kosten kan leiden. Dit effect zou echter sterker moeten zijn in het fysieke domein (denk aan onderhoud van wegen).
- ✓ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** De gegevens zijn jaarlijks in november van het uitkeringsjaar voor alle gemeenten beschikbaar.
- ✓ **Bron van de gegevens** De gegevens zijn te verkrijgen bij het CBS.
- ✓ **Kwaliteit van de gegevens** De gegevens zijn van hoogwaardige kwaliteit.
- ✓ **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** De data zijn kosteloos te gebruiken.

- ✓ **Deze maatstaf is meegenomen in de statistische analyse, met beide definities.**

92. Recreatiewoningen als vaste verblijfplaats

Er is gesuggereerd dat mensen die permanent in een recreatiewoning verblijven extra zorgkosten maken.

Definitie: Recreatiewoningen waar personen permanent verblijven.

- **Globaal** De maatstaf is globaal, maar speelt wel duidelijk meer in specifieke gemeenten.
- ✗ **Objectief** Gemeenten worden geacht permanente bewoning tegen te gaan
- **Stabiel** Niet duidelijk in hoeverre de maatstaf stabiel is.
- **Flexibel/dynamisch** Niet duidelijk in hoeverre een toename van permanente bewoning leidt tot meer kosten.

- ✗ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** Definitie van permanent verblijf is niet vastomlijnd.
- **Inhoudelijke uitlegbaarheid** Niet duidelijk of veel permanente bewoning leidt tot meer kosten.
- ✗ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** Er zijn geen gegevens beschikbaar op gemeentelijk niveau.
- ✗ **Bron van de gegevens** Er zijn geen gegevens beschikbaar op gemeentelijk niveau.
- ✗ **Kwaliteit van de gegevens** Er zijn geen gegevens beschikbaar op gemeentelijk niveau.
- ✗ **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** Er zijn geen gegevens beschikbaar op gemeentelijk niveau.

- ✗ **Deze maatstaf is niet meegenomen.** Er zijn geen gegevens beschikbaar over deze maatstaf.

93. Vast bedrag

Niet alle kosten schalen met gebruik, voor sommige voorzieningen spelen mogelijk vaste kosten voor het in standhouden van de voorziening, onafhankelijk van risicogroepen of gebruik.

Definitie: Een vast bedrag dat voor iedere gemeente hetzelfde is (als maatstaf geoperationaliseerd als 1).

- ✓ **Globaal** De maatstaf is globaal
- ✓ **Objectief** Niet beïnvloedbaar door gemeenten.
- ✓ **Stabiel** Zeer stabiel.
- ✓ **Flexibel/dynamisch** Voor zover het vaste kosten betreft, komt de dynamiek van de maatstaf overeen met de dynamiek van de kosten.
- ✓ **Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie** Overzichtelijke definitie.
- ✓ **Inhoudelijke uitlegbaarheid** Het is aannemelijk dat een basisbedrag nodig is.
- ✓ **Beschikbaarheid van gegevens voor alle gemeenten** Voor alle gemeenten 1.
- ✓ **Bron van de gegevens** Geen verdere bron nodig.
- ✓ **Kwaliteit van de gegevens** Geen verdere bron nodig.
- ✓ **Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling** Geen kosten

- ✓ **Deze maatstaf is meegenomen in de statistische analyse.**

F.6 Maatstaven die afgefallen zijn om andere redenen

Er zijn meer dan 200 maatstaven genoemd om te overwegen voor het verdeelmodel. Van een aantal kan na een korte analyse al gezegd worden dat ze ongeschikt zijn. Dit kan bijvoorbeeld zijn omdat er geen gegevens over te vinden zijn, en deze ook niet te construeren zijn, of omdat de maatstaf erg gemakkelijk te beïnvloeden is door gemeenten en zo een sterke negatieve prikkel veroorzaakt. Deze maatstaven zijn hieronder opgenomen, met een korte beschrijving van waarom ze ongeschikt zijn.

Demografisch

- Jongeren t.o.v. werkenden, aangezien dit effectief een leeftijdsmaatstaf is en die zijn al opgenomen.

Sociaaleconomisch

- Werknemers in hightech bedrijven. Deze maatstaf is gesuggereerd door een gemeente met de argumentatie dat onder medewerkers van high-techbedrijven een relatief hoog aandeel mensen met autisme is. Het is echter niet duidelijk welk effect sterker is: werknemers in high-techbedrijven hebben waarschijnlijk vaker een stabiel inkomen waardoor ze juist minder vaak een beroep doen op ondersteuning van gemeenten. Daarom, en gezien de verwachte problemen met globaliteit en stabiliteit, hebben wij hier geen gegevens van nagezocht.
- Re-integratie instrumenten: een aantal zijn opgenomen.
- Sociale cohesie of verbintenissen: Deze maatstaf is moeilijk objectief meetbaar

Gezondheid

- Aantal bedden in specifieke AWBZ-instellingen: Deze maatstaf zat in het model omdat gemeenten rolstoelen e.d. voor mensen in de instellingen moesten vergoeden. Dat is sinds kort veranderd, want het wordt nu betaald vanuit de Wlz. Daarmee is de maatstaf niet relevant meer. De maatstaf is sinds 2004 bevroren.
- Begeleid wonen: Geen gegevens beschikbaar.
- Beschut werk: beschut werk is geen onderdeel van het onderzoek. Daarnaast zijn het op dit moment nog zeer kleine aantallen, die de komende jaren groeien, dus de maatstaf is niet stabiel.
- Inzet respijtzorg: Geen gegevens beschikbaar.
- Dementerenden: Geen betrouwbare gegevens beschikbaar.

Veiligheid

- Casussen adolescentenstrafrecht. Hiervoor zijn niet direct gegevens beschikbaar, en de aantallen zijn naar verwachting te klein om stabiel te zijn.
- Ervaren onveiligheid. Voor deze maatstaf is geen recente en volledige data beschikbaar op gemeenteniveau.
- Inbewaringstelling. Voor deze maatstaf zijn niet direct gegevens beschikbaar, maar de verwachting is dat de aantallen te instabiel zijn.
- Intergenerationele problematiek. Deze maatstaf is moeilijk te operationaliseren. Er zijn geen gegevens beschikbaar.

Fysiek

- Eetpunten (voedselbanken e.d.): Geen gegevens beschikbaar, en beïnvloedbaar door gemeentelijk beleid
- Dagopvang: Geen gegevens beschikbaar.
- Sportverenigingen: Gegevens niet direct beschikbaar, en geen directe relatie met kosten.
- Aanwezigheid voogdijinstelling in gemeente: Te specifiek, waardoor het een bestedingsverplichting suggereert, en onvoldoende objectief.
- Woningnood: Geen gegevens beschikbaar, aangezien wachtlijsten niet vergelijkbaar zijn.

G Initiële maatstaven set per cluster vóór de regressieanalyse

Voor elk cluster wordt een apart model gemaakt, en niet alle maatstaven zijn relevant voor elk cluster. Onderstaand is samengevat welke maatstaven voor welk cluster meegenomen worden in de analyse. Maatstaven voor specifieke clusters vervallen alleen als ze voor het betreffende cluster duidelijk niet uitlegbaar zijn. Twijfelgevallen zijn dus wel meegenomen.

Sommige maatstaven hebben een aparte status in een model, omdat ze fungeren als schaalfactor (zie ook hoofdstuk 11). Dit is aangegeven in de tabel.

Tabel 73 Overzicht van welke demografische maatstaven zijn meegenomen voor welke clusters

Demografische Maatstaven	Indiv. Wmo	Indiv. jeugd	Participatie	Sociale basis-voorz.	BW/ MO/VO
Inwoners Totaal	schaalfactor	x	schaalfactor	schaalfactor	schaalfactor
Inwoners 0 - 18 jaar		schaalfactor	x	x	
Inwoners 18 - 65 jaar	x		x	x	x
Inwoners 18 - 27 jaar	x		x	x	x
Inwoners 65 - 75 jaar	x			x	x
Inwoners 75 - 85 jaar	x			x	
Inwoners 85+	x			x	
Inwoners 0-4		x		x	
Inwoners 4-12		x		x	
Inwoners 12-18		x		x	
Inwoners 0-6		x		x	
Inwoners 6-12		x		x	
Inwoners 18+	x		x	x	x
Inwoners 65+	x			x	x

Demografische Maatstaven	Indiv. Wmo	Indiv. jeugd	Participatie	Sociale basis-voorz.	BW/ MO/VO
Inwoners 15-75	x		x	x	
Inwoners 0-65	x			x	
Inwoners 75+	x			x	
Particuliere huishoudens	x	x	x	x	x
Eenpersoonshuishoudens Totaal	x		x	x	x
Eenpersoonshuishoudens 65+	x			x	
Eenpersoonshuishoudens 65 -75 jaar	x			x	
Eenpersoonshuishoudens 75 - 85 jaar	x			x	
Eenpersoonshuishoudens 85+	x			x	
Eenouderhuishoudens Totaal		x	x	x	x
Eenouderhuishoudens met twee of meer kinderen	x	x	x	x	
Migratieachtergrond Totaal	x	x	x	x	x
Migratieachtergrond leeftijd 0 t/m 18		x	x	x	
Verhuisbeweging naar of binnen gemeente	x	x	x	x	x
Verhuisbeweging naar gemeente toe	x	x	x	x	x

Tabel 74 Overzicht van welke sociaaleconomische maatstaven zijn meegenomen voor welke clusters

Sociaaleconomische Maatstaven	Indiv. Wmo	Indiv. jeugd	Participatie	Sociale basis-voorz.	BW/ MO/VO
Huishoudens met laag inkomen exclusief studenten (4 definities)	x	x	x	x	x
Huishoudens met laag inkomen en kinderen (3 definities)	x	x	x	x	
Eenouderhuishoudens onder lage inkomensgrens		x			

Andersson Elffers Felix

Socialeconomische Maatstaven	Indiv. Wmo	Indiv. jeugd	Participatie	Sociale basis-voorz.	BW/ MO/VO
Huishoudens met laag inkomen leeftijd 65 t/m 75 (3 definities)	x			x	
Huishoudens met laag inkomen leeftijd 75+ (3 definities)	x		x	x	
Gestandaardiseerd inkomen (in 1000 euro)	x	x	x	x	x
Inkomensongelijkheid maal inwoners	x	x	x	x	x
Jongeren met armoederisico		x	x	x	
Bijstandontvangers huishoudens per jaar	x	x	x	x	x
Bijstandontvangers personen per jaar	x	x	x	x	x
Eenouder bijstandontvangers	x	x	x	x	
Bijstandontvangers met kinderen	x	x	x	x	
Bijstandontvangers huishoudens 3 jarig gemiddelde	x	x	x	x	x
Bijstandontvangers personen 3 jarig gemiddelde	x	x	x	x	x
Uitkeringsontvangers	x	x	x	x	x
Wajong	x	x	x	x	x
Loonkostensubsidie	x	x	x	x	x
Doelgroepregister (alleen gemeentelijke doelgroep)	x		x	x	x
Laag opleidingsniveau (twee definities)	x	x	x	x	x
Opleidingsniveau van ouders (twee definities)		x	x	x	
Doelgroepregister (totale doelgroep incl Wajong)	x	x	x	x	x
Banen			x	x	
Banenratio			x	x	x

Sociaaleconomische Maatstaven	Indiv. Wmo	Indiv. jeugd	Participatie	Sociale basis-voorz.	BW/ MO/VO
Scheidingen	x	x	x	x	
Verbroken samenwoonsituaties	x	x	x	x	
Sociale huurwoningen	x	x	x	x	x

Tabel 75 Overzicht van welke gezondheidsmaatstaven zijn meegenomen voor welke clusters

Gezondheids-Maatstaven	Indiv. Wmo	Indiv. jeugd	Participatie	Sociale basis-voorz.	BW/ MO/VO
Ervaren gezondheid	x	x	x	x	x
Gebruik specialistische GGZ	x	x	x	x	
Psychisch medicijngebruik door ouders		x	x	x	
Langdurig psychisch medicijngebruik	x	x	x	x	x
Medicijngebruik ¹⁵⁸	x	x	x	x	x
Personen met hoge zorgkosten	x	x	x	x	x
Chronische ziek	x		x	x	x
Hulpmiddelen Zvw	x		x	x	
Meerjarig hoge kosten Zvw	x		x	x	x
Verpleging Zvw	x		x	x	
Ernstige psychiatrische aandoeningen					x

Tabel 76 Overzicht van welke fysieke maatstaven zijn meegenomen voor welke clusters

Fysieke Maatstaven	Indiv. Wmo	Indiv. jeugd	Participatie	Sociale basis-voorz.	BW/ MO/VO
Omgevingsadressen-dichtheid maal inwoners	x	x	x	x	x
Oppervlakte binnenwater	x	x	x	x	
Oppervlakte buitenwater	x	x	x	x	

¹⁵⁸ Voor alle maatstaven medicijngebruik geldt dat de Tweede Kamer een motie heeft aangenomen om ze niet te gebruiken. Gezien de hoge verklaringskracht in de huidige modellen is echter besloten om ze wel mee te nemen in het onderzoek.

Andersson Elffers Felix

Fysieke Maatstaven	Indiv. Wmo	Indiv. jeugd	Participatie	Sociale basis-voorz.	BW/ MO/VO
Klantenpotentieel lokaal	x	x	x	x	x
Klantenpotentieel regionaal	x	x	x	x	x
Kernen				x	
Kernen maal inwoners	x	x	x		x
Kernen met 500 of meer adressen				x	
Kernen met 500 of meer adressen maal inwoners	x	x	x		x
Oppervlakte woonkern	x	x		x	x
Oppervlakte land	x	x		x	x
Centrumfuncties fysiek	Aparte toets	Aparte toets	Aparte toets	Aparte toets	Aparte toets
Vast bedrag	x	x	x	x	x

H Toelichting op de microdata-analyse

Een aantal maatstaven zijn geconstrueerd met CBS-microdata. Voor deze analyses zijn selecties gemaakt binnen bepaalde microdatasets en verschillende microdatasets aan elkaar gekoppeld om tot de juiste doorsnedes te komen. De keuzes en aannames die hierbij gehanteerd zijn, zijn samengevat in onderstaande tabel. Alle maatstaven hebben als peildatum 1 januari van het desbetreffende jaar, behalve verbroken samenwoonrelaties, gebruik specialistische GGZ en huishoudens met hoge zorgkosten, die gebaseerd zijn op gebruik gedurende het gehele jaar.

Tabel 77 Samenvatting van welke keuzes en aannames gehanteerd zijn bij de CBS microdata-analyse per maatstaf

Maatstaf	Uitgangspunten en aannames
Migratieachtergrond 0-18	Selectie niet-westerse migratieachtergrond.
Huishoudens met laag inkomen	Voor alle vier de definities geldt: studenten en institutionele huishoudens zijn niet meegenomen. Bij de variant lage inkomensgrens worden daarnaast alleen huishoudens meegenomen die het hele jaar inkomen hadden.
Huishoudens met laag inkomen en kinderen	Huishoudens met thuiswonende kinderen inclusief stief- en adoptiekinderen. De selectie van lage inkomens is conform de selectie bij 'huishoudens met laag inkomen'.
Eenouderhuishoudens met laag inkomen	Eenouderhuishoudens met één of meer thuiswonende kinderen inclusief stief- en adoptiekinderen. De selectie van lage inkomens is conform de selectie bij 'huishoudens met laag inkomen'.
Huishoudens met laag inkomen leeftijd 65-75	Uitgegaan van de leeftijd van de referentiepersoon volgens CBS. De selectie van lage inkomens is conform de selectie bij 'huishoudens met laag inkomen'.
Huishoudens met laag inkomen leeftijd 75+	Uitgegaan van de leeftijd van de referentiepersoon volgens CBS. Er waren enkele mensen in het bestand met een geboortedatum vóór 1900, die zijn niet meegenomen. De selectie van lage inkomens is conform de selectie bij 'huishoudens met laag inkomen'.

Maatstaf	Uitgangspunten en aannames
Doelgroepregister gemeentelijke doelgroep	De selectie is gemaakt op “code grondslag arbeidsbeperkteid”. De volgende grondslagen zijn meegenomen: Verminderde loonwaarde, geldige WSW-indicatie maar geen sw-plaatsing, WSW wachtlijst, WSW begeleid werk, WSW beschut werk, WSW detachering, WIW- of ID-baan.
Doelgroepregister totale doelgroep	Geen selecties binnen de dataset van het doelgroepregister.
Laag opleidingsniveau	Voor de eerste definitie van laag opleidingsniveau hanteren we die van het CBS: het basisonderwijs, het vmbo, de eerste 3 leerjaren van havo/vwo of de assistentenopleiding (mbo-1). Als tweede definitie sluiten we aan bij het EQF, waar ook mbo-1 en Havo- en Vwo-bovenbouw meegenomen worden. Er is gewerkt met een “ophoogfactor” van het CBS omdat er geen integrale data beschikbaar zijn. In beide gevallen tellen we iedereen van 23 jaar en ouder.
Opleidingsniveau van ouders	Het aantal huishoudens waarin minimaal één ouder een laag opleidingsniveau heeft conform de twee bovenstaande definities (maar zonder de leeftijdsgrens). Ouders zijn mensen met minstens één thuiswonende kind, inclusief adoptie- en stiefkinderen.
Verbroken samenwoonsituaties	In verbroken samenwoonrelaties zijn naast echtscheidingen en geregistreerde partnerschappen ook andere verbroken samenwoonrelaties opgenomen, op basis van GBA-gegevens. De verbroken samenwoonrelaties vanwege overlijden van één van de partners en vanwege emigratie zijn niet meegenomen, om aan te sluiten bij dynamiek van echtscheidingen.
Gebruik specialistische GGZ	Het aantal personen dat kosten heeft gemaakt voor specialistische GGZ binnen de basisverzekering. Een persoon die op meerdere posten kosten maakt telt één keer mee.
Personen met hoge zorgkosten	Personen met meer dan 50.000 euro zorgkosten in de Zvw in het betreffende jaar. Personen die via een volmacht-houder een basisverzekering afsluiten zijn niet meegenomen, vanwege onbetrouwbaarheid van de gegevens ¹⁵⁹ .

¹⁵⁹ De zorgverzekeraars zijn onder te verdelen in 2 soorten: risicodragers en volmachthouders. De risicodragers zijn de "echte" zorgverzekeraars: zij dragen het risico dat hoort bij het verzekeren van een persoon. De volmachthouders sluiten wel basisverzekeringen af, maar doen dit namens één of meer risicodragers. Volmachthouders dragen niet zelf het risico. Het zijn dus een soort tussenpersonen. Van de volmachthouders

Maatstaf	Uitgangspunten en aannames
Jongeren met armoederisico	Voor de definitie is aangesloten bij de eerder gebruikte maatstaf, jongeren van 0 tot 18 jaar in een huishouden met inkomen lager dan 120% van het sociaal minimum zoals gedefinieerd door het CBS.

is bekend dat de kostengegevens die zij aan Vektis leveren niet betrouwbaar zijn. Bron: CBS documentatie van microdatabestand *zvwzorgkostentab*.

I Steekproef van gemeenten

In deze bijlage is de steekproef opgenomen. Vervolgens is inzichtelijk gemaakt op hoe de steekproef op elk van de eerder gedefinieerde criteria scoort.

I.1 Gemeenten in de steekproef

Tabel 78 Gemeenten in de steekproef

Gemeente	In uiteindelijke steekproef?	Gemeente	In uiteindelijke steekproef?
Aalten	Ja	Midden-Delfland	Ja
Almere	Ja	Mill en Sint Hubert	Ja
Alphen aan den Rijn	Ja	Moerdijk	Ja
Amstelveen	Ja	Montfoort	Ja
Amsterdam	Ja	Nieuwegein	Ja
Apeldoorn	Ja	Nieuwkoop	Ja
Appingedam	Ja	Noordenveld	Ja
Arnhem	Ja	Oirschot	Ja
Asten	Ja	Oisterwijk	Ja
Barneveld	Ja	Oldambt	Ja
Berg en Dal	Ja	Oldebroek	Ja
Bergen op Zoom	Ja	Opsterland	Ja
Berkelland	Ja	Ouder-Amstel	Nee, het bleek niet mogelijk om de overhead met voldoende zekerheid uit te splitsen in taakgerelateerd en algemeen
Bladel	Ja	Oudewater	Ja

Andersson Elffers Felix

Gemeente	In uiteindelijke steekproef?	Gemeente	In uiteindelijke steekproef?
Bloemendaal	Ja	Pekela	Ja
Breda	Ja	Purmerend	Ja
Brielle	Ja	Renkum	Ja
Brummen	Ja	Roermond	Nee, geen gegevens geleverd
Brunssum	Ja	Roosendaal	Ja
Bunschoten	Ja	Rotterdam	Ja
Buren	Nee, geen gegevens geleverd	Schagen	Ja
De Fryske Marren	Ja	Schiermonnikoog	Ja
Delft	Ja	Schouwen-Duiveland	Ja
Dordrecht	Ja	's-Gravenhage	Ja
Druuten	Nee, geen gegevens geleverd	's-Hertogenbosch	Ja
Ede	Ja	Sint Anthonis	Nee, geen gegevens geleverd
Eemnes	Nee, geen gegevens geleverd	Sint-Michielsgestel	Nee, geen gegevens geleverd
Eijsden-Margraten	Ja	Sliedrecht	Ja
Eindhoven	Ja	Sluis	Ja
Emmen	Ja	Smallerland	Ja
Enschede	Ja	Stadskanaal	Ja
Ermelo	Ja	Staphorst	Ja
Etten-Leur	Nee, geen gegevens geleverd	Steenwijkerland	Ja
Goes	Nee, geen gegevens geleverd	Texel	Ja
Gouda	Ja	Tilburg	Ja
Groningen	Ja	Urk	Ja
Hardenberg	Ja	Utrecht	Ja

Gemeente	In uiteindelijke steekproef?	Gemeente	In uiteindelijke steekproef?
Heerlen	Ja	Utrechtse Heuvelrug	Ja
Hellevoetsluis	Ja	Veldhoven	Ja
Hilversum	Ja	Venlo	Ja
Hollands Kroon	Nee, het bleek niet mogelijk om de overhead met voldoende zekerheid uit te splitsen in taakgerelateerd en algemeen	Vlaardingen	Ja
Huizen	Ja	Vlissingen	Ja
Kaag en Braassem	Nee, geen gegevens geleverd	Waterland	Nee, geen gegevens geleverd
Kampen	Ja	West Maas en Waal	Ja
Kapelle	Ja	Westerveld	Ja
Kerkrade	Ja	Woensdrecht	Ja
Koggenland	Ja	Wormerland	Ja
Landgraaf	Ja	Woudenberg	Ja
Lansingerland	Ja	Zoetermeer	Ja
Leeuwarden	Ja	Zoeterwoude	Ja
Medemblik	Ja	Zundert	Ja
Meerssen	Nee, geen gegevens geleverd	Zwolle	Ja

I.2 Score van de steekproef op elk van de criteria

De manier waarop de vertegenwoordiging van steekproefgemeenten in de steekproef is bepaald, is beschreven in paragraaf 8.2. Onderstaand tonen we voor elk van de criteria hoe de verschillende groepen van gemeenten vertegenwoordigd zijn in de steekproef. Daarbij laten we voor de verschillende categorieën in elk van de criteria zien:

- Wat het totale aantal gemeenten in de betreffende categorie is;
- Welk aantal gemeenten in de oorspronkelijke steekproef in de betreffende categorie is;
- Welk percentage van het totale aantal gemeenten in de betreffende categorie die in de oorspronkelijke steekproef opgenomen is;
- Welk aantal gemeenten in de definitieve steekproef in de betreffende categorie is;
- Welk percentage van het totale aantal gemeenten in de betreffende categorie die in de definitieve steekproef opgenomen is.

Grootteklasse

Voor het criterium 'aantal inwoners' hebben we de gemeenten opgedeeld in de volgende grootteklassen.

Tabel 79 Representativiteit van gemeenten met verschillende inwoneraantallen

	Aantal gemeenten totaal	Aantal in oorspronkelijke steekproef	% van totale groep in oorspronkelijke steekproef	Aantal in definitieve steekproef	% van totale groep in definitieve steekproef
0 – 20.000	109	24	22%	18	17%
20.000 – 50.000	191	42	22%	36	19%
50.000 – 100.000	49	16	33%	15	31%
100.000 – 300.000	27	18	67%	18	67%
300.000 – 1.000.000	4	4	100%	4	100%

Zoals benoemd in paragraaf 8.2 is de volledige G4 opgenomen in de steekproef en zijn grotere gemeenten oververtegenwoordigd om voldoende centrumgemeenten MO/BO in de steekproef te hebben. Van de kleinste gemeenten is het grootste aantal afgevallen. Elke categorie is echter voldoende gerepresenteerd in de uiteindelijke steekproef.

Centrumgemeenten

Voor het sociaal domein is een relevant verschil of een gemeente wel of geen centrumgemeente BW/MO is.

Tabel 80 Representativiteit van gemeenten die wel of juist geen centrumgemeente BW/MO zijn

	Aantal gemeenten totaal	Aantal in oorspronkelijke steekproef	% van totale groep in oorspronkelijke steekproef	Aantal in definitieve steekproef	% van totale groep in definitieve steekproef
Ja	43	27	63%	27	63%
Nee	337	77	23%	64	19%

Het is van belang dat er voldoende centrumgemeenten MO/BW in de steekproef opgenomen zijn. Daarom is deze groep oververtegenwoordigd in de steekproef. Ook niet-centrumgemeenten zijn voldoende vertegenwoordigd in de steekproef.

Ontwikkeling bevolking

Voor het criterium 'groei of krimp' hebben we de gekeken naar de bevolkingsontwikkeling van gemeenten van 2015 - 2018. Vanwege herindelingen ontbreken deze gegevens voor enkele gemeenten.

Tabel 81 Representativiteit op het criterium groei of krimp

	Aantal gemeenten totaal	Aantal in oorspronkelijke steekproef	% van totale groep in oorspronkelijke steekproef	Aantal in definitieve steekproef	% van totale groep in definitieve steekproef
Krimp	29	8	28%	8	28%
Stabiel	96	28	29%	24	25%
Groei	248	66	27%	57	23%

Elke categorie is voldoende gerepresenteerd in de steekproef.

Percentage jongeren

Het percentage jongeren is een van de indicatoren voor het criterium 'leeftijdsofbouw en huishoudensopbouw'.

Tabel 82 Representativiteit op het criterium percentage jongeren

	Aantal gemeenten totaal	Aantal in oorspronkelijke steekproef	% van totale groep in oorspronkelijke steekproef	Aantal in definitieve steekproef	% van totale groep in definitieve steekproef
Erg laag	76	23	30%	22	29%
Laag	76	26	34%	23	30%
Gemiddeld	76	22	29%	16	21%
Hoog	76	15	20%	12	16%
Erg hoog	76	18	24%	18	24%

Elke categorie is voldoende gerepresenteerd in de steekproef.

Percentage ouderen

Het percentage ouderen is een van de indicatoren voor het criterium 'leeftijdsopbouw en huishoudensopbouw'.

Tabel 83 Representativiteit op het criterium percentage ouderen

	Aantal gemeenten totaal	Aantal in oorspronkelijke steekproef	% van totale groep in oorspronkelijke steekproef	Aantal in definitieve steekproef	% van totale groep in definitieve steekproef
Erg laag	76	26	34%	26	34%
Laag	76	22	29%	16	21%
Gemiddeld	76	19	25%	15	20%
Hoog	76	14	18%	13	17%
Erg hoog	76	23	30%	21	28%

Elke categorie is voldoende gerepresenteerd in de steekproef.

Gestandaardiseerd inkomen

Dit is een van de indicatoren voor het criterium 'gemiddeld inkomen en gebruik bijstand'. Voor een aantal gemeenten ontbraken deze gegevens bij het CBS.

Tabel 84 Representativiteit op het criterium gestandaardiseerd inkomen

	Aantal gemeenten totaal	Aantal in oorspronkelijke steekproef	% van totale groep in oorspronkelijke steekproef	Aantal in definitieve steekproef	% van totale groep in definitieve steekproef
Erg laag	73	25	34%	24	33%
Laag	77	24	31%	23	30%
Gemiddeld	72	17	24%	14	19%
Hoog	77	18	23%	15	20%
Erg hoog	75	18	24%	13	17%

Elke categorie is voldoende gerepresenteerd in de steekproef. Wel ligt er meer nadruk op gemeenten met gemiddeld een laag gestandaardiseerd inkomen.

Bijstand

Het percentage inwoners tussen de 15-65 jaar in de bijstand is een van de indicatoren voor het criterium 'gemiddeld inkomen en gebruik bijstand'.

Tabel 85 Representativiteit op het criterium percentage bijstand

	Aantal gemeenten totaal	Aantal in oorspronkelijke steekproef	% van totale groep in oorspronkelijke steekproef	Aantal in definitieve steekproef	% van totale groep in definitieve steekproef
Erg laag	76	23	30%	19	25%
Laag	76	15	20%	12	16%
Gemiddeld	76	16	21%	12	16%
Hoog	76	15	20%	14	18%
Erg hoog	76	35	46%	34	45%

Elke categorie is voldoende gerepresenteerd in de steekproef.

Inkomen: 2-4 deciel

Het percentage huishoudens met laag inkomen (2^e-4^e deciel) is een van de indicatoren voor het criterium 'gemiddeld inkomen en gebruik bijstand'.

Tabel 86 Representativiteit op het criterium lage inkomens

	Aantal gemeenten totaal	Aantal in oorspronkelijke steekproef	% van totale groep in oorspronkelijke steekproef	Aantal in definitieve steekproef	% van totale groep in definitieve steekproef
Erg laag	76	21	28%	17	22%
Laag	76	14	18%	9	12%
Gemiddeld	76	20	26%	18	24%
Hoog	76	20	26%	20	26%
Erg hoog	76	29	38%	27	36%

Elke categorie is voldoende gerepresenteerd in de steekproef.

Achterstandsgroepen

Onderstaand is weergegeven hoe de vertegenwoordiging is van gemeenten met verschillende percentages mensen met een niet-westerse migratieachtergrond.

Tabel 87 Representativiteit op het criterium niet-westerse migratieachtergrond

	Aantal gemeenten totaal	Aantal in oorspronkelijke steekproef	% van totale groep in oorspronkelijke steekproef	Aantal in definitieve steekproef	% van totale groep in definitieve steekproef
Erg laag	76	14	18%	12	16%
Laag	76	19	25%	16	21%
Gemiddeld	76	26	34%	22	29%
Hoog	76	15	20%	13	17%
Erg hoog	76	30	40%	28	37%

Elke categorie is voldoende gerepresenteerd in de steekproef.

Medicijngebruik

De representatie in de steekproef van gemeenten met verschillende mate van medicijngebruik is in onderstaande tabel weergegeven. Voor een aantal gemeenten ontbreken deze gegevens bij het CBS.

Tabel 88 Representativiteit op het criterium medicijngebruik

	Aantal gemeenten totaal	Aantal in oorspronkelijke steekproef	% van totale groep in oorspronkelijke steekproef	Aantal in definitieve steekproef	% van totale groep in definitieve steekproef
Erg laag	75	27	36%	24	32%
Laag	75	19	25%	19	25%
Gemiddeld	75	21	28%	17	23%
Hoog	75	16	21%	12	16%
Erg hoog	76	21	28%	19	25%

Elke categorie is voldoende gerepresenteerd in de steekproef.

Ervaren gezondheid

Onderstaand is de vertegenwoordiging getoond van gemeenten met verschillende mate van ervaren gezondheid. Voor een aantal gemeenten ontbreken deze gegevens wegens te lage aantallen.

Tabel 89 Representativiteit op het criterium ervaren gezondheid

	Aantal gemeenten totaal	Aantal in oorspronkelijke steekproef	% van totale groep in oorspronkelijke steekproef	Aantal in definitieve steekproef	% van totale groep in definitieve steekproef
Erg laag	75	31	41%	29	39%
Laag	73	17	23%	13	18%
Gemiddeld	70	16	23%	14	20%
Hoog	79	15	19%	14	18%
Erg hoog	75	24	32%	20	27%

Elke categorie is voldoende gerepresenteerd in de steekproef.

Omgevingsadressendichtheid

Het gemiddelde aantal adressen per vierkante kilometer dat binnen een straal van 1 km van een ander adres ligt, is een indicator voor het criterium 'stedelijkheid'. We hanteren de volgende klassenindeling.

Tabel 90 Representativiteit op het criterium omgevingsadressendichtheid

	Aantal gemeenten totaal	Aantal in oorspronkelijke steekproef	% van totale groep in oorspronkelijke steekproef	Aantal in definitieve steekproef	% van totale groep in definitieve steekproef
Erg laag	76	15	20%	12	16%
Laag	76	20	26%	16	21%
Gemiddeld	76	21	28%	19	25%
Hoog	76	14	18%	11	15%
Erg hoog	76	34	45%	33	43%

Elke categorie is voldoende gerepresenteerd in de steekproef.

Aantal kernen

Voor het criterium 'aantal kernen met meer dan 500 inwoners' hanteren we een klasseindeling van 0-3 kernen, 3-7 kernen, 7-11 kernen en 11+ kernen.

Tabel 91 Representativiteit op het criterium aantal kernen

	Aantal gemeenten totaal	Aantal in oorspronkelijke steekproef	% van totale groep in oorspronkelijke steekproef	Aantal in definitieve steekproef	% van totale groep in definitieve steekproef
Weinig	203	53	26,1%	48	23,6%
Gemiddeld	149	39	26,2%	33	22,1%
Veel	21	10	47,6%	8	38,1%
Erg veel	4	2	50,0%	2	50,0%

Elke categorie is voldoende gerepresenteerd in de steekproef.

Iv3: participatie

Voor de kosten per inwoner voor de Iv3-taakvelden over participatie hanteren we de volgende klassenindeling. Voor enkele gemeenten zijn deze gegevens niet opgenomen wegens herindelingen.

Tabel 92 Representativiteit met betrekking tot de kosten op participatie

	Aantal gemeenten totaal	Aantal in oorspronkelijke steekproef	% van totale groep in oorspronkelijke steekproef	Aantal in definitieve steekproef	% van totale groep in definitieve steekproef
Erg weinig	76	21	28%	17	22%
Weinig	75	12	16%	10	13%
Gemiddeld	75	17	23%	13	17%
Veel	75	20	27%	19	25%
Erg veel	76	34	45%	32	42%

Elke categorie is voldoende gerepresenteerd in de steekproef.

Andersson Elffers Felix

Iv3: jeugd

Voor de kosten per inwoner voor de Iv3-taakvelden 'jeugd' hanteren we de volgende klassenindeling. Voor een aantal gemeenten ontbreken deze gegevens wegens herindelingen.

Tabel 93 Representativiteit met betrekking tot de kosten jeugd

	Aantal gemeenten totaal	Aantal in oorspronkelijke steekproef	% van totale groep in oorspronkelijke steekproef	Aantal in definitieve steekproef	% van totale groep in definitieve steekproef
Erg weinig	76	21	28%	16	21%
Weinig	75	13	17%	11	15%
Gemiddeld	75	20	27%	18	24%
Veel	75	20	27%	18	24%
Erg veel	76	30	40%	28	37%

Elke categorie is voldoende gerepresenteerd in de steekproef.

Iv3: Wmo

Voor de kosten per inwoner voor de Iv3-taakvelden Wmo hanteren we de volgende klassenindeling. Voor een aantal gemeenten ontbreken deze gegevens wegens herindelingen.

Tabel 94 Representativiteit met betrekking tot kosten Wmo

	Aantal gemeenten totaal	Aantal in oorspronkelijke steekproef	% van totale groep in oorspronkelijke steekproef	Aantal in definitieve steekproef	% van totale groep in definitieve steekproef
Erg weinig	76	20	26%	16	21%
Weinig	75	15	20%	12	16%
Gemiddeld	75	12	16%	11	15%
Veel	75	20	27%	17	23%
Erg veel	76	37	49%	35	46%

Elke categorie is voldoende gerepresenteerd in de steekproef.

Iv3: Voorliggend veld

Voor de kosten per inwoner voor het Iv3-taakveld 'voorliggend veld' zijn we uitgegaan van Iv3-taakvelden 'samenkracht en burgerparticipatie' en 'wijkteams'. Voor enkele gemeenten ontbreken deze gegevens.

Tabel 95 Representativiteit met betrekking tot kosten voorliggend veld

	Aantal gemeenten totaal	Aantal in oorspronkelijke steekproef	% van totale groep in oorspronkelijke steekproef	Aantal in definitieve steekproef	% van totale groep in definitieve steekproef
Erg weinig	76	13	17%	10	13%
Weinig	75	22	29%	18	24%
Gemiddeld	75	16	21%	16	21%
Veel	75	23	31%	19	25%
Erg veel	76	30	40%	28	37%

Elke categorie is voldoende gerepresenteerd in de steekproef.

Iv3: Voorliggend veld / totale kosten Wmo en jeugd

We hebben ook gekeken naar de verhouding van de kosten tussen voorliggend veld en de totale kosten voor Wmo en jeugd inclusief voorliggend veld. Ook hier ontbreken wegens herindelingen de gegevens voor enkele gemeenten. Voor een aantal gemeenten ontbreken deze gegevens.

Tabel 96 Representativiteit met betrekking tot de verhouding tussen kosten voorliggend veld en totale kosten jeugd en Wmo

	Aantal gemeenten totaal	Aantal in oorspronkelijke steekproef	% van totale groep in oorspronkelijke steekproef	Aantal in definitieve steekproef	% van totale groep in definitieve steekproef
Erg weinig	76	24	32%	23	30%
Weinig	75	20	27%	19	25%
Gemiddeld	75	25	33%	21	28%
Veel	75	13	17%	10	13%
Erg veel	76	22	29%	18	24%

Elke categorie is voldoende gerepresenteerd in de steekproef.

Percentage jongeren in jeugdhulp

Het percentage jongeren in jeugdhulp is een van de indicatoren voor het criterium 'jongeren in jeugdhulp en groei daarvan'.

Tabel 97 Representativiteit voor het percentage jongeren in jeugdhulp

	Aantal gemeenten totaal	Aantal in oorspronkelijke steekproef	% van totale groep in oorspronkelijke steekproef	Aantal in definitieve steekproef	% van totale groep in definitieve steekproef
Erg laag	76	14	18%	12	16%
Laag	76	22	29%	19	25%
Gemiddeld	76	19	25%	18	24%
Hoog	76	24	32%	19	25%
Erg hoog	76	25	33%	23	30%

Elke categorie is voldoende gerepresenteerd in de steekproef.

Groei jeugdhulp

De groei van het percentage jongeren in jeugdhulp in 2017 ten opzichte van 2015 is een van de indicatoren voor het criterium 'jongeren in jeugdhulp en groei daarvan'. Vanwege herindelings ontbreken deze gegevens voor een aantal gemeenten.

Tabel 98 Representativiteit ten opzichte de mate van groei in jeugdhulpgebruik

	Aantal gemeenten totaal	Aantal in oorspronkelijke steekproef	% van totale groep in oorspronkelijke steekproef	Aantal in definitieve steekproef	% van totale groep in definitieve steekproef
Erg weinig	75	19	25%	15	20%
Weinig	74	19	26%	15	20%
Gemiddeld	75	22	29%	20	27%
Veel	74	16	22%	14	19%
Erg veel	75	26	35%	25	33%

Elke categorie is voldoende gerepresenteerd in de steekproef.

Jeugdhulp uitgevoerd door sociale wijkteams

Voor het aandeel van sociale wijkteams in het uitvoeren van jeugdzorg hanteren we de volgende klassenindeling. Voor meer dan 100 gemeenten ontbreken deze gegevens wegens te lage aantallen.

Tabel 99 Representativiteit op het criterium percentage jeugdhulp uitgevoerd door sociale wijkteams

	Aantal gemeenten totaal	Aantal in oorspronkelijke steekproef	% van totale groep in oorspronkelijke steekproef	Aantal in definitieve steekproef	% van totale groep in definitieve steekproef
Erg weinig	52	19	37%	17	33%
Weinig	51	12	24%	11	22%
Gemiddeld	52	15	29%	15	29%
Veel	51	14	28%	10	20%
Erg veel	52	12	23%	10	19%

Elke categorie is voldoende gerepresenteerd in de steekproef.

Verwijzingen jeugdhulp door niet-gemeentelijke toegang

Voor het criterium 'type verwijzer in jeugdhulp' kijken we naar de fractie jeugdhulp-verwijzingen door niet-gemeentelijke toegang. We hanteren de volgende klassenindeling. Voor een aantal gemeenten ontbreken deze gegevens.

Tabel 100 Representativiteit ten opzichte van verwijzingen door niet-gemeentelijke toegang

	Aantal gemeenten totaal	Aantal in oorspronkelijke steekproef	% van totale groep in oorspronkelijke steekproef	Aantal in definitieve steekproef	% van totale groep in definitieve steekproef
Erg weinig	74	20	27%	18	24%
Weinig	74	20	27%	18	24%
Gemiddeld	74	20	27%	16	22%
Veel	74	24	32%	22	30%
Erg veel	75	19	25%	16	21%

Elke categorie is voldoende gerepresenteerd in de steekproef.

Beschermd wonen

Voor het aantal cliënten met beschermd wonen per aantal inwoners zijn we uitgegaan van de gegevens uit de GMSD. Hierin ontbreken de gegevens van een flink aantal centrumgemeenten.

Tabel 101 Representativiteit ten opzichte van het percentage inwoners met beschermd wonen

	Aantal gemeenten totaal	Aantal in oorspronkelijke steekproef	% van totale groep in oorspronkelijke steekproef	Aantal in definitieve steekproef	% van totale groep in definitieve steekproef
Weinig	11	7	64%	7	64%
Gemiddeld	10	5	50%	5	50%
Veel	11	5	46%	5	46%
Geen centrum-gemeente	337	77	23%	64	19%

Elke categorie is voldoende gerepresenteerd in de steekproef.

Ambulante ondersteuning Wmo

Voor het aantal cliënten in Wmo ambulant per aantal inwoners zijn we uitgegaan van de GMSD. Hierin ontbreekt een flink aantal gemeenten.

Tabel 102 Representativiteit van het criterium gebruik ambulante ondersteuning Wmo

	Aantal gemeenten totaal	Aantal in oorspronkelijke steekproef	% van totale groep in oorspronkelijke steekproef	Aantal in definitieve steekproef	% van totale groep in definitieve steekproef
Erg weinig	64	17	27%	13	20%
Weinig	64	10	16%	10	16%
Gemiddeld	63	12	19%	10	16%
Veel	64	19	30%	19	30%
Erg veel	64	29	45%	26	41%

Elke categorie is voldoende gerepresenteerd in de steekproef.

Loonkostensubsidie

Onderstaand is het aantal cliënten met loonkostensubsidie per inwoner tussen de 15 en 65 jaar oud weergegeven.

Tabel 103 Representativiteit ten opzichte van het criterium loonkostensubsidie

	Aantal gemeenten totaal	Aantal in oorspronkelijke steekproef	% van totale groep in oorspronkelijke steekproef	Aantal in definitieve steekproef	% van totale groep in definitieve steekproef
Erg weinig	76	19	25%	17	22%
Weinig	76	24	32%	20	26%
Gemiddeld	76	26	34%	23	30%
Veel	76	19	25%	19	25%
Erg veel	76	16	21%	12	16%

Elke categorie is voldoende gerepresenteerd in de steekproef.

J De uitvraag aan gemeenten

In deze bijlage is een beschrijving opgenomen van de uitvraag aan gemeenten.

J.1 Voorblad

In opdracht van het ministerie van BZK doen Cebeon en Andersson Elffers Felix (AEF) onderzoek naar een nieuwe verdeling voor het gemeentefonds. Betrouwbare gegevens zijn van groot belang voor een goede verdeling. Wij willen graag de lasten en inzichten van alle gemeenten meenemen bij het bepalen van een nieuwe verdeling.

We hebben geprobeerd de uitvraag zo vorm te geven dat hij gemeenten zo min mogelijk belast. Bij de vragen hebben wij daarnaast een toelichting opgenomen om de gemeenten inzicht te geven in de reden dat we vragen stelden. In het geval dat gegevens moeilijk te achterhalen waren, denken we graag mee hoe de gegevens binnen de context van de desbetreffende gemeente achterhaald konden worden. Tussentijds nemen we af en toe contact op om te informeren of de gemeente uit de voeten kon met de uitvraag. Sowieso is AEF altijd bereikbaar indien zij tegen knelpunten aanliepen.

Dit uitvraagformat is verzonden in de week van 13 mei. Wij ontvangen de gegevens graag zo snel mogelijk, maar uiterlijk 31 mei. Mocht dit een probleem zijn, laat het ons dan weten, zodat we kunnen overleggen over de prioritering van verschillende onderdelen. Zodra wij de uitvraag binnen hebben, voeren we een eerste analyse uit op de gegevens en stellen gemeenten verhelderende vragen. Deze kunnen ook later in het traject opkomen, naar aanleiding van een vergelijking met andere gemeenten. We streven ernaar voor aanvang van de zomervakantie (15 juli) alle vragen gesteld te hebben.

