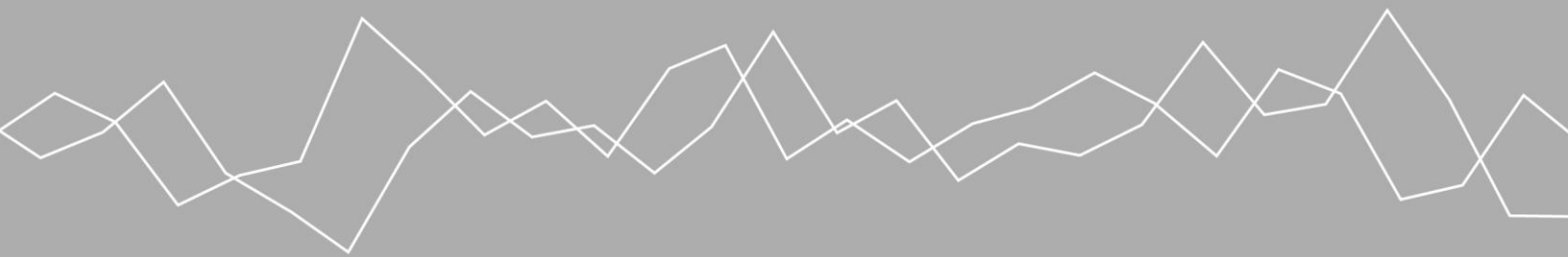


De optimale verdeelsystematiek voor het
sociaal domein in het Gemeentefonds



Amsterdam, december 2018
In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

De optimale verdeelsystematiek voor het sociaal domein in het Gemeentefonds

Caren Tempelman (SEO)
Sandra Vriend (SEO)
Roderik Ponds (Atlas voor gemeenten)
Rutger Zwart (Atlas voor gemeenten)
Lucy Kok (SEO)
Gerard Marlet (Atlas voor gemeenten)



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winst-oogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2018-112

ISBN 978-90-6733-866-0

Informatie & Disclaimer

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2018 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl

Samenvatting

Dit onderzoek bekijkt mogelijke methoden om de budgetten voor het sociaal domein in het gemeentefonds over gemeenten te verdelen. De voor- en nadelen van al die methoden zijn systematisch geanalyseerd met een beoordelingskader. Op basis daarvan is op korte termijn een regressieanalyse op gemeentelijke uitgaven de meest wenselijke techniek.

Gemeenten ontvangen middelen uit het gemeentefonds om taken te bekostigen die het Rijk heeft opgedragen (medebewind) of om uitvoering te geven aan autonoom beleid. Voor de verdeling van de middelen in het gemeentefonds wordt gebruikgemaakt van de zogenoemde verschillenanalyse. Vanaf 2015 is ongeveer 10 miljard euro aan het gemeentefonds toegevoegd voor de uitvoering van de gedecentraliseerde taken in het sociaal domein (Jeugdwet, Wmo 2015 en Participatie-wet). Vanwege de inhoudelijke samenhang tussen oude en nieuwe taken wordt beoogd om per 2021 een integrale nieuwe verdeling te hanteren voor het sociaal domein. De vraag rijst of een verschillenanalyse de meest passende methode is voor het sociaal domein.

In dit onderzoek is op basis van literatuurstudie en interviews gekeken naar de mogelijke methoden en technieken om de gemeentelijke budgetten voor het sociaal domein in het gemeentefonds op objectieve wijze vast te stellen. De voor- en nadelen van al die methoden zijn systematisch geanalyseerd met een beoordelingskader met – voor dergelijk onderzoek gangbare – criteria. De meest wenselijke techniek:

- moet **praktisch uitvoerbaar** zijn; de benodigde gegevens moeten beschikbaar, betrouwbaar en periodiek te actualiseren zijn, en de systematiek moet zonder onoverkomelijke kosten en administratieve lasten uit te voeren zijn.
- is **wetenschappelijk verantwoord** waardoor de onderzochte verbanden methodologisch goed onderbouwd zijn en de uitkomsten betrouwbaar en door derden reproduceerbaar, en;
- leidt tot uitkomsten die **bestuurlijk acceptabel** zijn, dat wil zeggen dat de methode leidt tot een goede (kostengeoriënteerde) verdeling van middelen, tot een globale uitkomst die stabiel/voorspelbaar en voldoende dynamisch is, geen ongewenste prikkels bevat en de beoogde transformatie in het sociaal domein ondersteunt.

Er zijn vijf methoden beoordeeld die praktisch uitvoerbaar zijn

De volgende vijf methoden zijn praktisch uitvoerbaar:

1. een *historische verdeling* waarbij de budgetten van gemeenten worden bepaald door uitgaven of zorggebruik in het verleden;
2. een *verschillenanalyse* waarin op kwalitatieve en kwantitatieve wijze verklaringen worden gezocht voor de relatief hoge en lage noodzakelijke uitgaven van (een steekproef van) gemeenten;
3. een *regressieanalyse* waarmee de *uitgaven van gemeenten* worden verklaard uit objectieve kenmerken;
4. een *regressieanalyse* waarmee het *individuele voorzieningengebruik* wordt verklaard uit objectieve kenmerken, en waaraan vervolgens een gemiddelde prijs per gebruiker wordt gekoppeld;
5. een *verdeling op basis van klantprofielen* (naar bijvoorbeeld leeftijd, inkomen of huishoudenssamenstelling) waarbij het budget wordt bepaald door het aantal inwoners in een klantprofiel te vermenigvuldigen met een gemiddeld bedrag per klantprofiel.

Een historische verdeling is gebaseerd op feitelijke uitgaven in het verleden. Hiermee houdt deze methode niet goed rekening met de objectieve behoefte aan voorzieningen: gemeenten die relatief hoge uitgaven hebben omdat zij veel voorzieningen hebben of omdat zij ondoelmatig werken, krijgen hun uitgaven vergoed. De methode ondersteunt de transformatie naar een andere manier van werken niet omdat de budgetten zijn gebaseerd op uitgaven in het verleden. De methode is wel eenvoudig, weinig arbeidsintensief en goed reproduceerbaar, maar leidt tot bestuurlijk onacceptabele uitkomsten.

De verschillenanalyse is bestuurlijk acceptabel omdat deze geen ongewenste prikkels geeft. Het probleem met de verschillenanalyse is echter dat de methode methodologisch niet goed onderbouwd is, waardoor die leidt tot mogelijk onbetrouwbare uitkomsten. Ook is niet transparant hoe wordt bepaald welke uitgaven noodzakelijk zijn, hoe de maatstaven worden bepaald en hoe de gewichten voor de maatstaven tot stand komen. Daardoor zijn de resultaten niet reproduceerbaar en ontstaat het risico dat de verdeling door gemeenten te beïnvloeden is (*rent seeking*), waardoor de methode minder goed scoort op kostenoriëntatie. Verder is de verschillenanalyse relatief arbeidsintensief en leidt die tot administratieve lastendruk bij gemeenten.

Een regressieanalyse op basis van gemeentelijke uitgaven leidt niet tot administratieve lasten bij gemeenten en heeft een wetenschappelijke basis, waardoor de uitkomsten reproduceerbaar en betrouwbaar zijn. Daarnaast ontstaat er geen risico op *rent seeking*. Nadeel is dat de uitkomsten beïnvloed kunnen worden door beleid in het verleden, waardoor de uitkomsten mogelijk niet volledig aansluiten bij de noodzakelijke kosten van gemeenten. De methode heeft geen ongewenste prikkels. De methode is daarmee bestuurlijk acceptabel.

Een regressieanalyse op individueel gebruik is wel in staat om beleid en objectieve kenmerken te scheiden. Door te werken op het niveau van een individu wordt de relatie tussen maatstaven en gebruik namelijk los van de gemeente waar het individu woont (en dus los van het gemeentelijke beleid) bekeken. Deze methode is wetenschappelijk het meest verantwoord en leidt naar verwachting tot de meest betrouwbare uitkomst die goed aansluit bij de noodzakelijke kosten van gemeenten. Ook is de totstandkoming van maatstaven en gewichten transparant en reproduceerbaar en zijn de uitkomsten goed uitlegbaar, omdat de gewichten van de maatstaven zijn gekoppeld aan kenmerken van de doelgroep. Wel is deze methode relatief complex en arbeidsintensief, en stelt ze hoge eisen aan de data.

Een verdeling op basis van klantprofielen is praktisch goed uitvoerbaar, is uitlegbaar en transparant, maar leidt tot een verdeling met beperkte kostenoriëntatie. De methode is eenvoudig, maar stelt wel hoge eisen aan de data omdat deze gebruikmaakt van individueel voorzieningengebruik.

Het ontwikkelen van een verdeelmodel gebeurt aan de hand van een aantal stappen

Voor al deze methoden (met uitzondering van de historische verdeling) geldt dat een aantal stappen moet worden doorlopen om tot een nieuw verdeelmodel te komen. Ten eerste moet het takenpakket voor het te onderzoeken domein of de te onderzoeken doelgroep in beeld gebracht. Per taak wordt vervolgens in beeld gebracht wat de kosten drijft. Is dat het gebruik van een voorziening, gaat het om een collectieve voorziening of betreft het vaste kosten (bv. gebouw of overhead)? Ten tweede moet worden nagegaan welke data beschikbaar zijn en welke kwaliteit deze data hebben.

Ten derde moet een set van mogelijke maatstaven worden samengesteld. Bepalen welke (en hoeveel) maatstaven nodig zijn voor een rechtvaardige en flexibele verdeling vereist een kwantitatief onderzoek, literatuurstudie en interviews met gemeenten en experts. Daarbij is het cruciaal dat maatstaven worden beoordeeld op beïnvloedbaarheid en theoretische basis. Vervolgens moeten de te gebruiken data worden verzameld en opgeschoond en de relatie tussen de maatstaven en de objectieve behoefte vastgesteld. Tot slot wordt gekeken in hoeverre de voorspelde uitgaven van gemeenten overeenkomen met de feitelijke uitgaven. Door gesprekken met gemeenten met grote afwijkingen kan worden achterhaald of er nog objectieve factoren zijn die mogelijk ontbreken in het model. Er wordt dan getoetst of deze factoren een statistisch significante invloed hebben op de uitgaven. Zo ja, dan wordt de factor opgenomen in het model.

Vier methoden ondersteunen de transformatie in het sociaal domein

Alle methoden, behalve de historische verdeling, ondersteunen de gewenste transformatie in het sociaal domein. De transformatie betekent de overgang naar een andere manier van werken: meer integraal, meer maatwerk, meer collectief en minder zorg waar dat mogelijk is, meer preventieve activiteiten, meer stimuleren van zelfredzaamheid en meer sturen op effectieve en efficiënte oplossingen. De verschillenanalyse, de regressieanalyses en de verdeling op basis van klantprofielen zorgen ervoor dat gemeenten baat hebben bij besparingen op de uitgaven als gevolg van de nieuwe manier van werken. Als het gebruik van collectieve voorzieningen zeer groot wordt dan zijn methoden op basis van individueel gebruik minder geschikt. Hier lijkt voorlopig geen zicht op, omdat momenteel het aandeel van collectieve voorzieningen nog klein is.

Een regressie op individuniveau is het meest geschikt, maar brengt ook risico's met zich mee

Een *regressieanalyse op individueel gebruik* is in principe het meest geschikt voor de verdeling van de middelen in het sociaal domein. De regressie op individuniveau sluit van alle modellen het beste aan bij de noodzakelijke kosten van gemeenten. De methode kent echter een aantal risico's. De methode stelt hoge eisen aan de beschikbare data van het gebruik van voorzieningen op individuniveau. Daarnaast moet er ook een prijs per gebruiker worden bepaald. Het kost tijd om een gedetailleerd beeld te krijgen van de mogelijkheden ten aanzien van de data.

Het verdelen op basis van *klantprofielen* is eenvoudig uit te leggen en vergt geen ingewikkelde berekeningen. Nadeel is dat de aansluiting bij de werkelijke kosten minder goed is dan bij een regressiemodel op individueel gebruik. Een verdeling op basis van klantprofielen kent dezelfde risico's als de verdeling op basis van een regressieanalyse op individuniveau, omdat beide methoden gebruik maken van dezelfde data.

Een *regressie op gemeentelijke uitgaven* heeft als voordeel dat deze gebaseerd is op data waar al eerder mee gewerkt is, waardoor de risico's beperkt zijn. De kwaliteit van deze data is matig (er wordt gebruik gemaakt van Iv3-gegevens), maar er is al ervaring met het opschonen ervan. Ook zijn de kosten van deze methode relatief laag. Nadeel is dat de verdeling op basis van deze methode wat minder goed aansluit op de noodzakelijke kosten van gemeenten.

De *verschillenanalyse* scoort minder goed dan de regressieanalyses en een verdeling op klantprofielen omdat de methodologische onderbouwing minder goed is en daardoor gemeenten de verdeling

kunnen beïnvloeden. De methode is daardoor minder bestuurlijk acceptabel, omdat deze leidt tot minder kostenoriëntatie.

De *historische verdeling* is niet geschikt omdat deze niet bestuurlijk acceptabel is.

Tabel S. 1 Een regressieanalyse op individueel gebruik is de meest wenselijke methode

	Historische verdeling	Verschillen-analyse	Regressie op gemeentelijke uitgaven	Regressie op individueel gebruik	Klantprofielen
Praktisch uitvoerbaar	++	+	++	+	+
Wetenschappelijk ver- antwoord	-	-	+	+	+
Bestuurlijk acceptabel	-	0	0	+	0
Eindoordeel	-	0	+	++	+

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Toelichting: het eindoordeel is de optelsom van de oordelen op de criteria

Op korte termijn is regressieanalyse op gemeentelijke uitgaven het beste alternatief

Op korte termijn heeft een regressieanalyse op uitgaven van gemeenten de voorkeur. Deze methode brengt weinig risico's met zich mee en ondervangt voor een groot deel de nadelen van de huidige verschillenanalyse. Voordeel van een regressieanalyse op gemeentelijke uitgaven is ook dat de gewichten van de maatstaven in het model relatief makkelijk jaarlijks aan te passen zijn. Vooral tijdens de transformatiefase is dit een voordeel omdat anders de verdeling wordt gebaseerd op verouderde gegevens. Essentieel is wel dat gegevens van alle gemeenten gebruikt worden. Het is niet mogelijk om een betrouwbaar regressiemodel te schatten op een beperkt aantal gemeenten.

Tegelijkertijd is het aan te bevelen kwantitatief onderzoek te doen naar het toepassen van een regressieanalyse op individueel gebruik en een verdeling op basis van klantprofielen. Voor beide methoden zullen de data over individueel gebruik en de mogelijkheden om prijzen per gebruiker in beeld te krijgen verkend moeten worden. Als een overstap naar een regressiemodel op individuniveau mogelijk blijkt, kan deze stap in een later stadium worden gezet. Deze kan dan worden afgewogen tegen een verdeling op basis van klantprofielen, die eenvoudiger is, maar minder goed aansluit bij de noodzakelijke kosten van gemeenten.

Een regressieanalyse op gemeentelijke uitgaven kan op het totale sociaal domein worden toegepast of op deelbudgetten. Om gemeenten voldoende beleidsvrijheid te geven, en ervoor te zorgen dat efficiënt beleid financieel voordeel oplevert, zijn aparte verdeelmodellen voor elk deelbudget in het sociaal domein niet wenselijk. Het advies is om te streven naar een zo integraal mogelijk model, waarbij een onderscheid wordt gemaakt naar drie domeinen: jeugdhulp, maatschappelijke ondersteuning en participatie. Voor enkele specifieke taken is de beleidsvrijheid van gemeenten beperkt, of verschillen de kostendrijvers te sterk van andere taken binnen het domein, waardoor de budgetten niet goed aansluiten bij de kosten van gemeenten. Voor die taken is het raadzaam een apart verdeelmodel te hanteren.

Tot slot

De keuze voor de uiteindelijke verdeelmethodiek is afhankelijk van een politiek-bestuurlijke afweging tussen wetenschappelijke kwaliteit en bestuurlijke wenselijkheid; hoe belangrijk wordt een

goede, rechtvaardige en welvaartsoptimale verdeling van middelen tussen gemeenten gevonden en wat hebben we daar in termen van tijd (investeringen in een goede gegevensregistratie), geld en complexiteit maatschappelijk voor over?

Inhoud

Samenvatting	i
1 Het sociaal domein in het gemeentefonds	1
1.1 Het gemeentefonds	1
1.2 Het sociaal domein.....	2
1.3 Het onderzoek	4
1.4 Onderzoeksaanpak.....	5
2 Beoordelingskader	7
3 Globaliteit	13
3.1 Mate van beleidsvrijheid.....	13
3.2 Mate waarin voorzieningen collectief of individueel zijn	15
3.3 Mate waarin er overlap is tussen taken, doelgroepen en maatstaven	16
3.4 Mate waarin onderhoud noodzakelijk is.....	18
3.5 Conclusie.....	18
4 Technieken	21
4.1 Historische verdeling	21
4.2 Verschillenanalyse.....	21
4.3 Regressieanalyse op gemeentelijke uitgaven	22
4.4 Regressieanalyse op individueel voorzieningengebruik	24
4.5 Verdeling op basis van klantprofielen.....	25
5 Beoordeling van de onderzoeksmethoden	27
5.1 Historische verdeling	29
5.2 Verschillenanalyse.....	30
5.3 Regressieanalyse op gemeentelijke uitgaven	34
5.4 Regressieanalyse op basis van individueel gebruik.....	36
5.5 Verdeling op basis van klantprofielen.....	43
5.6 Conclusie uit het gescoorde beoordelingskader	46
5.7 Combinaties van methoden.....	48
5.8 Maatstaven.....	49
5.9 Afwenteling Wlz	50
5.10 Toepasbaarheid in andere delen gemeentefonds	50
6 Advies	51
Literatuur	55
Bijlage A Lijst met gesprekspartners	59
Bijlage B Mogelijke regressiemodellen	61

1 Het sociaal domein in het gemeentefonds

Het sociaal domein is volop in beweging. Het is de vraag of de huidige methode om middelen binnen het sociaal domein te verdelen nog de meest passende is. Dit onderzoek brengt mogelijke (alternatieve) methoden in beeld en weegt de voor- en nadelen van die methoden met een beoordelingskader.

1.1 Het gemeentefonds

Gemeenten ontvangen middelen uit het gemeentefonds om taken te bekostigen die het Rijk heeft opgedragen (medebewind) of om uitvoering te geven aan autonoom beleid. Het gemeentefonds betreft van oudsher vooral taken in het fysieke domein: onder andere groenvoorziening, openbare orde en veiligheid, wegen en water. Gemeenten hoeven zich niet bij het Rijk te verantwoorden over de besteding van de middelen. De verantwoording wordt afgelegd aan de gemeenteraad.

Het gemeentefonds bestaat uit een algemene uitkering, integratie-uitkeringen en decentralisatie-uitkeringen. Het grootste onderdeel van het gemeentefonds is de algemene uitkering (circa 15 miljard euro), die is bedoeld om elke gemeente in staat te stellen om een gelijkwaardig niveau van voorzieningen te realiseren bij gelijke belastingdruk, conform de Financiële verhoudingswet (Fvw).¹

Dit uitgangspunt wordt ook wel kostenoriëntatie genoemd. Bij de verdeling van de middelen over gemeenten moet dus rekening gehouden worden met de objectieve behoefte aan voorzieningen en de mogelijkheden om zelf belasting te heffen.

Voor de verdeling van de middelen in de algemene uitkering van het gemeentefonds wordt gebruikgemaakt van de zogenoemde verschillenanalyse. Het is lastig om op basis van de (totale) uitgaven een inschatting te maken van de financiële behoefte van een gemeente: de hoogte van de uitgaven wordt immers voor een groot deel bepaald door de inkomsten die in eerdere jaren zijn ontvangen vanuit het gemeentefonds en van de eigen inkomsten. Dit wordt ook wel het 'kip-ei'-probleem genoemd. De verschillenanalyse gaat uit van uitgavencijfers van (een steekproef van) gemeenten en zoomt vervolgens in op de noodzakelijke kosten. De noodzakelijke kosten per domein worden op basis van deze cijfers en aanvullende informatie van de gemeente bepaald. In de verschillenanalyse wordt gezocht naar de oorzaken van verschillen in kostenniveaus tussen vergelijkbare typen gemeenten. Factoren die beleidskeuzes van gemeenten representeren, worden buiten beschouwing gelaten in de verdeling. Welke factoren relevant zijn, wordt gebaseerd op een combinatie van kwantitatief en kwalitatief onderzoek.

¹ Met een integratie-uitkering (IU) kan het Rijk voor een aantal jaren middelen aan gemeenten verstrekken zonder gebonden te zijn aan de verdeelsystematiek van de algemene uitkering. Een decentralisatie-uitkering (DU) is een variant op de integratie-uitkering, met het verschil dat de looptijd van de uitkering niet vooraf is vastgelegd.

1.2 Het sociaal domein

Vanaf 2015 is ongeveer 10 miljard euro aan het gemeentefonds toegevoegd voor de uitvoering van de gedecentraliseerde taken in het sociaal domein (Jeugdwet, Wmo 2015 en Participatiewet). Deze decentralisaties betroffen niet alleen een verschuiving van taken van het Rijk naar gemeenten, maar ook een omslag in denken: van recht naar voorziening. De filosofie achter het decentraliseren van deze taken was dat gemeenten vroegtijdig en integraal de meest passende hulp kunnen aanbieden (volgens het principe: één gezin, één plan, één regisseur). Dit moet leiden tot een efficiënte besteding van de middelen.

Bij de decentralisatie van voorzieningen in 2015 werd een onderscheid gemaakt tussen de transitiefase en de transformatiefase. De transitie heeft betrekking op de overdracht van de rijkstaken en daarmee verband houdende budgetten naar de gemeenten. De transformatie betekent de overgang naar een andere manier van werken: meer integraal, meer maatwerk, minder zorg waar dat mogelijk is, meer preventieve activiteiten, meer stimuleren van zelfredzaamheid en meer sturen op effectieve en efficiënte oplossingen (BZK, 2015). Volgens de Transitiecommissie staan we nog maar aan het begin van de transformatie in het sociaal domein (TSD, 2016).

