Uitschieteranalyse 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
2 juli 2020

Opdrachtgever
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Auteurs
Irene Niessen, i.niessen@gmail.com
Lieke Groen
Aris van Veldhuisen

Referentie
GB261/rapport uitschieteranalyse

Inhoud

1 Inleiding 4

1.1 De context van het vraagstuk 4
1.2 Wat is een uitschieter? 5
1.3 Werkwijze 6

2 Eigenschappen van uitschieters 8

2.1 Beeld per cluster 8
2.2 Verdeling naar grootteklassen 9
2.3 Verdeling over landsdelen 9

3 Achtergronden van uitschieters 11

3.1 Onzekerheden in het bepalen van de kosten 12
3.2 Aansluitverschillen die niet structureel zijn 13
3.3 Gemeenten met veel of grote zorginstellingen 14
3.4 Participatie 16
3.5 Sociale basisvoorzieningen 18
3.6 Opvallende scores op maatstaven 19

Conclusies 21

1 Inleiding

Het afgelopen jaar heeft Andersson Elffers Felix (AEF) een uitgebreid onderzoek gedaan naar de herijking van het gemeentefonds sociaal domein.[1] Naar aanleiding van de uitkomsten is de wens uitgesproken om meer inzicht te krijgen in de uitschieters. [2] Dit zijn gemeenten met grote aansluitverschillen: de voorspelling van het model wijkt voor deze gemeenten relatief veel af van de feitelijke kosten. Naar aanleiding van deze vraag hebben we nader onderzoek gedaan naar de uitschieters. De resultaten hiervan zijn opgenomen in deze rapportage.

1.1 De context van het vraagstuk

In ieder verdeelmodel zijn er gemeenten waarvoor de verdeling beter of juist slechter aansluit op de kosten. In het herijkingsonderzoek is onderzocht of deze gemeenten gemeenschappelijke kenmerken hebben. Dat zou immers aanleiding kunnen zijn om een maatstaf aan de maatstavenset toe te voegen en te testen of deze het model verbetert. Uit dit onderzoek zijn geen gemeenschappelijke kenmerken gekomen.

Er bestaat daarnaast de wens om inhoudelijk meer gevoel te krijgen bij de uitschieters. Dit kan mede input zijn voor de discussie over flankerende maatregelen bij invoering van het verdeelmodel.

Beperkingen van de analyse

Voor de gemeenten in de steekproef is bekend wat de aansluitverschillen zijn. Daarop kan dus een nadere analyse gedaan worden om meer gevoel te geven bij de achtergronden van uitschieters. Voor gemeenten buiten de steekproef zijn deze gegevens niet beschikbaar. Wel is op grond van de samenstelling van de steekproef de verwachting dat daar vergelijkbare achtergronden spelen.

De analyse wordt dus gedaan op de gegevens van de steekproefgemeenten. Van de meeste steekproefgemeenten zijn veel gegevens en achtergronden beschikbaar. Er zijn echter inherent beperkingen aan een dergelijke analyse. Zo bestaat er in het sociaal domein geen gestandaardiseerde manier om het voorzieningenniveau te definiëren en onderling te vergelijken. Daardoor is het voor een individuele gemeente bijvoorbeeld lastig te achterhalen of een hoog jeugdhulpgebruik samenhangt met veel problematiek of met een ruime toegang.

[1] De eindrapportage en onderzoeksverantwoording zijn begin juni gepubliceerd.

[2] Zie kamerbrief 'Nieuwe verdeling gemeentefonds' van 26 februari 2020.

Ook zonder dergelijke beperkingen zou het naar verwachting echter niet mogelijk zijn om alle uitschieters te verklaren. De analyse is gebouwd op basis van statistiek. Zelfs als alle gemeenten exact hetzelfde beleid zouden voeren, zal het model voor sommige gemeenten beter passen dan voor anderen. De werkelijkheid is nu eenmaal complexer dan in een model gevangen kan worden, en ook door toevalligheden zouden sommige gemeenten grotere afwijkingen moeten hebben dan andere. Statistisch gezien is het dan ook bijzonder onwaarschijnlijk dat alle uitschieters verklaard kunnen worden door inhoudelijke achtergronden.

Er zijn dus grenzen aan de mate waarin uitschieters te verklaren zijn. Wel is het mogelijk om meer inzicht te geven in de inhoudelijke achtergronden van uitschieters.

1.2 Wat is een uitschieter?

Een uitschieter is een gemeente met een groot aansluitverschil. Het aansluitverschil is daarbij gedefinieerd als het verschil tussen de voorspelling van het model en de feitelijke kosten. In dit memo spreken we van een positief aansluitverschil wanneer de voorspelling van het model hoger is dan de feitelijke kosten gebaseerd op het jaar 2017. We spreken van een negatief aansluitverschil wanneer de voorspelling van het model lager is dan de feitelijke kosten.

Een aansluitverschil is dus iets anders dan een herverdeeleffect. Een herverdeeleffect geeft aan hoeveel budget een gemeente meer of minder krijgt ten opzichte van het vorige model. Het is mogelijk dat een gemeente een negatief aansluitverschil heeft en een positief herverdeeleffect of andersom. Hoewel in het debat de aandacht vaak uitgaat naar herverdeeleffecten, zijn voor de inhoudelijke beoordeling van een model de aansluitverschillen relevanter. Herverdeeleffecten zijn namelijk niet alleen het gevolg van de nieuwe verdeling, maar ook van onvolkomenheden in de oude verdeling. Aansluitverschillen geven aan hoe het model zich verhoudt tot de feitelijke kosten.

Afwegingen rond de definitie van een uitschieter

Er zijn twee verschillende perspectieven op het begrip uitschieter: een stelselperspectief en een ervaringsperspectief.

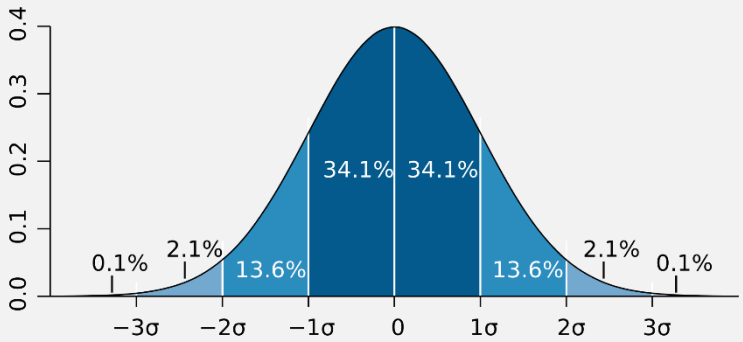
- Vanuit **stelselperspectief** wordt het begrip uitschieter gebruikt voor gemeenten met aansluitverschillen die relatief groot zijn ten opzichte van aansluitverschillen die gebruikelijk zijn in het model. Een uitschieter is dus een gemeente waarvan de modeluitkomst echt opvalt ten opzichte van de kosten. Vanuit het oogpunt van verdeelsystematiek is dit de meest zuivere, objectieve definitie.
- Het **ervaringsperspectief** legt meer nadruk op de omvang van de opgave waarvoor gemeenten zich in de praktijk gesteld zullen zien. Vooral gemeenten met een groot negatief aansluitverschil zullen immers hun kostenpatroon moeten bijstellen.