Naast dit format vragen wij de gemeenten om hun grootboekgegevens met realisatie van 2016, 2017 en 2018 en de begroting van 2018 en 2019 mee te sturen. Zie voor een specificatie van de informatie die we nodig hebben het tabblad 'Grootboekgegevens'. Naast de grootboekgegevens verzoeken we gemeenten ook om de documenten opgesomd in onderstaande tabel mee te sturen.

De uitvraag bestaat uit verschillende onderdelen. In deze bijlage zijn beschreven:

1. Contactgegevens
2. Grootboekgegevens
3. Toelichting grootboek
11. Regionale samenwerking
12. Centrumgemeenten BW
13. Wijkteams en toegang
14. Overige info sociaal domein

J.2 Contactgegevens

In dit tabblad hebben wij per gemeente hun algemene gegevens en de contactgegevens van de contactpersonen voor verschillende onderwerpen gevraagd. In geval van vragen over de aanvraag, zijn de hier opgegeven contactpersonen benaderd.

Gegevens gemeente

Gegevens gemeente	
Gemeentenaam	

Contactgegevens

Om de mogelijkheid open te houden om contact op te nemen voor verdiepende vragen, vroegen we de gemeente om contactgegevens van een primair contactpersoon. Als de gemeente een voorkeur had dat wij een bepaalde persoon zouden benaderen voor specifieke onderdelen kon de gemeente dit echter ook aangeven.

J.3 Grootboekgegevens

Om een goed beeld te krijgen van de kosten per gemeente, hebben wij een uitvraag gedaan naar hun financiële gegevens. We hebben dit gedaan op een zo laag mogelijk aggregatieniveau voor de realisatie van de jaren 2016, 2017 en 2018 (indien beschikbaar) en de meest actuele stand van de begroting 2018 en 2019. Dit is dus een lager aggregatieniveau dan de CBS-Iv3 matrix uitgevraagd. We hebben de gehele exploitatie uitgevraagd, omdat de afbakening van programma's/producten tussen gemeenten uiteenloopt én we dan rekening kunnen houden met verschillende boekingspraktijken van gemeenten.

Het gaat om een uitdraai van de gehele exploitatie in Excel waarin zijn opgenomen:

- alle gegevens op zowel FCL-niveau (kostenplaatsen/producten) als ECL-niveau (economische categorieën)
- inclusief de conversietabel met daarin de vertaling van gemeentelijke producten naar Iv3-taakvelden

Om tot de realisatie (van 2016, 2017 en 2018) en de begroting (2018, 2019) met deze gegevens te komen, vroegen we elke gemeente per jaar het volgende in een tabel in te vullen:

- Iv3 taakveld (bijvoorbeeld 6.1)
- Iv3 kostensoort (bijvoorbeeld ecl 4.3.1)
- Gegevens op de drie FCL-niveaus
 - Waarbij we op elk niveau vroegen naar het programma/product/sub-productnummer en een beschrijving
- Gegevens op ECL-niveau
 - Waarbij we vroegen naar kostensoortnummer en omschrijving
- De baten en lasten voor de begroting en realisatie van verschillende jaren

J.4 Toelichting grootboek

In dit tabblad hebben we enkele vragen opgenomen over de aangeleverde grootboekgegevens om de cijfers beter te kunnen interpreteren. In dit tabblad waren ook

enkele vragen vanuit het onderzoek naar het fysieke domein opgenomen. Die zijn hier niet beschreven.

Status grootboekcijfers 2018 en 2019

Ten eerste wilden we weten of de grootboekcijfers over 2018 al definitief waren, en wanneer de aangeleverde begroting voor 2019 vastgesteld zou worden.

Toerekening van posten aan andere jaren

Ten tweede hebben we gevraagd naar significante posten in de grootboekcijfers die eigenlijk aan een ander jaar toegerekend moeten worden. Dit kon bijvoorbeeld voorkomen omdat de omvang van nagekomen verplichtingen niet goed ingeschat was.

In een tabel konden de gemeenten voor de jaren 2016, 2017 en 2018 aangeven om welke posten het ging (indien van toepassing). Per post werd de lv3-functie, het bedrag, bij welk jaar de kostenpost eigenlijk hoort, en een toelichting gevraagd.

Aandachtspunten die u ons wilt meegeven

Tot slot vroegen we in dit tabblad naar aandachtspunten die van belang zijn om de cijfers in de grootboeken goed te duiden. Denk hierbij aan grote incidentele uitgaven of specifiek begrotingsbeleid dat ervoor zorgt dat de (één van) de uitgevraagde jaren niet representatief is. Per jaar konden gemeenten opmerkingen noteren die van belang waren voor correcte duiding van de realisatie/begroting.

J.5 Regionale samenwerking

In dit tabblad hebben wij informatie over regionale samenwerking en regionale verevening uitgevraagd. Voor een goede verdeling van middelen hadden wij namelijk inzicht nodig in de kosten die gemoeid zijn met regionale risicoverevening, en ten tijde van de uitvraag was nog niet duidelijk hoe in het onderzoek omgegaan zou worden met regionale samenwerking.

Grondslagen voor bijdrage aan samenwerkingsverband

Voor de wijze waarop de gemeentelijke bijdrage aan een regionaal samenwerkingsverband wordt vastgesteld, zijn verschillende grondslagen in gebruik. Deze kunnen per samenwerkingsverband verschillen. Ook kunnen er verschillende grondslagen van toepassing zijn voor één samenwerkingsverband, bijvoorbeeld een grondslag voor algemene taken en een andere grondslag voor levering van specifieke producten.

Om hier goed inzicht in te verkrijgen, hebben we de volgende gegevens opgevraagd.

- Welk Regionaal samenwerkingsverband het betrof, met in ieder geval de Veiligheidsregio, de Regionale Uitvoeringsdienst (Omgevingsdienst) en de GGD, waar relevant aangevuld met andere samenwerkingsverbanden.
- Welke grondslagen van toepassing waren om de bijdrage van de gemeente te berekenen. Bijvoorbeeld: een vast bedrag per inwoner, aandeel in totale kosten conform het ijkpunt in het gemeentefonds, aandeel in totale kosten conform andere norm (namelijk ...), urenverklaring, etc.
- Een specificatie van de taken van het desbetreffende samenwerkingsverband.

Regionale verevening

Ten tweede hebben wij navraag gedaan naar regionale verevening. Sommige regio's hebben afspraken over regionale risicoverevening (bijvoorbeeld bij jeugd). Hiervoor wordt

gecorrigeerd in de verdeling. Daarom hebben we gevraagd welke bedragen hiermee gemoeid zijn, zodat we hier in het onderzoek consequent mee om kunnen gaan.

We hebben de gemeenten gevraagd om hun baten en lasten vanuit regionale risicoverevening op te nemen. Achteraf verrekenende bedragen moesten worden opgenomen in het jaar waar ze betrekking op hebben. In de tabel vulden gemeenten het onderwerp van de verevening in. Per jaar (2016, 2017, 2018) specificeerden ze het bedrag, de lv3-functie (in 2016) en lv3-taakveld (in 2017, 2018). Ook was er ruimte voor toelichting.

In sommige regio's verrekenen centrumgemeenten overschotten of tekorten met de regiogemeenten (bijvoorbeeld voor beschermd wonen). Indien een gemeente zich bevindt in een regio waarin dit speelt, vroegen wij ze een extra tabel in te vullen. Hierin kon de desbetreffende gemeente de bedragen die in het kader hiervan zijn ontvangen of uitgegeven invullen. Wederom zijn achteraf verrekenende bedragen opgenomen in het jaar waar ze betrekking op hebben. De tabel was identiek aan de vorige tabel over regionale verevening.

J.6 Centrumgemeenten BW

Dit tabblad was alleen relevant voor centrumgemeenten beschermd wonen, maatschappelijke opvang en/of vrouwenopvang. Aangezien deze taken (op dit moment nog) vormgegeven worden via een centrumgemeenteconstructie, was het van belang om de lasten scherp in beeld te hebben. Daarnaast hebben we desbetreffende gemeenten gevraagd om de getalsmatige inzichten die zij hadden over de uitvoering vanaf 2021 (doordecentralisatie naar alle gemeenten) te delen.

Lasten voor vrouwenopvang

Ten eerste hebben we gevraagd naar de lasten die de centrumgemeente voor vrouwenopvang heeft gemaakt. In de tabel vulde de gemeente een omschrijving van de kostenpost in. Voor 2016, 2017 en 2018 specificeerden ze de lasten, voor 2019 het begrote bedrag. Per jaar vulden zij daarnaast de lv3-functie (in 2016) en lv3-taakveld (in 2017, 2018, 2019) in. Ook was er ruimte voor toelichting.

Lasten voor maatschappelijke opvang en beschermd wonen

Ten tweede hebben we gevraagd naar de lasten die de centrumgemeente heeft gemaakt voor maatschappelijke opvang en beschermd wonen. Wij hebben deze opgesplitst in de volgende vier onderdelen:

- Maatschappelijke opvang
- Ondersteuning in MO (mits apart geboekt)
- Beschermd wonen
- Ondersteuning in BW (mits apart geboekt).

Per onderdeel vroegen we de gemeente naar de lasten (in 2016, 2017, 2018) en de begrootte kosten van 2019. Wederom vulden de gemeenten daarnaast de lv3-functie (in 2016) en lv3-taakveld (in 2017, 2018, 2019) in. Ook was er ruimte voor toelichting.

Ten derde hebben we gevraagd naar een uitsplitsing van de kosten budgetten voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang per gemeente, indien mogelijk uitgesplitst naar cliënten die onder de gemeente blijven vallen en cliënten die onder de Wlz gaan vallen. De informatie in deze tabel bleek moeilijk aan te leveren voor gemeenten, en is uiteindelijk niet in detail uitgevraagd, aangezien de beleidsuitgangspunten voor de verdeling veranderd waren naar aanleiding van het Expertiseteam.

J.7 Wijkteams en toegang

Sinds de decentralisaties in het sociale domein werken veel gemeenten met wijkteams. Gemeenten die niet met wijkteams werken, hebben de betreffende functionaliteiten anders geborgd. Met de vragen in dit tabblad wilden wij inzicht krijgen in de taken van wijkteams en andere onderdelen van de gemeente die deze taken uitvoeren.

Inzicht in inrichtingskeuzes en taken

Ten eerste wilden wij inzicht verkrijgen in de inrichtingskeuzes en taken. Daarom vroegen wij de gemeenten om een overzicht te geven welke taken in 2017 waar werden uitgevoerd.

Daarbij hebben wij naar de volgende taken gevraagd:

- Voorlichting, advisering, preventie en vroegsignalering
- Toegang tot 1e en 2e lijns voorzieningen
- In orde maken van beschikkingen
- Cliëntondersteuning
- Hulpverlening
- Andere relevante taken, namelijk..

Al deze taken worden uitgevoerd binnen zowel het Jeugd-, Wmo- en Participatiedomein. Voor elk van deze domeinen konden de gemeenten aangeven wie de genoemde taken uitvoerden.

Daarvoor konden zij kiezen uit de volgende opties:

- Wijkteam – extra bemenst
- Wijkteam – gemeentelijke medewerkers
- Wijkteam – interne en externe medewerkers
- Gemeentelijke organisatie (geen wijkteam)
- Gemeenschappelijke regeling
- Andere externe organisatie

Gemeenten is gevraagd te kiezen voor de meest passende optie. In de toelichting konden nuances en aandachtspunten voor de duiding opgenomen worden. Ook was er een invulveld waarin gemeenten konden aangeven of de taken in 2016 en/of 2018 anders belegd waren dan in 2017, en wat de verandering was.

Inzicht in fte en kosten

Vervolgens wilden we een overzicht krijgen van de fte en kosten voor de bovenstaande taken.

We vroegen de gemeente lasten op te nemen exclusief centrale overhead. Hoewel we ons ervan bewust zijn dat onderstaande informatie soms moeilijk te achterhalen is, is het voor de vergelijkbaarheid van gemeenten onderling van belang om de gevraagde opsplitsing goed in beeld te hebben. We hebben gevraagd naar een zo zuiver mogelijke inschatting voor de taken die ook in de eerdere tabel waren omschreven. Deze inschatting kunnen de gemeente, afhankelijk van de informatie die tot hun beschikking staat, op verschillende manieren maken, zoals:

- Op basis van een tijdschrijfsysteem
- Op basis van werkafspraken rond activiteiten van betrokken medewerkers
- Op basis van een inschatting van de manager van de betrokken medewerkers
- Op basis van een toerekening naar gemeenten (bijvoorbeeld bij een ISD of andere GR)
- Op basis van de output van de teams (bijvoorbeeld: aantallen jeugd vs Wmo)
- Op basis van de aannames die gedaan zijn rond de formatie van de teams

In totaal werd gemeenten gevraagd drie tabellen in te vullen; één voor elk domein. Dat wil zeggen, één tabel voor Jeugd, één tabel voor Wmo en één tabel voor Participatie. Per tabel vroegen we de gemeente drie categorieën van twee kolommen in te vullen:

- Aantal FTE, gespecificeerd naar:
 - Van de gemeente
 - Anders
- Lasten (bedrag) , gespecificeerd naar:
 - Van de gemeente
 - Anders
- Iv3- taakveld, gespecificeerd naar:
 - Gemeente
 - Anders

Ook was er ruimte voor toelichting hoe de gemeente tot de bovenstaande cijfers was gekomen.

J.8 Overige info sociaal domein

In dit tabblad zijn enkele achtergrondvragen opgenomen over het sociale domein.

Eigen bijdrage Wmo maatwerkvoorzieningen ambulante

De eigen bijdrage Wmo is per 1-1-2019 veranderd en in de verdeling zijn de gedeelde baten verwerkt. Met deze vraag is de informatie verzameld om de gegevens te kunnen corrigeren.

Als eerste vroegen we elke gemeente het aantal unieke cliënten in te vullen dat bijdrageplichtig was voor de genoemde vorm van ondersteuning in de betreffende periode. Het betrof alleen voorzieningen die (in de toekomst) via het CAK lopen. De vier vormen van ondersteuning waren:

- Maatwerkvoorziening excl BW
- Beschermd wonen
- Algemene voorzieningen waarvan de eigen bijdrage in de toekomst via het CAK zal verlopen
- Overig

Ten tweede vroegen we gemeente in hetzelfde format de bedragen in te vullen die zij in de betreffende perioden ontvangen hadden aan eigen bijdragen voor de betreffende cliënten.

De gemeente vulden voor zes periodes verspreid over 2016 - 2018 het aantal unieke cliënten en de bijbehorende bedragen in.

Specifieke jeugdhulpvoorzieningen

Omdat er nagedacht werd over een clusterindeling conform de escalatieladder, waarbij zwaardere hulp samengenomen wordt in één cluster in het gemeentefonds, was het van belang goed zicht te hebben op verschillende soorten hulp. Dit was nodig om een opdeling te maken indien een dergelijke clusterindeling gekozen werd. Daarom vroegen we de gemeenten een tabel in te vullen waarmee we zicht kregen op de lasten voor enkele specifieke jeugdhulpvoorzieningen. Deze vraag is geschrapt nadat de clusterindeling was vastgesteld.

Het betrof de volgende voorzieningen:

- Jeugdzorgplus

- Landelijk transitiearrangement
- Crisis
- Beschermd wonen 18-
- Overig verblijf
- Verblijfsvervangende ambulante hulp

Voor elke voorziening vroegen we het volgende:

- Lasten in 2016, en de lv3-functie
- Lasten in 2017, en het lv3-taakveld
- Lasten in 2018, en het lv3-taakveld

Contacten met ketenpartners

Met deze vraag wilden we inzicht krijgen in de manier waarop gemeenten omgaan met de 'huisartsenroute' en afhankelijkheden van ketenpartners. We vroegen de gemeente het volgende: 'Op welke manier werkt u samen met ketenpartners en in het bijzonder huisartsen? Geef een beknopte beschrijving, waarin u ook aangeeft vanaf wanneer een bepaalde vorm van samenwerking in werking is getreden.'

Re-integratie en participatie

WSW en beschut werk vallen buiten deze verdeling. Daarnaast bestaat er nog de mogelijkheid dat het budget voor de nieuwe doelgroep apart verdeeld zal worden. Daarom wilden wij inzicht in deze uitsplitsing. We vroegen gemeenten om de bedragen voor enkele specifieke posten re-integratie en participatie op te nemen? Bijstandslasten en kosten voor loonkostensubsidie waren hier geen onderdeel van.

De gemeente moesten gegevens invullen voor de volgende posten:

- WSW
- Beschut werk
- Participatie overig bestaande doelgroep
- Participatie overig nieuwe doelgroep

Voor elke post vroegen we het volgende:

- Lasten in 2016, en de lv3-functie
- Lasten in 2017, en het lv3-taakveld
- Lasten in 2018, en het lv3-taakveld

Beleidskeuzes

Gemeenten maken uiteenlopende keuzes in beleid, inrichting van het sociale domein en sturingsfilosofie. Voor een goede duiding van de lasten verkregen wij graag inzicht in de keuzes van gemeenten. We stelden hen daarom de volgende twee vragen:

- 'Kunt u in steekwoorden de belangrijkste kernpunten van uw beleids- en inrichtingskeuzes weergeven over 2016 -2018?'
- 'Heeft u de afgelopen jaren wijzigingen aangebracht in uw beleidskeuzes of de inrichting van (belangrijke onderdelen) van het sociale domein? Geef onderstaand een korte beschrijving.'

Gemeenten konden in additie op deze vraag ook bestaande stukken met de uitvraag meesturen als deze een goed beeld geven van uw beleidskeuzes.

K Uitsplitsing van posten in de grootboeken

Ten behoeve van de codering is een aantal vaste posten gedefinieerd om de kosten aan toe te delen. Deze staan in onderstaand overzicht opgenomen.

Tabel 104 Gedefinieerde posten per taakveld

Taakveld	Subtaakvelden
Samenkracht en burgerparticipatie	<ul style="list-style-type: none"> – Taakveld exclusief overhead – Overhead
Wijkteams	<ul style="list-style-type: none"> – Toegang en voorliggend veld – Overhead
Inkomensregelingen	<ul style="list-style-type: none"> – Inkomsten en uitgaven voor de gebundelde uitkering en bijbehorende apparaatslasten – Overige apparaatslasten en inkomensvoorzieningen – Kwijtschelding – Overig gemeentelijk armoedebeleid – Overhead
Begeleide participatie	<ul style="list-style-type: none"> – Sociale werkvoorziening – Beschut werk – Dagbesteding – Overhead – Overig
Arbeidsparticipatie, toeleiding	<ul style="list-style-type: none"> – Taakveld exclusief overhead – Overhead
Maatwerk-voorzieningen (Wmo)	<ul style="list-style-type: none"> – Taakveld exclusief overhead – Overhead
Maatwerkdienstverlening 18+	<ul style="list-style-type: none"> – Wmo-maatwerk – Schuldhulpverlening – Hulpverlening Wmo door wijkteams – Overhead
Maatwerkdienstverlening 18-	<ul style="list-style-type: none"> – Jeugdhulp – Hulpverlening jeugd door wijkteams – Overhead

Taakveld	Subtaakvelden
Geëscaleerde zorg 18+	<ul style="list-style-type: none">— Vrouwenopvang— Maatschappelijke opvang— Beschermd wonen— Overhead— Overig
Geëscaleerde zorg 18-	<ul style="list-style-type: none">— Taakveld exclusief overhead— Overhead
Volksgesondheid	<ul style="list-style-type: none">— Taakveld exclusief overhead— Overhead

L DU's en IU's die tegengeboekt zijn

In de tabel hieronder is aangegeven voor welke decentralisatie- en integratieuitkeringen de kosten gecorrigeerd zijn. De correctie vindt plaats op het niveau van de clusters. De betreffende clusters zijn aangegeven in de tabel.

Tabel 105 Gecorrigeerde kosten voor het cluster sociale basisvoorzieningen

Sociale basisvoorzieningen		
Asiel partieel effect	Pilot EU migranten	Lokale aanpak eenzaamheid
Opvang Sint Maarten	Bed, Bad en Brood	WE CAN Young
Koploper clientondersteuning	Programma sociaal domein	Pilot Participatie zorg
Congres vooruit met de wijk	Asiel participatie en integratie	Eigen kracht
Gezond in de stad	LHBT emancipatiebeleid	Sociale benadering dementie
Oplossing anonieme hulplijn	Maatschappelijke begeleiding	Versnellingstraject sociaal domein
Pilot opvang asielzoekers	Gezondheidsachterstanden	

Tabel 106 Gecorrigeerde kosten voor het cluster participatie

Participatie		
Arbeidsparticipatie	Implementatie participatiewet	Jeugdwerkloosheid
Link2Work	Twinning arbeidsbemiddeling	Vierkant voor Werk
Arbeidsmarktregio Groningen	Bonus beschut werken <i>alleen voor validatie lv3</i>	Economische zelfstandigheid
Herstructurering wsw sector <i>alleen voor validatie lv3</i>	Baankansen	Impuls klantprofielen
Matchen op werk	Werkgelegenheid Groningen	Schulden en armoede
Impuls grensoverschrijdende arbeid	Armoedebestrijding kinderen	

Tabel 107 Gecorrigeerde kosten voor het cluster individuele voorzieningen Wmo

Individuele voorzieningen Wmo	
Huishoudelijke hulp toelage ¹⁶⁰	Programma verbetering GGZ
Beschermd wonen en MO ¹⁶¹ <i>alleen voor validatie Iv3</i>	Geweld hoort nergens thuis

Tabel 108 Gecorrigeerde kosten voor het cluster individuele voorzieningen Jeugd

Individuele voorzieningen Jeugd	
Frictiekosten	Pilot weerbaar opvoeden
Transformatiefonds SD Jeugd	Seksueel misbruik kinderen

Uitkeringen waarvoor niet gecorrigeerd wordt binnen het sociaal domein

Voor onderstaande uitkeringen wordt niet gecorrigeerd in het onderhavige onderzoek. De meeste uitkeringen waarvoor niet gecorrigeerd wordt binnen het sociaal domein, hebben betrekking op perceel I. Als een uitkering om een andere reden niet gesaldeerd wordt, is dit in de tabel aangegeven.

Tabel 109 Uitkeringen waarvoor niet gecorrigeerd wordt in het sociaal domein

Uitkeringen waarvoor niet gecorrigeerd wordt in het sociaal domein		
Aansluiting A58	Groeiopgave Almere	Pilots woningmarkt
Aanvullende Uitkering (art. 12)	Haalbaarheidsscan Uitgeest	Projectstimuleringsregel Inter V
Aardgasvrije wijken	Herindeling	Referendum
Actieplan Luchtkwaliteit	Herstructurering bedrijfsterreinen	Regiodeal Eindhoven
Asbeter	HSL Zuid geluidsproces	Regionale knelpunten
Basisreg Grootchalige Topogr	Huisvesting onderwijs asiel	Regionet
Beeldende kunst en vormgeving	Informatie energie maatregelen	Roode Vaart Zevenbergen
Beter benutten	Innovatiepartnerschap Amsterdam	Scholenprogramma Groningen
Beveiligingskosten Voerendaal	Innovatieve aanpak energie	Small Business Innovation
Bevolkingsdaling	IPSV	Research
Bodemsanering	Jaarconferentie Techniekpact	IU SD (inmiddels AU)

¹⁶⁰ De DU "huishoudelijke hulp toelage" kent een bedrag in 2016, en een bedrag in 2018 op basis van een bezwaarprocedure. Omdat deze laatste betrekking heeft op kosten gemaakt in 2016, is ook deze in 2016 tegengeboekt.

¹⁶¹ De DU "Beschermd Wonen en MO" heeft betrekking op een specifiek traject om de ontwikkelingen op beschermd wonen en maatschappelijke opvang te versterken

Uitkeringen waarvoor niet gecorrigeerd wordt in het sociaal domein		
BRP straten	Jeugd (inmiddels AU)	Spoorstaafsystemen
Burgers Alert Real Time	Knelp verdeelproblematiek IU	Sterke regio's
Business Marathon Smart Mob	Knelpunten sociaal domein (vorm van risicoverevening)	Suppletie bommenregeling
Centra voor jeugd en gezin (inmiddels AU)	Kracht on Tour	Suppletie uitkering (niet toe te wijzen aan een perceel en is AU)
Chemische stoffen	Leefbaarheid platteland	Suppletie uitkering OZB
City Deal	Leeuwarden Culturele Hoofdstad	Suppletie uitkering VHROSV
City Deal eenvoudig maatwerk	Maak verschil	Veilige steden
City Deal Klimaatadaptatie	Marken boven water	Veiligheidshuizen
Combinatiefuncties	Meer Maas Meer Venlo	Verduurzaming basisscholen
Cumulatieregeling gemeentefonds (niet toe te wijzen aan een perceel en is AU)	Meetsysteem van Geluidsnet	Verg raadsleden kl gemeenten
Cybersecurity	Milieuzones grote steden	Verg Tweede Kamerverkiezing
Dialogo Sinterklaasintocht	MIRT onderzoek A2	Versterking aanpak jihadisme
Digitale content raadsleden	Monitor Pilot Den Helder	Versterking peuterspeelzalen
E formulieren	Nationaal cultureel wetenschappelijk instituut	Vorbereiding batch 1588
EMA Amsterdam	Nat samenwerking luchtkwaliteit	Voorschoolse voorzieningen peuters
Erfgoed en ruimte	Nationale gebiedsontwikkelingen	Voorzieningenniveau Eindhoven
Erfgoedregistraties	Nieuwe Hollandse Waterlinie	VSV RMC regio G4
Evaluatie Waddenconvenant	Nota Ruimte	VTH provinciale taken IU

Uitkeringen waarvoor niet gecorrigeerd wordt in het sociaal domein		
Experiment centr stemopneming	Omgevingsspoor Ternaard	Wachlijsten internationaal onderwijs
Expositie The STEC Food	Ond centrumfunctie Gorinchem	Waddenveren
Facbesluit opvangcentra	Ondersteuning raadsman Loppersum	Weerbaar bestuur
Floriade Almere	Onderzoek Appingedam	WLP Medal uitvoeringsagenda
Fort Oranje	OV SAAL MLT	Wmo (hh, inmiddels AU)
Gegevens uitwisseling nazorg ex gedetineerden	Pilot begeleiding kunstenaars	WUW middelen gemeentefonds
Green Deal	Pilot Nederlandse kernwaarden	Zero emissie stadslogistiek
		Zuiderzeelijn

M Opties regionale samenwerking

Er is een aantal mogelijkheden om met kosten voor regionaal uitgevoerde taken om te gaan:

- Hanteren van feitelijke uitgaven van gemeenten
- Feitelijke kosten per gemeente achterhalen
- Toerekening op basis van het oude cluster
- Regionale kosten in een apart cluster onderbrengen
- Regionale kosten op basis van een aparte verdeling toerekenen

Onderstaand gaan we dieper in op deze opties.

M.1 Optie 1: Hanteren van feitelijke uitgaven van gemeenten

De eerste optie is om de huidige bijdragen van gemeenten te hanteren als basis voor de dataset. In dat geval worden geen correcties gedaan op de feitelijke uitgaven van gemeenten.

Voordeel

- Meest eenvoudige optie, technisch en procesmatig.

Nadeel

- Het verdeelmodel wordt voor dit gedeelte uitgavengerieënterd in plaats van kostengerieënterd, wat ertoe leidt dat de data minder sterk kan samenhangen met objectieve factoren.

M.2 Optie 2: Feitelijke kosten per gemeente achterhalen

Een extra mogelijkheid om de gegevens op regioniveau te achterhalen, is door gegevens uit te vragen bij GGD'en, Veilig Thuis en JGZ-organisaties. Op die manier zou mogelijk een exactere toerekening gemaakt kunnen worden naar gemeenten.

Voordeel

- Deze werkwijze leidt mogelijk tot betrouwbare 'werkelijke' kosten voor gemeenten, van 'zo dicht mogelijk van de bron'

Nadelen

- Er moeten voor alle regio's waarin de steekproefgemeenten gelegen zijn, in elk geval één (maar soms meer) organisaties extra uitgevraagd worden.
- Onze eerdere ervaringen bij het GGD-onderzoek tonen dat deze organisaties de benodigde gegevens vaak moeilijk kunnen aanleveren en beperkte manieren hebben om kosten betrouwbaar toe te rekenen naar individuele gemeenten. Deze optie is in de praktijk dus niet uitvoerbaar.

Een precieze kostengeoriënteerde optie is dus niet mogelijk. Wel is het mogelijk om te werken met een hulprijkpunt, dat gebruikt wordt om een consistentie toerekening van kosten te borgen. Hiervan zijn drie uitwerkingen, die we onderstaand nader toelichten in optie 3 t/m 5.

M.3 Optie 3: Toerekening op basis van het oude cluster

Een alternatief is een toerekening op basis van het oude cluster waar de kosten bij horen. In dat geval zou op basis van de oude verdeling een sleutel geformuleerd worden om het bedrag dat een regio uitgeeft aan de regionale samenwerking toe te rekenen aan individuele gemeenten.

Voorbeeld: omgang met een ISD in deze optie

Stel een aantal gemeenten heeft samen een ISD voor de taken participatie. De totale kosten voor dat ISD worden verdeeld naar rato van de oude verdeling participatie. Daaruit volgt een nieuwe inschatting van de kosten per gemeente. De feitelijke bijdrage van de gemeenten aan de regio, zoals opgenomen in de uitvraag wordt, vervolgens door deze nieuwe kosten vervangen.

Voordeel

- De verdeelmodellen op dit moment zijn in beginsel kostengeoriënteerd, dus het is aannemelijk dat deze optie tot een meer kostengeoriënteerd resultaat leidt dan uitgaan van de feitelijke uitgaven.

Nadelen

- Deze werkwijze heeft als risico dat de oude verdeling gereproduceerd wordt, terwijl het aannemelijk is dat de kostenverdeling sinds de laatste herijking (van vóór de decentralisaties) is aangepast.
- Daarnaast zijn veel taken slechts een onderdeel van een groter cluster, waardoor de verdeling meer beschrijft dan alleen de kosten voor de betreffende taak.

M.4 Optie 4: Regionale kosten in een apart cluster onderbrengen

De verschillende kosten voor regionale samenwerking kunnen samen in een apart subcluster ondergebracht worden. Het fitten van dit cluster zou dan op regionaal niveau gebeuren, op basis van objectieve kenmerken voor de grote onderdelen van de takenpakketten. Deze verdeling passen we vervolgens toe op individuele gemeenten om het bedrag per gemeente te bepalen.

Voorbeeld: kosten voor publieke gezondheid

In deze optie zouden de totale kosten voor de publieke gezondheid op regionaal niveau worden samengenomen. We maken hiervoor een aparte verdeling op regionaal niveau. Dat kan alleen als deze taken in een apart cluster ondergebracht zijn. Door maatstaven te kiezen die wel op gemeenteniveau gedefinieerd zijn, kan de uitkomst op regioniveau vervolgens vertaald worden naar individuele gemeenten.

Voordeel

- Eenduidige manier om met regionale taken om te gaan. Het biedt extra mogelijkheden voor een passende verdeling, want het is kostengeoriënteerd op regionaal niveau.

Nadelen

- De benadering in een tweetrap kan als complexer en moeilijker uitlegbaar ervaren worden.
- Daarnaast kan deze werkwijze alleen toegepast worden op taken die overal regionaal opgepakt worden, terwijl er in realiteit een forse praktijkvariatie is tussen welke taken regionaal uitgevoerd worden.
- Regio-indelingen variëren per taak, waardoor een eenduidige regio-indeling voor het hele cluster vermoedelijk niet haalbaar is. In dat geval zou met een groot aantal subclusters gewerkt moeten worden, wat de globaliteit van de verdeling niet ten goede komt.
- Tot slot kan het onwenselijk zijn om deze taken in één subcluster onder te brengen.

M.5 Optie 5: Regionale kosten op basis van een aparte verdeling toerekenen

Als het niet wenselijk is om, zoals in bovenstaande optie beschreven is, de kosten in een apart subcluster onder te brengen, kunnen we ook in een tweetrap werken. In dat geval gebruiken we 1) de methodiek die beschreven is in de vorige optie om een verdeelmodel voor regionale taken te berekenen en 2) passen we op basis van de uitkomsten de basisbedragen in de basis dataset aan. Deze basisbedragen kunnen dan meedraaien in de bredere regressie op basis van de aangepaste kostenvariabelen.

Illustratie: doorwerken vanuit optie 4

In het bovenstaande voorbeeld van publieke gezondheid is het wellicht niet wenselijk om deze taken in een apart cluster onder te brengen. In dat geval is het mogelijk om, net als in optie 4, een aparte verdeling op regioniveau te maken en die door te vertalen naar individuele gemeenten. Vervolgens kunnen de kosten voor publieke gezondheid uit de uitvraag vervangen worden door het resultaat van dit verdeelmodel. Het regionale verdeelmodel is dan dus een tussenstap in het maken van de uiteindelijke verdeling.

Voordelen

- Het ondervangt het laatste nadeel van de vorige optie
- Verder gelijk aan de voordelen van de vorige optie

Nadelen

- Gelijk aan de vorige optie, op het laatste nadeel na
- Ten opzichte van het vorige optie technisch ingewikkelder, en daarmee minder goed uitlegbaar

N Beoordeelde beleidskeuzes

In deze bijlage worden de beoordeelde beleidskeuzes weergegeven, met eerst de beoordeling op wenselijkheid en vervolgens de beoordeling van de mogelijkheid om rekenregels te formuleren.

N.1 Beoordeling wenselijkheid

In de tabellen hieronder staan alle beleidskeuzes weergegeven, uitgesplitst naar 5 domeinen:

- Jeugdwet
- Maatwerkvoorzieningen (zowel toepasselijk op Jeugd als Wmo)
- Maatwerkvoorzieningen versus algemeen toegankelijke voorzieningen
- Participatie
- Wijkteams

Bij elk van de beleidskeuzes staat een beschrijving van de keus, en een kwalitatieve omschrijving van de financiële gevolgen ervan. Deze zijn allemaal beoordeeld op de vier criteria voor de 'wenselijkheid' van een correctie; 'x' betekent een negatieve uitkomst, 'v' een positieve. Er is gestopt met beoordelen wanneer de eerste 'x' voorbij kwam. Wanneer er twijfel bestond bij de beoordeling staat er '(x/v)' en is wel doorgedaan met beoordelen. Alle beleidskeuzes die eindigen met een 'v' als uitkomst van het vierde criterium, komen dus in beginsel voor een correctie in aanmerking. Waar nodig, is een toelichting op de beoordeling meegegeven.

N.2 Domein: jeugd

Tabel 110 Beleidskeuzes voor het domein jeugd

Nr.	Sub-domein	Omschrijving beleidskeuze	Financieel gevolg (kwalitatief)	Wense-lijkheid	Toelichting
1	Aanbod	De gemeente/ toegang wil in sommige gevallen een minder intensieve voorziening inzetten (ipv bijv. Veilig Thuis), maar daarvoor zijn de mogelijkheden niet.	Ingezette voorzieningen zijn zwaarder (en dus duurder) dan eigenlijk nodig is.	vvv	

Nr.	Sub-domein	Omschrijving beleidskeuze	Financieel gevolg (kwalitatief)	Wense-lijkheid	Toelichting
2	Aanbod	De gemeente heeft (wel / niet) een goede verbinding met het passend onderwijs om vragen op te kunnen pakken en zo druk op de huisartsen te verlichten.	De gemeente kan directer sturen op vragen die zij zelf voorgelegd krijgt. Dat moet tot lagere kosten kunnen leiden bij een gelijkblijvend voorzieningenniveau. Hier ligt wel een risico op grotere toestroom vanuit passend onderwijs. De combinatie kan zowel tot lagere als tot hogere kosten leiden.	vv(x/v)v	
3	Sturing	De gemeente stuurt binnen haar mogelijkheden actief op het passend onderwijs.	Kan wel degelijk een kosteneffect hebben, maar de aard en omvang daarvan is erg afhankelijk van hoe en waarop gestuurd wordt.	x	
4	Sturing	De gemeente heeft kosten niet betaald omdat er een budgetplafond gold.	Hierdoor vallen kosten lager uit dan 'feitelijk' het geval zou zijn zonder budgetplafond.	vvv	Er is zelfs sprake van lage kosten en hoger voorzieningen-niveau (want jeugdigen zijn wel geholpen).
5	Beleid	De gemeente heeft (g)een visie op jeugdzorg.	Dat kan een onderliggende oorzaak zijn op het niet maken van keuzes die tot lagere / hogere kosten leiden.	vvv	3. Het niet hebben van een visie kan op tal van manieren leiden tot het al dan niet maken van keuzes. Het zal eerder tot hogere dan tot lagere kosten leiden en eerder tot een lager dan een hoger voorzieningennive-au.
6	Toegang	Een medewerker vanuit gemeente / regio kijkt met de GI's mee naar wat beste oplossing is bij een complexe casus.	In sommige gevallen wordt een even goede, maar goedkopere oplossing gevonden dan wat de GI aanbiedt.	vvv	De derde 'v' betreft mogelijk een gevoelig punt; aangezien het samenhangt met de rolopvatting van de gemeente.

Nr.	Sub-domein	Omschrijving beleidskeuze	Financieel gevolg (kwalitatief)	Wense-lijkheid	Toelichting
7	Toegang	De gemeente heeft een POH jeugd of jeugdpsycholoog die bij de huisartsen werkt. Deze kan lichte vragen afvangen. Daardoor is doorsturen naar maatwerkvoorzieningen of het betrekken van de gemeente vaak niet meer nodig.	POHs jeugd kunnen onnodige maatwerkvoorzieningen (en bijbehorende kosten) voorkomen doordat alternatieve oplossingen bestaan.	vv(x/v)(x/v)	3. Mogelijk lagere kosten tegen een gelijkblijvend voorzieningenniveau. 4. Het is bij gemeenten met veel huisartsen die niet goed georganiseerd zijn een stuk moeilijker te organiseren.

N.3 Domein: maatwerkvoorzieningen (Jeugd en Wmo)

Tabel 111 Beleidskeuzes voor het domein maatwerkvoorzieningen

Nr.	Sub-domein	Omschrijving beleidskeuze	Financieel gevolg (kwalitatief)	Wense-lijkheid	Toelichting
8	Inkoop	De regio waarin de gemeente ligt, kent geen goede samenwerking en governance structuur.	De veronderstelling is dat gemeenten die niet samenwerken minder massa hebben en daardoor minder lage prijzen kunnen bedingen.	vvvv	
9	Inkoop	De gemeente hanteert hogere/lagere (indexatie van) tarieven dan andere gemeenten.	Kosten voor maatwerkvoorzieningen zijn hoger/lager dan in andere gemeenten. Als deze te laag zijn, dan kunnen er juist extra kosten voortkomen uit aanbieders die failliet gaan of niet meer inschrijven.	vv(x/v)v	3. Kan zowel bewust (goed werkgeverschap) als onbewust (verkeerde bepaling tarieven, niet regionaal samenwerken) zijn. In het eerste geval valt het onder beleidsvrijheid.

Nr.	Sub-domein	Omschrijving beleidskeuze	Financieel gevolg (kwalitatief)	Wense-lijkheid	Toelichting
10	Inkoop	De gemeente heeft gekozen voor een lange aanbestedingsduur.	Als de contractvoorwaarden vast liggen, kan dit ertoe leiden dat de gemaakte kosten hoger liggen dan eigenlijk tot de mogelijkheden behoort, terwijl de gemeente er niet in kan sturen. Tegelijkertijd kan een lange contractduur ook juist positieve effecten hebben vanwege de continuïteit.	vvx	
11	Sturing	De gemeente monitort beperkt (bijvoorbeeld omdat pas na verloop van tijd duidelijk is wat je moet monitoren).	Als de gemeente geen begrip heeft van wat er gebeurt, heeft zij doorgaans ook geen grip op wat er gebeurt: het ontnemt de gemeente de mogelijkheden om te sturen, wat tot hogere kosten zal leiden.	vvvv	3. Het zal in de regel tot hogere kosten leiden, maar door gebrek aan sturingsmogelijkheden ook tot een lager voorzieningenniveau.
12	Sturing	De gemeente zet zich actief in om leegstaand vastgoed beschikbaar te stellen voor gebruik door eigen inwoners (in plaats van bijvoorbeeld een externe aanbieder voor een intramurale voorziening). Zo is er minder sprake van een aanzuigende werking.	De gemeente heeft beperkte mogelijkheden om hierop te sturen.	vx	Vergelijkbaar voorzieningenniveau tegen lagere kosten (echter een klein effect; gemeente heeft maar beperkt mogelijkheden om hierop te sturen).

Andersson Elffers Felix

Nr.	Sub-domein	Omschrijving beleidskeuze	Financieel gevolg (kwalitatief)	Wense-lijkheid	Toelichting
13	Sturing	De gemeente hanteert (netto) geen budgetplafond, omdat zij er nooit één gehad heeft, of deze afgeschaft heeft, of te gemakkelijk ophoogt.	Extra toeloop naar voorzieningen en een afname van wachtlijsten, mits er geen sturing door de toegang is.	vvvv	<p>2. Deze treedt op in combinatie met beperkte sturing op de aantallen of trajectkosten.</p> <p>3. Het kwaliteitseffect is onduidelijk in het geval van ophogen van budgetplafonds: mogelijk is de ophoging gerechtvaardigd omdat het aanbod eerder te laag was.</p>
14	Sturing	De gemeente hanteert verschillende intensiteiten, met verschillende tarieven. Aanbieders kunnen zelf de intensiteit kiezen.	Wanneer daar geen sturing op is vanuit de gemeente, is het een perverse prikkel voor aanbieders om in een hogere tariefcategorie te gaan zitten dan eigenlijk past.	vvvv	
15	Sturing	De gemeente hanteert een bekostigingsmodel die intensiteiten & tarieven bevat die niet goed passen bij de zorginzet die typisch geleverd wordt. Bijvoorbeeld doordat er te weinig verschillende tarieven zijn, of doordat er een niet passende definitie is van wie bij welke intensiteit hoort.	Kosteneffect kan beide kanten op gaan: gemeente kan hierdoor te veel of te weinig betalen. In dat laatste geval is het geen houdbare situatie.	vx	

Nr.	Sub-domein	Omschrijving beleidskeuze	Financieel gevolg (kwalitatief)	Wenselijkheid	Toelichting
16	Sturing	Organiseren van een feedbackloop richting de toegang.	Als wijkteams leren over de welke maatwerkvoorzieningen bij wie welk effect hebben (<i>personalized medicine</i>), dan kunnen ze deze gerichter inzetten. Dit zal in sommige gevallen tot andere uitkomsten leiden: geen voorziening, een andere voorziening of dezelfde voorziening, maar meer of minder intensief.	vvv	3. Als dit leidt tot een meer gerichte en dus effectievere inzet, leidt het mogelijk tot lagere kosten en een hoger voorzieningenniveau.
17	Sturing	De contracten van de gemeente met aanbidders voorzien alleen in zwaarwegende manieren om te sturen (bijvoorbeeld het ontbinden van contracten). Dit beperkt de gemeente tot informele sturing of tot het inzetten van een zwaar middel. Dat leidt er mogelijk toe dat er minder gestuurd wordt dan mogelijk nodig is.	In situaties waarin de aanbieder hogere kosten maakt, maar de gemeente niet stuurt omdat zij niet naar het zwaarste middel wil grijpen, leidt dit tot hogere kosten, die thans ongewenst zijn vanuit het perspectief van gemeenten.	vvv	
18	Sturing	Gemeente doet alles zelf (veel uitvoering, vrijwillig kader, gedwongen kader, begeleiding in toegang).	Gemeente kan directer sturen en het mogelijk ook goedkoper organiseren (tot op zekere hoogte).	(x/v)v(x/v) v	1. Keus helder, maar nogal brede scope. 2. Effect per deeldomein mogelijk anders. 3. Kwaliteitsaspect a priori onduidelijk, dus kan evengoed onder beleidsvrijheid vallen.
19	Sturing	Gemeente die van de ene financieringssysteem (van toegang en aanbidders) naar de andere overgaat, sturen niet op de gevolgen hiervan.	Nieuwe financieringssystematieken gaan, mits er niet goed op wordt gestuurd, vaak gepaard met hogere kosten. Die kunnen divers van aard zijn.	(x/v)vvv	Het betreft een heel divers soort beleidskeuzes. Daarom is het moeilijk hier generiek op te corrigeren (vandaar de eerste 'x')

Nr.	Sub-domein	Omschrijving beleidskeuze	Financieel gevolg (kwalitatief)	Wense-lijkheid	Toelichting
20	Sturing	Gemeente heeft aanbieders veel vertrouwen gegeven om de decentralisatie op gang te brengen.	Dit kan tot hogere kosten leiden als de aanbieders misbruik van dit vertrouwen hebben gemaakt.	x	Geen duidelijk afgebakende beleidskeuze.
21	Sturing	De gemeente hanteert een financieringssysteem die een prikkel tot productie geeft (pxq).	Het is mogelijk dat er meer uren en dus kosten gemaakt worden dan nodig is wanneer er geen andere manier is om op de inzet te sturen (monitoring, budgetplafonds, etc.)	vvv	Het effect is erg afhankelijk van de inzet van andere instrumenten. In onderzoeken hiernaar rond jeugd ¹⁶² en Wmo ¹⁶³ is geen effect gevonden.
22	Toegang	De gemeente hanteert strenge of minder strenge toegangscriteria voor maatwerkvoorzieningen	Strengere toegangscriteria leiden tot minder maatwerkvoorzieningen.	vvx	Lagere/ hogere kosten voor Mww gaat gepaard met een lager/ hoger voorzieningenniveau.
23	Toegang	Derden voeren een onafhankelijke toets uit op de uitkomsten van de toegang / indicatietelling.	Totale kosten (per persoon) voor de toegang zijn hoger, maar het zou tot een lager aantal maatwerkvoorzieningen moeten leiden.	vvx	
24	Toegang	De gemeente hanteert een hogere financiële drempel om voor minimabeleid in aanmerking te komen.	Minder mensen komen ervoor in aanmerking, dus zijn de uitgaven lager (als de omvang van de verstrekte voorzieningen per persoon vergelijkbaar is).	vvx	Lager voorzieningenniveau, lagere kosten, dus beleidsvrijheid.

