Eindrapportage
Herijking gemeentefonds sociaal domein 2020

Een nieuw budgetverdeelmodel voor het 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
21 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 Hemmelder
Evelien Rutgers
Quirine van Eeden
Lieke Oltheten
Gillian Lustermans
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/eindrapportage herijking gemeentefonds sociaal domein

Illustratie voorzijde: 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 onder andere een kwalitatief onderzoek heeft plaatsgevonden naar de verdeelmodellen in het sociaal domein en onderzoek is gedaan naar de te kiezen methode voor de herijking. Vervolgens is het onderzoek naar de nieuwe verdeelmodellen 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 is 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 het onderzoek op hoofdlijnen

In deze eindrapportage lichten we de belangrijkste afwegingen en keuzes in het onderzoek toe. Naast deze eindrapportage is er ook een onderzoeksverantwoording beschikbaar. Deze gaat 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.

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 meer 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 zowel de gemeenten als het Rijk 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. Deze zijn eerder in beeld gebracht met een kwalitatief onderzoek naar de verdeelmodellen in het sociaal domein. 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 maatstaven[1] en slecht uitlegbare gewichten bevatten.

Er was behoefte aan een integrale herijking van het gemeentefonds

Vanuit het traject heroverweging financiële verhoudingen is besloten tot een herijking van de verdeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds. Het traject 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.[2]

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 dichter bij de burger staan en de lokale context beter kennen, en vanuit die achtergrond keuzes kunnen maken die het beste aansluiten bij wat er lokaal nodig is. Deze beleidsvrijheid kan soms op gespannen voet staan 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 daarom 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.

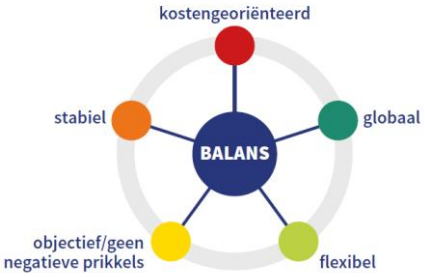
[1] Een voorbeeld is de maatstaf medicijngebruik waarover de Tweede Kamer een motie heeft aangenomen dat hij niet in de verdeelmodellen opgenomen moet worden.

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

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.

Deze criteria staan soms met elkaar op gespannen voet, dus een verdeling zal in de praktijk nooit volledig aan al deze criteria voldoen. In elk verdeelonderzoek moet een balans gevonden worden tussen verschillende criteria. In het onderzoek is dit gedaan door effecten van keuzes steeds af te zetten tegen een beoordelingskader.



Figuur 1 De criteria uit de Fvw: de opgave in een verdeelmodelonderzoek is om een goede balans te vinden tussen deze criteria.

Vooraf is vastgesteld waar een goed verdeelmodel aan moet voldoen

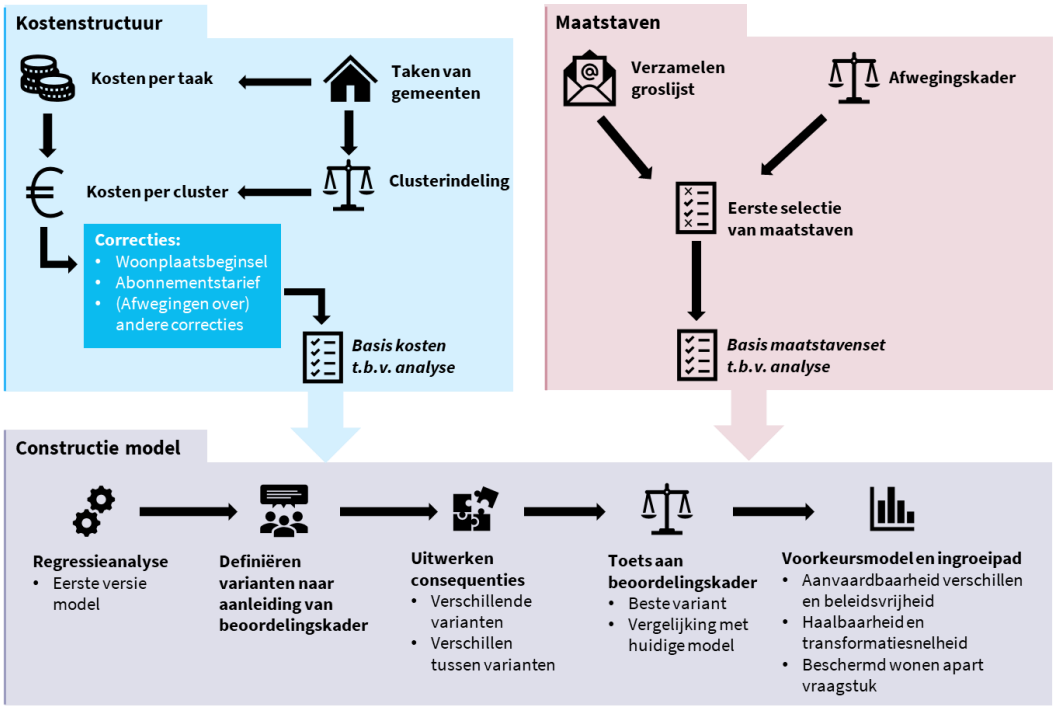
Het doel van het herijkingstraject is om een verdeelmodel op te stellen dat beter is dan bestaande modellen. Daarom heeft de stuurgroep vroeg in het traject een beoordelingskader vastgesteld om te kunnen beoordelen wanneer een nieuw model beter is dan het bestaande model. Dit kader is ook bestuurlijk 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

Het onderzoek heeft uit verschillende elementen bestaan

De belangrijkste elementen in het onderzoek zijn samengevat in Figuur 2.



Figuur 2 De hoofdelementen van 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.

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. De clusterindeling bepaalt welke kosten bij elkaar genomen worden in de analyse en is daarom van belang om tot een goede verdeling te kunnen komen. In de praktijk worden clusters echter ook voor andere doeleinden gebruikt, waardoor er regelmatig een grotere betekenis aan toegekend wordt dan op grond van de inhoud te rechtvaardigen is. Om de discussie hierover te objectiveren, is vooraf een beoordelingskader opgesteld. Vervolgens zijn diverse opties besproken en zijn drie varianten in detail uitgewerkt. Uiteindelijk heeft de stuurgroep gekozen voor een clusterindeling waarbij sociale basisvoorzieningen integraal in een cluster zitten, en voor de rest van de taken een cluster per domein is. Dat leidt tot vier clusters: participatie, individuele voorzieningen jeugd, individuele voorzieningen Wmo en sociale basisvoorzieningen. Deze keuze is ook bestuurlijk vastgelegd.

Door 91 gemeenten zijn 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 die is afgestemd met de begeleidingscommissies en de stuurgroep.

Uiteindelijke hebben 91 van de gemeenten in de steekproef gegevens geleverd en verdiepende vragen beantwoord. 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 de meest betrouwbare basis voor het onderzoek

Er is op basis van de steekproef onderzocht of de (gecorrigeerde) kosten op basis van Iv3 gebruikt konden worden als basis voor het model. Deze zijn immers voor alle gemeenten beschikbaar. Uit de analyse bleek echter dat er grote verschillen zaten tussen de kosten volgens de Iv3 en de kosten op basis van de grootboeken.

Daarom hebben de begeleidingscommissies en stuurgroep besloten dat de dataset die in de uitvraag verzameld was – dus de grootboeken van gemeenten- een meer betrouwbare basis was om de modellen op te baseren. Daarbij is 2017 als peiljaar gehanteerd. Wel zijn verschillende validaties gedaan om te toetsen dat het model niet teveel geënt was op de steekproef.

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

Ten opzichte van de kosten zijn nog enkele correcties doorgevoerd, bijvoorbeeld omdat bepaalde kosten buiten de scope van het onderzoek vielen. De belangrijkste mogelijke correcties die zijn onderzocht, zijn de volgende.

- **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.
- **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. Daarnaast is gecorrigeerd voor de verwachte wijziging in het **woonplaatsbeginsel jeugd.** De lasten van gemeenten zijn toegerekend alsof het nieuwe woonplaatsbeginsel in 2017 al van kracht was.

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.

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
- de methode biedt verschillende manieren om modellen te **valideren** en voorkomen dat de steekproef te zwaar doorweegt in de uitkomsten. Hier is veel aandacht aan besteed.

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

De 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 enkele bijstellingen gedaan, om de balans te vinden tussen kostenoriëntatie en de andere criteria.

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 is aan de hand van het beoordelingskader bepaald welke bijstellingen als varianten uitgewerkt moesten worden, waarna deze uitgewerkte varianten met behulp van het beoordelingskader tegen elkaar en het basismodel zijn 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.

- Het model voor **participatie** bestaat uit vier maatstaven (bijstandsontvangers, loonkostensubsidie, doelgroepregister en GGZ-gebruik) en heeft een verklaringsgraad van 87%, wat zeer hoog is.
- Het model voor **individuele voorzieningen Wmo** bestaat uit zes maatstaven (lage inkomens, ouderen, laag opleidingsniveau, GGZ-gebruik, klantenpotentieel[3] en het aantal

[3] Klantenpotentieel is een maat voor de regionale centrumfunctie van een gemeente.

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 jeug**d 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** heeft 5 maatstaven (inwoners, klanten-potentieel, migratieachtergrond, GGZ-gebruik en kernen) en een verklaringsgraad van 51%. Dat is lager dan in de andere clusters, wat samenhangt met het feit dat hier veel beleidsvrijheid is.

Het opgetelde 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.[4] **De verklaringsgraad van dit totale model is 91%**. De maatstaven en hun relatieve gewicht zijn in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 1 Het volledige model voor de vier clusters van de algemene uitkering

Maatstaf	Verdeelt	Maatstaf	Verdeelt
Huishouden met laag inkomen 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 (in 1000 euro) 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.

[4] 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.

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

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 oude en nieuwe 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 de verschuiving vooral samen met het subcluster in de oude verdeling dat gerelateerd is aan hulpmiddelen. De omvang van dat cluster was fors 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 overhead wordt in dit onderzoek meegenomen bij het cluster bestuur en ondersteuning, dat onderzocht is in het andere onderzoek.

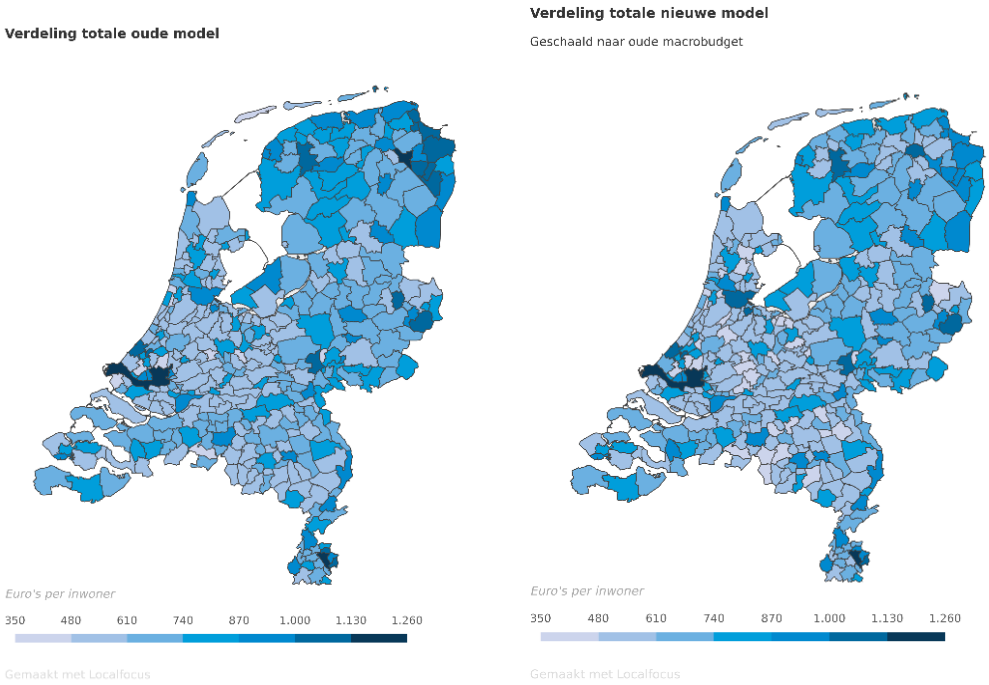
Het oplossen van problemen in het oude model leidt tot herverdeeleffecten

De aanleiding voor het onderzoek was dat er problemen gesignaleerd werden met de oude verdeling. Een nieuwe verdeling leidt echter ook tot herverdeeleffecten. Vanuit stelsel-perspectief bezien zijn deze herverdeeleffecten een positief effect van de herijking: ze hangen samen met een gemiddeld 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 Figuur 3 zijn de oude en de nieuwe verdeling zichtbaar. Daarbij is uitgegaan van de maatstaven van 2017, en geen rekening gehouden met de uitkomsten van het andere deel van het onderzoek. De uiteindelijke verdeling zal dus nog veranderen als hij geactualiseerd is. 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.

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.



Figuur 3 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.

Hoewel het totale patroon vergelijkbaar is, zijn er ook forse herverdeeleffecten. De grootste herverdeeleffecten lopen van +16% tot -27% van het budget voor de vier clusters samen. De negatieve herverdeeleffecten hangen vaak samen met het cluster Wmo, terwijl de grootste positieve herverdeeleffecten vooral samenhangen met het cluster jeugd.

Het nieuwe model lost onder andere 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 daarvoor onvoldoende gecompenseerd. Het nieuwe model sluit beter aan op de kosten van grote en kleine gemeenten, waardoor een herverdeeleffect ontstaat tussen gemeenten van verschillende grootteklassen. Dit is weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 3 Herverdeeleffecten en aansluitverschillen voor gemeenten uit verschillende grootteklassen

Grootteklasse	Herverdeeleffect (alle gemeenten)	Gemiddeld aansluitverschil oud model (alleen steekproef)	Gemiddeld aansluitverschil nieuw model (geschaald naar oude clusteromvang, alleen steekproef)
0 – 20.000	€ -58,20	€ 31,30	€ -5,61
20.000 – 50.000	€ -33,35	€ 33,68	€ -3,60
50.000 – 100.000	€ -9,08	€ 16,03	€ 24,24
100.000 – 250.000	€ 18,02	€ -19,07	€ -1,74
250.000+	€ 106,43	€ -107,59	€ -1,15

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.

Beschermd wonen

In het onderzoek is veel aandacht besteed aan beschermd wonen

Onderdeel van de opdracht voor het herijkingsonderzoek is een deelonderzoek naar een nieuw model voor de middelen voor beschermd wonen (BW). Bij dit onderwerp spelen specifieke uitdagingen en 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.

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 ambulant, 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.

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

Naar aanleiding van de resultaten van een nieuw objectief verdeelmodel ontwikkeld door Cebeon 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:

- De verdeling van de **uitname uit het gemeentefonds 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 oude budget, de definitieve wordt bepaald in lijn met nacalculatie op macroniveau

Per 2021 wordt de Wlz opengesteld voor mensen met psychische problematiek. 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. Daarover is het volgende besloten:

- Voor de **verdeling van de initiële uitname** (1-1-2021) 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.

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 zijn vijf instellingen bestuurlijk aangemerkt als landelijk specialistische instellingen, waarvoor financiering niet via een objectieve verdeling kan. In het onderzoek zijn de opties voor het financieringsarrangement in kaart gebracht. Er is geconcludeerd dat de uitvoering van beschermd wonen in landelijke specialistische instellingen in eerste instantie het beste geborgd is bij de huidige centrumgemeenten.

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 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.

Daarom hebben we een herkomstanalyse gedaan waarin we hebben onderzocht waar de huidige cliënten beschermd wonen vandaan komen. Daarmee is een inschatting te maken van hoe de kosten in de nieuwe situatie verdeeld zullen zijn. In de toekomst zal de gemeente van herkomst immers de kosten dragen.

De herkomst van cliënten beschermd wonen is scheef verdeeld over het land

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

- **Instroom uit andere kaders**, zoals forensisch beschermd wonen, de GGZ of een TBS-kliniek. Dit zal in de praktijk opgelost worden door een goede kostenregeling.
- **Een landelijke scheefheid die de oude 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.

Het model voor beschermd wonen kwantificeert de transformatieopgave

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 patronen immers alleen voor zover ze objectief te verklaren zijn.

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 lang ingroeipad.

Tabel 4 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 voor beschermd wonen moet twee bewegingen faciliteren:

- De **landelijke beweging** die samenhangt met de inhoudelijke transformatie en afbouw van voorzieningen. Hiervoor heeft het Expertiseteam een ingroeipad van 10 jaar geadviseerd.

- De **doordecentralisatie**, waarbij alle gemeenten verantwoordelijk worden voor de uitvoering van beschermd wonen voor nieuwe cliënten en de centrumgemeenten verantwoordelijk blijven voor bestaande cliënten. Het ingroeipad voor de doordecentralisatie moet ervoor zorgen dat het budget op een goede manier verdeeld wordt tussen regiogemeenten en centrumgemeenten.

Voor het ontwerpen van een ingroeipad is een uitstroomanalyse gedaan: van alle cliënten die op 1 januari 2015 in beschermd wonen zaten, is bekeken wanneer ze uitgestroomd zijn. Deze analyse is financieel vertaald naar een ingroeipad dat iets minder dan 7 jaar bleek te zijn.[5] 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 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 herverdeeleffecten. 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

[5] De precieze duur is afhankelijk van de omvang van de omvang van de Wlz-uitname.

herverdeeleffecten (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 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 te 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 Aanleiding, vraagstelling en uitgangspunten voor het onderzoek **19**

1.1 Aanleiding voor de herijking 19
1.2 Vraagstelling 20
1.3 Begeleiding en communicatie van het onderzoek 21
1.4 Wat leest u in deze eindrapportage? 22

2 Het doel: een herziene, beter passende verdeling voor het sociaal domein **23**

2.1 De positie van gemeenten in ons democratische stelsel 23
2.2 Vertaling naar financiële verhoudingen 24
2.3 De Financiële verhoudingswet 25
2.4 Beoordelingskader voor de verdeling 26

3 De beleidscontext en de betekenis voor de verdeling **27**

3.1 Decentralisatie en transformatie in het sociaal domein 27
3.2 Afwegingen en keuze voor de clusterindeling 28

4 Uitkomsten van het onderzoek: een voorstel voor het nieuwe verdeelmodel **35**

4.1 De basis voor het model: de kostenstructuur 36
4.2 Afwegingen rond de gekozen maatstaven in het model 39
4.3 Afwegingen in de regressieanalyse 41
4.4 Afwegingen in de modellen 41
4.5 Uitwerking van het nieuwe verdeelmodel 50

5 Beschermd wonen: een vraagstuk met een eigen dynamiek **54**

5.1 Beschermd wonen: voorgeschiedenis en ontwikkeling sinds 2015 54
5.2 Uitname Wlz 57
5.3 Landelijke specialistische instellingen 58
5.4 Objectieve verdeling voor nieuwe cliënten 59
5.5 Een tweeledig ingroeipad 63

6 Conclusies en adviezen voor de toekomst **66**

6.1 Conclusies 66
6.2 Adviezen 70

A Stuurgroep en begeleidingscommissies 78

A.1 Samenstelling stuurgroep 78
A.2 Samenstelling begeleidingscommissie Wmo/jeugd 78
A.3 Samenstelling begeleidingscommissie participatie 79
A.4 Gremia waar we het onderzoek toegelicht hebben 80

B Beoordelingskader voor de verdeling 82

C Taken en financieringsstromen in het sociaal domein 86

D Beoordelingskader voor de clusterindeling 88

E De clusterindeling 92

F Steekproef van gemeenten 93

G Afwegingskader voor maatstaven 94

H Regressie en handmatige bijstellingen 97

H.1 Technische basis van de regressieanalyse 97
H.2 Zoektocht naar het beste model 99
H.3 Het eindresultaat 101

1 Aanleiding, vraagstelling en uitgangspunten voor het onderzoek

De afgelopen jaren is er voor gemeenten veel veranderd. Het meest in het oog springen de decentralisaties van taken in het sociaal domein, maar ook op andere terreinen verandert veel. Gemeenten worden steeds groter en werken op steeds meer taken samen. Daarnaast vragen steeds meer vragen om interbestuurlijke samenwerking, en hebben gemeenten te maken met meerdere complexe veranderopgaven. Voor het sociaal domein is vooral de transformatieopgave in het sociaal domein van belang.

Het is van belang dat de financiële randvoorwaarden in balans zijn met de taken en verantwoordelijkheden van individuele gemeenten. Gemeenten krijgen een groot deel van hun budget uit het gemeentefonds, dus het is van belang dat de verdeling daarvan aansluit bij de kosten die gemeenten maken om hun taken uit te kunnen oefenen. Dit onderzoek is bedoeld om de verdeling te actualiseren, zodat hij weer aansluit bij de huidige opgaven.

In dit hoofdstuk gaan we in op de aanleiding van de herijking, zowel vanuit het sociaal domein bezien als vanuit de financiële verhoudingen, en introduceren we de vraagstelling en governance van het onderzoek.

1.1 Aanleiding voor de herijking

De nieuwe opgaven voor gemeenten hebben ertoe geleid dat de oude verdeling in het gemeentefonds niet altijd meer als passend ervaren wordt. Om te borgen dat het stelsel blijft aansluiten op de huidige realiteit heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een heroverweging van de financiële verhoudingen aangekondigd.[6] Daarin worden vier sporen benoemd.