Er is een spanningsveld tussen het stelsel- en het ervaringsperspectief. Het is niet mogelijk een model te maken dat perfect past bij alle gemeenten– dan zouden immers alle beleidskeuzes en toevalligheden gehonoreerd worden. Bij de omvangrijke bedragen van het gehele gemeentefonds ontstaat dan snel een aansluitverschil van enkele tientallen euro's per inwoner, wat voor gemeenten een forse opgave betekent. Vanuit het ervaringsperspectief zouden deze dan ook meegenomen moeten worden in de analyse.

Vanuit stelselperspectief is het echter van belang om te voorkomen dat een groot deel van de gemeenten als uitschieter bestempeld wordt. Dat zou de betekenis van het woord immers

teniet doen, en de zeggingskracht van de analyse verminderen. Bij gemeenten die statistisch gezien goed in het model passen – en dus ten opzichte van andere gemeenten een relatief klein aansluitverschil hebben – is immers niet te verwachten dat er een verklaring gevonden kan worden voor de afwijking.

Statistische context: normaalverdeling
Op grond van de statistiek wordt verwacht dat de aansluitverschillen verdeeld zijn via een standaardnormale verdeling. Hieruit volgt dat grote aansluitverschillen minder vaak voorkomen dan kleine aansluitverschillen. Om precies te zijn: bij een standaardnormale verdeling geldt voor 68% van de gevallen dat deze minder dan een standaarddeviatie (σ) afwijken van het gemiddelde. Ongeveer 95% van de gevallen wijkt niet meer dan twee standaarddeviaties (σ) af van het gemiddelde.



Een statistisch gezien logische benadering is om alleen die gevallen als uitschieter te bestempelen die buiten dit 95%-bereik liggen. De verdeling van aansluitverschillen is niet helemaal symmetrisch, omdat verschillende modellen opgeteld zijn. De standaarddeviatie is echter ongeveer € 68 per inwoner. Twee standaarddeviaties komt dus ongeveer overeen met € 136 per inwoner.

De gehanteerde definitie van een uitschieter

Het vraagstuk van wat als uitschieter aangemerkt zou moeten worden, is verkend met de bestuurlijke kopgroep voor de verdeelmodellen sociaal domein. Daar is meegegeven dat het van belang is om te kijken naar absolute aansluitverschillen (een positieve uitschieter heeft modelmatig gezien dezelfde afwijking als een negatieve). Naar aanleiding van dat gesprek is in samenspraak met de opdrachtgever besloten om de 18 gemeenten met het grootste absolute aansluitverschil in de analyse te betrekken. Dat betekent dat gemeenten met een aansluitverschil van meer dan € 80 in de analyse worden betrokken. Het betreft 10 gemeenten met een positief aansluitverschil, en 8 gemeenten met een negatief aansluitverschil.

De gekozen definitie van een uitschieter houdt rekening met de opgave waarvoor gemeenten zich in de praktijk gesteld zien, zonder daarbij de zeggingskracht van de analyse te verminderen.

1.3 Werkwijze

Voor de uitschieteranalyse is uitgegaan van de uitvraag van gemeenten en de inhoudelijke achtergronden die zij daarbij aangeleverd hebben. Op basis daarvan is voor alle uitschieters in ieder geval naar de volgende aspecten gekeken:

- Aandachtspunten in de toerekening: gemeenten zijn zoveel mogelijk vergelijkbaar gemaakt, maar bij sommige gemeenten zijn hier nog onzekerheden.

- Incidentele kosten: als het een eenmalig aansluitverschil betreft, is het een toevalligheid die met het peiljaar samenhangt.
- Beleidskeuzes en opvallende kosten op specifieke posten: sommige kostenposten hangen in hoge mate samen met de eigen beleidsvrijheid van gemeenten. Denk hierbij bijvoorbeeld aan hoge kosten voor minimabeleid.
- Doelmatigheid: relatief hoge kosten op specifieke apparaatslasten kunnen duiden op ondoelmatige uitvoering, denk bijvoorbeeld aan de kosten voor het bijstandsloket per bijstandsontvanger.
- Samenhang tussen clusters onderling: bijvoorbeeld lage kosten op sociale basisvoorzieningen en hoge op jeugd of Wmo, of juist andersom.
- Samenhang met middelen buiten het gemeentefonds: in het bijzonder een wisselwerking tussen het cluster Participatie en het saldo BUIG.
- Specifieke eigenschappen van gemeenten, zoals de aanwezigheid van zorginstellingen.
- De mate waarin gemeenten zeer afwijkende scores hebben op specifieke maatstaven.

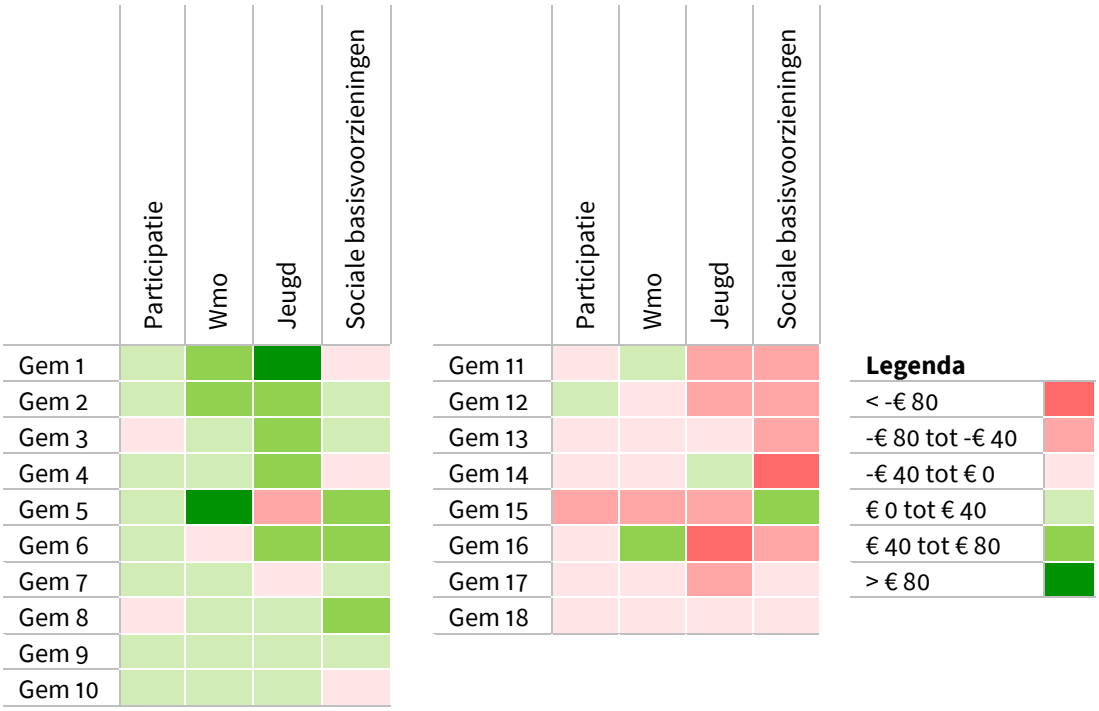
Er is waar relevant ook aandacht besteed aan de mate waarin positieve uitschieters een tegengesteld beeld laten zien ten opzichte van negatieve uitschieters.

2 Eigenschappen van uitschieters

Voor we stil staan bij de achtergronden, tonen we eerst enkele algemene eigenschappen van de uitschieters.

2.1 Beeld per cluster

Voor uitschieters geldt over het algemeen dat zij op meerdere clusters een aansluitverschil hebben dat dezelfde kant op gaat. Deze tellen dus bij elkaar op. Bij de meeste van de uitschieters staat daar in de andere clusters geen of slechts een zeer klein tegengesteld aansluitverschil tegenover. Dit is weergegeven in onderstaande figuur. Daarbij zijn de 18 gemeenten met het grootste aansluitverschil genummerd, en is per cluster weergegeven hoe groot het aansluitverschil ongeveer is.