¹⁶² Benchmarkanalyse uitgaven jeugdhulp in 26 gemeenten, Significant, 2019

¹⁶³ Commissioning of social care services – Municipal commissioning approaches for social care services – evidence from a countrywide live experiment, Niels Uenk, 2019

N.4 Domein: maatwerkvoorzieningen versus algemeen toegankelijke voorzieningen

Tabel 112 Beleidskeuzes voor het domein maatwerkvoorzieningen versus algemeen toegankelijke voorzieningen

Nr.	Sub-domein	Omschrijving beleidskeuze	Financieel gevolg (kwalitatief)	Wense-lijkheid	Toelichting
25	Beleid	De gemeente kent een gebrekkige aansluiting van wijkteams/consulenten op algemene voorzieningen, bijvoorbeeld omdat de consulenten regionaal werken en dus op een ander schaalniveau zitten dan de algemene voorzieningen (wijk).	Als de toegang de weg naar algemene voorzieningen niet goed weet te vinden, dan worden vaker onnodig zware maatwerkvoorzieningen ingezet. Dat is echter geen direct gevolg van de keus voor regionale consulenten.	vx	
26	Beleid	De gemeente heeft het vraagafhankelijk vervoer voor 65-plussers opengesteld.	Meer ouderen zullen er gebruik van maken, met als gevolg hogere kosten. Het betreft dan echter ook een hoger voorzieningenniveau.	vvx	
27	Beleid	Investeringskosten op collectieve voorzieningen door gemeente in jaar X, maar: - Onduidelijk of Mww daalt - Kost gaat voor de baat uit.	Gemeenten hebben tijdens de investeringsperiode hogere kosten, bovendien vindt het effect (als het al plaatsvindt) ook pas later plaats (een voorziening moet al betaald worden om ernaar te kunnen verwijzen), dus wordt er een periode na investering deels dubbele kosten gemaakt. Dáárna zouden de kosten moeten dalen, althans als de algemene voorzieningen gevonden worden en voor de juiste personen ingezet worden.	vv(x/v)v	Onduidelijk welke kant het kosteneffect (uiteindelijk) op valt en dus onduidelijk of het wel of niet onder beleidsvrijheid valt.
28	Inkoop	De gemeente zet in op vrijwilligersorganisaties in plaats van welzijnsorganisaties.	Vergelijkbaar kwaliteitsniveau, lagere kosten.	vvx	Je mag veronderstellen dat vrijwilligers het minder goed doen dan professionals, dus lagere kosten + (iets) lagere kwaliteit.

Nr.	Sub-domein	Omschrijving beleidskeuze	Financieel gevolg (kwalitatief)	Wense-lijkheid	Toelichting
29	Sturing	Cliëntondersteuning is zodanig toegankelijk dat het wordt gebruikt in plaats van andere voorzieningen, zoals maatschappelijk werk ('aanzuigende werking').	Het uurtarief cliëntondersteuning is gemiddeld hoger dan van veel alternatieven. Waar het gebruikt wordt in plaats van maatschappelijk werk, leidt het dus tot een kostenstijging.	vv(x/v)v	Cliëntondersteuning en maatschappelijk werk vertonen inhoudelijk veel overlap (Onderzoek 'Als het niet lukt om het zelf te regelen' (AEF, 2018)), er kan dus in potentie een redelijk effect in kosten zijn, maar door de overlap niet in het voorzieningen-niveau.

N.5 Domein: participatie

Tabel 113 Beleidskeuzes voor het domein participatie

Nr.	Sub-domein	Omschrijving beleidskeuze	Financieel gevolg (kwalitatief)	Wense-lijkheid	Toelichting
30	Beleid	De gemeente kiest ervoor om fors in te zetten op re-integratie, net wanneer de conjunctuur aantrekt.	De mensen waarin de gemeente investeert, hadden toch wel een baan gevonden. De kosten hadden dus net zo goed niet gemaakt kunnen worden.	vx	Het is niet (makkelijk) te achterhalen of iemand zonder de inzet van de gemeente ook een baan had gevonden.
31	Doelgroep	Budget is leidend: gemeente geeft precies het budget uit dat zij krijgt van de Rijk.	Kan eventueel op basis van inhoudelijke afweging doelmatiger zijn om minder of meer uit te geven.	vx	
32	Doelgroep	De gemeente zet het intensiefst in op de groep bijstandsontvangers die de grootste afstand tot de arbeidsmarkt heeft.	Groep met kleinste afstand moet het zelf zien te redden. Kan als gevolg hebben dat beide groepen het niet redden.	vx	
33	Doelgroep	De gemeente zet het intensiefst in op de groep bijstandsontvangers die de kleinste afstand tot de arbeidsmarkt heeft.	Inwoners met de grootste afstand komen in het granieten bestand terecht. Kleinere kans op uitstroom naar werk.	vx	

Nr.	Sub-domein	Omschrijving beleidskeuze	Financieel gevolg (kwalitatief)	Wense-lijkheid	Toelichting
34	Doelgroep	De gemeente maakt een afweging om sommigen naar werk te begeleiden, en zet bij anderen in op bijvoorbeeld vrijwilligerswerk.	Dit is afhankelijk van wat het alternatief voor de groep is die naar vrijwilligerswerk wordt begeleid. Als dit alternatief is dat er niet in hen geïnvesteerd wordt, dan kost de dit de gemeente extra capaciteit, maar leidt het in indirecte zin tot een kleinere afstand tot de arbeidsmarkt (en dus grotere kansen op werk) en verkleint het mogelijk de inzet van Wmo-ondersteuning. Als het alternatief het inzetten op werk zou zijn geweest, dan verkleint het hun kansen op werk, terwijl het evenzogoed inzet van de gemeente vraagt.	vvv	2. Waarschijnlijk lagere kosten (op termijn). 3. Dit is afhankelijk van wat voor deze groep het alternatief is: was dat niet in ze investeren, dan leidt het tot lagere kosten en hoger voorzieningenni-veau. Als het alternatief investeren in werk was, dan is het een lager voorzieningenni-veau en hogere kosten.
35	Doelgroep	Inzetten op allochtonen/Roma/stat ushouders leidt tot langere trajecten.	Bij een beperkt aantal banen zou je met minder inzet evenveel mensen naar een baan kunnen helpen. Positieve effecten zijn niet-financieel, dan wel individueel. Je kunt beargumenteren dat het een hoger voorzieningenniveau betreft.	vvx	
36	werkwijze	Ambtenaren op het domein van participatie werken op A-locaties, waardoor de gemeente hoge overhead heeft.	Hogere kosten a.g.v. meer overhead.	x	1. 'A-locatie' is een moeilijk te definiëren begrip 3. Dit is een niet-dichotome keus: bij welke omvang van huisvestingskost en overschrijd je de grens van beleidsvrijheid?
37	Werkwijze	Gemeenten die veel reorganiseren, hebben hun proces gedurende het reorganiseren minder op orde, wat tot hogere doorlooptijden leidt.	Reorganiseren leidt tot hogere kosten. Hogere doorlooptijd leidt tot lager voorzieningenniveau.	x	

Andersson Elffers Felix

Nr.	Sub-domein	Omschrijving beleidskeuze	Financieel gevolg (kwalitatief)	Wense-lijkheid	Toelichting
38	Werkwijze	Gemeente zet in op stimulatie van de arbeidsmarkt, door bedrijfsvestigingen aan te trekken.	Kosten voor inzet, minder bijstandsuitkeringen als de gemeente in de opzet slaagt.	vvx	Kosteneffect op alleen re-integratie eenduidig, een grotere effectiviteit op re-integratie is hier als hoger voorzieningenniveau geïnterpreteerd.
39	Werkwijze	De gemeente investeert nu in voorliggende voorzieningen om werkloosheid en kosten op re-integratie over een aantal jaar te voorkomen.	Leidt tot (licht) hogere kosten nu, onduidelijk of dit tot hoger voorzieningenniveau/lagere kosten op termijn leidt.	v(x/v)x	Omdat het effect kosten-/voorzieningenniveau onduidelijk is. Wel bestaat er hierdoor een risico op niet-representatieve kosten nú.
40	Werkwijze	In de arbeidsmarktregio wordt slecht samengewerkt.	Hierdoor werkt deze minder efficiënt of effectief dan zou kunnen.	(x/v)vvv	1. Niet direct als beleidskeuze van gemeente te interpreteren. 2. Zie links 3. Hogere kosten en lager voorzieningen niveau.

N.6 Domein: wijkteams

Tabel 114 Beleidskeuzes voor het domein wijkteams

Nr.	Sub-domein	Omschrijving beleidskeuze	Financieel gevolg (kwalitatief)	Wense-lijkheid	Toelichting
41	Functie	De toegang / het opdrachtgeverschap is belegd bij wijkteams (in plaats van bij een centrale consulent).	Sommige wijkteamleden kijken mogelijk meer met een zorgblik en minder met een financiële blik, zodat dit tot een grotere toeloop kan leiden, maar alleen wanneer wijkteams niet kostenbewust zijn (als gevolg van inzet van de gemeente).	vx	

Nr.	Sub-domein	Omschrijving beleidskeuze	Financieel gevolg (kwalitatief)	Wenselijkheid	Toelichting
42	Functie	Wijkteams zetten actief in op preventie, zorgmijders en vroegsignalering van schulden. Dit gaat vaak samen met een decentrale positionering van de teams.	Hogere kosten op korte termijn, mogelijk lage kosten op langere termijn door het voorkomen van kosten. Bij preventie is echter niet te bepalen wat het effect is, bij zorgmijders is dit erg afhankelijk van hoe succesvol je erin bent en hoe groot de kans is op escalatie als je er niet op ingezet zou hebben (en waar die kosten dan vallen). Bovendien bestaat het risico op te laagdrempelig zijn.	x	1. Bevat een heel scala aan uitwerkingen, daardoor nogal divers. Effecten zijn erg afhankelijk van de afbakening (doelgroep) en werkwijze. 3. Vermoeden op langere termijn: lagere kosten en hoger voorzieningenniveau (want voorkomen is beter dan genezen).
43	Samenstelling	Leden van wijkteams zijn in dienst van aanbieders	Mensen van aanbieders kijken met een zorgblik naar iemand, of zouden hun eigen organisatie willen bevoordelen. In het eerste geval betreft het een kostentechnisch effect, in het tweede geval niet (wel lokaal, niet globaal). Het kwaliteitseffect is onbekend.	vv(x/v)v	
44	Scope	De gemeente hanteert wel/geen integrale aanpak over de drie domeinen heen (ook op beleidsniveau).	Het uitgangspunt van de decentralisaties is dat mensen beter geholpen kunnen worden door alle leefgebieden mee te nemen. Integraliteit leidt echter niet automatisch tot minder gebruik, en kan soms zelfs een aanzuigende werking hebben. ¹⁶⁴	vx	

¹⁶⁴ De wijkteambenadering nader bekeken, CPB, 2019.

Nr.	Sub-domein	Omschrijving beleidskeuze	Financieel gevolg (kwalitatief)	Wense-lijkheid	Toelichting
45	Scope	Er is één wijkteam voor alle inwoners van 0-100 in plaats van voor jongeren en volwassenen afzonderlijk.	Je kunt vragen integraal bekijken en bent daardoor iets effectiever. Wel grotere teams of bredere expertise nodig en daardoor minder efficiënt.	vx	

N.7 Niet beoordeeld

Daarnaast werd er een aantal suggesties aangedragen die we in dit kader niet verder beoordeeld hebben. Daarvoor is een aantal mogelijke redenen:

- De dataset wordt hiervoor al (zoveel als mogelijk) op een andere wijze gecorrigeerd in dit onderzoek.
- Het betreft feitelijk geen beleidskeuze van de gemeente, maar een omstandigheid waarmee deze geconfronteerd wordt.

Tabel 115 Suggesties die niet beoordeeld zijn

Subdomein	Omschrijving beleidskeuze	Reden
Jeugd		
Financieel	Klopt de bekostiging met waar de kosten vallen (voogdij)?	1.
Maatwerkvoorzieningen (jeugd & Wmo)		
Administratief	Vanwege het ontbreken van een goede administratie bij aanbieders, komen er in latere jaren nog declaraties na. Dit speelt vooral in de eerste jaren.	1.
	Er geldt een solidariteitsregeling binnen een regio die tot verrekeningen leidt.	1.
	Kosten Extern bureau komen op overhead, idem voor wijkteams	1.
	Administratief: kosten moeilijk toe te delen.	1.
	Grote gemeenten kunnen grote investeringen voor transformatie in kortere tijd afschrijven dan kleinere gemeenten, omdat zij een groter budget hebben.	2.
Financieel	Omdat er regionale verschillen bij het CIZ bestaan, ontstaan er ook verschillen in de kosten die gemeenten maken op het snijvlak met de Wlz.	2.
Maatwerkvoorzieningen versus algemeen toegankelijke voorzieningen		
Toegang	Naburig ziekenhuis sluit. Hierdoor komt er extra druk op de algemene voorzieningen in het sociaal domein (bijvoorbeeld vervoersvoorzieningen want grotere afstand naar eerstvolgende ziekenhuis).	2.
	Gemeente hanteert een eigen bijdrage voor algemene voorzieningen (die vrijheid had ze in '16-'18)	1.
Participatie		
Administratief	Tekorten SW boeken op participatie.	1.

N.8 Beoordeling rekenregels

A. Jeugd

Tabel 116 Beoordeling rekenregels jeugd

Beleidskeuze	Beoordeling	Toelichting
1. De gemeente / toegang wil in sommige gevallen een minder intensieve voorziening inzetten (ipv bijv. Veilig Thuis), maar daarvoor zijn de mogelijkheden niet.	$v(v/x)x$	2. Extra kosten voor een gemeente zijn gelijk aan aantal cliënten x (tarief 1 - tarief 2). 3. Het is praktisch onmogelijk om te vertalen in een rekenregel in de vorm van een op- of afslag; erg specifieke situatie en niet te achterhalen hoeveel cliënten door de situatie beïnvloed zijn. Voor de overige twee mogelijkheden voor een rekenregel uit paragraaf 1 is het effect te klein in relatie tot de impact ervan.
2. De gemeente heeft (wel/ niet) een goede verbinding met het passend onderwijs om vragen op te kunnen pakken en zo druk op de huisartsen te verlichten.	vx	2. Ons zijn enkel kwalitatieve onderzoeken bekend.
4. De gemeente heeft kosten niet betaald omdat er een budgetplafond gold.	vx	2. Het benchmarkonderzoek jeugd ¹⁶⁵ zag geen directe relatie tussen het hebben van budgetplafonds en overschrijdingen. Dit is een variant (en zelfs verfijning) daarvan.
5. De gemeente heeft (g)een visie op jeugdzorg.	x	1. Het zijn de keuzes die (niet) gemaakt worden als gevolg van het ontbreken van een visie, die het kosteneffect tot gevolg hebben. Dat maakt het effect van het ontbreken van de visie op zichzelf niet mogelijk.
6. Een medewerker vanuit gemeente / regio kijkt met de GI's mee naar wat beste oplossing is bij complexe casus.	vx	2. De gemeente Nijmegen heeft een dergelijk casuoverleg (voor alle verblijf) en ziet de kosten dalen, maar een causaal verband is niet aangetoond. Daarnaast zijn er ook andere manieren denkbaar waarop hetzelfde bereikt kan worden.
7. Gemeente heeft een POH jeugd of jeugdpsycholoog bij de huisartsen zitten. Deze kan lichte vragen afvangen, in plaats van ze door te sturen naar maatwerkvoorzieningen, of de gemeente bij een oplossing te betrekken.	$vv(v/x)$	2. Er bestaat een aantal evaluaties van gemeenten met één of meer POH's. In een aantal daarvan wordt een positief effect gevonden. 3. Het is lastig om hier conclusies op te baseren: effecten hangen af van de invulling, en niet alle onderzoeken zijn gekwantificeerd. Ook is vaak niet gewerkt met een controlegroep, waardoor de conclusies niet hard zijn.

B. Maatwerkvoorzieningen

Tabel 117 Beoordeling rekenregels maatwerkvoorzieningen

Beleidskeuze	Beoordeling	Toelichting beoordeling
8. De regio waarin de gemeente ligt, kent geen goede samenwerking en governance structuur.	x	1. Er is geen sprake van een één-op-één-relatie tussen niet samen inkopen en hogere kosten.

¹⁶⁵ Benchmarkanalyse uitgaven jeugdhulp in 26 gemeenten, Significant, 2019

Beleidskeuze	Beoordeling	Toelichting beoordeling
9. De gemeente hanteert hogere/lagere (indexatie van) tarieven dan andere gemeenten.	vvx	2. Verondersteld dat er geen volume-effect is, is het effect tarief_gemeente/tarief_gemiddeld voor de betreffende zorgvorm(en). 3. Het is geen dichotoom effect: er is geen eenduidige grens te trekken waar er geen sprake meer is van beleidsvrijheid, ook omdat wettelijk vastgelegd is dat 'goede' tarieven rekening moeten houden met de lokale situatie. ¹⁶⁶
11. De gemeente monitort beperkt (bijvoorbeeld omdat pas na verloop van tijd duidelijk is wat je moet monitoren).	x	1. Het is niet het monitoren dat het kosteneffect bepaalt, maar de sturingsinstrumenten die daardoor niet ingezet kunnen worden. Er is dan ook geen specifieke indicator te definiëren die leidt tot hogere kosten.
13. De gemeente hanteert (netto) geen budgetplafond, omdat zij er nooit één gehad heeft, deze afgeschafte heeft of te gemakkelijk ophooft.	(v/x)x	2. In het benchmarkonderzoek jeugd wordt geconcludeerd: "[...] blijkt dat het hanteren van een budgetplafond geen verklaring is voor (de ontwikkeling van) het saldo voor jeugdhulp." Er is geen aanleiding om te veronderstellen dat dit voor Wmo anders is.
14. De gemeente hanteert verschillende intensiteiten, met verschillende tarieven. Aanbieders kunnen zelf de intensiteit kiezen.	(x/v)x	1. Er zijn gemeenten waar dit speelt, maar andere regio's met dezelfde systematiek en andere sturing zien het effect niet. 2. Het effect is zeker niet gekwantificeerd.
16. Organiseren van een feedbackloop richting de toegang.	vx	2. Ons is geen onderzoek of evaluatie bekend die hier uitsluitsel over geeft.
17. De contracten van gemeente met aanbieders voorzien alleen in zwaarwegende manieren om te sturen (bijvoorbeeld ontbinden van contracten). Dit beperkt de gemeente tot informele sturing of inzetten van een zwaar middel. Dat leidt er mogelijk toe dat minder gestuurd wordt dan mogelijk nodig is.	x	1. Dit is zeker geen automatisme: is niet de enige manier waarop je op aanbieders kunt sturen. Treedt alleen op als je ook al die andere mechanismen niet in kunt zetten.
18. Gemeente doet alles zelf (veel uitvoering, vrijwillig kader, gedwongen kader, begeleiding in toegang).	vx	2. Ons is geen onderzoek of evaluatie bekend die het kosteneffect inzichtelijk maakt.
19. Gemeente die van de ene financieringssysteem (van toegang en aanbieders) naar de andere overgaat, sturen niet op gevolgen hiervan.	vv(x/v)	2. Dit effect staat genoemd in het benchmarkonderzoek, op basis van ervaringsgegevens van gemeenten. Hierin wordt echter geen omvang genoemd. 3. Hierdoor leent deze beleidskeuze zich zeer beperkt voor een op- of afslag (de laatste van de genoemde mogelijkheden in paragraaf 1), maar eventueel nog wel voor het laten vervallen van de betreffende gemeente. De vraag is of het effect van de keus op het kostenniveau groot genoeg is om de impact van de rekenregel te rechtvaardigen, en wat de grens is wanneer deze toegepast moet worden (hoe groot moet de beleidsverandering zijn?).

¹⁶⁶ In de AmvB Wmo zijn de eisen aan een reële prijs vastgelegd.

Beleidskeuze	Beoordeling	Toelichting beoordeling
21. De gemeente hanteert een financieringssysteem die een prikkel tot productie geeft (pxq).	(x/v)x	1. Effect is erg afhankelijk van de inzet van andere instrumenten. 2. Geen literatuur over bekend.

C. Maatwerkvoorzieningen vs algemeen toegankelijke voorzieningen

Tabel 118 Beoordeling rekenregels maatwerkvoorzieningen versus algemeen toegankelijke voorzieningen

Beleidskeuze	Beoordeling	Toelichting beoordeling
27. Investeringskosten op collectieve voorzieningen door gemeente in jaar X, maar: - Onduidelijk of Mww daalt - Kost gaat voor de baat uit	(x/v)x	1. Op zich van meer dan één factor afhankelijk (je moet in het juiste investeren, toegang moet de weg kunnen vinden, etc.), maar vergelijkbaar met toegang + financiering/budgetplafond bij maatwerkvoorzieningen. 2. Ons is geen onderzoek naar de effecten van investeren in algemene voorzieningen bekend die eenduidig toe te passen zijn.
29. Cliëntondersteuning is zodanig toegankelijk dat het wordt gebruikt in plaats van andere voorzieningen, zoals maatschappelijk werk ('aanzuigende werking').	x	Geen automatisch gevolg van toegankelijkheid cliëntondersteuning; die kunnen ook doorverwijzen. Toegankelijkheid van andere voorzieningen speelt ook een rol, etc.

D. Participatie

Tabel 119 Beoordeling rekenregels participatie

Beleidskeuze	Beoordeling	Toelichting beoordeling
34. De gemeente maakt een afweging om sommige naar werk te begeleiden, en zet bij anderen in op bijvoorbeeld vrijwilligerswerk.	vx	2. Het enige dat er over de inzet op vrijwilligerswerk bekend is, is dat verplicht vrijwilligerswerk de afstand tot de arbeidsmarkt juist kan vergroten.
40. In de arbeidsmarktregio wordt slecht samengewerkt.	x	1. Kosteneffect volgt niet direct uit beleidskeuze. Er zijn verschillende andere factoren die hierin meespelen.

E. Wijkteams

Tabel 120 Beoordeling rekenregels wijkteams

Beleidskeuze	Beoordeling	Toelichting beoordeling
43. Leden van wijkteams zijn in dienst van aanbieders.	(x/v)vx	Zie eerdere toelichting in paragraaf 2.

O Maatstaven met drempels

Tabel 121 Cosmetische drempels

Cosmetische drempels	
Gestandaardiseerd inkomen maal inwoners (in 1000 euro)	Gestandaardiseerd inkomen (in 1000 euro) verminderd met 20 (vóór de vermenigvuldiging met inwoners)
Huishoudens met laag inkomen 1e, 2e, 3e deciel	Waarde boven 8% van het aantal particuliere huishoudens
Huishoudens met laag inkomen 1e, 2e, 3e, 4e deciel	Waarde boven 8% van het aantal particuliere huishoudens
Huishoudens met laag inkomen 2e, 3e, 4e deciel	Waarde boven 8% van het aantal particuliere huishoudens
Gebruikers langdurige medicatie	Waarde boven 12% van het aantal inwoners
Gebruikers langdurige psychische medicatie	Waarde boven 1,8% van het aantal inwoners
Ervaren gezondheid	Waarde boven 12% van het aantal inwoners
Gebruik specialistische GGZ	Waarde boven 0,3% van het aantal inwoners
Laag opleidingsniveau (EQF)	Waarde boven 10% van het aantal inwoners
Laag opleidingsniveau (CBS)	Waarde boven 1% van het aantal inwoners
Inwoners 75+	Waarde boven 3% van het aantal inwoners
Inwoners 75-85	Waarde boven 2,5% van het aantal inwoners

Tabel 122 Semi-cosmetische drempels (drempel boven de laagste gemeenten)

Semi-cosmetische drempels (drempel boven de laagste gemeenten)	
Inwoners 75+	Waarde boven 6% van het aantal inwoners
Sociale huur	Waarde boven 10% van het aantal particuliere huishoudens
Laag opleidingsniveau (CBS)	Waarde boven 10% van het aantal inwoners
Inwoners 75-85	Waarde boven 4% van het aantal inwoners

P Uitkomsten ten opzichte gesignaleerde (potentiële) discrepanties in het kwalitatief onderzoek verdeelmodellen sociaal domein

In het kwalitatief onderzoek naar verdeelmodellen in het sociaal domein is een groot aantal (potentiële) discrepanties gesignaleerd. Een deel van deze discrepanties valt buiten de scope van dit onderzoek omdat er al ander onderzoek naar gedaan is, of omdat het vooral opmerkingen over het macrobudget betrof. Voor zover de potentiële discrepanties wel onderwerp zijn van dit onderzoek, is hieronder beschreven op welke manier er in de nieuwe verdeelmodellen mee omgegaan is.

Tabel 123 Potentiele discrepanties uit het kwalitatief onderzoek naar verdeelmodellen in het sociaal domein die ook onderwerp zijn van dit onderzoek

Potentiële discrepantie	Nieuwe verdeelmodellen
Bereik nieuwe doelgroepen	De maatstaf “migratieachtergrond” is getoetst. Voor de relevante clusters Wmo en Jeugd komt de maatstaf niet (of met een negatief gewicht) terecht in de modellen. De maatstaf komt wel naar voren in het cluster sociale basisvoorzieningen, waar er 10% van het cluster mee wordt verdeeld.
Gebrek aan woonruimten	De maatstaf “sociale huurwoningen” is getoetst en kwam (zoals verwacht voor een maatstaf die gebrek aan woonruimten representeert) met negatief gewicht in het cluster beschermd wonen terecht. Het gewicht was relatief groot. Daarnaast is geconcludeerd dat de maatstaf te weinig gerelateerd is aan de beschikbaarheid van woningen, terwijl dat voor beschermd wonen de relevante maatstaf is. Om deze reden is de maatstaf buiten het model gehouden (zie ook adviezen).
Verschuiving naar ander type zorg	De ontwikkelingen t/m 2017 zijn meegenomen in dit onderzoek. Geregeld onderhoud aan de verdeelmodellen blijft nodig gezien de grote veranderingen in de nabije toekomst. Dit sluit aan bij de conclusies uit het onderzoek “Zoeken naar balans”.
Verschuiving van PGB naar ZiN	Conclusie uit het onderzoek “Zoeken naar balans” is dat er geen aanleiding is om rekening te houden met de verdeling PGB/ZiN. Een eventuele verschuiving tot 2017 is meegenomen in de basis voor de kosten.

Potentiële discrepantie	Nieuwe verdeelmodellen
Ontbrekende kosten in historische verdeelmodellen	Opgelost in de nieuwe verdeelmodellen door uit te gaan van de actuele en volledige kosten van gemeenten. In de basis dataset waar de modellen op gebaseerd zijn, ontbreken dus geen kosten meer.
Eigen bijdragen	Opgelost in de nieuwe verdeelmodellen door uit te gaan van de feitelijk geïnde eigen bijdragen 2017 en te corrigeren voor een inkomstenderiving als gevolg van het abonnementstarief.
Maatstaf achterstandsleerlingen	Opgelost in de nieuwe verdeelmodellen. De verdeelmodellen bevatten geen vastgezette maatstaven. Verder zijn slecht uitlegbare negatieve gewichten van maatstaven vermeden.
Effect van stedelijkheid	De stedelijkheidsmaatstaf “omgevingsadressendichtheid” komt niet voor in de nieuwe verdeelmodellen. In enkele modellen kwam hij met een negatief teken voor. Het schrappen van deze maatstaf leidde echter niet tot grote aanpassingen in de verklaringsgraad. Het onderzoek heeft dus bevestigd dat het effect van OAD beperkt is.
Medicijngebruik als maat voor gezondheid	Opgelost in de nieuwe verdeelmodellen. De maatstaf “medicijngebruik” komt niet meer voor, en is vervangen door de maatstaf gebruik specialistische GGZ als maat voor gezondheid.
Definitie van maatstaf medicijngebruik	Opgelost in de nieuwe verdeelmodellen. De maatstaf “medicijngebruik” komt niet voor in de nieuwe verdeelmodellen.
Verfijning op maatstaven	Meer verfijnde maatstaven zijn overwogen en in veel gevallen getoetst. Over het algemeen bleken deze maatstaven niet veel toe te voegen aan de modellen. Daarbij dragen meer verfijnde maatstaven ook niet bij aan de gewenste vereenvoudiging van de modellen.
Het gemiddelde inkomen als maat voor problematiek	In de modellen is naast het gestandaardiseerd inkomen ook de Gini-coëfficiënt getoetst als maat voor inkomensongelijkheid. Deze bleek echter geen toegevoegde waarde te hebben. Wel is het percentage huishoudens met een laag inkomen een belangrijker maat dan het gemiddeld inkomen.
Maatstaf Wajong in verdeelmodel	Opgelost in de nieuwe verdeelmodellen. De maatstaf “Wajong” (actuele gegevens) is getoetst maar komt niet voor in de modellen. In plaats daarvan komt de nieuwe maatstaf “doelgroepregister gemeentelijke doelgroep”, die beter aansluit bij de dynamiek van de kosten, voor in het cluster participatie.
Effect van vergrijzing	In de nieuwe verdeelmodellen verdeelt de maatstaf “inwoners 75+” 15% van het cluster Wmo. Op basis van actuele gegevens blijkt het effect van vergrijzing op de verdeling dus beperkt te zijn.
Historische verdeling nieuwe doelgroep Participatiewet	De middelen voor de nieuwe doelgroep Participatiewet zijn in het nieuwe model objectief verdeeld.

Potentiële discrepantie	Nieuwe verdeelmodellen
Budget klassieke doelgroep Wwb	In het kwalitatief onderzoek is al geconcludeerd dat deze potentiële discrepantie incorrect was. Het budget is nu meeverdeeld in het cluster participatie.
Zorggebruik in verdeelmodellen	Maatstaven (naast “medicijngebruik”) die gezondheidsfactoren representeren zijn getoetst. Voorbeelden hiervan zijn “gebruik specialistische GGZ”, “meerjarige hoge zorgkosten (top 15%)”, “verpleging top 3,5%”, “chronisch ziek” en “hulpmiddelen”. De meeste van deze maatstaven blijken geen meerwaarde te hebben.
Aanwezigheid landelijke voorzieningen	De omgang met de aanwezigheid van landelijke voorzieningen is uitgebreid afgewogen in de begeleidingscommissies en de stuurgroep. Op basis daarvan is besloten dat het niet wenselijk is om ze expliciet als maatstaf in de modellen op te nemen.
Aanzuigende werking door centrumfunctie	In de oude verdeelmodellen komt de maatstaf “regionaal klantenpotentieel”, voor als maat voor de centrumfunctie in de clusters sociale basisvoorzieningen, jeugd en Wmo. De maatstaf verdeelt 14% van het totale gemeentefonds en is daarmee prominent aanwezig.
Opeenstapeling sociale problematiek	Als opeenstapeling van sociale problematiek tot niet-lineaire effecten leidt, kan dit onderzocht worden door producten of machten van maatstaven op te nemen. Dergelijke maatstaven hebben als nadeel dat ze gevoelig zijn voor gemeentelijke herindelingen. Bij sociale basisvoorzieningen zijn machten van het aantal inwoners onderzocht, en bleek daar van beperkte meerwaarde. De andere modellen gaven geen aanleiding tot dergelijk onderzoek.
LVB-problematiek en perspectief voor de jeugd	Een maatstaf LVB is niet mogelijk gebleken wegens een gebrek aan gegevens. De LVB-proxy maatstaf “scores eindtoets basisschool” is overwogen, maar uiteindelijk niet meegenomen in de analyse omdat deze gepaard gaat met veel onzekerheden.
Geen maatstaf opleidingsniveau	Opgelost in de oude verdeelmodellen. De maatstaf “laag opleidingsniveau” is opgenomen in het model voor Wmo. Hiermee is middels een kwantitatieve toets dus ook de hypothese dat het opleidingsniveau de Wmo-kosten beïnvloedt bewezen.
Hoog opleidingsniveau van ouders	Er is geen maatstaf voor hoog opleidingsniveau getoetst. Het oordeel uit het onderzoek “Zoeken naar balans” is dat er geen aanleiding lijkt om dit specifieke punt uitgebreid te onderzoeken, aangezien het niet gerelateerd is aan het noodzakelijke kostenniveau van de gemeente.
Aard van krimpregio’s zorgt voor grotere uitdagingen	In het kwalitatief onderzoek is geconstateerd dat het niet voor de hand ligt om deze potentiële discrepantie op te lossen binnen de AU. Dit is ook geconcludeerd in het onderzoek naar het fysieke domein. In dit onderzoek is de maatstaf overwogen en is besloten om het fysieke domein te volgen. Daar kwam de maatstaf echter niet terug, dus is hij in het sociale domein ook niet getoetst.

Potentiële discrepantie	Nieuwe verdeelmodellen
Landelijke toegankelijkheid	Het model voor beschermd wonen is gebaseerd op de gemeente van herkomst van cliënten in plaats van de gemeente waar de zorginstelling zich bevindt. Daarbij is uitgesproken dat een landelijke kostenregeling of woonplaatsbeginsel een voorwaarde is voor invoering van het objectieve verdeelmodel. Het model MO is niet aangepast.
Gerechtelijke uitspraken	Het onderzoek “Zoeken naar balans” meldt dat er geen gerechtelijke uitspraken ter sprake zijn gekomen die direct kunnen leiden tot verdeelstoornissen.
Verwijzingen door huisartsen en andere medici	De conclusie van het onderzoek “Zoeken naar balans” luidt dat de mogelijkheid tot verwijzen door huisartsen mogelijk een kostenopdrijvende factor is, maar geen plaats heeft in de verdeelmodellen vanwege de beleidsmogelijkheden van gemeenten. De maatstaf “verwijzingen naar jeugdhulp door huisartsen” is overwogen, maar vanwege precies deze prikkelwerking niet getoetst.
Inzet rondom personen met verward gedrag	Het onderzoek “Zoeken naar balans” meldt dat er geen redenen zijn om aan te nemen dat de aanpak van personen met verward gedrag een significant verdeelvraagstuk betreft. De maatstaf “verwarde personen” is overwogen, maar vanwege onzekerheid in de data niet getoetst. Kosten die hiervoor gemaakt zijn, zijn wel meegenomen.
Opdeling cliëntgroepen Wlz/gemeentelijk domein	In de kosten is uitgegaan van de feitelijke opdeling zoals hij in 2017 gold. Daarmee zijn eventuele discrepanties in de verdeling doordat de opdeling anders uitpakte dan historisch voorzien opgelost.
Afbouw bedden bij GGZ-klinieken	De beddenafbouw in de GGZ is vooral een macro-vraag. Kosten voor gemeenten die hier tot 2017 uit voortkwamen, zijn meegenomen in het onderzoek.
Passend onderwijs	De maatstaf “speciaal onderwijs” is overwogen, maar vanwege de gevoeligheid voor het beleid van gemeenten en samenwerkingsverbanden passend onderwijs uiteindelijk niet getoetst.
Complexere zorgvragen	De problematiek die vechtscheidingen met zich meebrengen werd genoemd als mogelijke oorzaak van een stijging in het kostenniveau van specifieke gemeenten. Voornamelijk de invloed van vechtscheidingen op de jeugdhulp is bekend. Het aantal vechtscheidingen wordt echter niet geregistreerd. Het totaal aantal echtscheidingen en het aantal verbroken samenwonenrelaties is wel getoetst, maar komt niet in de verdeelmodellen terecht.
Opgetelde werking van de maatstaf bijstandsontvangers	Opgelost in de oude verdeelmodellen. In het traject is aangegeven dat er over alle clusters heen een maximaal bedrag van € 5000 verdeeld mag worden door de maatstaf “bijstandsontvangers”. Het bedrag dat hierdoor wordt verdeeld in de oude verdeelmodellen ligt hieronder. Daarnaast is de maatstaf alleen nog maar opgenomen in het cluster Participatie.

Potentiële discrepantie

Nieuwe verdeelmodellen

Fluctuaties in budgetten en niet-stabiele maatstaven

Voor ieder getoetste maatstaf is de mate van fluctuatie afgewogen. In sommige gevallen is hierdoor gewerkt met driejarige gemiddelden en in andere gevallen zijn maatstaven niet opgenomen omdat ze te grote fluctuaties in het budget zouden veroorzaken.

Q Varianten model participatie

In deze bijlage lichten we de varianten van het model participatie toe. De varianten worden met een vaste opbouw gepresenteerd:

- Overzicht van de uitkomsten van de regressieanalyse.
- Aandachtspunten van de variant ten opzichte van het beoordelingskader.
- Inzicht in afwijkingen per grootteklasse.

Q.1 Participatie variant 1: basismodel

Het basismodel is het model dat uit een ‘technische’ regressie komt: er zijn geen bijstellingen gedaan in de regressie. Alleen als een maatstaf met het verkeerde teken¹⁶⁷ in het model komt, wordt hij niet toegestaan.

Participatie variant 1: overzicht van de uitkomsten

Het basismodel is in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 124 Overzicht uitkomsten participatie basismodel

Maatstaf	Verdeelt	Cum. r^2	Cum. AIC
Inwoners	-25%		
Huishoudens in de bijstand 3 jaar	48%	85%	625
Gebruik specialistische GGZ	25%	88%	606
Ervaren gezondheid met drempel	15%	89%	599
Kernen maal inwoners	5%	90%	597
Jongeren met armoederisico	15%	90%	595
Doelgroepregister gemeentelijke doelgroep	13%	91%	593
Omgevingsadressendichtheid	14%	91%	591
Banen	-11%	91%	590

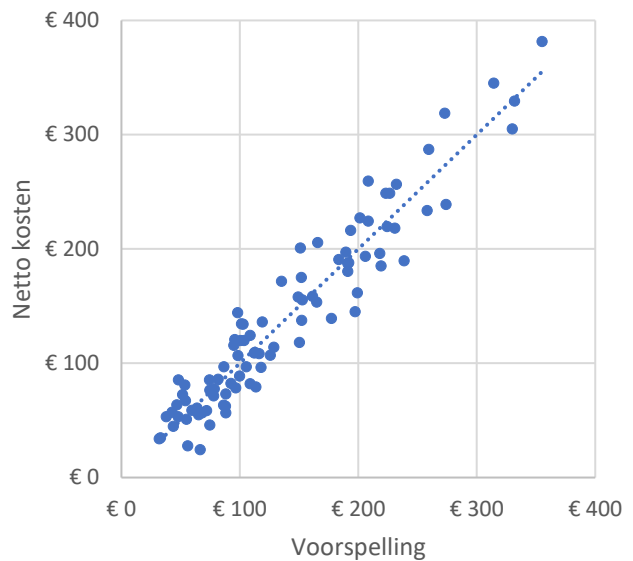
Gezien de beperkte daling in AIC hebben de laatste twee maatstaven statistisch gezien weinig toegevoegde waarde.

¹⁶⁷ In de maatstaven set is een beschrijving opgenomen van de verwachte dynamiek van een maatstaf. Deze dynamiek bepaalt met welk teken een maatstaf in het model zou moeten komen.

In de figuur hiernaast is voor elk van de gemeenten in de regressieanalyse getoond hoe de voorspelling van het model en de kosten per inwoner zich tot elkaar verhouden. Zoals verwacht kan worden bij een verklaringsgraad van 91%, sluit de voorspelling zeer goed op de kosten aan.

Participatie variant 1: aandachtspunten ten opzichte van het beoordelingskader

In onderstaande tabel vatten we kort samen hoe het basismodel zich verhoudt tot het beoordelingskader. We hebben in het overzicht alleen onderdelen van het beoordelingskader opgenomen die in potentie verschillen tussen de varianten.



Figuur 105 Verhouding voorspelling basismodel participatie tot kosten voor steekproefgemeenten

Tabel 125 Aandachtspunten participatie basismodel t.o.v. het beoordelingskader

criterium	Toelichting
Kostenoriëntatie	Verklaringsgraad van 91%: zeer hoog
Globaal	<ul style="list-style-type: none"> De maatstaf kernen heeft slechts in enkele gemeenten een significant effect De maatstaven bijstandsonvangers, loonkostensubsidie en doelgroepregister zijn erg direct gerelateerd aan de kosten en hebben daarmee een risico op een bestedingsverplichting
Objectief	<ul style="list-style-type: none"> Gewicht bijstandsonvangers lager dan € 5000 Mogelijk negatieve prikkel door ontbreken loonkostensubsidie
Stabiel	<ul style="list-style-type: none"> Aandachtspunt ivm dynamiek bijstandsonvangers, doelgroepregister en banen 261 gemeenten fluctueren meer dan 5%
Flexibel	<ul style="list-style-type: none"> Een deel van de maatstaven lijkt niet gerelateerd aan de dynamiek van de kosten (zie ook onder bij plausibel)
Plausibel	<ul style="list-style-type: none"> Negatief gewicht per inwoner Aantal kernen en omgevingsadressendichtheid zijn niet goed uitlegbaar
Uitschieters	<ul style="list-style-type: none"> Voor 95% van de gemeenten wijkt de voorspelling minder dan € 49,61 per inwoner af van de kosten. Dat is 31% van het gemiddelde bedrag per inwoner
# maatstaven	9 maatstaven
Validatie	<ul style="list-style-type: none"> Zeer klein risico op overfitting op basis van interne validatie (gemiddeld $r^2=91%$ voorspeld door model en $r^2=88%$ voorspeld door kleinere dataset) Zeer klein risico op overfitting op basis van lv3-validatie ($r^2=53%$ voor lv3 steekproef en $r^2=49%$ voor lv3 alle gemeenten) Verklaringsgraad voor data 2018 89%: beperkt lager dan de 91% uit 2017

Andersson Elffers Felix

Participatie variant 1: inzicht in verschillen per grootteklasse

Op de gemeenten tussen de 100.000 en 250.000 inwoners na hebben alle grootteklassen gemiddeld een negatief aansluitverschil. Hier is geen collectief effect in zichtbaar, en de verschillen binnen elke groep zijn groot.

Tabel 126 Inzicht in verschillen per grootteklasse participatie basismodel

Grootteklasse	Aantal in steekproef	Gemiddelde verschil voorspelling en kosten per inwoner	Grootste verschil negatief	Grootste verschil positief
0 – 20.000	18	€ -3,48	€ -36,49	€ 35,03
20.000 – 50.000	36	€ -0,83	€ -49,03	€ 42,98
50.000 – 100.000	15	€ -2,00	€ -39,22	€ 38,59
100.000 – 250.000	18	€ 3,36	€ -50,32	€ 52,91
250.000+	4	€ -1,18	€ -25,80	€ 25,66

Q.2 Participatie variant 2: doorbouwen op vaste basis

In de tweede variant van participatie is de maatstaf bijstandsonvangers gecombineerd met de maatstaf loonkostensubsidie. Daarnaast is de maatstaf doelgroepregister gemeentelijke doelgroep als vaste maatstaf toegevoegd. Vervolgens is daarop voortgebouwd volgens de gebruikelijke methodiek.

Participatie variant 2: overzicht van de uitkomsten

De variant op basis van de gecombineerde maatstaven bijstandsonvangers en loonkostensubsidie is onderstaand samengevat.

Tabel 127 Samenvatting variant 2 participatie

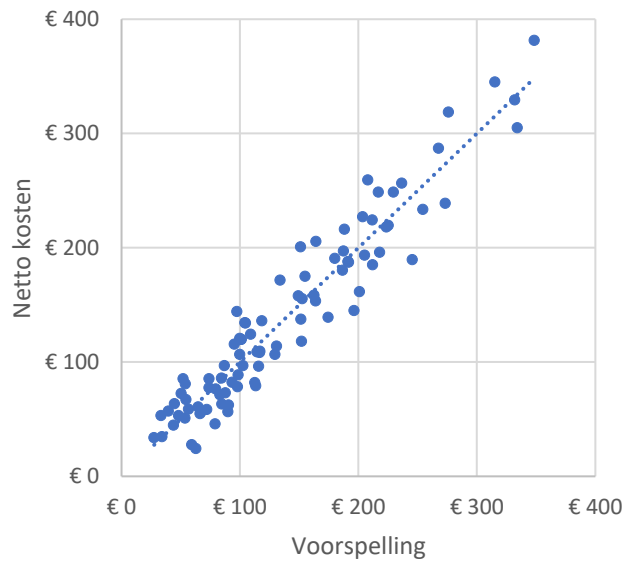
Maatstaf	Verdeelt	Cum. r ²	Cum. AIC
Inwoners	-21%		
Bijstandsonvangers en loonkostensubsidie samen	57%	85%	625
Doelgroepregister gemeentelijke doelgroep	12%	85%	627
Gebruik specialistische GGZ	27%	89%	601
Ervaren gezondheid met drempel	16%	90%	598
Kernen maal inwoners	5%	90%	594
Omgevingsadressendichtheid	16%	91%	592
Banen	-13%	91%	589

Dit model lijkt sterk op het basismodel: de maatstaf jongeren met armoederisico is niet meer opgenomen, en de gewichten van de andere maatstaven zijn dan ook iets aangepast.