Dit herijkingsonderzoek voor de middelen in het gemeentefonds die ingezet worden voor het sociaal domein, is onderdeel van het eerste spoor: de verdeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds.[7] De herijking van de onderdelen van het gemeentefonds die gerelateerd zijn aan de overige taken en de inkomstenverevening wordt uitgevoerd door Cebeon.[8]

[6] Kamerbrief over heroverweging financiële verhoudingen, kst-34775-B-18, 2018.

[7] De andere sporen zijn de verdeling van de algemene uitkering van het provinciefonds, het uitkeringsstelsel en kennis en informatie-uitwisseling.

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

Voor het sociaal domein bestaat er al sinds het begin van de decentralisaties in 2015 de intentie om de budgetverdeling op termijn te herzien op basis van de kosten die gemeenten maken in het gedecentraliseerde stelsel. De oude verdeling voor de nieuwe taken is weliswaar grotendeels objectief, maar 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 kunnen zijn die aanleiding geven tot een herijking van de modellen.[9]

1.2 Vraagstelling

AEF is gevraagd onderzoek te doen naar de verdeling van het sociaal domein in het gemeentefonds. Het doel van het onderzoek is te komen tot volledige en integrale herijking van de verdeling van het gemeentefonds. De samenhang tussen dit onderzoek en het onderzoek naar de andere taken moet dan ook geborgd worden.

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 (trap-op-trap-af) en valt buiten de scope van dit onderzoek. Een eventuele aanpassing van de trap-op-trap-af-systematiek[10] zou wel invloed hebben op budgetten voor een individuele gemeente, maar niet voor de verdeling.

Daarnaast is de afgelopen jaren tussen Rijk en gemeenten 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 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”.[11] Ook dit valt buiten de scope van dit onderzoek. Ook voor een eventuele toevoeging aan het macrobudget geldt namelijk dat hij wel invloed zou hebben op de budgetten van alle individuele gemeenten, maar niet op de verdeling.

Voorafgaand aan dit herijkingsonderzoek is een apart onderzoek uitgevoerd naar de te hanteren methode.[12] Op basis van dit advies is besloten om de verdeling op dit moment te baseren op een regressieanalyse op gemeenteniveau (o.b.v. Iv3-gegevens[13]). Daarnaast zijn gedurende het onderzoek nog bestuurlijke keuzes nodig over uitgangspunten die nodig zijn voor verdere stappen in het onderzoek. Het is van belang dat het onderzoek dit faciliteert. Tot slot is van belang dat de uitkomsten ook kwalitatief uitlegbaar zijn.

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

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

[11] Kamerbrief Uitkomsten voorjaarsnotabesluitvorming jeugdzorg en ggz, 27 mei 2019.

[12] De optimale verdeelsystematiek voor het sociaal domein in het Gemeentefonds, seo, 2018.

[13] Alle gemeenten zijn verplicht om hun financiële gegevens aan te leveren bij het CBS volgens een vast format als Informatie voor Derden (Iv3).

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 opdrachtomschrijving de volgende aandachtspunten benoemd:

- Voor het sociaal domein moet besloten worden over een **nieuwe clusterindeling**;
- Het bestaande verdeelmodel[14] voor **beschermd wonen, maatschappelijke opvang en begeleiding** moet getoetst worden op nieuwe ontwikkelingen en aangepast worden;[15]
- Het is voorzien dat het **woonplaatsbeginsel jeugd** zal veranderen, dus er moet zowel een variant voor de verdeling opgesteld worden voor het oude woonplaatsbeginsel als voor het nieuwe woonplaatsbeginsel;
- **Vrouwenopvang** blijft een taak van een 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 Beschermd 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 gebundelde uitkering bijstand. Ook andere specifieke uitkeringen of decentralisatie- of integratieuitkeringen zijn geen onderdeel van het te verdelen budget.

1.3 Begeleiding en communicatie van het onderzoek

Het verdelen van middelen is een bestuurlijk gevoelig proces. De verdeling vindt plaats in een publieke en politiek-bestuurlijke omgeving en met veel verschillende perspectieven en belangen. Nederland kent een stelsel van bestuurlijke en politieke verhoudingen dat als doel heeft, die processen in goede banen te leiden. Het is van belang dat er voldoende draagvlak blijft voor het stelsel van bestuurlijke en financiële verhoudingen, en dat gemeenten zich voldoende herkennen in de budgetverdeelmodellen die daar uitvloeisel van zijn. Hier is in het onderzoek dan ook veel aandacht aan besteed.

[14] Objectief verdeelmodel Beschermd wonen, Maatschappelijke opvang en Begeleiding Wmo 2015: Geïntegreerd model voor de verdeling van middelen naar gemeenten, Cebeon, 2018.

[15] Gedurende het traject heeft het Expertiseteam beschermd wonen nieuwe uitgangspunten voor beschermd wonen geformuleerd. Daardoor ontstonden nieuwe beleidsuitgangspunten, en daarmee andere uitgangspunten voor de verdeling.

Het onderzoek werd begeleid door twee begeleidingscommissies (één voor Wmo/jeugd en één voor Participatie/inkomen) en een stuurgroep. Daarnaast hebben wij als onderzoekers het onderzoek in verschillende gremia toegelicht. De samenstelling van de stuurgroep en de begeleidingscommissies en de gremia waar wij een toelichting gegeven hebben, kunt u vinden in Bijlage A.

Gedurende het onderzoek 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. In deze contacten hebben wij ook de aanpak toegelicht en getoetst.

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 ruim 230 geïnteresseerden zich voor 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.

1.4 Wat leest u in deze eindrapportage?

Deze eindrapportage bevat een samenvatting van het onderzoek naar de verdeling van het gemeentefonds onderdeel sociaal domein. Ook lichten we de verschillende keuzes die gedurende het proces gemaakt zijn toe. In de rest van de rapportage vindt u de volgende hoofdstukken:

- In **hoofdstuk 2** gaan we in op het doel van het onderzoek, en de Financiële verhoudingswet.
- In **hoofdstuk 3** beschrijven we de beleidscontext en hoe de dynamiek van de gemeentelijke taken in het sociaal domein leidt tot een clusterindeling.
- In **hoofdstuk 4** gaan we in op de uitkomsten van het onderzoek.
- In **hoofdstuk 5** wordt het vraagstuk rondom beschermd wonen nader toegelicht.
- Tot slot zijn in **hoofdstuk 6** de conclusies en adviezen opgenomen.

Er zijn nog verschillende andere relevante documenten die los gepubliceerd worden:

- Voor een uitgebreide en meer technische beschrijving van het onderzoek hebben wij een aparte **onderzoeksverantwoording** opgesteld. Hierin zijn details opgenomen die wij voor de leesbaarheid niet in deze rapportage opgenomen hebben.
- Naast dit onderzoek is ook een ander onderzoek gedaan, naar de herijking van de rest van het gemeentefonds. De resultaten hiervan zijn door **Cebeon** in een aparte rapportage opgenomen. Gedurende het proces is er steeds afstemming geweest tussen de onderzoeken.
- 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 bestuurders, wethouders of in de gemeenteraad te faciliteren. Daarnaast zijn ze gebruikt om gedurende het onderzoek de aanpak toe te lichten.

2 *Het doel: een herziene, beter passende verdeling voor het sociaal domein*

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.

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. Dit is in het onderzoek tot uitdrukking gekomen in het beoordelingskader voor de verdeling, dat we aan het eind van dit hoofdstuk introduceren.

2.1 De positie van gemeenten in ons democratische stelsel

In de Gemeentewet is verankerd dat gemeenten *autonomie* en *beleidsvrijheid* hebben. Gemeentelijke autonomie houdt in dat gemeenten zelfstandig en op eigen initiatief regels en beleid mogen vaststellen. Beleidsvrijheid is de vrijheid om binnen een wettelijke opdracht eigen beleidskeuzes en afwegingen te maken.

Beleidsvrijheid en autonomie zijn aan grenzen gebonden. Zo mogen gemeenten geen taken naar zich toetrekken waar ze expliciet niet over gaan, of beleid voeren dat strijdig is met Rijksbeleid. Daarnaast kan het onwenselijk zijn als verschillen tussen gemeenten te groot worden. De mate van beleidsvrijheid verschilt ook per taak, afhankelijk van het belang dat gehecht wordt aan een landelijk uniforme uitvoering van de betreffende taak.

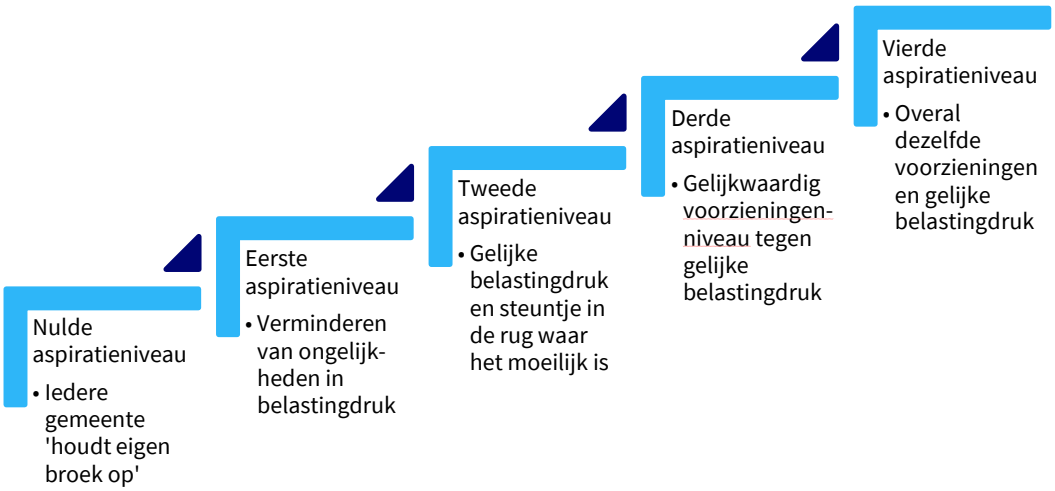
De gedachte achter de decentralisaties is dat een lokale overheid taken efficiënter en beter kan organiseren, omdat deze de lokale context beter begrijpt en daardoor effectiever kan sturen of nadruk kan leggen op basis van lokale politieke voorkeuren. Om dit te realiseren hebben gemeenten een bepaalde 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 Figuur 4 samengevat.[16]



Figuur 4 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**.[17] 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 **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.

[16] Een theoretisch kader voor inkomstenverwerving door lagere overheden, Goedhart, 1982.

[17] 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.

2.3 De Financiële verhoudingswet

De financiële verhoudingen tussen Rijk en gemeenten zijn nader uitgewerkt in de Financiële verhoudingswet (Fvw) 1997. In deze wet zijn enkele belangrijke uitgangspunten geformuleerd. De Fvw is de basis voor de diverse uitkeringen in het gemeentefonds en het provinciefonds, en voor de verdeling van deze middelen.

Het grootste gedeelte van het gemeentefonds bestaat uit de algemene uitkering (AU). Daarnaast zijn er binnen het gemeentefonds integratie-uitkeringen (IU's) en decentralisatie-uitkeringen (DU's) die worden gebruikt voor uitkeringen die niet (meteen) naar de AU kunnen worden overgeheveld. Alle middelen in het gemeentefonds zijn vrij besteedbaar. Gemeenten leggen over deze middelen dan ook geen verantwoording af naar de rijksoverheid, maar naar de gemeenteraad. Naast de uitkeringen in het gemeentefonds, die verstrekt worden door het ministerie van BZK, 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.

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.[18]

Uitgangspunten in de Fvw

Uit de Fvw vloeien de uitgangspunten voort voor de verdeling. 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 van de verdeling ten onrechte een sturende werking uitgaat voor het gemeentelijk beleid.
- Het verdeelmodel moet daarnaast **geen negatieve 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.

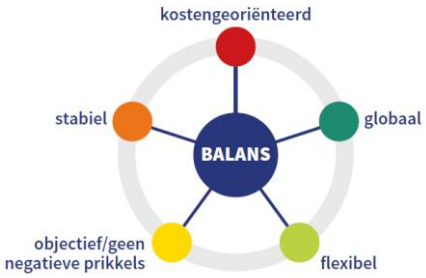
Balans tussen verschillende perspectieven

Een belangrijk succes van de Fvw is dat het aantal gemeenten met grote financiële problemen[19] 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. Anderzijds 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.

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

[19] 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.

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 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 5.



Figuur 5 De criteria uit de Fvw

2.4 Beoordelingskader voor de verdeling

Het 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. Om dit gesprek op een goede manier te voeren, is vroeg in het traject een beoordelingskader geformuleerd.

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 naar aanleiding van (varianten van) het model 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 in die situaties de afweging tussen de voor- en nadelen van verschillende verdelingen inzichtelijk te maken. Het volledige beoordelingskader is opgenomen in Bijlage B.

Het beoordelingskader is goedgekeurd door de stuurgroep en op 10 september 2019 vastgesteld in het Bestuurlijk Overleg Financiële Verhoudingen.

3 De beleidscontext en de betekenis voor de verdeling

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. Gemeenten zijn dan ook nog volop bezig met het vormgeven van het sociaal domein.

In dit hoofdstuk staan we kort stil bij de taken en verantwoordelijkheden in het sociaal domein. Vervolgens gaan we in op wat dit betekent voor de manier waarop de analyse opgebouwd is.

3.1 Decentralisatie en transformatie in het sociaal domein

De veranderingen die in 2015 zijn ingezet, zijn grotendeels verankerd in drie wetten:[20]

- De **Jeugdwet**, die ingaat op "preventie, ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en ouders bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen";
- De **Wet maatschappelijke ondersteuning** 2015 (Wmo 2015), over de "gemeentelijke ondersteuning op het gebied van zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen en opvang";
- De **Participatiewet**, die de "ondersteuning bij arbeidsinschakeling en verlening van bijstand door gemeenten" 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. De wetten hadden tot doel om een nieuwe manier van werken te ontwikkelen, die door meer efficiëntie en effectiviteit ook de oplopende zorgkosten zou tegengaan. Gemeenten zijn als bestuurslaag die het dichtst bij de burger staat de meest aangewezen partij om deze transformatie te bewerkstelligen.

Gemeenten hebben nieuwe en bestaande taken in het sociaal domein

De taken en verantwoordelijkheden in het sociaal domein omvatten naast de drie bovenstaande wetten ook taken die eerder al belegd waren bij de gemeente op grond van andere wetten. De huidige verantwoordelijkheden lopen daarmee van het bevorderen van sociale samenhang tot vrouwenopvang na huiselijk geweld, en van preventie tot gesloten jeugdhulp. Het sociaal domein omvat dus een groot aantal taken en verantwoordelijkheden. Deze worden op verschillende manieren gefinancierd. Een beknopte samenvatting van de

[20] Gelijktijdig werd ook het Passend Onderwijs ingevoerd, soms genoemd als 'vierde decentralisatie'. Dit is echter geen gemeentelijke taak.

taken is opgenomen in Bijlage C. In deze bijlage is ook visueel weergeven hoe de taken op dit moment gefinancierd worden, en welke van deze financieringsstromen onderdeel zijn van het onderzoek.

Het sociaal domein is nog volop in beweging

Het ontwikkelen van een nieuwe manier van werken gaat niet vanzelf, zeker niet met een doelgroep die voor een deel nieuw was voor gemeenten. De afgelopen jaren hebben gemeenten dan ook verschillende werkwijzen uitgeprobeerd. Ook nu zijn gemeenten nog volop aan het leren en ontwikkelen. Daarnaast zijn er nog verschillende ontwikkelingen in het landelijke beleid, zoals de wijziging van het woonplaatsbeginsel in de Jeugdwet, het abonnementstarief Wmo en de invoering van de verplichte tegenprestatie in de Participatiewet.

Voor de ontwikkeling van het verdeelmodel zijn we uitgegaan van de huidige situatie en dus de meest actuele kosten. Daarnaast hebben we relevante landelijke beleidsontwikkelingen in kaart gebracht en hiervoor gecorrigeerd. Zo sluiten de cijfers beter aan op de kosten na de betreffende beleidswijzigingen. Niet alle beleidsontwikkelingen zijn op dit moment echter al uitgekristalliseerd. Zowel landelijk als lokaal worden voortdurend nieuwe inzichten opgedaan en verwerkt in beleid of uitvoering.

Op basis van dit onderzoek stellen we dus een verdeelmodel voor dat aansluit bij de huidige werkelijkheid, met een correctie voor de belangrijkste landelijke beleidsontwikkelingen. Daarbij is de ambitie uitgesproken om het model toekomstbestendig te maken. De beweging in het sociaal domein en de stappen die gemeenten komende jaren nog gaan zetten in de transformatie kunnen op termijn invloed hebben op de kostenstructuur. Daarom blijft het van belang in het periodiek onderhoud van de verdeling oog te hebben voor de mate waarin de transformatie gerealiseerd is, de manier waarop dat tot uiting is gekomen, en de vraag wat dit zou kunnen betekenen voor de mate waarin het model nog aansluit bij de realiteit.

3.2 Afwegingen en keuze voor de clusterindeling

Eén van de opdrachten in het onderzoek was om een nieuwe clusterindeling te maken voor het sociaal domein. In deze paragraaf bespreken we eerst de redenen waarom in de algemene uitkering gewerkt wordt met een indeling in clusters. Vervolgens staan we stil bij de ongewenste neveneffecten die deze werkwijze met zich mee kan brengen en wat dit betekent voor de afwegingen in een keuze voor de clusterindeling. Tot slot gaan we in op de mogelijke clusterindelingen in het sociale domein en hun voor- en nadelen.

Over de clusterindeling in het gemeentefonds

De algemene uitkering aan gemeenten via het gemeentefonds is vrij besteedbaar. Gemeenten krijgen dit 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 uitleg-baarheid en betrouwbaarheid van de verdeling en de borging van de kwaliteit van de verdeling op langere termijn. Het werken met een clusterindeling heeft echter ook een aantal ongewenste neveneffecten. Op beide gaan we hieronder in.

Uitlegbaarheid en betrouwbaarheid

Verdeelmodellen in het gemeentefonds gaan uit van de noodzakelijke kosten van gemeenten. Het gaat daarmee 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.

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 gedeelde 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 deze 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 monitor is een zekere mate van fijnmazigheid van belang, met clusters die voldoende aansluiten op de Iv3-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 hierop niet 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.

Toelichting: Iv3-gegevens
Gemeenten kunnen zelf kiezen hoe zij hun begroting en jaarrekening vormgeven, zodat zij optimaal kunnen aansluiten 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 (Iv3) aan bij het CBS. Deze Iv3-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.

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 kosten op macroniveau. Voor beide zaken zijn de modellen niet bedoeld, en er zijn grote nadelen aan verbonden wanneer ze wel worden gebruikt. Dit lichten we hieronder 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 waarvoor zij wettelijk aan de lat staan – 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 een uitdaging zijn. In het publieke domein zijn afwegingen zelden eenduidig. Voor vrijwel alle onderwerpen spelen strijdige argumenten en belangen en zal een politieke afweging gemaakt moeten worden over de wenselijkheid van bepaalde keuzes. Daarnaast zijn afwegingen zeer ongelijksoortig. Hoe vergelijk je de maatschappelijke meerwaarde van jeugdhulp of een ontmoetingscentrum voor ouderen met groenonderhoud of grondexploitaties?

Het maken van afwegingen vraagt veel van bestuur en gemeenteraden, en het is logisch dat gemeenten hier houvast bij zoeken door te kijken naar de clusterindeling. Deze 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 over-geheveld.

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 Iv3-uitgaven 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. Een ander voorbeeld: in 2015 zijn naar aanleiding van de resultaten van de herijking van het gemeentefonds onderdeel onderwijshuisvesting middelen uitgenomen omdat ze niet aan onderwijshuisvesting besteed werden. Beide voorbeelden laten zien dat er een opgave ligt om rolzuiver in dit dossier te blijven opereren.

Ervaringen als deze versterken de wens om budgetten op een zuivere manier te vergelijken. De verdeelmodellen zijn echter zeer beperkt geschikt voor deze specifieke vergelijking. Een clusterindeling maakt het weliswaar mogelijk om budgetten te volgen, maar niet om de vergelijking tussen overgeheveld budget en uitgaven zuiver te maken. Hier zijn verschillende

redenen voor, die zowel samenhangen met de Iv3-registratie als met de werking van het gemeentefonds.

Aan de Iv3-kant speelt vooral mee dat de nieuwe taken niet van de oude te onderscheiden zijn. Belangrijker is echter dat aan de inkomstenkant geen zuivere vergelijking van overgeheveld budget en uitgaven mogelijk is na de herijking. Op dit moment is nog bekend hoeveel budget overgeheveld is en hoe dit geïndexeerd is. In een herijking wordt de omvang van de clusters in beginsel echter afgestemd op de kosten van gemeenten voor de bijbehorende taken. Op langere termijn zorgt de trap-op-trap-afsystematiek van de algemene uitkering dat de 'budgetten' van clusters niet reflecteren hoeveel budget er oorspronkelijk overgeheveld is.

Een vergelijking tussen Iv3 enerzijds en verdeelformules anderzijds kan in het sociale domein dus wel dienen om *relatieve* veranderingen van jaar op jaar waar te nemen (een scheefheid in de verdeling), maar absolute vergelijkingen tussen Iv3 en een macrobudget zijn slechts zeer beperkt mogelijk. Dit is onafhankelijk van welke clusterindeling gekozen wordt.