In bovenstaande figuur is te zien dat de uitschieters vaak op meerdere clusters een aansluitverschil hebben dat dezelfde kant op gaat. Dit geldt zowel voor positieve als voor negatieve uitschieters. Dit is conform verwachting: bij sommige gemeenten tellen positieve danwel negatieve aansluitverschillen van verschillende modellen bij elkaar op. Uiteraard

hebben juist deze gemeenten op het totaal een relatief groot aansluitverschil, waardoor ze als uitschieter aangemerkt worden.

Hier zijn enkele uitzonderingen op: er zijn een paar gemeenten waar het grote totale aansluitverschil grotendeels verklaard wordt door een zeer groot aansluitverschil op één cluster, en de andere clusters beter aansluiten of plussen en minnen daarvan elkaar opheffen. Over het algemeen is echter zichtbaar dat grote aansluitverschillen op het totaal een optelling zijn van kleinere aansluitverschillen op individuele clusters.

2.2 Verdeling naar grootteklassen

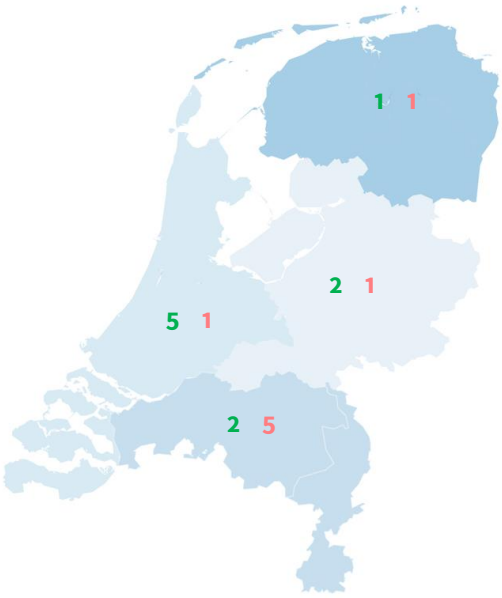
In onderstaande tabel is weergegeven hoe de verschillende positieven en negatieve uitschieters verdeeld zijn over de verschillende grootteklassen van gemeenten. Te zien is dat zowel de positieve als de negatieve uitschieters vrij gelijkmatig verdeeld zijn over de kleine tot middelgrote grootteklassen.

		Aantal uitschieters	
		Positief	Negatief
Grootteklasse	I (< 20.000)	3	3
	II (20.000-50.000)	3	3
	III (50.000-100.000)	3	2
	IV (100.000-250.000)	1	-
	V (> 250.000)	-	-

Er zitten weinig tot geen grote gemeenten tussen de uitschieters. Voor de G4 hangt dit uiteraard ook samen met het lage aantal gemeenten in deze groep. Daarnaast kan als verklaring voor dit beeld meespelen dat de kostenpatronen van grote gemeenten minder gevoelig zijn voor fluctuaties van jaar op jaar, aangezien de grote aantallen ervoor zorgen dat verschillen uitmiddelen. Duidelijk is in ieder geval dat er geen patroon is waarbij bovenmatig veel positieve of negatieve uitschieters bij bepaalde grootteklassen spelen: bij de drie kleinste grootteklassen komen zowel positieve als negatieve aansluitverschillen voor.

2.3 Verdeling over landsdelen

In onderstaande figuur is weergegeven hoe de uitschieters verdeeld zijn over de vier landsdelen. Wegens de kleine aantallen is een verfijndere indeling niet zinvol.



Wat opvalt is dat er relatief veel negatieve uitschieters zijn in het zuiden van het land. Daartegenover staan echter ook enkele positieve uitschieters. Daarnaast valt op dat relatief veel positieve uitschieters zich in het westen van het land bevinden. Ook hier is echter een negatieve uitschieter.

Met name het relatief hoge aantal negatieve uitschieters in Zuid-Nederland valt op. De oorzaak van deze uitschieters is echter niet eenduidig: de uitschieters in het zuiden van het land worden door verschillende (combinaties van) clusters veroorzaakt. De achtergronden van de betreffende uitschieters zijn dan ook zeer divers. Het beeld met betrekking tot spreiding over regio's lijkt dan ook voort te komen uit een toevalligheid.

3 Achtergronden van uitschieters

In dit hoofdstuk bespreken we de uitkomsten van de analyse naar de achtergronden. Het hoofdstuk is thematisch opgezet, waarbij binnen een thema één of meerdere verklaringen voor positieve of negatieve aansluitverschillen besproken worden. Daarbij bespreken we zowel verklaringen die daadwerkelijk gevonden zijn als verklaringen die op voorhand mogelijk waren, maar niet bleken te kloppen.

✓ **Gevonden verklaring**
Een verklaring die waargenomen is in een of meerdere uitschieters, is groen gemarkeerd.

✗ **Niet-gevonden verklaring**
Verklaringen die getoetst zijn maar niet bleken te kloppen, zijn rood gemarkeerd

Van niet alle gevonden verklaringen is duidelijk of het daadwerkelijk een verklaring is voor de kosten, of dat het een toevallige samenloop betreft. We geven waar mogelijk in de tekst aan in hoeverre een verklaring breder geldt dan alleen de uitschieters, zodat de lezer zich zelf een oordeel kan vormen over de mate waarin een achtergrond afdoende verklaring biedt.

Vooraf: vraagstukken rondom sturing in het sociaal domein
In het sociaal domein spelen verschillende vraagstukken rondom sturing. Veel gemeenten worstelen met de vraag hoe zij het sociale domein op een consistente wijze kunnen inrichten en hierop kunnen sturen (zie bijvoorbeeld Visitatiecommissie financiële beheersbaarheid sociaal domein[3]). Mede daardoor kunnen gemeenten naar aanleiding van verdiepende vragen hierover niet goed verklaren waarom zij hoge of lage kosten in het sociaal domein hebben.

Gemeenten laten een wisselend beeld zien in de mate waarin zij grip hebben op het sociale domein, of in het moment waarop zij meer grip kregen. Sommige gemeenten zijn in 2017 geconfronteerd met een groot tekort, en hebben vanaf 2018 met succes maatregelen genomen om dit te beperken. Bij een ander deel hadden maatregelen minder effect, en bleven tekorten hoog, of namen ze zelfs toe. Tot slot zijn er gemeenten die pas later maatregelen ingezet hebben om kosten in het sociaal domein beter te beheersen. Daarvan is het effect dus nog niet zichtbaar in 2018.

Dit beïnvloedt uiteraard de kosten: een gebrek aan grip brengt een groot risico voor kostenoverschrijdingen met zich mee. Veel gemeenten die weinig grip hadden op de kostenbeheersing van het sociale domein hadden dan ook te maken met hoge kosten. In de

[3] Zie bijvoorbeeld: https://vng.nl/artikelen/visitatiecommissie-financiele-beheersbaarheid-sociaal-domein

context van een onderzoek voor het gemeentefonds is het echter niet wenselijk om uitspraken te doen over de kwaliteit van sturing in een individuele gemeente.

In sommige gevallen is de consequentie daarvan dat we de afwijking niet kunnen verklaren. Dat wil echter niet zeggen dat alle gemeenten met een onverklaarbare positieve of negatieve afwijking goede respectievelijk slechte sturing op het sociaal domein hebben. In deze categorie zitten immers ook gemeenten waarbij het aansluitverschil daadwerkelijk onverklaard is, omdat hij bijvoorbeeld door een toevalligheid is ontstaan.