De middelen voor het sociaal domein worden, ook na toevoeging aan het gemeentefonds, per beleidsterrein over gemeenten verdeeld, elk met een eigen verdeelmodel. Tabel 1.1 geeft een overzicht van alle onderdelen binnen het sociaal domein en de voorzieningen die daaronder vallen. In de meeste gevallen wordt de verdeling gebaseerd op een verschillenanalyse.² Vaak is er sprake van meerdere modellen per beleidsterrein. Zo is er binnen de Wmo 2015 (verder aangeduid als Wmo) sprake van vijf verschillende uitkeringen.³ Deels is dat vanwege verschillen in het takenpakket, maar deels is het ook historisch gegroeid door de overheveling van nieuwe taken naar gemeenten.

² In enkele gevallen wordt een regressieanalyse of historische verdeling gebruikt. De historische verdeling wordt toegepast bij beschermd wonen, voogdij/18+ en de nieuwe doelgroep van de Participatiewet. Regressieanalyses zijn de basis voor de budgetverdeling van WWB klassiek, Wmo 2015 en de Wsw.

³ Met ingang van 2019 wordt een groot deel van de integratie-uitkering sociaal domein opgenomen in de algemene uitkering. De afzonderlijke verdeelmodellen blijven hierbij in stand; de gehanteerde maatstaven zijn wel geüniformeerd en geactualiseerd (BZK, 2018a).

Tabel 1.1 Het sociaal domein binnen het gemeentefonds omvat een groot aantal taken

Uitkering (per 2019)	Taakinhoud	Budget 2019
PARTICIPATIE		
Inkomen en Participatie (AU)	Uitvoeringskosten van inkomensvoorzieningen en de toeleiding naar re-integratie. Uitvoeringskosten en verstrekingen in het kader van minimabeleid.	2,3 miljard ^a
<i>Subcluster Participatie^b</i>	Begeleiding van mensen naar werk.	514 miljoen
Participatie (IU)	Begeleiding van mensen met een arbeidsbeperking naar (regulier of beschermt) werk, uitvoering van de sociale werkvoorziening (Wsw).	1,9 miljard
Samenkracht en burgerparticipatie (AU)	Algemene voorzieningen gericht op participatie (buurthuizen, preventie, algemeen maatschappelijk werk, toezicht op kinderopvang, noodopvang vluchtelingen). Loketvoorzieningen gericht op toeleiden naar de juiste vorm van individuele ondersteuning (wijkteams).	500 miljoen ^a
JEUGD		
Jeugd (AU)	Maatwerkdienstverlening 18- (begeleiding, jeugd-GGZ, kortdurend verblijf) en geëscaleerde zorg 18- (opvang, beschermd wonen, jeugdreclassering).	800 miljoen ^a
<i>Subcluster Jeugdhulp^c</i>	Alle vormen van jeugdhulp, zoals ambulante jeugdhulp, pleegzorg, verblijf in een jeugdinstelling, gesloten jeugdzorg, jeugdreclassering en jeugdbescherming.	3 miljard
Voogdij/18+ (IU)	Jeugdigen met een voogdijmaatregel, of van 18 jaar en ouder die nog recht hebben op zorg vanuit de Jeugdwet	643 miljoen
Jeugd (DU)	Hulpverlening en ondersteuning aan overbelaste jongeren, zoals schoolmaatschappelijk werk en coaching.	22 miljoen
MAATSCHAPPELIJKE ONDERSTEUNING (Wmo)		
Maatschappelijke ondersteuning (AU)	Maatwerkvoorzieningen, maatwerkdienstverlening en geëscaleerde zorg voor volwassenen (boven 18 jaar). Daarnaast betreft het taken voor individuele voorzieningen (woningaanpassingen, rolstoelen en scootmobielen), collectief vervoer en enkele andere elementen van de voormalig Wet voorzieningen gehandicapten.	2,5 miljard ^a
<i>Subcluster Wmo 2015^d</i>	Ondersteuning van de zelfredzaamheid en participatie van mensen met een beperking en chronische psychische en psychosociale problemen, opdat zij zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving kunnen blijven.	2,2 miljard
<i>Subcluster Wmo huishoudelijke verzorging^d</i>	Onder huishoudelijke hulp vallen activiteiten zoals opruimen, schoonmaken en ramen zemen.	1,3 miljard
Beschermd wonen (IU), aan centrumgemeente	Dit betreft het wonen in een accommodatie van een instelling met daarbij behorende toezicht en begeleiding. Deze ondersteuning is voor iedereen die niet meer zelfstandig kan wonen vanwege psychische en/of psychosociale problematiek. Afhankelijk van de behoeften en het aanbod van de woonvorm kan er ook begeleiding zijn bij het huishouden, het maken van sociale contacten en eventuele verzorging en verpleging.	1,7 miljard

Maatschappelijke opvang (DU), aan centrumgemeenten	Onderdak en begeleiding voor personen die de thuissituatie hebben verlaten en niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving.	385 miljoen
Vrouwenopvang (DU), aan centrumgemeenten	Hulpverlening bij geweld in afhankelijkheidsrelaties. Dit betreft zowel volwassenen (huiselijk geweld) als kinderen (kindermishandeling), maar ook mensenhandel.	153 miljoen
Volksgezondheid (AU)	Maatregelen ter bescherming van de gezondheid van de bevolking, specifieke risicogroepen, jeugd en ouderen. Het gaat onder meer om jeugdgezondheidszorg, openbare gezondheidszorg, voorlichting en advies en ambulance- en ziekenvervoer.	100 miljoen ^a

AU is een Algemene Uitkering, IU is een integratie-uitkering, DU staat voor decentralisatie-uitkering.

^a Bedragen uit de Algemene uitkering betreffen 2018, Bron: BZK.

^b Dit cluster is onderdeel van het cluster Inkomen en Participatie. Het staat apart weergegeven omdat het een afzonderlijk verdeelmodel betreft.

^c Dit cluster is onderdeel van het cluster Jeugd. Het staat apart weergegeven omdat het een afzonderlijk verdeelmodel betreft.

^d Dit cluster is onderdeel van het cluster Maatschappelijke ondersteuning. Het staat apart weergegeven omdat het een afzonderlijk verdeelmodel betreft.

Bron: BZK (2018c), SEO (2014a), AEF (2018), Vraagbaak iv3, Rijksbegroting 2018 B Gemeentefonds, Cebeon (2014), Cebeon (2018).

1.3 Het onderzoek

Vanwege de inhoudelijke samenhang tussen oude en nieuwe taken wordt beoogd om per 2021 een integrale nieuwe verdeling te hanteren voor het sociaal domein. Een groot aantal verdeelmodellen brengt immers het risico met zich mee dat het toegekende budget vanuit een specifiek verdeelmodel als budget voor dat onderdeel van het gemeentelijk beleid wordt gebruikt. Dat dit het geval is, blijkt uit de recente discussie over tekorten op jeugdzorg.⁴ Dit belemmert de integrale afweging van gemeenten en een efficiënte besteding van middelen.

De vraag rijst of een verschillenanalyse de meest passende methode is voor het sociaal domein. Het is de vraag of deze methode geschikt is voor de verdeling van geld voor individuele voorzieningen, zoals in het sociaal domein. Op de andere terreinen gaat het vaker om middelen voor collectieve voorzieningen (zoals parken, wegen, cultureel erfgoed, enzovoorts).

Hiernaast blijkt dat er een behoorlijk aantal knelpunten is in de huidige verdeelmodellen. In het voorjaar van 2018 is kwalitatief onderzoek gedaan naar mogelijke discrepanties in de verdeling van de middelen voor het gemeentelijk sociaal domein (AEF, 2018). Dit onderzoek resulteerde in een overzicht van knelpunten in de verdeelmodellen. Veel van de geconstateerde knelpunten hebben betrekking op specifieke maatstaven (bijvoorbeeld de juistheid van de definitie of de mate waarin de maatstaf samenhangt met de kosten) of ontbrekende elementen in de verdeelmodellen. Daarnaast worden knelpunten in de verdeling geïdentificeerd die voortkomen uit diverse maatschappelijke ontwikkelingen zoals de transformatie (meer inzet op preventie, bereiken van een ander deel van de populatie als gevolg van de decentralisatie), veranderende kostenstructuren door verschuivingen naar een ander type zorg, de verschuiving van persoonsgebonden budget naar (vaak duurdere) zorg in natura. AEF (2018) constateert dat de huidige verdeelmethode niet voldoende rekening houdt met dit soort ontwikkelingen.

⁴ <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/kosten-jeugdhulp-rijzen-de-pan-uit.9598150.lynx>

Het Rijk en de VNG hebben daarom besloten om een breed kwantitatief onderzoek te laten doen, gericht op een integrale nieuwe verdeling van de middelen in het gemeentefonds voor het sociaal domein per 2021. Daarbij is het allereerst de vraag of de verschillenanalyse voldoet of dat het beter is om over te stappen op een andere verdeelmethode en dus af te wijken van de systematiek die verder in het gemeentefonds wordt gebruikt. Daarom is een kwalitatief onderzoek uitgezet om de mogelijke (alternatieve) onderzoeksmethoden voor de verdeling van de middelen binnen het sociaal domein in kaart te brengen en te vergelijken.

1.4 Onderzoeksaanpak

Om te komen tot een lijst met mogelijke (alternatieve) methoden voor de verdeling van middelen voor het sociaal domein is gebruikgemaakt van deskresearch en interviews. Vervolgens is het de vraag welke methoden het meest geschikt zijn voor de verdeling van de middelen. Om tot een goed afgewogen besluit te komen, is een beoordelingskader opgesteld (hoofdstuk 2). In hoofdstuk 5 zijn de methoden tot slot aan de hand van dat beoordelingskader beoordeeld.

De lijst met mogelijke (alternatieve) onderzoeksmethoden en het beoordelingskader zijn opgesteld en ingevuld op basis van informatie uit deskresearch en interviews. Tijdens de deskresearch is relevante literatuur over financiële verhoudingen, het gemeentefonds, het sociaal domein en verdeelmodellen bestudeerd. Hiernaast hebben interviews plaatsgevonden met een groot aantal deskundigen en belanghebbenden van de volgende organisaties: CPB, SCP, VNG, Raad voor het Openbaar Bestuur, Cebeon, AEF, COELO, kopgroep 100.000+-gemeenten, platform financiën Divosa, werkgroep financiën NDSD, een aantal individuele gemeenten en de relevante departementen (BZK, SZW, VWS en Financiën). De interviews gingen over opvattingen die er leven over de huidige onderzoeksmethode en alternatieve onderzoeksmethoden, de mate van beleidsvrijheid van gemeenten, de mate van integraliteit in het sociaal domein en belangrijke criteria waaraan een methode moet voldoen. De uitkomsten van de deskresearch en de inzichten uit de interviews zijn gecombineerd en aan alle deskundigen en belanghebbenden tegelijkertijd voorgelegd tijdens een gezamenlijke bijeenkomst. De discussie in die bijeenkomst is benut om de uitkomsten verder aan te scherpen. In de bijlage is een lijst met geïnterviewden opgenomen.

2 Beoordelingskader

De meest gewenste verdeelsystematiek voor het sociaal domein in het gemeentefonds is om te beginnen praktisch uitvoerbaar. Daarnaast dient de methode wetenschappelijk verantwoord te zijn en leidt ze tot uitkomsten die bestuurlijk acceptabel zijn.

Om een gefundeerde afweging te kunnen maken tussen de mogelijke onderzoeksmethoden is een beoordelingskader ontwikkeld. Startpunt daarbij waren de vijf criteria die in de toelichting op de Financiële-verhoudingswet worden genoemd: goede verdeling, globaliteit, geen ongewenste prikkels, dynamisch en stabiel. Deze vijf criteria zijn soms strijdig met elkaar: naarmate een model preciezer verdeelt, wordt het minder globaal. En naarmate een model dynamischer is, kan het minder stabiel worden. Om tot een goede weging te komen is een analytische blik op de relevante criteria nodig. Daarvoor is in het kader van dit onderzoek literatuurstudie gedaan en zijn interviews gehouden, waarmee de criteria voor het beoordelingskader verder zijn verfijnd en toegespitst op het sociaal domein in het Gemeentefonds.

Sinds de totstandkoming van de Financiële-verhoudingswet (1997) zijn vanuit diverse hoeken alternatieve criteria benoemd, recent nog in een rapport van BZK (2017) over de herziening van de financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten en in een rapport van AEF (2018) over discrepanties in de verdeling van de middelen voor het gemeentelijk sociaal domein. Ook in de interviews die in het kader van dit onderzoek zijn gehouden zijn aanvullende criteria genoemd. Zo ontstaat een lange lijst van mogelijke criteria die een plaats zouden kunnen krijgen in het beoordelingskader, maar die deels overlap met elkaar vertonen of niet relevant zijn voor de te kiezen techniek achter de verdeelsystematiek voor het sociaal domein; de criteria die in de wet en in de literatuur worden genoemd, hebben soms bijvoorbeeld betrekking op de maatstaven die binnen een methode gebruikt worden. Ook hebben criteria soms betrekking op de uitkomsten van de verdeling. Het beoordelingskader dat in dit hoofdstuk ontwikkeld wordt, richt zich echter uitsluitend op de te gebruiken onderzoeksmethode. Een criterium als ‘geen grote herverdeeleffecten’ wordt om die reden dus niet opgenomen in het beoordelingskader.

Om tot een werkbaar beoordelingskader te komen is aangesloten bij een indeling die door de Raad voor financiële verhoudingen (2012) is voorgesteld. Hierbij wordt voor de criteria die aan een verdeelmodel gesteld worden onderscheid gemaakt tussen *praktische*, *methodologische* en *bestuurlijke* criteria. Op basis daarvan is een indeling van criteria gemaakt voor de beoordeling van de verschillende technieken en methoden voor het sociaal domein. De meest wenselijke methode is:

1. praktisch uitvoerbaar;
2. wetenschappelijk verantwoord (de methodologische criteria), en;
3. bestuurlijk acceptabel.

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de criteria die onder elk van deze dimensies vallen.

A. Praktisch uitvoerbaar

Om te beginnen is ‘uitvoerbaarheid’ van de methode cruciaal. Daarbij gaat het in de eerste plaats om de **databeschikbaarheid**. Wil een methode uitvoerbaar zijn, dan moeten er kwalitatief goede data beschikbaar zijn. De te gebruiken data moeten over meerdere jaren beschikbaar (duurzaam) en periodiek te actualiseren zijn. Volgens Allers (2005) moeten de benodigde gegevens met een redelijke mate van nauwkeurigheid verzameld kunnen worden en moeten de verdeelsleutels zonder al te veel problemen kunnen worden bepaald. AEF (2015 en 2018) stelt dat het model gebaseerd moet zijn op een dataset die voor alle gemeenten compleet en betrouwbaar is en die regelmatig geactualiseerd wordt, zodat de telling structureel goed te onderhouden is.

Een ander – maar minder belangrijk – praktisch criterium is dat de gegevens die nodig zijn voor het verdeelmodel zonder al te veel **administratieve lasten voor gemeenten** verzameld moeten kunnen worden.⁵ Volgens de toelichting op de Financiële-verhoudingswet mag een methode niet te veel vragen van gemeenten als het gaat om het verzamelen van gedetailleerde gegevens. Een methode die veel vraagt van gemeenten scoort daarom minder goed. Allers (2005) wijst daarnaast nog in het bijzonder op het aspect **kosten**: voor zowel de verstrekker van de middelen (het Rijk) als de ontvanger (gemeenten) moeten de kosten die samenhangen met de onderzoeksmethode binnen de perken blijven. Daarbij is het van belang om de hoogte van die uitvoeringskosten in verhouding te zien tot de uitkomst van de verdeling; een eenvoudige verdeling die leidt tot een verkeerde allocatie van middelen kost de maatschappij al gauw veel meer dan de kosten van een meer complex systeem dat goed verdeelt.

Samenvattend

De score onder het criterium ‘praktisch uitvoerbaar’ is afhankelijk van de mate waarin:

- er actuele en betrouwbare data beschikbaar zijn;
- de methode niet te belastend voor gemeenten is;
- aan de methode niet te hoge kosten zijn verbonden.

B. Wetenschappelijk verantwoord

Een tweede dimensie betreft de technische kant van de verdeling: de mate waarin een onderzoeksmethode wetenschappelijk verantwoord is. Een eerste aspect hiervan is de mate waarin een verdeelmethode leidt tot maatstaven en gewichten die **methodologisch goed onderbouwd** zijn. Volgens Berenschot (2012) moet een verdeelmethode op een wetenschappelijk verantwoorde wijze tot stand zijn gekomen, de variabelen en de relaties in het model moeten logisch/plausibel, verklaarbaar en causaal te interpreteren zijn. Daarnaast moeten de uitkomsten betrouwbaar zijn. In de Financiële-verhoudingswet wordt bij het criterium ‘globaliteit’ gesteld dat een methode niet ondoorzichtig mag zijn. Volgens het BZK-rapport (2017) over herziening van de financiële verhoudingen moet de werking van het model op hoofdlijnen ‘helder’ zijn. Bovendien moet inzichtelijk zijn hoe de selectie en weging van de maatstaven tot stand komt (los van de uiteindelijke keuze van de maatstaven). AEF gebruikt hiervoor, in navolging van Allers (2005), de term **transparantie**. Belangrijk is volgens Berenschot ook dat de verdeelmethode **reproduceerbaar** en daarmee voor derden controleerbaar zijn. In het verlengde hiervan is in interviews aan de orde gekomen dat de onderzoeksmethode door meerdere bureaus uit te voeren moet zijn.

⁵ AEF (2015) noemt dit criterium onder het kopje ‘uitvoerbaarheid’.

Samenvattend

De meest wenselijke methode is methodologisch goed onderbouwd en leidt tot betrouwbare, transparante en reproduceerbare uitkomsten.

C. Bestuurlijk acceptabel

De criteria die betrekking hebben op de dimensie ‘bestuurlijk acceptabel’ zijn voor een groot deel ontleend aan de Memorie van Toelichting bij de Financiële-verhoudingswet. In de eerste plaats kan volgens deze toelichting van een verdeelstelsel geëist worden dat het zorgt voor een *goede verdeling*. Daarmee wordt bedoeld dat bij de verdeling van het budget rekening wordt gehouden met de kosten- en behoefteverschillen tussen gemeenten. In de wet wordt gesteld dat het verdeelmodel elke gemeente, gezien haar kenmerken en omstandigheden, globaal in staat moet stellen om bij gelijke belastingdruk een gelijkwaardig niveau van voorzieningen te realiseren.⁶ Allers (2005) gebruikt hiervoor het begrip ‘verdelende rechtvaardigheid’. Hiervoor wordt ook wel de term ‘kostenoriëntatie’ gebruikt. Ook in interviews is verschillende malen benadrukt dat kostenoriëntatie een belangrijk element in de beoordeling van de onderzoeksmethoden zou moeten zijn: de mate waarin een methode in staat is om te verdelen op basis van de objectieve kosten die gemeenten moeten maken. In andere rapporten wordt gesproken over een ‘rechtvaardige’ of ‘faire’ verdeling (BZK, 2017; VNG-commissie Financiën, 2016), die niet leidt tot (welvaartsverlies als gevolg van) onder- of overinvesteringen van gemeenten.

Een belangrijk onderdeel van de verdeelmethode is dus dat rekening wordt gehouden met de kosten- en behoefteverschillen tussen gemeenten. Als de feitelijke uitgaven van gemeenten niet direct voortkomen uit de objectieve behoefte, ontstaat het zogenaamde ‘kip-ei’-probleem. De hoogte van de uitgaven wordt dan voor een deel bepaald door de inkomsten die in eerdere jaren zijn ontvangen vanuit het gemeentefonds. Het ‘kip-ei’-probleem speelt bij het sociaal domein extra sterk volgens de gesprekspartners. Dat komt omdat het sociaal domein in transitie is en gemeenten nog zoeken naar de optimale en meest doelmatige manier van (integraal) werken. Daarom is het dus ook nog onduidelijk welke uitgaven tot de objectieve noodzakelijke uitgaven behoren. Dit probleem wordt versterkt – in de ogen van een deel van de geïnterviewden - door het feit dat de initiële verdeling van het budget (noodgedwongen) gebaseerd was op een toewijzing van de uitgaven binnen de voormalige AWBZ en de uitgaven van zorginstellingen aan gemeenten (en niet op basis van gegevens over gemeenten zelf). Daardoor stonden gemeenten ‘ongelijk aan de startstreep’: sommige gemeenten hebben achteraf mogelijk teveel budget gekregen en andere te weinig. De mate waarin de verdeelmethoden in staat zijn om beleid en objectieve kenmerken te scheiden, en dus het ‘kip-ei’-probleem te omzeilen, is dus een belangrijk onderdeel van dit beoordelingscriterium.

Gemeenten moeten de uitkomsten van de verdeelmethode niet kunnen beïnvloeden (AEF, 2014). Dan zijn de objectieve kenmerken immers niet objectief meer. Allers (2005) gebruikt in dit verband het begrip ‘manipuleerbaarheid’: gemeenten moeten niet in staat zijn hun aandeel in het budget te beïnvloeden. Voor de weging van een onderzoeksmethode is bijvoorbeeld het risico op *rent seeking* relevant. Daaronder wordt het risico verstaan dat gemeenten de resultaten van een methode tijdens het onderzoeksproces in hun eigen voordeel kunnen beïnvloeden. Een methode die *rent seeking* door belanghebbende gemeenten mogelijk maakt, scoort op dit onderdeel minder goed.

⁶ Memorie van Toelichting bij de Financiële verhoudingswet, 1997. Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, nr. 24 552, nr. 3. Memorie van toelichting bij de Financiële-verhoudingswet.

Een tweede bestuurlijk criterium dat in de wet wordt genoemd is dat het verdeelstelsel *globaal* is. Dit is belangrijk omdat een te gedetailleerde verdeling normerend (voorschrijvend) kan werken. Dit is in strijd met de beleids- en bestedingsvrijheid die het gemeentefonds beoogt. Juist de decentralisaties in het sociaal domein beogen gemeenten in staat te stellen zelf keuzes te maken over de inrichting van het beleid. In de Commissie Financiën van de VNG (2016) is dan ook de eis geformuleerd dat het verdeelmodel de bedoeling van de wet moet ondersteunen. Het gaat dan met name om de beleidsvrijheid van gemeenten, die juist vraagt om een globale verdeling.