Beoordelingskader voor de clusterindeling

In het proces zijn verschillende afwegingen opgehaald bij de begeleidingscommissies en stuurgroep en verwerkt in een beoordelingskader voor de clusterindeling, dat toegevoegd is in Bijlage D. Naast bovenstaande afwegingen werden daar ook praktische beperkingen genoemd: door de integraliteit in het sociaal domein is het bijvoorbeeld niet altijd mogelijk om kosten eenduidig toe te rekenen. Ook moet het voor alle clusters mogelijk zijn om tot een stabiele verdeling te komen. Het beoordelingskader voor de clusterindeling is vastgesteld in het Bestuurlijk Overleg Financiële verhoudingen op 10 september 2019.

Verschillende opties voor de clusterindeling

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

- **Het sociaal domein als één cluster.** In deze optie zit het hele sociale domein 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. Het 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. Deze clusters hebben qua omvang dezelfde orde van grootte. 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 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, met in omvang redelijk vergelijkbare clusters, waardoor het goed mogelijk is om tot een stabiele verdeling te komen.

Enkele deelbudgetten zijn apart besproken:

- De verantwoordelijkheid voor **vrouwenopvang** blijft bij de huidige centrumgemeenten, dus deze budgetten blijven sowieso apart verdeeld. Naar aanleiding van de mate waarin de huidige kosten voor deze taak op het oude verdeelmodel passen, is besloten deze verdeling niet te herijken in dit onderzoek.
- In juli 2019 is naar aanleiding van het advies van het Expertiseteam Maatschappelijke Opvang Beschermd Wonen (MOBW) van de VNG besloten dat de uitvoering van **maatschappelijke opvang** tot 2026 een taak voor de centrumgemeenten blijft. Dat betekent dat ook dit budget apart verdeeld moet worden. Ook voor dit budget is onderzocht of het nodig was om een nieuwe verdeling te maken. Omdat de kosten goed pasten op de oude verdeling, is besloten deze niet te herijken in dit onderzoek.
- Ook bestaande cliënten **beschermd wonen** blijven conform het advies van het Expertiseteam MOBW onder de centrumgemeenten vallen, terwijl nieuwe cliënten (en in aansluiting daarop ook budget) onder alle gemeenten vallen. Daarnaast heeft het Expertiseteam MOBW een ingroeipad van tien jaar geadviseerd. Dit budget volgt dus een ander pad dan de rest van de AU, en moet daarom voorlopig apart verdeeld blijven worden. Ook de objectieve verdeling voor alle gemeenten zal apart onderzocht worden (zie hoofdstuk 5).
- Er bestaat een wens om het budget voor de **nieuwe doelgroep participatie** te ‘volgen’ om een vergelijking tussen inkomsten en uitgaven 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 wordt de komende jaren nog budget toegevoegd voor deze doelgroep. Dat kan echter ook op een andere manier gefaciliteerd worden.
- In beginsel volgen we in dit onderzoek de indeling conform het Besluit Begroting Verantwoording (BBV), waar de indeling van de Iv3-informatie op gebaseerd is. Op enkele onderdelen bleek dit echter niet passend. Daarom is **schuldhulpverlening** opgenomen in het cluster participatie, en **dagbesteding** in het cluster Wmo.

Samenvatting en keuze voor de clusterindeling

Rond de clusterindeling spelen 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.

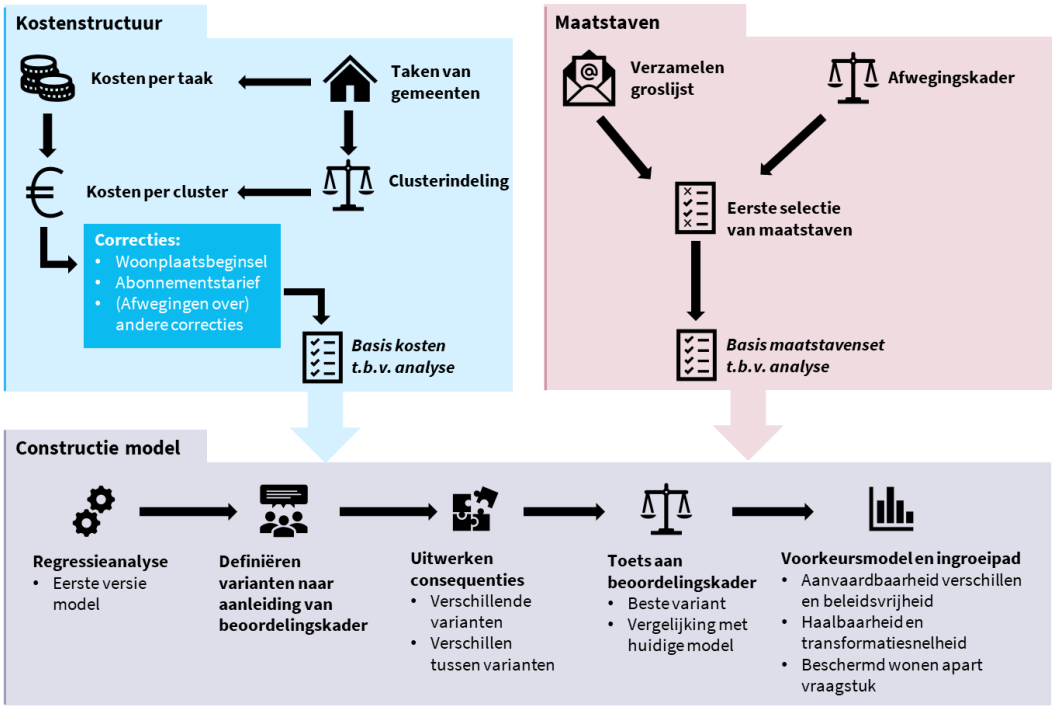
Daarnaast bestaat de wens om een clusterindeling te kiezen die het vergelijken van budgetten op macroniveau faciliteert. Dit is echter zeer beperkt mogelijk, en heeft grote nadelen en risico’s. Daarnaast bestaat bij sommige gemeenten de wens voor een clusterindeling die zij intern kunnen gebruiken voor 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 blijft de vraag over 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 langere termijn niet gemonitord kan worden. Bij een gebrek aan monitoring bestaat het risico dat scheefheden in de verdeling te laat opgemerkt worden, waardoor er niet tijdig bijgestuurd kan worden op de kwaliteit van de verdeling.

Het beste midden tussen deze afwegingen is de derde optie van de in paragraaf 3.2 genoemde clusterindelingen, waarin de sociale basisvoorzieningen apart beschouwd worden, en de rest per domein opgedeeld is. Dit is een redelijk grofmazige clusterindeling waarbij de omvang van de verschillende clusters dezelfde ordegrootte heeft. Tegelijkertijd heeft deze indeling wel voldoende verfijning in zich om de verdeling uit te kunnen leggen en te borgen dat de verdeling ook op langere termijn blijft passen. Deze clusterindeling is opgenomen in Bijlage E en is op 10 september 2019 vastgesteld in het Bestuurlijk Overleg Financiële Verhoudingen.

4 Uitkomsten van het onderzoek: een voorstel voor het nieuwe verdeelmodel

Om tot een verdeelmodel te komen, zijn diverse onderzoeksstappen uitgevoerd. Deze zijn kort samengevat in Figuur 6.



Figuur 6 Visueel overzicht van het onderzoek

In dit hoofdstuk beschrijven we kort de analyse en de uitkomsten. Daarbij gaan we achtereenvolgens in op:

- de manier waarop we de **kostenstructuur** bepaald hebben op basis van gegevens van gemeenten (het lichtblauwe blok in Figuur 6) in paragraaf 4.1
- de afwegingen rond de **basis maatstavenset** in het model (het roze blok) in paragraaf 4.2
- de afwegingen in de **regressieanalyse** (het paarse blok) in paragraaf 4.3
- de afwegingen en eigenschappen van de **modellen per cluster** in paragraaf 4.4
- en de **herverdeeleffecten** ten opzichte van het oude verdeelmodel in paragraaf 4.5.

4.1 De basis voor het model: de kostenstructuur

Zoals besproken in hoofdstuk 2, is het gemeentefonds kostengeoriënteerd. Dat betekent dat de noodzakelijke kosten van gemeenten gevolgd worden, voor zover deze objectief te verklaren zijn. Het startpunt voor het model zijn dus de huidige kosten van gemeenten.

Uitvraag bij een grote steekproef van gemeenten

Om goed inzicht te krijgen in de huidige kosten van gemeenten, heeft AEF in samenwerking met Cebeon de kosten voor 2017 en 2018 in beeld gebracht met een uitvraag bij gemeenten. Het doel van deze uitvraag is om goed inzicht te krijgen in de kostenstructuur van gemeenten. Deze uitvraag had de volgende kenmerken.

- **Integraal.** Beide onderzoeken deden een gezamenlijke uitvraag, die uitging van de financiële administratie van gemeenten. Zo weten we zeker dat alle gemeentelijke kosten meegenomen zijn in het onderzoek: de grootboeken bevatten immers de volledige financiële administratie van een gemeente.
- **In detail afgestemd met de betreffende gemeenten.** Naar aanleiding van de grootboekgegevens en de aanvullende vragen hebben we nog verschillende verdiepende vragen gesteld aan gemeenten. Bijvoorbeeld om bepaalde kostenposten op te splitsen, achtergronden van kosten te duiden, of er zeker van te zijn dat we gegevens goed interpreteerden. Aan het eind van het proces zijn de resultaten van de uitvraag teruggelegd bij de betreffende gemeenten, zodat die er een laatste controle op kon doen.
- **Compleet voor een steekproef van 91 gemeenten.** Een uitvraag betekent een flinke belasting voor gemeenten. Het is dan ook niet wenselijk om bij alle gemeenten gegevens uit te vragen. Daarom is gewerkt met een steekproef. Deze steekproef is zo samengesteld dat de gemeenten in de steekproef gezamenlijk een goed beeld geven van alle gemeenten in Nederland. Daarvoor is eerst in de stuurgroep vastgesteld aan welke criteria de steekproef moest voldoen, en is ook de steekproef zelf afgestemd met de stuurgroep.

Op basis van deze uitvraag zijn de netto lasten (lasten minus baten) van de gemeenten in de steekproef voor 2016, 2017 en 2018 in kaart gebracht. De netto lasten van 2017 hebben als basis gediend voor de verdeling; de netto lasten van 2018 zijn als validatie gebruikt.

In detail: omgang met reserves

Anders dan in het onderzoek voor het fysieke domein, waar reserves de rol hebben van egalisatiereserves, zijn kosten die met reserves gedekt werden in het sociale domein *wel* meegenomen. De reden hiervoor is dat veel gemeenten de afgelopen jaren begroot hebben op de inkomsten, en de afspraak hadden dat ze tekorten zouden dekken met reserves. Door reserves niet te salderen, krijgen we dus een beter beeld van het structurele kostenpatroon. Gezien de dynamiek in het sociaal domein is besloten hier niet voor te corrigeren in de relatieve omvang van de clusters.

Onderzoek op basis van een steekproef

Oorspronkelijk is de uitvraag bij een steekproef van 104 gemeenten uitgezet. Daarbij was al rekening gehouden met de mogelijkheid dat niet alle gemeenten in staat zouden zijn om alle benodigde gegevens te leveren. Uiteindelijk hebben 91 gemeenten alle benodigde gegevens geleverd. Zij zijn opgenomen in Bijlage F en vormen samen een goed beeld van de Nederlandse gemeenten.

Deze definitieve steekproef is veel groter dan wat in gemeentefondsonderzoeken tot nog toe gebruikelijk is geweest. Ze is op basis van een groot aantal criteria getoetst op representativiteit. De gegevens van deze 91 gemeenten vormen daarmee een solide basis voor de analyses ten behoeve van het verdeelmodel.

Verdeling op basis van uitvraaggegevens of Iv3
Naar aanleiding van het eerder uitgevoerde methodeonderzoek was geadviseerd om de verdeling te baseren op de Iv3-gegevens, die geïntroduceerd zijn in paragraaf 3.2. Gedurende het onderzoek is gebleken dat deze onvoldoende betrouwbaar waren: afwijkingen van 10% met de gevalideerde kosten van de steekproefgemeenten waren geen uitzondering (zelfs na correcties om de Iv3 betrouwbaarder te maken). Daarom is in samenspraak met de stuurgroep besloten om voor de verdeling uit te gaan van de gegevens van de steekproef.

Het gebruik van een steekproef is een gebruikelijke statistische methode om modellen als deze mee te maken. Bij een goede steekproef is de uitkomst ook geldig voor gemeenten die niet in de steekproef zitten. Daarom hebben we veel aandacht besteed aan de samenstelling van de steekproef.

Correcties op de gegevens van 2017

Ten opzichte van de gegevens die zijn opgehaald bij gemeenten, hebben we nog een aantal correcties toegepast. Deze zijn kort samengevat in onderstaande tabel en worden uitgebreider toegelicht in de onderzoeksverantwoording.

Tabel 5 Korte toelichting op de correcties

Correctie	Korte toelichting
Woonplaatsbeginsel Jeugd	In 2021 wordt een nieuw woonplaatsbeginsel voor jeugd ingevoerd. Op basis van een simulatie van het CBS is berekend wat deze wijziging betekent voor de kosten van gemeenten. Omdat de wetswijziging aangenomen is nadat het onderzoek vrijwel afgerond was, is er zowel een variant van het verdeelmodel op basis van het oude woonplaatsbeginsel als een variant op basis van het nieuwe woonplaatsbeginsel gemaakt.
Abonnementstarief Wmo	In 2019 en 2020 is het abonnementstarief Wmo geïntroduceerd, waardoor voor alle Wmo-cliënten een vaste eigen bijdrage geldt. In 2017 gold nog een eigen bijdrage die afhankelijk was van de hoeveelheid ondersteuning en het inkomen. In het onderzoek is rekening hiermee gehouden door de kosten te corrigeren voor de gederfde inkomsten op basis van de cliëntaantallen in 2017.
Alleen middelen binnen de scope van het onderzoek	Kosten die gedekt worden uit andere budgetten of bij een ander jaar horen, zijn niet meegenomen.

Regionale risicoverevening en samenwerking	Een aantal jeugdhulpregio's werkt met regionale risicoverevening, wat betekent dat de regio bijspringt bij grote tekorten. Daardoor gaan de kosten van alle gemeenten in de regio echter meer op het geldende verdeelmodel lijken. Om die reden is hier in het onderzoek voor gecorrigeerd. Voor regionale samenwerking is besloten geen correctie uitgevoerd.

Lokale beleids- en inrichtingskeuzes van gemeenten

Gemeenten hebben de afgelopen jaren uiteenlopende beleids- en inrichtingskeuzes gemaakt, die niet allemaal goed zijn uitgepakt. Een belangrijke bestuurlijke vraag in het onderzoek is hoe voorkomen kan worden dat gemeenten die slecht beleid hebben gevoerd en daardoor hoge kosten hebben, daar via de verdeling voor beloond worden.

In beginsel zorgt de methodiek (een regressieanalyse met vooraf gedefinieerde maatstaven) ervoor dat alleen de objectieve factoren die de kosten verklaren in het model opgenomen worden. Alleen als gemeenten met dezelfde kenmerken *collectief* hoge kosten zouden hebben door slecht beleid, zou dat terug te zien zijn in het verdeelmodel. Als slechte beleidskeuzes in verschillende typen gemeenten spelen, leidt dat er vooral toe dat de kosten gemiddeld minder goed *aansluiten* op het model. Het heeft slechts beperkt impact op de uitkomsten van het model.

Geen correcties op basisgegevens

Een correctie voor niet-noodzakelijke kosten kan dus de aansluiting van het model op de kosten verbeteren, en kan een extra waarborg bieden dat het model daar niet door beïnvloed wordt. Daarom is onderzocht of er manieren waren om te corrigeren voor gemeentelijk beleid. Elke correctie is uiteraard een normatieve keuze, wat in de context van het gemeentefonds met zich meebrengt dat daar terughoudend mee omgegaan moet worden.

In een aantal werksessies met gemeenten is verkend of het mogelijk was om beleids- of inrichtingskeuzes te identificeren waarvoor een correctie passend zou zijn. Hierin zijn 68 suggesties voor correcties opgehaald. Van deze correcties is onderzocht of het *wenselijk* was om hiervoor te corrigeren en of het *mogelijk* was om een betrouwbare rekenregel te formuleren voor de correctie.

Wenselijkheid van een correctie: gemeentelijke beleidsvrijheid en autonomie centraal

De eerste toets was of een gesuggereerde correctie wenselijk is. Om dit te beoordelen, is het uitgangspunt van beleidsvrijheid en autonomie van gemeenten van belang. Verbonden aan het beginsel van hogere doelmatigheid bij gemeentelijke uitvoering is immers dat gemeenten in staat zijn keuzes te maken die aansluiten bij de lokale behoeften. Dit zijn zowel objectiveerbare behoeften – denk aan het aantal mensen in de bijstand – als subjectieve behoeften. Als de inwoners van een gemeente via de gemeenteraad jeugdhulp prioriteit geven boven groenonderhoud, is de *bedoeling* dat dit tot uiting komt in het kostenpatroon. Een correctie is dan dus niet aan de orde.

Een correctie is wel denkbaar in gevallen dat een gemeente keuzes maakt die wel meer kosten, maar het voorzieningenniveau niet verhogen. Denk bijvoorbeeld aan te hoge tarieven of het verlenen van hulp of ondersteuning aan mensen die dat niet nodig hebben. Bij dergelijke 'onhandige' beleidskeuzes kan het zinvol zijn de kosten van gemeenten hiervoor te corrigeren. In de meeste gevallen leidt de keuze echter wel tot een hoger

voorzieningenniveau. In dat geval is een correctie niet wenselijk. In het onderzoek zijn dergelijke correcties niet verder onderzocht. Bij twijfel over de vraag of het voorzieningenniveau hoger werd of niet, is de suggestie wel verder onderzocht.

Mogelijkheid van een correctie: rechtvaardige verdeling

De tweede stap van de toets was de vraag of een correctie mogelijk was. Om een correctie te implementeren, moet er een objectieve rekenregel voor kunnen worden opgesteld die op alle gemeenten op eenduidige manier toegepast kan worden. Dit bleek voor geen van de overgebleven suggesties het geval. De belangrijkste reden was de wisselwerking tussen verschillende beleidskeuzes. Daardoor bleek het niet mogelijk om eenduidige rekenregels op te stellen.

Voorbeeld: de wisselwerking tussen beleids- en inrichtingskeuzes
Een voorbeeld van een inrichtingskeuze die tot hogere kosten kan leiden, volgt uit het onderzoek van het CPB naar sociale wijkteams[21], waaruit bleek dat gemeenten met zorgaanbieders in het wijkteam gemiddeld hogere kosten op de Wmo hadden. Er zijn echter ook gemeenten die daar beheersmaatregelen voor treffen, zoals een budgetplafond. Het opnemen van zorgaanbieders in het wijkteam leidt daardoor niet per definitie tot hogere kosten, en is dus op zichzelf geen reden voor correctie.

Deze uitkomst van het proces zou een gevoel van onrechtvaardigheid kunnen oproepen, maar zoals eerder toegelicht voorkomt het gebruik van statistische methoden dat ‘slecht beleid beloond wordt’. Omdat een specifieke beleidskeuzes normaliter niet samenhangen met structuurkenmerken, hebben ‘onhandige’ beleidskeuzes (net als uitzonderlijk goede keuzes) in de praktijk dus zeer beperkt invloed op de verdeling.

Stevige basis voor toekomstige verdeling

Uiteindelijk is in overleg met de stuurgroep besloten om geen correcties toe te passen. Een positieve uitkomst van dit proces is dat het een manier heeft opgeleverd om in de toekomst een oordeel te vormen over de wenselijkheid van correcties naar aanleiding van beleids- en inrichtingskeuzes. Door alleen correcties te overwegen voor beleids- of inrichtingskeuzes die leiden tot hogere kosten zonder een hoger voorzieningenniveau, wordt voorzien in de mogelijkheid om te corrigeren voor ‘onhandig’ beleid’, terwijl de gemeentelijke beleidsvrijheid en autonomie wel blijft geborgd in het opstellen van de verdeling.

4.2 Afwegingen rond de gekozen maatstaven in het model

Een verdeling is opgebouwd uit ‘maatstaven’: variabelen die een bepaalde eigenschap van een gemeente weergeven. Maatstaven zijn bijvoorbeeld het aantal inwoners, jongeren, ouderen, bijstandsontvangers of het aantal woningen. Een verdeelmodel is opgebouwd zoals in Figuur 7 weergegeven.

[21] De wijkteambenadering nader bekeken, CPB, 2019.



Figuur 7 Opbouw van het verdeelmodel

Om tot een goede verdeling te komen, is het dus van belang om goed zicht te hebben op maatstaven die mogelijk relevant zijn om de kosten te verklaren. Deze maatstaven moeten aan verschillende eisen voldoen. Om te zorgen voor een objectief, zorgvuldig en inzichtelijk proces hebben we in het begin van het onderzoek een afwegingskader voor maatstaven opgesteld. Dit afwegingskader is afgestemd met de begeleidingscommissies en de stuurgroep en opgenomen in Bijlage G.

Daarnaast is in het onderzoek veel aandacht besteed aan het identificeren van maatstaven die mogelijk relevant zijn. Dit hebben we gedaan via:

- **bestaande literatuur**, zoals het eerder uitgevoerde kwalitatief onderzoek verdeelmodellen sociaal domein[22] en onderzoeken die gedurende het onderzoek beschikbaar kwamen
- **interviews met kennisinstituten**, adviesorganen brancheverenigingen en ministeries
- **gemeenten**, zowel via contacten over de uitvraag en in werksessies als met gesprekken in verschillende gremia en een brede oproep om suggesties toe te sturen waaraan verschillende gemeenten gehoor hebben gegeven.