3.1 Onzekerheden in het bepalen van de kosten

Zoals eerder benoemd zijn er enkele uitschieters met zeer grote aansluitverschillen in één cluster, die gedeeltelijk gecompenseerd worden door forse tegengestelde aansluitverschillen in andere clusters. Soms wordt dit verklaard door onzekerheden in de toerekening.

Toerekening aan clusters
In het onderzoek is veel aandacht besteed aan een correcte toerekening van alle kosten aan de juiste clusters. Desondanks komt het voor dat er onzekerheden zijn in deze toerekening. Dit geldt voor enkele gemeenten als sociale wijkteams zelf hulp of ondersteuning verlenen. Dit hoort op een ander taakveld geboekt te worden, maar dit gebeurt vaak niet. Hier is in het onderzoek zo goed mogelijk gecorrigeerd, maar daarbij blijven altijd onzekerheden bestaan. Het is van belang om hier in de interpretatie van resultaten rekening mee te houden, maar verschuivingen binnen het sociale domein zijn geen verklaring voor het totale aansluitverschil.

Aangezien onzekerheden in de toerekening tussen clusters binnen het sociale domein geen gevolgen hebben voor het totale aansluitverschil, zijn mogelijke verschuivingen tussen clusters binnen het sociaal domein geen verklaringen voor uitschieters.[4] In de interpretatie van verklaringen houden we hier echter wel rekening mee.

In sommige gevallen is het op meer fundamentele gronden niet mogelijk om kosten volledig vergelijkbaar te maken. Dit speelt vooral als gemeenten verschillende keuzes maken om bepaalde dienstverlening vorm te geven. Een recent voorbeeld zijn de gelden voor de Wet Tegemoetkoming Chronisch zieken en Compensatie Eigen Risico (Wtcg/Cer). Deze zijn in veel gemeenten ingezet om inwoners met hoge zorgkosten financieel te ontzien. Waar de ene gemeente deze gelden onderbracht bij minimabeleid (cluster participatie), heeft de andere gemeente er Wmo-dienstverlening mee vormgegeven. Zeker bij taken met veel beleidsvrijheid die al langer bij de gemeente belegd zijn, kunnen kosten daardoor op uiteenlopende manieren gemaakt worden, en is er zelfs een wisselwerking met het fysieke domein mogelijk (denk aan de toegankelijkheid van het OV voor mensen met een beperking en de kosten voor vervoer). Dergelijke nuances komen echter beperkt terug in de uitvraaggegevens. We hebben ze daarom niet als verklaring meegeteld.

Er zijn ook onzekerheden in de toerekening die wel een mogelijke verklaring vormen voor een uitschieter. Als de onzekerheid betrekking heeft op de vraag of kosten wel of niet bij het

[4] Dit zou wel het geval zijn als bepaalde posten structureel aan het verkeerde cluster zijn toegerekend en zo in de verdeelformules terecht zijn gekomen. De onzekerheden bij de codering waren echter van dusdanig uiteenlopende aard en onderbouwing, dat er geen aanleiding is om dit te veronderstellen.

sociaal domein horen, kan dit wel een verklaring zijn voor een groot aansluitverschil in het sociaal domein. Ook dit speelt bij enkele gemeenten.

In het onderzoek hebben AEF en Cebeon veel afstemming gehad met gemeenten en met elkaar over de toerekening aan clusters, zeker als toerekening betrekking had op een verschuiving tussen het sociaal domein en het andere onderzoek. Desondanks komt het voor dat er onzekerheden zijn in deze toerekening. Deze onzekerheden zitten met name in de correcte toerekening van de overhead. De taakgerelateerde overhead is onderdeel van de inhoudelijke clusters, terwijl de algemene overhead[5] in een apart cluster is ondergebracht.

✓ **Toerekening aan percelen**
Een gemeente belegt veel uitvoerende taken in het sociaal domein bij een samenwerkingsverband. De kosten voor deze taken zijn allemaal op de inhoudelijke taakvelden geboekt. Bij navraag gaf de gemeente aan dat specifieke posten tot de algemene overhead behoorden. Deze posten betroffen echter een relatief hoog bedrag, en na deze correctie had de gemeente een groot positief aansluitverschil. Dit is uitgebreid afgestemd met Cebeon en extra getoetst bij de gemeente, maar het is mogelijk dat een deel van dit bedrag taakgerelateerde overhead was en dus eigenlijk in het sociaal domein thuishoort.

3.2 Aansluitverschillen die niet structureel zijn

De analyse naar het verdeelmodel is gebaseerd op 2017. Hoewel wel een validatie is uitgevoerd op basis van 2018, worden aansluitverschillen gedefinieerd op basis van 2017. Een aansluitverschil is echter veel minder relevant als hij in andere jaren kleiner is. In de uitschieteranalyse zijn we enkele voorbeelden tegengekomen van grote aansluitverschillen die met name in het jaar 2017 speelden en dus niet structureel van aard zijn.

In het onderzoek is gemeenten gevraagd naar verklaringen voor toe- of afname van de kosten. Zij hadden hier echter niet altijd een verklaring voor. Desondanks is een aansluitverschil dat in 2018 niet meer speelt minder reden tot zorg.

✓ **Toename/afname van kosten in 2018**
Een gemeente had in 2017 een groot positief aansluitverschil. Ten opzichte van 2017 zijn de kosten voor het sociale domein echter sterk toegenomen – duidelijk meer dan gemiddeld. Bij deze gemeente zijn er geen duidelijk aanwijsbare incidentele posten waar dit door verklaard wordt. Daardoor is het aansluitverschil in 2018 zo veel verkleind dat de gemeente geen uitschieter meer is. Het omgekeerde komt ook voor: negatieve uitschieters die relatief lagere kosten hebben in 2018.

In deze analyse is gecorrigeerd voor de gemiddelde groei in kosten in het sociaal domein die van 2017 op 2018 gevonden is in het onderzoek. Het blijkt dat van de 10 positieve uitschieters er 9 een bovengemiddelde stijging van de kosten hebben in 2018, terwijl 4 van de 8 negatieve uitschieters juist een daling of lager dan gemiddelde kosten hebben. Voor deze gemeenten sluit het model in 2018 dus beter aan dan in 2017.

[5] Het betreft algemene PIOFACH-kosten, die inhoudelijk niet toe te rekenen zijn aan een specifieke taak.

In sommige gevallen hadden gemeenten wel concrete verklaringen voor de afwijkingen tussen jaren. Een ander voorbeeld van een aansluitverschil dat niet structureel van aard is, is in het geval er sprake is van incidentele kosten of baten voor het jaar 2017. In een aantal gevallen zijn de kosten hiervoor in overleg met de gemeente gecorrigeerd, bijvoorbeeld door in deze gevallen mutaties in reserves in afwijking van de standaard werkwijze in het sociaal domein te salderen.[6] Dit was echter niet voor al deze kosten op dezelfde manier mogelijk. In sommige gevallen zijn de kosten meegenomen in de regressieanalyse, en is dit een verklaring voor het aansluitverschil.

✓ **Incidenteel hoge kosten**
Een gemeenten heeft in 2017 geïnvesteerd in buurthuizen. Dit werd gefinancierd uit de lopende begroting: er zijn geen mutaties in reserves of voorzieningen die deze post dekken. Deze post is meegenomen in de regressie, waardoor de gemeente op basis van het saldo van 2017 een groot negatief aansluitverschil heeft. Wanneer echter het saldo van 2018 als uitgangspunt genomen wordt, is de gemeente geen uitschieter meer. Het verschil tussen de kosten van 2017 en 2018 wordt grotendeels verklaard door de incidentele kosten.