In de toelichting op de wet worden ook andere aspecten van het criterium globaliteit genoemd. Zo wordt gesteld dat een te gedetailleerd model ertoe leidt dat veel gegevens verzameld moeten worden hetgeen tot hoge kosten leidt (zie de praktische criteria). Ook wordt gesteld dat een te gedetailleerd model complex en ondoorzichtig wordt. In bijna alle interviews is benadrukt dat het van groot belang is dat bestuurders en ambtenaren de hoofdlijnen van het model, ook intern, moeten kunnen toelichten.⁷ Het model moet dan ook een bepaalde mate van *eenvoud* hebben en goed uitlegbaar zijn.

In de derde plaats is het belangrijk dat het model *geen verkeerde prikkels* bevat. Volgens de toelichting op de wet moet een model louter prikkelen tot een doelmatige besteding van middelen. Dit wordt vooral bereikt door het bewaken van de bestedingsvrijheid van gemeenten. Als gemeenten vrij zijn in hun beleidskeuzes kunnen zij tot een doelmatige en efficiënte werkwijze komen. Volgens de Commissie Financiën van de VNG (2016) moet uitvoeringswinst mogelijk zijn: gemeenten die hun beleid doelmatig inrichten, mogen hier ook financieel van profiteren. De verdeelsystematiek moet dit niet ontmoedigen. Een verdeelmethode moet dan ook de beoogde transformatie in het sociale domein ondersteunen: meer integraal werken, meer maatwerk, minder zorg waar dat mogelijk is, meer preventieve activiteiten, meer stimuleren van zelfredzaamheid en meer sturen op effectieve en efficiënte oplossingen (BZK, 2015). Als gemeenten kosten weten te besparen door deze nieuwe manier van werken dan moet dit niet leiden tot een lager budget.

Een vierde aspect van de bestuurlijke dimensie betreft de eis dat het stelsel *dynamisch en flexibel* is. Volgens Allers (2005) is het belangrijk dat een verdeelmodel niet te snel verouderd. Het model moet flexibel kunnen worden aangepast als wet- en regelgeving verandert. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor gemeentelijke herindelingen (Berkhout, 2008). Bovendien moet de verdeelmethode rekening kunnen houden met ontwikkelingen die gevolgen hebben voor de kostenstructuur van gemeenten. Dat is met name relevant in het sociaal domein, waarin een transformatie gaande is waarbij de focus meer komt te liggen op preventie, zorg dichterbij de burger brengen en een verschuiving naar andere typen zorg. In interviews is regelmatig aan de orde gesteld dat het beleid van gemeenten sterk in beweging is. De verdeelmethode moet bij grote veranderingen bruikbaar blijven. In het rapport *Rekening houden met verschil* wordt hiervoor het principe ‘adaptiviteit’ geïntroduceerd. Hierbij gaat het om het vermogen van de methode om bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen te volgen, zoals decentralisaties, opschaling van gemeenten en regionale samenwerking.

Een laatste bestuurlijk criterium betreft de eis dat de verdeelmethode gemeenten een *stabiele budgettaire basis* biedt. Wijzigingen in de verdeling van het budget moeten van het ene op het andere

⁷ AEF (2018) en Berenschot (212) noemen dit criterium ook.

jaar niet zo groot zijn dat gemeenten deze niet goed kunnen opvangen. Dit betekent bijvoorbeeld dat budgetwijzigingen tijdig bekend moeten zijn en dat de omvang niet zo groot is dat er hierdoor financiële problemen ontstaan. Volgens Allers (2005) moet de uitkering niet te sterk fluctueren in de tijd en moeten de ontvangsten in komende jaren tot op zekere hoogte te ramen zijn (zie ook Berkhout, 2008). Berenschot (2012) gebruikt hiervoor de term ‘voorspelbaarheid’. In veel interviews is aan de orde gekomen dat gemeenten behoefte hebben aan stabiliteit. Alleen dan zijn gemeenten in staat om tot het meest passende beleid te komen. Uiteraard gaat het hierbij niet alleen om een stabiele verdeling, maar ook om een stabiele omvang van het macrobudget.

Samenvattend

De onderzoeksmethode leidt tot uitkomsten die bestuurlijk acceptabel zijn, dat wil zeggen dat de uitkomsten, rechtvaardig (kostengeoriënteerd), globaal, dynamisch en stabiel zijn en geen ongewenste prikkels bevatten.

Het beoordelingskader

Op basis van de beschreven criteria krijgt elke onderzoeksmethode een score op de drie onderscheiden dimensies: praktisch uitvoerbaar, wetenschappelijk verantwoord en bestuurlijk acceptabel. Hierbij wordt in dit onderzoek de volgende weging gehanteerd. Het criterium praktische uitvoerbaarheid – in de zin van databeschikbaarheid – is een ‘knock-out’ criterium: als een methode hierop niet positief scoort, is het geen optie voor de verdeling van middelen in het sociaal domein. Vervolgens dient een methode wetenschappelijk verantwoord te zijn. Methoden die positief scoren op het criterium ‘wetenschappelijk verantwoord’ zijn aan te bevelen voor de verdeling van middelen in het sociaal domein, mits die methoden ook bestuurlijk acceptabel zijn. Een methode die bestuurlijk niet acceptabel is, is geen optie voor de verdeling van middelen in het sociaal domein. Afhankelijk van politiek-bestuurlijke keuzes kan een andere weging gehanteerd worden, wat kan leiden tot een andere beoordeling.

In hoofdstuk 5 worden de technieken die in hoofdstuk 4 worden geïntroduceerd gescoord. In hoofdstuk 3 wordt echter allereerst verder ingegaan op het criterium ‘globaliteit’.

3 Globaliteit

Middelen moeten zo globaal mogelijk verdeeld worden, zodat gemeenten niet sturen op specifieke budgetten en efficiënt beleid financieel voordeel oplevert. Dit pleit voor een verdeling met zo min mogelijk deelbudgetten voor individuele taken.

Het sociaal domein kent op dit moment een groot aantal deelbudgetten. Vanwege de inhoudelijke samenhang tussen oude en nieuwe taken wordt beoogd om per 2021 een integrale nieuwe verdeling te hanteren voor het sociaal domein. Hoeveel, en welke, deelbudgetten overblijven is nog niet bekend. Als voor elke mogelijke indeling in deelbudgetten alle mogelijke verdeelmethoden in beeld worden gebracht, ontstaat een onoverzichtelijke grote hoeveelheid aan varianten. Bovendien willen we inzicht verkrijgen in de meest passende onderzoeksmethode gegeven de gekozen indeling in deelbudgetten. Daarom is ervoor gekozen om eerst een beperkt aantal mogelijke indelingen in deelbudgetten te schetsen en op basis daarvan onderzoeksmethoden in kaart te brengen en te beoordelen. Dit hoofdstuk beschrijft deze indelingen.

De doelstelling van de decentralisaties is om gemeenten beter in staat te stellen effectief beleid te voeren met een efficiënte besteding van middelen. De gemeente is het beste in staat een afweging te maken tussen de kosten en baten van voorzieningen en hierbij aan te sluiten bij lokale voorkeuren. Een integrale benadering bij de toekenning van middelen geeft gemeenten de ruimte om deze doelstelling na te streven. Dit pleit voor een **globale verdeling** met zo min mogelijk deelbudgetten voor individuele taken (zie het beoordelingskader in hoofdstuk 2). Dit is een breed gedeeld standpunt onder de geïnterviewden. Het beeld onder de geïnterviewden is dat gemeenten het budget dat per onderdeel van het sociaal domein beschikbaar is, ook bestempelen als geld voor dat onderdeel. De andere kant van de medaille is dat een globale verdeling in mindere mate voldoet aan de eis van kostenoriëntatie: het model sluit dan minder goed aan bij de werkelijke kosten van gemeenten. Overigens kan er ook voor gekozen worden om te werken met deelbudgetten, maar geaggregeerde budgetten naar gemeenten te communiceren.

Of een integrale verdeling – conform de globaliteitseis uit het beoordelingskader – gewenst is, hangt af van de mate van beleidsvrijheid van gemeenten, de mate waarin voorzieningen collectief of individueel zijn, de mate waarin er overlap is tussen taken, doelgroepen en kostendrijvers en de mate waarin onderhoud noodzakelijk is.

3.1 Mate van beleidsvrijheid

Als gemeenten weinig beleidsvrijheid hebben, worden verschillen in voorzieningenniveau door burgers en Rijksoverheid niet geaccepteerd. Objectieve verschillen tussen gemeenten leiden dan tot een afwijkende vraag naar voorzieningen. Dit resulteert in kostenverschillen die, vanwege het ontbreken van beleidsvrijheid, zoveel mogelijk gecompenseerd moeten worden, zie Rfv (2017). In dat geval is een (meer) specifieke verdeling noodzakelijk. Overigens, ook als er minder beleidsvrijheid is, is er nog altijd uitvoeringsvrijheid voor gemeenten. Zij hebben immers de vrijheid het uitvoeringsproces zelf vorm te geven.

De mate van beleidsvrijheid van gemeenten varieert binnen het sociaal domein. In het participatiedomein is over het algemeen veel beleidsvrijheid. Gemeenten zijn niet verplicht om mensen re-integratieondersteuning aan te bieden en kunnen het type ondersteuning zelf invullen. Enige uitzondering daarop vormen de sociale werkvoorziening en beschut werk. Op die terreinen heeft de gemeente geen beleidsvrijheid omdat het om verplichtingen gaat.

Uit de interviews komt naar voren dat gemeenten op het terrein van jeugdhulp, in vergelijking met de andere domeinen, weinig beleidsvrijheid ervaren. Voor alle vormen van jeugdhulp bestaat de zogenaamde jeugdhulpplicht; gemeenten moeten jeugdigen hulp en ondersteuning bieden. De gemeente heeft wel gedeeltelijk invloed op het aantal jeugdigen dat een beroep doet op ondersteuning. De gemeente kan namelijk zelf jeugdigen doorverwijzen, bijvoorbeeld via wijkteams. Van de jeugdigen wordt 40 procent doorverwezen door de huisarts.⁸ Daarnaast kan de gemeente ervoor kiezen om in te zetten op preventieve maatregelen. Hiermee heeft de gemeente op lange termijn meer beleidsvrijheid. Voogdijmaatregelen kunnen alleen ingezet worden na een uitspraak van de kinderrechter. Het woonplaatsbeginsel betekent op dit moment dat de gemeente waar de jeugdige (in de instelling) verblijft financieel verantwoordelijk is. Dat is ongunstig voor gemeenten met residentiële instellingen: zij kunnen immers geen preventieve maatregelen inzetten bij deze jongeren. Dit beperkt hun beleidsvrijheid. Het is de bedoeling om per 2020 de verantwoordelijkheid te leggen bij de gemeente waar het kind woonde voordat sprake was van verblijf. Dan ontstaat meer beleidsvrijheid.

In de maatschappelijke ondersteuning hebben gemeenten een grote mate van beleidsvrijheid. De gemeente is verplicht ondersteuning aan te bieden als mensen onvoldoende zelfredzaam zijn en niet kunnen terugvallen op hun eigen netwerk. De gemeente voert zelf het onderzoek uit naar de persoonlijke situatie waarin de ondersteuningsbehoefte bepaald wordt (het 'keukentafelgesprek').⁹ Daarnaast heeft de gemeente ook invloed op het type voorziening dat ingezet wordt. Veel gesprekspartners geven aan dat er bij de Wmo een risico op afwenteling naar andere terreinen ontstaat, zoals de Wet langdurige zorg of de Zorgverzekeringswet. Anderzijds geven gemeenten aan dat zorg op hen wordt afgewenteld door extramuralisering en beddenafbouw in de GGZ. Dit zorgt voor meer mensen met psychische problemen die een beroep doen op de gemeente en mogelijk op beschermd wonen. Het is echter de vraag of dit in de verdeelmethode moet worden opgelost; het gaat hier immers om een probleem binnen de gehele financieringssystematiek.¹⁰ Geïnterviewden geven aan dat de mate van beleidsvrijheid in de maatschappelijke ondersteuning wel wordt ingeperkt door maatregelen van het Rijk, zoals de invoering van het abonnementstarief of de Algemene Maatregel van Bestuur over reële tarieven voor de huishoudelijke hulp.

⁸ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/44/aantal-jongeren-met-jeugdhulp-blijft-gelijk>

⁹ Overigens geldt voor beschermd wonen dat gemeenten op korte termijn weinig beleidsvrijheid hebben. Indicaties die voor 2015 zijn afgegeven (ten tijde van de AWBZ) zijn vijf jaar geldig.

¹⁰ Een ander issue als gemeenten veel beleidsvrijheid hebben, is dat het risico op een 'race to the bottom' ontstaat. Als huishoudens die ondersteuning nodig hebben verhuizen naar de gemeente met de beste ondersteuning, ontstaat er voor gemeenten een financiële prikkel om minder genereus te zijn dan omliggende gemeenten. Uit internationaal onderzoek blijkt dat dit soort effecten inderdaad optreden (zie onder andere Dahlberg & Edmark, 2008). Bij re-integratie is dit risico beperkt omdat gemeenten financieel verantwoordelijk zijn voor de verstrekking van bijstandsuitkeringen en hierdoor een prikkel hebben om mensen naar werk te begeleiden. Bij de Wmo ontstaat wel een risico op een 'race to the bottom'. Geïnterviewden gaven aan dat er voornog geen signalen zijn dat dit optreedt.

In de praktijk is de beleidsvrijheid van gemeenten mogelijk beperkter dan gesteld in de wettelijke kaders, zie Rfv (2017). Op dit moment geldt bij de verdeling van de middelen voor het sociaal domein het streven dat elke gemeente bij een gelijke belastingdruk een gelijkwaardig voorzieningenniveau moet kunnen bekostigen (het ‘derde aspiratieniveau’, zie Goedhart, 1982). Een paar geïnterviewden geeft aan dat in de praktijk vanwege de maatschappelijke opvattingen over sociale voorzieningen misschien sprake is van het vierde aspiratieniveau: namelijk gelijke voorzieningen (in plaats van gelijkwaardig).

De geconstateerde verschillen in de mate waarin gemeenten beleidsvrijheid hebben, kunnen aanleiding geven om – voorlopig – aparte verdeelmodellen te maken. Dit zou dan bijvoorbeeld gelden voor de Wsw en beschut werk. Voor voogdij/18+ is het vanwege de voorgenomen aanpassing van het woonplaatsbeginsel mogelijk niet nodig om met een apart model te werken.

3.2 Mate waarin voorzieningen collectief of individueel zijn

Ook het onderscheid tussen collectieve en individuele voorzieningen is van belang bij het bepalen of een integrale verdeling mogelijk is. De kostendrijvende factoren van collectieve en individuele voorzieningen verschillen naar verwachting. Dat maakt het minder eenvoudig om deze voorzieningen samen te verdelen. De kosten van individuele voorzieningen hangen vooral samen met het gebruik van die voorzieningen. Dat geldt bijvoorbeeld voor huishoudelijke hulp, jeugdhulp of re-integratieondersteuning. Bij collectieve voorzieningen gaat het om kosten die (deels) onafhankelijk zijn van het gebruik. Collectieve voorzieningen zijn buurthuizen of voorlichting over gezondheid. Het sociaal domein omvat momenteel voor het overgrote deel individuele voorzieningen.

De transformatie in het sociaal domein beoogt een beweging naar meer collectieve voorzieningen om zo het gebruik van specialistische, dure zorg te verminderen, bijvoorbeeld via de inzet van wijkteams, inloopochtenden of collectieve dagbesteding. Deze collectieve voorzieningen zijn nog steeds aan individuele gebruikers (en hun kenmerken) toe te wijzen, maar in de praktijk wordt dit gebruik niet altijd geregistreerd. Het onderscheid tussen collectieve en individuele voorzieningen wordt vooral in de Wmo gemaakt en bijvoorbeeld niet of nauwelijks bij de Participatiewet, SCP (2017). SCP (2017) geeft aan dat er op dit moment bij gemeenten nog beperkte aandacht is voor deze beweging naar collectief. Uit de interviews in dit onderzoek kwam ook naar voren dat het aantal gebruikers vooralsnog de belangrijkste factor achter de kosten van gemeenten is. Doordat er geen cijfers zijn over de inzet van collectieve voorzieningen, is het niet mogelijk om de verschuiving van individueel naar collectief in kaart te brengen, SCP (2017).

In de praktijk zullen collectieve en individuele voorzieningen naast elkaar blijven bestaan. Collectieve voorzieningen zijn relatief goedkoop en laagdrempelig, maar kunnen daarom ook een groter aantal klanten, mogelijk buiten de doelgroep, aantrekken. Bij individuele voorzieningen is individueel maatwerk mogelijk, specifiek gericht op degenen die het nodig hebben. Ook kan met individuele voorzieningen meer ingezet worden op een integrale aanpak. Daarmee kunnen individuele voorzieningen effectiever zijn en daarmee juist kostenefficiënt.

In het sociaal domein worden vooralsnog vooral individuele voorzieningen ingezet. Door de transformatie zal de inzet van collectieve voorzieningen naar verwachting toenemen. Het ligt niet voor de hand om een indeling in deelbudgetten te maken naar collectieve en individuele taken, omdat de gemeente juist vrij is om eigen keuzes te maken in welke voorzieningen zij collectief of individueel aanbiedt.

3.3 Mate waarin er overlap is tussen taken, doelgroepen en maatstaven

De mogelijkheid van een integrale verdeling hangt mede af van de mate waarin er overlap is tussen taken, doelgroepen (of klantprofielen) en maatstaven. Als er weinig overlap is, zijn meer deelmodellen nodig.

Overlap binnen het gehele sociaal domein

Een beoogde doelstelling van de decentralisaties is dat gemeenten meer integraal gaan werken en zo de meeste passende zorg bieden (één gezin, één plan, één regisseur). De drie wetten zijn gericht op verschillende doelgroepen. Jeugdhulp is in principe gericht op jongeren tot 18 jaar. Participatie betreft mensen van 18 jaar tot AOW-leeftijd en Wmo richt zich vooral op kwetsbare ouderen en mensen met een beperking en/of chronische, psychische en psychosociale problemen. Het gemeentelijk sociaal domein is er vervolgens op gericht om multiproblematiek binnen huishoudens beter op te lossen en de verschillende voorzieningen op elkaar af te stemmen. Zulke multiproblematiek kan een reden zijn om kruisverbanden tussen het gebruik van voorzieningen te leggen en dus met meerdere deelbudgetten te werken.

De geïnterviewden geven echter aan dat de overlap tussen de domeinen zeer beperkt is, ook binnen huishoudens. Het enige overkoepelende kenmerk is schulden. Vaak is schuldenproblematiek een belangrijke oorzaak van problemen in gezinnen, en daarmee van jeugdhulp, Wmo en re-integratievoorzieningen, zie ook AEF (2018). In de praktijk gaat dit volgens de gesprekspartners echter over een beperkt aantal gezinnen (maar wel met relatief hoge kosten). Uit onderzoek van het SCP blijkt dat de meeste huishoudens voorzieningen gebruiken uit slechts één domein: 11 procent van de gebruikende huishoudens combineert voorzieningen uit verschillende domeinen. Dit gaat dan meestal om een combinatie van participatievoorzieningen en maatschappelijke ondersteuning (6,5 procent) of participatie en jeugdzorg (2,7 procent), zie SCP (2017). De cijfers van het SCP betreffen 2015, maar ook in latere jaren lijkt de overlap tussen domeinen – in termen van gebruik - beperkt.¹¹ Over de overlap in termen van kosten zijn geen gegevens beschikbaar.

Overlap binnen de domeinen

De overlap tussen de domeinen lijkt (vooralsnog) - in termen van gebruik - dus beperkt. Het is nu de vraag of de overlap binnen domeinen wel groot is. Dat blijkt binnen alle domeinen het geval te zijn.

¹¹ CBS, StatLine, Gebruik voorzieningen sociaal domein; aantal voorzieningen, wijken 2017.

Participatie

Op het terrein van participatie is er duidelijk overlap in de gemeentelijke re-integratietaken: bij het subcluster Participatie in de algemene uitkering en het deel begeleiding uit de integratie-uitkering Participatie is het doel om mensen naar werk te begeleiden. Alleen de doelgroep is verschillend. Bij het subcluster gaat het om de zogenaamde klassieke doelgroep van de bijstand en bij de integratie-uitkering over de nieuwe doelgroep (mensen die voor invoering van de Participatiewet in de Wajong of Wsw konden stromen).

Jeugdhulp

SCP (2017) geeft aan dat de jeugdzorgvoorzieningen onderling vaak gecombineerd worden. Vooral jeugdbescherming en jeugdreclassering komen vaak gelijktijdig voor met jeugdhulp zonder verblijf. Wat betreft de gemeentelijke taken is het onderscheid tussen taken uit de algemene uitkering en het subcluster jeugdhulp niet duidelijk. Beide terreinen betreffen maatwerkdienstverlening (bijvoorbeeld begeleiding, jeugd- en opvoedhulp, jeugd-GGZ, enzovoorts) en geëscaleerde zorg (zoals opvang, jeugdreclassering). Dit is ook geconstateerd in AEF (2018). Samenvoegen van beide uitkeringen ligt dus voor de hand. De huidige modellen maken ook voor een groot deel gebruik van soortgelijke kostendrijvers, zoals aantal jongeren, uitkeringsontvangers, eenouderhuishoudens en laag inkomen (BZK, 2018b; Cebeon, 2014).

Maatschappelijke ondersteuning (Wmo)

Binnen de maatschappelijke ondersteuning worden ondersteuning thuis en woon- en vervoersvoorzieningen vaak gecombineerd met huishoudelijke hulp (SCP, 2017). Ook de gemeentelijke taken overlappen, zie AEF (2018). De maatwerkvoorzieningen (o.a. woningaanpassingen, hulpmiddelen) en maatwerkdienstverlening (o.a. begeleiding en verzorging) uit de algemene uitkering overlappen met taken uit het subcluster Wmo begeleiding.¹² De geëscaleerde zorg voor volwassenen (o.a. vrouwenopvang, beschermd wonen en maatschappelijke opvang) uit de algemene uitkering overlapt met de integratie-uitkering beschermd wonen en de decentralisatie-uitkeringen maatschappelijke opvang en vrouwenopvang.¹³

Er zijn nu twee aparte modellen voor Wmo begeleiding en Wmo huishoudelijke hulp. Beide modellen hanteren voor een groot deel dezelfde kostendrijvers: onder andere het aantal ouderen en medicijngebruik, zie AEF (2014) en Cebeon (2010). Maar de doelgroepen tussen beide sluiten beperkt op elkaar aan. Bij huishoudelijke hulp zijn gebruikers veelal ouderen, bij begeleiding is de groep juist vaker jonger dan 65 (als de dominante grondslag voor begeleiding bijvoorbeeld psychisch of psychosociaal is).