Naar aanleiding van deze brede inventarisatie waren in het onderzoek meer dan honderd potentiële maatstaven beschikbaar, vaak met meerdere varianten per maatstaf. Vervolgens zijn in twee stappen in het proces maatstaven afgevallen.

- Vóór de zomer zijn alle gesuggereerde maatstaven afgezet tegen het **afwegingskader**. Op basis daarvan is met de begeleidingscommissies en de stuurgroep besproken of het wenselijk zou zijn om ze in het verdeelmodel op te nemen. Naar aanleiding van dit gesprek vielen maatstaven af waarvan het om inhoudelijke redenen niet wenselijk of haalbaar is om ze in het verdeelmodel op te nemen, bijvoorbeeld omdat er geen gegevens over beschikbaar zijn of omdat ze te sterk fluctueren van jaar op jaar.
- De 89 maatstaven die overbleven, zijn meegenomen in de **regressieanalyse** voor de verdeelmodelmodellen. Als gevolg van die analyse zijn alleen maatstaven overgebleven die de kosten potentieel kunnen verklaren. Dit wordt beschreven in de volgende paragraaf.

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

4.3 Afwegingen in de regressieanalyse

Zoals weergegeven in Figuur 6 aan het begin van dit hoofdstuk zijn na de voorgaande stappen per cluster de kosten en de potentiële maatstaven beschikbaar. De volgende stap is om per cluster te bepalen welke maatstaven met welk gewicht opgenomen moeten worden in het verdeelmodel. Dit is gedaan met behulp van een regressieanalyse.

Toelichting: regressieanalyse
De vraag, welke factoren bepaalde patronen verklaren, komt in uiteenlopende situaties terug, en hiervoor zijn dan ook wetenschappelijk bewezen methodes beschikbaar. Een regressieanalyse is een gebruikelijke methode om variabelen te selecteren die op grond van de beschikbare gegevens de beste verklaring voor een patroon bieden. De uitkomsten van de regressieanalyse zorgen ervoor dat de (kwadratische) afstand tussen feitelijke en voorspelde waarde zo klein mogelijk is.

Eén van de criteria uit het beoordelingskader is dat de verdeling kostengeoriënteerd moet zijn, wat betekent dat de verdeling de noodzakelijke kosten moet volgen. Een (technische) regressieanalyse levert het best passende model op, dat dus statistisch gezien optimaal kostengeoriënteerd is.[23] Er zijn echter nog 21 andere criteria in het beoordelingskader, en om ook te kunnen voldoen aan de andere criteria, kunnen dus handmatige bijstellingen nodig zijn. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het verwijderen of juist verplicht opnemen van een maatstaf.

Toelichting: verklaringsgraad en kostenoriëntatie
De verklaringsgraad van een model is een maat voor de mate van passendheid van de verdeling; in de context van het gemeentefonds is het daarmee een maat voor de kostenoriëntatie in het model. De verklaringsgraad kan een waarde hebben tussen de 0 en 100%, waarbij 100% een perfect passend model is.

De gewenste verklaringsgraad hangt samen met de mate van beleidsvrijheid. Bij taken met veel beleidsvrijheid, zullen er – door de verschillende keuzes die gemaakt worden – grotere verschillen zijn in kosten tussen gemeenten. Dat betekent dat er een grotere spreiding tussen gemeenten zal zijn die niet objectief te verklaren is, met een lagere verklaringsgraad tot gevolg.

De manier waarop we de regressieanalyse en de handmatige bijstellingen uitvoeren, is toegelicht in Bijlage H.

4.4 Afwegingen in de modellen

Naar aanleiding van verschillende besprekingen in de begeleidingscommissies en de stuurgroep is voor elk van de clusters in een aantal stappen gekomen tot een voorkeursmodel. Daarbij is als referentiepunt 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 zouden moeten worden. In een

[23] Het is mogelijk het model beter passend te maken dan het model dat uit de regressieanalyse komt, maar de uitkomst daarvan kan niet statistisch onderbouwd worden.

volgende bijeenkomst zijn deze uitgewerkte varianten (opnieuw met behulp van het beoordelingskader) tegen elkaar en tegen het basismodel afgewogen.

Op die manier is toegewerkt naar een set randvoorwaarden waaraan de modellen zouden moeten voldoen. Deze zijn als randvoorwaarde gebruikt in de regressie om het resulterende model op te leveren. De belangrijkste afwegingen die hierbij aan de orde zijn geweest, bespreken we onderstaand.

Algemene afwegingen

In de bespreking van de modellen en varianten is een aantal thema's bij verschillende clusters aan de orde gekomen. Deze thema's zijn zowel per cluster als overkoepelend besproken, en hebben tot de volgende algemene randvoorwaarden voor de verdeling geleid.

Een negatief gewicht per inwoner is niet toegestaan

Uit een regressie kan een negatief gewicht per inwoner komen. Dit is op zich geen probleem: door een negatief gewicht per inwoner kunnen maatstaven die bijvoorbeeld gerelateerd zijn aan oorzaken van kosten juist een hoger gewicht krijgen. In sommige gevallen sluit de combinatie van een negatief gewicht per inwoner en een hoger positief gewicht voor een maatstaf die gerelateerd is aan een mogelijke oorzaak voor kosten het beste aan op de kosten.

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. Het roept echter ook veel vragen op over de uitlegbaarheid van het model. Dit kan deels opgelost worden door sommige maatstaven anders te definiëren. Dit heeft de voorkeur van de stuurgroep. Daarnaast kan het gewicht op nul geforceerd worden, maar dat gaat ten koste van de verklaringsgraad van het model. Omdat bij deze laatste aanpassing de verklaringsgraad slechts beperkt bleek te dalen, heeft de stuurgroep de afweging gemaakt dat de uitlegbaarheid belangrijker is en als voorkeur uitgesproken om geen negatieve gewichten per inwoner toe te staan.

De maatstaf bijstandsontvangers is alleen opgenomen in participatie, en met een gewicht van maximaal € 5000.

De maatstaf bijstandsontvangers is uitgebreid besproken. De maatstaf is belangrijk om een goed model voor participatie te kunnen maken (het aantal bijstandsontvangers heeft een sterke relatie met de kosten van het loket voor werk en inkomen), maar het is niet de bedoeling dat gemeenten worden gestraft als zij mensen succesvol uit de bijstand helpen. Daarom is besloten dat het totale gewicht van de maatstaf bijstandsontvangers in alle modellen samen de € 5000 niet mag overstijgen.[24]

Daarnaast is besloten om de maatstaf alleen op te nemen bij het cluster participatie. Reden daarvoor is dat de maatstaf als gevolg van conjunctuurgevoeligheid een andere dynamiek kent dan die van de kosten in de andere clusters.

Slecht uitlegbare maatstaven die statistisch gezien weinig toevoegden zijn verwijderd.

Een regressieanalyse maakt een statistische toets mogelijk om te controleren in hoeverre maatstaven iets toevoegen aan de voorspellende waarde van het model. Enkele modellen

[24] Dit bedrag is een inschatting van de directe kosten die gemeenten maken voor mensen in de bijstand.

bevatten maatstaven die statistisch betrekkelijk weinig toevoegden en inhoudelijk niet goed uitlegbaar waren. Deze maatstaven zijn uit de modellen verwijderd.

Maatstaven in verschillende clusters die sterk op elkaar leken, zijn geharmoniseerd.
Oorspronkelijk werden in verschillende clusters verschillende definities van lage inkomens opgenomen. Het bleek dat de verklaringsgraad niet veel daalde door in alle clusters dezelfde definitie te hanteren. Omwille van de eenvoud van het model is één definitie gekozen voor alle clusters.

De afwegingen voor het cluster 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 schuldhulpverlening is onderdeel van het cluster. WSW en beschut werk zijn geen onderdeel van de verdeling. Voor een groot deel van de taken voor participatie hebben gemeenten relatief weinig beleidsvrijheid: als iemand zich meldt voor een bijstandsuitkering, voeren gemeenten vaste handelingen uit, die grotendeels centraal voorgeschreven zijn. Omdat gemeenten relatief weinig keuzemogelijkheden hebben om hun kostenpatroon aan te passen, is in dit cluster een hoge verklaringsgraad van belang.

In aanvulling op de algemene afwegingen zijn voor het model participatie twee bijstellingen gedaan.

- De maatstaf bijstandsontvangers is vervangen door de combinatie van **bijstands-ontvangers en loonkostensubsidie**. Op die manier worden gemeenten niet bestraft als zij succesvol het instrument van loonkostensubsidie inzetten om mensen te laten uitstromen uit de bijstand.
- De maatstaf **doelgroepregister gemeentelijke doelgroep** zou op grond van de technische analyse wel in het model worden opgenomen, maar ze voegt op dit ogenblik nog weinig toe aan de verklaringsgraad en zou derhalve ook geschrapt kunnen worden. Vanwege de inhoudelijke uitlegbaarheid en de verwachting dat deze maatstaf belangrijker wordt naarmate de nieuwe doelgroep groter wordt (hiervoor worden immers nieuwe middelen toegevoegd de komende jaren), is besloten om deze maatstaf sowieso te behouden.

Het resulterende model is samengevat in onderstaande tabel.

Tabel 6 Het resulterende model voor het cluster participatie

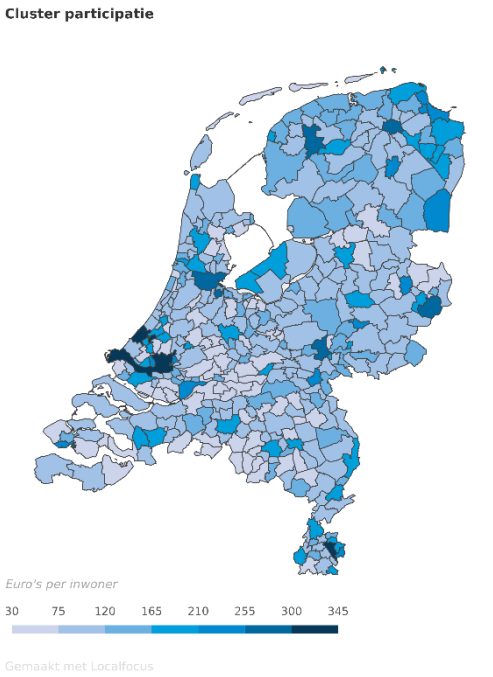
Maatstaf	Gewicht (bedrag per eenheid)	Percentage verdeeld landelijk
Bijstandsontvangers of loonkostensubsidie	€ 4.727,57	74%
Doelgroepregister gemeentelijke doelgroep	€ 2.595,18	4%
Gebruik specialistische GGZ	€ 1.599,21	22%

Dit model heeft een verklaringsgraad van 87%, wat hoog is voor een verdeelmodel in het sociaal domein. Ook op de andere punten in het beoordelingskader scoort het model goed.

Inhoudelijk hangen de maatstaven bijstandsontvangers, 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).

De verdeling van het budget van dit cluster over de verschillende gemeenten van Nederland is te zien in Figuur 8. Donkerdere kleuren blauw corresponderen met een hoger voorspeld bedrag per inwoner.

Het valt op dat enkele grote steden en het noordoosten van het land een relatief hoog bedrag per inwoner krijgen vanuit het cluster participatie. Dit wordt vooral veroorzaakt doordat het aantal bijstandsontvangers in de betreffende gemeenten relatief hoog is.



Figuur 8 Verdeling van het budget van het cluster participatie over de verschillende gemeenten

De afwegingen voor het cluster individuele voorzieningen Wmo

Het cluster individuele voorzieningen Wmo omvat kosten voor maatwerkvoorzieningen zoals huishoudelijke hulp, individuele begeleiding en dagbesteding/groepsbegeleiding. Gemeenten hebben relatief veel beleidsvrijheid op het gebied van Wmo, hetgeen een wat lagere verklaringsgraad rechtvaardigt.

In aanvulling op de algemene afwegingen is voor het model Wmo nog één bijstelling gedaan:

- De maatstaf inwoners 75-85 die uit de technische analyse naar voren kwam is vervangen door de maatstaf **inwoners 75+**. De reden hiervoor is dat slecht uitlegbaar zou zijn als de groep 85+ niet meegenomen zou worden, zeker omdat het aantal thuiswonende ouderen de komende jaren naar verwachting zal stijgen. Daarnaast bleek deze bijstelling in combinatie met andere bijstellingen de verklaringsgraad zelfs licht te verhogen.

Het resulterende model is weergegeven in onderstaande tabel. Dit model heeft een verklaringsgraad van 74%, wat relatief hoog is voor dit cluster. Ook op de andere punten in het beoordelingskader scoort het model goed.

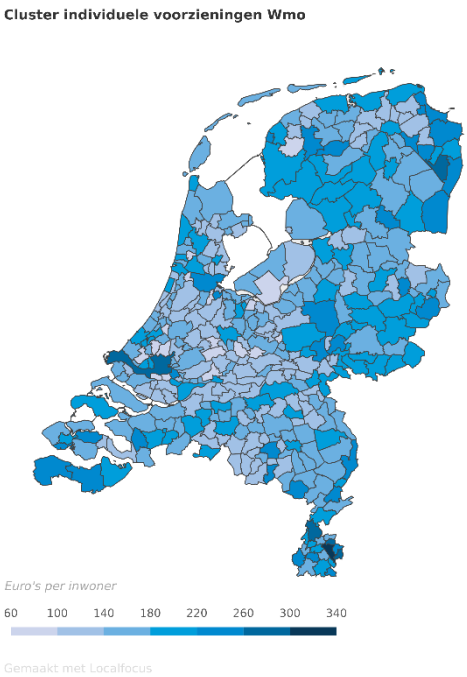
Tabel 7 Het resulterende model voor het cluster individuele voorzieningen Wmo

Maatstaf	Gewicht (bedrag per eenheid)	Percentage verdeeld landelijk
Huishouden met laag inkomen met drempel	€ 629,46	33%
Gebruik specialistische GGZ	€ 707,20	9%
Inwoners 75+ met drempel	€ 1.421,45	15%
Klantenpotentieel regionaal	€ 48,93	27%
Laag opleidingsniveau met drempel	€ 223,09	14%
Kernen maal inwoners	€ 0,57	3%

De maatstaven die in het model zijn opgenomen, zijn 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.

Het model scoort ook goed op de andere criteria van het beoordelingskader. De verdeling van het budget van dit cluster over de verschillende gemeenten van Nederland is in Figuur 9 te zien. Donkerdere kleuren blauw corresponderen met een hoger voorspeld bedrag per inwoner. Het valt op dat het budget Wmo redelijk evenredig over het land verdeeld is, met relatief wat meer budget per inwoner in het oosten van het land.



Figuur 9 Verdeling van het budget van het cluster Wmo over de verschillende gemeenten

De afwegingen voor het cluster individuele voorzieningen jeugd

Het cluster individuele voorzieningen jeugd omvat kosten voor zaken als jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering. De beleidsvrijheid van gemeenten is volgens de Jeugdwet relatief hoog, maar blijkt in de praktijk lager te liggen. Een van de redenen hiervoor is dat grote verschillen voor jeugd tussen gemeenten maatschappelijk niet geaccepteerd worden. Daarnaast loopt een aanzienlijk deel van het budget via externe verwijzers zoals gecertificeerde instellingen, huisartsen of gerechtelijke uitspraken. De verklaringsgraad voor

het cluster jeugd ligt dus naar verwachting lager dan dat van participatie, maar een relatief hoge verklaringsgraad voor dit cluster is wel van belang.

De analyse is uitgevoerd op basis van het nieuwe woonplaatsbeginsel. In aanvulling op de algemene afwegingen zijn voor het model jeugd nog twee bijstellingen gedaan om te komen tot de variant die als beste is beoordeeld:

- Maatstaven die sterk gerelateerd zijn aan **participatie zijn niet toegestaan**. Het basismodel bevatte bijna uitsluitend maatstaven die niet gerelateerd waren aan jongeren, zoals bijstandsontvangers of doelgroepregister. Deze maatstaven zijn veelal conjunctuurgevoelig, wat voor jeugd niet wenselijk is, of slecht uitlegbaar. Daarom is een model gemaakt waarbij deze maatstaven niet zijn toegestaan 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 is samengevat in onderstaande tabel.

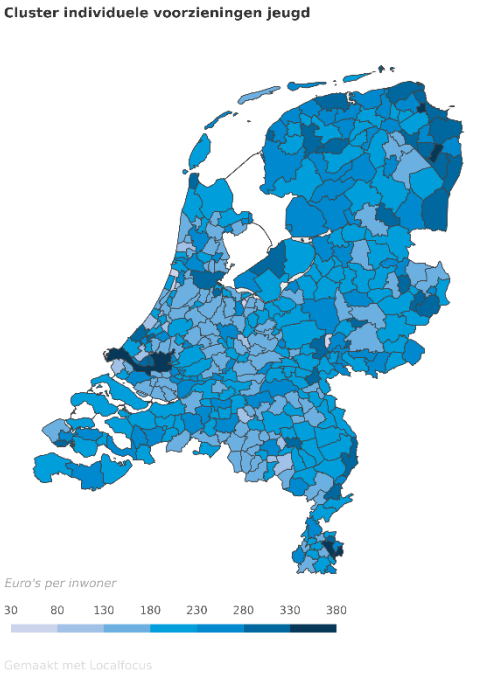
Tabel 8 Het resulterende model voor het cluster individuele voorzieningen jeugd

Maatstaf	Gewicht (bedrag per eenheid)	Percentage verdeeld landelijk
Inwoners 0 - 18 jaar	€ 325,49	28%
Huishouden met laag inkomen 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%

De verklaringsgraad van dit model is 77%, wat is te beschouwen als een goede uitkomst voor dit cluster.

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.



Figuur 10 Verdeling van het budget van het cluster jeugd over de verschillende gemeenten

Het model scoort ook goed op de andere criteria van het beoordelingskader. De verdeling van het budget van dit cluster over de verschillende gemeenten van Nederland is in Figuur 10 te zien. Donkerdere kleuren blauw corresponderen met een hoger voorspeld bedrag per inwoner. Het valt op dat grote steden en gemeenten in het noord- en zuidoosten van het land relatief hoog uit het model komen.

De afwegingen voor het cluster sociale basisvoorzieningen

Het cluster sociale basisvoorzieningen heeft betrekking op kosten voor algemene voorzieningen zoals maatschappelijk werk en jongerenwerk, maar ook op wijkteams (voor zover het geen kosten voor hulpverlening betreft) en publieke gezondheid (GGD). Gemeenten hebben een relatief hoge mate van beleidsvrijheid voor dit cluster, waardoor een relatief lage verklaringsgraad voor de hand ligt.

In aanvulling op de algemene afwegingen is voor het model sociale basisvoorzieningen nog één bijstelling gedaan om te komen tot de variant die als beste is beoordeeld.

- De maatstaven **banen en loonkostensubsidie** zijn verwijderd uit het model omdat de dynamiek van deze maatstaven de dynamiek van de kosten niet volgt. Voor banen is dit omdat de maatstaf conjunctuurgevoelig is, en voor loonkostensubsidie omdat voor deze maatstaf in het kader van de nieuwe doelgroep bij participatie de komende jaren een toename wordt verwacht.

Het resulterende model is weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 9 Het resulterende model voor het cluster sociale basisvoorzieningen

Maatstaf	Gewicht (bedrag per eenheid)	Percentage verdeeld landelijk
Inwoners	€ 92,98	51%
Klantenpotentieel regionaal	€ 35,17	19%
Niet-westerse migratieachtergrond	€ 144,17	10%
Gebruik specialistische GGZ	€ 1.335,86	16%
Kernen met 500 of meer adressen	€ 94.086,84	3%

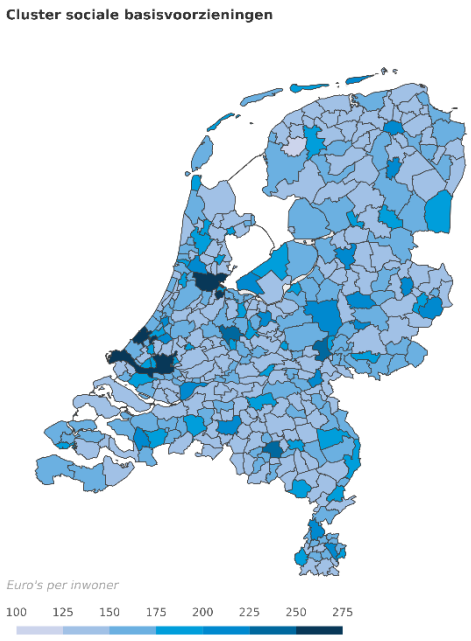
Het model heeft een verklaringsgraad van 51%. Dit is duidelijk lager dan voor de andere clusters, maar is voor dit cluster acceptabel wegens de hoge mate van beleidsvrijheid.

De 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 basis-voorzieningen, 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.

Het model scoort goed op de meeste punten uit het beoordelingskader. Wel toont de validatie van het model een licht risico dat het teveel geënt is op de steekproefgemeenten. Daarnaast heeft de maatstaf gebruik specialistische GGZ een relatief hoog gewicht. Beide punten zouden opgelost kunnen worden door minder maatstaven toe te staan. Dan blijft echter een model over met slechts drie maatstaven, dat zeer sterk geënt is op grootstedelijkheid. In het voorliggende model is hier een balans in gezocht.