3.3 Gemeenten met veel of grote zorginstellingen

Het valt op dat enkele gemeenten met grote negatieve aansluitverschillen veel en/of grote zorginstellingen hebben. Dit behoeft bijzondere aandacht, aangezien in de maatstavenset geen expliciete correctie is opgenomen voor de aanwezigheid van zorginstellingen. Deze optie destijds uitgebreid gewogen is in de begeleidingscommissie Jeugd/Wmo en de stuurgroep. Er is besloten het aantal zorginstellingen niet als maatstaf op te nemen aangezien de operationalisering complex is, niet alle zorginstellingen in dezelfde mate tot extra kosten leiden en niet duidelijk was in hoeverre de invloed van zorginstellingen zich beperkte tot de gemeentegrenzen. Aangezien zorginstellingen niet als maatstaf opgenomen zijn, besteden we er in de uitschieteranalyse specifiek aandacht aan.

Alvorens we ingaan op de feitelijke kosten van gemeenten met veel zorginstellingen, staan we eerst kort stil bij hoe de aanwezigheid van een zorginstelling theoretisch invloed zou moeten hebben op de kosten jeugd en Wmo. Dit effect is namelijk minder direct dan wellicht verondersteld zou worden. Dit hangt vooral samen met het nieuwe woonplaatsbeginsel jeugd. Daarbij is niet langer de gemeente verantwoordelijk waar de ouder woont of (in geval van voogdij en 18+) de jongere woont, maar de gemeente waar de jongere woonde voorafgaand aan het eerste verblijf. Voor de kosten op verschillende domeinen betekent dat het volgende:

- De gemeente waar de zorginstelling zich bevindt, maakt voor jongeren die oorspronkelijk uit een andere gemeente komen geen kosten. Er wordt dus geen direct effect op de kosten verwacht door jongeren die verblijven in de zorginstelling.
- Wel is het mogelijk dat er kosten op jeugd en Wmo gemaakt worden na uitstroom of door de aanwezigheid van specialistische ambulante hulp of ondersteuning. In het geval van jeugd gebeurt dit als ouders verhuisd zijn om dichterbij de instelling te zijn, bijvoorbeeld omdat daar specialistische ambulante hulp aanwezig is. In dat geval zouden deze kosten ook terug moeten komen in naburige gemeenten en in de Wmo: deze doelgroep blijft immers relatief vaak in de buurt wonen, en heeft ook als volwassene vaak nog ondersteuning nodig.

[6] Dit is nader toegelicht in de onderzoeksverantwoording herijking gemeentefonds sociaal domein.

- Ook uitstroom uit instellingen voor volwassenen zou terug moeten komen in de Wmo-kosten. Deze mensen hebben immers relatief vaak ondersteuning nodig vanuit het Wmo-domein.

De kosten die gerelateerd zijn aan de aanwezigheid van veel zorginstellingen, zouden dus vooral terug moeten komen in aansluitverschillen in het Wmo-verdeelmodel.

Een gemeente met veel zorginstellingen
Een gemeente met veel zorginstellingen heeft een groot negatief aansluitverschil. Dit aansluitverschil is opgebouwd uit forse negatieve aansluitverschillen op de clusters jeugd, sociale basisvoorzieningen en participatie, maar juist een klein positief aansluitverschil op Wmo. De aanwezigheid van zorginstellingen verklaart dus niet de hoge kosten voor het sociaal domein. Als dat het geval zou zijn, zou het aansluitverschil immers juist terug moeten komen op de Wmo, en dat is niet het geval.

Er is ook een meer subtiele vorm van bovenstaande achtergrond denkbaar. Wellicht rekenen bepaalde hoogspecialistische instellingen over de hele linie hogere tarieven, waardoor ook voor jeugdhulp die in andere gemeenten goedkoper is meer betaald moet worden. Over het algemeen wordt echter regionaal ingekocht, en wordt niet gedifferentieerd in tarieven voor specialistische jeugdhulp. Ook een dergelijke achtergrond is dus beperkt aannemelijk als verklaring.

Een andere verklaring is dat de aanwezigheid van een zorginstelling de drempel tot hulp verkleint, en op die manier leidt tot een aanzuigende werking. In dat geval krijgen inwoners van de gemeente waar de instelling gevestigd is (en eventueel ook naburige gemeenten) gemakkelijker hulp of ondersteuning dan inwoners van andere gemeenten. De drempel voor jeugdhulp is echter ook een beleidskeuze: de gemeente kan immers invloed uitoefenen op de toegang.

Aanzuigende werking en beleidskeuzes
Een gemeente met een grote jeugdzorginstelling heeft een groot aansluitverschil, dat voornamelijk veroorzaakt wordt door het cluster jeugd. Bij nadere beschouwing blijkt het bedrag dat is toegerekend conform het nieuwe woonplaatsbeginsel buitengewoon hoog te zijn: meer dan twee keer zo hoog als het landelijk gemiddelde. Het blijkt dat in een instelling bij deze gemeente opvallend veel jongeren wonen die ouder zijn dan 18. Een relatief groot deel van deze jongeren komt oorspronkelijk uit de gemeente zelf. Dat suggereert een aanzuigende werking in combinatie met een beleidskeuze om jongeren boven de 18 van dit type jeugdhulp te voorzien.

Het is van belang om bij deze achtergrond wel te benoemen dat het voor de toegang in dergelijke gemeenten wellicht wel moeilijker is dan in andere gemeenten om inwoners naar alternatief aanbod (waaronder voorliggend veld) te verwijzen. Er zijn twee gemeenten met veel zorginstellingen met een groot negatief aansluitverschil. De ene is bovenstaande casus. Bij de andere kan een vergelijkbare dynamiek spelen, of spelen wellicht toch relatief hoge tarieven. Dit hebben wij in deze analyse naar onze mening echter onvoldoende hard kunnen maken om dit voor deze gemeente als achtergrond aan te merken.

Naast jeugd en Wmo kan de aanwezigheid van zorginstellingen ook effect hebben op het cluster participatie. Instellingsbewoners krijgen immers zak- en kleedgeld, en gemeenten

maken daar uitvoeringskosten voor. De instellingsbewoners zijn echter niet meegenomen in de maatstaf bijstandsontvangers.

Instellingsbewoners en het cluster participatie
Vanuit de rekentool voor het verdeelmodel BUIG is bekend hoeveel de bijstandslasten van elke gemeente waren voor instellingsbewoners. Dit kan gebruikt worden als een maat voor het aantal instellingsbewoners. Het blijkt dat alle uitschieters met een sterk negatief aansluitverschil op het cluster participatie relatief veel instellingsbewoners met een bijstandsuitkering hebben.

Op dit moment overlegt het ministerie van BZK met het CBS over de precieze definitie van de maatstaf bijstandsontvangers. Daarbij speelt uiteraard ook de vraag mee of de maatstaf bijstandsontvangers ook in andere clusters gebruikt wordt. Daar maken gemeenten immers geen kosten voor instellingsbewoners. In het sociaal domein wordt de maatstaf bijstandsontvangers echter alleen in het cluster participatie gebruikt, en in de rest van het gemeentefonds is niet de verwachting dat de maatstaf met een hoog gewicht terugkomt. Daarmee ligt het voor de hand om de instellingsbewoners te includeren in de uiteindelijke definitie van de maatstaf bijstandsontvangers. Dat heeft geen effect op het model, maar kan wel enkele uitschieters (gedeeltelijk) oplossen.