Beschermd wonen kent relatief weinig gebruikers. Bovendien is beschermd wonen vaak een 'all-in-pakket'. Daardoor worden de andere voorzieningen hier zelden mee gecombineerd, SCP (2017). Wel is het zo dat gemeenten momenteel werken aan een transformatie van 'beschermd wonen' naar 'beschermd thuis'. Voor wie dat nodig heeft wordt ondersteuning, bescherming en behandeling zoveel mogelijk in de thuissituatie ingezet. Daarnaast is er nauwe samenhang in doelgroepen en voorzieningen tussen maatschappelijke opvang en beschermd wonen. Om deze reden is in 2018 een nieuw model ontwikkeld voor beschermd wonen, maatschappelijke opvang en begeleiding Wmo, zie Cebeon (2018).

¹² Zie <http://www.vraagbaakiv3gemeenten.nl/taakvelden/maatwerkvoorzieningen-wmo>

¹³ Zie <http://www.vraagbaakiv3gemeenten.nl/taakvelden/geescaleerde-zorg18-1>

Samenvattend

Tussen de domeinen jeugd, Wmo en participatie lijkt relatief weinig overlap in gebruik van voorzieningen. Dit zou aanleiding kunnen zijn om aparte verdeelmodellen te maken. Binnen de domeinen is sprake van meer overlap en zou dus gekozen kunnen worden voor een integraal model. Dit zou dan leiden tot drie integrale modellen: één voor Wmo (inclusief beschermd wonen, maatschappelijke opvang en vrouwenopvang), één voor jeugdhulp en één voor participatie. Als de doelgroepen binnen de Wmo-taken (o.a. huishoudelijke hulp en begeleiding) te verschillend worden geacht, kunnen hiervoor aparte deelbudgetten gehanteerd worden.

In de interviews is geopperd dat er ook gekozen kan worden voor een indeling per doelgroep om zo een integrale aanpak per doelgroep te ondersteunen. Zo kunnen aparte modellen gemaakt worden voor jongeren (tot 18 jaar), mensen van 18 jaar tot AOW-leeftijd en ouderen (vanaf AOW-leeftijd). Voor een deel hangt een dergelijke verdeling samen met de beleidsterreinen, jongeren vallen immers onder jeugdhulp en ouderen maken relatief vaak gebruik van Wmo. Voor de middengroep (18 tot AOW-leeftijd) is er echter overlap tussen voorzieningen. Als alternatief kan (aanvullend) naar de gezinssamenstelling gekeken worden, bijvoorbeeld gezinnen met kinderen en gezinnen zonder kinderen, alleenstaande AOW'ers en samenwonende AOW'ers, enzovoorts).

3.4 Mate waarin onderhoud noodzakelijk is

Of een integrale verdeling mogelijk is, hangt ook af van de mate waarin onderhoud noodzakelijk is. Om te monitoren of de middelen aansluiten bij de uitgaven van gemeenten, volgt het ministerie van BZK de uitgaven en toegekende budgetten per deelbudget. Hiermee kan nagegaan worden of, en waar, knelpunten ontstaan. Deze knelpunten kunnen dan nader onderzocht worden en dit kan weer aanleiding geven om het verdeelmodel te actualiseren (middels periodiek onderhoud).

Het ministerie van BZK geeft aan dat bij een volledig integraal model deze monitoring niet meer goed mogelijk is. Ook is het dan moeilijk om nog discussies te voeren over de toereikendheid van de macrobudgetten. Dit pleit mogelijk voor een aantal deelbudgetten.

3.5 Conclusie

Enerzijds is er de wens om zo globaal mogelijk, en dus zo integraal mogelijk, te verdelen. Anderzijds leiden verschillen in de beleidsvrijheid van gemeenten, het type voorzieningen, overlap tussen taken, doelgroepen en kostendrijvers en de mate waarin onderhoud noodzakelijk is tot de wens om met deelbudgetten te werken.

Om gemeenten voldoende beleidsvrijheid te geven, en ervoor te zorgen dat efficiënt beleid financieel voordeel oplevert, zijn aparte verdeelmodellen voor elk deelbudget in het sociaal domein niet wenselijk. Het advies is om te streven naar een zo integraal mogelijk model, waarbij een onderscheid wordt gemaakt naar drie domeinen: jeugdhulp, maatschappelijke ondersteuning en participatie. Onder het Wmo-model vallen dan bijvoorbeeld ook maatschappelijke opvang, vrouwenop-

vang en beschermd wonen. Uiteraard kan er ook voor gekozen worden om met nog meer deelbudgetten te werken, bijvoorbeeld bij de uitkeringen met beperkte beleidsvrijheid (bijvoorbeeld beschut werk en Wsw) of bij uitkeringen met afwijkende doelgroepen.

Een alternatief is een indeling naar doelgroepen of klantprofielen. Dit kan een integrale aanpak per doelgroep ondersteunen. Dan kunnen bijvoorbeeld aparte modellen gemaakt worden voor jongeren (tot 18 jaar), mensen van 18 jaar tot AOW-leeftijd en ouderen (vanaf AOW-leeftijd), of met een andere leeftijdsgrens (bijvoorbeeld 23 jaar, of 75-plus). Ook kan gekozen worden voor een indeling op basis van huishoudsamenstelling, bijvoorbeeld aparte modellen voor gezinnen met kinderen en gezinnen zonder kinderen, alleenstaande AOW'ers en samenwonende AOW'ers, enzovoorts.

Een onderscheid naar type voorziening, dus aparte modellen voor collectieve en individuele voorzieningen, ligt niet voor de hand. De gemeente is immers juist vrij om eigen keuzes te maken in welke voorzieningen zij collectief of individueel aanbiedt en zo de optimale mix te vinden.

Samenvattend zijn er twee typen indelingen in deelbudgetten mogelijk. Tabel 3.1 laat dit zien. Gegeven een indeling, bijvoorbeeld in domeinen, kan er wel voor gekozen worden om voor verschillende domeinen verschillende modellen te hanteren, bijvoorbeeld afhankelijk van de mate waarin taken binnen het domein collectief worden aangeboden of de mate waarin data beschikbaar zijn.

Tabel 3.1 Een indeling naar domeinen of een indeling naar klantgroepen is mogelijk

Indeling naar	Voorbeeld van mogelijke modellen
Domeinen	Wmo jeugd participatie
Doelgroepen/klantprofielen	Naar leeftijd Jongeren (tot 18 jaar) 18 jaar tot AOW-leeftijd Ouderen (vanaf AOW-leeftijd) Naar huishoudsamenstelling Gezinnen met kinderen Gezinnen zonder kinderen Alleenstaande AOW'ers Samenwonende AOW'ers Enz.

Bron: SEO Economisch Onderzoek en Atlas voor gemeenten.

4 Technieken

Budgetten kunnen verdeeld worden op basis van verschillende analysetechnieken. Zo kan een historische verdeling de basis vormen voor de budgetten. Ook kan de (huidige) verschillenanalyse, een regressieanalyse op gemeentelijke uitgaven of een regressieanalyse op individueel voorzieningengebruik gebruikt worden. Daarnaast kan het aantal inwoners per gemeente geteld worden om hier vervolgens een bedrag aan te koppelen.

Budgetverdelingen kunnen uitgaan van verschillende analysetechnieken. Allereerst speelt de afweging tussen een historische verdeling of een objectieve verdeling. Bij een historische verdeling zijn uitgaven of zorggebruik in het verleden direct bepalend voor het budget. Een objectieve verdeling is gebaseerd op objectieve kenmerken van een gemeente. Er zijn hierbij diverse analysetechnieken mogelijk: een verschillenanalyse, een regressieanalyse op gemeentelijke uitgaven, een regressieanalyse op individueel voorzieningengebruik of bedrag per klantprofiel. Dit hoofdstuk bespreekt deze technieken één voor één.

4.1 Historische verdeling

Een historische verdeling is direct gebaseerd op uitgaven of gebruik van voorzieningen in het verleden. In het sociaal domein wordt hier af en toe gebruik van gemaakt. Bijvoorbeeld bij de verdeling van middelen voor beschermd wonen, voogdij/18+ en begeleiding van de nieuwe doelgroep onder de Participatiewet, zie Cebeon (2018), BZK (2018c) en SEO(2014a).

4.2 Verschillenanalyse

De huidige techniek voor de verdeling van het merendeel van de middelen binnen het gemeentefonds is de verschillenanalyse. De methode is ontwikkeld door Cebeon en voor het eerst gehanteerd in 1997. Er is destijds onder andere voor deze methode gekozen omdat deze tegemoet kwam aan de zogenaamde kip-ei-problematiek, zie Cebeon (2009).

De verschillenanalyse gaat uit van uitgavencijfers van een steekproef van circa 60 gemeenten. Deze steekproef wordt gebaseerd op relevante structuurkenmerken van gemeenten en regionale spreiding. De steekproef moet voldoende gemeenten bevatten met vergelijkbare, maar juist ook met sterk verschillende structuurkenmerken.

Voor de uitgaven van gemeenten worden de Iv3 gegevens gebruikt.¹⁴ Deze worden gecorrigeerd voor definitie- en boekingsverschillen. Doel is om de financiële gegevens van deze gemeenten ver-

¹⁴ De uitgaven van gemeenten in het sociaal domein worden geregistreerd via het zogenaamde Informatie voor Derden (Iv3). Iv3 bevat gegevens uit de begroting en de jaarrekening van gemeenten. Hoewel er een informatievoorschrift geldt, geven geïnterviewden aan dat de uitgavencijfers van beperkte kwaliteit zijn en dat de juistheid onduidelijk is. Dit komt doordat gemeenten de cijfers zelf niet gebruiken en verschillend boeken. De vergelijkbaarheid tussen gemeenten is daarmee beperkt.

gelijkbaar te maken en naar relevante onderdelen van het te onderzoeken taakgebied te verbijzonderen. Dit wordt gedaan door met de gemeenten in de steekproef in gesprek te gaan en te bekijken welke boekingsregels zij hanteren. In deze stap worden dan ook regelmatig relatief grote bedragen anders gecodeerd.

Daarna worden groepen gemeenten met vergelijkbare en juist uiteenlopende structuurkenmerken (achtergrondkenmerken) geformeerd. Het idee is dat gemeenten met vergelijkbare structuurkenmerken een vergelijkbaar uitgavenpatroon zouden moeten hebben. Zo worden achterliggende kostenbepalende factoren gevonden die verschillen in de uitgaven verklaren. Deze factoren kunnen samenhangen met verschillen in objectieve kenmerken of juist met eigen beleidskeuzes. Het is in feite een iteratief proces waarbij met name naar uitschieters gekeken wordt. Dit proces gaat door tot er geen aanvullende objectieve verklaringen meer zijn.

Op basis van de bevindingen uit de voorgaande stappen wordt een eerste 'ijkpunt'-formule opgesteld. Verschillen die samenhangen met beleidskeuzes worden daarin niet meegenomen. Deze ijkpuntformule wordt vervolgens getoetst door middel van een zogenaamde zeefprocedure. Daarin wordt de ontwikkelde formule toegepast op alle andere Nederlandse gemeenten. Op grond van de zeefprocedure wordt opnieuw een steekproef genomen van gemeenten waarvan de uitgaven het meest afwijken. Het gaat om gemeenten met zowel duidelijk hogere als duidelijk lagere uitgaven dan de ijkpuntformule. Ook voor deze gemeenten wordt een uitvoerige analyse verricht. Op basis van deze bevindingen kan de ijkpuntformule worden bijgesteld. Daarbij kan het gaan om aanpassing van het gewicht van eerder geselecteerde indicatoren, maar ook om de toevoeging van factoren. Dit resulteert in de definitieve ijkpuntformule die vertaald wordt naar een verdeelformule.

4.3 Regressieanalyse op gemeentelijke uitgaven

Een regressieanalyse is een statistische methode om een verband te leggen tussen twee of meer variabelen. Met een regressieanalyse kunnen de gemeentelijke uitgaven worden verklaard uit een aantal gemeentelijke maatstaven of verklarende factoren (bijvoorbeeld het aantal uitkeringsontvangers of het aantal ouderen). Onderstaande figuur laat een hypothetisch voorbeeld zien hoe de gemeentelijke uitgaven toenemen met het aantal ouderen. Elke punt in de grafiek stelt een gemeente voor. Een statistisch programma berekent een lijn door de puntenwolk die de afstand tot alle punten minimaliseert. Deze lijn geeft de gemiddelde relatie tussen het aantal ouderen en de uitgaven weer. In dit voorbeeld nemen de uitgaven van een gemeente gemiddeld met € 4 per oudere toe. De vaste kosten bedragen € 681 per gemeente. De totale uitgaven van een gemeente bedragen dus:

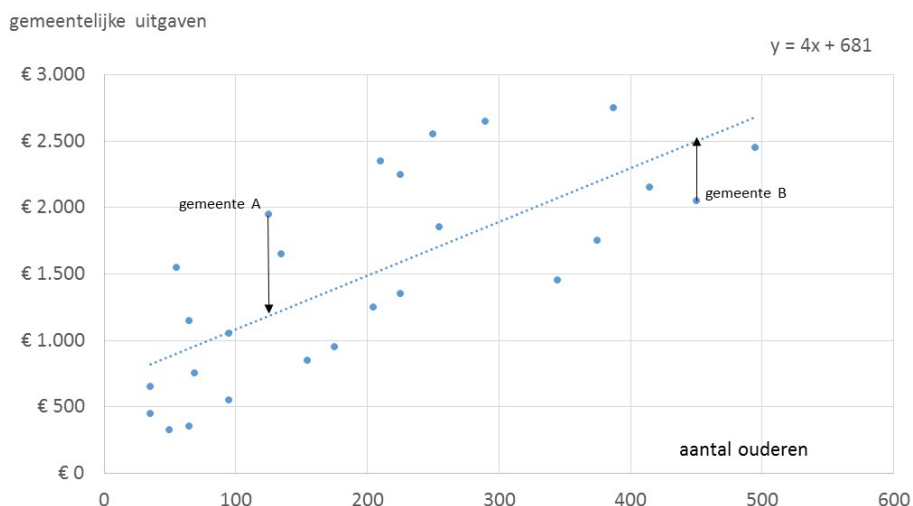
$$\text{Uitgaven gemeenten } (y) = \text{€ } 4 \text{ maal het aantal ouderen } (x) + \text{€ } 681$$

Voor een gemeente met 200 ouderen zijn de verwachte uitgaven dus € 800 + € 681 = € 1.481. Uit de figuur blijkt dat een gemeente onder of boven de lijn kan zitten. Vergelijk bijvoorbeeld gemeente A en gemeente B. Beide gemeenten hebben ongeveer dezelfde uitgaven (circa € 2.000). Gemeente A heeft echter relatief weinig ouderen, terwijl gemeente B relatief veel ouderen heeft. Het kan zijn

Een alternatieve bron voor uitgavencijfers zijn grootboekgegevens. Dat betreft een verzameling van alle grootboekrekeningen met uitgaven- en inkomstenposten. Dit is gedetailleerder dan de Iv3-gegevens, maar bewerklijker.

dat gemeente B een kosteneffectief beleid voert en gemeente A juist niet. Door een gemiddeld budget toe te kennen wordt de gemeente die een kosteneffectief beleid voert beloond en de gemeente die dit niet doet gestraft en daarmee gestimuleerd om het beter te doen. De pijl in de figuur geeft het voorspelde budget voor die gemeente weer. Het kan ook zijn dat het komt doordat deze gemeenten andere objectieve kenmerken hebben die maken dat de uitgaven hoger of lager zijn dan gemiddeld (bijvoorbeeld in gemeente A is het aantal huishoudens met een lage sociaal economische status relatief hoog). In dat geval moeten deze factoren meegenomen worden in het model.

Figuur 4.1 Voorbeeld: gemeentelijke uitgaven nemen toe met aantal ouderen



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Het bepalen van de objectieve kenmerken gebeurt door in beeld te brengen welke variabelen mogelijk invloed hebben op de gemeentelijke uitgaven. Dit gebeurt door literatuurstudie en gesprekken met gemeenten en experts. Vervolgens wordt beoordeeld in hoeverre deze variabelen passen in het verdeelmodel. Zijn ze voldoende objectief, of kunnen gemeenten deze variabelen beïnvloeden? Als een set met variabelen is vastgesteld worden deze tegelijkertijd in het model gestopt. Het regressiemodel bepaalt dan van elke variabele in welke mate deze samenhangt met de gemeentelijke uitgaven. Variabelen die geen statistisch significante invloed hebben op de uitgaven kunnen worden weggelaten uit het model.

Vervolgens wordt gekeken in hoeverre de voorspelde uitgaven van gemeenten overeenkomen met de feitelijke uitgaven. Als er gemeenten zijn met grote tekorten of overschotten dan zijn er mogelijk nog objectieve variabelen niet meegenomen in het model. Door gesprekken met de afwijkende gemeenten kan worden achterhaald welke variabelen dit zijn. Deze variabelen worden toegevoegd aan het model en getoetst wordt of deze een statistisch significante invloed hebben op de uitgaven. Zo ja, dan wordt de variabele opgenomen in het model.

Voor de uitgaven worden, evenals voor de verschillenanalyse, de Iv3-gegevens gebruikt (zie voetnoot 14). Deze moeten worden gecorrigeerd voor boekings- en definitieverschillen.

In Nederland zijn meerdere verdeelmodellen gebaseerd op regressieanalyses op gemeenteniveau. Voorbeelden zijn het verdeelmodel voor de re-integratiemiddelen en het verdeelmodel voor de Wmo 2015, zie SEO (2014a) en AEF (2014). Deze modellen relateren de kosten aan één of meerdere kostendrijvers waarvan een causale relatie wordt verwacht.

Regressieanalyse op gemeenteniveau is een overkoepelende term. Hieronder valt een groot aantal mogelijke technieken. De keuze voor één van de technieken hangt onder andere af van de beschikbare data. Bijlage B geeft meer details.

4.4 Regressieanalyse op individueel voorzieningengebruik

De verdeling van middelen kan ook worden gebaseerd op een regressieanalyse op individueel voorzieningengebruik. In deze methode wordt het feit dat een persoon van een voorziening (of een combinatie van voorzieningen) gebruikmaakt verklaard uit zijn eigen kenmerken (opleidingsniveau, huishoudsamenstelling, migratieachtergrond, enzovoorts) en objectieve kenmerken van de gemeente en buurt waarin de persoon woont. Deze methode gebruikt net als de regressieanalyse op gemeentelijk uitgaven statistische procedures om de gewichten van deze kenmerken te bepalen. Het verschil met de regressieanalyse op gemeentelijke uitgaven is dat deze methode gebaseerd is op gegevens op persoonsniveau. In figuur 4.1 zouden de punten dus personen zijn (in plaats van gemeenten) en worden niet de uitgaven verklaard maar het gebruik van voorzieningen.

De verdeling van budgetten vindt wel op gemeenteniveau plaats. De vertaalslag naar gemeentelijke budgetten is als volgt. Het model voorspelt voor iedere persoon het voorzieningengebruik. Dit wordt vervolgens gecombineerd met een (gemiddelde) prijs per gebruiker.¹⁵ Dit geeft een voorspeld budget per persoon, wat vervolgens opgeteld wordt over alle inwoners in een gemeente. Hiermee resulteert een voorspeld budget per gemeente. Uit dit budget volgt een budgetaandeel voor iedere gemeente.

Deze methode maakt in principe gebruik van gegevens die op individuniveau geleverd worden door gemeenten of zorgaanbieders aan het CBS. Het CBS corrigeert deze data indien nodig door te toetsen op consistentie met andere gegevens. Bij het CBS kunnen de data worden gekoppeld aan andere gegevens die op individuniveau bekend zijn.

Ook deze regressieanalyse op individuniveau wordt voor meerdere Nederlandse verdeelmodellen toegepast, bijvoorbeeld in de risicoverevening in de zorg en bij het verdelen van de bijstandsmiddelen, zie Box 1 voor een beschrijving van beide modellen. Bovendien is deze methodiek internationaal toegepast voor de verdeling van middelen. Dat geldt bijvoorbeeld voor het Verenigd Koninkrijk, waar de belangrijkste inkomstenbron van gemeenten een soort algemene uitkering vanuit de centrale overheid is. Er is daar dan ook veel onderzoek gedaan naar een optimale verdeling van die middelen op basis van regressieanalyses (Smith et al., 2001). Zij stellen dat een statistische methode op individueel niveau een betere verdeelmethode is dan een methode op een geaggregeerd

¹⁵ Een (gemiddelde) prijs kan op meerdere manieren worden vastgesteld, bijvoorbeeld politiek, op basis van vastgestelde tarieven of op basis van een enquête. Zie hoofdstuk 5 voor details.

niveau, mits de data beschikbaar zijn. Darton et al. (2010) analyseerden het verdelen van de middelen voor ouderenzorg.

Box 1 Verdeelmodellen in de zorg en de bijstand

Met het risicovereveningsmodel in de zorg wordt ongeveer 20 miljard euro verdeeld. Voor een goed werkend zorgstelsel is het van belang dat verzekeraars niet concurreren door selectie van verzekerden maar door een doelmatige zorginkoop. Om prikkels voor selectie te verminderen en een gelijk speelveld te bevorderen is een systeem van risicoverevening ingericht. Op basis van dit systeem krijgen verzekeraars budgetten die vooraf zijn gecorrigeerd voor voorspelbare verschillen in de zorguitgaven tussen verzekerden (bijvoorbeeld vanwege leeftijd, chronische ziekten, sociaal economische status, enzovoorts). De verdeling vindt plaats op basis van een regressiemodel waarbij de zorgkosten van individuen worden gerelateerd aan hun kenmerken (o.a. leeftijd en geslacht), zie iBMG (2017). Het model vergt veel onderhoud omdat het niet alleen de kosten op het niveau van verzekeraars moet verevenen, maar ook op het niveau van het individu. Voorkomen moet worden dat verzekeraars zich gaan richten op voorspelbaar winstgevend verzekerden. Bij gemeenten speelt dit probleem niet.