In de figuur hiernaast is voor elk van de gemeenten in de regressieanalyse getoond hoe de voorspelling van het model en de kosten per inwoner zich tot elkaar verhouden. Zoals verwacht kan worden bij een verklaringsgraad van 91%, sluit de voorspelling zeer goed op de kosten aan.

Participatie variant 2: aandachtspunten ten opzichte van het beoordelingskader

In onderstaande tabel vatten we kort samen hoe het basismodel zich verhoudt tot het beoordelingskader. We hebben in het overzicht alleen onderdelen van het beoordelingskader opgenomen die in potentie verschillen tussen de varianten.



Figuur 106 Verhouding voorspelling model variant 2 participatie tot kosten voor steekproefgemeenten

Tabel 128 Aandachtspunten participatie variant 2 t.o.v. het beoordelingskader

Criterion	Toelichting
Kostenoriëntatie	Verklaringsgraad van 91%: zeer hoog
Globaal	<ul style="list-style-type: none"> De maatstaf kernen heeft slechts in enkele gemeenten een significant effect De maatstaven bijstandsontvangers, loonkostensubsidie en doelgroepregister zijn erg direct gerelateerd aan de kosten en hebben daarmee een risico op een bestedingsverplichting
Objectief	<ul style="list-style-type: none"> Gewicht bijstandsontvangers lager dan € 5000
Stabiel	<ul style="list-style-type: none"> Aandachtspunt ivm dynamiek bijstandsontvangers, doelgroepregister en banen 317 gemeenten fluctueren meer dan 5%
Flexibel	<ul style="list-style-type: none"> Een deel van de maatstaven lijkt niet gerelateerd aan de dynamiek van de kosten (zie ook onder bij plausibel)
Plausibel	<ul style="list-style-type: none"> Negatief gewicht per inwoner Aantal kernen en omgevingsadressendichtheid zijn niet goed uitlegbaar
Uitschieters	<ul style="list-style-type: none"> Voor 95% van de gemeenten wijkt de voorspelling minder dan € 49,62 per inwoner af van de kosten. Dat is 31% van het gemiddelde bedrag per inwoner
# maatstaven	8 maatstaven (loonkostensubsidie en bijstandsontvangers samengenomen)
Validatie	Vergelijkbaar met variant 1: <ul style="list-style-type: none"> Zeer klein risico op overfitting op basis van interne validatie (gemiddeld $r^2=91%$ voorspeld door model en $r^2=88%$ voorspeld door kleinere dataset) Zeer klein risico op overfitting op basis van lv3-validatie ($r^2=53%$ voor lv3 steekproef en $r^2=49%$ voor lv3 alle gemeenten) Verklaringsgraad voor data 2018 89%: beperkt lager dan de 91% uit 2017

Participatie variant 2: inzicht in verschillen per grootteklasse

Drie grootteklassen hebben gemiddeld een negatief aansluitverschil. Hier is geen collectief effect in zichtbaar, en de verschillen binnen elke groep zijn groot.

Tabel 129 Inzicht in verschillen per grootteklasse voor participatie variant 2

Grootteklasse	Aantal in steekproef	Gemiddelde verschil voorspelling en kosten per inwoner	Grootste verschil negatief	Grootste verschil positief
0 – 20.000	18	€ -4,14	€ -32,66	€ 34,81
20.000 – 50.000	36	€ 0,06	€ -49,01	€ 39,05
50.000 – 100.000	15	€ -3,39	€ -40,97	€ 35,62
100.000 – 250.000	18	€ 3,90	€ -50,95	€ 56,43
250.000+	4	€ -2,42	€ -32,53	€ 29,63

Q.3 Participatie variant 3: afkappen na drie maatstaven en gewicht per inwoner op nul forceren

In dit model is het gewicht per inwoner op 0 geforceerd om het negatieve gewicht op te lossen. Daarnaast zijn in het model alleen de eerste drie¹⁶⁸ maatstaven van variant 2 toegelaten.

Participatie variant 3: overzicht van de uitkomsten

De variant die tegemoetkomt aan alle randvoorwaarden die geformuleerd zijn voor het cluster participatie is onderstaand samengevat.

Tabel 130 Samenvatting variant 3 participatie

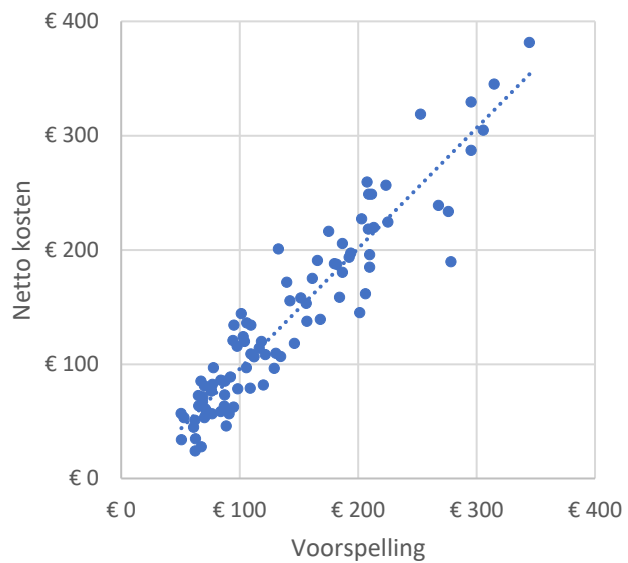
Maatstaf	Verdeelt	Cum. r ²	Cum. AIC
Inwoners	0%		
Bijstandsontvangers en loonkostensubsidie samen	74%	83%	632
Doelgroepregister gemeentelijke doelgroep	4%	84%	630
Gebruik specialistische GGZ	22%	88%	605

Dit model is een sterke vereenvoudiging ten opzichte van de eerdere varianten, terwijl de verklaringsgraad nog steeds hoog is.

¹⁶⁸ Door inwoners op nul te forceren, wordt de maatstaf inwoners niet in het model opgenomen. Vervolgens zijn de drie daarop volgende maatstaven meegenomen in het model (het model is afgekapt vóór ervaren gezondheid). Als ervaren gezondheid nog wel meegenomen wordt in de regressie, zorgt ook het op 0 forceren van het gewicht per inwoner er overigens ook voor dat deze maatstaf niet in het model opgenomen wordt.

Andersson Elffers Felix

In de figuur hiernaast is voor elk van de gemeenten in de regressieanalyse getoond hoe de voorspelling van het model en de kosten per inwoner zich tot elkaar verhouden. Er zijn voor enkele gemeenten grotere aansluitverschillen zichtbaar dan in de eerdere varianten, maar over het algemeen sluit de voorspelling van het model goed aan op de kosten.



Figuur 107 Verhouding voorspelling model variant 3 participatie tot kosten voor steekproefgemeenten

Participatie variant 3: aandachtspunten ten opzichte van het beoordelingskader

In onderstaande tabel vatten we kort samen hoe het basismodel zich verhoudt tot het beoordelingskader. We hebben in het overzicht alleen onderdelen van het beoordelingskader opgenomen die in potentie verschillen tussen de varianten.

Tabel 131 Aandachtspunten ten opzichte van het beoordelingskader participatie variant 3

criterium	Toelichting
Kostenoriëntatie	Verklaringsgraad van 88%: lager dan de andere varianten, maar nog steeds hoog
Globaal	— De maatstaven bijstandsonvangers, loonkostensubsidie en doelgroepregister zijn erg direct gerelateerd aan de kosten en hebben daarmee een risico op een bestedingsverplichting
Objectief	— Gewicht bijstandsonvangers lager dan € 5000
Stabiel	— Aandachtspunt ivm dynamiek bijstandsonvangers en doelgroepregister — 196 gemeenten fluctueren meer dan 5%
Flexibel	— De maatstaven zijn gerelateerd aan de dynamiek van de kosten
Plausibel	— Inhoudelijk goed uitlegbaar model
Uitschieters	— Voor 95% van de gemeenten wijkt de voorspelling minder dan € 55,44 per inwoner af van de kosten. Dat is 34% van het gemiddelde bedrag per inwoner
# maatstaven	3 maatstaven (loonkostensubsidie en bijstandsonvangers samengenomen)
Validatie	Validaties geven uitstekende resultaten: <ul style="list-style-type: none"> — Verwaarloosbaar risico op overfitting op basis van interne validatie (gemiddeld $r^2=88%$ voorspeld door model en $r^2=87%$ voorspeld door kleinere dataset) — Verwaarloosbaar risico op overfitting op basis van lv3-validatie ($r^2=54%$ voor lv3 steekproef en $r^2=54%$ voor lv3 alle gemeenten) — Verklaringsgraad voor data 2018 89%: iets hoger dan de 88% uit 2017

Participatie variant 3: inzicht in verschillen per grootteklasse

Drie grootteklassen hebben gemiddeld een negatief aansluitverschil. Hier is geen collectief effect in zichtbaar, en de verschillen binnen elke groep zijn groot. Bij de G4 valt op dat, mede door het zeer beperkte aantal gemeenten in deze groep, het gemiddelde sterk negatief lijkt te worden doordat er geen sterk positieve uitschieter aanwezig is. Niet alle G4-gemeenten hebben echter een negatief aansluitverschil, dus er is geen sprake van een 'G4-effect'.

Tabel 132 Inzicht in verschillen per grootteklasse participatie variant 3

Grootteklasse	Aantal in steekproef	Gemiddelde verschil voorspelling en kosten per inwoner	Grootste verschil negatief	Grootste verschil positief
0 – 20.000	18	€ 4,37	€ -36,87	€ 40,19
20.000 – 50.000	36	€ -0,26	€ -67,50	€ 43,31
50.000 – 100.000	15	€ -4,23	€ -31,38	€ 29,29
100.000 – 250.000	18	€ 7,41	€ -51,26	€ 89,26
250.000+	4	€ -22,10	€ -36,36	€ 1,17

Q.4 Participatie: variant zonder bijstandsontvangers

In het onderzoek is ook onderzocht of het mogelijk was om voor participatie een model zonder bijstandsontvangers te maken. Onderstaand is het basismodel opgenomen dat dan volgt.

Tabel 133 Samenvatting variant participatie zonder bijstandsontvangers

Maatstaf	Verdeelt	Cum. r ²	Cum. AIC
Inwoners	-65%		
Jongeren met armoederisico	45%	82%	642
Huishouden onder lage inkomensgrens	42%	86%	620
Meerjarig hoge kosten (top 15%)	32%	87%	614
Gebruik specialistische GGZ	16%	89%	607
Kernen maal inwoners	5%	89%	606
Doelgroepregister gemeentelijke doelgroep	10%	89%	605
Omgevingsadressendichtheid	15%	90%	604

Hoewel de verklaringsgraad van het basismodel hoog is, heeft de stuurgroep besloten deze route niet verder uit te werken:

- De maatstaf bijstandsontvangers wordt vervangen door **huishoudens onder de lage inkomensgrens** (een groep die sterk overlapt met bijstandsontvangers) en **jongeren met armoederisico** (de kinderen uit deze gezinnen). Wegens de grote overlap tussen de groepen is niet duidelijk of deze maatstaf de prikkelwerking oplost.
- De maatstaf **jongeren met armoederisico** wordt als eerste toegevoegd, maar is slecht uitlegbaar met zo'n hoog gewicht.

Andersson Elffers Felix

- Ook de maatstaf **meerjarig hoge zorgkosten** wordt vroeg ingevoegd, terwijl deze deels ook gerelateerd is aan hoge zorgkosten van ouderen. Ook deze maatstaf is dus slecht uitlegbaar als belangrijke maatstaf in het model.
- Het model heeft een **zeer groot negatief gewicht per inwoner**; de verklaringsgraad neemt naar verwachting fors af als deze op nul geforceerd wordt.

De aansluitverschillen die in het model komen door de maatstaf bijstandsonvangers niet op te nemen, worden dus gecompenseerd door niet-plausibele maatstaven.

R Varianten model Wmo

In deze bijlage lichten we de varianten van het model Wmo toe. De varianten worden met een vaste opbouw gepresenteerd:

- overzicht van de uitkomsten van de regressieanalyse
- aandachtspunten van de variant ten opzichte van het beoordelingskader
- inzicht in afwijkingen per grootteklasse.

R.1 Wmo variant 1: Basismodel

Het basismodel is het model dat uit een ‘technische’ regressie komt: er zijn geen bijstellingen gedaan in de regressie. Alleen als een maatstaf met het verkeerde teken¹⁶⁹ in het model komt, wordt hij niet toegestaan.

Wmo variant 1: overzicht van de uitkomsten

Het basismodel is in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 134 Samenvatting basismodel Wmo

Maatstafnaam	Verdeelt	Cum. r ²	Cum. AIC
Inwoners	-63%		
Huishouden met laag inkomen 1,2,3 deciel (drempel)	7%	62%	654
Inwoners 75 - 85 jaar	66%	69%	637
Klantenpotentieel regionaal	21%	73%	626
Laag opleidingsniveau (CBS definitie)	36%	75%	623
Bijstandsontvangers (huishoudens 3-jarig gemiddelde)	22%	76%	620
Kernen maal inwoners	4%	77%	619
Gebruik specialistische GGZ	8%	77%	619

Gezien de beperkte daling in AIC hebben de laatste twee maatstaven statistisch gezien weinig toegevoegde waarde.

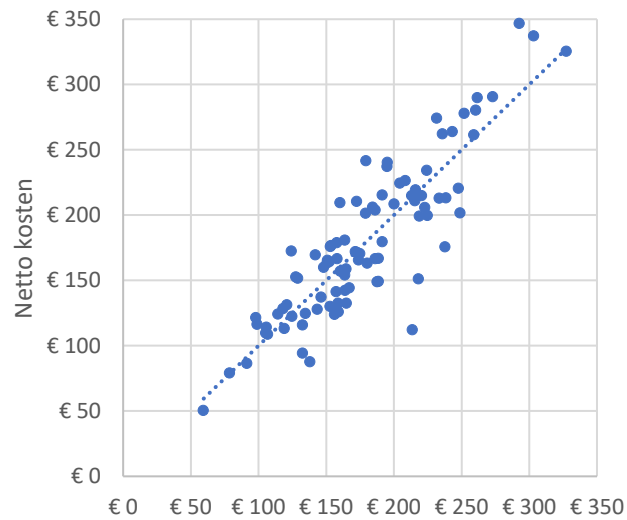
¹⁶⁹ In de maatstaven set is een beschrijving opgenomen van de verwachte dynamiek van een maatstaf. Deze dynamiek bepaalt met welk teken een maatstaf in het model zou moeten komen.

Andersson Elffers Felix

In de figuur hiernaast is voor elk van de gemeenten in de regressieanalyse getoond hoe de voorspelling van het model en de kosten per inwoner zich tot elkaar verhouden. Voor de meeste gemeenten sluit de voorspelling redelijk goed op de kosten aan.

Wmo variant 1: aandachtspunten ten opzichte van het beoordelingskader

In onderstaande tabel vatten we kort samen hoe het basismodel zich verhoudt tot het beoordelingskader. We hebben in het overzicht alleen onderdelen van het beoordelingskader opgenomen die in potentie verschillen tussen de varianten.



Figuur 108 Verhouding voorspelling basismodel Wmo tot kosten voor steekproefgemeenten

Tabel 135 Aandachtspunten ten opzichte van het beoordelingskader voor het Wmo basismodel

criterium	Toelichting
Kostenoriëntatie	Verklaringsgraad van 77%: relatief hoog voor Wmo
Globaal	<ul style="list-style-type: none"> De maatstaf kernen heeft slechts in enkele gemeenten een significant effect
Objectief	<ul style="list-style-type: none"> Het opgetelde gewicht bijstandsonvangers is in combinatie met participatie hoger dan € 5000 Mogelijk negatieve prikkel door ontbreken loonkostensubsidie
Stabiel	<ul style="list-style-type: none"> 40 gemeenten fluctueren meer dan 5%
Flexibel	<ul style="list-style-type: none"> De dynamiek van de maatstaf bijstandsonvangers is niet gerelateerd aan de kosten voor Wmo
Plausibel	<ul style="list-style-type: none"> Negatief gewicht per inwoner Een groot gedeelte van het budget wordt met ouderen verdeeld, en de groep 75 – 85 ligt daarin minder voor de hand Aantal kernen is uitlegbaar, maar niet heel intuïtief
Uitschieters	<ul style="list-style-type: none"> Voor 95% van de gemeenten wijkt de voorspelling minder dan € 58,3 per inwoner af van de kosten. Dat is 32% van het gemiddelde bedrag per inwoner
# maatstaven	8 maatstaven
Validatie	<ul style="list-style-type: none"> Enig risico op overfitting op basis van interne validatie (gemiddeld $r^2=77%$ voorspeld door model en $r^2=71%$ voorspeld door kleinere dataset) Schijnbaar sterk risico op overfitting op basis van lv3-validatie ($r^2=50%$ voor lv3 steekproef en $r^2=28%$ voor lv3 alle gemeenten). Dit lijkt echter vooral veroorzaakt te worden door een aantal niet-plausibele waarden in de lv3 voor niet-steekproefgemeenten. Verklaringsgraad voor data 2018 70%: duidelijk lager dan de 77% uit 2017

Wmo variant 1: inzicht in verschillen per grootteklasse

Op de gemeenten tussen de 50.000 en 100.000 inwoners na hebben alle grootteklassen gemiddeld een negatief aansluitverschil. Hier is geen collectief effect in zichtbaar, en de verschillen binnen elke groep zijn groot.

Tabel 136 Inzicht in verschillen per grootteklasse voor het Wmo basismodel

Grootteklasse	Aantal in steekproef	Gemiddelde verschil voorspelling en kosten per inwoner	Grootste verschil negatief	Grootste verschil positief
0 – 20.000	18	€ -1,22	€ -48,88	€ 101,98
20.000 – 50.000	36	€ -0,57	€ -44,80	€ 62,45
50.000 – 100.000	15	€ 10,24	€ -21,30	€ 39,74
100.000 – 250.000	18	€ -4,53	€ -61,71	€ 67,41
250.000+	4	€ 1,71	€ -53,76	€ 25,34

De verschillen tussen gemeenten die wel of geen centrumgemeente zijn voor maatschappelijke opvang en beschermd wonen laten geen afwijkend patroon zien.

Tabel 137 Centrumgemeente vs. geen centrumgemeente

Centrumgemeente	Aantal in steekproef	Gemiddelde verschil voorspelling en kosten per inwoner	Grootste verschil negatief	Grootste verschil positief
Ja	27	€ -0,35	€ -61,71	€ 67,41
Nee	64	€ 1,58	€ -48,88	€ 101,98

R.2 Wmo variant 2: Uniforme definitie lage inkomens en geen bijstandsontvangers

In Variant 2 zijn de maatstaven toegelaten die in het basismodel terugkomen met uitzondering van de maatstaf bijstandsontvangers. Daarnaast is de definitie van de lageinkomensmaatstaf gewijzigd naar de decielen 2 t/m 4.

Wmo variant 2: overzicht van de uitkomsten

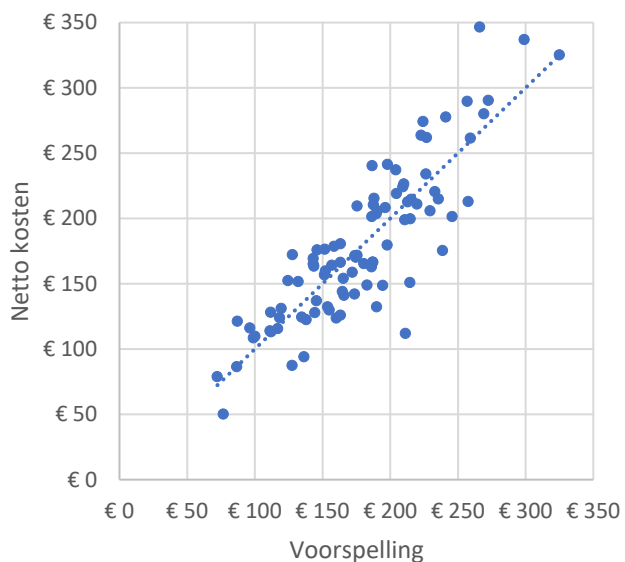
De maatstaven van variant 2 zijn in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 138 Samenvatting Wmo variant 2

Maatstaf	Verdeelt	Cum. r ²	Cum. AIC
Inwoners	-64%		
Huishouden met laag inkomen 2,3,4 deciel met drempel	36%	61%	657
Klantenpotentieel regionaal	29%	63%	653
Inwoners 75 - 85 jaar	63%	73%	627
Laag opleidingsniveau (CBS definitie)	23%	74%	627
Gebruik specialistische GGZ	10%	74%	627
Kernen maal inwoners	3%	75%	626

Gezien de beperkte daling in AIC hebben de maatstaven vanaf het laag opleidingsniveau statistisch gezien weinig toegevoegde waarde.

In de figuur hiernaast is voor elk van de gemeenten in de regressieanalyse getoond hoe de voorspelling van het model en de kosten per inwoner zich tot elkaar verhouden. De figuur is redelijk vergelijkbaar met het basismodel.



Figuur 139 Verhouding voorspelling model variant 2 t/m de kosten voor steekproefgemeenten

Wmo variant 2: aandachtspunten ten opzichte van het beoordelingskader

In onderstaande tabel vatten we kort

samen hoe het basismodel zich verhoudt tot het beoordelingskader. We hebben in het overzicht alleen onderdelen van het beoordelingskader opgenomen die in potentie verschillen tussen de varianten.

Tabel 139 Aandachtspunten t.o.v. het beoordelingskader voor Wmo variant 2

Criterium	Toelichting
Kostenoriëntatie	Verklaringsgraad van 75%: uitstekend voor Wmo
Globaal	— De maatstaf kernen heeft slechts in enkele gemeenten een significant effect
Objectief	— Geen aandachtspunten
Stabiel	— 29 gemeenten fluctueren meer dan 5%

Flexibel	<ul style="list-style-type: none"> De dynamiek van de maatstaven hangt redelijk samen met de dynamiek van de kosten
Plausibel	<ul style="list-style-type: none"> Negatief gewicht per inwoner Een groot gedeelte van het budget wordt met ouderen verdeeld, en de groep 75 – 85 ligt daarin minder voor de hand Aantal kernen is uitlegbaar, maar niet heel intuïtief
Uitschieters	<ul style="list-style-type: none"> Voor 95% van de gemeenten wijkt de voorspelling minder dan € 61,03 per inwoner af van de kosten. Dat is 33% van het gemiddelde bedrag per inwoner
# maatstaven	7 maatstaven
Validatie	<p>Vergelijkbaar met variant 1:</p> <ul style="list-style-type: none"> Enig risico op overfitting op basis van interne validatie (gemiddeld $r^2=75%$ voorspeld door model en $r^2=70%$ voorspeld door kleinere dataset) Schijnbaar sterk risico op overfitting op basis van lv3-validatie ($r^2=47%$ voor lv3 steekproef en $r^2=28%$ voor lv3 alle gemeenten). Dit lijkt echter vooral veroorzaakt te worden door een aantal niet-plausibele waarden in de lv3 voor niet-steekproefgemeenten. Verklaringsgraad voor data 2018 68%: duidelijk lager dan de 75% uit 2017

Wmo variant 2: inzicht in verschillen per grootteklasse

Op de gemeenten tussen de 50.000 en 100.000 inwoners na hebben alle grootteklassen gemiddeld een negatief aansluitverschil. Hier is geen collectief effect in zichtbaar, en de verschillen binnen elke groep zijn groot. Bij de G4 wordt het grote aansluitverschil veroorzaakt door de gemeente met de grootste negatieve afwijking: bij de andere gemeenten zijn de aansluitverschillen veel kleiner en voor de helft van de G4 positief.

Tabel 140 Inzicht in verschillen per grootteklasse voor Wmo variant 2

Grootteklasse	Aantal in steekproef	Gemiddelde verschil voorspelling en kosten per inwoner	Grootste verschil negatief	Grootste verschil positief
0 – 20.000	18	€ -2,19	€ -44,21	€ 99,61
20.000 – 50.000	36	€ -1,32	€ -53,43	€ 63,57
50.000 – 100.000	15	€ 13,99	€ -15,08	€ 57,94
100.000 – 250.000	18	€ -3,00	€ -49,66	€ 63,94
250.000+	4	€ -12,30	€ -80,09	€ 25,07

De verschillen tussen gemeenten die wel of geen centrumgemeente zijn voor maatschappelijke opvang en beschermd wonen vertonen geen sterk afwijkend patroon. De eerdergenoemde G4-gemeente met een groot negatief aansluitverschil weegt ook bij de centrumgemeenten als geheel zwaar mee.

Tabel 141 Centrumgemeente versus geen centrumgemeente

Centrumgemeente	Aantal in steekproef	Gemiddelde verschil voorspelling en kosten per inwoner	Grootste verschil negatief	Grootste verschil positief
Ja	27	€ -5,98	€ -80,09	€ 63,94
Nee	64	€ 3,29	€ -53,43	€ 99,61

R.3 Wmo variant 3: inwoners 75 – 85 vervangen door 75+

De maatstaf inwoners van 75 – 85 ligt niet voor de hand als niet ook inwoners 85+ opgenomen zijn. Zeker in het licht van de beweging om langer thuis te blijven wonen, roept dit vragen op met betrekking tot de toekomstbestendigheid van het model. Daarom is in variant 3 de maatstaf inwoners 75 – 85 vervangen door de maatstaf inwoners 75+.

Wmo variant 3: overzicht van de uitkomsten

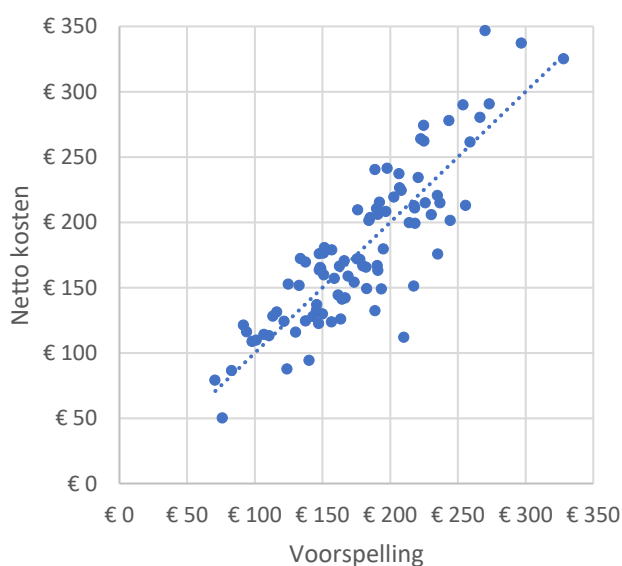
De maatstaven van variant 3 zijn in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 142 Samenvatting Wmo variant 3

Maatstaf	Verdeelt	Cum. r^2	Cum. AIC
Inwoners	-64%		
Huishouden met laag inkomen 2,3,4 deciel met drempel	35%	61%	657
Klantenpotentieel regionaal	28%	63%	653
Inwoners 75+	60%	73%	628
Laag opleidingsniveau (CBS definitie)	27%	74%	627
Gebruik specialistische GGZ	11%	74%	626
Kernen maal inwoners	3%	75%	625

Gezien de beperkte daling in AIC hebben de laatste drie maatstaven statistisch gezien weinig toegevoegde waarde.

In de figuur hiernaast is voor elk van de gemeenten in de regressieanalyse getoond hoe de voorspelling van het model en de kosten per inwoner zich tot elkaar verhouden. De figuur lijkt sterk op de eerdere varianten.



Figuur 110 Verhouding voorspelling model variant 3 Wmo tot kosten voor steekproefgemeenten

Wmo variant 3: aandachtspunten ten opzichte van het beoordelingskader

In onderstaande tabel vatten we kort samen hoe het basismodel zich verhoudt tot het beoordelingskader. We hebben in het overzicht alleen onderdelen van het beoordelingskader opgenomen die in potentie verschillen tussen de varianten.

Tabel 143 Aandachtspunten t.o.v. het beoordelingskader voor Wmo variant 3

Criterion	Toelichting
Kostenoriëntatie	Verklaringsgraad van 75%
Globaal	— De maatstaf kernen heeft slechts in enkele gemeenten een significant effect
Objectief	— Geen aandachtspunten
Stabiel	— 27 gemeenten fluctueren meer dan 5%
Flexibel	— De dynamiek van de maatstaven hangt redelijk samen met de dynamiek van de kosten
Plausibel	<ul style="list-style-type: none"> — Negatief gewicht per inwoner — Een groot gedeelte van het budget wordt met ouderen verdeeld — Aantal kernen is uitlegbaar, maar niet heel intuïtief
Uitschieters	— Voor 95% van de gemeenten wijkt de voorspelling minder dan € 60,61 per inwoner af van de kosten. Dat is 33% van het gemiddelde bedrag per inwoner
# maatstaven	7 maatstaven
Validatie	Vergelijkbaar met de eerdere varianten: <ul style="list-style-type: none"> — Enig risico op overfitting op basis van interne validatie (gemiddeld $r^2=76%$ voorspeld door model en $r^2=70%$ voorspeld door kleinere dataset) — Schijnbaar sterk risico op overfitting op basis van lv3-validatie ($r^2=46%$ voor lv3 steekproef en $r^2=27%$ voor lv3 alle gemeenten). Dit lijkt echter vooral veroorzaakt te worden door een aantal niet-plausibele waarden in de lv3 voor niet-steekproefgemeenten. — Verklaringsgraad voor data 2018 68%: duidelijk lager dan de 75% uit 2017

Wmo variant 3: inzicht in verschillen per grootteklasse

Het patroon per grootteklasse is sterk vergelijkbaar met variant 2.

Tabel 144 Inzicht in verschillen per grootteklasse voor Wmo variant 3

Grootteklasse	Aantal in steekproef	Gemiddelde verschil voorspelling en kosten per inwoner	Grootste verschil negatief	Grootste verschil positief
0 – 20.000	18	€ -3,12	€ -38,25	€ 98,52
20.000 – 50.000	36	€ -1,48	€ -51,10	€ 60,04
50.000 – 100.000	15	€ 15,54	€ -14,68	€ 56,82
100.000 – 250.000	18	€ -3,51	€ -48,99	€ 66,77
250.000+	4	€ -10,56	€ -76,09	€ 23,66

Dit geldt ook voor de verschillen tussen gemeenten die wel of geen centrumgemeente zijn voor maatschappelijke opvang en beschermd wonen.

Tabel 145 Centrumgemeente vs. geen centrumgemeente

Centrumgemeente	Aantal in steekproef	Gemiddelde verschil voorspelling en kosten per inwoner	Grootste verschil negatief	Grootste verschil positief
Ja	27	€ -5,10	€ -76,09	€ 66,77
Nee	64	€ 2,96	€ -51,10	€ 98,52

R.4 Wmo variant 4: Variant 3 met gewicht inwoners op nul geforceerd en cosmetische drempel voor 75+ en opleidingsniveau

Alle eerdere varianten hebben een sterk negatief gewicht per inwoner. We hebben onderzocht of het mogelijk was dit op te lossen met cosmetische drempels. Dit bleek niet het geval te zijn: het gewicht per inwoner bleef negatief, ook als voor alle relevante maatstaven in het model cosmetische drempels geïntroduceerd werden. In Variant 4 hebben we daarom het gewicht per inwoners op nul geforceerd met dezelfde maatstaven (met cosmetische drempel).

Wmo variant 4: overzicht van de uitkomsten

De maatstaven van variant 4 zijn in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 146 Samenvatting Wmo variant 4

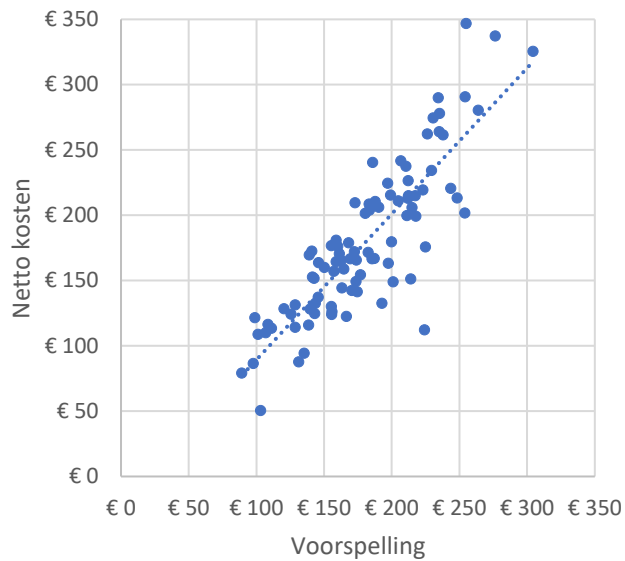
Maatstaf	Verdeelt	Cum. r ²	Cum. AIC
Inwoners	0%		
Huishouden met laag inkomen 2,3,4 deciel met drempel	47%	60%	656
Gebruik specialistische GGZ	3%	63%	651
Inwoners 75+ (drempel)	28%	65%	648
Klantenpotentieel regionaal	22%	72%	630

Door het gewicht per inwoner op nul te forceren, blijven er slechts vier maatstaven over.

In de figuur hiernaast is voor elk van de gemeenten in de regressieanalyse getoond hoe de voorspelling van het model en de kosten per inwoner zich tot elkaar verhouden. Hoewel de afwijkingen gemiddeld wel groter zijn dan bij de eerdere varianten, is op hoofdlijnen nog hetzelfde patroon zichtbaar.

Wmo variant 4: aandachtspunten ten opzichte van het beoordelingskader

In onderstaande tabel vatten we kort samen hoe het basismodel zich verhoudt tot het beoordelingskader. We hebben in het overzicht alleen onderdelen van het beoordelingskader opgenomen die in potentie verschillen tussen de varianten.



Figuur 111 Verhouding voorspelling model variant 4 Wmo tot kosten voor steekproefgemeenten

Tabel 147 Aandachtspunten t.o.v. het beoordelingskader voor Wmo variant 4

Criterion	Variant 1: basismodel
Kostenoriëntatie	Verklaringsgraad van 72%
Globaal	— Geen aandachtspunten
Objectief	— Geen aandachtspunten
Stabiel	— 11 gemeenten fluctueren meer dan 5%
Flexibel	— De dynamiek van de maatstaven hangt slechts samen met de dynamiek van een gedeelte van de kosten (Wmo is breder dan ouderen)
Plausibel	— Aantal kernen is uitlegbaar, maar niet heel intuïtief
Uitschieters	— Voor 95% van de gemeenten wijkt de voorspelling minder dan € 63,25 per inwoner af van de kosten. Dat is 34% van het gemiddelde bedrag per inwoner
# maatstaven	4 maatstaven
Validatie	Vergelijkbaar met de eerdere varianten <ul style="list-style-type: none"> — Enig risico op overfitting op basis van interne validatie (gemiddeld $r^2=75%$ voorspeld door model en $r^2=69%$ voorspeld door kleinere dataset) — Schijnbaar sterk risico op overfitting op basis van Iv3-validatie ($r^2=44%$ voor Iv3 steekproef en $r^2=32%$ voor Iv3 alle gemeenten). Dit lijkt echter vooral veroorzaakt te worden door een aantal niet-plausibele waarden in de Iv3 voor niet-steekproefgemeenten. — Verklaringsgraad voor data 2018 68%: lager dan de 72% uit 2017

Wmo variant 4: inzicht in verschillen per grootteklasse

Ook in dit geval wordt het grote aansluitverschil van de G4 veroorzaakt door één sterk afwijkende gemeente.

Tabel 148 Inzicht in verschillen per grootteklasse voor Wmo variant 4

Grootteklasse	Aantal in steekproef	Gemiddelde verschil voorspelling en kosten per inwoner	Grootste verschil negatief	Grootste verschil positief
0 – 20.000	18	€ 3,90	€ -36,32	€ 112,49
20.000 – 50.000	36	€ -2,60	€ -60,51	€ 53,28
50.000 – 100.000	15	€ 15,07	€ -20,63	€ 60,65
100.000 – 250.000	18	€ -1,33	€ -55,17	€ 63,27
250.000+	4	€ -15,63	€ -91,31	€ 33,72

De verschillen tussen gemeenten die wel of geen centrumgemeente zijn voor maatschappelijke opvang en beschermd wonen vertonen een vergelijkbaar patroon als bij variant 2.

Tabel 149 Centrumgemeente versus geen centrumgemeente

Centrumgemeente	Aantal in steekproef	Gemiddelde verschil voorspelling en kosten per inwoner	Grootste verschil negatief	Grootste verschil positief
Ja	27	€ -6,75	€ -91,31	€ 63,27
Nee	64	€ 4,16	€ -60,51	€ 112,49

R.5 Wmo variant 5: variant 3 met gewicht inwoners op nul en semi-cosmetische drempels voor opleidingsniveau en ouderen

Om het effect van het op nul zetten van het gewicht per inwoner te verkleinen, hebben we in Variant 5 semi-cosmetische drempels gehanteerd voor het aantal inwoners 75+ en opleidingsniveau en vervolgens het gewicht van het aantal inwoners op nul geforceerd. De drempel voor inwoners 75+ is gelegd op 6% van het aantal inwoners. Van alle gemeenten komen er 13 onder deze drempel uit. Voor opleidingsniveau wordt een drempel van 10% van het aantal inwoners gehanteerd. Van alle gemeenten komen er 2 onder de deze drempel uit.

Wmo variant 5: overzicht van de uitkomsten

De maatstaven van variant 5 zijn onderstaand weergegeven.

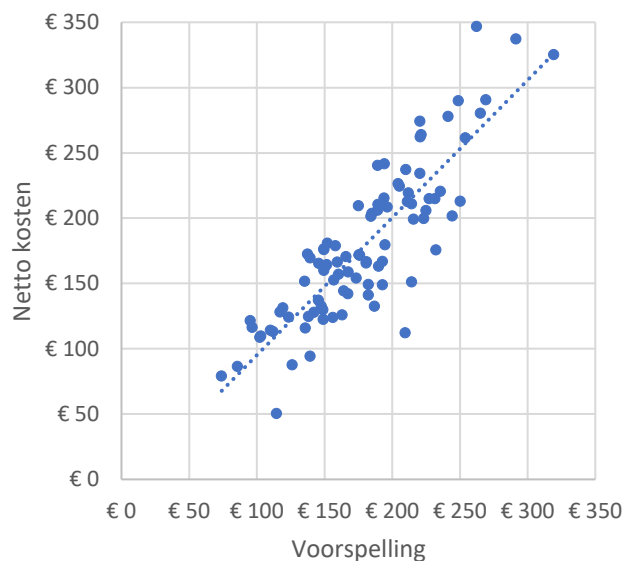
Tabel 150 Samenvatting Wmo variant 5

Maatstaf	Verdeelt	Cum. r^2	Cum. AIC
Inwoners	0%		
Huishouden met laag inkomen 2,3,4 deciel met drempel	33%	60%	656
Gebruik specialistische GGZ	9%	63%	651
Inwoners 75+ (semi-cosmetische drempel)	15%	66%	646
Klantenpotentieel regionaal	27%	72%	630
Laag opleidingsniveau (CBS definitie), semi-cosmetische drempel	14%	73%	629
Kernen maal inwoners	3%	74%	628

In de figuur hiernaast is voor elk van de gemeenten in de regressieanalyse getoond hoe de voorspelling van het model en de kosten per inwoner zich tot elkaar verhouden. Ook hier is op hoofdlijnen hetzelfde patroon te zien als in de eerdere varianten.

Wmo variant 5: aandachtspunten ten opzichte van het beoordelingskader

In onderstaande tabel vatten we kort samen hoe het basismodel zich verhoudt tot het beoordelingskader. We hebben in het overzicht alleen onderdelen van het beoordelingskader opgenomen die in potentie verschillen tussen de varianten.



Figuur 112 Verhouding voorspelling model variant 5 Wmo tot kosten voor steekproefgemeenten

Tabel 151 Aandachtspunten t.o.v. het beoordelingskader

Criterium	Variant 1: basismodel
Kostenoriëntatie	Verklaringsgraad van 74%
Globaal	— Geen aandachtspunten
Objectief	— Geen aandachtspunten
Stabiel	— 25 gemeenten fluctueren meer dan 5%
Flexibel	— De dynamiek van de maatstaven hangt redelijk goed samen met de dynamiek van de kosten
Plausibel	— Er wordt relatief veel verdeeld via regionaal klantenpotentieel — Aantal kernen is uitlegbaar, maar niet heel intuïtief

Uitschieters	<ul style="list-style-type: none"> Voor 95% van de gemeenten wijkt de voorspelling minder dan € 62,12 per inwoner af van de kosten. Dat is 34% van het gemiddelde bedrag per inwoner
# maatstaven	6 maatstaven
Validatie	<p>Iets beter dan de eerder varianten:</p> <ul style="list-style-type: none"> Licht risico op overfitting op basis van interne validatie (gemiddeld $r^2=74%$ voorspeld door model en $r^2=68%$ voorspeld door kleinere dataset) Schijnbaar sterk risico op overfitting op basis van lv3-validatie ($r^2=44%$ voor lv3 steekproef en $r^2=28%$ voor lv3 alle gemeenten). Dit lijkt echter vooral veroorzaakt te worden door een aantal niet-plausibele waarden in de lv3 voor niet-steekproefgemeenten. Verklaringsgraad voor data 2018 68%: lager dan de 72% uit 2017, vergelijkbaar met andere varianten

Wmo variant 5: inzicht in verschillen per grootteklasse

Op de gemeenten tussen de 100.000 en 250.000 inwoners na hebben alle grootteklassen gemiddeld een negatief aansluitverschil. Hier is geen collectief effect in zichtbaar, en de verschillen binnen elke groep zijn groot. Ook in dit geval wordt de grote afwijking van de G4 veroorzaakt door één gemeente met een groot aansluitverschil.

Tabel 152 Inzicht in verschillen per grootteklassen voor Wmo variant 5

Grootteklasse	Aantal in steekproef	Gemiddelde verschil voorspelling en kosten per inwoner	Grootste verschil negatief	Grootste verschil positief
0 – 20.000	18	€ -1,34	€ -34,52	€ 97,84
20.000 – 50.000	36	€ -0,76	€ -50,68	€ 64,52
50.000 – 100.000	15	€ 13,62	€ -16,29	€ 54,83
100.000 – 250.000	18	€ -3,09	€ -53,54	€ 63,62
250.000+	4	€ -8,24	€ -83,89	€ 41,68

De verschillen tussen gemeenten die wel of geen centrumgemeente zijn voor maatschappelijke opvang en beschermd wonen hebben een vergelijkbaar patroon als bij variant 4.

Tabel 153 Centrumgemeente versus geen centrumgemeente

Centrumgemeente	Aantal in steekproef	Gemiddelde verschil voorspelling en kosten per inwoner	Grootste verschil negatief	Grootste verschil positief
Ja	27	€ -4,07	€ -83,89	€ 63,62
Nee	64	€ 3,14	€ -50,68	€ 97,84

R.6 Effect van de nieuwe definitie voor centrumfunctiemaatstaven

Als de regressie voor het bovenstaande Wmo-model gedaan wordt met de nieuwe definitie van de fysieke centrumfuncties in plaats van de bestaande, wordt het regionaal klantenpotentieel vervangen door de fysieke landelijke centrumfunctie. Dit heeft echter wel als effect dat de maatstaven laag opleidingsniveau en kernen maal inwoners niet meer opgenomen wordt en dat de verklaringsgraad daalt naar 70%. De stuurgroep heeft daarom besloten om voor Wmo de bestaande variabelen voor het regionale klantenpotentieel aan te houden.

S Varianten model jeugd

In deze bijlage lichten we de varianten van het model jeugd toe. De varianten worden met een vaste opbouw gepresenteerd:

- overzicht van de uitkomsten van de regressieanalyse
- aandachtspunten van de variant ten opzichte van het beoordelingskader
- inzicht in afwijkingen per grootteklasse.

S.1 Jeugd variant 1: Basismodel

Het basismodel is het model dat uit een ‘technische’ regressie komt: er zijn geen bijstellingen gedaan in de regressie. Alleen als een maatstaf met het verkeerde teken¹⁷⁰ in het model komt, wordt hij niet toegestaan.