De verdeling van het budget van dit cluster over de verschillende gemeenten van Nederland is in Figuur 11 te zien. Donkerdere kleuren blauw corresponderen met een hoger voorspeld bedrag per inwoner. Het valt op dat vooral de grote steden een hoog budget per inwoner hebben. Dit komt overeen met de kosten-structuur die uit het onderzoek volgt, waarin grote gemeenten relatief hoge kosten blijken te hebben. Verder is het budget redelijk evenredig verspreid over het land, wat te verwachten is voor een model waar een groot deel van het budget verdeeld wordt met het aantal inwoners.



Figuur 11 Verdeling van het budget van het cluster sociale basisvoorzieningen over de verschillende gemeenten.

Eigenschappen van het voorgestelde verdeelmodel

Het volledige verdeelmodel voor het sociale domein (exclusief beschermd wonen) bestaat uit de optelling van de gekozen varianten per cluster. Dit totale verdeelmodel bevat 15 maatstaven en is weergegeven in onderstaande tabel.

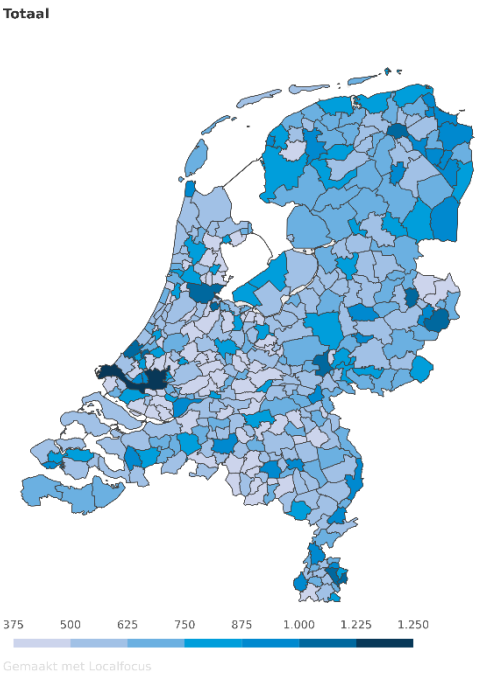
Tabel 10 De maatstaven van het voorgestelde verdeelmodel

Maatstaf	Verdeelt	Maatstaf	Verdeelt
Huishouden met laag inkomen 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 (in 1000 euro) maal inwoners met drempel	-3%

De verklaringsgraad van het gecombineerde model bedraagt 91%. Bijna een derde van het budget wordt verdeeld met de maatstaf lage inkomens. Daarnaast zijn bijstandsontvangers klantenpotentieel, inwoners en gebruik specialistische GGZ belangrijke maatstaven.

De verdeling van het budget over het land is te zien in Figuur 12. Het patroon is uiteraard een optelling van de afzonderlijke clusters, dus de patronen die daarin zichtbaar zijn, worden ook in het totaal gereflecteerd. Er is een vrij grote variatie in bedragen per inwoner zichtbaar: van minder dan € 400 per inwoner tot meer dan € 1200 per inwoner. Voor gemeenten in het oosten van het land wordt over het algemeen een hoger budget voorspeld dan voor gemeenten in de Randstad.

Een uitzondering hierop zijn de grote steden, waarvoor relatief grote bedragen per inwoner worden voorspeld.



Figuur 12 Verdeling van de voorspelling van het totale budget per inwoner over het land.

Vergelijking met het oude verdeelmodel

Zowel de nieuwe als de oude verdeling zijn afgezet tegen het beoordelingskader voor de verdeling (zie Bijlage B). Daaruit blijkt dat het model op alle criteria beter scoort dan het oude model. De belangrijkste verbeteringen zijn de volgende.

- Ten opzichte van het oude model is de **verklaringsgraad toegenomen** terwijl het model veel minder maatstaven bevat (15 in plaats van 43).
- Het model bevat **plausibele maatstaven en gewichten**, en is daarmee beter uitlegbaar dan de oude verdeling (die bijvoorbeeld een negatief gewicht voor achterstandsleerlingen bevatte).
- Het nieuwe model beweegt 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 waren gebaseerd.
- 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 gemeentelijke taakuitvoering. Ook sluit de clusterindeling grotendeels aan op de Iv3-indeling.
- Het model is gebaseerd op **actuele gegevens**, waarin de eerste effecten van de transformatie meegenomen zijn, terwijl het oude model gebaseerd was op gegevens van voor de decentralisatie.
- Tot slot zijn de meeste **discrepanties** vanuit het eerdere kwalitatieve AEF-onderzoek naar knelpunten in de verdeling sociaal domein **opgelost**. Zo komt de maatstaf medicijngebruik niet meer voor in het model en is in het nieuwe model een maatstaf opleidingsniveau opgenomen. Deze aanpassingen zorgen voor meer plausibiliteit en stabiliteit in het model.

Een aandachtspunt in het nieuwe model is wel dat er (evenals in het oude model) geen maatstaf voor LVB-problematiek bij jongeren is getoetst. Dit was wel een wens vanuit het kwalitatief onderzoek verdeelmodellen sociaal domein, maar gedurende het onderzoek is het echter niet mogelijk gebleken een dergelijke maatstaf op een voldoende betrouwbare manier te definiëren.

4.5 Uitwerking van het nieuwe verdeelmodel

Aanleiding voor het onderzoek was dat er problemen gesignaleerd werden met de oude verdeling. Een nieuwe verdeling leidt echter ook tot herverdeeleffecten: als gevolg van het nieuwe model veranderen de bedragen die gemeenten uit de Algemene Uitkering ontvangen.

Vanuit stelselperspectief bezien zijn herverdeeleffecten een positief effect van de herijking als ze samenhangen met een betere aansluiting op de kosten, wat uiteraard de inzet is geweest van dit onderzoek.

In de praktijk worden herverdeeleffecten, zeker door gemeenten die erop achteruitgaan, uiteraard niet altijd als wenselijk ervaren. Gemeenten met een negatief herverdeeleffect zien zich gesteld voor een bezuinigingsopgave: in het algemeen houden zij het te herverdelen geld namelijk niet over, maar wordt het besteed aan publieke dienstverlening in deze of andere domeinen.

Het gesprek over mogelijke herverdeeleffecten in het sociale domein wordt nog extra gekleurd door zorgen over het macrobudget voor deze taken: de ervaren schaarste onder gemeenten maakt dat een teruggang in budget naar verwachting sterker zal worden gevoeld.

Verandering in clusteromvang

De clusteromvang wordt bepaald door de uitkomsten van de verdeelformule. Dat betekent dat als gevolg van de herijking niet alleen de verdeling binnen een cluster zal veranderen, maar ook de omvang van de verschillende clusters. De oude en de nieuwe omvang van verschillende clusters en het totale sociaal domein zijn onderstaand weergegeven.[25]

Tabel 11 Verandering in de clusteromvang. In de nieuwe clusterindeling is algemene overhead in een apart cluster ondergebracht, terwijl dit in de oude clusterindeling grotendeels nog bij de taken opgenomen was.

	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 de verschuiving vooral samen met het subcluster in de oude verdeling dat gerelateerd is aan hulpmiddelen. De omvang van dat cluster was fors te groot, wat de afname van het cluster Wmo verklaart.

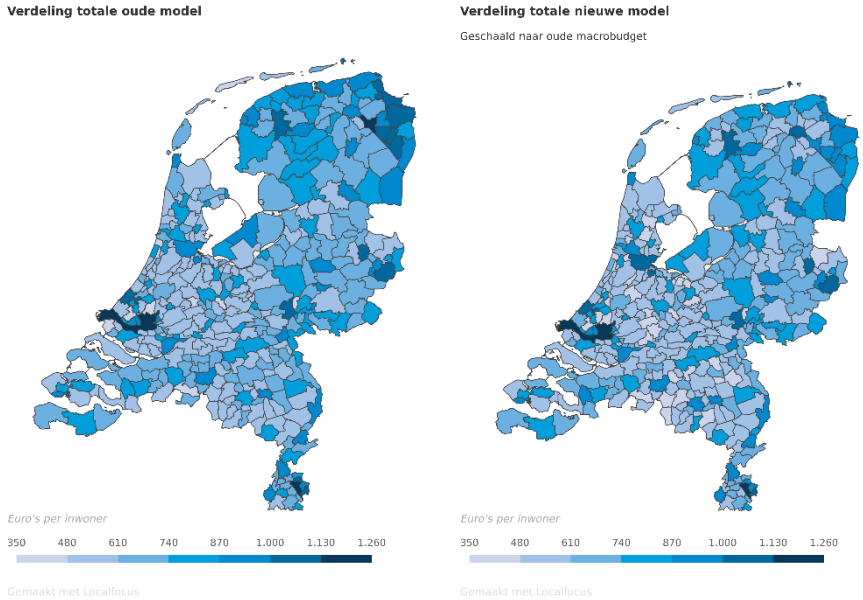
Het valt op dat de nieuwe omvang van het sociaal domein als geheel kleiner is. Hierbij speelt ook een wisselwerking met het andere onderzoek: de uitvoering van de gedecentraliseerde taken leidt ook tot een toename van de algemene overhead. Deze middelen zijn overgeheveld met de nieuwe budgetten, maar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

Verandering in de verdeling

In Figuur 13 zijn de oude en de nieuwe verdeling zichtbaar op basis van de volgende uitgangspunten:

- Om het effect van de nieuwe verdeling inzichtelijk te maken, zijn de budgetten geschaald naar de oude omvang van het sociaal domein budget. Op die manier wordt de weergave niet vertekend door bovenstaand toegelichte macroverschuivingen, en is het effect van de verdeling beter zichtbaar.
- Voor het historisch verdeelde gedeelte van jeugd is uitgegaan van de historische kosten in 2017, maar dan verdeeld volgens het nieuwe woonplaatsbeginsel.

[25] De uiteindelijke omvang wordt 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.



Figuur 13 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.

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 herverdeeleffecten. De grootste herverdeeleffecten lopen van +16% tot -27% van het budget. De grootste herverdeeleffecten hangen samen met de eerder beschreven verandering in de omvang van de desbetreffende clusters. Een gemeente met een positief herverdeeleffect in het verdeelmodel jeugd, heeft in de totale verdeling relatief een nog positiever herverdeeleffect omdat de omvang van het cluster jeugd is toegenomen. Andersom geldt dit ook voor gemeenten met een negatief herverdeeleffect op Wmo: daar tellen het effect van de verdeling Wmo en de afname van het cluster bij elkaar op.

- De grotere negatieve herverdeeleffecten hangen veelal samen met het **cluster Wmo**, vaak in combinatie met negatieve herverdeeleffecten op andere clusters. Gemeenten met negatieve herverdeeleffecten op het cluster Wmo zijn vaak gemeenten met een relatief laag gebruik specialistische GGZ. Dit was nog geen maatstaf in het oude model, dus gemeenten met hoog gebruik werden hier voorheen niet voor gecompenseerd, terwijl uit dit onderzoek blijkt dat het wel een factor is die de kosten goed verklaart.
- Relatief grote positieve herverdeeleffecten hangen vooral samen met positieve herverdeeleffecten op het **cluster jeugd**. Positieve herverdeeleffecten op het cluster jeugd hangen vaak samen met hoge scores op algemene inkomensmaatstaven, die in het vorige model niet getoetst zijn. Negatieve herverdeeleffecten op het cluster jeugd hangen juist samen met een relatief hoog percentage jongeren: uit het onderzoek bleek dat gemeenten met relatief veel jongeren gemiddeld juist lagere kosten per inwoner hebben in het cluster jeugd.
- Bij het **cluster participatie** zijn de herverdeeleffecten relatief klein en hangen ze vooral samen met de maatstaf gebruik specialistische GGZ, die voorheen nog niet in het model was opgenomen. Deze maatstaf verbetert de aansluiting op de kosten.

- In het **cluster sociale basisvoorzieningen** bleken de maatstaven lage inkomens en ouderen een te hoog gewicht te hebben in het vorige model, waardoor gemeenten die op deze maatstaven laag of hoog scoren positieve respectievelijk relatief negatieve herverdeeleffecten hebben.

Voor alle clusters geldt dat de aansluiting op de kosten verbeterd is ten opzichte van het oude model. In de meeste gevallen geldt dat ook voor de individuele gemeenten met de grootste herverdeeleffecten.

Herverdeeleffecten per grootteklasse

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

Tabel 12 Herverdeeleffecten per grootteklasse

Grootteklasse	Herverdeeleffect (alle gemeenten)	Gemiddeld aansluitverschil oud model (alleen steekproef)	Gemiddeld aansluitverschil nieuw model (geschaald naar oude clusteromvang, alleen steekproef)
0 – 20.000	€ -58,20	€ 31,30	€ -5,61
20.000 – 50.000	€ -33,35	€ 33,68	€ -3,60
50.000 – 100.000	€ -9,08	€ 16,03	€ 24,24
100.000 – 250.000	€ 18,02	€ -19,07	€ -1,74
250.000+	€ 106,43	€ -107,59	€ -1,15

Bij dergelijke tabellen moet wel opgemerkt worden dat het gemiddelde een zeer grove maat is. Zeker waar het gaat om aansluitverschillen, zijn de uitkomsten gevoelig voor een vertekening van individuele uitschieters. Een dergelijke tabel kan dus alleen gebruikt worden om patronen te illustreren; dat is alleen mogelijk voor patronen die zeer duidelijk zijn, aangezien anders het risico bestaat dat conclusies getrokken worden op basis van ruis.

Ingroeipad

Om te komen tot een ingroeipad zullen de resultaten van dit onderzoek bezien moeten worden in samenhang met het onderzoek naar het klassieke deel van het gemeentefonds.

In algemene zin moet een balans gevonden worden tussen enerzijds de wenselijkheid om snel te groeien naar een verdeling die beter past, en anderzijds de haalbaarheid voor gemeenten met negatieve herverdeeleffecten om hun kostenpatroon aan te passen.

Financiële tekorten beperken de flexibiliteit van de begroting, en vormen een aspect dat in het bestuurlijk gesprek meegewogen dient te worden.

5 *Beschermd wonen: een vraagstuk met een eigen dynamiek*

Onderdeel van de opdracht voor het herijkingsonderzoek is een deelonderzoek naar een nieuw model voor de middelen voor beschermd wonen (BW). Bij dit thema spelen verschillende specifieke vraagstukken die samenhangen met de verdeling. Daarom bespreken we deze in samenhang in dit hoofdstuk. Alvorens het onderzoek zelf te bespreken, gaan we eerst kort in op de context en beleidsmatige ontwikkelingen.

5.1 Beschermd wonen: voorgeschiedenis en ontwikkeling sinds 2015

De uitvoering van beschermd wonen is in 2015 gedecentraliseerd en in eerste instantie belegd bij centrumgemeenten. Om het vraagstuk goed in context te plaatsen is het nodig om verder terug te gaan. Hieronder beschrijven we die geschiedenis en gaan we in op de beleidsmatige ontwikkelingen sinds 2015.

Een scheefgegroeide verdeling 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.[26] De

[26] Objectief verdeelmodel Wmo 2015, AEF, 2014.

verdeling die uit het onderzoek volgde, paste dan ook slechts zeer beperkt op de historische kosten, met grote herverdeeleffecten tot gevolg.

Wegens de grote herverdeeleffecten 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. Een historische verdeling beweegt namelijk niet mee met de ontwikkelingen in de populatie. Daarnaast waren er inhoudelijke vragen over de manier waarop beschermd wonen in de toekomst het beste ingericht kon worden: hoe verhoudt deze voorziening zich bijvoorbeeld tot de wens tot ambulantisering en een meer inclusieve samenleving?

Met deze achtergrond 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 beschermd wonen en maatschappelijke opvang[27]. 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 ambulant 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.

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 centrum-gemeenten.

Openstelling Wlz voor mensen met een psychische problematiek

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 ongeveer een derde van de huidige cliënten beschermd wonen zal uitstromen naar de Wlz.[28] Deze cliënten zullen dus niet meer onder de verantwoordelijkheid van gemeenten vallen. Ook dit heeft invloed op de verdeling.

Een nieuwe verdeling naar aanleiding van de commissie-Dannenberg

Het door de commissie-Dannenberg geschetste toekomstperspectief is het richtpunt voor de ontwikkeling van beschermd wonen en maatschappelijke opvang. De commissie heeft geadviseerd een objectief verdeelmodel te hanteren om middelen over alle gemeenten te verdelen, en dit in samenhang te doen met de middelen voor begeleiding, maatschappelijke opvang en begeleiding.

[27] VNG, Van beschermd wonen naar een beschermd thuis: advies Commissie Toekomst Beschermd Wonen (2015).

[28] GGZ-cliënten in de Wlz, HHM, 2017.

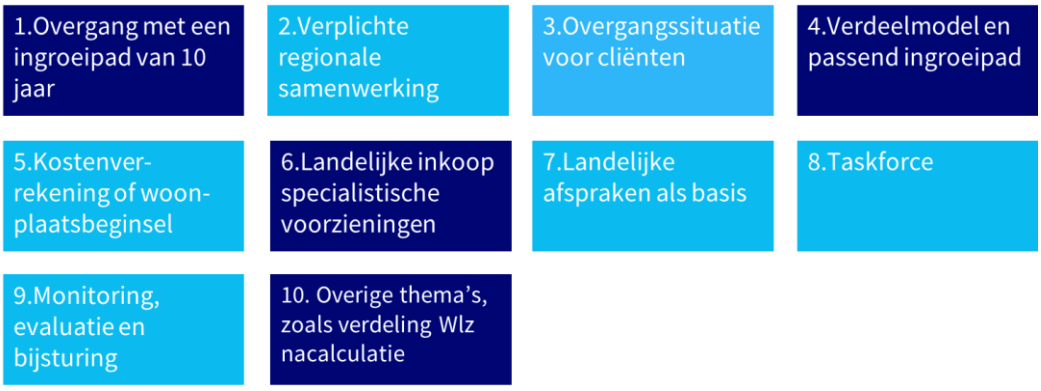
Begin 2018 is door Cebeon een nieuw objectief verdeelmodel opgesteld voor beschermd wonen, maatschappelijke opvang en begeleiding. Ook de uitkomsten van dit verdeelmodel leidden tot grote herverdeeleffecten. Dit was conform verwachting van de grote beweging die samenhangt met het advies van de commissie-Dannenberg. De grote herverdeeleffecten 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.

Advies Expertiseteam MO-BW-BG

De vragen die het verdeelmodel uit 2018 opriep, waren voor de VNG aanleiding om in april 2019 het Expertiseteam Maatschappelijke Opvang – Beschermd Wonen - Begeleiding in te stellen. Het Expertiseteam kreeg 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, zodanig dat de continuïteit van hulp en ondersteuning aan cliënten voorop stond.

Samenloop met het traject van het verdeelmodel
Het Expertiseteam is ingesteld op het moment dat het onderzoek naar de herijking gemeentefonds al van start was gegaan. Het deel 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 het expertiseteam aandachtspunten konden meegeven over wat binnen een objectieve verdeling mogelijk zou zijn.

Het Expertiseteam heeft in juni 2019 haar advies uitgebracht. Inhoudelijk wordt daarin het eerdere advies van de commissie-Dannenberg gevolgd. Daarnaast heeft het Expertiseteam de randvoorwaarden die nodig zijn voor de transformatie nader uitgewerkt aan de hand van tien bouwstenen. Deze zijn in onderstaande figuur samengevat.



Figuur 14 Samenvatting adviezen expertiseteam

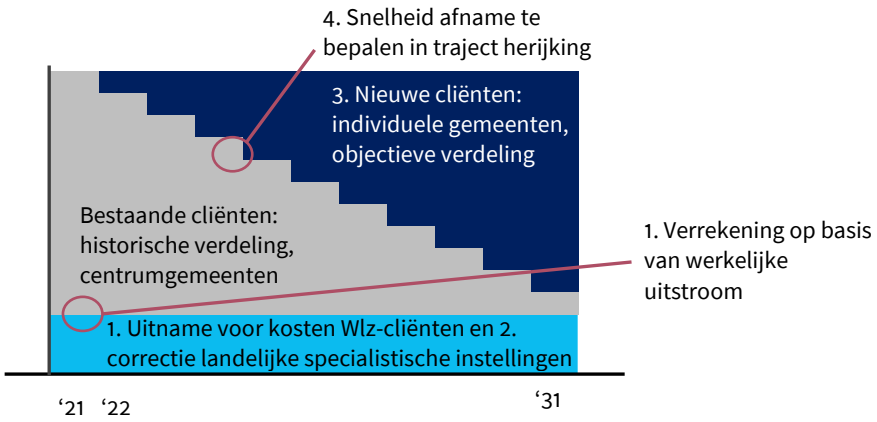
Elk donkerblauw blok in deze figuur staat voor een element dat in het herijkingsonderzoek is uitgewerkt. De lichtblauwe elementen zijn geen onderdeel van dit onderzoek, maar vormen wel belangrijke randvoorwaarden voor de toekomst van beschermd wonen en daarmee voor het onderzoek. Het advies van het Expertiseteam is in het bestuurlijk overleg tussen de Minister van BZK, de staatssecretaris van VWS en de VNG bekrachtigd.

Betekenis van het advies voor het onderzoek

Het advies van het Expertiseteam is het uitgangspunt voor het onderzoek naar de verdeling. Ten eerste gaf het advies, zoals al besproken is in hoofdstuk 3, aanleiding tot een separate verdeling voor beschermd wonen.[29] Daarnaast zijn vier van de bouwstenen van het Expertiseteam in dit onderzoek nader uitgewerkt op basis van de uitgangspunten die het Expertiseteam heeft geformuleerd:

- de **verdeling van de uitname voor de Wlz** in verband met de openstelling voor cliënten met een psychische problematiek in 2021
- een financieel arrangement voor **landelijke specialistische instellingen** die cliënten vanuit het hele land aantrekken
- een **objectief verdeelmodel** om de middelen voor nieuwe cliënten over alle gemeenten te verdelen
- een **passend ingroeipad** dat de overgang van de huidige naar de toekomstige situatie faciliteert.