Het verdeelmodel voor de gebundelde uitkering bijstand verdeelt circa 6 miljard euro. Gemeenten zijn volledig financieel verantwoordelijk voor de uitvoering van de bijstand. Zij ontvangen hiervoor een budget vanuit het Rijk. Gemeenten mogen bij effectieve uitvoering de overschotten op hun budget behouden en worden zo gestimuleerd tot effectief beleid. Voor de bepaling van het budget is het van belang om een verdeelmodel te hebben dat, gegeven objectieve kenmerken, een zo goed mogelijke inschatting maakt van de noodzakelijke bijstandsuitgaven van een gemeente. Het model bestaat uit twee delen: de ontvangst van een uitkering (volumecomponent) en de hoogte van de uitkering (prijscomponent). Beide uitkomsten worden met een regressiemodel op huishoudensniveau gerelateerd aan objectieve kenmerken (huishoudenssamenstelling, leeftijd, migratieachtergrond, enzovoorts), zie SEO (2018).

Ook voor deze methode geldt dat regressieanalyse op individueel voorzieningengebruik een overkoepelende term is. Hieronder valt een groot aantal verschillende technieken. De keuze voor één van de technieken hangt onder andere af van de beschikbare data. Bijlage B geeft meer details.

4.5 Verdeling op basis van klantprofielen

Een andere manier is om klantprofielen te bekijken, aantallen inwoners in die klantprofielen te tellen en hiervoor landelijke tarieven te bepalen. Een zelfde soort methode wordt in het onderwijs gebruikt. Scholen en andere onderwijsinstellingen krijgen van de Rijksoverheid elk jaar één budget voor de kosten van materiaal en personeel. Dit budget heet de lumpsum.¹⁶ In het primair onderwijs (circa 10 miljard euro) krijgen scholen een vast bedrag (afhankelijk van het aantal groepen dat men heeft) en een variabel bedrag (afhankelijk van het aantal leerlingen).

In Australië wordt een dergelijk systeem gebruikt voor de verdeling van middelen aan deelstaten. De verdeling gaat uit van een bedrag per capita, waarbij dat bedrag naar boven (of beneden) wordt bijgesteld als de vraag naar voorzieningen of de kosten van voorzieningen meer (of minder) dan gemiddeld is.¹⁷ Het tarief wordt met statistische methoden vastgesteld.

Voor het sociaal domein zouden klantprofielen gemaakt kunnen worden, bijvoorbeeld 75-plus en alleenstaand, 75-plus en samenwonend, jongere in huishouden met laag inkomen, enzovoorts. Vervolgens wordt per gemeente geteld hoeveel inwoners tot een dergelijk profiel behoren. Het gaat hier dus niet om mensen die daadwerkelijk gebruik maken van voorzieningen. Alle inwoners van de gemeente worden in een klantprofiel ingedeeld. Vervolgens wordt aan ieder klantprofiel een bedrag gekoppeld. Het bedrag kan politiek worden vastgesteld: hoeveel zou per klantprofiel per

¹⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financiering-onderwijs/overheidsfinanciering-onderwijs>

¹⁷ Zie https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/FlagPost/2011/March/Distribution_of_GST_to_the_states

jaar aan zorg in het sociaal domein moeten worden uitgegeven? Ook kan gebruik worden gemaakt van empirische methoden om het bedrag vast te stellen. Dat gebeurt voor elk profiel en daarna wordt voor elke gemeente het totaalbedrag berekend door het aantal inwoners in een klantprofiel te vermenigvuldigen met het bedrag per inwoner in dat klantprofiel. De klantprofielen kunnen gebaseerd worden op data over gebruik in relatie tot persoonskenmerken en op basis van kennis van zorgaanbieders in het sociaal domein. De profielen moeten wel uitsluitend zijn.

5 Beoordeling van de onderzoeksmethoden

De mogelijke onderzoeksmethoden worden in dit hoofdstuk langs de lat van het beoordelingskader gelegd. Een regressieanalyse blijkt de meest wenselijke techniek.

Er kan dus gekozen worden uit vijf verschillende analysetechnieken (hoofdstuk 4):

1. Historische verdeling;
2. Verschillenanalyse;
3. Regressieanalyse op gemeentelijke uitgaven;
4. Regressieanalyse op individueel voorzieningengebruik;
5. Verdeling op basis van klantprofielen.

Dit hoofdstuk legt deze onderzoeksmethoden langs de lat van het beoordelingskader uit hoofdstuk 2. Box 2 vat het beoordelingskader uit hoofdstuk 2 samen.

Box 2 Het beoordelingskader

De meest wenselijke methode:

- is praktisch uitvoerbaar, de benodigde gegevens zijn beschikbaar, betrouwbaar en periodiek te actualiseren en de systematiek is tegen acceptabele administratieve lasten en kosten uit te voeren;
- is wetenschappelijk verantwoord, de verbanden zijn methodologisch goed onderbouwd en de uitkomsten zijn betrouwbaar, transparant en reproduceerbaar;
- en is bestuurlijk acceptabel, dat wil zeggen dat de verdeling rechtvaardig (kostengeoriënteerd) en globaal is en dat de systematiek dynamisch en flexibel is en leidt tot een verdeling die gemeenten een stabiele budgettaire basis geeft. Bovendien moet de systematiek door gemeenten te begrijpen zijn (eenvoud) en geen verkeerde prikkels hebben.

De mate waarin een methode dynamisch en flexibel is, en dus rekening kan houden met de transitiefase waarin gemeenten zich bevinden, hangt vooral af van de gekozen maatstaven en het vastzetten van gewichten voor langere tijd. Dat geldt eveneens voor de mate waarin een model rekening kan houden met trends en ontwikkelingen als verschuivingen naar andere typen zorg (bijvoorbeeld van individueel naar collectief), verschuivingen in de populatie die wordt bereikt en de tendens naar complexere zorgvragen. Deze knelpunten werden door AEF (2018) benoemd. Elke verdeelmethode is gebaseerd op uitgaven of gebruik in het verleden. Beide zijn, om de hiervoor genoemde redenen, in het sociaal domein nog niet stabiel. Dit verschilt dus niet per methode. In principe kan bij alle methoden rekening gehouden worden met de dynamiek in de behoefte door de modellen sneller te herschatten of actualiseren. Ook kan er bij elke methode voor gekozen worden om uitgaven aan bepaalde taken niet te honoreren.¹⁸ Dit aspect komt dan ook niet per methode afzonderlijk aan de orde.

Elke methode scoort in principe gelijk in termen van dynamiek en benodigd onderhoud als ervoor gekozen wordt om de gewichten en maatstaven voor een aantal jaar vast te zetten. Als ervoor wordt gekozen om de modellen te herschatten gelden andere kosten. Deze kosten staan per methode beschreven in de volgende paragrafen.

¹⁸ Bij modellen op gemeentelijke uitgaven worden dan deze uitgaven buiten beschouwing gelaten. Bij een model op individueel gebruik wordt het gebruik van deze voorziening buiten beschouwing gelaten.

Voor de stabiele budgettaire basis geldt ook dat dit samenhangt met de gehanteerde maatstaven en de keuze om de gewichten voor de maatstaven langere tijd vast te zetten. Beide keuzes zijn onafhankelijk van de gekozen methode. Alle methoden scoren dus gelijk op dit criterium.

Hoofdstuk 3 heeft mogelijke indelingen in deelbudgetten beschreven. Er zijn twee typen indelingen mogelijk: een indeling naar domeinen of een indeling naar doelgroep/klantprofielen. Tabel 5.1 laat zien welke methoden en indelingen in deelbudgetten te combineren zijn. Een aantal combinaties is niet mogelijk vanwege het gebrek aan gegevens. Zo is een indeling op basis van klantprofielen niet mogelijk als wordt uitgegaan van gemeentelijke uitgaven, omdat op het niveau van klantprofielen de uitgaven niet bekend zijn. Alleen de regressieanalyse op individueel gebruik kan bij beide indelingen toegepast worden. Bij een indeling naar doelgroepen/klantprofielen kan met vaste bedragen gewerkt worden. Voor de overige methoden geldt dat deze alleen toegepast kunnen worden bij een indeling in domeinen. Bij het beoordelen van de methoden wordt uitgegaan van de indeling in deelbudgetten die mogelijk is voor die methode.

Tabel 5.1 Niet alle modellen zijn toepasbaar bij de mogelijke indeling in deelbudgetten

Techniek	Indeling in deelbudgetten	
	Naar domeinen	Naar doelgroepen/klantprofielen
Historische verdeling	✓	
Verschillenanalyse	✓	
Regressieanalyse op gemeentelijke uitgaven	✓	
Regressieanalyse op individueel gebruik	✓	✓
Verdeling op basis van klantprofielen		✓

Bron: SEO Economisch Onderzoek en Atlas voor gemeenten

Bij het maken van een verdeelsystematiek moet altijd een aantal stappen doorlopen worden, zie Box 3. Deze stappen verschillen in principe niet per methode. De invulling van een aantal stappen (bijvoorbeeld de tijd die het kost om ze uit te voeren of de belasting voor gemeenten) verschilt echter wel. Dat staat beschreven bij de desbetreffende methode.

Box 3 Stappenplan ontwikkelen verdeelmethode

1. **Onderzoek naar taakveld**
In deze stap wordt het takenpakket voor het te onderzoeken domein of de te onderzoeken doelgroep in beeld gebracht. Het gaat dan om de inhoud van taken, de samenhang tussen taken, beleidsvrijheid, wet- en regelgeving, enzovoorts.
Per taak wordt vervolgens in beeld gebracht wat de kosten drijft. Is dat het gebruik van een voorziening, gaat het om een collectieve voorziening of betreft het vaste kosten (bv. gebouw of overhead)?
Deze stap is voor iedere verdeelmethode identiek.
2. **Beschikbaarheid gegevens (dataverkenningsonderzoek)**
In deze stap wordt nagegaan welke data beschikbaar zijn. Deze stap is niet voor alle methoden gelijk. Het gaat hier om eenmalige kosten die uitsluitend optreden indien gebruik wordt gemaakt van nieuwe databronnen.
3. **Set van mogelijke maatstaven samenstellen**
Daarna wordt op basis van kwalitatief onderzoek een lijst met mogelijke maatstaven opgesteld die (objectieve) verschillen tussen gemeenten weergeven. Dit vereist literatuurstudie en interviews met gemeenten en experts. Daarbij is het cruciaal dat een afwegingskader wordt opgesteld om de maatstaven te beoordelen op beïnvloedbaarheid en theoretische basis.
Tijdens deze gesprekken met gemeenten worden ook de te hanteren gegevens in het model besproken. Het gaat dan bijvoorbeeld om boekings- of registratieverschillen. Deze input wordt gebruikt bij het opschonen van gegevens in de volgende stap.

- Deze stap is voor iedere verdeelmethode identiek.
4. Verzamelen en opschonen data
In deze stap worden vervolgens de gegevens verzameld en opgeschoond en -indien nodig- vergelijkbaar gemaakt en teruggekoppeld aan (een steekproef van) gemeenten. Deze laatste stap kan gebruikt worden om na te gaan of gemeenten zich herkennen in de cijfers.
 5. Verdeelmodel maken/schatten
In deze stap wordt met een verdeelmethode de relatie tussen de maatstaven en de objectieve behoefte gelegd. Hieruit volgt een verdeelformule. Deze wordt getoetst op verklaringskracht en logische relaties. Vervolgens worden herverdeeleffecten berekend. Dit is het verschil tussen de voorspelde budgetten en de feitelijke uitgaven. Op basis van de herverdeeleffecten kan een uitschieteranalyse worden uitgevoerd om na te gaan of deze plausibel zijn, of dat er nog factoren ontbreken in het model.
 6. Bestuurlijk traject
Tot slot vindt een bestuurlijke traject plaats. Op bestuurlijk niveau kan er dan nog gekozen worden om bepaalde taken of maatstaven niet te honoreren in de verdeling. Deze stap staat los van het ontwikkelen van het model, zodat duidelijk wordt wat de effecten zijn van bestuurlijke keuzes. Bestuurlijke aanpassingen vallen buiten het beoordelingskader. Ruimte voor bestuurlijke aanpassingen is er bij verdeling op basis van klantprofielen, de verschillenanalyse, de regressieanalyse op gemeentelijke uitgaven en de regressieanalyse op individueel gebruik.

Bron: SEO Economisch Onderzoek en Atlas voor gemeenten.

5.1 Historische verdeling

De historische verdeling is gebaseerd op uitgaven van gemeenten in het verleden. Op basis hiervan kan per gemeente een aandeel in de uitgaven berekend worden. Dit aandeel wordt vervolgens vermenigvuldigd met het beschikbare macrobudget om tot een gemeentelijk budget te komen.

Praktisch uitvoerbaar

Beschikbaarheid data

Historische uitgavencijfers zijn beschikbaar voor alle gemeenten. Er kleeft een aantal nadelen aan deze cijfers (zie voetnoot 14). Gemeenten boeken verschillend, waardoor verschillen in de cijfers ontstaan die niet per se samenhangen met verschillen in de feitelijke uitgaven.¹⁹ De vergelijkbaarheid tussen gemeenten is daardoor beperkt. Dat wordt versterkt doordat voor sommige voorzieningen, bijvoorbeeld wijkteams, de uitgaven niet meer te classificeren zijn naar verschillende domeinen. Gegevens zijn periodiek beschikbaar.

Administratieve lasten

De methode gaat uit van gegevens die uit registraties worden gehaald. De belasting voor gemeenten is dus beperkt. Als gegevens worden teruggekoppeld aan (een steekproef van) gemeenten is de belasting iets groter.

Kosten

Deze methode is weinig arbeidsintensief en leidt tot lage kosten voor het Rijk of andere partijen.

¹⁹ Voor de uitgaven Voogdij/18+ geldt dit niet omdat er eenduidige boekingsregels voor zijn.

Wetenschappelijk verantwoord

Methodologische onderbouwing

Bij een historische verdeling zijn de uitgaven in het verleden bepalend voor het budget. Er is geen sprake van een methodologische onderbouwing.

Transparant en reproduceerbaar

De methode is transparant. De verdeling is reproduceerbaar door derden. Met een simpele formule kunnen uitgavencijfers worden vertaald in een verdeling.

Bestuurlijk acceptabel

Kostenoriëntatie

Doordat de verdeling is gebaseerd op feitelijke uitgaven in het verleden, houdt deze methode niet goed rekening met de objectieve behoefte aan voorzieningen: gemeenten die relatief hoge uitgaven hebben omdat zij veel voorzieningen hebben of omdat zij ondoelmatig werken, krijgen hun uitgaven vergoed. Hoe hoger immers de uitgaven in het verleden, hoe hoger het budget. De gemeente kan dus invloed uitoefenen op het ontvangen budget.

Globaliteit

Deze methode scoort neutraal op het criterium globaliteit.

Eenvoud

De methode is daarnaast eenvoudig. Bestuurders en ambtenaren zijn in staat op hoofdlijnen het model toe te lichten.

Geen verkeerde prikkels

Als gemeenten kosten weten te besparen door een andere manier van werken, bijvoorbeeld goed preventief beleid, leidt dit tot een lager budget in latere jaren. Deze methode ondersteunt de beoogde transformatie in het sociale domein dus niet.

Eindoordeel

Een historische verdeling is gebaseerd op feitelijke uitgaven in het verleden. Hiermee houdt deze methode niet goed rekening met de objectieve behoefte aan voorzieningen: gemeenten die relatief hoge uitgaven hebben omdat zij veel voorzieningen hebben of omdat zij ondoelmatig werken, krijgen hun uitgaven vergoed. De methode is wel eenvoudig, weinig arbeidsintensief en goed reproduceerbaar, maar leidt tot ongewenste prikkels en is niet wetenschappelijk verantwoord. Deze methode ondersteunt de beoogde transformatie in het sociale domein ook niet.

5.2 Verschillenanalyse

De verschillenanalyse gaat uit van uitgavencijfers van (een steekproef van) gemeenten, maar zoomt in op de noodzakelijke kosten. De noodzakelijke kosten per domein worden op basis van deze cijfers en aanvullende informatie van de gemeente bepaald. In de verschillenanalyse wordt gezocht naar de oorzaken van verschillen in kostenniveaus tussen vergelijkbare typen gemeenten. Factoren

die beleidskeuzes van gemeenten representeren, worden buiten beschouwing gelaten in de verdeling. Welke factoren relevant zijn, wordt gebaseerd op een combinatie van kwantitatief en kwalitatief onderzoek. Dit resulteert in een verdeelformule, waarbij ieder kenmerk een gewicht krijgt, hiermee kan het budget berekend worden. In een zogenaamde zeefprocedure wordt de ontwikkelde formule toegepast op alle andere Nederlandse gemeenten om zo uitschieters op te sporen en de verdeelformule eventueel aan te passen.

Praktisch uitvoerbaar

Beschikbaarheid van data

De verschillenanalyse gaat, net als de historische verdeling, uit van uitgavencijfers van gemeenten. De benodigde data zijn daarmee beschikbaar. In principe gaat het gebruik van deze gegevens gepaard met dezelfde nadelen als benoemd bij de historische verdeling. Onderdeel van de verschillenanalyse is echter dat de uitgaven van gemeenten worden gecorrigeerd voor definitie- en boekingsverschillen. Doel is om de financiële gegevens van gemeenten vergelijkbaar te maken en naar relevante onderdelen van het te onderzoeken taakgebied te verbijzonderen. Dit komt de kwaliteit en vergelijkbaarheid van de uitgavencijfers ten goede.

Administratieve lasten

De verschillenanalyse baseert zich in belangrijke mate op de input die gemeenten leveren. Naast het beschikbaar stellen van de gegevens (wat relatief weinig werk is), moeten gemeenten tijd steken in het toelichten van de gegevens, bijvoorbeeld over de interpretatie van boekingsvoorschriften of het toerekenen van algemene ondersteuning. Dit brengt relatief hoge administratieve lasten voor gemeenten met zich mee. Uit de interviews bleek dat de bereidheid van gemeenten om mee te werken afneemt vanwege de administratieve lasten.

Kosten

De uitvoering van de verschillenanalyse is arbeidsintensief. Dit komt omdat deze methode sterk leunt op een analyse op basis van gedetailleerde gegevens van tientallen afzonderlijke gemeentelijke financiële administraties. Dit kan alleen handmatig en is daardoor erg bewerkelijk. De kosten van onderhoud bij een actualisatie zijn relatief hoog, omdat de methode, en dus alle onderzoeksstappen, opnieuw uitgevoerd moeten worden.

Wetenschappelijk verantwoord

Methodologische onderbouwing

De verschillenanalyse probeert beleid en objectieve factoren te scheiden door bij de verdeling uit te gaan van de noodzakelijke uitgaven. Over het algemeen vinden de geïnterviewden dit basisidee van de verschillenanalyse goed. Kritiek is er op de werkwijze waarmee noodzakelijke uitgaven bepaald worden. Gesprekspartners geven aan dat de stap van uitgaven naar kosten in de praktijk onduidelijk is: hoe wordt bepaald welk deel van de uitgaven beleid is en welk deel noodzakelijke uitgaven? Er bestaan bij verschillende gesprekspartners zorgen over de wijze waarop met uitgaven aan preventie wordt omgegaan. Daarmee ontstaat twijfel of de methode wel goed in staat is onderscheid te maken tussen beleid en objectieve factoren. Die vraag wordt des te prangender omdat gemeenten in een transformatiefase zitten, waarin het beleid nog in ontwikkeling is. De vraag is of

de verschillenanalyse hier wel mee om kan gaan. Er is geen theoretische basis waarmee aangetoond kan worden dat de methode hiertoe daadwerkelijk in staat is.

Hiernaast is ook niet zeker of het proces om maatstaven te selecteren tot de juiste maatstaven leidt en of de bijbehorende gewichten kloppen. Geïnterviewden hebben hier kritiek op. Er lijkt hierbij volgens hen sprake te zijn van subjectiviteit. Er wordt niet getoetst in hoeverre maatstaven met elkaar samenhangen en er is geen methode om te beoordelen of de gewichten betrouwbaar zijn. Hierdoor bestaat het risico van *rent seeking*. *Rent seeking* betreft de poging om financieel voordeel te behalen. Dat risico is aanwezig bij gemeenten omdat zij niet alleen experts zijn, maar ook grote financiële belangen hebben. Gemeenten die een tekort hebben zullen zoeken naar factoren die dat tekort kunnen verklaren. Dat is legitiem. Juist gemeenten met hoge uitgaven zullen factoren aan-dragen. Als deze niet op een methodologisch onderbouwde wijze worden getoetst bij andere ge-meenten dan ontstaat er een onterecht voordeel voor deze gemeenten.

De verschillenanalyse maakt gebruik van een steekproef.²⁰ Bij steekproeven is het belangrijk dat resultaten representatief zijn voor alle Nederlandse gemeenten. Dat wordt gedaan door de steekproef te trekken op basis van bepaalde achtergrondkenmerken van de gemeenten. Wanneer ge-meenten niet (meer) bereid zijn om mee te werken aan het onderzoek, is de respons mogelijk niet representatief. De verschillenanalyse maakt gebruik van een selectieve steekproef van uitschieters: gemeenten met relatief hoge of relatief lage uitgaven. Dit gebeurt omdat daarmee de kostendrijvers sneller in beeld komen. Bij een representatieve steekproef met een klein aantal gemeenten is dat lastiger, omdat dan meer gemeenten gemiddelde uitgaven hebben. Doordat de analyse is gebaseerd op uitschieters is echter niet gegarandeerd dat de uitkomsten representatief zijn voor alle gemeen-ten.