Jeugd variant 1: overzicht van de uitkomsten

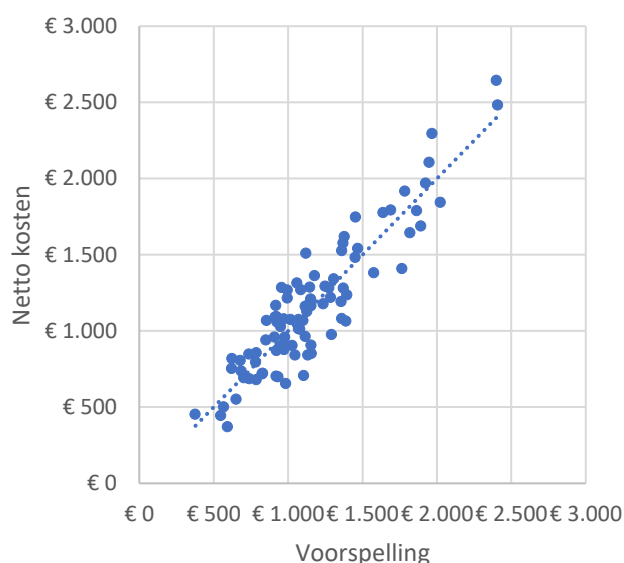
Het basismodel is in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 154 Samenvatting basismodel Jeugd

Maatstaf	Verdeelt	Cum. r^2	Cum. AIC
Inwoners 0 - 18 jaar	35%		
Uitkeringsontvangers	43%	74%	985
Bijstandsontvangers (personen)	19%	81%	961
Doelgroepregister totaal	16%	83%	950
Gestandaardiseerd inkomen (in 1000 euro) maal inwoners (drempel)	-12%	84%	948

¹⁷⁰ In de maatstaven set is een beschrijving opgenomen van de verwachte dynamiek van een maatstaf. Deze dynamiek bepaalt met welk teken een maatstaf in het model zou moeten komen.

In de figuur hiernaast is voor elk van de gemeenten in de regressieanalyse getoond hoe de voorspelling van het model en de kosten per inwoner zich tot elkaar verhouden. Zoals verwacht kan worden bij een verklaringsgraad van 84%, sluit de voorspelling goed op de kosten aan.



Figuur 113 Verhouding voorspelling basismodel jeugd tot kosten voor steekproefgemeenten

Jeugd variant 1: aandachtspunten ten opzichte van het beoordelingskader

In onderstaande tabel vatten we kort samen hoe het basismodel zich verhoudt tot het beoordelingskader. We hebben in het overzicht alleen onderdelen van het beoordelingskader opgenomen die in potentie verschillen tussen de varianten.

Tabel 155 Aandachtspunten t.o.v. het beoordelingskader voor het basismodel Jeugd

Criterion	Variant 1: basismodel
Kostenoriëntatie	Verklaringsgraad van 84%: zeer hoog voor jeugd
Globaal	— Geen aandachtspunten
Objectief	— Gewicht bijstandsontvangers opgeteld met participatie hoger dan € 5000
Stabiel	— 229 gemeenten fluctueren meer dan 5%
Flexibel	— De meeste maatstaven lijken niet gerelateerd aan de dynamiek van de kosten: participatiegerelateerde maatstaven zijn vaak conjunctuurgevoelig, terwijl dit niet geldt voor jeugdhulp
Plausibel	— De meeste maatstaven zijn slecht uitlegbaar voor jeugd
Uitschieters	— Voor 95% van de gemeenten wijkt de voorspelling minder dan € 71,21 per inwoner af van de kosten. Dat is 31% van het gemiddelde bedrag per inwoner
# maatstaven	5 maatstaven
Validatie	<ul style="list-style-type: none"> — Zeer klein risico op overfitting op basis van interne validatie (gemiddeld $r^2=83\%$ voorspeld door model en $r^2=81\%$ voorspeld door kleinere dataset) — Schijnbaar sterk risico op overfitting op basis van lv3-validatie ($r^2=71\%$ voor lv3 steekproef en $r^2=53\%$ voor lv3 alle gemeenten). Dit lijkt echter vooral veroorzaakt te worden door een aantal niet-plausibele waarden in de lv3 voor niet-steekproefgemeenten. — Verklaringsgraad voor data 2018 81%: iets lager dan de 84% uit 2017

Andersson Elffers Felix

Jeugd variant 1: inzicht in verschillen per grootteklasse

Het wisselt per grootteklasse wat het aansluitverschil is, maar er is geen collectief effect in zichtbaar. De verschillen binnen elke groep zijn groot. Het schijnbaar grote aansluitverschil bij de G4 wordt veroorzaakt door de gemeente met het grootste aansluitverschil.

Tabel 156 Inzicht in verschillen per grootteklasse basismodel Jeugd

Grootteklasse	Aantal in steekproef	Gemiddelde verschil voorspelling en kosten per inwoner	Grootste verschil negatief	Grootste verschil positief
0 – 20.000	18	€ 0,85	€ -63,10	€ 46,55
20.000 – 50.000	36	€ -1,21	€ -56,82	€ 76,99
50.000 – 100.000	15	€ 4,32	€ -38,68	€ 60,78
100.000 – 250.000	18	€ -9,78	€ -80,47	€ 70,01
250.000+	4	€ 19,85	€ -12,31	€ 67,79

S.2 Jeugd variant 2: Geen ‘participatiegerelateerde’ maatstaven

Variante 1 bevat veel ‘participatiegerelateerde’ maatstaven. Daarom hebben we conform bovenstaande randvoorwaarde variant 2 uitgewerkt, waarin deze niet zijn toegelaten.

Jeugd variant 2: overzicht van de uitkomsten

De maatstaven van variant 2 zijn in onderstaande tabel weergegeven.

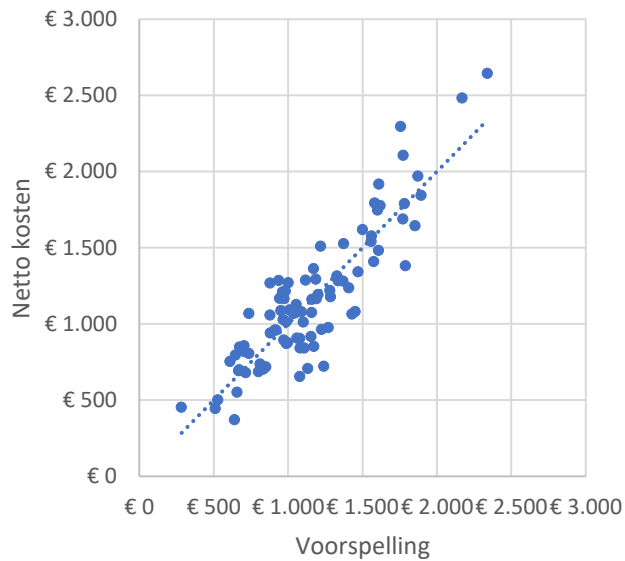
Tabel 157 Samenvatting jeugd variant 2

Maatstaf	Verdeelt	Cum. r^2	Cum. AIC
Inwoners 0 - 18 jaar	32%		
Huishouden met laag inkomen 2,3,4 deciel met drempel	33%	71%	995
Klantenpotentieel regionaal	13%	76%	979
Jongeren met armoederisico	16%	77%	979
Gestandaardiseerd inkomen (in 1000 euro) maal inwoners (drempel)	-15%	77%	979
Langdurig medicijngebruik met drempel	21%	78%	977

Andersson Elffers Felix

Gezien de beperkte daling in AIC hebben de maatstaven na klantenpotentieel statistisch gezien weinig toegevoegde waarde.

In de figuur hiernaast is voor elk van de gemeenten in de regressieanalyse getoond hoe de voorspelling van het model en de kosten per inwoner zich tot elkaar verhouden. Ook dit model sluit goed op de kosten aan, al zijn de verschillen uiteraard iets groter dan in het basismodel (gerelateerd aan de lagere verklaringsgraad).



Figuur 114 Verhouding voorspelling model variant 2 jeugd tot kosten voor steekproefgemeenten

Jeugd variant 2: aandachtspunten ten opzichte van het beoordelingskader

In onderstaande tabel vatten we kort samen hoe het basismodel zich verhoudt tot het beoordelingskader. We hebben in het overzicht alleen onderdelen van het beoordelingskader opgenomen die in potentie verschillen tussen de varianten.

Tabel 158 Aandachtspunten t.o.v. het beoordelingskader voor jeugd variant 2

criterium	Variant 1: basismodel
Kostenoriëntatie	Verklaringsgraad van 78%: goed voor jeugd
Globaal	— Geen aandachtspunten
Objectief	— Geen aandachtspunten
Stabiel	— 160 gemeenten fluctueren meer dan 5%
Flexibel	— Een deel van de maatstaven lijkt gerelateerd aan de kosten, voor een ander deel is deze dynamiek minder intuïtief
Plausibel	— Het model bevat relatief weinig jongerenmaatstaven, maar bijna de helft van het budget wordt wel met jongerenmaatstaven verdeeld.
Uitschieters	— Voor 95% van de gemeenten wijkt de voorspelling minder dan € 81,64 per inwoner af van de kosten. Dat is 35% van het gemiddelde bedrag per inwoner
# maatstaven	6 maatstaven
Validatie	iets slechter dan variant 1: <ul style="list-style-type: none"> — Licht risico op overfitting op basis van interne validatie (gemiddeld $r^2=77%$ voorspeld door model en $r^2=71%$ voorspeld door kleinere dataset) — Schijnbaar sterk risico op overfitting op basis van lv3-validatie ($r^2=65%$ voor lv3 steekproef en $r^2=50%$ voor lv3 alle gemeenten). Dit lijkt echter vooral veroorzaakt

te worden door een aantal niet-plausibele waarden in de lv3 voor niet-steekproefgemeenten.

- Verklaringsgraad voor data 2018 76%: iets lager dan de 78% uit 2017

Jeugd variant 2: inzicht in verschillen per grootteklasse

Er is een wisselend beeld over de aansluitverschillen per grootteklasse. De verschillen binnen elke groep zijn echter groot. Bij de G4 valt op dat er bij deze variant geen negatieve aansluitverschillen zijn. Er zijn echter wel G4-gemeenten waarvan het verschil met de voorspelling klein is.

Tabel 159 Inzicht in verschillen per grootteklasse jeugd variant 2

Grootteklasse	Aantal in steekproef	Gemiddelde verschil voorspelling en kosten per inwoner	Grootste verschil negatief	Grootste verschil positief
0 – 20.000	18	€ -3,82	€ -66,86	€ 79,97
20.000 – 50.000	36	€ -6,19	€ -85,67	€ 92,71
50.000 – 100.000	15	€ 10,53	€ -48,02	€ 70,26
100.000 – 250.000	18	€ -8,15	€ -59,81	€ 51,33
250.000+	4	€ 39,95	-	€ 79,67

S.3 Jeugd variant 3: Zelfde als variant 2, zonder maatstaf medicijngebruik

Variante 2 heeft als nadeel dat als laatste maatstaf gebruikers langdurig medicijngebruik is opgenomen. Van deze maatstaf heeft de Tweede Kamer eerder aangegeven dat hij bij voorkeur niet in de modellen opgenomen moet worden, en de maatstaf kent ook problemen met de definitie en de stabiliteit. Daarom hebben we variant 3 gemaakt, waarin de regressie één stap eerder is afgekapt

Jeugd variant 3: overzicht van de uitkomsten

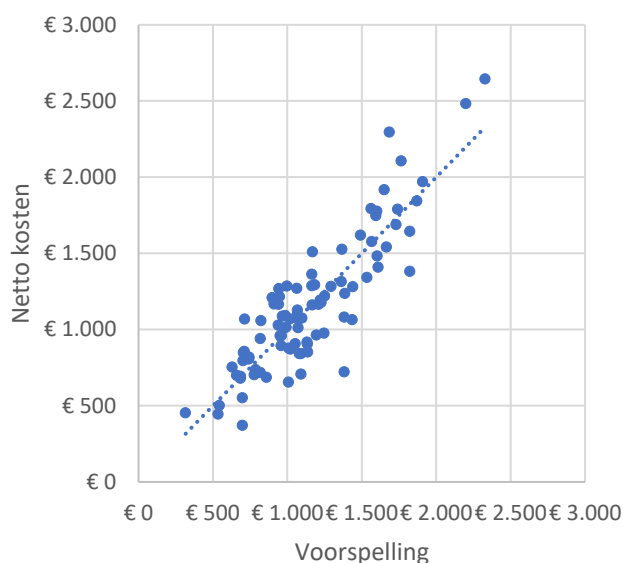
De maatstaven van variant 3 zijn in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 160 Samenvatting jeugd variant 3

Maatstaf	Verdeelt	Cum. r ²	Cum. AIC
Inwoners 0 - 18 jaar	28%		
Huishouden met laag inkomen 2,3,4 deciel met drempel	59%	71%	995
Klantenpotentieel regionaal	8%	76%	979
Jongeren met armoederisico	15%	77%	979
Gestandaardiseerd inkomen (in 1000 euro) maal inwoners (drempel)	-10%	77%	979

Gezien de beperkte daling in AIC hebben de laatste twee maatstaven statistisch gezien weinig toegevoegde waarde.

In de figuur hiernaast is voor elk van de gemeenten in de regressieanalyse getoond hoe de voorspelling van het model en de kosten per inwoner zich tot elkaar verhouden. Ten opzichte van variant 2 valt op dat vooral voor enkele gemeenten de voorspelling minder goed past op de kosten.



Figuur 115 Verhouding voorspelling model variant 3 jeugd tot kosten voor steekproefgemeenten

Jeugd variant 3: aandachtspunten ten opzichte van het beoordelingskader

In onderstaande tabel vatten we kort samen hoe het basismodel zich verhoudt tot het beoordelingskader. We hebben in het overzicht alleen onderdelen van het beoordelingskader opgenomen die in potentie verschillen tussen de varianten.

Tabel 161 Aandachtspunten ten opzichte van het beoordelingskader jeugd variant 3

Criterion	Variant 1: basismodel
Kostenoriëntatie	Verklaringsgraad van 77%: goed voor jeugd
Globaal	— Geen aandachtspunten
Objectief	— Geen aandachtspunten
Stabiel	— 12 gemeenten fluctueren meer dan 5%
Flexibel	— De dynamiek van de maatstaven is vergelijkbaar met de dynamiek van de kosten
Plausibel	— Het model bevat relatief weinig jongerenmaatstaven, maar bijna de helft van het budget wordt wel met jongerenmaatstaven verdeeld.
Uitschieters	— Voor 95% van de gemeenten wijkt de voorspelling minder dan € 82,77 per inwoner af van de kosten. Dat is 35% van het gemiddelde bedrag per inwoner
# maatstaven	6 maatstaven
Validatie	Vergelijkbaar met variant 2: <ul style="list-style-type: none"> — Enig risico op overfitting op basis van interne validatie (gemiddeld $r^2=78\%$ voorspeld door model en $r^2=72\%$ voorspeld door kleinere dataset)

- Schijnbaar sterk risico op overfitting op basis van lv3-validatie ($r^2=64\%$ voor lv3 steekproef en $r^2=48\%$ voor lv3 alle gemeenten). Dit lijkt echter vooral veroorzaakt te worden door een aantal niet-plausibele waarden in de lv3 voor niet-steekproefgemeenten.
- Verklaringsgraad voor data 2018 74%: iets lager dan de 77% uit 2017

Jeugd variant 3: inzicht in verschillen per grootteklasse

Het patroon over verschillende grootteklassen is vergelijkbaar met variant 2.

Tabel 162 Inzicht in verschillen per grootteklasse jeugd variant 3

Grootteklasse	Aantal in steekproef	Gemiddelde verschil voorspelling en kosten per inwoner	Grootste verschil negatief	Grootste verschil positief
0 – 20.000	18	€ -1,54	€ -63,70	€ 101,38
20.000 – 50.000	36	€ -7,58	€ -97,10	€ 112,09
50.000 – 100.000	15	€ 11,60	€ -49,94	€ 57,13
100.000 – 250.000	18	€ -9,38	€ -70,23	€ 45,34
250.000+	4	€ 48,91	-	€ 86,15

S.4 Twee versies van het woonplaatsbeginsel

De analyse die hiervoor is gepresenteerd, is uitgevoerd op basis van het nieuwe woonplaatsbeginsel. De wetwijziging hiervoor is goedgekeurd door de Tweede Kamer, maar was ten tijde van de afronding van dit onderzoek nog niet behandeld in de Eerste Kamer. Daarom is ook een analyse uitgevoerd op basis van het huidige woonplaatsbeginsel.

Ten eerste is de voorkeursvariant vergeleken met de kosten op basis van het huidige woonplaatsbeginsel. Daaruit blijkt dat de voorkeursvariant een verklaringsgraad van 68% heeft voor de situatie dat het huidige woonplaatsbeginsel geldt.

Er is daarnaast een analyse uitgevoerd op basis van het huidige woonplaatsbeginsel (waarbij het uitgangspunt is dat voogdij en 18+ apart historisch verdeeld blijven). Deze analyse is uiteraard alleen relevant als nieuwe woonplaatsbeginsel onverhoopt toch niet ingevoerd wordt. Daarvoor geldt:

- Het basismodel voor het huidige woonplaatsbeginsel bevat dezelfde maatstaven als het basismodel voor het nieuwe woonplaatsbeginsel.
- De uitkomst van de analyse zonder participatiegerelateerde maatstaven, is onderstaand weergegeven.

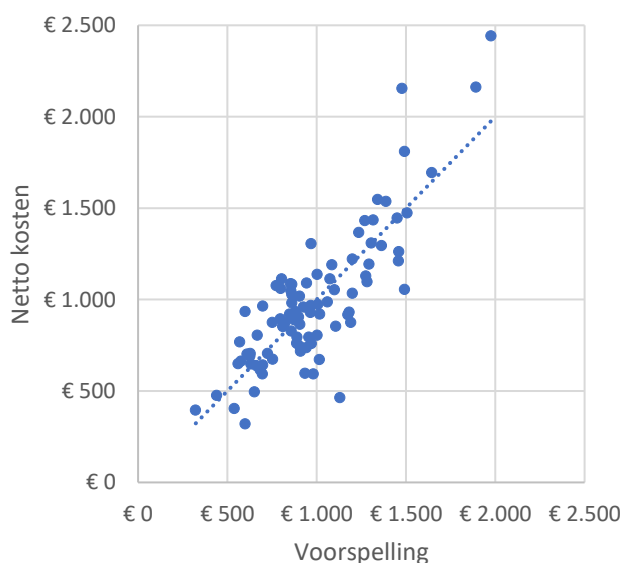
Tabel 163 Samenvatting uitkomst analyse zonder participatiegerelateerde maatstaven

Maatstafnaam	Verdeelt	Cum. r ²	Cum. AIC
Inwoners 0 - 18 jaar	2%		
Huishouden met laag inkomen 2,3,4 deciel met drempel	60%	65%	983
Jongeren met armoederisico	8%	68%	977
Laag opleidingsniveau van ouders (CBS definitie)	21%	69%	976
Klantenpotentieel regionaal	8%	70%	976

Ten opzichte van het model op basis van het nieuwe woonplaatsbeginsel vallen twee zaken op.

- De meeste maatstaven komen overeen met het model op basis van het nieuwe woonplaatsbeginsel, alleen het gemiddeld gestandaardiseerd inkomen wordt vervangen door een laag opleidingsniveau van ouders. Hoewel het model daardoor meer maatstaven bevat die direct gerelateerd zijn aan jongeren, wordt met deze maatstaven minder budget verdeeld dan in het model op basis van het nieuwe woonplaatsbeginsel.
- De verklaringsgraad is lager dan van het model voor het nieuwe woonplaatsbeginsel, en slechts licht hoger dan als het model voor het nieuwe woonplaatsbeginsel wordt toegepast op de kosten op basis van het huidige woonplaatsbeginsel. De kosten op basis van huidige woonplaatsbeginsel zijn dus minder goed objectief verklaarbaar dan de kosten op basis van het nieuwe woonplaatsbeginsel.

Zoals in de figuur hiernaast zichtbaar is, wordt dit vooral veroorzaakt door enkele uitschieters. Deze gemeenten weken ook af in het model voor het nieuwe woonplaatsbeginsel, maar de afwijking op basis van het huidige woonplaatsbeginsel is groter en ook voor andere gemeenten is het model gemiddeld iets minder passend. De meest voor de hand liggende verklaring hiervoor zijn verschillen tussen regio's in wanneer wel of niet een voogdijmaatregel opgelegd wordt, of verschillen van jaar op jaar.



Figuur 116 Verhouding voorspelling model jeugd tot kosten voor steekproefgemeenten op basis van het oude woonplaatsbeginsel

Op basis van deze resultaten blijkt dat er geen groot verschil is tussen de verdeling van het nieuwe en het oude woonplaatsbeginsel.

S.5 Effect van de nieuwe definitie voor centrumfunctiemaatstaven

Als de regressie voor het voorkeursmodel wordt uitgevoerd met de nieuwe definitie van de fysieke centrumfuncties in plaats van de bestaande, wordt geen klantenpotentieel meer in het model opgenomen. Aangezien het klantenpotentieel niet zoveel budget verdeelt, heeft dit echter slechts beperkt effect op de verklaringsgraad: deze blijft afgerond hetzelfde. De fysieke centrumfuncties conform de nieuwe definitie hebben dus geen meerwaarde voor het model jeugd. Wel draagt een centrumfunctie in het model bij aan de uitlegbaarheid. De stuurgroep heeft daarom besloten de huidige definitie van het regionaal klantenpotentieel te handhaven voor het cluster jeugd.

T Varianten model sociale basisvoorzieningen

In deze bijlage lichten we de varianten van het model sociale basisvoorzieningen toe. De varianten worden met een vaste opbouw gepresenteerd:

- overzicht van de uitkomsten van de regressieanalyse
- aandachtspunten van de variant ten opzichte van het beoordelingskader
- inzicht in afwijkingen per grootteklasse.

T.1 Sociale basisvoorzieningen variant 1: Basismodel

Het basismodel is het model dat uit een ‘technische’ regressie komt: er zijn geen bijstellingen gedaan in de regressie. Alleen als een maatstaf met het verkeerde teken¹⁷¹ in het model komt, wordt hij niet toegestaan.

Sociale basisvoorzieningen variant 1: overzicht van de uitkomsten

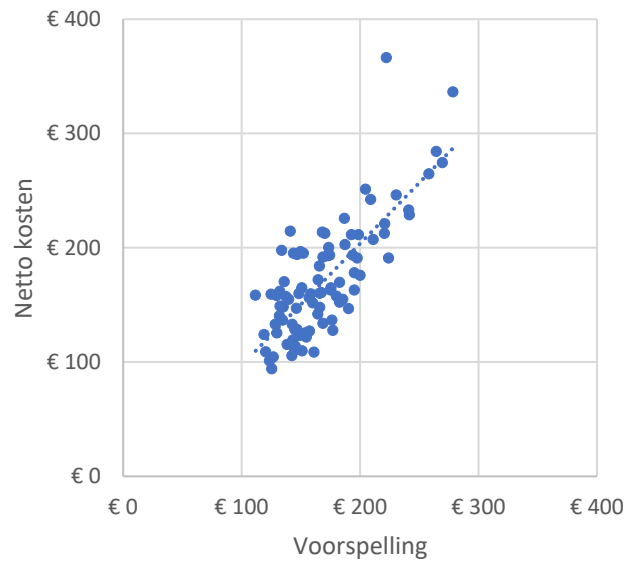
Het basismodel is in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 164 Samenvatting basismodel sociale basisvoorzieningen

Maatstaf	Verdeelt	Cum. r ²	Cum. AIC
Inwoners	14%		
Klantenpotentieel regionaal	12%	41%	639
Migratieachtergrond	12%	47%	631
Loonkostensubsidie	10%	52%	624
Banen	18%	56%	619
Gebruik specialistische GGZ	16%	58%	616
Kernen met 500 of meer adressen	4%	60%	614
Inwoners 75 - 85 jaar	14%	61%	613

¹⁷¹ In de maatstaven set is een beschrijving opgenomen van de verwachte dynamiek van een maatstaf. Deze dynamiek bepaalt met welk teken een maatstaf in het model zou moeten komen.

Als de gemeente die niet meegenomen is in de regressieanalyse toegevoegd wordt aan de berekening van de verklaringsgraad, verandert deze naar 59%. Deze gemeente is ook opgenomen in de figuur hiernaast, waarin voor elk van de gemeenten in de regressieanalyse getoond is hoe de voorspelling van het model en de kosten per inwoner zich tot elkaar verhouden. Zoals verwacht kan worden bij een lagere verklaringsgraad, is de spreiding ten opzichte van de lijn groter dan bij de andere clusters.



Figuur 117 Verhouding voorspelling basismodel sociale basisvoorzieningen tot kosten voor steekproefgemeenten

Sociale basisvoorzieningen variant 1: aandachtspunten ten opzichte van het beoordelingskader

In onderstaande tabel vatten we kort samen hoe het basismodel zich verhoudt tot het beoordelingskader. We hebben in het overzicht alleen onderdelen van het beoordelingskader opgenomen die in potentie verschillen tussen de varianten.

Tabel 165 Aandachtspunten t.o.v. het beoordelingskader voor het basismodel sociale basisvoorzieningen

Criteriaum	Variant 1: basismodel
Kostenoriëntatie	Verklaringsgraad van 61%: relatief hoog voor sociale basisvoorzieningen
Globaal	— De maatstaf kernen heeft slechts in enkele gemeenten een significant effect
Objectief	— Maatstaf loonkostensubsidie is beïnvloedbaar door gemeenten, terwijl er geen kosten bij sociale basisvoorzieningen tegenover staan
Stabiel	— 1 gemeente fluctueert meer dan 5%, op langere termijn zijn de maatstaven banen en loonkostensubsidie wel een aandachtspunt
Flexibel	— Banen en loonkostensubsidie hebben een andere dynamiek dan de kosten. Van gebruik specialistische GGZ is niet duidelijk in hoeverre het de dynamiek van de kosten volgt.
Plausibel	— Banen en loonkostensubsidie zijn niet goed uitlegbaar.
Uitschieters	— Voor 95% van de gemeenten wijkt de voorspelling minder dan € 59,76 per inwoner af van de kosten. Dat is 33% van het gemiddelde bedrag per inwoner
# maatstaven	8 maatstaven
Validatie	— Groot risico op overfitting op basis van interne validatie (gemiddeld $r^2=59%$ voorspeld door model en $r^2=48%$ voorspeld door kleinere dataset)

- Schijnbaar zeer groot risico op overfitting op basis van lv3-validatie ($r^2=47\%$ voor lv3 steekproef en $r^2=16\%$ voor lv3 alle gemeenten). Dit lijkt echter vooral veroorzaakt te worden door enkele niet-plausibele waarden in de lv3 voor niet-steekproefgemeenten.
- Verklaringsgraad voor data 2018 23%: fors lager dan de 61% uit 2017. Dit wordt deels veroorzaakt door één gemeente met zeer hoge incidentele kosten in 2018, maar ook zonder deze gemeente daalt verklaringsgraad naar 36%. In veel gemeenten is in 2018 iets veranderd in sociale basisvoorzieningen. Hier zijn verschillende keuzes in gemaakt, waardoor een fluctuerend beeld ontstaat. Daarbij valt vooral op dat een aantal afwijkende gemeenten (beide kanten op) een meer afwijkend patroon zijn gaan vertonen.

Sociale basisvoorzieningen variant 1: inzicht in verschillen per grootteklasse

Over het algemeen zijn de aansluitverschillen binnen grootteklassen gemiddeld beperkt. Voor de G4 wordt het gemiddelde aansluitverschil sterk beïnvloed door de grootste uitschieter.

Tabel 166 Inzicht in verschillen per grootteklasse basismodel sociale basisvoorzieningen

Grootteklasse	Aantal in steekproef	Gemiddelde verschil voorspelling en kosten per inwoner	Grootste verschil negatief	Grootste verschil positief
0 – 20.000	17	€ -7,90	€ -63,38	€ 40,12
20.000 – 50.000	36	€ 4,13	€ -72,90	€ 49,93
50.000 – 100.000	15	€ -0,23	€ -38,67	€ 35,39
100.000 – 250.000	18	€ 6,68	€ -46,33	€ 52,75
250.000+	4	€ -18,40	€ -57,59	€ -4,71

T.2 Sociale basisvoorzieningen variant 2: Geen loonkostensubsidie en banen

Naar aanleiding van de afwegingen in de stuurgroep zijn in variant 2 de maatstaven loonkostensubsidie en banen niet toegestaan.

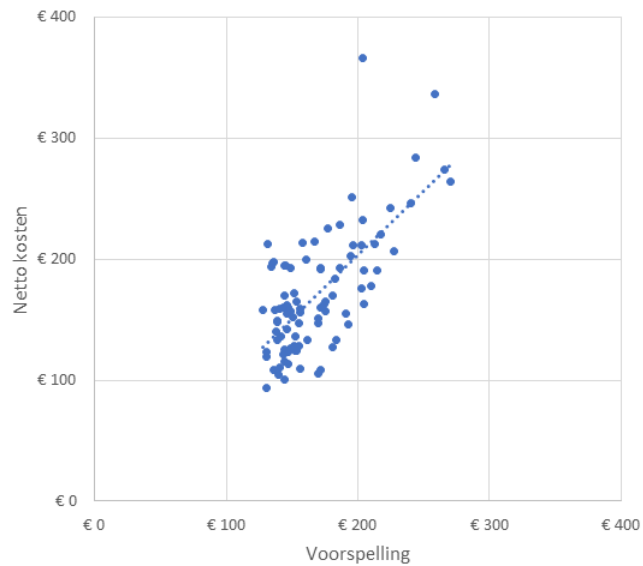
Sociale basisvoorzieningen variant 2: overzicht van de uitkomsten

De maatstaven van het resulterende model zijn in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 167 Samenvatting sociale basisvoorzieningen variant 2

Maatstafnaam	Verdeelt	Cum. r^2	Cum. AIC
Inwoners	51%		
Klantenpotentieel regionaal	19%	41%	639
Migratieachtergrond	10%	47%	631
Gebruik specialistische GGZ	16%	49%	630
Kernen met 500 of meer adressen	3%	51%	629

Als de gemeente die niet meegenomen is in de regressieanalyse toegevoegd wordt aan de berekening van de verklaaringsgraad, verandert deze naar 48%. Deze gemeente is ook opgenomen in de figuur hiernaast, waarin voor elk van de gemeenten in de regressieanalyse getoond is hoe de voorspelling van het model en de kosten per inwoner zich tot elkaar verhouden.



Figuur 118 Verhouding voorspelling model variant 2 sociale basisvoorzieningen tot kosten voor steekproefgemeenten

Sociale basisvoorzieningen variant 2: aandachtspunten ten opzichte van het beoordelingskader

In onderstaande tabel vatten we kort samen hoe variant 2 zich verhoudt tot het beoordelingskader. We hebben in het overzicht alleen onderdelen van het beoordelingskader opgenomen die in potentie verschillen tussen de varianten.

Tabel 168 aandachtspunten ten opzichte van het beoordelingskader sociale basisvoorzieningen variant 2

Criteriaum	Variant 2: Geen loonkostensubsidie en banen
Kostenoriëntatie	Verklaringsgraad van 51%: goed voor sociale basisvoorzieningen
Globaal	— De maatstaf kernen heeft slechts in enkele gemeenten een significant effect
Objectief	— Geen aandachtspunten
Stabiel	— 1 gemeente fluctueert meer dan 5%
Flexibel	— De meeste maatstaven lijken gerelateerd te zijn aan de dynamiek van de kosten. Gebruik specialistische GGZ is hier wellicht een uitzondering op.
Plausibel	— De maatstaven zijn redelijk goed uitlegbaar. Het gewicht van gebruik specialistische GGZ is hoger dan wellicht verwacht zou worden.
Uitschieters	— Voor 95% van de gemeenten wijkt de voorspelling minder dan € 66,27 per inwoner af van de kosten. Dat is 36% van het gemiddelde bedrag per inwoner
# maatstaven	5 maatstaven
Validatie	Beter dan bij het basismodel, hoewel de ontwikkelingen naar 2018 een aandachtspunt zijn: <ul style="list-style-type: none"> — Risico op overfitting op basis van interne validatie (gemiddeld $r^2=48\%$ voorspeld door model en $r^2=42\%$ voorspeld door kleinere dataset).

- Schijnbaar zeer groot risico op overfitting op basis van lv3-validatie ($r^2=41\%$ voor lv3 steekproef en $r^2=18\%$ voor lv3 alle gemeenten). Dit lijkt echter vooral veroorzaakt te worden door enkele niet-plausibele waarden in de lv3 voor niet-steekproefgemeenten.
- Verklaringsgraad voor data 2018 25%: fors lager dan de 51% uit 2017. Dit wordt deels veroorzaakt door één gemeente met zeer hoge incidentele kosten in 2018, maar ook zonder deze gemeente daalt verklaringsgraad naar 33%. In veel gemeenten is in 2018 iets veranderd in sociale basisvoorzieningen. Hier zijn verschillende keuzes in gemaakt, waardoor een fluctuerend beeld ontstaat. Daarbij valt vooral op dat een aantal afwijkende gemeenten (beide kanten op) een meer afwijkend patroon zijn gaan vertonen.

Sociale basisvoorzieningen variant 2: inzicht in verschillen per grootteklasse

Over het algemeen zijn de aansluitverschillen binnen grootteklassen gemiddeld beperkt. Voor de G4 wordt het gemiddelde aansluitverschil sterk beïnvloed door de grootste uitschieter.

Tabel 169 Inzicht in verschillen per grootteklasse sociale basisvoorzieningen variant 2

Grootteklasse	Aantal in steekproef	Gemiddelde verschil voorspelling en kosten per inwoner	Grootste verschil negatief	Grootste verschil positief
0 – 20.000	18	€ -6,98	€ -162,59	€ 43,12
20.000 – 50.000	36	€ 5,08	€ -59,34	€ 64,35
50.000 – 100.000	15	€ 2,73	€ -48,35	€ 50,09
100.000 – 250.000	18	€ 3,35	€ -55,62	€ 63,31
250.000+	4	€ -19,70	€ -77,54	€ 5,92

T.3 Effect van de nieuwe definitie voor centrumfunctiemaatstaven

Als de regressie voor het bovenstaande model gedaan wordt met de nieuwe definitie van de fysieke centrumfuncties in plaats van de bestaande, wordt het regionaal klantenpotentieel vervangen door de landelijke centrumfunctie. Daarnaast blijft alleen gebruik specialistische GGZ als maatstaf in het model, de andere maatstaven vallen weg. De verklaringsgraad van het model is met 51% wel net zo hoog als in het bovenstaande model. Voor sociale basisvoorzieningen verklaart deze maatstaf dus zeer goed.

Voor dit model kan dus een afweging gemaakt worden tussen:

- Een model met de nieuwe landelijke centrumfunctie en verder alleen de maatstaven inwoners en gebruik specialistische GGZ;
- Een model met het oude regionale klantenpotentieel en verder de maatstaven inwoners, migratieachtergrond, gebruik specialistische GGZ en kernen met 500 of meer adressen.

Andersson Elffers Felix

De verklaringsgraad van beide modellen is hetzelfde, dus hier moet een afweging gemaakt worden tussen het aantal maatstaven en de uitlegbaarheid van het model. De stuurgroep heeft besloten dat het qua uitlegbaarheid meer voor de hand ligt om aan te sluiten bij de rest van het sociale domein, en dus de huidige definitie van het klantenpotentieel te blijven hanteren.

U Beschrijving van maatstaven in het model

U.1 Vooraf

Het verdeelmodel gemeentefonds sociaal domein bevat in totaal 19 maatstaven, verdeeld over de 4 clusters. In dit document beschrijven we voor elke maatstaf de gebruikte definitie, de bron, de beschikbaarheid en eventuele bijzonderheden, bijvoorbeeld omtrent onderhoud.

Dit zijn de maatstaven van het verdeelmodel sociaal domein:

1. Inwoners
2. Inwoners 0-18
3. Inwoners 75+ *met drempel*
4. Huishoudens Laag Inkomen *met drempel*
5. Bijstandsontvangers
6. Loonkostensubsidie
7. Bijstandsontvangers + Loonkostensubsidie
8. Klantenpotentieel regionaal
9. Gebruik specialistische GGZ
10. Jongeren met armoederisico
11. Laag opleidingsniveau *met drempel*
12. Migratieachtergrond
13. Kernen met 500 of meer adressen
14. Kernen maal inwoners
15. Doelgroepregister gemeentelijke doelgroep
16. Gestandaardiseerd inkomen (in 1000 euro) *met drempel*
17. Oppervlakte land
18. Hoge zorgkosten
19. Aantal EPA patiënten
20. Vast bedrag

Uitkeringsfactor

In de uiteindelijk berekening van de budgetten worden alle maatstaven vermenigvuldigd met een uitkeringsfactor. Dit is een getal dat alle maatstaven zó schaalt dat het totaal verdeelde budget precies uitkomt op het macrobudget.

Afkortingen

In onderstaande documentatie worden de volgende afkortingen gebruikt:

- **AWBZ:** Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
- **BAG:** Basisadministratie adressen en gebouwen
- **Bfv:** Besluit financiële verhouding
- **BRP:** Basisregistratie personen
- **CBS:** Centraal Bureau voor de Statistiek
- **DBC:** Diagnose behandelcombinatie
- **DIS:** DBC informatiesysteem
- **EBB:** Enquête Beroeps bevolking
- **FKG:** Farmacie kosten groepen
- **Fvw:** Financiële-verhoudingswet
- **GBA:** Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens
- **GBA-V:** GBA verstrekkingvoorziening
- **GBR:** Geografisch basisregister
- **GGZ:** Geestelijke gezondheidszorg
- **lb:** Invoeringsbesluit
- **ID-baan:** Instroom- of doorstroombaan
- **IFvw:** Invoeringswet Financiële-verhoudingswet
- **NZa:** Nederlandse Zorgautoriteit
- **OCW/DUO:** Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen/Dienst Uitvoering Onderwijs
- **OVV:** overige verrichtingen. Dit zijn verrichtingen binnen de tweedelijns of gespecialiseerde GGZ die buiten de DBC-systematiek vallen en dus niet gekoppeld kunnen worden aan een DBC-traject.
- **SRG:** Statistiek Re-integratie door Gemeenten
- **SSB:** Sociaal Statistisch Bestand van het CBS
- **UWV:** Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
- **Vmbo/havo/vwo/mbo:** voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs/hoger algemeen voortgezet onderwijs/voorbereidend wetenschappelijk onderwijs/middelbaar beroepsonderwijs
- **VSO/PRO:** Voortgezet speciaal onderwijs/praktijk onderwijs
- **Wajong:** Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten
- **WIW:** Wet inschakeling werkzoekenden
- **Wlz:** Wet langdurige zorg
- **Wmo:** Wet maatschappelijke ondersteuning
- **WSW/SW:** Wet sociale werkvoorziening/sociale werkvoorziening
- **Zvw:** Zorgverzekeringswet
- **ZZP:** Zorg zwaarte pakket

Begrippen 'peildatum' en 'jaar t'

We gebruiken voor de uitleg van de maatstaven de begrippen peildatum en jaar t. Hier leggen we uit wat ermee bedoeld wordt.

Andersson Elffers Felix

Met jaar t verwijzen we naar het jaar waarvoor het budget berekend wordt, dus het jaar waarvoor de gemeente het budget krijgt. Het jaar t-1 is het jaar daarvóór en het jaar t+1 het jaar erna. De berekening van de budgetten van gemeenten en publicatie daarvan vindt plaats in jaar t (ze worden voor het eerst gepubliceerd in de meicirculaire en definitief gemaakt in de decembercirculaire t+2). In het jaar ervoor worden ook al voorlopige berekeningen gemaakt en gepubliceerd.

De peildatum is het moment waarop de gegevens van de maatstaven betrekking hebben. Dit hangt af van het moment waarop de gegevens beschikbaar zijn. Daarnaast hangt het van de definitie van de maatstaf af: voor sommige maatstaven is de peildatum één moment (bijvoorbeeld het aantal inwoners van een gemeente op 1 januari van jaar t-1), en soms is het een heel jaar (bijvoorbeeld het aantal mensen dat op een zeker moment gedurende jaar t-2 gebruik maakt van specialistische GGZ). In principe is de peildatum de datum van de meest recente gegevens die beschikbaar zijn op het moment dat de budgetten berekend worden.

Bij de maatstaven is aangegeven wanneer ze beschikbaar zijn. De datum die is aangegeven, is het moment waarop de gegevens *over de daarboven genoemde* peildatum beschikbaar zijn.

Voorbeeld

De budgetten van 2025 (jaar t) moeten definitief gepubliceerd worden in december 2025. Als we kijken naar de maatstaf huishoudens met lage inkomens, zijn op dat moment de gegevens beschikbaar van 2023, en we tellen het aantal huishoudens op 1 januari. De peildatum is 1 januari 2023, wat overeenkomt met jaar t-2. Deze cijfers (betreffende 1 januari 2023) zijn beschikbaar vanaf mei 2025, dus de beschikbaarheid is mei jaar t.

U.2 Maatstaf inwoners

Maatstaf	Inwoners
Definitie	Het aantal inwoners dat op 1 januari van het peiljaar actueel in de basisregistratie personen (BRP) is opgenomen.
Formule	Aantal inwoners × gewicht
Bron	De jaarlijks op 1 januari te houden structuurtelling waarbij van alle ingeschrevenen in de basisregistratie personen een selectie van gegevens uit GBA-V wordt geleverd aan het CBS. Autorisatie hiervoor is verleend met het besluit van de Minister van BZK van 30 januari 2015 (kenmerk 2015-0000056526).
Methode	Het CBS ontvangt jaarlijks aan het begin van het jaar vanuit GBA-V een selectie van gegevens uit de Basisregistratie Persoonsgegevens. Deze selectie bevat van alle ingeschrevenen gegevens over o.a.

	leeftijd, burgerlijke staat, geslacht, nationaliteit, geboorteland en geboorteland ouders. Deze gegevens worden verwerkt in het productiesysteem demografie, een systeem waarin demografische mutaties worden verwerkt. Demografische mutaties die betrekking hebben op een gebeurtenis in het voorafgaande jaar en waarover het CBS vóór half februari melding heeft ontvangen, worden nog meegenomen in de bepaling van het inwonertal op 1 januari van het jaar. Ook zijn de gevolgen van eventuele tot stand gekomen herindelingen/grenswijzigingen per 1 januari tussen gemeenten verwerkt.
Publicatie	Statline: Bevolking op 1 januari en gemiddeld; geslacht, leeftijd en regio (www.opendata.cbs.nl)
Peildatum	1 januari jaar t
Beschikbaarheid	Tweede kwartaal jaar t
Bijzonderheden	Geen

U.3 Maatstaf inwoners 0-18

Maatstaf	Inwoners 0-18
Definitie	Het aantal inwoners jonger dan 18 jaar (dus 0 tot en met 17 jaar), dat op 1 januari van het peiljaar actueel in de basisregistratie personen (BRP) is opgenomen.
Formule	Aantal inwoners jonger dan 18 jaar × gewicht
Bron	Zie maatstaf Inwoners.
Publicatie	Zie maatstaf Inwoners.
Methode	Zie maatstaf Inwoners.