3.4 Participatie

Binnen het cluster participatie spelen verschillende achtergronden die grote negatieve dan wel positieve aansluitverschillen op het gebied van participatie konden verklaren.

In sommige gevallen geldt dat er een wisselwerking is met middelen buiten het gemeentefonds. Een voorbeeld daarvan is de wisselwerking tussen het cluster participatie en het saldo BUIG[7]. Wanneer een gemeente veel investeert op het gebied van arbeidsparticipatie, kan dit resulteren in een positief saldo voor BUIG.

Wisselwerking participatie en BUIG
Een gemeente is succesvol op BUIG: zelfs in 2017, toen er landelijk een macro-tekort was, had de gemeente een overschot. Dit komt tot uiting in hoge kosten in het cluster participatie. Waarschijnlijk hebben de investeringen van deze gemeente in re-integratie een positief effect op het saldo BUIG. Een andere mogelijkheid is dat een overschot op BUIG geïnvesteerd wordt binnen het beleidsveld van participatie, waardoor de kosten hierop relatief hoog zijn.

Voor twee derde van de uitschieters lijkt bovenstaande wisselwerking tussen participatie en BUIG op te gaan: 6 van de 18 uitschieters hebben een negatief aansluitverschil op het cluster participatie dat samengaat met een positief saldo op BUIG. Nog eens 6 uitschieters laten het omgekeerde patroon zien, namelijk een positief aansluitverschil op participatie in combinatie met een negatief saldo op BUIG.

[7] BUIG is de gebundelde uitkering die gemeenten ontvangen van het Rijk voor het bekostigen van uitkeringen. Het totale bedrag dat een gemeente ontvangt voor BUIG wordt vastgesteld op basis van een objectief verdeelmodel. De uitgaven van een gemeente zijn in de praktijk echter vaak hoger of lager dan het bedrag dat ze ontvangen, waardoor alle gemeenten een saldo hebben voor BUIG in de vorm van een tekort of overschot.

Ook voor de volledige steekproef blijkt voor twee derde van de gemeenten dit patroon van toepassing te zijn: 27 gemeenten hebben een negatief aansluitverschil en een positief (of minder dan gemiddeld negatief) saldo BUIG, terwijl het voor 38 gemeenten andersom is. Voor deze 65 gemeenten geldt dus hetzelfde patroon als voor de uitschieters.

Een ander voorbeeld van een wisselwerking met middelen buiten de Algemene Uitkering (AU) is de wisselwerking tussen middelen WSW en het cluster participatie. Voor WSW krijgen gemeenten middelen in een integratie-uitkering (IU). Deze middelen zijn op dit moment op macroniveau niet kostendekkend. Er zijn echter verschillen in de mate waarin de kosten de inkomsten vanuit het Rijk overstijgen.

✓ **Wisselwerking participatie en WSW**
Een aantal gemeenten onder de uitschieters heeft een relatief groot tekort op WSW in combinatie met een positief aansluitverschil op het cluster participatie. In lijn met de vorige verklaring hebben gemeenten mogelijk hun tekorten op WSW gecompenseerd door te bezuinigen op re-integratie. Dit resulteert in relatief lage kosten op het cluster participatie en een positief aansluitverschil. Ook het omgekeerde komt relatief vaak voor onder de uitschieters: een relatief klein tekort of zelfs een overschot op WSW in combinatie met een negatief aansluitverschil op het cluster participatie.

Bovenstaande wisselwerking is te zien bij 13 van de 18 uitschieters. Bij 5 van de 18 gaat een relatief groot tekort op WSW gepaard met een positief aansluitverschil op het cluster participatie. Bij 8 van de 18 uitschieters gaat een relatief klein tekort of zelfs een overschot op WSW gepaard met een negatief aansluitverschil op participatie. Voor de gemeenten in de steekproef geldt dat dit patroon bij iets meer dan de helft van de gemeenten te zien is, namelijk bij 53 van de 91 gemeenten. Daarvan hebben 22 gemeenten een relatief groot tekort op WSW in combinatie met een positief aansluitverschil op participatie. Voor 31 gemeenten is dat andersom.

Naast de activiteiten rondom bijstand vallen ook armoede en schulden onder het cluster participatie. In het verleden werd het cluster minimabeleid niet volledig gehonoreerd in de verdeling van de AU, aangezien gemeenten hier een hoge mate van beleidsvrijheid hebben en het beleid meer een uiting is van politieke kleur van het college dan dat hij verklaard kan worden door objectieve kenmerken. Het ligt dus voor de hand dat een ruimhartig armoedebeleid niet volledig gehonoreerd wordt in een model dat gebaseerd is op objectieve kenmerken.

✓ **Ruimhartig armoedebeleid**
Een gemeente met een groot negatief aansluitverschil op het cluster participatie heeft naar aanleiding van de verdiepende vragen aangegeven een ruimhartig armoedebeleid te hebben. Dit is ook terug te zien in de kostenstructuur van het cluster participatie.

Een laatste verklaring die speelt in het cluster participatie, specifiek op het gebied van armoede en schulden, zijn hoge kosten voor budgetbeheer en bewindvoering.

Hoge kosten voor budgetbeheer en bewindvoering
Voor twee gemeenten onder de negatieve uitschieters geldt dat zij hoge kosten hebben voor budgetbeheer en bewindvoering, Hoewel dit een landelijk vraagstuk is en veel gemeenten te maken hebben met grote stijgingen op dit gebied, zou dit toch een verklaring kunnen vormen voor grote aansluitverschillen. De uitschieters waarvoor dit speelt zijn namelijk gemeenten met veel problematiek. Het is mogelijk dat de hoge kosten voor budgetbeheer en bewindvoering, die weliswaar landelijk spelen, bij deze gemeenten nog eens extra doorwerken door de veelheid aan problematiek. Daarmee is het dus niet alleen een landelijk vraagstuk, maar ook een verdeelvraagstuk. In het onderzoek is gezocht naar een objectieve maatstaf om financiële problematiek rondom bijvoorbeeld schulden te beschrijven. Deze is echter niet gevonden.

In het herijkingsonderzoek is een advies opgenomen om de komende jaren te blijven kijken naar mogelijkheden om schuldenproblematiek in een maatstaf te vangen. Op dit moment is een dergelijke maatstaf echter niet beschikbaar, dus kan niet getoetst worden of een dergelijke maatstaf tot betere aansluiting zou leiden. Hoewel het een mogelijke verklaring kan zijn voor sommige aansluitverschillen, is hier op dit moment dus geen handelingsperspectief op.

3.5 Sociale basisvoorzieningen

De beleidstheorie die aan de basis ligt van de decentralisaties in het sociaal domein, is dat dure zorgtrajecten voorkomen kunnen worden door goede preventie en sociale basisvoorzieningen. Ook voor de decentralisatie investeerden sommige gemeenten veel meer in preventie dan andere. Het is mogelijk dat gemeenten die voorheen veel in preventie investeerden dat nu nog steeds doen, en dat de effecten hiervan zichtbaar zijn in de clusters Wmo en jeugd.