Transparant en reproduceerbaar

Veel geïnterviewden geven aan dat zij de methode niet transparant vinden. Deze kritiek is niet nieuw. De Raad voor financiële verhoudingen was in het verleden ook kritisch en gaf aan dat de verschillende afwegingen niet transparant zijn, Rfv (2005). Ook bij de verkenning naar een nieuw model om de bijstandsmiddelen te verdelen is kritiek geuit op de verschillenanalyse. In de aanloop naar een nieuwe verdeelsystematiek gaf Berenschot aan dat de methode zou kunnen worden ge-hanteerd onder de voorwaarde dat de methode op transparante wijze wordt toegepast en de aanpak reproduceerbaar is voor derden (zie Berenschot, 2012). Er zijn vervolgens vier mogelijke modellen uitgewerkt en beoordeeld, waaronder de verschillenanalyse. Bij deze beoordeling bleef de kritiek dat de wijze waarop de verdeelkenmerken en gewichten tot stand zijn gekomen onduidelijk is en dat de methode niet reproduceerbaar is door derden (Allers, 2014; Berenschot, 2014).

Bij de verschillenanalyse worden verschillende afwegingen gemaakt en correcties gedaan door de onderzoekers, zonder dat daar standaard en/of gedocumenteerde beslisregels aan ten grondslag liggen. Een nadeel, inherent aan deze aanpak, is dat deze nooit volledig objectief kan plaatsvinden (Allers, 2014). De methode is daardoor niet reproduceerbaar. Andere onderzoekers zullen tot an-dere keuzes en dus andere uitkomsten komen. Dit maakt ook dat de uitkomsten niet door derden kunnen worden gecontroleerd en dat een kritische toets niet mogelijk is. Dergelijke kritiek over

²⁰ Geïnterviewden geven aan dat een grotere steekproef nodig is voor een goede verdeling in het sociaal domein. Zeker als de ambitie is om specifiek te verdelen. De vraag is vervolgens hoe reëel het is dat er gewerkt kan worden met een veel grotere steekproef.

transparantie en reproduceerbaarheid is ook geuit door het SCP en APE in het kader van het Wmo model voor huishoudelijke hulp, zie SCP (2009) en APE (2008).

Bestuurlijk acceptabel

Kostenoriëntatie

De verschillenanalyse scoort in principe positief op het criterium kostenoriëntatie. De methode heeft als doel om te verdelen op basis van noodzakelijke uitgaven van gemeenten, die geschoond zijn voor beleidskeuzes. De vraag is echter hoe goed de methode slaagt in het schonen van de uitgaven voor beleidskeuzes. Bij de verschillenanalyse wordt intensief met gemeenten gesproken. Een aantal geïnterviewden vindt dat een sterk punt van de methode. Nadeel is dat de wijze waarop deze informatie in de uiteindelijke gewichten wordt meegenomen onduidelijk is. Dit geeft een groot risico op *rent seeking*. Dat kan zorgen dat maatstaven die de kosten niet of in beperkte mate drijven toch met een gewicht in de verdeelformule worden opgenomen. Dit sluit niet aan bij kostenoriëntatie en leidt tot onrechtvaardige en maatschappelijk ongewenste uitkomsten, zie bijvoorbeeld Brickley et al. (2006).

Globaliteit

Deze methode scoort neutraal op het criterium globaliteit.

Eenvoud

De methode is iets complexer dan de historische verdeling. In principe zou deze op hoofdlijnen toe te lichten moeten zijn. In de interviews bleek wel dat de gesprekspartners moeite hadden de methode goed te begrijpen.

Geen ongewenste prikkels

Als een individuele gemeente kosten weet te besparen door bijvoorbeeld goed preventief beleid te voeren, resulteert dat niet direct in een kleiner budget. Ook andere elementen in de transformatie - meer integraal werken, meer maatwerk, minder zorg waar dat mogelijk is - leiden tot lagere kosten die worden beloond met de verschillenanalyse. De methode vormt daarmee geen belemmering voor de beoogde transformatie in het sociaal domein.

Eindoordeel

De verschillenanalyse is praktisch uitvoerbaar. De benodigde gegevens zijn beschikbaar, de methode is wel relatief arbeidsintensief en leidt tot administratieve lastendruk bij gemeenten. De verschillenanalyse is methodologisch niet goed onderbouwd, waardoor de methode tot mogelijk onbetrouwbare uitkomsten leidt. Ook is niet transparant hoe wordt bepaald welke uitgaven noodzakelijk zijn, hoe de maatstaven worden bepaald en hoe de gewichten voor de maatstaven tot stand komen. De verschillenanalyse gaat uit van noodzakelijke uitgaven en scoort daarmee goed op kostenoriëntatie. Het risico ontstaat echter dat de verdeling door gemeenten te beïnvloeden is (*rent seeking*), waardoor de methode weer minder goed scoort op kostenoriëntatie. De methode is in principe op hoofdlijnen goed uit te leggen. De methode ondersteunt de beoogde transformatie in het sociaal domein: als preventief beleid, meer integraal werken, meer maatwerk en minder zorg waar dat mogelijk is, leiden tot lagere kosten dan resulteert dat niet in een lager budget in de verschillenanalyse.

5.3 Regressieanalyse op gemeentelijke uitgaven

Deze regressieanalyse gaat uit van uitgavencijfers van alle Nederlandse gemeenten. Op basis van input van gemeenten worden deze cijfers opgeschoond en vergelijkbaar gemaakt. Het gaat hier dan om de correctie van boekingsverschillen, niet om het uitsluiten van uitgaven die samenhangen met beleid zoals bij de verschillenanalyse.

De regressieanalyse is een statistische manier om de gemeentelijke uitgaven te verklaren uit gemeentelijke kenmerken, zoals het aantal inwoners of het aantal huishoudens met een laag inkomen. Hieruit volgen gewichten, waarmee het budget voorspeld kan worden. Dat resulteert in een budgetaandeel dat vermenigvuldigd wordt met het macrobudget om tot het gemeentelijk budget te komen.

Na het bepalen van de gewichten wordt het verschil tussen de uitgaven en het voorspelde budget berekend. Gemeenten met opvallend grote verschillen worden nader onderzocht om na te gaan of de uitkomsten plausibel zijn of dat er nog kostendrijvers ontbreken in de formule.

Praktisch uitvoerbaar

Beschikbaarheid data

Deze regressieanalyse is gebaseerd op uitgavencijfers van gemeenten. Opnieuw zijn de data dus beschikbaar, maar ook kennen de uitgavencijfers de eerdergenoemde nadelen. Het is gebruikelijk om gegevens op te schonen voordat een model geschat wordt, hiervoor wordt input van gemeenten over boekings- en definitieverschillen gebruikt. Hiermee worden de grootste afwijkingen gecorrigeerd. De correctie gaat echter nooit zo ver als bij de verschillenanalyse, omdat daar in overleg met individuele gemeenten de cijfers voor die gemeente gecorrigeerd worden en bovendien beleid uit de uitgaven wordt gefilterd.

Administratieve lasten

Deze methode gaat uit van beschikbare registraties. Administratieve lasten voor gemeenten zijn er dus niet. Als gegevens worden teruggekoppeld aan (een steekproef van) gemeenten is de belasting iets groter.

Kosten

De methode is redelijk eenvoudig uit te voeren. De methode vereist wel meer databewerking/op-schoning dan de historische verdeling. Dit maakt de methode iets arbeidsintensiever. Het schatten van het model is eenvoudig. De kosten van onderhoud bij een actualisatie zijn relatief laag. Men kan hier voortborduren op het reeds samengestelde analysebestand en dit actualiseren en aanvullen (op basis van reeds ontwikkelde programmatuur).

Wetenschappelijk verantwoord

Methodologische onderbouwing

De regressieanalyse is een methode met een theoretische basis. Het is een veelvuldig gebruikte, wetenschappelijk gefundeerde techniek, waardoor resultaten methodologisch goed onderbouwd zijn.

Bij een regressieanalyse op basis van gemeentelijke uitgaven kan beleid van objectieve factoren gescheiden worden door dat beleid expliciet mee te nemen in de analyse. In de praktijk is dat echter vaak niet mogelijk omdat beleid niet of nauwelijks geregistreerd wordt. Zonder het meenemen van beleid is het scheiden van objectiviteit en gemeentelijk beleid met deze methode niet volledig mogelijk.²¹

Regressiemodellen kunnen in principe gemaakt worden op basis van alle Nederlandse gemeenten; het is dus niet noodzakelijk om te werken met een steekproef. Dit geeft meteen representatieve resultaten. Bovendien kunnen maatstaven aan statistische criteria worden getoetst. De uitkomsten zijn daardoor statistisch betrouwbaar. Bij een regressieanalyse kunnen gemeenten geen invloed uitoefenen op de gewichten. Zij kunnen aangeven welke factoren van belang zijn, maar de gewichten worden bepaald op een wijze die statistisch vastligt.

Transparant en reproduceerbaar

Regressieanalyse is een wetenschappelijk beproefde methode. De wijze waarop de gewichten bepaald worden liggen vast en als derden de schatting herhalen, zullen zij dezelfde resultaten verkrijgen. Deze methode is daarmee transparant en reproduceerbaar door derden.

Bestuurlijk acceptabel

Kostenoriëntatie

De regressieanalyse op gemeenteniveau is minder goed in staat om onderscheid te maken tussen beleid en objectieve factoren. Deze methode scoort daarmee minder gunstig op dit criterium. De methode geeft geen risico op *rent seeking*, wat resulteert in een betere kostenoriëntatie.

Globaliteit

Deze methode scoort neutraal op het criterium globaliteit.

Eenvoud

De regressieanalyse op gemeenteniveau is qua eenvoud vergelijkbaar met de verschillenanalyse.

Geen ongewenste prikkels

Als een individuele gemeente kosten weet te besparen door bijvoorbeeld goed preventief beleid te voeren, resulteert dat niet direct in een kleiner budget met de regressieanalyse. Ook andere elementen in de transformatie – meer integraal werken, meer maatwerk, minder zorg waar dat mogelijk is – leiden tot lagere kosten die worden beloond met de regressieanalyse op gemeentelijke uitgaven.

²¹ Dat is het makkelijkst uit te leggen aan de hand van een voorbeeld. Stel dat een persoon met een migratieachtergrond een hogere kans op het gebruik van jeugdzorg heeft dan een persoon zonder migratieachtergrond. In een verdeelmodel op gemeenteniveau wordt dan het aantal migrantenhuishoudens opgenomen. Maar stel nu dat gemeenten met relatief veel migranten een ander jeugdhulpbeleid voeren. Het effect van het hebben van veel migranten op de (objectieve) kans op jeugdhulp wordt dan niet meer zuiver geschat. De fout die wordt gemaakt wanneer kenmerken die effect hebben op een laag (huishoud)niveau, op een hoger (gemeente)niveau worden meegenomen wordt ook wel de ecologische fout genoemd – zie Robinson (1950). Dit kan zich uiteindelijk vertalen in een verkeerde verdeling van de middelen die niet aansluit bij daadwerkelijke verschillen in de objectieve behoefte. Als deze relatie op individuniveau wordt geschat is de uitkomst (in dit voorbeeld) een geschatte kans op het gebruik van jeugdhulp van een persoon met een bepaalde migratieachtergrond, ongeacht de gemeente waar de jongere woont. Het gaat hier dan om een landelijk gemiddelde kans en de verdeling is op dit landelijke gemiddelde gebaseerd.

De methode vormt daarmee geen belemmering voor de beoogde transformatie in het sociaal domein.

Eindoordeel

De regressieanalyse op basis van gemeentelijke uitgaven is praktisch uitvoerbaar. De methode heeft een wetenschappelijke basis, waardoor de uitkomsten reproduceerbaar en betrouwbaar zijn. De methode is redelijk eenvoudig en geeft geen risico op *rent seeking*. Nadeel is dat de uitkomsten beïnvloed kunnen worden door beleid in het verleden, waardoor de uitkomsten niet volledig aansluiten bij de noodzakelijke kosten van gemeenten. De methode ondersteunt de beoogde transformatie in het sociaal domein: als preventief beleid, meer integraal werken, meer maatwerk en minder zorg waar dat mogelijk is, leiden tot lagere kosten dan resulteert dat niet in een lager budget in de regressieanalyse.

5.4 Regressieanalyse op basis van individueel gebruik

Deze regressieanalyse gaat uit van individueel voorzieningengebruik binnen alle Nederlandse gemeenten. Op basis van input van gemeenten worden de cijfers over het gebruik van voorzieningen opgeschoond en vergelijkbaar gemaakt.

De regressieanalyse is een statistische manier om het individuele voorzieningengebruik te verklaren uit kenmerken van personen. Daarmee wordt voor iedere persoon in een gemeente een kans op gebruik voorspeld, gegeven zijn kenmerken. Deze kans wordt vermenigvuldigd met een gemiddelde prijs (eventueel afhankelijk van het klantprofiel) en zo ontstaat een voorspeld bedrag per persoon.²² Dit bedrag wordt opgeteld over alle mensen die in een gemeente wonen en resulteert zo in een gemeentelijk budget. Door de voorspelde budgetten per gemeente te delen door het totaal aan voorspelde budgetten over alle gemeenten kan een budgetaandeel berekend worden. Dit aandeel kan dan vermenigvuldigd worden met het beschikbare macrobudget.²³ Gemeenten met veel inwoners met risicokenmerken (bijvoorbeeld veel alleenstaande 75-plussers of veel jongeren in achterstandsgezinnen) krijgen daarmee meer budget dan gemeenten met weinig inwoners met risicokenmerken.²⁴

Na het bepalen van de gewichten wordt het verschil tussen de uitgaven en het voorspelde budget per gemeente berekend. Gemeenten met opvallend grote verschillen worden nader onderzocht om na te gaan of de uitkomsten plausibel zijn of dat kostendrijvers ontbreken of de prijs per voorziening aangepast moeten worden.

²² Dit kan per voorziening (en achteraf aggregeren) of voor combinaties van voorzieningen.

²³ Dit macrobudget bevat dan alle taken voor dat terrein (dus ook eventueel collectieve voorzieningen).

²⁴ In deze methode worden de vaste kosten op dezelfde wijze verdeeld als de variabele kosten. Vaste kosten betreffen de kosten die in principe onafhankelijk zijn van het aantal gebruikers, zoals gebouwen of overheid. Dit is dus iets anders dan collectieve voorzieningen. In de praktijk zijn de vaste kosten in het sociaal domein laag. Voor de AU Inkomen en Participatie geldt bijvoorbeeld momenteel geen vaste voet, voor de AU jeugd geldt dat de vaste voet minder dan 0,5 procent van het totale budget betreft en bij de AU maatschappelijke ondersteuning is de vaste voet negatief. Als het de voorkeur heeft om apart een vaste voet op te nemen, kan gekozen worden voor een gecombineerde aanpak. Paragraaf 5.7 gaat hierop in.

Praktisch uitvoerbaar

Beschikbaarheid data

Een regressieanalyse op het gebruik van voorzieningen is een alternatief waarmee de problemen met uitgavencijfers mogelijk kunnen worden omzeild.²⁵ In dit geval is het ook noodzakelijk om aan het gebruik een gemiddelde prijs per gebruiker te verbinden, zie Box 4 over het vaststellen hiervan. Beschikbaarheid van administratieve data voor het bepalen van de prijs is beperkt. Het uitzetten van een enquête naar tarieven lijkt (op korte termijn) de meest kansrijke methode om zicht te krijgen op de gemiddelde prijs per gebruiker. De gemiddelde prijs per gebruiker kan één bedrag betreffen dat aan iedereen wordt toegekend, maar er kan ook gedifferentieerd worden, bijvoorbeeld door een aantal bedragen te hanteren naar klantprofielen. Daarmee kan de intensiteit van de zorg meegewogen worden. Deze differentiatie zou dan wel beperkt zijn. Vooral bij de Wmo, waar veel diverse producten zijn, kan dit problematisch zijn.

Box 4 Het vaststellen van een prijs per gebruiker

Prijs per gebruiker

Een verdeelmodel gebaseerd op individueel gebruik vereist de keuze van een prijs per gebruiker. Er is een aantal mogelijkheden om tot zo'n prijs te komen:

- Enquête naar tarieven. Het SCP (2011) voert voor de huishoudelijke hulp een enquête onder gemeenten uit naar de werkelijke tarieven die door zorgaanbieders in rekening zijn gebracht. De enquête vraagt onder meer uit of de werkelijke tarieven afwijken van de uurtarieven die aan het CAK worden doorgegeven, of er verschillende tarieven per zorgaanbieder worden gehanteerd en wat die tarieven dan zijn.
- Berichtenverkeer. De hierboven beschreven registraties voor Wmo en Jeugd bevatten facturaties van zorgaanbieders. Deze kunnen worden gebruikt om een gemiddelde prijs vast te stellen. Het is echter nog onduidelijk of deze gegevens beschikbaar zijn voor onderzoeksdoeleinden.
- Geregistreerde tarieven van CAK. Gemeenten leveren ten behoeve van de berekening van de eigen bijdragen uurtarieven voor huishoudelijke hulp aan het CAK. Er zijn echter geen eisen gesteld aan deze uurtarieven; gemeenten zijn vrij om lagere tarieven aan te leveren dan die in rekening worden gebracht bij zorgaanbieders. De vraag is dus of deze tarieven van voldoende kwaliteit en betrouwbaarheid zijn. Gezien de invoering van het abonnementstarief zijn deze voor de toekomst waarschijnlijk niet bruikbaar.
- (Noodzakelijke) uitgaven delen door werkelijk aantal gebruikers. Voor het vaststellen van de noodzakelijke uitgaven kan dan een verschillenanalyse worden gebruikt. Dit kan alleen grofmazig (per domein) omdat de uitgaven alleen per domein bekend zijn, en niet per individu of per klantprofiel.
- Politiek bepaalde tarieven.

Bron: Interviews, SCP (2011), KPMG (2018) en CBS Catalogus Microdata.

Een regressieanalyse op het gebruik van voorzieningen vereist daarnaast data op individuniveau.²⁶ Voor alle domeinen zijn gegevens op individuniveau beschikbaar. De kwaliteit van de gegevens verschilt echter en is in sommige gevallen nog onduidelijk. Een eerste verkenning levert het volgende beeld op.

Gebruik van Wmo-voorzieningen

Gegevens over Wmo-gebruik zijn niet volledig op individueel niveau beschikbaar. De Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein (GMSD) en registraties van CAK en/of SVB bieden op dit moment de meeste potentie.

²⁵ Bij de ontwikkeling van een verdeelmodel voor de Wmo 2015-middelen is deze werkwijze gehanteerd omdat onvoldoende betrouwbare data over actuele uitgaven per gemeente beschikbaar waren (AEF, 2014).

²⁶ Gegevens over individueel gebruik hoeven niet voor iedere gemeente, zorgaanbieder of individu beschikbaar te zijn om een betrouwbare regressieanalyse uit te kunnen voeren. Zolang missende gegevens naar rato bij gemeenten voorkomen of zolang missende gemeenten niet systematisch verschillen in termen van de kosten voor voorzieningen, is dit voor een verdeelmodel geen probleem. Dit is ook mogelijk bij collectieve voorzieningen, mits het gebruik op individueel niveau is geregistreerd.

De GMSD geeft gemeenten inzicht in de situatie van het gehele sociaal domein. Hiervoor leveren gemeenten zelf gegevens over de Wmo aan bij het CBS. De monitor dekt niet alle gemeenten, maar de dekking is in de afgelopen jaren verbeterd.²⁷ De gegevens zijn op individueel niveau en betreffen alleen Wmo-maatwerkvoorzieningen. Algemene Wmo-voorzieningen ontbreken dus. De gegevens betreffen het gebruik naar type voorziening en de duur van het gebruik. Op basis van de duur van het gebruik en het type voorziening kan de intensiteit van het gebruik worden ingeschat.

Via het CAK zijn gegevens te raadplegen over de daadwerkelijk geleverde zorg waarvoor een eigen bijdrage is betaald. Dit betreft alleen Wmo-maatwerkvoorzieningen waaronder Wmo begeleiding, Wmo huishoudelijke hulp en beschermd wonen. Gemeenten maken zelf keuzes rondom de eigen bijdrage, waardoor de vergelijkbaarheid van de gegevens beperkt is. Vanaf 2019 is door invoering van het abonnementstarief geen zicht meer op het type zorg dat wordt geleverd, alleen óf er een maatwerkvoorziening is geleverd. Het CPB geeft aan dat de kwaliteit van de gegevens over beschermd wonen beperkt is, vooral als het gaat om extramuraal beschermd wonen. Wel kunnen CAK-gegevens mogelijk aangevuld worden met cijfers van het SVB over het persoonsgebonden budget. De eerste verkenning van beschikbare data heeft nog geen compleet beeld opgeleverd over de beschikbaarheid en kwaliteit van deze SVB-gegevens.

Het CPB werkt reeds met de data van de GMSD en het CAK. Daaruit blijkt dat er forse verschillen zijn in de manier waarop gemeenten taken binnen het sociaal domein hebben ingevuld, waardoor de gegevens minder vergelijkbaar zijn. Het lijkt wel mogelijk om, in ieder geval voor bepaalde voorzieningen, tot redelijk vergelijkbare cijfers te komen, mogelijk voor een subset van gemeenten.²⁸ Het gebruik van een subset van gemeenten is geen probleem zolang ze representatief zijn in termen van achtergrondkenmerken.

Niet voor alle voorzieningen zijn gegevens over individueel gebruik beschikbaar. Er zijn geen data over schuldhulpverlening, maatschappelijke opvang en vrouwenopvang. Het SCP geeft aan dat de verdeling van schuldhulpverlening gebaseerd zou kunnen worden op de aanwezigheid van wanbetalers voor de Zorgverzekeringswet. Deze gegevens zijn wel integraal beschikbaar via het CBS. Het betreft uiteraard niet alle personen met problematische schulden en dus niet alle personen met schuldhulpverlening, maar kan wel als proxy dienen.