Peildatum	1 januari jaar t
Beschikbaarheid	Tweede kwartaal jaar t
Bijzonderheden	Geen

U.4 Maatstaf inwoners 75+ met drempel

Maatstaf	Inwoners 75+ met drempel
Definitie	<p>Het aantal inwoners ouder dan 75 jaar, dat per 1 januari van het peiljaar actueel in de basisregistratie personen (BRP) is opgenomen.</p> <p>Daarbij wordt de volgende drempel gehanteerd: van het aantal inwoners 75+ wordt 3% van het totaal aantal inwoners in de gemeente afgetrokken.</p>
Formule	$[\text{Aantal inwoners ouder dan 75 jaar} - (0,03 \times \text{aantal inwoners})] \times \text{gewicht}$
Bron	Zie maatstaf Inwoners.
Publicatie	Zie maatstaf Inwoners.
Methode	Zie maatstaf Inwoners.
Peildatum	1 januari jaar t
Beschikbaarheid	Tweede kwartaal jaar t
Bijzonderheden	Geen

U.5 Maatstaf huishoudens laag inkomen met drempel

Maatstaf	Huishouden laag inkomen met drempel
Definitie	<p>Het aantal huishoudens met een laag inkomen op 1 januari van het peiljaar.</p> <p>Onder laag inkomen wordt verstaan: gestandaardiseerd besteedbaar inkomen in het 2e, 3e of 4e deciel.</p> <p>Onder huishoudens wordt verstaan: particuliere huishoudens exclusief studenthuishoudens.</p> <p>Een particulier huishouden is een verzameling van één of meer personen die een woonruimte bewoont en zichzelf daar particulier, d.w.z. niet-bedrijfsmatig voorziet in huisvesting en dergelijke levensbehoeften.</p> <p>Daarnaast wordt de volgende drempel gehanteerd: van het aantal huishoudens met laag inkomen is 8% van het totale aantal ‘particuliere huishoudens en personen in institutionele huishoudens’ in de gemeente afgetrokken.</p> <p>Een institutioneel huishouden is een verzameling van één of meer personen die een woonruimte bewoont en zichzelf daar bedrijfsmatig voorziet in huisvesting en dergelijke levensbehoeften.</p>
Formule	$[\text{Aantal huishoudens met laag inkomen} - (0,08 \times \text{aantal huishoudens})] \times \text{gewicht}$
Bron	<p>De inkomensstatistiek van het CBS gekoppeld aan demografische gegevens over huishoudenssamenstelling en aan registraties bij DUO. Deze gegevens staan in de microdata van het CBS.</p> <p>Specifiek wordt de variabele INHP100HGESTES over de inkomenspercentielen uit het microdatabestand INHATAB gebruikt, met percentielen 11 t/m 40 (decielen 2,3,4).</p> <p>Voor de drempel: De huishoudensstatistiek van het CBS, en de gegevens uit het gemeentelijke bevolkingsregister en belastingdienstgegevens over samenwonende paren.</p>

Methode	<p>De Inkomensstatistiek maakt gebruik van gegevens die ontleend zijn aan administraties, waarvan de belangrijkste dataleverancier de Belastingdienst is. Daarnaast worden gegevens verzameld uit de registraties van de studiefinanciering van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Het betreft de Tegemoetkoming studiekosten voor personen jonger dan 18 jaar en de Wet Studiefinanciering.</p> <p>Verder wordt gebruik gemaakt van demografische gegevens over de huishoudenssamenstelling van de bevolking, gegevens van de Polisadministratie en gegevens over inschrijvingen in het onderwijs.</p> <p>Voor de drempel: In de huishoudensstatistiek van het CBS zijn gegevens opgenomen over (personen in) particuliere en institutionele huishoudens. Voor het bepalen van de huishoudenssamenstelling gebruikt het CBS de gegevens uit het gemeentelijke bevolkingsregister en belastingdienstgegevens over samenwonende paren.</p>
Publicatie	CBS Microdata documentatie: Inkomen van huishoudens Statline: Huishoudens; personen naar geslacht, leeftijd en regio, 1 januari
Peildatum	1 januari jaar t
Beschikbaarheid	Mei jaar t
Bijzonderheden	<p>Deze gegevens zijn ook beschikbaar op statline.cbs.nl. Daar worden de gegevens echter afgerond op 1000-tallen. Nauwkeurigere gegevens kunnen verkregen worden met een analyse van CBS microdata.</p> <p>Tot 2020 werd in het gemeentefonds gewerkt met 'bevroren' inkomensgegevens, omdat een eerdere wijziging van de meetmethode van het CBS tot te grote herverdeeffecten leidde. In deze cijfers wordt weer met actuele gegevens gewerkt.</p>

U.6 Maatstaf bijstandsontvangers

Maatstaf	Bijstandsontvangers
Definitie	<p>Het driejarig gemiddelde van het aantal huishoudens in de bijstand, waarbij het aantal huishoudens in de bijstand per jaar wordt gemeten op een peildatum, en het gemiddelde wordt genomen over de drie meest recente jaren.</p> <p>Een huishouden in de bijstand is een huishouden waarin alle personen die deel uitmaken van het huishouden thuiswonend en beneden de pensioengerechtigde leeftijd zijn - bedoeld zoals in artikel 7a van de Algemene Ouderdomswet staat, – en dat een uitkering ontvangt op grond van de participatiewet, waaronder wordt verstaan: Algemene bijstand, BBZ, IOAW, IOAZ. Daarnaast worden ook adreslozen die een bijstandsuitkering ontvangen, inclusief zogenaamde ‘overige adreslozen’, meegeteld.</p>
Formule	$\frac{1}{3} \times [\text{aantal huishoudens in de bijstand op 31 december jaar (t-1)} + \text{aantal huishoudens in de bijstand op 31 december jaar (t-2)} + \text{aantal huishoudens in de bijstand op 31 december jaar (t-3)}] \times \text{gewicht}$
Bron	De basisgegevens worden door het CBS ontleend aan de administraties van de gemeentelijke sociale diensten of uit administraties die gemeenten hebben uitbesteed.
Methode	Maandelijks leveren gemeenten, door middel van door gemeenten gemandateerde berichtgevers zoals loketten voor zelfstandigen, gemeentelijke samenwerkingsverbanden en de Sociale Verzekeringsbank, gegevens aan over de uitkeringen en uitkeringsontvangers zoals die aan het eind van die maand in de uitkeringsadministratie staan. De bestanden met bijstandsuitkeringen worden door het CBS gekoppeld aan gegevens van de Basisregistratie Personen (BRP). Hierbij worden gegevens zoals geslacht, geboortedatum en herkomst overgenomen. De gegevens kunnen afwijken van de input van gemeenten, maar de BRP is leidend om consistentie binnen het CBS te waarborgen.
Publicatie	Statline: Maatstaven Financiële-verhoudingswet (Fvw)

Andersson Elffers Felix

	Maatwerktabel CBS over 'overige adreslozen'
Peildatum	31 december jaar t-1, 31 december jaar t-2 en 31 december jaar t-3
Beschikbaarheid	Definitieve cijfers: einde jaar t
Bijzonderheden	<p>Deze maatstaf wordt in het verdeelmodel alleen gebruikt in combinatie met Maatstaf 6 Loonkostensubsidie, zie Maatstaf 7 Bijstandsontvangers + loonkostensubsidie.</p> <p>De cijfers over 'overige adreslozen' zijn pas eind 2019 door het CBS berekend, en worden dus apart toegevoegd aan de getallen in de Statlinetabel. Het betreft thuisloze daklozen die langdurig door een opvanginstelling worden opgevangen of die een ander briefadres hebben. Er is sprake van structureel onderdak op verschillende adressen.</p>

U.7 Maatstaf loonkostensubsidie

Maatstaf	Loonkostensubsidie
Definitie	<p>Aantal inwoners dat een loonkostensubsidie ontvangt op 31 december van het peiljaar.</p> <p>Het gaat hier om de loonkostensubsidie Participatiewet in het kader van re-integratie.</p> <p>Personen die ook een bijstandsuitkering ontvangen zijn hierbij niet meegenomen.</p>
Formule	Aantal inwoners met een loonkostensubsidie × gewicht
Bron	Maandelijks aanlevering van re-integratiegegevens door gemeenten voor de SRG (Statistiek Re-integratie door Gemeenten).
Methode	In de SRG worden gegevens verwerkt die gemeenten maandelijks verplicht aan het CBS leveren over voorzieningen die voor de doelgroep van gemeenten worden ingezet in het kader van re-integratie en participatie. Hiervoor levert de gemeente op

	persoonsniveau informatie over o.a. persoonskenmerken, arbeidsvermogen, gebruik van voorzieningen, financiële compensatie met een loonkostensubsidie, etc.
Publicatie	CBS maatwerklabel: Personen met Loonkostensubsidie Participatiewet
Peildatum	31 december jaar t-1
Beschikbaarheid	Definitieve cijfers: mei jaar t
Bijzonderheden	Deze maatstaf wordt in het verdeelmodel alleen gebruikt in combinatie met Maatstaf 5 Bijstandsontvangers, zie maatstaf Bijstandsontvangers + Loonkostensubsidie.

U.8 Maatstaf bijstandsontvangers + loonkostensubsidie

Maatstaf	Bijstandsontvangers + loonkostensubsidie
Definitie	<p>Het driejarig gemiddelde van het aantal huishoudens in de bijstand, bijstandsontvangers plus het aantal inwoners dat een loonkostensubsidie ontvangt, op 31 december van het peiljaar.</p> <p>Iemand die zowel bijstand als loonkostensubsidie ontvangt telt één keer mee. Zie voor een uitgebreidere definitie de toelichting op de maatstaven bijstandsontvangers en loonkostensubsidie.</p>
Formule	$[\text{Aantal bijstandsontvangers (zoals eerder gedefinieerd)} + \text{aantal inwoners met een loonkostensubsidie (zoals eerder gedefinieerd)}] \times \text{gewicht}$
Bron	Zie de maatstaven bijstandsontvangers en loonkostensubsidie.
Publicatie	Zie de maatstaven bijstandsontvangers en loonkostensubsidie.
Peildatum	Zie de maatstaven bijstandsontvangers en loonkostensubsidie.

Beschikbaarheid	Zie de maatstaven bijstandsontvangers en loonkostensubsidie.
Bijzonderheden	Geen

U.9 Maatstaf klantenpotentieel regionaal

Maatstaf	Klantenpotentieel regionaal
Definitie	<p>Het aantal potentiële regionale klanten dat een gemeente aantrekt, bepaald op 1 januari van het peiljaar (afgerond op 10-tallen).</p> <p>Onder het aantal potentiële regionale klanten wordt verstaan: het aantal klanten dat een woonkern van een gemeente aantrekt uit alle woonkernen binnen een straal van 60 kilometer rondom de eigen woonkern, met inbegrip van die woonkern zelf. Verondersteld wordt dat de regionale aantrekkingskracht van een kern toeneemt met het kwadraat van het aantal inwoners van die kern en afneemt met het kwadraat van de afstand tot die kern. De regionale aantrekkingskracht is nul op een afstand van meer dan 60 kilometer. Het totaal aantal potentiële regionale klanten in Nederland is gelijk aan het aantal inwoners.</p>
Formule	Aantal potentiële regionale klanten × gewicht
Bron	Berekening CBS gebaseerd op gegevens in de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG), gecombineerd met gemeentegrenzen afgeleid uit de Basisregistratie Kadaster en inwonersaantallen uit de GBA-V.
Methode	<p>Het regionale klantenpotentieel van een gemeente wordt verkregen door het aantal potentiële regionale klanten van alle woonkernen binnen de gemeente te sommeren. Onder een woonkern wordt verstaan:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Een aaneengesloten gebied van twee of meer met zijden aan elkaar grenzende rastervierkanten van 500 bij 500 meter (volgens de Rijksdriehoeksmeting) behorend bij een gemeente waarvan ieder vierkant tenminste 25 hoofdadressen bevat, dan wel: — Een geïsoleerd rastervierkant van 500 bij 500 meter (volgens de Rijksdriehoeksmeting) behorend bij een gemeente dat tenminste 25 hoofdadressen bevat. <p>Een kernvierkant dat op het grondgebied van twee of meer gemeenten ligt, wordt als (behorend tot) een woonkern voor ieder van deze gemeenten beschouwd.</p>

	<p>Voorafgaand aan de berekening wordt het zwaartepunt van ieder van de betrokken woonkernen bepaald. Het zwaartepunt van iedere woonkern wordt afgeleid van op het peilmoment actieve verblijfsobjecten met de status “Verblijfsobject in gebruik (niet ingemeten)”, “Verblijfsobject in gebruik” en “Verblijfsobject buiten gebruik” en de actieve standplaatsen en ligplaatsen met de status “Plaats aangewezen”. Met het adres wordt het hoofdadres van een verblijfsobject, stand- of ligplaats aangeduid. Het zwaartepunt wordt vastgelegd als een X- en een Y-coördinaat (in eenheden van 500 meter).</p> <p>Deze coördinaten worden in de berekening gebruikt om de onderlinge afstanden van woonkernen te bepalen. De afstand van een woonkern tot zichzelf wordt op één kilometer gesteld, evenals afstanden tot andere woonkernen die kleiner zijn dan één kilometer.</p> <p>Vervolgens wordt het inwonertal binnen iedere woonkern van een gemeente bepaald. Inwoners van een gemeente die niet in een woonkern wonen, worden aan de woonkernen van een gemeente toebedeeld naar rato van hun inwonertal.</p> <p>Als eerste stap in de berekening wordt voor iedere woonkern in Nederland het aantal inwoners volgens een formule opgesplitst in aantallen potentiële regionale klanten van de woonkernen binnen een straal van 60 kilometer, met inbegrip van de woonkern zelf.</p> <p>Als tweede stap wordt per woonkern het aantal potentiële regionale klanten uit alle kernen opgeteld.</p>
Publicatie	Maatstaven Financiële-verhoudingswet (Fvw)
Peildatum	1 januari jaar t
Beschikbaarheid	Voorlopig aantal: november jaar t-1 Definitief aantal: september jaar t
Bijzonderheden	Het regionale klantenpotentieel wordt (net als enkele andere varianten) ook wel “centrumfunctie” genoemd. Er zijn sinds 2019 nieuw ontwikkelde maatstaven voor de centrumfunctie in het fysieke domein. Voor het sociale domein wordt gewerkt met de oorspronkelijke definitie.

U.10 Maatstaf gebruik specialistische ggz

Maatstaf	Gebruik specialistische ggz
Definitie	<p>Het aantal inwoners dat op enig moment in het peiljaar gebruik maakte van specialistische ggz via de zorgverzekeringswet binnen de basisverzekering.</p>
Formule	<p>Aantal inwoners dat gebruik maakte van specialistische ggz × gewicht</p>
Bron	<p>Behandelingen binnen de Geestelijke Gezondheidszorg, zoals deze geregistreerd worden in de DBC-systematiek en in overige declarabele zorgproducten. Verkregen uit de door de instellingen aangeleverde gegevens aan het DBC Informatiesysteem (DIS), beheerd door de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa). Deze gegevens zijn gekoppeld aan gegevens uit het GBA-V.</p>
Methode	<p>Wanneer een patiënt met een zorgvraag bij een praktijk of instelling komt, wordt in de DBC-registratie voor deze zorgvraag een zorgtraject geopend. Een zorgtraject bevat gegevens over de belangrijkste diagnose. Bij een zorgtraject horen één of meerdere DBC-trajecten. Een DBC-traject (ook wel kortweg DBC genoemd) is een voor declaratiedoeleinden afgebakend deel van een zorgtraject en bevat gegevens als looptijd, zorgtype, typerende diagnose en declaratiegegevens. De maximale looptijd van een DBC is 365 dagen. Een DBC traject wordt op het peiljaar geregistreerd als de startdatum binnen dat jaar ligt.</p> <p>Daarnaast kunnen los van de DBC-systematiek 'overige verrichtingen' (OVV's) worden gedeclareerd. Dit zijn verrichtingen binnen de tweedelijns of gespecialiseerde GGZ die buiten de DBC-systematiek vallen en dus niet gekoppeld kunnen worden aan een DBC-traject.</p> <p>In de microdataset van het CBS zijn de geregistreerde DBC's en OVV's gelinkt aan persoonsnummers. Op basis hiervan kon bepaald worden in welke gemeente de mensen woonden die tijdens het peiljaar één of meerdere trajecten hadden lopen. Een persoon die op meerdere posten kosten maakt telt één keer mee.</p> <p>Zie voor meer informatie over het DIS: https://werkenmetdbcs.nza.nl/ggz</p>

Publicatie	CBS Microdata documentatie: Geopende Diagnose Behandeling Combinatietrajecten in de Geestelijke Gezondheidszorg.
Peildatum	Jaar t-3
Beschikbaarheid	Wisselend
Bijzonderheden	Geen

U.11 Maatstaf jongeren met armoederisico

Maatstaf	Jongeren met armoederisico
Definitie	<p>Het aantal jongeren dat, op 1 januari van het peiljaar, woonachtig is in een huishouden met een inkomen tot 120% van het beleidsmatige minimum.</p> <p>Huishoudens zijn als volgt gedefinieerd: particuliere huishoudens waarvan het volledige jaarinkomen bekend is. Studentenuishoudens zijn in deze definitie niet meegenomen.</p> <p>Jongere is gedefinieerd als thuiswonend kind: een persoon die, ongeacht leeftijd of burgerlijke staat, een kind-ouder relatie heeft met de hoofdkostwinner van het huishoudens en/of de partner van de hoofdkostwinner. Onder thuiswonende kinderen worden ook adoptie- en stiefkinderen begrepen, maar geen pleegkinderen.</p> <p>Het beleidsmatige minimum per verslagjaar en per huishouden wordt vastgesteld aan de hand van de geldende regelgeving. Bijvoorbeeld, de norm voor een (echt)paar met uitsluitend minderjarige kinderen, is gelijkgesteld aan de bijstandsuitkering van een echtpaar, aangevuld met de (leeftijdsafhankelijke) kinderbijslag. Bij 65-plussers is het bedrag aan uitkering in het kader van de algemene ouderdomswet (AOW) als norm gekozen. De verhouding van het besteedbare inkomen ten opzichte van het beleidsmatig minimum wordt uitgedrukt in een percentage dat is afgekapt.</p>
Formule	Aantal jongeren met armoederisico × gewicht

Bron	<p>De inkomensstatistiek van het CBS gekoppeld aan demografische gegevens over huishoudenssamenstelling en aan registraties bij DUO. Deze gegevens staan in de microdata van het CBS.</p> <p>Specifiek worden de variabelen INHARMSOC uit het CBS Microdatabestand INHATAB, en PLHH uit het microdatabestand GBAHUISHOUDENS gebruikt.</p>
Methode	<p>De Inkomensstatistiek maakt gebruik van gegevens die ontleend zijn aan administraties, waarvan de belangrijkste dataleverancier de Belastingdienst is. Daarnaast worden gegevens verzameld uit de registraties van de studiefinanciering van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Het betreft de Tegemoetkoming studiekosten voor personen jonger dan 18 jaar en de Wet Studiefinanciering.</p> <p>Verder wordt gebruik gemaakt van demografische gegevens over de huishoudenssamenstelling van de bevolking. Deze dataset bevat van alle personen die vanaf 1 oktober 1994 in de GBA voorkomen hun plaats in het huishouden, en de gegevens over het huishouden waartoe zij behoren en behoord hebben, met datum aanvang en datum einde van elk huishouden waartoe zij behoren en behoord hebben. Dit bestand maakt onderdeel uit van het Sociaal Statistisch Bestand (SSB) van het CBS.</p> <p>De variabele INHARMSOC relateert het besteedbaar inkomen van een huishouden aan het beleidsmatig minimum. Hieruit zijn de huishoudens geselecteerd met een inkomen tot 120% van het beleidsmatige minimum. Vervolgens is met de variabele PLHH voor deze huishoudens bepaald hoeveel kinderen erin woonden.</p>
Publicatie	<p>CBS Microdata documentatie: Inkomen van huishoudens</p> <p>En CBS Microdata documentatie: Huishoudenskenmerken van in de Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens (GBA) ingeschreven personen</p>
Peildatum	1 januari jaar t
Beschikbaarheid	Mei jaar t

Bijzonderheden	Deze maatstaf is eerder gebruikt in het gemeentefonds aan de hand van een schatting. Deze vernieuwde versie van deze maatstaf gebruikt het werkelijke aantal jongeren.
----------------	--

U.12 Maatstaf laag opleidingsniveau met drempel

Maatstaf	Laag opleidingsniveau met drempel
Definitie	<p>Het aantal inwoners, van 23 jaar of ouder, met een laag opleidingsniveau in oktober van het peiljaar.</p> <p>Hierbij wordt voor laag opleidingsniveau de definitie van het CBS gehanteerd: de hoogst genoten opleiding betref onderwijs op het niveau van basisonderwijs, het vmbo, de eerste 3 leerjaren van havo/vwo of de assistentenopleiding (mbo-1).</p> <p>Personen jonger dan 23 jaar zijn niet meegenomen in de definitie omdat dit, zeker in studentensteden, personen kan betreffen die nog bezig zijn met het behalen van hun diploma.</p> <p>Daarnaast is de volgende drempel gehanteerd: van het aantal personen met een laag opleidingsniveau is 12% van het aantal inwoners in de gemeente afgetrokken.</p>
Formule	[Aantal inwoners met een laag opleidingsniveau – (0,12 × aantal inwoners)] × gewicht
Bron	<p>Een samenstelling van data van diverse onderwijsregistraties en een serie jaargangen van de Enquête Beroeps bevolking (EBB, vanaf 2004). Het betreft de volgende registraties:</p> <ul style="list-style-type: none"> – CRIHO (Centraal Register van Inschrijvingen in het Hoger Onderwijs, vanaf 1983 (wo)/1986 (hbo)); – Onderwijsnummerbestanden voortgezet onderwijs (vanaf schooljaar 2003/'04, middelbaar beroepsonderwijs (vanaf schooljaar 2004/'05), volwasseneneducatie inclusief voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vanaf schooljaar 2005/'06). – Onderwijsnummerbestanden basisonderwijs (WPO) en speciaal onderwijs (WEC) (vanaf schooljaar 2008/'09). – Bestanden met opleidingsgeschiedenissen zoals opgegeven door werkzoekenden bij het UWV WERKbedrijf (personen die ingeschreven stonden in 2010 of later).

	<p>Er wordt specifiek gebruik gemaakt van de variabele OPLNIVSOI2016AGG4HBMETNIRWO uit het CBS microdatabestand HOOGSTEOPLTAB.</p>
<p>Methode</p>	<p>Het proces dat ten grondslag ligt aan het opleidingsniveaubestand kan worden opgedeeld in drie deelprocessen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) afleiden waardes van hoogst behaalde en hoogst gevolgde opleidingsniveau (variabele HOOGSTEOPLJJJTABWV) uit het opleidingsarchief 2) weging 3) imputatie niet waargenomen onderwijs <p>1) Informatie over opleidingen vanuit verschillende bronnen (registers + EBB's) worden bij elkaar gebracht en omgezet naar het hoogst behaalde en hoogst gevolgde opleidingsniveau per persoon. Een persoon komt maar één keer voor in het bestand.</p> <p>2) Door het gebruik van meerdere (jaargangen van) bronnen heeft het bestand een zeer hoge dekkingsgraad (in 2015 bijna 11 miljoen personen) die bovendien jaarlijks toeneemt. Alhoewel de dekkingsgraad hoog is, vertegenwoordigt het bestand niet de gehele doelpopulatie. De informatie is voor een deel van de bevolking integraal en voor de overige personen op steekproefbasis (EBB). Het bestand bevat daarom een ophooggewicht. Een uitgebreide beschrijving van de methodiek achter dit gewicht is te vinden in de documentatie van het CBS.</p> <p>3) Tot slot wordt geïmputeerd. Diverse registers die ten grondslag liggen aan het opleidingsniveaubestand vertegenwoordigen onderwijs dat door de overheid wordt bekostigd. Nederland telt echter enige tientallen particuliere scholen voor voortgezet onderwijs (bv Luzac college), middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs (bv Hogeschool Schoevers, NTI, LOI, Universiteit Nyenrode). Particuliere instellingen worden niet gefinancierd door de overheid. Het CBS krijgt nog geen integrale, betrouwbare gegevens over dergelijk onderwijs. Ook onderwijs genoten in het buitenland, lange bedrijfsopleidingen en cursussen worden niet integraal waargenomen door de gebruikte registers. De EBB bevat op steekproefbasis waarnemingen van niet door overheid bekostigd onderwijs, onderwijs in buitenland of lange bedrijfsopleidingen en cursussen, en is daarmee geschikt voor donorinformatie om dergelijk onderwijs bij te schatten middels imputatie. Het CBS heeft hiervoor een "ophoogfactor" berekend. Een uitgebreide beschrijving van de hiervoor toepaste methodiek is te vinden in de documentatie van het CBS.</p>

Publicatie	CBS Microdata documentatie: Hoogst behaald en hoogst gevolgd opleidingsniveau en opleidingsrichting van de bevolking in Nederland
Peildatum	Oktober jaar t-1
Beschikbaarheid	Januari jaar t
Bijzonderheden	Er zijn ook gegevens over laag opleidingsniveau beschikbaar op statline.cbs.nl. Echter gaat dit over een andere leeftijdsgroep en zijn de cijfers minder nauwkeurig op gemeenteniveau, ze worden afgerond op 1000-tallen. Nauwkeurigere gegevens kunnen verkregen worden met een analyse van CBS microdata.

U.13 Maatstaf migratieachtergrond

Maatstaf	Migratieachtergrond
Definitie	<p>Het aantal inwoners met een niet-westerse migratieachtergrond, dat per 1 januari van het peiljaar actueel in de basisregistratie personen (BRP) is opgenomen.</p> <p>Waarbij onder niet-westerse migratieachtergrond wordt verstaan: Personen met als migratieachtergrond een van de landen in Afrika, Latijns-Amerika en Azië (exclusief Indonesië en Japan) of Turkije. Op grond van hun sociaal-economische en sociaal-culturele positie worden sommige personen met een migratieachtergrond uit Indonesië en Japan tot de westerse migratieachtergrond gerekend. Het gaat vooral om mensen die in het voormalig Nederlands-Indië zijn geboren en werknemers van Japanse bedrijven met hun gezin.</p>
Formule	Aantal inwoners met een niet-westerse migratieachtergrond × gewicht
Bron	De jaarlijks op 1 januari te houden structuurtelling waarbij van alle ingeschrevenen in de basisregistratie personen een selectie van gegevens uit GBA-V wordt geleverd aan het CBS.
Methode	Het CBS ontvangt jaarlijks aan het begin van het jaar vanuit GBA-V een selectie van gegevens uit de Basisregistratie Persoonsgegevens. Deze

	selectie bevat van alle ingeschrevenen gegevens over o.a. leeftijd, burgerlijke staat, geslacht, nationaliteit, geboorteland en geboorteland ouders. Deze gegevens worden verwerkt in het productiesysteem demografie, een systeem waarin demografische mutaties worden verwerkt. Demografische mutaties die betrekking hebben op een gebeurtenis in het voorafgaande jaar en waarover het CBS vóór half februari melding heeft ontvangen, worden nog meegenomen in de bepaling van het inwonertal op 1 januari van het jaar. Ook zijn de gevolgen van eventuele tot stand gekomen herindelingen/grenswijzigingen per 1 januari tussen gemeenten verwerkt.
Publicatie	Statline: Bevolking; leeftijd, migratieachtergrond, geslacht en regio, 1 januari
Peildatum	1 januari jaar t
Beschikbaarheid	Definitieve cijfers: augustus jaar t
Bijzonderheden	Geen

U.14 Maatstaf kernen met 500 of meer adressen

Maatstaf	Kernen met 500 of meer adressen
Definitie	<p>Het aantal woonkernen in de gemeente dat 500 of meer adressen bevat op 1 januari van het peiljaar.</p> <p>Een kern (woonkern) is:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Een aaneengesloten gebied van twee of meer met zijden aan elkaar grenzende rastervierkanten van 500 bij 500 meter (volgens de Rijksdriehoeksmeting) behorend bij een gemeente waarvan ieder vierkant tenminste 25 hoofdadressen bevat, dan wel; – Een geïsoleerd rastervierkant van 500 bij 500 meter (volgens de Rijksdriehoeksmeting) behorend bij een gemeente die tenminste 25 hoofdadressen bevat. <p>Een rastervierkant met 25 of meer hoofdadressen (kernvierkant) dat op het grondgebied van twee of meer gemeenten ligt, wordt tot de woonkern van die gemeente gerekend die de meeste hoofdadressen in dat vierkant heeft.</p>

	Buitengebied is het gebied dat niet tot de woonkernen behoort (rastervierkanten met minder dan 25 hoofd adressen).
Formule	Aantal woonkernen met 500 of meer adressen × gewicht
Bron	Gegevens afkomstig uit Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG)
Methode	<p>Het aantal woonkernen in een gemeente wordt gesommeerd.</p> <p>Hoofdadres vierkant: De berekening is gebaseerd op rastervierkanten van 500 bij 500 meter volgens de Rijksdriehoeksmeting. De coördinaten van verblijfsobjecten en zwaartepunten van stand- en ligplaatsen worden toegedeeld aan vierkanten van 500 bij 500 meter. Geldige verblijfplaatsen zijn de op het peilmoment actieve verblijfsobjecten met de status “Verblijfsobject in gebruik (niet ingemeten)”, “Verblijfsobject in gebruik” en “Verblijfsobject buiten gebruik” en de actieve standplaatsen en ligplaatsen met de status “Plaats aangewezen”. Het hoofdadres van een dergelijke verblijfplaats wordt als adres aangeduid.</p> <p><i>Vaststelling</i></p> <p>Het CBS berekent een voorlopig en een definitief cijfer.</p> <p>Het voorlopige cijfer is gebaseerd op de BAG van 1 september van het kalenderjaar voorafgaand aan de peildatum.</p> <p>Het definitieve cijfer is gebaseerd op de stand in de BAG op de peildatum afgeleid van het BAG-extract van 8 februari van het kalenderjaar van de peildatum.</p>
Publicatie	Maatstaven Financiële-verhoudingswet (Fvw)
Peildatum	1 januari jaar t
Beschikbaarheid	Voorlopige cijfers bekend in november jaar t-1 Definitieve cijfers: mei jaar t
Bijzonderheden	Geen

U.15 Maatstaf kernen maal inwoners

Maatstaf	Kernen maal inwoners
Definitie	Het aantal woonkernen in de gemeente op 1 januari van het peiljaar vermenigvuldigd met het aantal inwoners. Zie voor de definitie van een kern de maatstaf Kernen met 500 of meer adressen.
Formule	Aantal woonkernen × aantal inwoners × gewicht
Bron	Zie maatstaven Inwoners en Kernen met 500 of meer adressen
Methode	Zie maatstaven Inwoners en Kernen met 500 of meer adressen
Publicatie	Zie maatstaven Inwoners en Kernen met 500 of meer adressen
Peildatum	1 januari jaar t
Beschikbaarheid	Voorlopige cijfers bekend in november jaar t-1 Definitieve cijfers: mei jaar t
Bijzonderheden	Geen

U.16 Maatstaf doelgroepregister gemeentelijke doelgroep

Maatstaf	Doelgroepregister gemeentelijke doelgroep
Definitie	Het aantal personen in het doelgroepregister , dat onderdeel was van de gemeentelijke doelgroep, op 1 januari van het peiljaar. Het betreft mensen die relevant zijn voor de uitvoering van de Participatiewet.
Formule	Aantal personen in het doelgroepregister × gewicht

Bron	CBS microdata Doelgroepregister, bevat gegevens uit het Doelgroepregister van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Het UWV levert twee keer per jaar een bestand met voorgeschreven kenmerken over de mutaties in het registratiebestand.
Methode	<p>In het microdatabestand Doelgroepregister, is het aantal mensen geteld dat met de volgende grondslagen (de variabele “code grondslag arbeidsbeperktheid”) in het doelgroepregister geregistreerd stond.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Indicatie banenafpraak - Werken met een gemeente-voorziening - Verminderde loonwaarde - Geldige WSW-indicatie, maar geen sw-plaatsing - Begeleiding jobcoach - WIW(baan); Wet inschakeling werkzoekenden - ID(baan); Instroom- of doorstroombaan - Tijdelijke registraties, afgewezen Wajong - Tijdelijke registraties, schoolverlaters VSO/ PRO en MBO entree - Afgewezen Wajong aanvragen - VSO leerlingen - PRO leerlingen <p>De volledige lijst met grondslagen is te vinden in de documentatie van het microdatabestand doelgroepregister.</p>
Publicatie	CBS microdata Doelgroepregister
Peildatum	1 januari jaar t-1
Beschikbaarheid	Mei jaar t
Bijzonderheden	CBS Microdata documentatie van doelgroepregister is online niet inzichtelijk. Bij verzoek aan het CBS is deze op te vragen.

U.17 Maatstaf gestandaardiseerd inkomen (in 1000 euro) met drempel

Maatstaf	Gestandaardiseerd inkomen (in 1000 euro) met drempel
Definitie	<p>Het gemiddelde gestandaardiseerd besteedbaar inkomen (in 1000 euro) per huishouden vermenigvuldigd met het aantal inwoners per gemeente, beiden bepaald op de populatie van 1 januari van het peiljaar</p> <p>Waarbij huishoudens zijn gedefinieerd als: particuliere huishoudens exclusief studenthuishoudens</p> <p>En het gestandaardiseerd besteedbaar inkomen (in 1000 euro) als: het besteedbaar inkomen (het bruto-inkomen verminderd met betaalde inkomensoverdrachten, premies inkomensverzekeringen, premies ziektekostenverzekeringen en belastingen op inkomen en vermogen) gecorrigeerd voor verschillen in grootte en samenstelling van het huishouden. Dit bedrag wordt gedeeld door 1000 euro om de maatstaf te verkrijgen. Het gestandaardiseerd inkomen is een maat voor de welvaart van (de leden van) een huishouden.</p> <p>Daarnaast is de volgende drempel gehanteerd: Het gemiddelde gestandaardiseerde inkomen (in 1000 euro) vermenigvuldigd met het aantal inwoners, is verminderd met 20 vermenigvuldigd met het aantal inwoners.</p>
Formule	$[\text{Gemiddelde gestandaardiseerde inkomen (in 1000 euro)} \times \text{aantal inwoners} - (20 \times \text{aantal inwoners})] \times \text{gewicht}$
Bron	<p>Regionale kerncijfers Nederland is een overzichtspublicatie met regionale kerncijfers en indelingen. Het gebruikt diverse CBS StatLine- en maatwerktabellen.</p>
Methode	<p>Regionale kerncijfers Nederland gebruikt diverse CBS StatLine- en maatwerktabellen en bestrijkt de thema's bevolking, wonen, onderwijs, arbeid, inkomen, sociale zekerheid, bedrijven, landbouw, vervoer, nabijheid van voorzieningen, milieu en bodemgebruik.</p> <p>Het besteedbaar inkomen wordt in deze dataset gestandaardiseerd met behulp van equivalentiefactoren. In de equivalentiefactor komen de schaalvoordelen tot uitdrukking die het gevolg zijn van het voeren</p>

	van een gemeenschappelijke huishouding. Met behulp van de equivalentiefactoren worden alle inkomens herleid tot het inkomen van een eenpersoonshuishouden. Op deze wijze is het welvaartsniveau van verschillende typen huishoudens onderling vergelijkbaar gemaakt.
Publicatie	Regionale kerncijfers Nederland
Peildatum	1 januari jaar t
Beschikbaarheid	Maart jaar t
Bijzonderheden	Geen

U.18 Maatstaf oppervlakte land

Maatstaf	Oppervlakte land
Definitie	<p>Totale oppervlakte van het land in hectaren volgens de regionale indelingen op 1 januari.</p> <p>De oppervlakte land wordt op basis van de meest recent gepubliceerde kaarten van de Basisregistratie Topografie (BRT) bepaald, volgens de omschrijving van de hoofdgroepen voor de aanduiding van land in de statistiek van het bodemgebruik van het CBS. De bovengenoemde hoofdgroepen zijn: bebouwd, semi-bebouwd, landbouw, bos en natuur, verkeer en recreatie.</p>
Formule	Totale oppervlakte van het land van de gemeente × gewicht
Bron	De kaartbladen van het Kadaster (inclusief de gemeentegrenzen). De kaartbladen van het bodemgebruik van het CBS. De kaart met grenzen van gemeenten afgeleid van de Basisregistratie Kadaster.
Methode	De gegevens over de totale oppervlakte land volgens de regionale indelingen op 1 januari worden berekend uit de meest recente Basis Registratie Topografie en Burgerlijke gemeentegrenzen van het Kadaster. Onderverdeling naar land en water geschiedt volgens regels

	van de statistiek van het Bodemgebruik (ook wel bodemstatistiek genoemd).
Publicatie	Internetsite: www.cbs.nl/statline Kaartjes per gemeente met daarop afgebeeld het oppervlak land, binnen- en buitenwater met de betrokken oppervlaktecijfers en bodemfactoren zijn bij het CBS (Hoofddirectie SER, sector Leefomgeving, team Regio en Ruimte, info@cbs.nl) op aanvraag verkrijgbaar.
Peildatum	1 januari jaar t
Beschikbaarheid	Voorlopige cijfers: november jaar t-1 Definitieve cijfers: november jaar t
Bijzonderheden	In de berekeningen tijdens het traject is gerekend met de oppervlakte land zoals aangegeven in de Regionale Kerncijfers op Statline van het CBS. Het verschil met deze dataset is klein.

U.19 Maatstaf hoge zorgkosten

Maatstaf	Hoge zorgkosten
Definitie	Het aantal inwoners wiens zorgkosten hoger bedragen dan 50.000 euro , in het totale peiljaar Hierbij zijn inwoners zonder zorgverzekering uitgesloten.
Formule	[Aantal inwoners met zorgkosten hoger dan €50.000]× gewicht
Bron	De ruwe gegevens over daadwerkelijke vergoede kosten behorende bij de basisverzekering die betrekking hebben op een verslagjaar zijn afkomstig van Vektis, die deze gegevens op haar beurt weer ontvangt van de zorgverzekeraars. Vektis deelt deze data met het CBS, dat ze verwerkt in het microdatabestand ZVWZORGKOSTENTAB.
Methode	De kosten zijn die kosten die daadwerkelijk vergoed zijn door de

	<p>zorgverzekeraars. De kosten zijn onderverdeeld in zorgvormen, zoals huisartsenzorg, ziekenhuiszorg, fysiotherapie, etc. Indien de verzekerde zelf een rekening heeft ontvangen en deze niet heeft ingediend bij de verzekering, bijvoorbeeld omdat het eigen risico niet is bereikt, zijn de kosten niet in de cijfers opgenomen.</p> <p>Buiten beschouwing worden gelaten:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Zorg waarvoor men zich via een aanvullende verzekering kan verzekeren; – Zorgkosten die buiten de Zorgverzekeringswet (Zvw) vallen en via eigen betalingen zijn voldaan en – Zorg die onder een ander wettelijk kader valt (zoals (tot en met 2014) de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ), vanaf 2015 de Wet Langdurige Zorg (Wlz) en de Jeugdwet, etc). <p>Bij een waarneming gedurende 8 kwartalen is ongeveer 98% van alle declaraties binnen.</p> <p>De zorgverzekeraars hebben een inschatting gemaakt van de resterende kosten die zij nog binnen denken te krijgen (voornamelijk bij specialistische geestelijke gezondheidszorg en in de mindere mate de ziekenhuiszorg). Met behulp van deze inschatting heeft Vektis de kosten verhoogd per zorgverzekeraar per zorgvorm. Belangrijk aandachtspunt is dat alleen de kosten verhoogd zijn van hen die al kosten hadden, terwijl dit in werkelijkheid niet het geval hoeft te zijn.</p>
Publicatie	Zorgkosten van Nederlandse ingezetenen met een basisverzekering
Peildatum	Het gehele jaar t-2
Beschikbaarheid	December jaar t
Bijzonderheden	Geen

U.20 Maatstaf EPA patiënten

Maatstaf	EPA patiënten
Definitie	<p>Het aantal inwoners met een Ernstig Psychiatrische Aandoening (EPA) dat in het peiljaar verzekerd is.</p> <p>Waarbij een persoon in jaar t wordt gerekend tot de EPA groep als hij/zij aan tenminste één van de volgende criteria voldoet:</p>

	<ul style="list-style-type: none"> – In jaar t een ZPP GGZ-B (4 of hoger) in de Wlz of Zvw (langdurige ggz) – In jaar t een FKG bipolair of psychose – In tenminste één van de jaren t-2/t-1/t een DBC schizofrenie – In één van de jaren t-2/t-1/t tenminste één DBC of product chronisch in de basis ggz met openingsdatum in dat jaar. De DBC's diagnostiek, kort, indirecte tijd en DBC's met de aandoeningen Alcohol en andere verslavingen en dementie/delirium worden voor dit criterium niet meegeteld. <p>Een FKG is een groep medicijnen die past bij een bepaalde chronische aandoening. Iemand valt binnen een FKG als hij of zij minimaal 180 dagen per jaar medicijnen gebruikt voor een bepaalde aandoening.</p> <p>ZPP GGZ-B is een zorgzwaartepakket voor verlengd verblijf in een GGZ-instelling (meer dan drie jaar).</p> <p>Patiënten die niet verzekerd zijn in het peiljaar, worden uitgesloten.</p>
Formule	Aantal EPA patiënten × gewicht
Bron	De gegevens worden verstrekt door Vektis en zijn afkomstig ggz-informatiesysteem (QG321), het Wlz-informatiesysteem (QA) en de AVG-bestanden. Deze bron is niet openbaar.
Methode	<p>De gebruikte declaratiegegevens van de gespecialiseerde en langdurige ggz zijn afkomstig uit het ggz-informatiesysteem (QG321). Voor het peiljaar worden de gegevens van de jaren t-2, t-1 en t gebruikt om de EPA-populatie af te bakenen.</p> <p>De gebruikte declaratiegegevens van de ZPP GGZ-B's uit de Wet langdurige zorg zijn afkomstig uit het Wlz-informatiesysteem (QA). Hieruit is het worden de gegevens uit het jaar t gebruikt om de EPA-populatie af te bakenen.</p> <p>De verzekerde-gegevens van alle Nederlandse verzekerden (99%+) komen uit de AVG-bestanden. Hieruit worden de gegevens uit jaar t gebruikt om de alleen verzekerden 18 of ouder op peildatum 31 december jaar t mee te nemen en personen toe te wijzen aan een gemeente (o.b.v. postcode 4).</p> <p>Dekkingspercentage: De gegevens zijn gebaseerd op nagenoeg alle Nederlandse verzekerden. De data uit alle declaratiesystemen zijn zo goed al uitgedeclareerd (99%+).</p>

Andersson Elffers Felix

Publicatie	Maatwerk door Vektis
Peildatum	Toekenning aan de EPA categorie gebeurt op basis van zorggebruik in de jaren t-2, t-1 en t, en op basis van verzekerdengegevens op peildatum 31 december jaar t
Beschikbaarheid	Onbekend
Bijzonderheden	Geen

U.21 Maatstaf vast bedrag

Maatstaf	Vast bedrag
Definitie	Een vast bedrag dat aan alle gemeenten wordt toegekend. De waarde van de maatstaf is voor elke gemeente 1 , het gewicht (en daarmee de hoogte van het vaste bedrag) wordt door het model bepaald.
Formule	$1 \times \text{gewicht}$
Bijzonderheden	Geen

V Analyse aansluiting inkomsten-kosten voor MO en VO

Om te bepalen of het zinvol was om een nieuw model te maken voor maatschappelijke opvang en/of voor vrouwenopvang, is een analyse uitgevoerd naar de aansluiting tussen de inkomsten (op basis van het bestaande verdeelmodel) en de kosten. Deze analyse wordt hieronder nader toegelicht.

Uitgangspunten van de analyse

De analyse kan op twee verschillende manieren worden vormgegeven op basis van de gegevens vanuit de uitvraag bij steekproefgemeenten:

1. Op basis van de grootboekgegevens.
2. Op basis van de aanvullende vragen.

Op het moment dat deze analyse werd uitgevoerd was het proces van codering van grootboekgegevens nog niet volledig afgerond. Juist op deze onderdelen stonden nog veel vragen over de exacte toedeling van kosten uit.¹⁷² We hebben de analyses daarom gebaseerd op de aanvullende uitvraaggegevens. Ook deze zijn nog niet volledig getoetst, dus hier kunnen nog verschuivingen in optreden.

Steekproefgegevens: centrumgemeenten

Van de 43 centrumgemeenten voor BW en MO zitten er 27 in de steekproef. Op één na hebben zij allen de uitvraaggegevens geleverd. In de regio's van deze 26 gemeenten woont 69% van de inwoners van Nederland.

Niet alle centrumgemeenten BW en MO krijgen ook budget voor de vrouwenopvang. Dit zijn er 35. Van deze 35 zitten er 25 in de steekproef, van 23 zijn de uitvraaggegevens bekend. In de regio's van deze 23 gemeenten woont 78% van de inwoners van Nederland.

Inkomstgegevens: DU's MO en VO

Hiervoor zijn de inkomsten vanuit de DU's Maatschappelijke opvang en Vrouwenopvang voor 2016, 2017 en 2018 gebruikt. Als bron voor de inkomsten is steeds de meest recente circulaire gebruikt waarin bedragen opgenomen zijn.

De centrumgemeenten die in de uitvraag zitten en gegevens geleverd hebben, ontvingen in 2017 80% van het betreffende macrobudget voor MO. Voor VO was dit 78%.

¹⁷² De reden dat de kosten vaak moeilijker in de grootboeken te isoleren zijn dan veel andere kosten, is dat het slechts een gedeelte van het betreffende lv3-taakveld betreft. Gemeenten hebben ze daarom relatief vaak geboekt onder een combinatiepost die nog specifiek uitgesplitst moet worden.

Kosten

Voor de gegevens over de kostenkant zijn de uitgaven gehanteerd die in de aanvullende uitvraag opgegeven zijn. In de tabel hieronder is voor elk jaar het minimale en maximale bedrag per inwoner opgegeven.