Investeringen in preventie
Voor een uitschieter speelt een groot negatief aansluitverschil op het cluster sociale basisvoorzieningen in combinatie met een groot positief aansluitverschil op Wmo. Dit kan betekenen dat een gemeente veel geïnvesteerd heeft in preventie en sociale basisvoorzieningen, wat hogere kosten met zich meebrengt, maar zich vertaalt in lagere kosten voor hulpverlening op het gebied van jeugd/Wmo. Onder de uitschieters kwam ook het omgekeerde voor. In dat geval had een gemeente juist een positief aansluitverschil op sociale basisvoorzieningen in combinatie met een negatief aansluitverschil op jeugd/Wmo. Dat kan duiden op weinig investering in preventie, wat mogelijk geresulteerd heeft in hogere kosten op het gebied van hulpverlening voor jeugd/Wmo.

Het blijkt dat bij 3 van de 18 uitschieters een positief/negatief aansluitverschil van minimaal € 10 per inwoner op sociale basisvoorzieningen samenvalt met een negatief/positief aansluitverschil van minimaal € 10 op Wmo en/of jeugd. Voor alle gemeenten in de steekproef geldt dit voor 46 gemeenten.

Op basis daarvan kan uiteraard niet geconcludeerd worden dat het hier een causale relatie betreft. Er zijn immers andere verklaringen voor dit patroon denkbaar. Zo is het mogelijk dat een gemeente met grote tekorten op jeugd/Wmo zich genoodzaakt zag om te bezuinigen op preventie, of kan aan het patroon een toevalligheid ten grondslag liggen. Daarnaast is het effect van preventie pas na enige tijd zichtbaar, dus de waarde van het vergelijken van kosten

uit één jaar is beperkt. Een groot negatief aansluitverschil op sociale basisvoorzieningen in combinatie met een groot positief aansluitverschil op jeugd of Wmo hoeft dus niet te betekenen dat er te weinig geïnvesteerd is in preventie.

Bij het investeren in de sociale basisvoorzieningen maken gemeenten verschillende keuzes. Zo zijn er – onder de uitschieters maar ook onder andere gemeenten – gemeenten met opvallend hoge kosten voor accommodaties. Deze gemeenten maken dus veel kosten voor fysieke aanwezigheid via locaties.

✓ **Hoge kosten voor accommodaties**
Een gemeente heeft hoge kosten voor accommodaties, terwijl de locatie van de gemeente daar geen directe aanleiding toe geeft. Waarschijnlijk betreft dit een beleidskeuze van de desbetreffende gemeente om veel te investeren in accommodaties. Een beleidskeuze die, net als in het geval van ruimhartig armoedebeleid, niet volledig gehonoreerd wordt in een verdeelmodel dat gebaseerd is op objectieve kenmerken.

Waar sommige gemeenten actief moeten investeren in een goede sociale structuur, is deze in andere gemeenten of regio's reeds sterk aanwezig. Dit heeft in verschillende delen van het land verschillende vormen, zoals naoberschap/noaberschop de omgeving van Twente en de Achterhoek, en de gemeenschapszin in de Biblebelt.

✓ **Sterke sociale cohesie**
Een gemeente in de Biblebelt is een positieve uitschieter. Het positieve aansluitverschil wordt vooral veroorzaakt door de kosten op het gebied van jeugd en Wmo. In de verdiepende vragen geeft de gemeente aan dat er een sterke sociale cohesie is, waardoor veel problematiek in eigen kring wordt opgelost. Daardoor wordt er minder beroep gedaan op hulpverlening.

Onder de positieve uitschieters zitten verschillende gemeenten die van oudsher een sterke sociale cohesie hebben, zoals gemeenten in de Biblebelt. In de afwegingen voor de maatstavenset is een maatstaf voor een relatief grote orthodox-Christelijke populatie overwogen. Hiervan is besloten hem niet in de maatstavenset op te nemen, mede omdat het niet duidelijk was met welk teken deze opgenomen zou moeten worden. Het is immers ook denkbaar dat de problemen te laat gesignaleerd worden en daardoor escaleren. De uitschieters in deze regio suggereren dat financieel gezien het effect van oplossen in eigen kring en sociale cohesie groter is dan het effect van escalatie van problemen. [8]

3.6 Opvallende scores op maatstaven

In de analyse is getoetst of uitschieters samenhingen met een zeer hoge of lage waarde voor maatstaven. Hiervoor is gekeken naar de top 10 hoogste en laagste waarden in maatstaven, waarbij de waarden voor alle gemeenten zijn meegenomen.

[8] Een vergelijkbare dynamiek doet zich mogelijk voor bij mensen met een niet-westerse migratieachtergrond. Deze maatstaf blijkt in een deel van de modellen met een negatief teken terug te komen. Hoewel over het algemeen aangenomen wordt dat de oorzaak hiervan ondersignalering is, kan ook hier een hogere mate van sociale cohesie ervoor zorgen dat een deel van de problemen in eigen kring opgelost worden. Er is besloten deze maatstaf niet met een negatief teken op te nemen, wat voor beide verklaringen in lijn is met de omgang met vergelijkbare maatstaven.

Extreme waarden van het aantal jongeren
Het aandeel jongeren in een gemeente had bij verschillende uitschieters een extreme waarde. Dit had echter geen eenduidig effect: waar voor de ene gemeente een hoge score op de maatstaf jongeren gepaard ging met een groot negatief aansluitverschil op het cluster jeugd, had een andere gemeente waar dit voor gold juist een positief aansluitverschil. Ook lage scores op de maatstaf jongeren kwamen zowel voor bij uitschieters met positieve als met negatieve aansluitverschillen. Een vergelijkbaar beeld was zichtbaar bij de maatstaf jongeren met armoederisico. Aangezien de consequenties van een extreme score op een individuele maatstaf zulke wisselende beelden geeft, is hierin geen goede verklaring gevonden voor positieve dan wel negatieve aansluitverschillen.

Onder de uitschieters kwamen gemeenten voor die op eenzelfde maatstaf een extreem hoge of lage score lieten zien. Deze maatstaven bleken echter niet altijd met hetzelfde teken terug te komen voor positieve of juist negatieve uitschieters. Dit is dus een toevalligheid: als van 18 willekeurige gemeenten gekeken wordt naar waarden op 16 maatstaven, zullen er altijd uiterste waarden terugkomen. Dat speelde bij deze groep niet meer dan verwacht.

Er is één maatstaf die voor een aantal specifieke uitschieters wel een verklaring biedt: de maatstaf inwoners. Bij een aantal clusters kwam de maatstaf inwoners van nature negatief terug in het model. Dit is vanuit het oogpunt van een regressieanalyse een valide uitkomst, maar leidt tot een slecht uitlegbaar model. Daarnaast bleken de modellen met een negatief gewicht per inwoner vaak ook relatief instabiel. Daarom is besloten het gewicht van de maatstaf inwoners met een handmatige bijstelling op nul te zetten.

Een negatief gewicht per inwoner maakt het model lastiger uitlegbaar, maar zorgt voor hogere gewichten van maatstaven die meer gerelateerd zijn aan de kosten. Het niet toelaten van een negatief gewicht per inwoner kan dus een nadeel zijn voor de gemeenten met de grootste problematiek. Dit zien we voor sommige gemeenten terug in de uitschieteranalyse.

Gewicht per inwoner niet negatief
Voor enkele gemeenten geldt dat ze hoog scoren op meerdere maatstaven in combinatie met een groot negatief aansluitverschil. Dit zijn gemeenten waar naar verhouding veel problematiek voorkomt. Dit komt tot uiting in de maatstaven, en daarmee ook in de modelvoorspelling. De kosten liggen in de praktijk echter nog hoger, aangezien deze gemeenten nog steeds een groot aansluitverschil hebben. We hebben onderzocht wat er zou gebeuren als het gewicht per inwoner niet op nul gezet zou worden. Het blijkt dat de modelvoorspelling voor deze gemeenten dan beter aansluit op de kosten.