Op termijn biedt het Berichtenverkeer mogelijk nog alternatieve gegevens. Dit is een systeem waarmee gemeenten en zorgaanbieders op gestandaardiseerde wijze berichten en facturaties uitwisselen met betrekking tot de domeinen Wmo en jeugd.²⁹ De facturaties kunnen eveneens als basis dienen voor de gemiddelde prijs die moet worden gekozen. Het is echter nog onduidelijk of deze gegevens

²⁷ In 2016 leverden 300 van de 390 gemeenten cijfers aan voor de Monitor Sociaal Domein, zie <https://www.vngrealisatie.nl/nieuws/gros-gemeenten-levert-cijfers-aan-voor-monitor-sociaal-domein>

²⁸ Het CPB heeft al stappen gezet in de bewerking van deze data voor een onderzoek naar de wijkteambenadering en het gebruik van Wmo-maatwerkvoorzieningen dat momenteel wordt uitgevoerd. Ze hebben daarbij ook de gegevens van CAK en de GMSD vergeleken om een inschatting van de datakwaliteit (na databewerking) te krijgen. Daaruit blijken kansen voor het gebruik van deze data, maar om een preciezer beeld te krijgen is het uiteindelijk noodzakelijk om de stappen naar de schatting van een verdeelmodel daadwerkelijk te doorlopen (voor een bepaalde voorziening).

²⁹ Dit systeem is sinds 1 januari 2018 in gebruik. Alle gemeenten zijn verbonden met deze infrastructuur via het Gemeentelijk Gegevensknooppunt (GGk). In dit systeem worden bijvoorbeeld facturaties van zorgaanbieders en start- en einddatum van voorzieningen geregistreerd. De gegevens hebben betrekking op individuen (geregistreerd met BSN-nummer) en betreffen zowel gebruik als kostencijfers. Bovendien is de registratie in termen van standaard productcodes.

beschikbaar zijn voor onderzoeksdoeleinden. Bovendien gaven geïnterviewden aan dat mogelijk nog niet alle zorgaanbieders en gemeenten het berichtenverkeer via dit systeem laten lopen.

Eigen registraties van gemeenten lijken geen kansrijke gegevensbron. Een deel van de gemeenten heeft zulke eigen registraties op individueel niveau van de ingezette Wmo-(maatwerk)voorzieningen. Wat er precies is geregistreerd verschilt echter per gemeente en de administratieve lasten om deze op te vragen zijn hoog. Zie ook KPMG (2018).

Gebruik jeugdvoorzieningen

Een goede bron voor individuele gegevens zijn administratieve data van zorgaanbieders over ingezette jeugdvoorzieningen. Aanbieders van hulpverlening zijn wettelijk verplicht in het kader van de Beleidsinformatie Jeugd deze gegevens te leveren aan het CBS. De gegevens betreffen het gebruik naar type voorziening en de duur van het gebruik. Op basis van de duur van het gebruik en het type voorziening kan de intensiteit van het gebruik worden ingeschat.

Enkele geïnterviewden hadden echter vraagtekens bij de mate waarin dit ook daadwerkelijk gebeurt en bij de kwaliteit van gegevens. Zowel CBS als SCP geven aan dat gegevens over jeugdhulp van goede kwaliteit zijn en (vrijwel) landelijk dekkend. Het betreft gedetailleerde registraties van de inzet van jeugdhulpverlening. De gegevens bevatten ook hulp uitgevoerd door het wijk- of buurtteam.³⁰ Het ministerie van VWS heeft recent onderzoek laten doen naar de toename van jeugdhulp door wijkteams, zie I&O Research (2018). In dat onderzoek zijn gesprekken gevoerd met zes gemeenten. Uit die gesprekken blijkt dat er bij deze gemeenten geen duidelijk inzicht is in hoe de ambulante jeugdhulp door wijkteams wordt en dient te worden geregistreerd. Dit kan tot registratieverschillen tussen gemeenten leiden. De VNG en NDSO hebben de eigen gegevens van negen gemeenten over gebruik van jeugdhulp vergeleken met de CBS-cijfers van StatLine en constateren dat de CBS-gegevens over het algemeen een onderschatting laten zien (bijvoorbeeld omdat de hulp in wijkteams niet op persoonsniveau geregistreerd wordt).³¹

Gebruik Participatie-domein

De inzet van re-integratievoorzieningen is op individueel niveau geregistreerd in de Statistiek Re-integratie door Gemeenten (SRG). De kwaliteit van de data is goed, behalve de begin- en einddatum van ingezette voorzieningen.

Voor informatie over bijzondere bijstand kan de Bijstandsuitkeringenstatistiek (BUS) worden gebruikt. Hierin is het gebruik van bijzondere bijstand, voor zover het gebruik op persoonsniveau betreft en niet projectmatige verstrekkingen en/of betalingen in natura, door gemeenten geregistreerd. Gemeenten leveren deze cijfers aan het CBS aan. Deze cijfers worden ook gebruikt bij de verdeling van de bijstandsmiddelen over gemeenten.

³⁰ De gegevens omvatten zowel jeugdbescherming, jeugdhulp en jeugdreclassering. Jeugdhulp omvat jeugdzorg met en zonder verblijf: pleegzorg, gezinsgerichte zorg, gesloten plaatsing, daghulp of ambulante jeugdhulp op locatie van de aanbieder en jeugdhulp in het netwerk van de jeugdige of hulp uitgevoerd door het wijk- of buurtteam. Daarnaast is er informatie over jeugdbescherming, ondertoezichtstelling en (voorlopige of tijdelijke) voogdij, en over jeugdreclasseringsmaatregelen. Hiermee is het merendeel van de voorzieningen binnen het domein Jeugd bij het CBS geregistreerd.

³¹ http://www.ndso.nl/wp-content/uploads/2018/05/Bijlage_Analyse-volume-jeugd.pdf

Conclusie

Er zijn gegevens over individueel gebruik beschikbaar om een regressieanalyse op individuniveau te kunnen toepassen. Voor de domeinen jeugd en participatie lijkt een groot deel van de voorzieningen beschikbaar. Voor het Wmo-domein zijn gegevens in beperktere mate beschikbaar, maar op basis van eerste verkenningen van de data lijken er wel mogelijkheden te bestaan om in ieder geval voor een deel van de voorzieningen een model op individuniveau te gebruiken. Voor al deze gegevens geldt dat zij periodiek beschikbaar zijn.³² Om de beschikbaarheid en kwaliteit van de gegevensbronnen voor alle domeinen gedetailleerd in beeld te brengen, is een aanvullend dataverkenningsonderzoek wenselijk. Daarvoor kan aangesloten worden bij een lopend onderzoek van het CPB naar de WMO.

Collectieve voorzieningen worden op dit moment niet op individueel niveau geregistreerd. Dit geldt voor alle domeinen, maar speelt vooral bij de Wmo (SCP, 2017). De transformatie in het sociaal domein beoogt een beweging naar meer collectieve voorzieningen. SCP (2017) geeft aan dat er op dit moment bij gemeenten nog beperkte aandacht is voor deze beweging naar collectief. Uit de interviews in dit onderzoek kwam ook naar voren dat het aantal gebruikers vooralsnog de belangrijkste factor achter de kosten van gemeenten is. Of collectieve voorzieningen goed meeverdeeld kunnen worden in een model op individueel gebruik hangt af van de omvang van de groep gebruikers van collectieve voorzieningen en de kenmerken van deze gebruikers. Als de omvang van de groep groot is (bijvoorbeeld meer dan 20 procent) én gebruikers systematisch verschillen van gebruikers van individuele voorzieningen, dan kan het zijn dat het model de noodzakelijke uitgaven niet goed voorspelt. Als bijvoorbeeld in heel Nederland gebruikers van collectieve voorzieningen allemaal vrouwen zijn, dan krijgen gemeenten met relatief veel vrouwen te weinig budget. Zolang gebruikers van collectieve voorzieningen niet systematisch verschillen van gebruikers van individuele voorzieningen (bijvoorbeeld doordat het tempo waarin gemeenten overgaan op collectieve voorzieningen verschilt), dan wordt het voorspelde budget niet beïnvloed door de mate waarin collectieve voorzieningen worden ingezet.

Het is belangrijk om te realiseren dat gegevens op individueel niveau niet volledig hoeven te zijn en toch tot een goede verdeling kunnen leiden. Deze gegevens zijn namelijk veel rijker aan informatie dan gegevens op gemeentenniveau. Bij de jeugd gaat het bijvoorbeeld ofwel om gegevens over ongeveer 3,5 miljoen minderjarigen ofwel om gegevens over 388 gemeenten (beide in 2017). Gegevens op gemeentenniveau zijn voor het verklaren van individueel gedrag veel minder informatief dan gegevens op huishoudensniveau doordat het gemiddelden zijn, die niets zeggen over de variatie die achter de gemiddelden schuilgaat. De kans dat iemand een voorziening gebruikt, is juist sterk afhankelijk van de individuele kenmerken van die persoon of zijn huishouden: het opleidingsniveau, het inkomen, de migratieachtergrond en de gezinssituatie. Dit maakt dat het zelfs voor de Wmo, waar de databeschikbaarheid het laagst is, een model op individuniveau een interessante optie is.

Een regressieanalyse op individueel gebruik vereist ook een keuze voor een gemiddelde prijs per gebruiker. De gemiddelde prijs per gebruiker kan één bedrag betreffen dat aan iedereen wordt toegekend, maar er kan ook gedifferentieerd worden bijvoorbeeld door een aantal bedragen te hanteren naar klantprofielen. Ook hiervoor zijn gegevens noodzakelijk, tenzij de tarieven politiek

³² Het CBS stelt deze gegevens beschikbaar via een beveiligde omgeving. Daarmee is voldaan aan de AVG.

worden bepaald. Beschikbaarheid van administratieve data voor het bepalen van de prijs is beperkt. Het uitzetten van een enquête naar tarieven lijkt (op korte termijn) de meest kansrijke methode om zicht te krijgen op de gemiddelde prijs per gebruiker.

De regressieanalyse op individueel gebruik geeft onzekerheden met betrekking tot de data (volledigheid en de mogelijkheid om een goede prijs te bepalen), waardoor deze methode slechter scoort op data beschikbaarheid dan bijvoorbeeld de verschillenanalyse of een regressie op gemeentelijke uitgaven.

Administratieve lasten

Het gebruik van voorzieningen wordt uit beschikbare registraties gehaald. De administratieve lasten voor gemeenten zijn dus laag. Als ervoor gekozen wordt om gegevens terug te koppelen aan (een steekproef van) gemeenten zijn de lasten voor gemeenten hoger.

Er moet echter ook een gemiddelde prijs worden bepaald. Als hiervoor gebruikgemaakt wordt van een enquête onder gemeenten (zie Box 4), zijn de administratieve lasten hoger. Als één van de andere opties wordt gekozen dan blijven de lasten nihil.

Kosten

Omdat het hier om een nieuwe techniek gaat die uitgaat van data die niet eerder voor de verdeling zijn gebruikt, is een aanvullend dataverkenningsonderzoek nodig om de beschikbaarheid en kwaliteit van de gegevensbronnen gedetailleerd in beeld te brengen. Dit zijn echter eenmalige kosten die ontstaan als wordt overgestapt op een nieuwe methode. Daarnaast vereist deze methode de constructie van een bestand op individueel niveau. Dat vergt bewerkingstijd. Deze methode is daarmee dus relatief arbeidsintensief en duurder. De kosten van onderhoud bij een actualisatie zijn relatief laag. Men kan hier voortborduren op het reeds samengestelde analysebestand en dit actualiseren en aanvullen (op basis van reeds ontwikkelde programmatuur).

Wetenschappelijk verantwoord

Methodologische onderbouwing

De regressieanalyse is een methode met een theoretische basis. Het is een veelvuldig gebruikte, wetenschappelijk gefundeerde techniek, waardoor resultaten methodologisch goed onderbouwd zijn. Groot voordeel ten opzichte van de verschillenanalyse is dat wetenschappelijk aantoonbaar is dat beleid en objectieve factoren worden gescheiden.

Een model op individueel niveau geeft ook logische, causaal te interpreteren relaties, omdat de kans dat iemand een voorziening gebruikt sterk afhankelijk is van de individuele kenmerken van die persoon of zijn huishouden (opleidingsniveau, inkomen, migratieachtergrond, gezinssituatie, enzovoorts).

Regressiemodellen kunnen gemaakt worden op basis van alle Nederlanders; het is dus niet noodzakelijk om te werken met een steekproef. Dit geeft meteen representatieve resultaten. Bovendien kunnen maatstaven aan statistische criteria worden getoetst. De uitkomsten zijn daardoor statis-

tisch betrouwbaar. Bij een regressieanalyse kunnen gemeenten geen invloed uitoefenen op de gewichten. Zij kunnen aangeven welke factoren van belang zijn, maar de gewichten worden bepaald op een wijze die statistisch vastligt.

Transparant en reproduceerbaar

Regressieanalyse is een wetenschappelijk beproefde methode. De wijze waarop de gewichten bepaald worden liggen vast en als derden de schatting herhalen, zullen zij dezelfde resultaten verkrijgen. Deze methode is daarmee transparant en reproduceerbaar door derden.

Bestuurlijk acceptabel

Kostenoriëntatie

De regressieanalyse op individueel niveau is goed in staat om onderscheid te maken tussen beleid en objectieve factoren en scoort dus goed in termen van kostenoriëntatie. Door te werken met het individuniveau wordt de relatie tussen maatstaven en het gebruik namelijk bekeken los van de gemeente (en dus het gemeentelijke beleid) waarin het individu woont. Landelijk gemiddeld beleid komt in de geschatte relaties terecht, maar gemeentelijke verschillen in beleid niet.³³ Het scheiden van beleid en objectieve kenmerken door gebruik te maken van gegevens over individuen is een breed toegepaste aanpak. Dit punt heeft er bijvoorbeeld toe geleid dat voor het verdeelmodel voor de bijstandsuitkeringen is gekozen voor een model op huishoudniveau, zie SCP (2014) en SEO (2016).³⁴ De Rfv heeft geadviseerd om zowel voor de jeugdzorg als voor de Wmo een model op individuniveau te gebruiken omdat dit de meest zuivere benadering van de kosten biedt, zie Rfv (2015) en Rfv (2014).

Globaliteit

De regressieanalyse op individueel gebruik vereist een gemiddelde prijs. Afhankelijk van de manier waarop dit wordt vastgesteld, kan dit voorschrijvend werken. De methode scoort daarom minder goed op het criterium globaliteit.

Eenvoud

Deze methode is relatief complex, alhoewel in de praktijk uit bestaande toepassingen (o.a. bijstandsverdeelmodel) blijkt dat dit bestuurlijk geen bezwaar is. De methode is wel goed uitlegbaar omdat de maatstaven aan sluiten bij de kans dat iemand in de doelgroep een voorziening gebruikt.

Geen ongewenste prikkels

Als een individuele gemeente kosten weet te besparen door bijvoorbeeld goed preventief beleid te voeren, resulteert dat niet direct in een kleiner budget met de regressieanalyse op individueel gebruik. Ook andere elementen in de transformatie – meer integraal werken, meer maatwerk, minder

³³ Ook het eigen bijdragen beleid van gemeenten komt niet terug in de verdeling bij een dergelijk model. Het model maakt gebruik van een gemiddelde prijs (eventueel per klantprofiel). Gemeenten ontvangen dus een budget op basis van deze gemiddelde prijs. Als een gemeente in de praktijk een hogere prijs betaalt omdat zij lage eigen bijdragen vraagt, dan komt dat voor rekening van de gemeente. Andersom, als gemeenten relatief hoge eigen bijdragen vragen en daardoor in de praktijk een lagere gemiddelde prijs betalen, dan ervaren zij voordeel. Met invoering van het abonnementstarief in de Wmo verdwijnt de gemeentelijke beleidsvrijheid op de eigen bijdragen overigens grotendeels.

³⁴ Ook het risicovereveningsmodel in de zorg is op persoonsniveau, omdat het individu zorgkosten maakt en het beleid van de zorgverzekeraar niet van invloed mag zijn op de verdeling (VWS, 2017). Ook in het buitenland wordt deze aanpak gehanteerd om beleid en objectiviteit te scheiden, zie bijvoorbeeld Smith et al. (2001).

zorg waar dat mogelijk is – leiden tot lagere kosten die worden beloond met regressie op individuniveau. Ook een transformatie naar meer collectieve voorzieningen wordt beloond, zolang het aandeel van de collectieve voorzieningen niet te groot wordt. Hier lijkt voorlopig geen zicht op, omdat momenteel het aandeel van collectieve voorzieningen nog klein is. De methode vormt daarmee geen belemmering voor de beoogde transformatie in het sociaal domein.

Eindoordeel

De regressie op individueel gebruik is een wetenschappelijk beproefde methode die methodologisch goed onderbouwd is. De methode leidt tot betrouwbare uitkomsten omdat een vaste statistische procedure leidt tot gewichten en een verdeelformule. Ook kunnen onder meer statistische criteria worden gebruikt voor de selectie van maatstaven. De regressieanalyse op individueel gebruik scoort vooral goed op het criterium kostenoriëntatie, omdat de methode in staat is om beleid en objectiviteit te scheiden en er geen risico op *rent seeking* is, maar scoort, vanwege de noodzaak om een gemiddelde prijs te bepalen, lager op globaliteit. Ook is de methode minder eenvoudig dan de modellen op gemeenteniveau, hoewel de uitkomsten wel goed uitlegbaar zijn. De methode ondersteunt de beoogde transformatie in het sociaal domein. Als een individuele gemeente kosten weet te besparen door preventief beleid, meer integraal werken, meer maatwerk, minder zorg waar dat mogelijk is, leidt dat niet tot lagere budgetten met regressie op individuniveau.

De methode stelt hoge eisen aan de gegevens en is relatief arbeidsintensief. Voor de domeinen jeugd en participatie zijn gegevens beschikbaar. Maar bij het domein jeugd is er wel discussie over de volledigheid van de gegevens. Voor het Wmo-domein zijn gegevens in beperktere mate beschikbaar. Op basis van eerste verkenningen van de data lijken er wel mogelijkheden te bestaan om in ieder geval voor een deel van de voorzieningen een model op individuniveau te gebruiken. Deze onzekerheden met betrekking tot de data en het feit dat een prijs bepaald moet worden, maakt dat deze methode meer risico's met zich meebrengt.

5.5 Verdeling op basis van klantprofielen

Deze methode gaat uit van een aantal klantprofielen, bijvoorbeeld 75-plus en alleenstaand, 75-plus en samenwonend, gezinnen met kinderen, enzovoorts. Vervolgens wordt per gemeente geteld hoeveel inwoners (dus niet gebruikers) tot een dergelijk profiel behoren. Aan ieder klantprofiel is een bedrag gekoppeld. Er wordt gebruikgemaakt van empirische methoden om het bedrag vast te stellen. Het totaalbedrag per gemeente wordt berekend door het aantal inwoners in een klantprofiel te vermenigvuldigen met het bedrag. Op basis hiervan kan een budgetaandeel bepaald worden dat vermenigvuldigd wordt met het macrobudget.

Praktisch uitvoerbaar

Beschikbaarheid data

Deze methode gaat uit van klantprofielen op basis van aantallen inwoners. Als wordt uitgegaan van een grove verdeling, bv. alleen op leeftijd en leefvorm, dan zijn gegevens over het aantal inwoners openbaar beschikbaar bij het CBS (via Statline). De cijfers zijn periodiek beschikbaar. Indien de

klantprofielen meer fijnmazig worden ingedeeld (bv. ook op basis van de aanwezigheid van kinderen in het gezin) dan zal gebruik moeten worden gemaakt van niet-openbare gegevens bij het CBS (op individuniveau).

Het bedrag per klantprofiel kan worden bepaald op basis van een politieke discussie. Er kunnen dan maar een beperkt aantal klantprofielen worden onderscheiden. Het is zeer de vraag of politiek bepaalde bedragen aansluiten bij de objectieve kosten.

Een betere optie is om het bedrag empirisch te bepalen. De methoden die beschreven staan in Box 4 zijn geschikt om een prijs per gebruiker te bepalen, maar niet om een prijs per inwoner te bepalen. De prijs per inwoner wordt immers niet alleen bepaald door de prijs per gebruiker, maar ook door het aandeel gebruikers binnen een klantprofiel. Bij een enquête onder gemeenten waarin de prijs per inwoner wordt uitgevraagd zullen zij zelf een inschatting moeten maken van de mate waarin binnen het klantprofiel gebruik wordt gemaakt van de verschillende voorzieningen. Het lijkt onrealistisch dat gemeenten hier een goede inschatting van kunnen maken. Het is daarom beter om alleen de prijs per gebruiker uit te vragen bij gemeenten en het aandeel gebruikers binnen het klantprofiel te baseren op gegevens op individuniveau die bij het CBS bekend zijn. In paragraaf 5.4 is beschreven welke data er beschikbaar zijn op individuniveau over het gebruik van Wmo-, jeugd- en participatievoorzieningen. Er blijken voldoende gegevens over individueel gebruik beschikbaar om de aantallen gebruikers per klantprofiel in beeld te brengen voor de domeinen jeugd en participatie. Voor het Wmo-domein zijn gegevens in beperktere mate beschikbaar. Door de prijs per gebruiker te vermenigvuldigen met het aandeel gebruikers in het klantprofiel wordt het bedrag per klantprofiel verkregen.

Voor de beoordeling wordt verder uitgegaan van toepassing van deze methode met empirisch vastgestelde bedragen per klantprofiel.

Administratieve lasten

Voor gemeenten zijn administratieve lasten verbonden aan het leveren van prijzen per voorzieningen (via een enquête onder gemeenten). Als de indeling in klantprofielen uitgaat van niet-openbare gegevens op individuniveau dan zijn er administratieve lasten voor gemeenten aan verbonden, omdat gegevens dan waarschijnlijk teruggelegd moeten worden bij gemeenten.

Kosten

Gegevens over aantal inwoners hoeven niet opgeschoond te worden. Als de bedragen empirisch worden vastgesteld moet het gebruik per persoon in het klantprofiel worden vastgesteld. Dit gebeurt op data op individuniveau en is dus wel bewerkelijk. Gegevens moeten worden geschoond en eventueel teruggelegd bij gemeenten. Er hoeft echter geen regressieanalyse te worden uitgevoerd: het gaat alleen om het tellen van aantallen gebruikers per klantprofiel. De kosten zijn daarom beperkt.

Als eenmaal tarieven bepaald zijn, zijn de kosten van onderhoud bij een herijking van de bedragen en (omvang van de) klantprofielen waarschijnlijk lager. In dat geval zullen de oorspronkelijke bedragen en klantprofielen immers als vertrekpunt genomen worden.