Tabel 170 Het minimale en maximale bedrag per inwoner per jaar

Jaar	Min – max MO	min – max VO
2016	€ 5,9 - € 70,0	€ 5,2 - € 17,6
2017	€ 3,4 - € 58,6	€ 4,8 - € 18,5
2018	€ 7,8 - € 60,0	€ 5,1 - € 13,6

Het minimum en maximum per inwoner schuift dus over de jaren heen. Daarom hebben we getoetst of instabiele kosten het model zouden kunnen beïnvloeden. Daarvoor is het van belang om te toetsen of de verdeling van de kosten in 2017 significant afwijkt van die in 2016 en 2018. De resultaten van deze analyse zijn weergegeven in onderstaande tabel. Daarin is te zien dat de verdeling van de kosten per inwoner over de centrumgemeenten voor de verschillende jaren nagenoeg hetzelfde was:¹⁷³

Tabel 171 Uitkomsten van de toets of de verdeling van de kosten in 2017 significant afwijkt van die in 2016 en 2018

Jaar	R ² MO/inw	R ² VO/inw
2016 – 2017	0,96	0,95
2017 – 2018	0,92	0,89

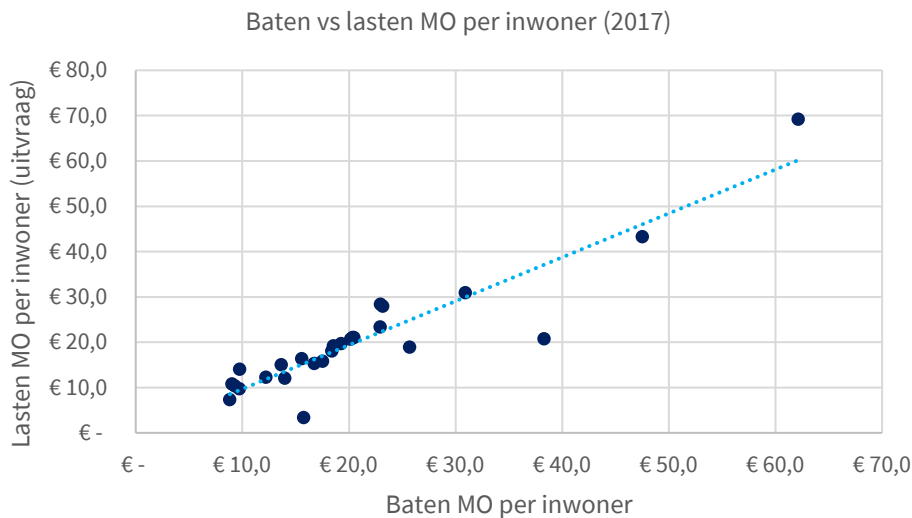
We kunnen de analyse dus op één jaar toespitsen. We hebben daarvoor 2017 aangehouden, omdat dit ook het basisjaar voor de rest van de verdeling is.

Kosten versus baten MO

In Figuur 119 zijn per gemeente de lasten en baten van de verschillende gemeenten tegen elkaar afgezet. De onderlinge samenhang (correlatie) tussen kosten en baten is $r^2=85\%$ voor MO in 2017.

In de grafiek is zichtbaar dat de samenhang tussen inkomsten uit het verdeelmodel en feitelijke kosten per inwoner over het algemeen goed is. Wel zijn er enkele uitschieters met een grote afwijking. Dit zijn vooral gemeenten die minder uitgeven dan ze aan inkomsten uit het verdeelmodel krijgen.

¹⁷³ De variabele r^2 geeft de correlatie tussen variabelen aan. Een r^2 dicht bij 1 betekent dat variabelen erg op elkaar lijken, een r^2 dicht bij 0 betekent dat ze helemaal niet op elkaar lijken.

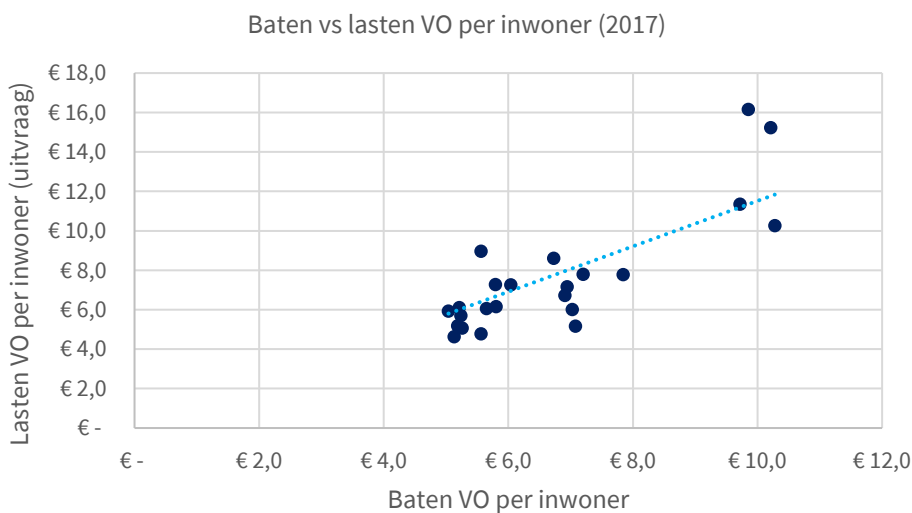


Figuur 119 Baten versus lasten van de verschillende gemeenten voor maatschappelijke opvang tegen elkaar afgezet

Op enkele uitzonderingen na, past het verdeelmodel MO voor de meeste gemeenten dus erg goed. Wij hebben onderzocht of de uitschieters duidelijke onderlinge overeenkomsten hebben. Dat bleek echter niet het geval. Gezien de goede aansluiting voor veel gemeenten, is het niet waarschijnlijk dat een nieuwe verdeling deze afwijkingen oplost.

Kosten versus inkomsten VO

Dezelfde analyse geeft voor VO de volgende resultaten.



Figuur 120 Baten versus lasten van de verschillende gemeenten voor vrouwenopvang tegen elkaar afgezet

De onderlinge samenhang tussen baten en lasten is hier 67%. De afwijkingen van het verdeelmodel zijn in dit geval groter. Daarbij speelt wel mee dat dit resultaat sterk gekleurd wordt door twee uitschieters. Netto betreft het afwijkingen van maximaal € 6,31 per inwoner.

Vervolgstappen

Voor het verdeelmodel MO (€ 385 mln in 2017) spelen er verschillende vraagstukken. Onderstaand vatten wij een aantal afwegingen samen die relevant zijn voor het besluit of we aan een nieuwe verdeling gaan werken of niet.

Tabel 172 Argumenten voor en tegen een nieuw verdeelmodel MO

Argumenten voor een nieuw model	Argumenten tegen een nieuw model
<ul style="list-style-type: none">– Het MO-model heeft een historische component¹⁷⁴– Er zijn voor sommige gemeenten forse verschillen tussen het model en de kosten.	<ul style="list-style-type: none">– Gezien de goede aansluiting voor veel gemeenten, is het niet waarschijnlijk dat de geconstateerde afwijkingen door een nieuwe verdeling opgelost worden.– Het voornemen is om, afhankelijk van de uitkomsten van een evaluatie, maatschappelijke opvang over vier jaar door te decentraliseren naar alle gemeenten. Op dat moment moet de verdeling sowieso opnieuw bezien worden.

Het belangrijkste vraagstuk is dus hoe het belang van een nieuwe verdeling gewogen wordt ten opzichte van de onrust die een tijdelijke nieuwe verdeling vlak voor een doordecentralisatie kan veroorzaken.

Voor het verdeelmodel VO (€ 119 mln in 2017) zijn er gemeenten met procentueel forse afwijkingen. In euro's per inwoner zijn deze echter beperkt. Het is mogelijk dat een nieuw verdeelmodel de aansluiting verbetert. Tegelijkertijd is de omvang van de afwijkingen tussen de kosten en het verdeelmodel niet ongebruikelijk voor verdeelmodellen in het sociale domein. De dynamiek in de vrouwenopvang is daarnaast complex, aangezien er soms ook verhuisbewegingen meespelen. Een globalere verdeling (zoals beoogd wordt voor de AU) zal de aansluiting naar verwachting verslechteren. Er speelt dus sowieso een spanningsveld tussen aansluiting op de kosten enerzijds en hoe globaal de verdeling is anderzijds.

De verdeelmodellen VO en MO bevatten beide een historische component. Er bestond ooit het voornemen om deze stapsgewijs (via een ingroepad) aan de objectieve verdeling toe te voegen. De ingroei heeft gedeeltelijk plaatsgevonden. Als gekozen wordt voor het handhaven van de oude verdeling, ligt het voor de hand om te verkennen of dit ingroepad hervat kan worden.

¹⁷⁴ Bij de decentralisatie in 2015 zijn de AWBZ-middelen voor extramurale begeleiding in de Maatschappelijke Opvang en Vrouwenopvang overgeheveld naar de betreffende verdeelmodellen.

W Financiering van landelijke specialistische instellingen beschermd wonen

In deze bijlage is de achterliggende onderbouwing opgenomen over een financieringsarrangement voor de landelijke specialistische instellingen beschermd wonen. In de bijlage wordt achtereenvolgens besproken:

- De **feiten en cijfers**
- De **randvoorwaarden** voor het financieringsarrangement
- De verschillende **opties** en hun voor- en nadelen

W.1 Feiten en cijfers

Het Bestuurlijk Overleg Beschermd Wonen heeft in juli 2019 op basis van gezamenlijk vastgestelde criteria besloten dat de volgende aanbieders een landelijke functie vervullen, met het specialistische aanbod dat zij verzorgen:

1. Fier (Leeuwarden): slachtoffers internationale mensenhandel;
2. Fonteynenburg (Rijswijk/Zoetermeer): combinatie GGZ + auditieve beperking;
3. Lister (Utrecht): woon- en ontwikkelplek voor mensen die jarenlang hebben geworsteld met een eetstoornis en een langdurige klinische opname hebben gehad;
4. Thuisbasis Veteranen (Assen): zorg voor veteranen;
5. De Parelhoenderhoeve (Slootdorp): mensen met een velocardiofaciaal syndroom - een aangeboren aandoening aan het zachte gehemelte, het hart en het gezicht ¹⁷⁵;

Hieronder is een overzicht weergegeven van de betreffende instellingen en de kosten voor BW voor de specialistische doelgroep vanuit de Wmo. De huidige bekostiging van de instellingen verloopt via centrumgemeenten. In de tabel is het budget van de instellingen weergegeven, zowel in absolute zin als in verhouding tot de inkomsten voor BW in 2017 van de betreffende centrumgemeente vanuit de decentralisatieuitkering.

¹⁷⁵ Deze instelling verleent de genoemde specialistische zorg op dit moment op grond van de Wlz. Ten tijde van het besluit van het BO was de inschatting dat het specialistische aanbod van deze instelling (ook) als Beschermd Wonen kan worden geclassificeerd.

Aanbieder	Centrumgemeente	Kosten specialistische doelgroep (Wmo, 2017)	% van BW-budget centrumgemeente (2017)
Fier	Leeuwarden	€ 400.000	0,7%
Fonteynenburg	Den Haag	€ 600.000	0,9%
Lister	Utrecht	€ 400.000	0,5%
Thuisbasis Veteranen	Assen	€ 400.000*	1,0%
Parelhoenderhoeve	Den Helder	€ 0**	0%
Totaal		€ 1.800.000	0,16%***

Tabel 173 Kosten voor de vijf specialistische instellingen in 2017, absoluut (afgerond op €100.000) en relatief. Bron: uitvraag bij instellingen.

* De huidige aanbieder heeft in december 2017 deze groep cliënten overgenomen. Dit zijn de kosten over 2018, dat gelijk is aan de extrapolatie van het bedrag over december 2017.

**Aanbieder heeft op dit moment slechts Wlz-cliënten.

***Percentage van totaal budget Beschermd wonen (2017)

In de uitvraag komt ook naar voren dat twee van de aanbieders geen grote schommelingen in de omvang van het specialistische aanbod in de komende jaren voorzien. Voor twee van de aanbieders verwacht de aanbieder of centrumgemeente echter wél dat er een stijging van de instroom en kosten plaats kan vinden in de komende jaren¹⁷⁶.

De resultaten van de uitvraag ondersteunen de volgende tussenconclusies:

- Het gaat om een totaalbudget van €1,8 mln. De kosten voor de landelijk specialistische instellingen zijn daarmee laag ten opzichte van het totale BW-budget, zowel op landelijk niveau als op het niveau van de verschillende centrumgemeenten.
- Voor een deel van de landelijk specialistische instellingen is er een reële mogelijkheid dat de kosten in de komende jaren kunnen stijgen. Het is dus wenselijk dat een financieringsarrangement voldoende flexibel is om mee te bewegen met veranderende instroom.

W.2 Randvoorwaarden voor de financiering van de landelijke instellingen

Voor de inkoop, financiering en het contractmanagement van de landelijke instellingen moeten een of meerdere partijen worden aangewezen. Daarvoor zijn meerdere opties. Ook de financiering van deze partijen kan op verschillende manieren geschieden.¹⁷⁷

In een sessie met betrokken partijen (BZK, VWS, VNG en een aantal centrumgemeenten) zijn de randvoorwaarden besproken waaraan moet worden voldaan om de financiering van de landelijke instellingen op een goede manier te laten verlopen.

¹⁷⁶ Daarbij geeft Fier aan dat de inzet van beschermd wonen voor deze doelgroep de afgelopen jaren weliswaar sterk is afgenomen, maar dat veel van deze cliënten daardoor langer in de vrouwenopvang verblijven dan wenselijk. Volgens Fier zou een schuif tussen deze budgetten wellicht wenselijk zijn.

¹⁷⁷ Een ondergeschikte kwestie is dat er mogelijk ook sprake is van een aanbestedingsvraagstuk. Dit is alleen het geval als de omvang van het specialistische aanbod van deze instelling de aanbestedingsgrens (€750.000) overschrijdt. Dat vraagstuk speelt echter onafhankelijk van de keuze voor bij welke partij de verantwoordelijkheid voor de instellingen wordt belegd.

Op financieel vlak gaat het om de volgende randvoorwaarden:

- Er moet sprake zijn van voldoende budget: de uitvoerende partij moet zo min mogelijk financieel risico lopen.
- Het budget moet voldoende flexibel mee kunnen bewegen met schommelingen in de doelgroep – ook met het oog op het beperken van de financiële risico's voor de financierende partij in geval van een toename van de zorgvraag. Anderzijds moet het ook voldoende stabiel zijn (niet te grote schommelingen veroorzaken in de budgetten van de andere gemeenten).
- De financierende partij moet worden gecompenseerd voor de coördinatiekosten die gepaard gaan met het uitvoeren van deze taak.
- Er moet een helder besluitvormingsproces worden uitgewerkt voor het beslissen over budgetmutaties.
- Er moet aandacht zijn voor de kosten die gepaard gaan met het natraject van de BW-cliënten. Er moeten duidelijke afspraken worden gemaakt over hoe lang de financierende partij verantwoordelijk blijft voor de bekostiging van de cliënten. Bij dit punt is samenloop met de ontwikkeling van een kostenregeling naar aanleiding van het advies van het Expertiseteam.

Op inhoudelijk en organisatorisch vlak spelen de volgende randvoorwaarden:

- Er moeten duidelijke afspraken worden gemaakt over de verantwoording van de besteding van de middelen.
- Er moet een voldoende heldere definitie zijn van de cliënten die in aanmerking komen voor de specialistische vormen van BW.
- De administratieve lasten voor zowel financierende partij als aanbieder moeten zoveel mogelijk worden beperkt.
- Het financieringsarrangement moet de mogelijkheid bieden om aan te sluiten bij de bredere ontwikkelingen in het BW-domein en de transformatie te ondersteunen.
- Het financieringsarrangement moet gepaard gaan met een adequate vorm van kwaliteitsborging en contractmanagement in de richting van de aanbieders.

W.3 Keuzes in relatie tot het financieringsarrangement

1. Gewenste sturing en betekenis voor een uitkeringsvorm

De middelen voor de financiering van de landelijke instellingen zijn afkomstig uit het gemeentefonds. Om deze middelen bij de verantwoordelijke gemeenten te leggen, moet er een uitkering in het leven worden geroepen. Daarvoor zijn twee opties, die samenhangen met verschillende uitgangspunten over de gewenste sturing.

- **Een decentralisatieuitkering (DU).** In dat geval zijn de middelen onderdeel van het gemeentefonds, en is er dus geen uitname nodig. De middelen zijn in beginsel niet geoormerkt: de uitvoerende gemeente legt verantwoording af naar de eigen gemeenteraad. Wel is het mogelijk om additionele afspraken te maken over verantwoording naar andere gemeenten. Er is geen verantwoordingslijn naar het verantwoordelijke departement.
- **Een specifieke uitkering (SU).** Een SU is geschikt voor een specifieke taak waarvoor directe sturing van het vakdepartement gewenst is. Het vakdepartement is verantwoordelijk om te zorgen voor toereikende middelen, en de middelen kennen een bestedingsverplichting. De landelijke specialistismen zijn een voldoende specifieke taak, maar eerder is afgesproken dat het budget uit het gemeentefonds moet komen. Dat betekent dat afgesproken is dat VWS geen risicodragers is, waardoor directe sturing en een SU minder voor de hand ligt.

2. Opties voor het bepalen van de omvang van het budget

Voor het bepalen van de omvang van het budget zijn drie opties denkbaar.

- Een vast bedrag (met een jaarlijkse loon- en prijsbijstelling) voor de financiering.
- Een historisch vastgesteld bedrag, gebaseerd op aantallen cliënten, gebaseerd op een vaste prijs per cliënt.
- Een historisch vastgesteld bedrag, gebaseerd op realisatie (declaratiesysteem). In tegenstelling tot optie 2, waar uitgegaan wordt van een vaste prijs per cliënt, worden hier de volledige door gemeenten gemaakte kosten vergoed.

In de volgende tabel werken we deze opties verder uit:

Tabel 174 Opties voor het bepalen van de omvang van het budget

Optie	Voordelen	Nadelen
1. Vast bedrag vaststellen (met jaarlijkse loon- en prijsbijstelling)	Weinig administratieve lasten, geen ongewenste prikkelwerking	In principe geen flexibiliteit. Als de instroom stijgt is in beginsel besluitvorming nodig voor budgetmutaties. Als die uitblijft, zorgt dat voor financiële tekorten voor de gemeente waar de landelijke specialistische instelling zich bevindt.
2. Historische financiering op basis van aantallen cliënten (t-2)	Budget beweegt (met vertraging) mee met omvang doelgroep; meer financiële zekerheid voor financierende partij; prikkel voor gemeenten om prijs laag te houden	Kan een prikkel opleveren om cliënten in de specialistische instellingen onder te brengen, want die kosten worden mede gedragen door andere gemeenten i.t.t. reguliere BW; prijzen voor de verschillende vormen van BW lopen sterk uiteen, waardoor financiering o.b.v. aantallen niet haalbaar en wenselijk lijkt. ¹⁷⁸
3. Historische financiering op declaratiebasis (t-2)	Meer administratieve lasten dan de andere opties	Zorgt voor een prikkel om cliënten in de specialistische instellingen onder te brengen; omdat niet wordt gerekend met een vaste prijs is er geen prikkel voor gemeenten om te sturen op de prijs. ¹⁷⁹

In alle gevallen is het van belang om de herverdeling van de middelen over gemeenten op een goede manier te regelen. Omdat de verantwoordelijkheid voor BW geleidelijk overgaat van centrumgemeenten op regiogemeenten, moet het budget gedurende tien jaar immers deels van centrumgemeenten en deels van alle gemeenten komen.

¹⁷⁸ Bron: uitvraag bij de specialistische BW-instellingen

¹⁷⁹ In het bijzonder is kruissubsidie in dit geval een aandachtspunt. In theorie is het voor gemeenten met landelijke specialistische instellingen mogelijk om scherpere tarieven af te spreken voor de cliënten waarvoor ze zelf het risico dragen dan voor de landelijke specialisten. Daarbij kan wel de vraag gesteld worden of gemeenten dit in de praktijk ook doen, en kan dit ook voorkomen worden door de financiering achter te laten lopen op de realisatie (declaratie met t-2).

Samenhang en governance

De opties hebben onderlinge samenhang – niet alle opties in de twee keuzes zijn onderling goed te combineren.

Voorbeeld: SU en vaste omvang gaat niet samen

De keuze voor een SU gaat niet automatisch goed samen met optie 1 voor het bepalen van de omvang van het budget, omdat een kenmerk van een SU is dat het vakdepartement zorgt voor voldoende beschikbare middelen. Daarvoor is het nodig om middelen waar nodig bij te stellen i.p.v. te kiezen voor een vastgezet bedrag. Dat is mogelijk in optie 1, maar er zijn wel aanvullende afspraken nodig, terwijl flexibiliteit van het budget in de andere twee opties vanzelfsprekender is.

Ook is het zo dat de verdere invulling van bepaalde elementen binnen de opties voor het bepalen van het budget afhankelijk is van de keuze voor een uitkeringsvorm.

Voorbeeld: governance is afhankelijk van de uitkeringsvorm

Bij optie 1 voor het bepalen van de omvang van het budget is er besluitvorming nodig om te komen tot budgetmutaties. De keuze voor een DU of SU bepaalt wie er betrokken moet zijn in dat besluitvormingsproces: bij een DU kunnen gemeenten onderling hiervoor een voorstel doen richting BZK als fondsbeheerder, die op basis daarvan het besluit neemt. Bij een SU neemt het vakdepartement (VWS) uiteindelijk een besluit.

De keuzes op de opties hierboven hangen dus onderling samen en hebben betekenis voor de vormgeving van de governance van het financieringsarrangement. Een belangrijk element daarbinnen is de verantwoording over de besteding van middelen: in hoeverre moeten de uitvoerende gemeenten zich verantwoorden over de besteding van de middelen voor specialistische BW en naar wie? In het verleden zijn in andere contexten al verschillende financieringsarrangementen ontwikkeld, met elk een eigen *governance* en verantwoordingsstructuur. We lichten er hier drie kort toe:

- De financiering van **landelijke specialismen in de vrouwenopvang** (VO). Centrumgemeenten zijn verantwoordelijk voor de vrouwenopvang. Zij ontvangen middelen voor deze taak vanuit het gemeentefonds, in de vorm van een DU. De centrumgemeenten hebben met elkaar afgesproken dat voor de landelijke functies in de vrouwenopvang (voorzieningen die cliënten uit het hele land aantrekken) een deel van de DU apart wordt gehouden, en wordt toegevoegd aan het budget van de twee centrumgemeenten waarin de instellingen die de landelijke functies vervullen zijn gevestigd (Leeuwarden en Tilburg). Deze centrumgemeenten vervullen daarmee een zogenaamde ‘kassiersfunctie’. Uit de gezamenlijke middelen ontvangen ze een opslag voor de coördinatiekosten die met deze taak gepaard gaan. Over de besteding van de middelen verantwoorden ze zich naar hun eigen gemeenteraad, en naar de andere centrumgemeenten. In dit arrangement is besluitvorming nodig voor het verhogen van de budgetten. Daarvoor moeten alle centrumgemeenten (in het geval van beschermd wonen straks alle gemeenten) akkoord gaan. Mochten de centrumgemeenten er onderling niet uitkomen, dan lopen de twee kassiersgemeenten het financiële risico.
- In de regeling voor **voogdij/18+** ontvangen gemeenten middelen uit het gemeentefonds voor de kosten die ze maken voor de zorg voor jongeren onder voogdij en van 18 jaar en ouder. Het budget Voogdij/18+ kent een systematiek waarbij op basis van historisch zorggebruik (T-2) gemiddelde dagprijzen worden vermenigvuldigd met het aantal zorgdagen. De omvang van het budget beweegt dus automatisch mee met

schommelingen in cliëntaantallen. Gemeenten verantwoorden zich naar de eigen gemeenteraad over de besteding van deze (niet-geoordeelde) middelen. Gemeenten ontvangen deze middelen via een Integratie Uitkering.

- **De ‘bommenregeling’** is een ander construct in het gemeentefonds. Deze regeling bepaalt dat als gemeenten ‘onvoorziene, excessieve kosten’ maken voor het opsporen en verwijderen van explosieven in de bodem, die voor rekening van het gemeentefonds komen. Dat loopt via een declaratieregeling met een drempel en een eigen risico voor de gemeente (30%). Gemeenten kunnen facturen voor de uitgevoerde werkzaamheden voor opsporen en verwijderen van explosieven indienen bij BZK. Gemeenten ontvangen middelen via een suppletie-uitkering. De kosten komen ten laste van de Algemene Uitkering. De verantwoording vindt plaats naar de eigen gemeenteraad, al heeft BZK als fondsbeheerder ook inzicht in de gemaakte kosten omdat aanvragen voor compensatie bij BZK moeten worden ingediend.

Als we kijken naar de toepasbaarheid van deze voorbeelden op de financiering van de landelijk specialistische functies, hebben de verschillende arrangementen hun eigen voor- en nadelen in de context van de specialistische BW. Die zijn samengevat in onderstaande tabel.

Tabel 175 Voor- en nadelen van de verschillende arrangementen in de context van specialistische BW

Voorbeeld	Verantwoording	Voordelen	Nadelen
Financiering landelijke specialismen binnen de DU VO	Naar eigen gemeenteraad en andere (centrum)gemeenten	Middelen komen van andere gemeenten, dus is onderlinge verantwoording meest passend.	Vanwege doordecentralisatie BW wordt verantwoording complexer: nu naar centrumgemeenten, in toekomst naar regiogemeenten.
Voogdij en 18+ jeugd	Naar eigen gemeenteraad	Beperkte administratieve lasten	Andere (centrum)gemeenten hebben geen zicht op de besteding van gezamenlijke middelen
De ‘bommenregeling’	Naar eigen gemeenteraad	Beperkte administratieve lasten	Gemeente met instelling is risicodragend

Gezien het belang dat ook bestuurlijk uitgesproken is voor het waarborgen van het specialistische aanbod, zien wij drie opties die in de huidige context mogelijk zouden zijn:

- Optie 1. Een systeem vergelijkbaar met de **financiering van de specialistische vrouwenopvang** (DU). Deze optie heeft als voordeel dat andere gemeenten zicht hebben op de besteding van de gezamenlijke middelen. Een belangrijk nadeel is dat de gemeenten waar deze instellingen gevestigd zijn voor budgetmutaties afhankelijk zijn van een apart besluitvormingsproces: groei of krimp wordt niet automatisch verdisconteerd. Als voor deze systematiek wordt gekozen, is het meest voor de hand liggende gremium om verantwoording aan af te leggen de ALV van de VNG.
- Optie 2. Een **DU op basis van een t-2 systematiek op basis van werkelijk gemaakte kosten** zonder eigen risico voor de gemeente met de instelling. Dit kan gezien worden als een combinatie van bommenregeling (budgetbepaling op basis van feitelijke kosten) en voogdij/18+ (t-2). Deze optie heeft als voordeel dat de gemeente waar de instelling staat niet risicodragend is. Er is echter geen prikkel om cliënten snel te laten uitstromen, aangezien geen verantwoording plaatsvindt naar andere gemeenten, terwijl deze wel risicodragend zijn.
 - Optie 2a. Bovenstaande optie met verantwoording naar de VNG.

- Optie 3. Een **specifieke uitkering** met expliciete besluitvorming over de omvang van het budget en verantwoording naar ministerie van VWS. Dit heeft als voordeel dat de landelijke sturing geborgd is via de stelselverantwoordelijkheid van het ministerie. Wel is het ingewikkeld om een arrangement vorm te geven waarbinnen het budget van het gemeentefonds voortdurend communiceert met een SU van een vakdepartement. Ook zou het een trendbreuk betekenen ten opzichte van de verantwoordelijkheidsverdeling in het bredere BW-domein, waarin gemeenten aan zet zijn en VWS op de achtergrond blijft.

Overige randvoorwaarden

Ook aan de andere geïdentificeerde randvoorwaarden moet worden voldaan om een goed functionerend financieringsarrangement te ontwerpen. Daarbij is het volgende van belang:

- De **inhoudelijke en organisatorische randvoorwaarden** die eerder in deze bijlage genoemd zijn moeten op een goede manier uitgewerkt worden. Het gaat hier echter om beleidsvraagstukken die niet in het traject van de herijking van het gemeentefonds thuishoren.
- Een van de geïdentificeerde randvoorwaarden is dat de gemeenten die deze taak gaan uitvoeren, compensatie dienen te ontvangen voor de **coördinatiekosten** waarmee de taak gepaard gaat. Een zelfde afspraak is gemaakt bij de financiering van de specialismen in de vrouwenopvang (zie boven). De benodigde omvang van deze compensatie is afhankelijk van de gemaakte keuzes, bijvoorbeeld met betrekking tot de verantwoording, omdat die een verschillende werklast voor gemeenten opleveren.
- Het is van belang om deze groep cliënten **buiten de bredere kostenregeling** in het BW-domein te houden.
- Het is wenselijk om vast te leggen dat het financieringsarrangement na een aantal jaar wordt **geëvalueerd**.

Conclusies over de financiering van de landelijke instellingen

In deze paragraaf zijn verschillende opties geïdentificeerd voor de inrichting van een financieringsarrangement voor de landelijke specialistische vormen van Beschermd Wonen. Het gaat hier om een uitzonderlijke taak, waarvoor geen voor de hand liggend constructie beschikbaar is. Voor het inrichten van dit arrangement is daarom gekeken naar voorbeelden van andere bijzondere arrangementen binnen het gemeentefonds. Daarnaast zijn voor- en nadelen van de verschillende opties in kaart gebracht.

Hoewel het een specifieke taak van landelijk belang betreft, verhoudt de oplossing van een specifieke uitkering zich slecht tot de eerder gemaakte bestuurlijke afspraken. De andere twee opties betreffen een decentralisatieuitkering, waarbij de belangrijkste verschillen de budgetbepaling en de bijbehorende mate van verantwoording naar andere gemeenten betreft.

Daarvoor moet een afweging gemaakt worden tussen:

- De **verantwoordingslast** die verantwoording naar de ALV met zich meebrengt (die ook tot een hoger budget zal leiden wegens de compensatie in uitvoeringskosten) versus de mate van vertrouwen die andere gemeenten hebben in de uitvoering door de gemeente waar de centrumgemeente gevestigd is: hoe groot wordt het risico ingeschat dat deze gemeenten het budget niet op een goede manier zullen inzetten?
- Het **risico** de uitvoerende gemeenten dragen en wat hier wenselijk in is (voor de betreffende gemeenten is een belangrijke randvoorwaarde dat zij geen risico dragen) versus het risico dat andere gemeenten dragen (het betreft op dit moment 0,16% van het budget beschermd wonen).

Samenvattend

Samenvattend leidt dit tot de volgende hoofdlijnen:

- Er is een breed gedeelde wens om de financiering van de instellingen **zo eenvoudig mogelijk** vorm te geven, mede gezien het beperkte budget dat ermee gemoeid is.
- Het is daarnaast van bijzonder belang om de risico's voor financierende gemeenten te beperken.
- Op basis van die twee factoren lijkt een van de volgende systematieken het meest passend:
 - Centrumgemeenten (en later evt regiogemeenten) worden gefinancierd via een **DU**. Ze krijgen 2 jaar na dato (t-2) de daadwerkelijk gemaakte kosten voor de financiering van de specialistische instelling vergoed. Verantwoording wordt zo licht mogelijk vormgegeven. Uitgebreide inhoudelijke, kwalitatieve, verantwoording van de besteding van de middelen lijkt niet gepast. Gemeenten ontvangen een compensatie voor de kosten die gepaard gaan met het uitvoeren van deze taak. Daarbij kan worden gedacht aan een bedrag in de orde van grootte van €10.000 per jaar, afhankelijk van de verantwoordingslast.
 - De andere optie is om het budget vorm te geven via een **SU**. In dat geval moet het mogelijk zijn om deze SU een schuif met het gemeentefonds te laten hebben. Ook in dat geval is het van belang dat gemeenten gecompenseerd worden voor de coördinatiekosten en dat de verantwoordingslast beperkt blijft.
- Een aantal meer inhoudelijke aspecten die zijn gekoppeld aan de financiering, verdient **nadere uitwerking**. Die nadere uitwerking betreft inhoudelijke punten die niet passen in het traject van de EVSD. In de begeleidingscommissie en de stuurgroep is besproken dat deze plaats dient te vinden door VWS en VNG gezamenlijk. Het gaat bijvoorbeeld om:
 - afspraken rond **afbakening** en definitie van de cliënten van de specialistische instellingen,
 - de afspraken rond (landelijke) **toegang**,
 - de precieze vormgeving van de **verantwoording** in een lerend stelsel.

Tot slot speelt er een punt van zorg rond de rechtmatigheid van de aanbesteding van deze zorg aan de specialistische instellingen. Daarvoor geldt enerzijds dat de bedragen onder de aanbestedingsdrempel zitten, en anderzijds dat het recente voornemen van het ministerie van VWS om een verlicht regime in te richten eventuele resterende problemen op kan lossen.

X Varianten model beschermd wonen

X.1 Variant 1: basismodel

Het basismodel is het model dat uit een ‘technische’ regressie komt: er is niet gestuurd in de regressie. Alleen als een maatstaf met het verkeerde teken¹⁸⁰ in het model komt, wordt hij niet toegestaan. Dit levert onderstaand model op.

Variant 1: overzicht van de uitkomsten

De maatstaven van variant 1 zijn in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 176 Samenvatting basismodel beschermd wonen

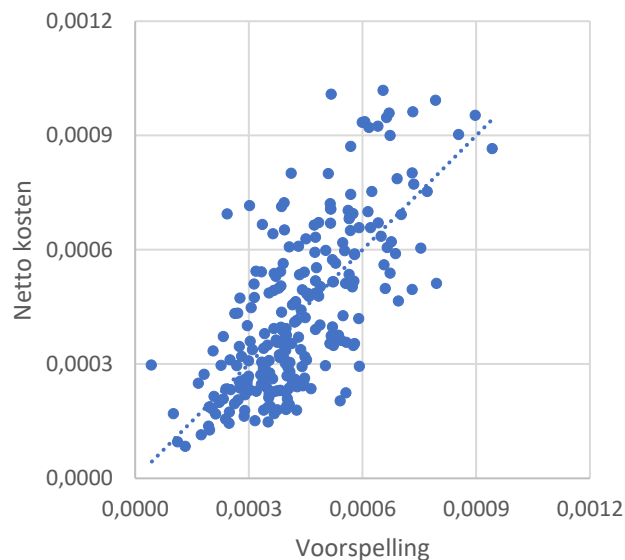
Maatstafnaam	Verdeelt	Cum. r^2	Cum. AIC
Inwoners	-177%		
Hoge zorgkosten	60%	28%	-3780
Aantal EPA patiënten	58%	32%	-3795
Oppervlakte land	7%	40%	-3823
Klantenpotentieel regionaal	36%	42%	-3828
Vast bedrag	12%	45%	-3839
Omgevingsadressendichtheid	-32%	46%	-3841
Migratieachtergrond	27%	47%	-3843
Sociale huurwoningen	-35%	47%	-3844
Langdurig psychisch medicijngebruik	37%	48%	-3846
Inkomensongelijkheid maal inwoners	45%	49%	-3847
Chronisch ziek	61%	49%	-3847

De verklaringsgraad van dit model op gemeentelijk niveau is dus 49%. Er is ook een verklaringsgraad op *regionaal* niveau (in welke mate komt de basis overeen met de voorspelling) te bepalen. Deze is 53%.

¹⁸⁰ In de maatstaven set is een beschrijving opgenomen van de verwachte dynamiek van een maatstaf. Deze dynamiek bepaalt met welk teken een maatstaf in het model zou moeten komen.

Andersson Elffers Felix

In de figuur hiernaast is voor elk van de gemeenten in de regressieanalyse getoond hoe de voorspelling van het model en de kosten per inwoner zich tot elkaar verhouden.



Figuur 121 Verhouding voorspelling basismodel beschermd wonen tot kosten voor steekproefgemeenten

Variant 1: aandachtspunten ten opzichte van het beoordelingskader

In onderstaande tabel vatten we kort samen hoe deze variant zich verhoudt tot het beoordelingskader. We hebben in het overzicht alleen onderdelen van het beoordelingskader opgenomen die in potentie verschillen tussen de varianten.

Tabel 177 Aandachtspunten ten opzichte van het beoordelingskader basismodel beschermd wonen

criterium	Toelichting
Kostenoriëntatie	Verklaringsgraad van 49%: hoogste van de BW-varianten, maar relatief laag in vergelijking met andere clusters.
Globaal	Alle maatstaven zijn globaal
Objectief	Geen aandachtspunten
Stabiel	— 197 gemeenten fluctueren meer dan 5% (hoog aantal door hoge zorgkosten)
Flexibel	Voldoende maatstaven bewegen mee
Plausibel	<ul style="list-style-type: none"> — Het gewicht per inwoner is sterk negatief. — Er wordt een opvallend hoog bedrag verdeeld met hoge zorgkosten, terwijl deze maatstaf het aantal mensen beschrijft met meer dan € 50.000 aan zorgkosten in de Zvw. De inhoudelijke relatie met beschermd wonen is niet duidelijk. — De grote negatieve gewichten van sociale huurwoningen en omgevingsadressendichtheid zijn een aandachtspunt voor uitlegbaarheid
Uitschieters	— Voor 95% van de gemeenten wijkt de voorspelling minder dan 3,13 cliënten per 10.000 inwoners af van het feitelijke aantal cliënten. Dat is 68% van het gemiddelde aantal cliënten per 10.000 inwoners.
# maatstaven	12 maatstaven
Validatie	Licht risico op overfitting op basis van interne validatie (gemiddeld $r^2=51%$ voorspeld door model en $r^2=45%$ voorspeld door kleinere dataset)

X.2 Variant 2: op basis van variant 1 maar zonder negatieve maatstaven

In het basismodel kwamen sociale huurwoningen en omgevingsadressendichtheid met een (groot) negatief gewicht voor. In variant 2 zijn deze maatstaven niet toegelaten.

Variant 2: overzicht van de uitkomsten

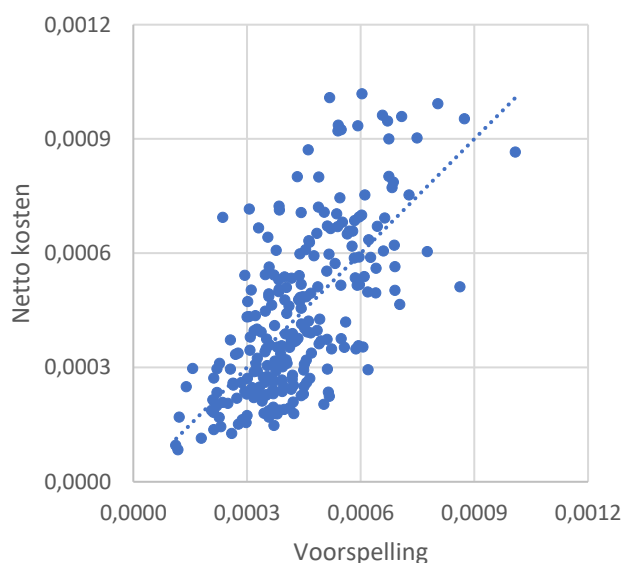
De maatstaven van variant 2 zijn in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 178 Samenvatting beschermd wonen variant 2

Maatstafnaam	Verdeelt	Cum. r^2	Cum. AIC
Inwoners	-81%		
Hoge zorgkosten	78%	28%	-3780
Aantal EPA patiënten	56%	32%	-3795
Oppervlakte land	9%	40%	-3823
Klantenpotentieel regionaal	28%	42%	-3828
Vast bedrag	11%	45%	-3839

Door de sociale huurwoningen niet toe te staan daalt het aantal maatstaven, maar ook de verklaaringsgraad ten opzichte van variant 1. De verklaaringsgraad van dit model op regionaal niveau is 43%.

In de figuur hiernaast is voor elk van de gemeenten in de regressieanalyse getoond hoe de voorspelling van het model en de kosten per inwoner zich tot elkaar verhouden.



Figuur 122 Verhouding voorspelling model variant 2 beschermd wonen tot kosten voor steekproefgemeenten

Variant 2: aandachtspunten ten opzichte van het beoordelingskader

In onderstaande tabel vatten we kort samen hoe deze variant zich verhoudt tot het beoordelingskader. We hebben in het overzicht alleen onderdelen van het beoordelingskader opgenomen die in potentie verschillen tussen de varianten.

Tabel 179 Aandachtspunten t.o.v. het beoordelingskader variant 2 beschermd wonen

criterium	Toelichting
Kostenoriëntatie	Verklaringsgraad van 45%: vergelijkbaar met het basismodel, maar relatief laag in vergelijking met andere clusters.
Globaal	Alle maatstaven zijn globaal
Objectief	Geen aandachtspunten
Stabiel	— 222 gemeenten fluctueren meer dan 5% (hoog door hoge zorgkosten)
Flexibel	Voldoende maatstaven bewegen mee
Plausibel	<ul style="list-style-type: none"> — Ook deze variant kent een negatief gewicht per inwoner — Ook in deze variant wordt een groot bedrag verdeeld met hoge zorgkosten, terwijl deze maatstaf het aantal mensen beschrijft met meer dan € 50.000 aan zorgkosten in de Zvw. De inhoudelijke relatie met beschermd wonen is niet duidelijk.
Uitschieters	— Voor 95% van de gemeenten wijkt de voorspelling minder dan 3,22 cliënten per 10.000 inwoners af van het feitelijke aantal cliënten. Dat is 69% van het gemiddelde aantal cliënten per 10.000 inwoners.
# maatstaven	6 maatstaven
Validatie	Zeer licht risico op overfitting op basis van interne validatie (gemiddeld $r^2=46\%$ voorspeld door model en $r^2=43\%$ voorspeld door kleinere dataset)

X.3 Variant 3: variant 2, maar zonder negatief gewicht inwoners

Deze variant is gelijk aan variant 3, maar het gewicht per inwoner is op 0 geforceerd.

Variant 3: overzicht van de uitkomsten

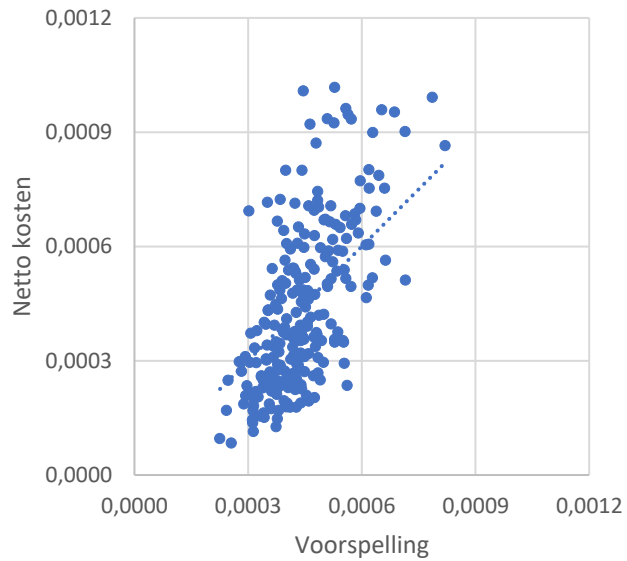
De maatstaven van variant 3 zijn in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 180 Samenvatting variant 3 beschermd wonen

Maatstafnaam	Verdeelt	Cum. r^2	Cum. AIC
Inwoners	0%		
Hoge zorgkosten	10%	23%	-3768
Aantal EPA patiënten	50%	28%	-3781
Oppervlakte land	8%	34%	-3802
Klantenpotentieel regionaal	24%	36%	-3807
Vast bedrag	8%	38%	-3811

Door het gewicht per inwoner op nul te forceren, wordt een scheefheid in het model geïntroduceerd die negatief uitpakt voor de gemeenten met de hoogste instroom. De verklaringsgraad van dit model op regionaal niveau is 29%.

In de figuur hiernaast is voor elk van de gemeenten in de regressieanalyse getoond hoe de voorspelling van het model en de kosten per inwoner zich tot elkaar verhouden.



Figuur 123 Verhouding voorspelling model variant 3 beschermd wonen tot kosten voor steekproefgemeenten

Variant 3: aandachtspunten ten opzichte van het beoordelingskader

In onderstaande tabel vatten we kort samen hoe deze variant zich verhoudt tot het beoordelingskader. We hebben in het overzicht alleen onderdelen van het beoordelingskader opgenomen die in potentie verschillen tussen de varianten.

Tabel 181 Aandachtspunten t.o.v. het beoordelingskader variant 3 beschermd wonen

criterium	Toelichting
Kostenoriëntatie	Verklaringsgraad van 38%: stuk lager dan van het basismodel.
Globaal	Alle maatstaven zijn globaal
Objectief	Geen aandachtspunten
Stabiel	<ul style="list-style-type: none"> — Aandachtspunt in verband met dynamiek hoge zorgkosten, maar hier wordt een relatief klein bedrag mee verdeeld — 1 gemeente fluctueert meer dan 5%
Flexibel	Voldoende maatstaven bewegen mee.
Plausibel	Er wordt een klein bedrag verdeeld met hoge zorgkosten, een maatstaf om hoge zorgkosten in de Zvw aan te duiden.
Uitschieters	<ul style="list-style-type: none"> — Voor 95% van de gemeenten wijkt de voorspelling minder dan 3,42 cliënten per 10.000 inwoners af van het feitelijke aantal cliënten. Dat is 71% van het gemiddelde aantal cliënten per 10.000 inwoners.
# maatstaven	5 maatstaven
Validatie	Zeer licht risico op overfitting op basis van interne validatie (gemiddeld $r^2=37%$ voorspeld door model en $r^2=34%$ voorspeld door kleinere dataset)

X.4 Variant 4: variant 3, maar met toestaan extra maatstaven

In dit model zijn de maatstaven van variant 3 als uitgangspunt genomen en is daarnaast in de maatstaven set getoetst of er aanvullende maatstaven zijn die de verklaaringsgraad vergroten.