Een schematische weergave van deze vier elementen in relatie tot de ontwikkeling van de verdeling van het macrobudget is weergegeven in Figuur 15. In de rest van dit hoofdstuk lichten we toe hoe we deze onderdelen hebben uitgewerkt in lijn met het advies van het Expertiseteam.



Figuur 15 Schematische weergave van de financiële consequenties voor BW van het Expertiseteam en elementen die onderdeel van dit onderzoek.

5.2 Uitname Wlz

Per 2021 kunnen cliënten met een psychische problematiek in aanmerking komen voor een indicatie voor de Wet langdurige zorg (Wlz). Dit betekent dat een deel van de populatie beschermd wonen vanaf 2021 onder de Wlz zal vallen. Daarom wordt in eerste instantie € 495 miljoen uitgenomen uit het gemeentefonds. Op dit bedrag zal nog een nacalculatie plaatsvinden.

De verdeling van de uitname over gemeenten is onderwerp van dit onderzoek. Ook deze verdeling zal, conform het advies van het Expertiseteam, gedaan worden met een initiële uitname en een nacalculatie.

[29] Aan het begin van het onderzoek was het uitgangspunt nog een gezamenlijke verdeling voor beschermd wonen, maatschappelijke opvang en begeleiding.

Op basis van voor- en nadelen van verschillende opties heeft de stuurgroep de volgende lijn gekozen.

- De **initiële uitname** (per 1-1-2021) wordt verdeeld naar rato van het historische BW-budget. De reden hiervoor is dat iedere berekening vooraf onzekerheden bevat, en het belang van precisie in de initiële uitname minder groot is omdat er een nacalculatie gaat plaatsvinden. Daarom heeft de stuurgroep gekozen voor de meest eenvoudige methode.
- Voor de **nacalculatie** (meicirculaire 2021 en eventueel een tweede moment in meicirculaire 2022) wordt aangesloten bij de werkwijze van de nacalculatie van de macro-uitname. Deze wordt bepaald door het ministerie van VWS in samenspraak met de VNG en zo opgezet dat deze ook naar centrumgemeenteniveau vertaald kan worden zodat ook nacalculatie van de verdeling mogelijk is.

5.3 Landelijke specialistische instellingen

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 middelen voor dit aanbod moeten dus op een andere wijze verdeeld worden dan via een objectief verdeelmodel. De concentratie van cliënten kan immers niet verklaard worden door objectieve factoren. Eerder zijn bestuurlijk vijf landelijke specialistische instellingen vastgesteld en is afgesproken dat hiervoor een apart financieringsarrangement komt dat ten laste komt van het gemeentefonds.

In het onderzoek zijn voor- en nadelen van verschillende financieringsarrangementen in beeld gebracht. In overleg met de betrokken partijen zijn inhoudelijke randvoorwaarden voor een goede uitvoering van deze taak geïdentificeerd. Deze worden nader uitgewerkt door VWS en VNG. Daarnaast zijn enkele uitgangspunten geformuleerd voor het arrangement.

- Er is geconcludeerd dat de uitvoering van beschermd wonen in landelijke specialistische instellingen in eerste instantie het beste geborgd is bij de **huidige centrumgemeenten**. Voor de instellingen die niet in een huidige centrumgemeente zijn gevestigd, kan deze verantwoordelijkheid op een later moment in overleg overgeheveld worden naar de gemeente waar de instelling is gevestigd.
- Een belangrijke randvoorwaarde is dat het **financiële risico voor de financierende gemeenten zoveel mogelijk beperkt** moet worden. Gezien de geringe omvang van deze middelen ten opzichte van het totale macrobudget (0,16%) lopen andere gemeenten immers weinig risico door de schuif met het gemeentefonds.
- De **verantwoording moet zo eenvoudig mogelijk** vormgegeven worden. Zeker gezien het beperkte budget dat ermee is gemoeid, is het van belang administratieve lasten te beperken. Gemeenten met een instelling zouden daarnaast een compensatie moeten ontvangen 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 omvang en complexiteit van de verantwoording die nodig is.

Gezien deze uitgangspunten liggen twee vormen voor de hand:

- kostendekkende financiering via een **specifieke uitkering**, waarbij wel een schuif met het gemeentefonds nodig is;
- financiering via een **decentralisatieuitkering** op basis van de feitelijke kosten twee jaar eerder.

In beide opties wordt het risico van de financierende gemeente beperkt. In aanvulling daarop is het van belang om additionele verantwoording[30] zo 'licht' mogelijk te houden.

5.4 Objectieve verdeling voor nieuwe cliënten

Conform het advies van het Expertiseteam worden de middelen voor bestaande cliënten 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-Dannenberg en het Expertiseteam. Zo moet rekening gehouden worden met het feit dat straks:

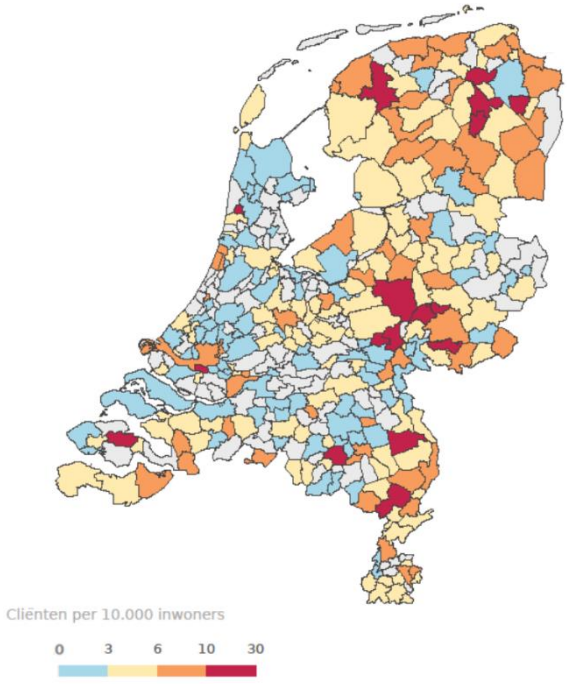
- **alle gemeenten** verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van beschermd wonen
- beschermd wonen meer in **eigen omgeving** vormgegeven dient te worden
- er een **kostenregeling** zal komen.

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 4.

Verwachting voor de toekomst

In de beoogde toekomstige situatie worden cliënten in beginsel in hun eigen gemeente geholpen (met beschermd wonen of een andere oplossing). Wanneer de client verhuist voor beschermd wonen, financiert de herkomstgemeente dit mee via een kostenregeling. Dat maakt de herkomstgemeente van cliënten de beste indicator voor de verdeling van het toekomstig benodigde aanbod. Om tot een goede basis voor een objectief model voor BW te komen, is daarom gekeken naar de herkomst van cliënten die de afgelopen jaren (tussen 1 januari 2015 en 1 januari 2018) beschermd zijn gaan wonen. Cliënten zijn in het onderzoek aan hun gemeente van herkomst toegerekend op basis van een analyse met CBS-microdata. Daaruit volgt de geografische spreiding die in Figuur 16 is weergegeven. Het aantal cliënten per 10.000 inwoners is daarin per gemeente weergegeven.



Figuur 16 Aantal cliënten dat ingestroomd is vanuit de gemeente per 10.000 inwoners. Voor grijs gekleurde gemeenten waren de aantallen wegens privacygevoeligheid te klein om te publiceren.

[30] In geval van een SU betreft het verantwoording naar het Rijk. Bij een DU kan gekozen worden voor een zeker mate van verantwoording naar andere gemeenten.

Figuur 16 laat twee opvallende patronen zien, die elk door een ander mechanisme worden veroorzaakt.

- Er is een aantal **opvallende uitschieters** te zien, met zeer hoge instroom per 10.000 inwoners.
- Los van de uitschieters is een **landelijk patroon** te zien waarbij vanuit het (noord)-oosten van het land duidelijk meer instroom is dan vanuit het westen.

Onderstaand bespreken we eerst de omgang met uitschieters en daarna reflecteren we op de betekenis van het landelijke patroon.

Omgang met uitschieters

Het valt op dat er een grote spreiding is in de instroom, met een aantal opvallende extremen aan de bovenkant. Daarom hebben we onderzocht wat er inhoudelijk speelt in de gemeenten met meer dan 10 cliënten per 10.000 inwoners. Dit blijken over het algemeen gemeenten te zijn met instellingen waar mensen verblijven op grond van een ander wettelijk kader. Voorbeelden hiervan zijn GGZ-instellingen of justitiële instellingen.

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 niet voordoen als aan deze randvoorwaarde wordt voldaan. Er is echter wel het risico dat dergelijke uitschieters de regressieanalyse vertekenen. Voor de analyse is er daarom voor gekozen om de hoogste uitschieters buiten beschouwing te laten.

Reflectie op het landelijke patroon

De herkomstanalyse die binnen dit onderzoek is uitgevoerd 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.

Beide mechanismen betreffen een historisch gegroeide situatie, die niet door objectieve kenmerken verklaard kan worden. Het 'aanbod concentreert vraag'-effect wordt grotendeels opgelost met een goede kostenregeling. Voor het 'aanbod schept vraag'-effect geldt dat niet. De huidige situatie is over de jaren heen gegroeid onder de AWBZ. Bij invoering van een objectief verdeelmodel staan gemeenten aan de lat om de historisch gegroeide scheefheid om te buigen.

De landelijke scheefheid is historisch gegroeid en daarmee niet objectief verklaarbaar. Hij zal dan ook niet gereproduceerd worden door een objectief model. Zowel het Expertiseteam als de commissie-Dannenberg hebben dit gegeven onderkend, en in hun visie aangegeven dat het wenselijk is om deze historisch gegroeide situatie om te buigen naar een situatie die meer recht doet aan de verdeling van de populatie over Nederland.

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. 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 en de afwegingen

De instroom per gemeente van herkomst die in de vorige paragraaf beschreven is, vormt de basis voor de regressieanalyse. De methode die voor de regressieanalyse gehanteerd wordt, is hetzelfde als voor de andere clusters en is toegelicht in bijlage H. Voor beschermd wonen kan een lage verklaringsgraad verwacht worden. Dit hangt voor dit domein niet samen met de mate van beleidsvrijheid, maar wel met de historisch gegroeide scheefheid. Een objectieve verdeling zal immers alleen objectief verklaarbare patronen beschrijven, en geen historisch gegroeide scheefheid. Daarom kan op voorhand verwacht worden dat de verdeling slecht zal passen.

In aanvulling op de algemene uitgangspunten die voor alle modellen zijn geformuleerd (zie paragraaf 4.4) is voor beschermd wonen nog één aanpassing 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 weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 13 Het resulterende model voor beschermd wonen

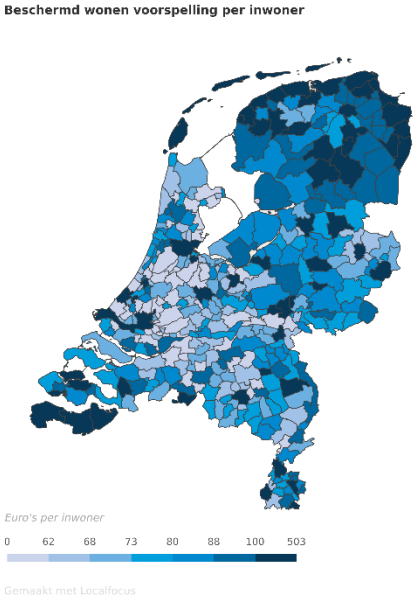
Maatstaf	Gewicht (bedrag per eenheid)	Percentage verdeeld landelijk
Hoge zorgkosten	€ 1.281,29	10%
Aantal EPA patiënten	€ 3.533,52	50%
Oppervlakte land	€ 3.760,75	8%
Klantenpotentieel regionaal	€ 21,11	24%
Vast bedrag	€ 290.087,82	8%

De maatstaven zijn grotendeels goed uitlegbaar:

- De helft van het budget wordt verdeeld op basis van het aantal **mensen met ernstig psychiatrische aandoeningen** (EPA) in een gemeente. Dit is een belangrijke doelgroep voor beschermd wonen, dus dit is een zeer goed uitlegbare maatstaf.

- Daarnaast wordt relatief veel budget verdeeld met het **regionaal klantenpotentieel**. Dit is een maat voor grootstedelijke problematiek, die samen kan hangen met de psychiatrisch problematiek bij beschermd wonen.
- De maatstaven **oppervlakte land en vast bedrag** geven juist problematiek van kleinere en landelijke gemeenten aan. De maatstaf vast bedrag is op termijn een aandachtspunt, aangezien zeer kleine gemeenten hierdoor een zeer hoog budget per inwoner krijgen. In de eerste jaren van het ingroeipad zorgt dit er wel voor dat kleine gemeenten in ieder geval de kosten van één cliënt kunnen dragen.
- De maatstaf **hoge zorgkosten** is de slechtst uitlegbare maatstaf in het model. Het betreft het aantal mensen met meer dan € 50.000 aan kosten in de Zvw, wat relatief veel ouderen zijn. Deze maatstaf wordt als eerste toegevoegd aan het model omdat hij het landelijke kostenpatroon relatief goed reproduceert, maar beschrijft waarschijnlijk deels een historische component in de kosten. Aangezien het de eerste maatstaf is die aan het model toegevoegd wordt, is hij wel in het model behouden. De handmatige bijstellingen die op algemene gronden uitgevoerd zijn in het model, hebben wel als effect gehad dat het gewicht van de maatstaf verminderd is ten opzichte van het model zonder handmatige bijstellingen.

De verdeling van het budget van dit cluster over de verschillende gemeenten van Nederland is te zien in Figuur 17. Donkerdere kleuren blauw corresponderen met een hoger voorspeld bedrag per inwoner. Het valt op dat gemeenten in het noordoosten van het land relatief hoog uit het model komen en dat daarna enkele gemeenten verspreid over het land een hoog budget per inwoner hebben. Ook de grote steden hebben een relatief hoog budget per inwoner.



Figuur 17 De voorspelling per inwoner van het model beschermd wonen.

Het model scoort redelijk goed op de andere criteria van het beoordelingskader. Wel heeft de verdeling voor beschermd wonen zoals verwacht een lage verklaringsgraad. Dit wordt deels verklaard door de aanwezigheid van een aantal uitschieters 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-Dannenberg en het Expertiseteam – niet gereproduceerd door het model, waardoor afwijkingen ontstaan tussen de instroom en de voorspelling. De lage verklaringsgraad kwantificeert wel de transformatieopgave waarvoor gemeenten staan, en daarmee het belang van een goed ingroeipad.

Het Expertiseteam heeft aangegeven 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.

5.5 Een tweeledig ingroeipad

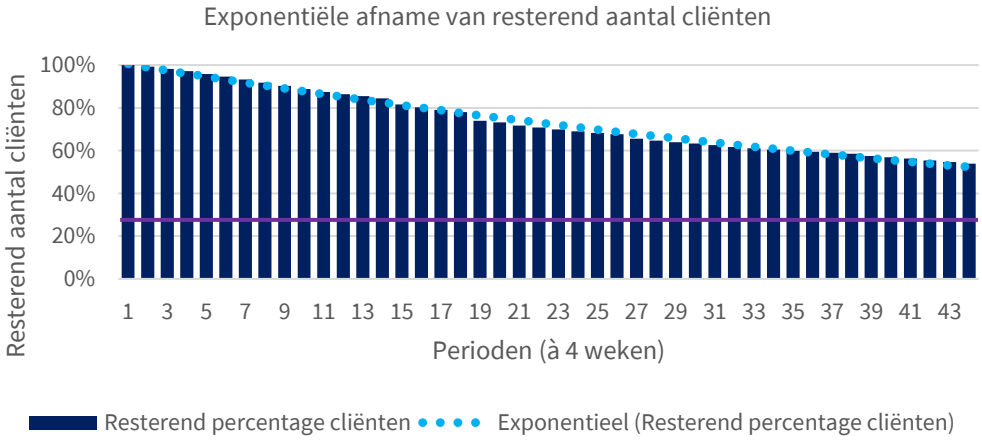
Het Expertiseteam heeft geadviseerd om ondersteuning van bestaande BW-cliënten onder verantwoordelijkheid van de betreffende centrumgemeente te laten blijven. Nieuwe cliënten zullen daarentegen onder verantwoordelijkheid van alle gemeenten vallen.

Het ingroeipad moet met deze beweging rekening houden. Daarnaast moet het ingroeipad de transformatieopgave faciliteren die samenhangt met een andere spreiding van voorzieningen over het land.

Het ingroeipad moet dus 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. Het tempo van dit pad wordt bepaald door de snelheid waarmee cliënten in- en uitstromen. Om die laatste kunnen bepalen is een uitstroomanalyse gedaan: van alle cliënten die op 1 januari 2015 in beschermd wonen zaten, is bekeken wanneer ze uitgestroomd zijn.

De analyse laat zien dat meer cliënten uitstromen naarmate de tijd vordert, maar dat de uitstroom wel steeds langzamer gaat. Dit uitstroomprofiel, weergegeven in Figuur 18, kan het beste beschreven worden met een exponentiële afname.

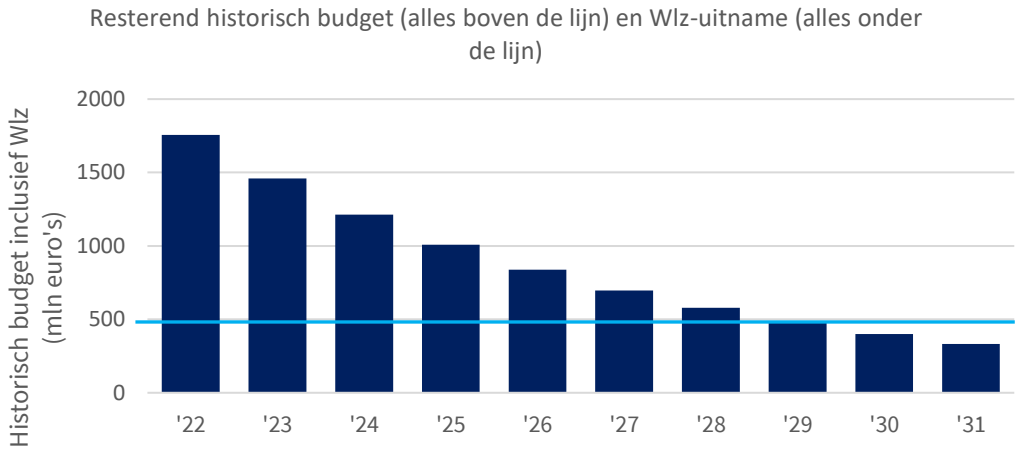


Figuur 18 Feitelijke uitstroom van cliënten cohort 1-1-2015 (donkerblauw) en beste fit daarvan (lichtblauw). De verwachte cliëntgroep die naar de Wlz zal uitstromen is weergegeven met de paarse lijn

Het bovenstaande uitstroomprofiel is financieel vertaald naar een ingroeipad. Het resultaat is weergegeven in Figuur 19, waarin ook de verwacht Wlz-uitname is weergegeven. Voor de

analyse waren data van 3,5 jaar beschikbaar; de resultaten zijn daarom geëxtrapoleerd om ook tot een voorspelling voor de jaren daarna te komen.

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.[31]



Figuur 19 Resterend historisch budget op basis van uitstroom bestaande cliënten.

Ingroeipad binnen en tussen regio's

Het ingroeipad binnen regio's is bepaald op de gemiddelde uitstroom van cliënten. Daarmee sluit het ingroeipad aan op het verwachte tempo van doordecentralisering. Uiteraard zullen er in de praktijk verschillen zijn tussen regio's wat betreft de in- en uitstroom van cliënten. Dat onderstreept het belang van financiële afspraken op regionaal niveau om de door-decentralisatie op een goede manier te laten plaatsvinden.

Daarnaast heeft de doordecentralisatie niet hetzelfde tempo als de transformatie die nodig is om de voorzieningen beschermd wonen beter over het land te spreiden. Voor deze transformatie heeft het Expertisteam een ingroeipad van tien jaar geadviseerd.

Vanwege het bovenstaande wordt een ingroeipad van tien gelijke stappen om de beweging tussen regio's te faciliteren gecombineerd met een ingroeipad van zeven jaar binnen regio's. Op die manier worden beide bewegingen gefaciliteerd.

Evaluatie na drie jaar

Het Expertiseteam heeft geadviseerd om na vier jaar een evaluatie te doen. Aangezien het ingroeipad richting de objectieve verdeling pas in 2022 ingaat, is dit drie jaar na de start van het ingroeipad, wat een goed moment lijkt om ook het te evalueren. Het ingroeipad voor de doordecentralisatie is dan bijna halverwege, en tegen die tijd zijn ook meer jaren aan gegevens beschikbaar, zodat de extrapolatie kan worden getoetst en indien nodig aangescherpt.

[31] De stappen van het ingroeipad staan vast, dus als de groep die onder de Wlz zal vallen groter of kleiner wordt, wordt het ingroeipad korter respectievelijk langer.

Ook kunnen de eerste ervaringen na drie jaar worden gebruikt om het objectieve verdeelmodel aan te scherpen. Dit kan zowel op basis van de analyse die hier gebruikt is (op basis van meer jaren) als op basis van eerste beelden van de kosten.