In totaal passen 3 van de 8 negatieve uitschieters en 6 van de 10 positieve uitschieters beter als dezelfde maatstaven gehanteerd worden zonder het aantal inwoners op nul te stellen. Voor de totale steekproef geldt dat voor 45 gemeenten het model beter aansluit op de kosten. Dat is iets minder dan de helft van de gemeenten in de steekproef.

Het al dan niet toestaan van een negatief gewicht per inwoner is verschillende keren besproken in beide begeleidingscommissies, de stuurgroep, en er is ook input voor opgehaald bij de bestuurlijke kopgroep. Uiteindelijk heeft de stuurgroep besloten om een negatief gewicht bij deze maatstaf niet toe te staan, om de uitlegbaarheid van het model te versterken.

Conclusies

Het afgelopen jaar heeft AEF een uitgebreid onderzoek gedaan naar de herijking van het gemeentefonds sociaal domein. Er bestaat de wens om inhoudelijk meer gevoel te krijgen bij de uitschieters. Dit zijn gemeenten met grote aansluitverschillen: de voorspelling van het model wijkt voor deze gemeenten relatief veel af van de feitelijke kosten. Dit kan mede input zijn voor de discussie over flankerende maatregelen bij invoering van het verdeelmodel.

In dit rapport zijn de achtergronden van de uitschieters uit het onderzoek herijking gemeentefonds sociaal domein beschreven. Onderstaand beschrijven we de belangrijkste conclusies.

Voor alle uitschieters gelden één of meerdere van de beschreven achtergronden
Het blijkt dat voor alle uitschieters één of meerdere achtergronden van toepassing zijn. In de tabel is weergegeven hoe vaak verschillende achtergronden voorkomen voor zowel positieve als negatieve uitschieters. Zoals duidelijk is uit de optelling van onderstaande cijfers, zijn er verschillende uitschieters waarvoor meerdere achtergronden van toepassing zijn.

Verklaringen	Aantal negatief	Aantal positief
Toerekening aan percelen	-	1
Toename/afname kosten in 2018	4	9
Incidenteel hoge kosten	1	-
Aanzuigende werking i.c.m. beleidskeuzes	1	-
Instellingsbewoners en participatie	4	-
Wisselwerking participatie en BUIG	6	6
Wisselwerking participatie en WSW	6	7
Ruimhartig armoedebeleid	1	-
Budgetbeheer en bewindvoering	2	-
Investeringen in preventie	2	1
Sterke sociale cohesie	-	2
Hoge kosten accommodaties	1	-
Gewicht per inwoner niet negatief	3	6

De mate waarin een achtergrond bijdraagt aan het verklaren van een uitschieter is niet altijd te kwantificeren. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een sterke sociale cohesie of investeringen in preventie: het is niet mogelijk om de mate van sociale cohesie om te zetten naar een bedrag dat daarmee bespaard zou worden. Ook voor de meeste andere achtergronden zouden veel aannames gedaan moeten worden om tot een dergelijke inschatting te komen. Het is dus niet mogelijk om te bepalen hoeveel van de gemeenten geen uitschieter zouden zijn als voor deze achtergronden gecorrigeerd zou worden. Daarom zijn in bovenstaande tabel in beginsel alle achtergronden die mogelijk betrekking hebben op de betreffende gemeente getoond, ook als één (kwantificeerbare) achtergrond er al toe leidt dat de betreffende gemeente geen uitschieter meer is.

De analyse is ondersteunend aan de conclusies van het herijkingsonderzoek en kan voor één maatstaf mogelijk leiden tot een wijziging van de definitie

Voor alle uitschieters zijn één of meer mogelijk verklarende achtergronden gevonden. Deze achtergronden zijn ongelijksoortig: waar de ene achtergrond een duidelijke verklaring biedt (bijvoorbeeld incidentele kosten) geldt voor andere achtergronden dat het mogelijk een verklaring zou kunnen zijn, maar dat niet duidelijk is in hoeverre dit volledig het geval is. Daarnaast is het, zoals eerder benoemd, niet mogelijk om alle achtergronden te kwantificeren.

Het is dan ook niet duidelijk of de combinatie van achtergronden kwantitatief een volledige verklaring bieden voor het aansluitverschil. Het is te verwachten dat dit niet het geval is. Statistisch kan namelijk niet verwacht worden dat alle uitschieters verklaard kunnen worden. De analyse ondersteunt dus de kwaliteit van het model: bij een groot deel van de uitschieters spelen inhoudelijke achtergronden die een (gedeeltelijke) verklaring bieden voor het aansluitverschil.

Er zijn geen verklaringen gevonden die aanleiding geven tot een aanpassing in het model. Daarmee ondersteunt de analyse de conclusies van het herijkingsonderzoek. Wel zou één van de gevonden achtergronden aanleiding kunnen geven tot een aanpassing van een definitie van een maatstaf. Voor het cluster participatie ligt het voor de hand om ook instellingsbewoners mee te tellen in de maatstaf bijstandsontvangers. Voor de andere clusters is dat niet het geval. In het sociaal domein is de maatstaf bijstandsontvangers alleen opgenomen in het cluster participatie. Als de maatstaf in het gehele verdere gemeentefonds niet opgenomen wordt, of slechts met een beperkt gewicht, geeft deze analyse een extra aanleiding om instellingsbewoners mee te tellen in de maatstaf bijstandsontvangers. Het ministerie van BZK is hier al met het CBS over in gesprek.

Uit de analyse volgt niet of flankerende maatregelen nodig zijn bij invoering

Deze analyse geeft input voor mogelijk flankerend beleid bij de invoering van de nieuwe verdeling. De analyse op zich doet echter geen uitspraken over de wenselijkheid van dergelijke maatregelen. Dit betreft immers een politieke weging, waarin de uitkomsten van deze analyse slechts een van de factoren zijn.

Op inhoudelijke gronden biedt de uitschieteranalyse weinig handvatten voor flankerend beleid: de achtergronden zijn te divers om algemene conclusies aan te verbinden. De enige achtergrond die gerelateerd is aan het model, is het feit dat geen negatief gewicht per inwoner toegestaan is. In theorie is het denkbaar om hier in flankerend beleid voor te compenseren. Een nadeel van het compenseren van dergelijke gemeenten is echter dat dit in de uitwerking neerkomt op het alsnog toelaten van een negatief gewicht per inwoner. Deze oplossing druist echter in tegen het besluit hierover van de stuurgroep.

Naast flankerend beleid naar aanleiding van aansluitverschillen is vooral flankerend beleid naar aanleiding van herverdeeleffecten wenselijk

Een terugkerend aandachtspunt is dat bij de invoering van een nieuwe verdeling in de praktijk meer aandacht uitgaat naar de herverdeeleffecten dan naar de aansluitverschillen. Het doel van een herijkingsonderzoek is immers ervoor te zorgen dat de aansluitverschillen zo klein mogelijk worden. Herverdeeleffecten zijn vanuit dat oogpunt onvermijdelijk en zelfs gewenst.

De herverdeeleffecten zijn beschreven in de eindrapportage en onderzoeksverantwoording van het herijkingsonderzoek. Daar is aangegeven dat deze in samenhang met de rest van het gemeentefonds bezien moeten worden, en dat een passend ingroeipad van belang is.

Wij hopen dat deze inhoudelijke duiding van de aansluitverschillen zal helpen om het gesprek over eventuele additionele flankerende maatregelen te objectiveren.