Variant 4: overzicht van de uitkomsten

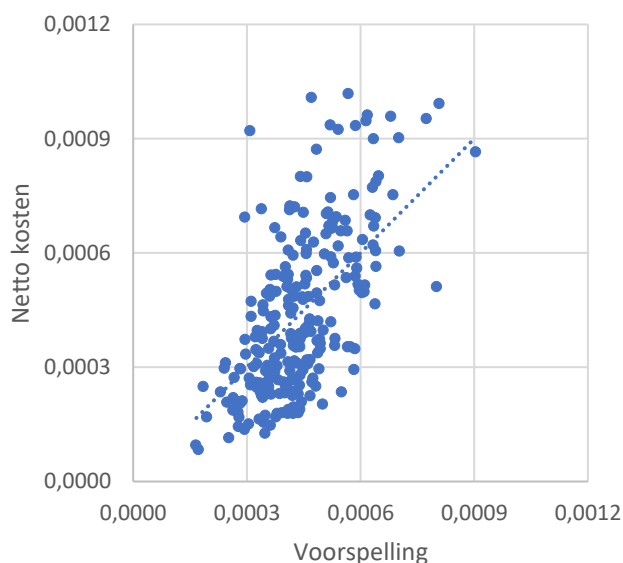
De maatstaven van variant 4 zijn in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 182 Samenvatting variant 4 beschermd wonen

Maatstafnaam	Verdeelt	Cum. r ²	Cum. AIC
Inwoners	0%		
Hoge zorgkosten	29%	23%	-3768
Aantal EPA patiënten	58%	28%	-3781
Oppervlakte land	8%	34%	-3802
Klantenpotentieel regionaal	17%	36%	-3807
Vast bedrag	8%	38%	-3811
Gestandaardiseerd inkomen (in 1000 euro) maal inwoners (drempel)	-20%	40%	-3818

Door de extra maatstaven toe te staan is er sprake van één extra maatstaf, die de verklaaringsgraad iets vergroot. De verklaaringsgraad van dit model op regionaal niveau is 37%.

In de figuur hiernaast is voor elk van de gemeenten in de regressieanalyse getoond hoe de voorspelling van het model en de kosten per inwoner zich tot elkaar verhouden.



Figuur 124 Verhouding voorspelling model variant 4 beschermd wonen tot kosten voor steekproefgemeenten

Variant 4: aandachtspunten ten opzichte van het beoordelingskader

In onderstaande tabel vatten we kort samen hoe deze variant zich verhoudt tot het beoordelingskader. We hebben in het overzicht alleen onderdelen van het beoordelingskader opgenomen die in potentie verschillen tussen de varianten.

Tabel 183 Aandachtspunten t.o.v. het beoordelingskader variant 4 beschermd wonen

criterium	Toelichting
Kostenoriëntatie	Verklaringsgraad van 40%: stuk lager dan het basismodel, iets hoger dan variant 3.
Globaal	Alle maatstaven zijn globaal
Objectief	Geen aandachtspunten
Stabiel	<ul style="list-style-type: none">— Aandachtspunt in verband met dynamiek hoge zorgkosten— 52 gemeenten fluctueren meer dan 5%
Flexibel	Voldoende maatstaven bewegen mee
Plausibel	<ul style="list-style-type: none">— Alle maatstaven zijn uitlegbaar, ook het negatieve gewicht van gestandaardiseerd inkomen.— Er wordt een groter bedrag verdeeld met hoge zorgkosten in vergelijking met variant 3, terwijl dit een maatstaf is om hoge zorgkosten in de Zvw aan te duiden.
Uitschieters	<ul style="list-style-type: none">— Voor 95% van de gemeenten wijkt de voorspelling minder dan 3,36 cliënten per 10.000 inwoners af van het feitelijke aantal cliënten. Dat is 71% van het gemiddelde aantal cliënten per 10.000 inwoners.
# maatstaven	6 maatstaven
Validatie	Risico op overfitting ligt tussen basismodel enerzijds en varianten 2 en 3 anderzijds: op basis van interne validatie (gemiddeld $r^2=41\%$ voorspeld door model en $r^2=38\%$ voorspeld door kleinere dataset)

Y Analyse ingroeipad

Om te komen tot een voorstel voor een ingroeipad is een analyse gedaan waarin de snelheid van uitstroom van cliënten is bepaald. De achtergrond van en stappen in deze analyse zijn kort beschreven in de hoofdtekst. In deze bijlage lichten we de vier stappen in deze analyse nader toe.

Y.1 Stap 1: basisanalyse

Onderstaand beschrijven we de eerste stap, waarin de relevante cliënten worden geselecteerd en toegerekend aan een gemeente van herkomst.

Werkwijze

Voor de afzonderlijke CAK- en GMSD-datasets bepalen we het aantal uitgestroomde cliënten per tijdseenheid. We gebruiken beide afzonderlijke datasets om de betrouwbaarheid van de werkwijze te bepalen. Alleen wanneer beide een voldoende vergelijkbaar resultaat opleveren, kan deze werkwijze tot een goed ingroeipad leiden. Bij de GMSD beperken we ons tot de 19 centrumgemeenten die er in alle jaren hebben aan meegedaan. Als we dat niet zouden doen, dan zouden niet-aangeleverde GMSD-gegevens foutief geïnterpreteerd kunnen worden als uitgestroomde cliënten.

We voeren deze analyse uit door start- en einddata van trajecten in de periode 2015-2017 te bepalen, op basis van trajectgegevens over 2015, 2016 en 2017. We spitsen ons hier toe op alle cliënten die op 1-1-2015 in BW zaten.

Vanwege de definitie van een bestaande cliënt hierboven, nemen we bij twee deeltrajecten waarvan eind- en startdatum langer dan een jaar uiteen liggen de einddatum van het eerste deel.

We kijken *in deze stap* nog niet naar uitstroom vanwege verhuizing naar een andere regio. Dat gebeurt pas in stap 2.

Uitkomsten

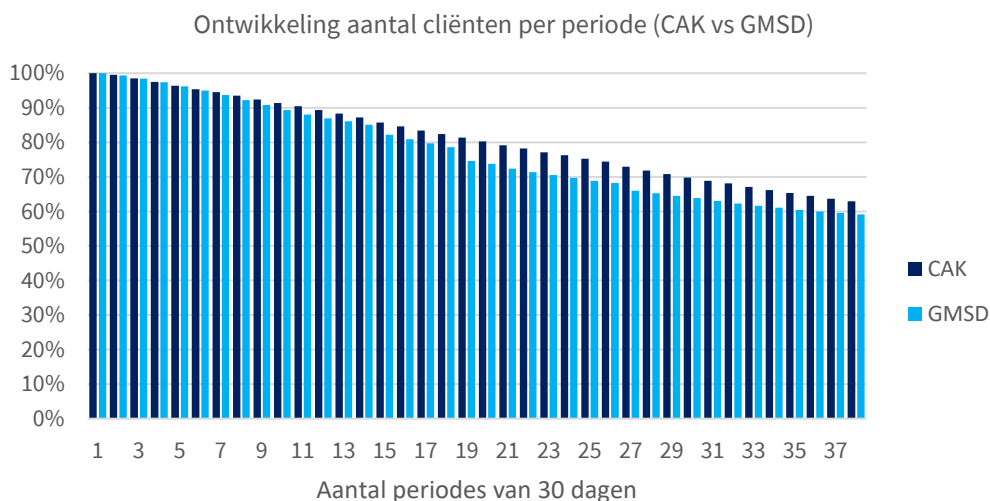
Beide datasets kenden het volgende aantal cliënten 'aan de start':

Tabel 184 Cliëntaantallen CAK en GMSD

	CAK	GMSD (19 gemeenten)
Aantal cliënten op 1-1-2015	18.844	12.470

Een aantal cliënten had meer dan één BW-traject in de periode 2015-2017. Soms zat daar meer dan één jaar tussen, in welk geval we alleen het eerste traject meetellen. Dit geldt voor ca 50 tot 100 cliënten in elk van de datasets.¹⁸¹

Tot slot is onderstaand voor elk van beide datasets het aantal cliënten weergegeven, dat op een bepaald moment nog overgebleven is van de groep die op 1-1-2015 in BW zat.



Figuur 125 Ontwikkeling van het aantal cliënten op basis van beide datasets.

Om te bepalen of de werkwijze betrouwbare resultaten oplevert, vermelden we hier het percentage cliënten van de startgroep dat na drie jaar resteert:

Tabel 185 Percentage cliënten van de startgroep dat na 3 jaar resteert

	CAK	GMSD
Aandeel cliënten uitgestroomd in 3 jaar	62,9%	59,1%

Deze verschillen zijn beperkt en kunnen veroorzaakt worden door:

- **Het type cliënt** dat ontbreekt in de CAK-gegevens. Cliënten die beschermd wonen met een PGB of zonder wooncomponent, zijn hier niet in opgenomen. Gezien de inhoudelijke verschillen in de zorg voor deze twee groepen, is het aannemelijk dat deze groep een iets ander uitstroomprofiel heeft. Het is niet bekend hoeveel cliënten dit zijn, maar uit de eerdere analyse naar de herkomstgemeente bleek dat ruim 14.000 cliënten wél in de GMSD en niet in het CAK opgenomen waren. Andersom betreft het minder dan 2000 cliënten.
- **Verschillen tussen regio's**. Zoals later in stap 3 getoond wordt, zijn er verschillen tussen regio's. Doordat in de GMSD-analyse niet alle regio's zijn meegenomen en in de CAK-analyse wel, kunnen verschillen tussen regio's onderling leiden tot een ander macrobeeld.

Hoewel de cijfers niet voor beide datasets exact hetzelfde zijn, zijn de afwijkingen voldoende klein om te concluderen dat deze werkwijze om tot een ingroeipad te komen tot betrouwbare resultaten zal leiden.

¹⁸¹ In verband met een mogelijk onthullingsrisico, moeten we ons hier beperken tot een bandbreedte.

Vanaf dit punt in de analyse zullen we uitgaan van de dataset van de GMSD. Dit heeft verschillende voordelen:

- De GMSD bevat een half jaar extra gegevens dan het CAK. Voor een betrouwbare extrapolatie van het ingroeipad is dit half jaar extra aan informatie zeer waardevol.
- De GMSD bevat meer cliënten, waardoor op macroniveau een preciezer beeld geschetst kan worden.¹⁸²
- Om bovengenoemde mogelijke inhoudelijke verschillen tussen mensen met en zonder wooncomponent mee te nemen, is de GMSD beter geschikt.
- Een technisch punt is dat in de GMSD-dataset de verantwoordelijke centrumgemeente onderdeel is van de dataset. Daardoor is de aanscherping van de analyse waarin gecorrigeerd wordt voor het voortzetten van een beschermd wonen-traject in een andere regio, gemakkelijker uit te voeren (zie stap 2).

Y.2 Stap 2: aanscherping analyse

In de tweede stap wordt gecorrigeerd voor cliënten die tussen regio's zijn verhuisd.

Werkwijze

Om tot een nadere aanscherping te komen, moeten we —overeenkomstig de definitie van een nieuwe cliënt— corrigeren voor verhuizingen naar buiten de regio. Als einddatum van een traject wordt nu gehanteerd:

- Voor cliënten die verhuisd zijn naar een andere regio: de datum waarop het traject in de eerste regio eindigde.
- Voor cliënten met deeltrajecten die meer dan een jaar uiteen liggen: de datum waarop het eerste deeltraject eindigde
- Voor de overige cliënten: de einddatum van het traject.

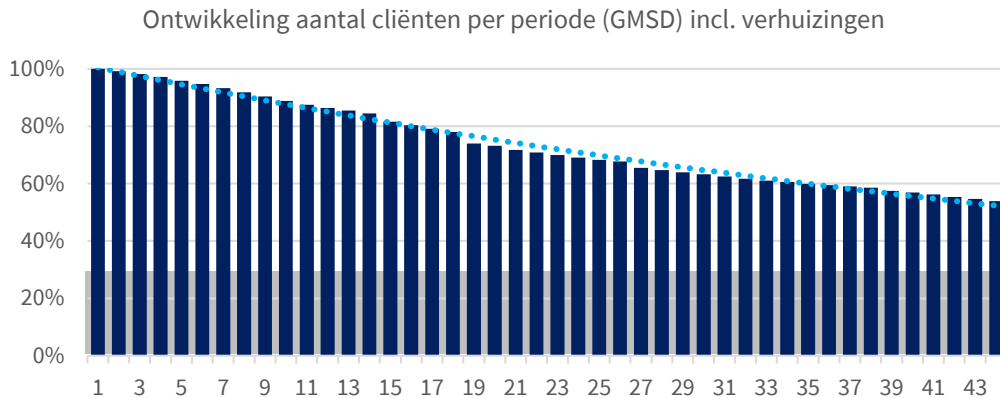
Deze analyse moet tot grotere uitstroom leiden, omdat er een aanvullend uitstroomcriterium is ten opzichte van stap 1.

Uitkomsten

Een deel van de cliënten heeft in meer dan één regio beschermd gewoond (en is dus gedurende het traject naar een andere regio verhuisd). In het licht van de definitie van een nieuwe / bestaande cliënt, zullen zij dus op het moment dat het traject in de aanvankelijke regio stopt, als uitstroom meegerekend worden.

De correctie voor deze verhuizingen in het bepalen van de einddatum, leidt tot het volgende uitstroomprofiel (vergelijk met het GMSD-profiel hierboven). Omdat we hier niet meer kunnen vergelijken met de CAK-gegevens, loopt de dataset hier door tot 1/6/2018, omdat vanuit GMSD aanvullende gegevens beschikbaar zijn.

¹⁸² In het onderzoek naar de *verdeling* zijn we uitgegaan van het CAK, omdat daar vooral een gelijkmatige spreiding over het land van belang was. Voor het ingroeipad (wat een macrovraag is) is de verdeling over het land minder van belang.



Figuur 126 Ontwikkeling van het aantal cliënten, inclusief verhuizingen op basis van de GMSD-dataset. In grijs is de omvang van groep die verwacht wordt naar de Wlz te stromen, weergegeven.

Nu resteert na drie jaar (37 perioden) nog 58,6% van de aanvankelijke cliënten, tegenover 59,1% wanneer we verhuizingen niet meenemen. Het betreft dus een kleine correctie.

Y.3 Stap 3: toets op uitkomsten

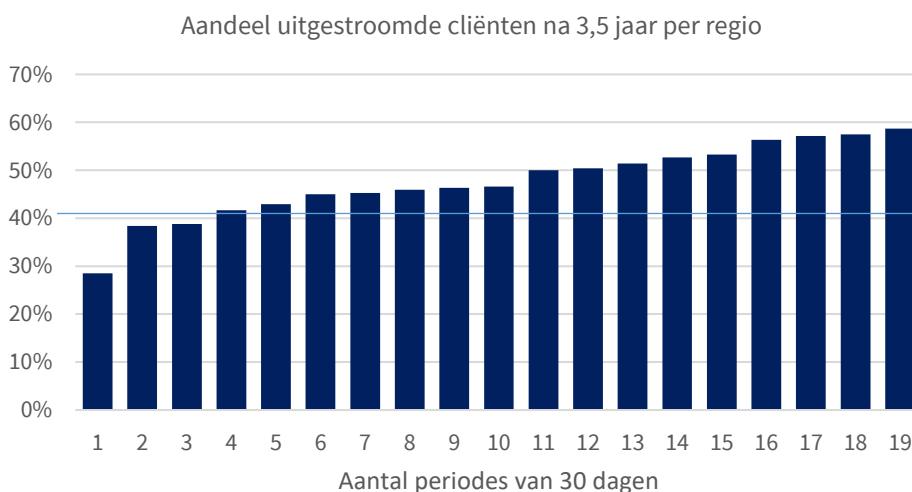
In de derde stap wordt gekeken naar eventuele verschillen tussen regio's.

Werkwijze

Er zal sprake zijn van één landelijk ingroeipad. Dat kan tot knelpunten leiden, wanneer de uitstroom van cliënten erg verschilt van regio tot regio. Om te toetsen of hiervan sprake is, splitsen we het aantal cliënten op 1-1-2015 én het aantal uitgestroomde cliënten in de periode 2015-2017 uit naar regio. Zo kunnen we het percentage uitstroom op het totaal per regio bepalen, voor de 19 regio's die in alle drie de jaren aan de GMSD hebben deelgenomen.

Uitkomsten

In onderstaande figuur is voor de verschillende regio's weergegeven hoe groot het percentage uitstroom ten opzichte van het aantal cliënten op 1-1-2015 was. De blauwe lijn geeft het landelijke gemiddelde weer.



Figuur 127 Uitgestroomde cliënten na 3,5 jaar, uitgesplitst naar BW-regio.

Er zijn dus grote verschillen tussen regio's. Dit kan verschillende oorzaken hebben. In elk geval:

- **Populatie:** de ene regio heeft een gemiddeld zwaardere doelgroep —die minder snel uitstroomt— dan de andere regio. Wanneer dit het geval is, trekt dit mogelijk 'recht' na de Wlz-nacalculatie. Immers: hoe meer 'zware cliënten' een regio heeft, hoe groter het verschil nu is met de landelijke trend, maar ook hoe groter de uitstroom naar de Wlz is, waardoor na openstelling de betreffende regio meer in de pas loopt met de landelijke trend.
- **Uitstroommogelijkheden:** de samenstelling van het woningenarsenaal biedt meer of minder mogelijkheden om zelfstandig te gaan wonen.
- **Beleid:** regio's hebben in verschillende mate ingezet op het uit laten stromen van cliënten naar zelfstandig wonen.

Op basis van deze analyse is niet te zeggen in welke mate elk van de oorzaken meespeelt. Het onderstreept wel de noodzaak naast het ingroeipad tot regionale afspraken te komen om eventuele tekorten bij centrumgemeente of juist regiogemeenten te accommoderen.

Y.4 Stap 4: conclusies

Bovenstaande uitkomsten zijn eenduidig en betrouwbaar, maar moeten nog vertaald worden naar een ingroeipad. Die vertaling kent drie elementen.

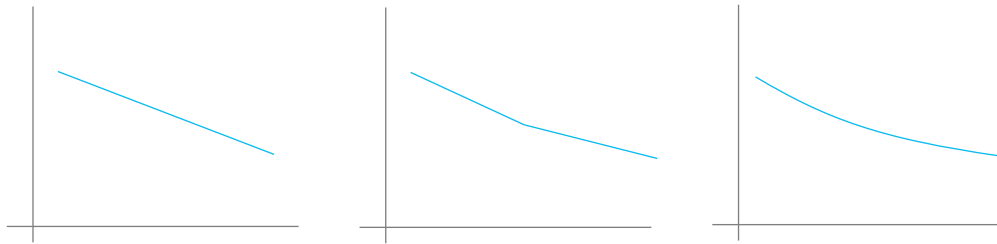
Profiel: lineair, lineair met knik, of exponentieel

Het uitstroomprofiel is nagenoeg (voor 97,3%) lineair op basis van de eerste 3,5 jaar, maar het ingroeipad moet bepaald worden voor 10 jaar. Dit gebeurt met een extrapolatie: het doortrekken van de lijn op basis van de gegevens die wel beschikbaar zijn. De afwijking die ook met het oog zichtbaar is, kan in de extrapolatie uitvergroot worden. Er zijn twee alternatieven beschikbaar om dit op te lossen:

1. We benaderen het uitstroomprofiel aan de hand van een samenstelling tussen twee lineaire lijnen (een lijn met een knik).
2. We benaderen het uitstroomprofiel aan de hand van een exponentiële functie (een vloeiend aflopende functie die gaandeweg steeds langzamer afloopt).

We hebben deze hieronder naast elkaar gezet.

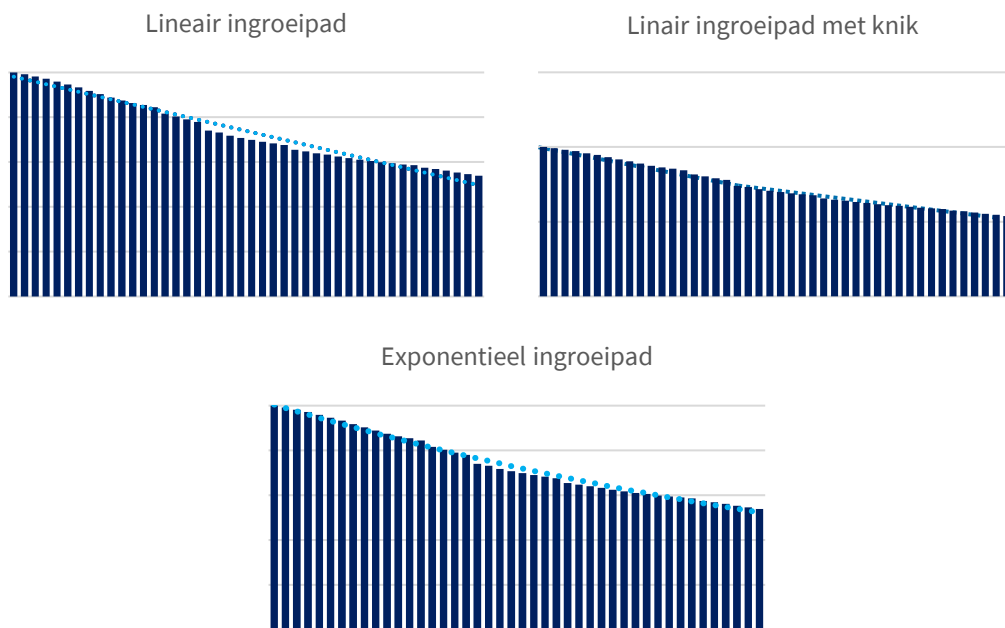
Andersson Elffers Felix



Figuur 128 Lineair ingroeipad (met vaste snelheid aflopend), lineair ingroeipad met een knik (eerst met een vaste snelheid snel aflopend, en daarna met een vaste snelheid langzamer) en exponentieel ingroeipad (een vloeiend aflopende lijn die naarmate de tijd vordert steeds langzamer afloopt).

Met beide alternatieven kunnen we het profiel beter benaderen dan met alleen de rechte lijn. De exponentiele curve is daarnaast beter uitlegbaar: elke periode stroomt er een bepaald vast percentage van de resterende groep uit. In de lineaire fit met een knip schuilt een zekere willekeur (de locatie van de knip) en deze is minder goed uitlegbaar.

Onderstaand is weergegeven hoe de verschillende uitstroomprofielen passen op de feitelijke uitstroom.

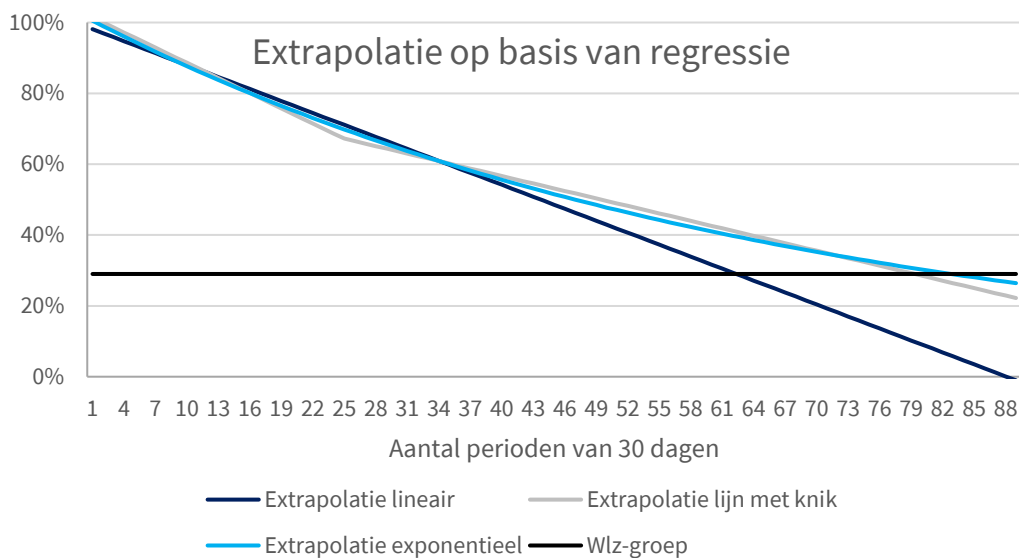


Figuur 129 Weergave passendheid feitelijke uitstroom op de verschillende uitstroomprofielen

Van profiel naar duur ingroeipad

We hebben voor alle drie de soorten lijnen de best passende grafiek bepaald met een regressieanalyse. Zo bepalen de we formule die het beste past bij de feitelijke uitstroom zoals in Figuur 126. Deze formule stelt ons in staat om te extrapoleren naar daaropvolgende jaren.

Dit is in de figuur hieronder weergegeven. Uit de fit blijkt dat het exponentiële profiel beter op de gegevens past dan een lineaire afname (99,1%). Voor een lijn met een knik is het lastiger om de mate van passendheid te definiëren, aangezien deze voor ieder segment van de lijn verschillend is.



Figuur 130 De extrapolatie van de feitelijke uitstroom op basis van de drie verschillende uitstroomprofielen.

De horizontale lijn bij 29% is de verwachte omvang van de groep die naar de Wlz uitstroomt: alles boven die lijn zijn de resterende cliënten in BW. De verwachte uitstroom en daarmee het ingroeipad stopt dan ook waar het betreffende profiel deze lijn raakt. Voor de best passende lijnen van de drie genoemde profielen (zie eerder) is dit op de volgende momenten:

Snijpunt met 29%	Lineair	Lineair met knik	Exponentieel
Aantal perioden:		62,4	79,3
Aantal jaar:		5,12	6,80

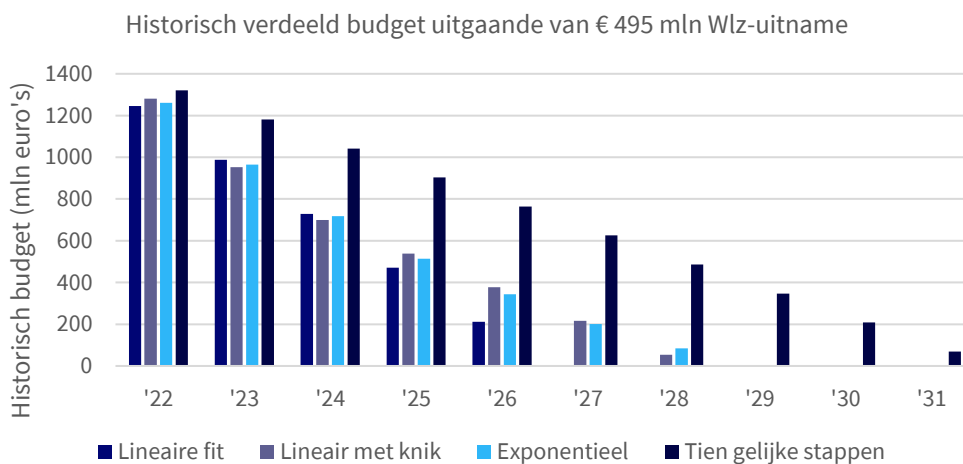
Merk op dat dit in alle gevallen een stuk korter is dan de 10 jaar die door het Expertiseteam genoemd is.

De precieze duur van het ingroeipad is afhankelijk van de omvang van de groep die na openstelling van de Wlz uit BW stroomt en dus geen onderdeel meer is van het ingroeipad. Immers: hoe meer mensen naar de Wlz gaan, hoe minder cliënten er overblijven, hoe sneller de originele groep uitgestroomd is en dus hoe eerder het ingroeipad afloopt. Voor een ingroeipad dat zo dicht mogelijk bij de werkelijkheid ligt, is het daarom nodig om de lengte ervan bij te stellen, wanneer de groep die naar de Wlz stroomt, (aanzienlijk) groter of kleiner is dan nu verwacht wordt. Op basis van de gedefinieerde formules kan deze extrapolatie gemakkelijk gemaakt worden.

Van aantallen cliënten naar kosten en budget

Als laatste stap moet het geëxtrapoleerde uitstroomprofiel moet nog vertaald worden naar een financieel ingroeipad. Er moet immers jaarlijks een bepaald deel van het budget naar de centrumgemeenten gaan. Gemeenten moeten middelen krijgen niet alleen op basis van wie aan het eind van het jaar resteert, maar ook op basis van wie gedurende het jaar nog in BW zit.

In de analyse moet dus rekening gehouden worden met de snelheid waarmee cliënten gedurende het jaar uitstromen. De wiskundige techniek waarmee hier op een goede manier rekening mee gehouden wordt, is een integraal.¹⁸³ Door dit toe te passen, krijgen we de budgetten per jaar, zoals is weergegeven in onderstaande grafiek. Hierin is ook te zien hoe het pad bij tien gelijke stappen eruitziet.¹⁸⁴



Figuur 131 Ingroeipaden voor de verschillende opties, uitgaande van een Wlz-uitname van € 495 mln en stand BW-budget 2021 van septembercirculaire 2019.

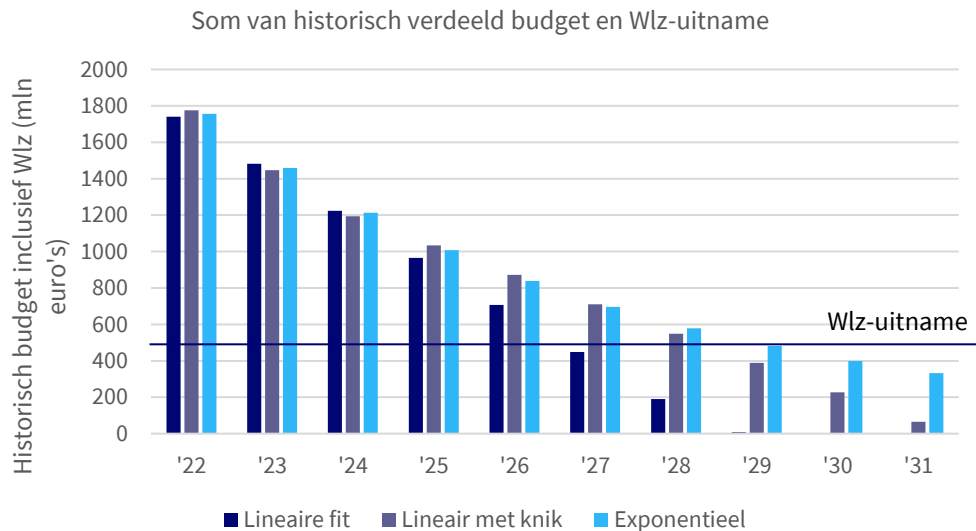
Het budget voor het laatste jaar is in geval van de paden die gebaseerd zijn op historische uitstroom een stuk kleiner dan dat van voorgaande jaren, omdat het ingroeipad gedurende het jaar stopt. Centrumgemeenten ontvangen daarom maar voor een deel van het jaar de betreffende middelen.

Zoals eerder al benoemd, is de lengte van het ingroeipad afhankelijk van de Wlz-uitname: als deze lager is dan nu geraamd, duurt het ingroeipad langer, als hij hoger is juist korter. Om weer te geven wat het effect van het ingroeipad is, hebben we onderstaand de grafiek opgenomen waarin het budget voor centrumgemeenten en Wlz-uitname samen te zien is. De huidige geraamde Wlz-uitname is met een lijn weergegeven. De grafiek boven de lijn komt overeen met Figuur 131.

¹⁸³ De uitkomst van de integraal komt overeen met de oppervlakte onder het uitstroomprofiel in een bepaald jaar.

¹⁸⁴ Voor de uitwerking van de tien gelijke stappen zijn we uitgegaan van halve stappen in het eerste en laatste jaar om rekening te houden met cliënten die tijdens het jaar uitstromen.

Door de lijn te verschuiven (bijvoorbeeld door er een papier overheen te leggen) is te zien wat de consequenties van een andere Wlz-uitname zijn voor het ingroeipad van de drie formules die uit de microdata-analyse volgen. Het ingroeipad met tien gelijke stappen is niet getoond in deze grafiek, aangezien de omvang van de stappen afhangt van de Wlz-uitname.¹⁸⁵ Als deze af blijkt te wijken van wat nu geraamd is, zullen in het geval van tien gelijke stappen ook andere afspraken gemaakt moeten worden over het ingroeipad.



Figuur 132 Figuur van het ingroeipad waarbij ook de Wlz-uitname in de grafiek is opgenomen. Door de lijn van de Wlz-uitname te verschuiven, is te zien hoe het ingroeipad zal verlopen bij een andere Wlz-uitname (het budget boven de lijn wordt historisch verdeeld)

¹⁸⁵ 10 gelijke stappen betekent ieder jaar 10%. Als het bedrag waar de 10% van genomen wordt verandert, verandert echter ook de omvang van de stappen. Dat betekent dat voor het geval van 10 gelijke stappen het ingroeipad na de nacalculatie gewijzigd moet worden, of dat er afspraken gemaakt moeten worden over hoe omgegaan wordt met het verschil in het laatste jaar/de laatste jaren.

Z Instroom cliënten beschermd wonen

In onderstaande tabel is het totaal aantal ingestroomde beschermd-wonen-cliënten per gemeente van herkomst weergegeven. Gemeenten met minder dan 5 cliënten in de dataset zijn niet opgenomen.

Gemeente	Instroom	Gemeente	Instroom
Aa en Hunze	9	Lingewaard	32
Aalten	10	Lochem	16
Achtkarspelen	5	Loon op Zand	6
Alblasserdam	8	Lopik	7
Albrandswaard	30	Loppersum	6
Alkmaar	27	Maasgouw	9
Almelo	39	Maassluis	14
Almere	101	Maastricht	72
Alphen aan den Rijn	25	Medemblik	6
Amersfoort	105	Meerssen	5
Amstelveen	22	Meerijstad	12
Amsterdam	476	Meppel	17
Apeldoorn	216	Middelburg	18
Appingedam	6	Midden-Drenthe	32
Arnhem	178	Midden-Groningen	15
Assen	74	Moerdijk	6
Asten	6	Montferland	13
Baarle-Nassau	6	Montfoort	6
Barendrecht	12	Neder-Betuwe	6
Barneveld	19	Nederweert	6

Andersson Elffers Felix

Gemeente	Instroom	Gemeente	Instroom
Bedum	6	Nieuwegein	30
Beesel	5	Nijkerk	6
Berg en Dal	8	Nijmegen	156
Bergeijk	5	Nissewaard	24
Bergen (L.)	7	Noordenveld	16
Bergen op Zoom	53	Noordoostpolder	23
Berkelland	24	Nuenen, Gerwen en Nederwetten	5
Bernheze	6	Nunspeet	13
Best	9	Oegstgeest	17
Beuningen	7	Oirschot	5
Beverwijk	13	Oisterwijk	12
Bladel	7	Oldambt	23
Bloemendaal	21	Oldebroek	9
Bodegraven-Reeuwijk	7	Oldenzaal	8
Boekel	9	Olst-Wijhe	7
Borger-Odoorn	17	Oost Gelre	7
Boxmeer	9	Oosterhout	12
Breda	84	Ooststellingwerf	9
Bronckhorst	23	Opsterland	10
Brummen	21	Oss	28
Brunssum	10	Oud-Beijerland	8
Capelle aan den IJssel	48	Oude IJsselstreek	24
Castricum	16	Overbetuwe	14
Coevorden	13	Papendrecht	12
Cranendonck	5	Peel en Maas	31
Cuijk	5	Pekela	7
Culemborg	5	Pijnacker-Nootdorp	5
Dalfsen	5	Purmerend	15

Andersson Elffers Felix

Gemeente	Instroom	Gemeente	Instroom
De Bilt	16	Putten	10
De Fryske Marren	20	Raalte	13
De Marne	10	Renkum	81
De Ronde Venen	10	Reusel-De Mierden	7
De Wolden	7	Rheden	22
Delft	48	Ridderkerk	7
Delfzijl	24	Rijssen-Holtten	11
Den Helder	22	Rijswijk	26
Deurne	12	Roerdalen	9
Deventer	63	Roermond	53
Diemen	13	Roosendaal	46
Doetinchem	64	Rotterdam	439
Dongeradeel	16	Rucphen	5
Dordrecht	111	Schagen	8
Dronten	22	Schiedam	18
Druten	6	Schouwen-Duiveland	6
Duiven	6	's-Gravenhage	261
Echt-Susteren	19	's-Hertogenbosch	53
Ede	50	Sittard-Geleen	72
Eemsmond	8	Sliedrecht	20
Eijsden-Margraten	10	Sluis	11
Eindhoven	292	Smallingerland	52
Elburg	14	Soest	18
Emmen	80	Son en Breugel	5
Enkhuizen	5	Stadskanaal	20
Enschede	55	Stede Broec	5
Epe	26	Steenbergen	9
Ermelo	20	Steenwijkerland	24
Etten-Leur	27	Stein	6

Andersson Elffers Felix

Gemeente	Instroom	Gemeente	Instroom
Geldermalsen	6	Stichtse Vecht	20
Geldrop-Mierlo	26	Súdwest-Fryslân	44
Gemert-Bakel	8	Terneuzen	27
Gennep	5	Texel	7
Goeree-Overflakkee	14	Tholen	9
Goes	43	Tiel	15
Goirle	5	Tilburg	90
Gooise Meren	12	Twenterand	9
Gorinchem	9	Tynaarlo	56
Gouda	20	Tytsjerksteradiel	18
Groningen	239	Uden	8
Gulpen-Witterm	6	Urk	6
Haarlem	49	Utrecht	258
Haarlemmermeer	43	Utrechtse Heuvelrug	18
Halderberge	16	Vaals	5
Hardenberg	19	Valkenburg aan de Geul	7
Harderwijk	24	Valkenswaard	7
Haren	10	Veendam	28
Harlingen	15	Veenendaal	34
Heemstede	5	Veere	5
Heerde	11	Veldhoven	20
Heerenveen	31	Velsen	12
Heerhugowaard	13	Venlo	71
Heerlen	83	Venray	61
Heiloo	27	Vianen	6
Hellendoorn	12	Vlaardingen	14
Hellevoetsluis	16	Vlissingen	13
Helmond	64	Voerendaal	5
Hendrik-Ido-Ambacht	5	Voorst	13

Andersson Elffers Felix

Gemeente	Instroom	Gemeente	Instroom
Hengelo	21	Vught	17
Heumen	5	Waadhoeke	31
Heusden	11	Waalwijk	8
Hilversum	20	Wageningen	10
Hollands Kroon	6	Weert	35
Hoogeveen	37	Werkendam	5
Hoorn	21	Westerveld	15
Horst aan de Maas	21	Westervoort	8
Houten	17	Westland	12
Hulst	18	Weststellingwerf	17
IJsselstein	7	Wijchen	6
Kampen	19	Wijk bij Duurstede	8
Kapelle	5	Winterswijk	19
Kerkrade	27	Woensdrecht	14
Kollumerland en Nieuwkruisland	9	Woerden	25
Krimpenerwaard	15	Zaanstad	29
Laarbeek	5	Zandvoort	11
Landgraaf	26	Zeewolde	6
Langedijk	5	Zeist	37
Lansingerland	5	Zevenaar	11
Leek	14	Zoetermeer	26
Leeuwarden	173	Zuidhorn	6
Leiden	29	Zuidplas	7
Leidschendam-Voorburg	20	Zutphen	63
Lelystad	67	Zwijndrecht	11
Leudal	46	Zwolle	86
Leusden	14		

AA Afkortingenlijst

Afkorting	Betekenis	Afkorting	Betekenis
AEF	Andersson Elffers Felix	LHBT	Lesbisch, Homoseksueel, Biseksueel en Transgender
AIC	Akaike Information Criterion	LIS	Letsel Informatie Systeem
AIO	Aanvullende Inkomstenvoorziening Ouderen	LOC	Landelijke Overlegorgaan Cliëntenraden
ALV	Algemene Ledenvergadering	LVB	Licht Verstandelijke Beperking
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur	M50	Netwerk van middelgrote gemeenten
AMV	Alleenstaande Meerjarige Vluchtelingen	MIRT	Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport
AOW	Algemene Ouderdomswet	MN	Mantelzorg Nederland
APG	Algemene Pensioen Groep	MO	Maatschappelijke Opvang
AR	Algemene Rekenkamer	MvT	Memorie van Toelichting
AU	Algemene Uitkering	Mwv	Maatwerkvoorzieningen
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten	NCJ	Nederlands Centrum Jeugdgezondheid
BAG	Basisregistratie Adressen en Gebouwen	NDSO	Netwerk Directeuren Sociaal Domein
BBV	Besluit Begroting en Verantwoording	NJI	Nederlands Jeugdinstituut
Bbz	Besluit bijstandsverlening zelfstandigen	NL	Nederland
BG	Begeleiding	OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

BMI	Body-Mass Index	OV SAAL MLT	Middellange Termeinmaatregelen van het project Openbaar Vervoer Schiphol Amsterdam Almere Lelystad
BO	Bestuurlijk Overleg	OZB	Onroerende-Zaakbelasting
BRP	Basisregistratie Personen	P10	Samenwerkingsverband van grote plattelandsgemeenten
BW	Beschermd Wonen	PI	Penitentiaire Inrichting
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	PIAAC	Programme for the International Assessment of Adult Competencies
CAK	Centraal Administratie Kantoor	PIOFACH	Personeelszaken, informatievoorziening, Juridische Zaken, Organisatie, Financien, Automatisering, Communicatie, Huisvesting.
CBS	Centraal Bureau voor Statistiek	PGB	Persoonsgebonden Budget
CITO	Centraal Instituut voor Toetsontwikkeling	POH	Praktijkondersteuners Huisarts
CIZ	Centrum Indicatiestelling Zorg	POR	Periodiek Onderhoudsrapport
COPD	Chronische Obstructieve Long Ziekte	RIBW	Regionale Instelling voor Beschermd en begeleid Wonen
CPAP	Continuous Positive Airway Pressure	RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
CPB	Centraal Planbureau	RMC	Regionaal Meld- en Coördinatiepunt
CRvB	Centrale Raad van Beroep	ROA	Raad van Organisatie Adviesbureaus
DBC	Diagnose Behandel Combinatie	ROB	Raad van Openbaar Bestuur
DC	Detentiecentrum	RU	Radboud Universiteit
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen	SCP	Sociaal Cultureel Planbureau
DU	Decentralisatieuitkering	SD	Sociaal Domein
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs	SES	Sociaal-Economische Status

E33-melding	Melding overlast door verward of overspannen persoon	SGLGV	Sterk Gedragsgestoord Licht Verstandelijk Gehandicaptenzorg
ECL	Economische Classificatie	SU	Specifieke Uitkering
EMA	European Medicines Agency	SVB	Sociale Verzekeringsbank
EPA	Ernstig Psychiatrische Aandoening	SW	Sociaal Werk
EQF	Europees Kwalificatieraamwerk	SWN	Sociaal Werk Nederland
EU	Europese Unie	SYSWOV	Systeem Woningvoorraad
EVSD	Evaluatie Verdeelmodellen Sociaal Domein	SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
FCL	Functionele Classificatie	TBS	Terbeschikkingstelling
FKG	Farmaceutische Kosten Groepen	TNO	Nederlandse Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek
FTE	Fulltime-equivalent	UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
FO	Federatie Opvang	VB	Verstandelijke Beperking
FV	Financiële Verordening	VGN	Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland
Fvw	Financiële verhoudingswet	VHROSV	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Stedelijke Vernieuwing
G4	De vier grootste gemeenten van Nederland (Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht)	VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
GBA	Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (vanaf 2014 vervangen door BRP)	VOB	Vereniging Orthopedagogische Behandelcentra
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst	VSV	Voortijdige Schoolverlaters

GGH-GHOR	Gemeentelijke of gemeenschappelijke Gezondheidsdienst - Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio	VTH	Vergunningsverlening, Toezicht en Handhaving
GGZ	Geestelijke Gezondheidszorg	VG	Verstandelijk Gehandicaptenzorg
GI	Gecontracteerde Instelling	VO	Vrouwenopvang
GINI-coëfficiënt	Statistische maatstaf voor de ongelijkheid in inkomen of vermogen	VU	Vrije Universiteit
GMSD	Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein	VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
GR	Gemeenschappelijke Regeling	Wajong	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicaptten / Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicaptten
HSL	Hogesnelheidslijn	WAO	Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering
ICT	Informatie- en Communicatietechnologie	WAZ	Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen
ID-Baan	Instroom-Doorstroom-baan	WIA	Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen
IKK	Wet Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang	WIW	Wet Inschakeling Werkzoekenden
IAOW	Wet Inkomensvoorzieningen Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte werkloze Werknemers	WLP	Woon- en Leefbaarheidsplan
IAOZ	Wet Inkomensvoorzieningen Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte gewezen Zelfstandigen	WLZ	Wet langdurige zorg
IPSV	Innovatie Programma Stedelijke Vernieuwing	WML	Wettelijk Minimumloon

IQ	Intelligentiequotiënt	Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
ISD	Intergemeentelijke Sociale Diensten	WNSP	Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen
IU	Integratie-uitkering	WPG	Wet Publieke Gezondheid
IUSD	Integratie-Uitkering Sociaal Domein	WSW	Wet Sociale Werkvoorziening
Iv3	Informatie voor Derden	WUW	Wet Uitkering Wegen
J&V	Justitie en Veiligheid	WW	Werkloosheidswet
JGZ	Jeugdgezondheidszorg	Wwb	Wet werk en bijstand
JJI	Justitiële Jeugdinstellingen	ZJO	Commissie Zorg, Jeugd en Onderwijs
JN	Jeugdzorg Nederland	Zvw	Zorgverzekeringswet
KNMI	Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut	ZZP	Zelfstandige Zonder Personeel óf zorgzwaartepakket