6 Conclusies en adviezen voor de toekomst

6.1 Conclusies

In deze rapportage is het onderzoek beschreven naar een nieuwe verdeling voor het gemeentefonds, onderdeel sociaal domein. Het onderzoek is conform de opdracht gebaseerd op een regressieanalyse. Dit hoofdstuk vat 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.[32]

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
- het **abonnementstarief Wmo**, door de kosten te corrigeren voor gederfde inkomsten die samenhangen met de verandering van de eigen bijdrage;

[32] 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 maatstavenset. 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.

- 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 dit hoofdstuk 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 zogenoemde 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 Iv3-gegevens. Uit het onderzoek bleek dat het niet mogelijk was om de Iv3-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 en onderbouwde 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 dit type onderzoek. 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 en vervolgens ter toetsing zijn teruggelegd.

Om de betrouwbaarheid van het onderzoek te borgen is uitgegaan van steekproef-gegevens

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 heeft AEF zelf maatstaven geconstrueerd met behulp van CBS-microdata.

Uiteindelijk zijn 89 (varianten) van deze suggesties 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 gemaakt met een regressieanalyse waarin op louter statistische gronden een verdeelmodel is opgebouwd. 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 acht à negen 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 van 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 opgeleverd in de dynamiek van beschermd wonen.

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 wonenvoorzieningen. Dat betekent dat de tranformatieopgave 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 de taak van centrumgemeenten naar alle gemeenten. Dit ingroeipad sluit daarmee optimaal aan bij de doelstellingen van het Expertiseteam.

6.2 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 Iv3-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 vergelijking: ze representeren immers het gemiddelde van de Nederlandse gemeenten, waarbij rekening is

gehouden met de belangrijkste verklarende factoren. Een vergelijking met bedragen uit 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 spelen dan die in het model van belang zijn, dus een dergelijke vergelijking kan 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 als gevolg van de techniek een fikse 'straf' op grote uitschieters, dus de methode gaat inherent uitschieters tegen. Een uitschieter wordt (anders dan in een verschillenanalyse) 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 via generieke maatstaven. Het is dus mogelijk dat er gemeenten zijn met een specifieke situatie die niet beschreven wordt binnen het model, maar die 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 geconstrueerd op gegevens van voor de decentralisaties.

Expliciet doel van het onderzoek was om deze problemen op te lossen en tot een nieuwe verdeling te komen. Als de nieuwe verdeling beter is dan de oude, zijn de herverdeeleffecten die daar het gevolg van zijn een positief effect voor het stelsel: ze leiden immers tot een verdeling die beter aansluit bij de kosten van gemeenten. 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' aan 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 waarvoor het oude model slechter 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 de 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.

Tijdige conclusies bij nieuwe scheefheden die ontstaan ten opzichte van de verdeling

Het sociaal domein blijft voorlopig nog in beweging. Verdeelmodellen zijn gericht op het volgen van langjarige trends. Disruptieve veranderingen kunnen niet worden voorspeld door verdeelmodellen.

Als dit type veranderingen tot een ander kostenpatroon leidt, is het van belang om de verdeling hierop tijdig 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 mogelijke aanzuigende werking van het abonnementstarief Wmo of veranderingen naar aanleiding van de voorgenomen wijzigingen in het jeugdstelsel.[33]

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 herverdeeleffecten 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 verdeling van 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 Iv3-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, wat leidt tot verschillende oplossingsrichtingen.

- Aan de **inkomstenkant** kan dit tekort opgelost worden door terug te vallen op de oorspronkelijk overgehevelde budgetten inclusief toevoegingen en indexaties. De manier waarop met eventuele tekorten omgegaan moet worden is onderwerp van bestuurlijk gesprek, en hangt ook samen met een eventuele aanpassing van de ‘trap-op-trap-af’-systematiek.
- Aan de **kostenkant** zijn verschillende typen informatie nodig. Enerzijds is benodigde financiële informatie slechts beperkt beschikbaar: de vertaling voor jeugd is redelijk goed te maken, maar voor Wmo lopen nieuwe en oude taken door elkaar heen in de Iv3-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 cijfers. Voor de kostenkant moet dus een breder gesprek gevoerd worden, waarin zowel financiën als inhoud betrokken moeten worden.

[33] Kamerbrief 20 maart 2020, Perspectief voor de Jeugd.

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 met de gelijktijdige toename van de doelgroep.

Afbakening van taakvelden

Van enkele taakvelden in de Iv3 is in het onderzoek gebleken dat de afbakening niet logisch is in relatie tot een goede clusterindeling of dat gemeenten hun kosten er niet consistent en vergelijkbaar op boeken. Het gaat om de volgende taken:

- begeleide participatie: de combinatie van WSW, beschut werk en dagbesteding komt niet overeen met de gemeentelijke praktijk.
- schuldhulpverlening, wat beter past bij een participatiegerelateerd taakveld.
- verschillende vormen van vervoer, die nu over verschillende taakvelden zijn verdeeld.

Op basis van het onderzoek is het advies om de indeling van de betreffende taakvelden aan te passen, zodat ze meer consistent zijn met de gemeentelijke praktijk.

Consistentie communicatie over Iv3

Om een goed werkend Iv3-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 dit wel voor verrommeling van de Iv3. Het helpt om de bedoeling van de keuzes die gemaakt zijn in de Iv3-indeling opnieuw helder te maken en op basis daarvan opnieuw een consistente boodschap te formuleren en deze vervolgens zorgvuldig vast te houden.

Actualisatie van de Iv3-toedeling bij gemeenten

Gemeenten willen de Iv3 correct aanleveren, maar vinden de definities ingewikkeld, of worden geconfronteerd met andere zaken die om meer prioriteit vragen. Tegelijkertijd is een Iv3-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.

Ontwikkeling van nieuwe maatstaven

Mogelijkheden voor de ontwikkeling van specifieke maatstaven

Gedurende het onderzoek is uitgebreid de mogelijkheid onderzocht om verschillende maatstaven op te nemen. Voor enkele kostenverhogende factoren waren echter geen gegevens beschikbaar. Wellicht is het mogelijk om deze de komende jaren wel te ontwikkelen. Het gaat om:

- maatstaven die gerelateerd zijn aan schuldenproblematiek, die mogelijk beschikbaar komen doordat er landelijk ingezet wordt op meer inzicht in dit thema

- een maatstaf gerelateerd aan het aantal kinderen met een licht verstandelijke beperking
- een maatstaf die de beschikbaarheid van woningen beschrijft voor beschermd wonen.

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.

Sinds de commissie Dannenberg is benadrukt dat voor succesvolle transformatie voldaan moet worden aan randvoorwaarden om de inhoudelijke transformatie te kunnen ondersteunen. Deze randvoorwaarden 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 laten 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.[34]
- 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 waarvan het expertiseteam is uitgegaan in zijn advies, zou ook nog voor een langer ingroeipad gekozen kunnen worden. Dit bemoeilijkt echter de transformatie in de delen van het land waar nu weinig beschermd wonen is. Er moet dus een

[34] Omdat de stappen vaststaan, duurt het ingroeipad langer of korter als de uitname kleiner respectievelijk groter is dan voorzien.

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) aan 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 verhuis-bewegingen die kwetsbare groepen in bepaalde gemeenten concentreren, zoals bij beschermd wonen het geval is.

Om die reden 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 ten behoeve van 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: de analyse maakt 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 goede kostenregeling is een belangrijk ingrediënt om de balans mogelijk te maken tussen enerzijds de ambulantisering en nadruk op de lokale oplossing waar dat kan, versus 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 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 is gevestigd, als die hiervoor voldoende is toegerust.

Voor de gemeenten waarin deze instellingen zijn gevestigd kan dit een aanzienlijk bedrag betreffen, maar in vergelijking met het landelijke budget beschermd wonen is de financiële omvang zeer beperkt. Er zijn verschillende keuzes mogelijk voor een financierings-arrangement. Wij adviseren gezien de omvang van het totale budget een optie te kiezen waarbij de gemeenten waarin de landelijke specialistische instellingen is gevestigd 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 op diepgaandere analyses dan gebruikelijk in de historie van verdeelmodellen voor het gemeentefonds.

Beschermd wonen is echter volop in beweging en ook de kwaliteit van gegevens wordt steeds beter. Om die reden is het van belang om de ontwikkelingen scherp te volgen, en tijdig bij te sturen wanneer nodig. Het expertiseteam heeft deze noodzaak ook benadrukt, en heeft geadviseerd om na vier jaar te evalueren, wat in 2025 is. Dat 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 is gedaan, 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.[35] 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 probleem.

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.

[35] 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 14 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 15 Samenstelling begeleidingscommissie Wmo/jeugd

Naam	Organisatie
Onno IJsselsteijn Hans Nieuwland	Ministerie van BZK
Bert van der Wees	Ministerie van Financiën

Naam	Organisatie
Marjolein van Hintum Suzanne van der Jagt Marten Heikoop	Ministerie van VWS, Directie Maatschappelijke Ondersteuning
Michelle van der Veeken	Ministerie van VWS, Directie Jeugd
Ton Jacobs Karin Austmann	Vereniging van Nederlandse Gemeenten, financiële verhoudingen
Miriam Kettani	Vereniging van 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 16 Samenstelling begeleidingscommissie participatie

Naam	Organisatie
Hans Nieuwland Linda Kwak	Ministerie van Binnenlandse Zaken
Bert van der Wees	Ministerie van Financiën
Jabco Vreugdenhil	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Karin Austmann	Vereniging van Nederlandse Gemeenten, financiële verhoudingen
Gert-Jan Bakker	Vereniging van Nederlandse Gemeenten, participatie
Bart Leurs	Raad voor het Openbaar Bestuur

Naam	Organisatie
Jos Huijts	Divosa
Gert-Jan Stulp	Gemeente Het Hogeland
Jeroen van Bockel	G4 (gemeente Den Haag)
Rob Vorstenbosch	Gemeente Sint-Michielsgestel/ GR WSD
Marjolein van Scheppingen	Gemeente 's-Hertogenbosch
Geert Luinstra	Gemeente Leeuwarden

A.4 Gremia waar we het onderzoek toegelicht hebben

Tabel 17 Gremia waarin het onderzoek is toegelicht

Gremium	Datum
Vereniging van Nederlandse Gemeenten bestuurlijke kopgroep	3-4-2019/ 5-8-2019/ 9-10-2019/ 8-11-2019/ 13-12-2019
Vereniging van Nederlandse Gemeenten klankbordgroep sociaal domein	5-4-2019/ 14-6-2019/ 13-9-2019/ 8-11-2019
Overleg Staatssecretaris Volksgezondheid, Welzijn en Sport & Wethouders beschermd wonen	5-4-2019
Vereniging van Nederlandse Gemeenten expertgroep	17-4-2019/9-10-2019
Financieel Platform Divosa	7-5-2019/ 24-9-2019
Bijeenkomst voor leden van Federatie Opvang	21-5-2019
Regiodagen Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	27-6-2019/ 2-7-2019/ 4-7-2019
Vier grote gemeenten G4	13-8-2019/ 5-12-2019
Vereniging van Nederlandse Gemeenten 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	26-9-2019
Vereniging van Nederlandse Gemeenten Commissie Zorg, Jeugd en Onderwijs	11-10-2019

Gremium	Datum
Vereniging van Nederlandse Gemeenten werkgroep GGZ	15-10-2019
Vereniging van Nederlandse Gemeenten Congres Gemeentefinanciën	25-11-2019
Vereniging van Nederlandse Gemeenten Bijzondere Algemene Ledenvergadering	29-11-2019

B Beoordelingskader voor de verdeling

Hieronder is het beoordelingskader weergegeven 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 18 Het beoordelingskader voor de verdeling

Onderwerpen	Criteria
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	– 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
Uitlegbaarheid De uitlegbaarheid van de verdeling is een belangrijke randvoorwaarde voor draagvlak	– Van de methode – Van de clusterindeling – Plausibel verband op niveau van maatstaven en gewichten – Van uitkomsten voor vergelijkbare gemeenten – Van uitschieters – Reproduceerbaarheid
Vereenvoudiging Een belangrijke aanleiding voor de kritiek op het gemeentefonds in de afgelopen jaren was de complexiteit	– Aantal maatstaven (harmonisatie met perceel I) – Type maatstaven (bijv. ingewikkelde definities of formules in maatstaven) en meetbaarheid – Kosten voor het onderhoud van de verdeling
Betrouwbaarheid onderzoek Naast de uitkomst van het onderzoek is ook de zorgvuldigheid van het onderzoeksproces zelf een vereiste	– 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

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 – Beweging van individuele naar collectieve voorzieningen – Mogelijkheid om specifieke middelen te volgen

Onderstaand hebben wij een korte toelichting en reflectie opgenomen op deze criteria.

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 oude 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.
- **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 perceel I 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.

C Taken en financieringsstromen in het sociaal domein

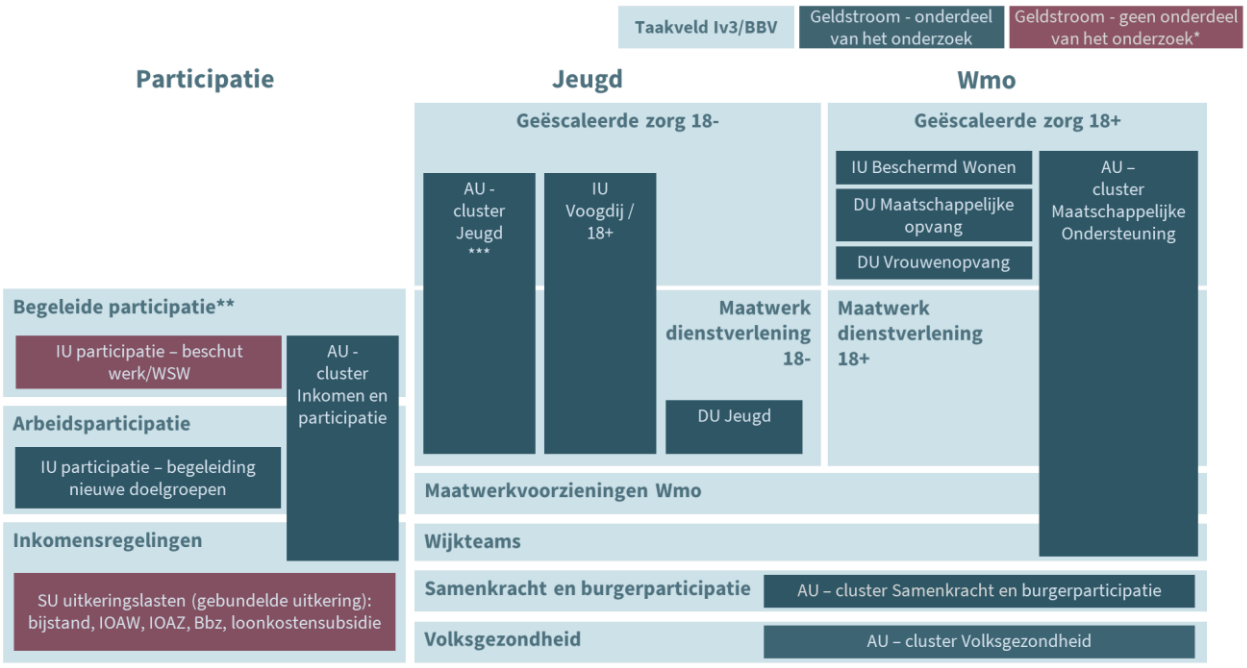
Binnen het sociaal domein worden diverse taakvelden onderscheiden, met de volgende hoofdelementen.[36]

- **Samenkracht en burgerparticipatie**: dit zijn taken die gericht zijn op het bevorderen van sociale samenhang en participatie, zoals buurthuizen, mantelzorg, en noodopvang voor vluchtelingen.
- **Wijkteams**: veel gemeenten organiseren taken rondom preventie, cliëntondersteuning en toegang tot eerste- en tweedelijns voorzieningen in wijkteams. De kosten voor deze taken vallen overigens ook onder dit taakveld als de gemeente dit op een andere manier dan via een wijkteam georganiseerd heeft.
- **Inkomensregelingen**: dit gaat om de uitvoering van inkomensvoorzieningen (zoals apparaatskosten voor de verstrekking van uitkeringen) en gemeentelijk minimabeleid.
- **Begeleide participatie**: hieronder vallen vormen van participatie die in beginsel niet gericht zijn op de doorstroom naar betaalde arbeid. Het gaat bijvoorbeeld om beschut werken, sociale werkvoorziening en dagbesteding.
- **Arbeidsparticipatie**: deze activiteiten zijn gericht op ondersteuning bij doorstroom naar betaalde arbeid, bijvoorbeeld door middel van re-integratietrajecten of jobcoaches.
- **Maatwerkvoorzieningen Wmo**: dit zijn materiële voorzieningen voor mensen met een fysieke beperking, zoals woningaanpassingen, rolstoelen, en scootmobielen.
- **Maatwerkdienstverlening 18-**: hieronder vallen diverse vormen van jeugdhulp zoals jeugd- en opvoedhulp, jeugd-GGZ, jeugdzorg aan verstandelijk beperkten en gesloten jeugdhulp. Met de voorgenomen wijziging in het woonplaatsbeginsel gaat veranderen welke gemeente financieel verantwoordelijk is voor jongeren onder voogdij of boven de 18.
- **Maatwerkdienstverlening 18+**: dit is ambulante ondersteuning aan cliënten met een beperking, zoals individueel vervoer en huishoudelijke hulp. Een belangrijke wijziging met invloed op de kosten voor gemeenten is de invoering van het Wmo abonnementstarief.
- **Geëscaleerde zorg 18-**: taken als jeugdbescherming, jeugdreclassering, en opvang bij huiselijk geweld (voor zover het jongeren betreft) vallen hieronder.
- **Geëscaleerde zorg 18+**: voor Beschermd Wonen, Maatschappelijke Opvang en Vrouwenopvang zijn centrumgemeenten verantwoordelijk. Alle gemeenten hebben taken op het gebied van de inloopfunctie GGZ en maatwerkdienstverlening- en voorzieningen bij opvang.
- **Volksgezondheid**: deze activiteiten richten zich op het beschermen van de gemeentelijke bevolking als geheel. Het gaat dan bijvoorbeeld om preventieprogramma's,

[36] De hier gevolgde definities zijn conform het Besluit Begroting Verantwoording, die gebruikt worden voor de Informatie voor Derden (Iv3).

infectieziektenbestrijding en vaccinaties. Veel taken worden uitgevoerd door instanties als de GGD, Centra voor Jeugd en Gezin en consultatiebureaus.

Niet alle taken en financieringsstromen zijn onderdeel van dit onderzoek. In deze bijlage wordt weergegeven welke van de huidige financieringsstromen onderdeel zijn van dit onderzoek, en hoe die zich verhouden tot taakvelden (conform het Besluit Begroting Verantwoording) 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.



* In verband met leesbaarheid zijn niet alle DU's, IU's en SU's die geen onderdeel vormen van het onderzoek opgenomen. Een volledig overzicht van uitkeringen waarvoor in het kader van dit onderzoek gecorrigeerd wordt, is opgenomen in hoofdstuk 9 van de uitgebreide onderzoeksverantwoording.
** Dagbesteding valt onder taakveld Begeleide participatie, maar de wettelijke basis is de Wmo
*** Met het jeugdbudget zijn ook budgetten voor de toegangstaken van bureau jeugdzorg overgeheveld die dus verband houden met wijkteams.

Figuur 20 Verhoudingen huidige financieringsstromen tot taakvelden

D Beoordelingskader voor de clusterindeling

Hieronder is het beoordelingskader voor de clusterindeling weergegeven zoals 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 19 Het beoordelingskader voor de clusterindeling

Onderwerp	Criteria
Stabiele en eenduidige verdeling mogelijk	– Eenduidige toedeling van kosten aan clusters mogelijk – Stabiele uitkomsten van de regressie die goed aansluiten op de kosten van gemeenten
Voor fondsbeheerders bruikbaar	– Faciliteert monitoring van de verdeling – Tegemoetkomend aan bestuurlijke wensen om deelbudgetten te volgen – Sluit aan op een werkbare Iv3-indeling
Ondersteunend aan de uitlegbaarheid van de verdeling	– 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	– 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 geadministreerd worden, en bij voorkeur ook op Iv3.
- **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 uitgaven 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 sociale 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 Iv3-indeling.** Voor monitoring is ook inzicht in de uitgaven behorend bij het cluster nodig. Dat betekent dat de clusterindeling aan moet sluiten op een Iv3-indeling. Als het nodig is om hiervoor de Iv3-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 sociale 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 oude 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 draag 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 uitgaven. 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 uitgaven die eraan gerelateerd zijn, en afwijkingen in kaart te brengen. Ook zonder te kijken naar het verdeelmodel is het echter mogelijk om de uitgaven over meerdere jaren met elkaar te vergelijken. Dit criterium roept dus de vraag op wat deze werkwijze zou toevoegen aan een vergelijking met de uitgaven 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 sociale domein.

- **Toekomstbestendig.** Op dit moment zijn er veel discussies gaande in het sociale 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.

E De clusterindeling

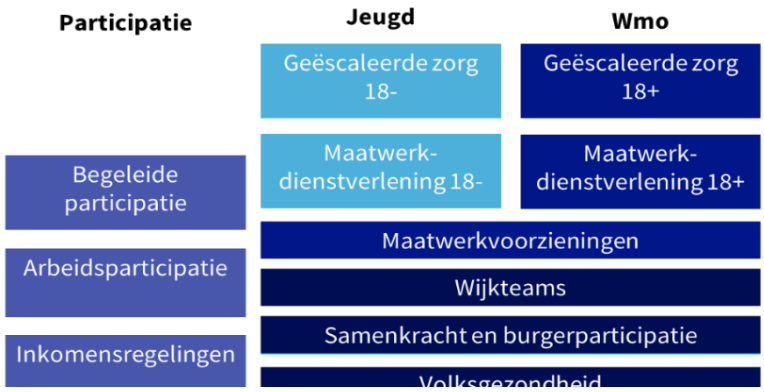
In de gekozen clusterindeling worden de sociale basisvoorzieningen integraal verdeeld, en worden voor de andere onderdelen de domeinen gesplitst. Meer concreet betekent dit de volgende clusterindeling:

Tabel 20 De clusterindeling

Cluster	Omvat
Sociale basisvoorzieningen	Taakvelden volksgezondheid, wijkteams, samenkracht en burgerparticipatie.
Individuele voorzieningen jeugd	Taakvelden maatwerkdienstverlening 18- en geëscaleerde zorg 18-.
Individuele voorzieningen Wmo	Taakvelden maatwerkvoorzieningen Wmo, maatwerk-dienstverlening 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. De budgetten voor beschermd wonen worden verdeeld in een aparte analyse, waarvan de resultaten nadien indien gewenst toegevoegd kunnen worden aan het cluster individuele voorzieningen Wmo.

Ten opzichte van de BBV-indeling in taakvelden (zie Bijlage C voor een omschrijving), zijn schuldhulpverlening en dagbesteding van cluster verplaatst. Verder sluit de clusterindeling aan op de Iv3-indeling. In Figuur 21 is deze clusterindeling visueel weergegeven, waarbij de kleur van een blokje aangeeft onder welk cluster het betreffende taakveld valt.



Figuur 21 Visuele weergave van de gekozen clusterindeling

F Steekproef van gemeenten

De gegevens van onderstaande 91 gemeenten hebben de basis gevormd voor het model.

Aalten	Brunssum	Kampen	Oldebroek	Staphorst	Zundert
Almere	Bunschoten	Kapelle	Opsterland	Texel	
Alphen aan den Rijn	De Fryske Marren	Kerkrade	Oudewater	Tilburg	
Amstelveen	Delft	Koggenland	Pekela	Urk	
Amsterdam	Dordrecht	Landgraaf	Purmerend	Utrecht	
Apeldoorn	Ede	Lansingerland	Renkum	Utrechtse Heuvelrug	
Appingedam	Eijsden-Margraten	Leeuwarden	Roosendaal	Veldhoven	
Arnhem	Eindhoven	Medemblik	Rotterdam	Venlo	
Asten	Emmen	Midden-Delfland	Schagen	Vlaardingen	
Barneveld	Enschede	Mill en Sint Hubert	Schiermonnikoog	Vlissingen	
Berg en Dal	Ermelo	Moerdijk	Schouwen-Duiveland	West Maas en Waal	
Bergen op Zoom	Gouda	Montfoort	's-Gravenhage	Westerveld	
Berkelland	Groningen	Nieuwegein	's-Hertogenbosch	Woensdrecht	
Bladel	Hardenberg	Nieuwkoop	Sliedrecht	Wormerland	
Bloemendaal	Heerlen	Noordenveld	Sluis	Woudenberg	
Breda	Hellevoetsluis	Oirschot	Smallingerland	Zoetermeer	
Brielle	Hilversum	Oisterwijk	Stadskanaal	Zoeterwoude	
Brummen	Huizen	Oldambt	Steenwijkerland	Zwolle	

G Afwegingskader voor maatstaven

Onderstaand is het afwegingskader voor de maatstaven samengevat in een tabel. Op de daarop volgende pagina's is het afwegingskader en de toelichting op de criteria opgenomen. Het afwegingskader is opgesteld in samenspraak met de stuurgroep en de begeleidingscommissies, zodat de criteria die zijn opgenomen dekkend zijn en de relevantie ervan breed onderkend wordt.

Tabel 21 Het afwegingskader voor de maatstaven

Onderwerp	Criteria
Mate waarin de maatstaf voldoet aan de Fvw De eisen van de Fvw hebben ook betrekking op individuele maatstaven in de verdeling	– 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
Uitlegbaarheid en eenvoud De maatstaf moet uitlegbaar en begrijpelijk zijn, en een niet te klein bedrag verdelen	– Inhoudelijke uitlegbaarheid van de maatstaf en het gewicht – Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie – Bedrag dat met de maatstaf verdeeld wordt
Technische randvoorwaarden De maatstaven moeten betrouwbaar zijn zonder tot hoge kosten voor onderhoud te leiden	– 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.
- **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.

H Regressie en handmatige bijstellingen

Waarom doen we een regressieanalyse?

Een verdeling voor het gemeentefonds moet **kostengeoriënteerd** zijn. Dat betekent dat de verdeling de kosten van gemeenten moet volgen voor zover deze te verklaren zijn met objectieve factoren. Eerder is een onderzoek uitgevoerd om te bepalen welke methode hier het beste voor geschikt was. Op basis hiervan is geadviseerd om een regressie te gebruiken, omdat dit de gebruikelijke statistische methode is om de best passende verdeling te zoeken. Daar werd echter wel bij opgemerkt dat het van belang was om deze methode met verstand toe te passen.

Wat moet ik me voorstellen bij 'regressie met verstand'?

Een regressieanalyse is een algoritme dat getalsmatig de best passende uitkomst geeft: de verdeling die het beste op de huidige kosten past. Uit een regressieanalyse kunnen echter ook uitkomsten komen die in de context van verdeelmodellen onwenselijk zijn. Daarom hebben we in het onderzoek enkele iteraties ingebouwd waarin handmatige bijstellingen van de regressie mogelijk zijn. Deze worden steeds gedaan in samenspraak met de begeleidingscommissies en de stuurgroep. In deze bijlage wordt deze werkwijze toegelicht. [37]

H.1 Technische basis van de regressieanalyse

Hier beschrijven we kort de technische stappen in de regressieanalyse.

Hoe doen we de regressie?

Voor een valide regressie is het in dit geval verstandig dat de kosten en maatstaven geschaald worden naar het aantal inwoners (of het aantal jeugdigen voor het cluster individuele voorzieningen jeugd), zodat getallen goed vergelijkbaar zijn[38]. De regressie wordt dus uitgevoerd op bedragen per inwoner of jeugdige. De schaalfactor heeft in het uiteindelijke verdeelmodel de rol van een maatstaf.

In de stuurgroep hebben we afgestemd dat we de regressie in beginsel doen via een *forward stepwise methode*, waarin stapsgewijs steeds de maatstaf toegevoegd wordt die ten opzichte van de bestaande set maatstaven het model het meeste verbetert.

- Aan het begin van de analyse zijn er afhankelijk van het cluster ongeveer 50 maatstaven beschikbaar om de kosten mee te voorspellen. Daarin zoekt de computer de maatstaf die het beste op de gegevens past. Die wordt toegevoegd aan het model.

[37] Deze bijlage is een bewerking van het document dat met de nieuwsbrief van november gepubliceerd is om belangstellenden te informeren over de methode.

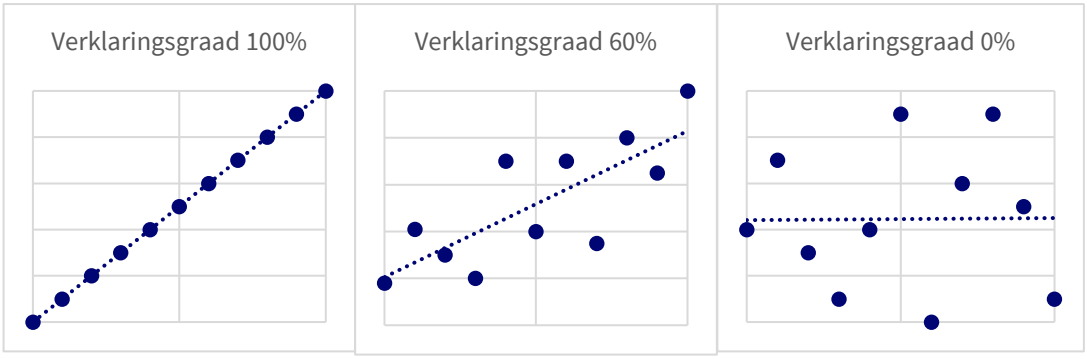
[38] In technische termen moet de verdeling homoskedastisch zijn, wat inhoudt dat de variantie van de gegevens overal even groot is.

- In de volgende stap zoekt de computer in de overgebleven 49 maatstaven welke maatstaf *in combinatie met de al toegevoegde maatstaf* de kosten het beste verklaart. Die wordt als tweede toegevoegd aan het model.
- Daarna zoekt de computer in de 48 overgebleven maatstaven welke de kosten in combinatie met de twee reeds toegevoegde maatstaven het beste verklaart, en zo verder.

In iedere stap worden de gewichten (de bedragen per eenheid) van de eerder gekozen maatstaven helemaal opnieuw bepaald. Het is dus mogelijk dat een maatstaf die in eerste instantie met een groot gewicht in het model kwam in een latere stap een (veel) kleiner gewicht krijgt. Het voordeel van het stapsgewijs opbouwen van het model, is dat je in iedere volgende stap kan volgen hoe de verhouding van de maatstaven verandert.

Hoe bepalen we wat het best passende model is?

In de statistiek wordt de verklaringsgraad[39] (ook wel: r^2) gebruikt om te bepalen hoe passend een model is. Als het model perfect op de data past, geldt r^2=100%. Als het helemaal niks verklaart, geldt r^2=0%. Dit is te zien in Figuur 22.



Figuur 22 Visuele weergave van verschillende verklaringsgraden

De verklaringsgraad is dus een maat voor de zeggingskracht van (een combinatie van) maatstaven. De verdeelmodellen in het sociale domein uit 2013 en 2014 hadden toen ze gemaakt werden een verklaringsgraad variërend van ca 60% tot 80%.

Wanneer stoppen we met maatstaven toevoegen?

Naarmate je meer maatstaven toevoegt neemt de verklaringsgraad altijd toe. Per extra maatstaf wordt de toename wel steeds kleiner. Als je te veel maatstaven toevoegt dan beschrijft het model naast “echte” verbanden ook toevalligheden uit de gegevens. Voor gemeenten buiten de steekproef zal het model dan minder goed passen. Dit staat bekend als *overfitting*. Dit gebeurt vooral bij maatstaven die slechts een kleine toename in de verklaringsgraad veroorzaken.

Om te bepalen wanneer je moet stoppen met het toevoegen van maatstaven om dat te voorkomen, is er een maat nodig waarmee de toename in r^2 afgewogen kan worden tegen de toename in het aantal maatstaven. Daarvoor gebruiken we het Akaike information criterion (AIC). Hierin wordt naast een toename in verklaringsgraad ook een ‘straf’ meegewogen voor iedere extra maatstaf.

[39] 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.

De AIC wordt groter of kleiner als je een maatstaf toevoegt. Als de AIC fors kleiner wordt, heeft een maatstaf veel toegevoegde waarde. Als hij groter wordt, moet je de maatstaf niet meer toevoegen. Daar tussenin zit een grijs gebied. We bepalen in de begeleidingscommissies en stuurgroep wat dit betekent voor het al of niet opnemen van deze maatstaven. Deze afweging wordt gemaakt aan de hand van het beoordelingskader.

Hoe gaat het model om met maatstaven die erg op elkaar lijken?

Als twee maatstaven erg op elkaar lijken, kan het voorkomen dat beide maatstaven worden toegevoegd, maar op een manier dat ze elkaar gedeeltelijk opheffen: één maatstaf met een negatief gewicht, en een andere maatstaf met een extra groot positief gewicht. Een dergelijke uitkomst is niet plausibel, en het is onwaarschijnlijk dat het resulterende model de dynamiek van de kosten op een goede manier weergeeft. Daarom is het van belang dat er goed gekeken wordt naar de plausibiliteit van het model. Dit doen we samen met de begeleidingscommissies en de stuurgroep.

H.2 Zoektocht naar het beste model

Het doel is om het beste model te vinden. Hieronder beschrijven we wat voor stappen daarvoor nodig zijn naast de regressieanalyse.

Is het model dat uit de regressie komt het beste model?

Het model dat uit de regressie komt, is het *best passende* model. Dat is echter niet hetzelfde als het *beste* model. In het beoordelingskader zijn 22 criteria opgenomen. De mate van passendheid is slechts één van deze criteria (kostenoriëntatie). Voor het *beste* model zijn echter *alle* criteria van belang.

Hoe kunnen we rekening houden met de andere criteria in het beoordelingskader?

Het criterium van kostenoriëntatie kan kwantitatief uitgedrukt worden in de verklaringsgraad. Ook een deel van de andere criteria kan kwantitatief getoetst worden. Voor de meeste criteria geldt echter dat de duiding en weging ervan kwalitatief is. Zo is het mogelijk dat een maatstaf slecht uitlegbaar is of niet samenhangt met de dynamiek van de kosten.

Naar aanleiding van de andere criteria kan gekozen worden voor een handmatige bijstelling van de regressie. In dat geval wordt met een regressieanalyse gezocht naar het best passende model binnen de gestelde randvoorwaarden.

Wat voor handmatige bijstellingen zijn er mogelijk?

Er zijn verschillende handmatige bijstellingen mogelijk binnen een regressieanalyse.

- Het is mogelijk om een maatstaf verplicht in het model op te nemen, als hier goede inhoudelijke redenen voor zijn.
- Het gewicht van een maatstaf kan gemaximeerd worden, bijvoorbeeld omdat het wegens prikkelwerking of uitlegbaarheid niet wenselijk is dat het gewicht te hoog wordt. Het gewicht kan ook op nul gesteld worden, wat betekent dat de maatstaf niet opgenomen wordt in het model.
- Er kunnen maatstaven gecombineerd worden, bijvoorbeeld omdat dit plausibeler is of omdat verschillende gewichten van bepaalde maatstaven tot een negatieve prikkel zouden kunnen leiden (bijvoorbeeld: loonkostensubsidie en bijstand).

Op voorhand is niet duidelijk wat een dergelijke bijstelling betekent voor hoe goed het model is. Op de kwalitatieve onderdelen van het beoordelingskader kan deze inschatting wel gemaakt worden, maar de kwantitatieve aspecten, zoals de mate van passendheid, moeten via een berekening in beeld gebracht worden. Daarom bespreken we in de begeleidingscommissies en de stuurgroep welke varianten voor een volgende bijeenkomst uitgewerkt moeten worden.

Na deze uitwerking kunnen de varianten op alle criteria in het beoordelingskader met elkaar vergeleken worden, en kunnen eventueel nieuwe varianten geformuleerd worden. Dit is dus een iteratief proces waar we drie bijeenkomsten (oktober, november, december) voor ingepland hebben.

Wat betekent een handmatige bijstelling voor de validiteit van de regressie?

Bij een handmatige bijstelling wordt nog steeds een regressie uitgevoerd, alleen wordt deze uitgevoerd binnen de gestelde randvoorwaarden. Dit geeft weliswaar niet het *best passende* model, maar mogelijk wel een *beter* model ten opzicht van het beoordelingskader. Wiskundig gezien is er niets op tegen om een regressie binnen randvoorwaarden uit te voeren, zolang er beargumenteerd wordt waarom varianten uitgewerkt worden.

Hoe beoordelen we handmatige bijstellingen?

Handmatige bijstellingen worden beoordeeld door het resultaat te vergelijken met het basismodel zonder handmatige bijstellingen. We maken van alle relevante criteria uit het beoordelingskader inzichtelijk hoe de verschillende varianten erop scoren. Op die manier kunnen de varianten op alle aspecten met elkaar vergeleken worden, en kunnen de voor- en nadelen op een goede manier tegen elkaar afgewogen worden.

Hoe bepalen we het beste model?

Het beste model is de variant die op de gecombineerde criteria van het beoordelingskader het beste scoort. Daarbij zullen bepaalde criteria afhankelijk van het perspectief meer of minder belangrijk worden gevonden. De weging moet dus in gesprek plaatsvinden, waarbij het van belang is dat alle perspectieven op een gebalanceerde manier vertegenwoordigd worden.

Hoe valideren we de modellen?

We hebben drie manieren om de modellen te valideren:

- We onderzoeken of de modellen in andere jaren ook goed werken.
- Om te beoordelen of we teveel maatstaven hebben toegevoegd, toetsen we wat er gebeurt als we de steekproef kleiner maken. Als dat heel andere uitkomsten oplevert, is het model waarschijnlijk niet geldig voor gemeenten buiten de steekproef.
- Tot slot controleren we of de steekproef niet te bepalend is geweest in de regressie door het model te vergelijken met de Iv3-gegevens. In de praktijk blijkt dat het resultaat van deze validatie sterk beïnvloed wordt door enkele uitschieters. De stuurgroep heeft daarom besloten dat deze alleen ‘door de oogharen’ bezien moet worden.

Wat doen we met uitschieters?

Statistisch gezien zullen in ieder model uitschieters zitten: niet alles is immers te verklaren met objectieve factoren. Specifiek voor het gemeentefonds geldt dat gemeenten beleidsvrijheid hebben, en dat verschillende keuzes tot verschillende kostenniveaus kunnen leiden. Tot slot kunnen gemeenten door een toevalligheid afwijken. Ook twee gemeenten met dezelfde kenmerken en dezelfde beleidskeuzes zullen niet elk jaar dezelfde kosten hebben,

bijvoorbeeld wanneer er één door een toevalligheid een jaar met relatief weinig zorgvragen heeft.

In het onderzoek proberen we uitschieters zo goed mogelijk te verklaren. Daarvoor voeren we een aantal stappen uit:

- We doen een extra controle op de basisgegevens voor de kosten, om te verifiëren dat hier geen onvolkomenheden in zitten;
- We hebben in het proces verdiepende vragen gesteld bij afwijkende uitgaven. Voor een aantal gemeenten kennen we daardoor de achtergrond van een afwijking;
- We toetsen, in samenspraak met BZK, kwalitatief of uitschieters factoren met elkaar gemeen hebben. Op die manier wordt een extra toets ingebouwd of er mogelijk maatstaven ontbreken in de maatstavenset.

Ondanks deze stappen zullen echter ook gemeenten zijn waar geen duidelijke verklaring voorhanden is, bijvoorbeeld omdat het een toevalligheid betreft, omdat het niet objectief te verklaren is, of omdat de gemeente zelf ook onvoldoende zicht heeft op de oorzaken van het kostenniveau[40].

Uitschieters zijn alleen binnen het model op te lossen als ze verklaard kunnen worden door objectieve factoren. De laatste toets – of de uitschieters iets met elkaar gemeen hebben – is daarom van belang. Mochten hier gedeelde eigenschappen uit komen, dan kan dat aanleiding zijn om, in overleg met begeleidingscommissies en stuurgroep, extra maatstaven op te nemen in de maatstavenset. Afwijkingen die niet objectief te verklaren zijn, kunnen echter niet in het model opgelost worden. Daarvoor moet bestuurlijk bezien worden of een andere oplossing nodig en passend is.

H.3 Het eindresultaat

Uit de verschillende varianten wordt een voorkeursmodel gekozen.

Hoe beoordelen we het uiteindelijke model?

Het uiteindelijke model (de beste variant) wordt vergeleken met de oude verdeling. Dat gebeurt aan de hand van het beoordelingskader, waarbij de nieuwe en de oude verdelingen op de verschillende criteria met elkaar vergeleken worden. Op die manier kan vastgesteld worden of de nieuwe verdeling beter is dan de oude.

Hoe pakt het model uit voor specifieke doorsnedes van soorten gemeenten?

In het beoordelen van de uitkomsten van de analyse wordt vaak gekeken naar specifieke doorsneden van gemeenten, zoals bijvoorbeeld grootteklassen, of gemeenten met andere specifieke kenmerken. Als die doorsnedes samenhangen met een exogeen kenmerk van gemeenten (denk aan het aantal ouderen) voegt de doorsnede niets toe ten opzichte van de analyse waarin het betreffende kenmerk al als maatstaf is opgevoerd. Als uit die analyse geen verband is gebleken, moet de conclusie zijn dat de betreffende doorsnede geen statistisch relevante informatie toevoegt.

Ten opzichte van de fijnmazige manier waarop de regressieanalyse is gedaan is het werken met doorsneden als een zeer grove methode te kenschetsen. Conclusies uit een analyse van

[40] Dit speelt bij verschillende gemeenten in het sociaal domein, zoals ook blijkt uit de rapportages van de Visitatiecommissie Financiële Beheersbaarheid Sociaal Domein.

gemiddelde uitkomsten per klasse van gemeenten zijn zeer gevoelig voor enkele uitschieters en voor de exacte afbakening van de klasse. Ook is het – anders dan in regressieanalyses waarin specifieke validaties mogelijk zijn – slechts beperkt mogelijk om te toetsen of er geen sprake is van 'overfitting', *confirmation bias* en/of het verklaren van ruis.

Hoe zit het dan met herverdeeleffecten?

Herverdeeleffecten – verschillen tussen het oude en het nieuwe model – zijn een uitvloeisel van de nieuwe verdeling. Ze spelen geen rol in het onderzoek naar hoe de nieuwe verdeling eruit moet zien, de verdeling wordt immers gebaseerd op feitelijke kosten van gemeenten. Ze zijn uiteraard wel van belang voor het ingroeipad van de oude naar de nieuwe verdeling.