Wetenschappelijk verantwoord

Methodologische onderbouwing

De klantprofielen kunnen vanuit theoretische gronden worden samengesteld, bijvoorbeeld op basis van literatuur. In hoeverre dit leidt tot een methodologisch goede onderbouwing van de klantprofielen is afhankelijk van de kwaliteit van de beschikbare literatuur. De klantprofielen kunnen ook worden onderbouwd door een regressiemodel te schatten op individueel gebruik. De methode leidt dan tot exact dezelfde resultaten als een regressieanalyse op individueel gebruik, met alleen enkele persoonskenmerken als verklarende variabelen. Als de bedragen worden vastgesteld op basis van een enquête onder een representatieve steekproef van gemeenten dan zijn de bedragen (prijs maal gebruik) redelijk betrouwbaar.

Transparant en reproduceerbaar

Als de bedragen worden bepaald op basis van een enquête onder een representatieve steekproef van gemeenten dan zijn de bedragen transparant en reproduceerbaar.

Bestuurlijk acceptabel

Kostenoriëntatie

Als de methode wordt gebaseerd op prijzen die op basis van een enquête worden vastgesteld dan kan een fijnmazige indeling naar klantprofielen worden vastgesteld. Door de fijnmazigheid en doordat de prijzen empirisch worden vastgesteld zullen de bedragen per klantprofiel redelijk aansluiten bij de feitelijke kosten van gemeenten, maar minder goed dan bij een regressieanalyse op individuniveau. Binnen de klantprofielen kunnen namelijk grote verschillen bestaan in het aantal gebruikers tussen gemeenten. De ene gemeente kan binnen een klantprofiel relatief weinig gebruikers hebben, terwijl in een andere gemeente het gebruik juist hoog is. Dit kan liggen aan de samenstelling van de populatie binnen het klantprofiel of aan gemeente-specifieke aspecten (bv grote steden problematiek). In feite zijn de resultaten van deze methode vergelijkbaar met een regressieanalyse waarbij als verklarende variabelen alleen drie of vier persoonskenmerken als verklarende variabelen van de kosten worden meegenomen.

Een verdeling op basis van klantprofielen omzeilt het ‘kip-ei’-probleem omdat deze methode geen gebruikmaakt van gemeentelijke uitgaven in het verleden. Er is ook geen risico op *rent seeking*.

Globaliteit

Deze methode scoort minder goed op het criterium globaliteit omdat de vaste bedragen normerend kunnen werken.

Eenvoud

De methode is eenvoudig en dus goed toe te lichten door bestuurders en ambtenaren.

Geen verkeerde prikkels

Als gemeenten kosten weten te besparen door bijvoorbeeld goed preventief beleid leidt dit niet tot een lager budget. Ook andere elementen in de transformatie – meer integraal werken, meer maatwerk, minder zorg waar dat mogelijk is – leiden tot lagere kosten die worden beloond met de verdeling op klantprofielen. Net als de regressieanalyse op individuniveau belooft deze methode ook een transformatie naar meer collectieve voorzieningen, zolang het aandeel van de collectieve

voorzieningen niet te groot wordt én de kenmerken van de gebruikers niet systematisch afwijken van de gebruikers van individuele voorzieningen. Deze methode belemmert de beoogde transformatie in het sociale domein dus niet.

Eindoordeel

Deze methode is praktisch goed uitvoerbaar. Wel moet gebruik worden gemaakt van cijfers over gebruik op individuniveau, die voor de Wmo mogelijk nog niet compleet zijn. Ook brengt dit kosten met zich mee. Voor gemeenten zijn er administratieve lasten verbonden aan het leveren van data over prijzen van voorzieningen. De methode is methodologisch onderbouwd en leidt tot een redelijk kostengeoriënteerde verdeling als de klantprofielen fijnmazig worden ingedeeld. De mate van kostenoriëntatie zal echter aanzienlijk kleiner zijn dan wanneer per persoon de kosten worden voorspeld, zoals bij de regressie op individuniveau. Binnen de klantprofielen kan de samenstelling immers sterk verschillen tussen gemeenten. Deze methode ondersteunt wel de beoogde transformatie in het sociaal domein.

5.6 Conclusie uit het gescoorde beoordelingskader

Tabel 5.2 bevat een overzicht van de scores van elk van de methoden op de drie onderscheiden dimensies in het beoordelingskader: praktisch uitvoerbaar, wetenschappelijke verantwoord en bestuurlijk acceptabel. Ook de score op elk van de subcriteria is ingevuld.

Het criterium praktische uitvoerbaarheid – in de zin van databeschikbaarheid – is een ‘knock-out’ criterium: als een methode hierop niet positief scoort, is het geen optie voor de verdeling van middelen in het sociaal domein. Daarnaast bevat deze categorie de criteria voor administratieve lasten en kosten, maar het eindoordeel wordt hier met name bepaald door de databeschikbaarheid.

Vervolgens dient een methode wetenschappelijk verantwoord te zijn. Daarbij wordt het zwaarst meegewogen of de maatstaven en gewichten methodologisch goed onderbouwd kunnen worden en of gemeenten de gewichten niet kunnen beïnvloeden. Daarnaast wordt gekeken naar de mate waarin de uitkomsten transparant en reproduceerbaar zijn. Methoden die positief scoren op het criterium ‘wetenschappelijk verantwoord’ zijn aan te bevelen voor de verdeling van middelen in het sociaal domein.

Mits die methode ook bestuurlijk acceptabel is. Binnen die dimensie krijgt elk van de subcriteria eenzelfde gewicht. Tabel 5.2 toont al die scores.

Tabel 5.2 Eindscores beoordeling methoden

	Historische verdeling	Verschillenanalyse	Regressie op gemeentelijke uitgaven	Regressie op individueel gebruik	Klantprofielen
Databeschikbaarheid	++	++	++	+	+
Administratieve lasten	0	–	0	0	0
Kosten	+	–	0	–	–
Praktisch uitvoerbaar	++	+	++	+	+
Methodologische onderbouwing	–	–	+	+	+
Transparant en reproduceerbaar	+	–	+	+	+
Wetenschappelijk verantwoord	–	–	+	+	+
Kostenoriëntatie	–	–	0	+	0
Globaliteit	0	0	0	–	–
Eenvoud	+	0	0	0	0
Geen ongewenste prikkels	–	+	+	+	+
Bestuurlijk acceptabel	–	0	0	+	0
Eindoordeel	–	0	+	++	+

Bron: SEO Economisch Onderzoek en Atlas voor gemeenten.

Een regressieanalyse op individueel gebruik blijkt op basis van deze criteria de meest wenselijke techniek. Daar bestaat een wetenschappelijke basis waarmee aangetoond kan worden dat gemeentelijk beleid niet van invloed is op de verdeling. Deze methode leidt tot de meest betrouwbare uitkomst die eveneens het beste scoort op de bestuurlijke wenselijkheid, maar is relatief complex en arbeidsintensief, en stelt hoge eisen aan de data.

Een regressieanalyse op gemeentelijke uitgaven is eenvoudiger maar leidt mogelijk tot minder zuivere uitkomsten dan een model op individuniveau, omdat beleid en objectieve factoren minder goed gescheiden kunnen worden. Een verdeling op basis van klantprofielen is ook eenvoudig maar zal, vanwege de beperking op het aantal klantprofielen, ook minder goed scoren op kostenoriëntatie dan een regressiemodel op individuniveau.

De verschillenanalyse scoort gelijk op het criterium bestuurlijk acceptabel als een regressie op gemeentelijke uitgaven. De methode is in beginsel in staat om beleid en objectieve kenmerken te scheiden. Het is echter de vraag in welke mate dit lukt, omdat de methode minder wetenschappelijk verantwoord is. Daardoor bestaat het risico op *rent seeking*, waardoor de methode uiteindelijk minder goed scoort op kostenoriëntatie.

Een historische verdeling scoort in totaal negatief op bestuurlijk acceptabel omdat de methode bestaande verschillen in kosten in stand houdt. Daardoor scoort de methode slecht op kostenoriëntatie en heeft de methode ongewenste prikkels. Daardoor krijgt deze methode een negatief eindoordeel. Deze methode is ook niet goed wetenschappelijk te verantwoorden.

5.7 Combinaties van methoden

Elk van de beoordeelde methoden heeft voor- en nadelen. Uit de interviews en deskresearch is een aantal mogelijke combinaties van methoden naar voren gekomen, mogelijk kunnen hiermee nadelen van methoden worden ondervangen.

Combinatie met historische verdeling als ingroeipad

Allereerst kan ervoor gekozen worden om de verdeelmethoden te combineren met een historische verdeling. Dit kan worden gebruikt als ingroeipad richting een volledig objectieve verdeling. Zo'n ingroeipad maakt de verdeling mogelijk stabiel, doordat ook (tijdelijk) rekening wordt gehouden met historische uitgaven. Nadeel is dat het model dan minder goed gaat scoren op kostenoriëntatie en geen ongewenste prikkels.

Regressieanalyse op gemeentelijke uitgaven combineren met verschillenanalyse

Een alternatief is om de regressieanalyse op gemeentelijke uitgaven te combineren met een verschillenanalyse. De uitgaven worden dan eerst gezuiverd van niet noodzakelijke kosten. Dit is echter zeer arbeidsintensief en kan daarom alleen gebeuren voor een beperkte steekproef. Voor een regressieanalyse zijn echter alle gemeenten nodig om de relaties tussen de maatstaven en de uitgaven goed te kunnen kwantificeren. Eerder onderzoek waarin deze combinatie is gebruikt, liet zien dat een regressieanalyse op circa 50 gemeenten niet goed mogelijk is (AEF, 2014). Het bleek dat slechts een zeer beperkt aantal maatstaven statistisch significant was. Bovendien kunnen meerdere maatstaven niet tegelijkertijd getoetst worden. Dit leidt niet tot een robuust model. Cebeon heeft voor het verdeelmodel voor de jeugd en voor beschermd wonen de resultaten van een regressieanalyse wel als inspiratie gebruikt, maar de uiteindelijke maatstaven en gewichten niet gebaseerd op de regressieanalyse (Cebeon, 2018, Cebeon 2014).

Regressieanalyse op gemeentelijke uitgaven met uitgebreide correctie voor boekings- en definitieverschillen

Normaliter wordt voorafgaand aan de regressieanalyse gecorrigeerd voor de meest opvallende afwijkingen in de data. Omdat bekend is dat er aanzienlijke boekings- en definitieverschillen in de uitgavencijfers zitten, zou een uitgebreidere databewerking de kwaliteit van de data en daarmee de kwaliteit van de regressieanalyse ten goede kunnen komen. Bij toepassing van de verschillenanalyse gebeurt dit al standaard. Er kan ook voor de regressieanalyse gekozen worden om met een steekproef van gemeenten te gaan praten en te kijken welke afwijkingen er in de uitgavencijfers zitten. Doel van deze databewerkingsstap is dan om de uitgavencijfers meer vergelijkbaar te maken tussen gemeenten. Uitfilteren van beleid maakt daar geen onderdeel van uit, omdat dat niet op objectieve wijze kan worden gedaan. Essentieel is wel dat de opschoning voor alle Nederlandse gemeenten gebeurt volgens opgestelde beslisregels. Voordeel van deze combinatie ten opzichte van de regressietechniek met beperkte correctie voor boekings- en definitieverschillen is dat door beter geschoonde uitgavencijfers te gebruiken, de relatie met objectieve kostendrijvers en de gewichten zuiverder kunnen worden vastgesteld. Voordeel van deze combinatie ten opzichte van de verschillenanalyse is dat de regressietechniek zorgt voor de theoretische basis en reproduceerbaarheid van de methode. Deze combinatie scoort dan nog wel slechter in termen van kostenoriëntatie dan een regressiemodel op individueel gebruik.

Regressieanalyse op gebruik combineren met regressieanalyse op uitgaven als sprake is van substantiële vaste kosten

De beide regressiemethoden kunnen gecombineerd worden als een model op individueel gebruik gebruikt wordt, maar er sprake is van substantiële vaste kosten. In de eerste stap worden dan de uitgaven verklaard uit een constante (het vaste deel) en het aantal gebruikers per gemeente (het variabele deel). De geschatte constante levert dan de vaste voet per gemeente op. De overige variabele kosten worden vervolgens verdeeld met een model op individuniveau. Als het gewenst is om rekening te houden met schaalvoor- of nadelen, kan de constante per groep gemeenten apart bepaald worden, bijvoorbeeld naar grootteklasse.

Regressieanalyse op gebruik combineren met regressieanalyse op uitgaven om tot eenvoudiger model te komen

Tot slot is tijdens een van de interviews ter sprake gekomen dat de beide regressiemethoden ook gecombineerd kunnen worden om te komen tot een eenvoudiger model. Een eerste stap is dan om per specifiek (deel)domein of voorziening een model te schatten voor het individueel gebruik (en mogelijk ook voor de prijs). Dit levert een nauwkeurige verdeling op, maar scoort minder in termen van globaliteit. Om dat te verbeteren, wordt een tweede stap gezet. De uitkomsten van alle verschillende modellen worden opgeteld tot een totaalbudget voor de gemeente. Dit totaalbudget wordt vervolgens met een regressieanalyse op gemeenteniveau gerelateerd aan een aantal maatstaven. Hiermee wordt het totaalbudget zo goed mogelijk gereproduceerd. De tweede stap en de maatstaven die daarin worden gebruikt vormen de basis voor de verdeling. Het voordeel van deze methode is dat er uitgegaan wordt van het individuniveau, waardoor geschoond kan worden voor beleid. Een nadeel van deze methode is dat het gebruik van twee stappen de methode minder uitlegbaar en transparant maakt. De eenvoud van de methode is daarmee beperkt. Bovendien scoort deze methode slechter op kostenoriëntatie dan een model op individueel niveau, omdat in het tweede model de schattingen nooit exact het eerste model zullen reproduceren.

5.8 Maatstaven

Iedere verdeelmethode vraagt om een set aan maatstaven die (objectieve) verschillen tussen gemeenten weergeven, bijvoorbeeld de leeftijd van inwoners, hun inkomen of hun gezondheid. Het aantal maatstaven hangt niet af van de verdeelmethode. In principe kan in iedere methode dezelfde set aan maatstaven gebruikt worden. Het gewenste aantal maatstaven kan dus gegeven de onderzoeksmethode worden besloten.

Bepalen welke (en hoeveel) maatstaven nodig zijn voor een rechtvaardige en flexibele verdeling vereist een kwantitatief onderzoek, literatuurstudie en interviews met gemeenten en experts. Daarbij is het cruciaal dat een afwegingskader wordt opgesteld om de maatstaven te beoordelen op de relevante criteria uit het beoordelingskader, zoals beïnvloedbaarheid en theoretische basis. Bij de regressiemethode maakt ook een statistische toets, met een onderbouwde beslisregel, onderdeel uit van het afwegingskader om *rent seeking* te voorkomen.

Omdat de selectie van maatstaven een kwantitatief onderzoek vereist, gaat dit onderzoek verder niet in op de maatstaven voor modellen. Het is voor nu relevant om te bedenken dat bij een model op individueel niveau ook gebruik zal worden gemaakt van maatstaven op individueel niveau. Deze zijn grotendeels beschikbaar via het CBS.

5.9 Afwenteling Wlz

Geen van de methoden biedt een oplossing voor mogelijke afwenteling van kosten op de Wlz. In het vereveningsmodel voor de zorgverzekeraars is een maatstaf ‘meerjarige hoge kosten’ opgenomen om verzekeraars te compenseren voor verzekerden met zeer hoge kosten. Dit kan alleen in een model op individuniveau. De data die beschikbaar zijn voor het sociaal domein betreffen echter gebruik en geen kosten. Een dergelijke maatstaf kan daarom niet geconstrueerd worden.

Een andere oplossing is om hoge kosten achteraf te compenseren. Dit maakte voorheen ook deel uit van de vereveningssystematiek van de zorgverzekeraars. Nadeel is dat de prikkel tot doelmatigheid kleiner wordt voor de groep met hoge kosten. Voordeel is dat gemeenten daardoor niet gestraft worden voor goed beleid dat afwenteling op de Wlz voorkomt. Een ex-post compensatie van hoge kosten is niet afhankelijk van de gekozen methodiek voor het verdeelmodel.

5.10 Toepasbaarheid in andere delen gemeentefonds

Tot slot is het de vraag of de onderzoeksmethode toepasbaar is voor andere onderdelen van het gemeentefonds. Dit is geen doorslaggevend criterium voor de bestuurlijke beslissing over de te hanteren onderzoeksmethode en wordt daarom apart in deze paragraaf behandeld.

De andere onderdelen in het gemeentefonds betreffen grotendeels collectieve taken (wegen, groenvoorziening, enzovoorts). Deze zijn niet aan individuen toe te rekenen. Een model op individueel niveau is hier dus niet mogelijk. Als er clusters zijn voor taken die grotendeels aan personen toe te rekenen zijn, dan kan daar eventueel wel een model op individuniveau worden toegepast. Dit vereist een uitgebreide analyse van de taken die onder de clusters vallen.

De overige onderzoeksmethoden zijn allen gebaseerd op gemeentelijke uitgaven en daarmee toepasbaar voor de andere onderdelen van het gemeentefonds.

6 Advies

Regressie op individueel gebruik komt het beste uit het beoordelingskader...

De conclusie uit deze beoordeling is dat regressietechnieken in principe het meest geschikt zijn voor de verdeling van de middelen in het sociaal domein. Een regressieanalyse op individueel gebruik is in staat om beleid en objectieve kenmerken te scheiden. De gemeente ontvangt hiermee een budget dat overeenkomt met het landelijke gemiddelde gebruik voor de inwoners in de gemeente op basis van hun kenmerken. Deze methode is methodologisch goed onderbouwd en leidt naar verwachting tot de meest betrouwbare uitkomst die goed aansluit bij de noodzakelijke kosten van gemeenten. Ook is de totstandkoming van maatstaven en gewichten transparant en reproduceerbaar. Deze methode is dus het meest passend.

... maar de methode kent een aantal risico's

De methode stelt hoge eisen aan de beschikbare data van het gebruik van voorzieningen op individuniveau. Daarnaast moet er ook een prijs per gebruiker worden bepaald. Omdat nog niet eerder met deze gegevens is gewerkt voor de verdeling van middelen, brengt dit risico's met zich mee.

Beschikbaarheid van administratieve data voor het bepalen van de prijs is beperkt. Met een enquête naar tarieven kan (op korte termijn) zicht worden verkregen op de gemiddelde prijs per gebruiker. Daarnaast vereist regressieanalyse op individueel gebruik dat er op individuniveau data beschikbaar zijn over het gebruik van voorzieningen. Voor alle domeinen zijn gegevens op individuniveau beschikbaar, maar de kwaliteit van de gegevens verschilt en is in sommige gevallen nog onduidelijk. Voor jeugd en participatie lijken gegevens over een groot deel van de voorzieningen beschikbaar te zijn. Gegevens over participatie, bijvoorbeeld het gebruik van (bijzondere) bijstand en re-integratieondersteuning worden al vele jaren door het CBS verzameld op individuniveau. Deze gegevens worden ook gebruikt in andere modellen op individuniveau (bijvoorbeeld het verdeelmodel voor de bijstand). Gegevens over jeugdhulp zijn volgens het CBS en het SCP van goede kwaliteit en (vrijwel) landelijk dekkend. Dat wil zeggen dat bijna alle aanbieders van jeugdhulp gegevens aanleveren. Een aantal andere partijen heeft echter twijfels bij de volledigheid en kwaliteit van de cijfers. Voor de Wmo is de beschikbaarheid van gegevens beperkter. Er zijn geen gegevens beschikbaar over schuldhulpverlening, maatschappelijke opvang, vrouwenopvang of algemene voorzieningen. Over de andere voorzieningen zijn wel gegevens, maar de dekking is niet volledig. Desondanks is de dekking van de gegevens in de afgelopen jaren wel sterk toegenomen en lijkt dit daarmee minder een rol te spelen. Een nadeel is dat gemeenten zelf keuzes maken bij de indeling naar maatwerkvoorzieningen (wel geregistreerd) en algemene voorzieningen (niet geregistreerd) en in hun eigen bijdrage beleid. Op basis van onderzoek op deze gegevens, dat momenteel door het CPB wordt uitgevoerd, lijken de data echter, in ieder geval voor bepaalde voorzieningen en een subset van gemeenten, voldoende vergelijkbaar (te maken) tussen gemeenten.

Het is belangrijk om te realiseren dat gegevens op individueel niveau niet volledig hoeven te zijn om toch tot een betere verdeling te kunnen leiden. Deze gegevens zijn namelijk veel rijker aan informatie dan gegevens op gemeenteniveau. Bij de jeugd gaat het bijvoorbeeld ofwel om gegevens over ongeveer 3,5 miljoen minderjarigen ofwel om gegevens over 388 gemeenten (beide in 2017). De kans dat iemand een voorziening gebruikt, is sterk afhankelijk van de individuele kenmerken

van die persoon of zijn huishouden: het opleidingsniveau, het inkomen, de migratieachtergrond en de gezinssituatie. Dit maakt dat het zelfs voor de Wmo, waar de databeschikbaarheid het laagst is, interessant kan zijn om een model op individuniveau te verkennen. Daarbij kan dan aangesloten worden bij de opgedane kennis van het CPB met deze gegevens en dergelijke modellen.

Op korte termijn is regressieanalyse op gemeentelijke uitgaven het beste alternatief

De verkenning van de mogelijkheden van een model op individuniveau kost tijd en nader kwantitatief onderzoek. Bovendien is een mogelijke uitkomst hiervan dat voor een deel van de voorzieningen de regressieanalyse op individueel gebruik niet toepasbaar is. De regressieanalyse op gemeentelijke uitgaven vormt dan het beste alternatief. Deze heeft als voordeel dat gegevens worden gebruikt waar al eerder mee gewerkt is, waardoor de risico's beperkt zijn. Een regressieanalyse op basis van gemeentelijke uitgaven leidt niet tot administratieve lasten bij gemeenten en heeft een wetenschappelijke basis, waardoor de uitkomsten reproduceerbaar en betrouwbaar zijn. De methode geeft geen risico op *rent seeking* en belemmert de beoogde transformatie in het sociaal domein niet. Bovendien is het relatief eenvoudig om de methode te ontwikkelen.

Het advies is daarom om voor alle onderdelen van het sociaal domein eerst de regressieanalyse op gemeentelijke uitgaven uit te werken. Hierbij is het van belang om de gegevens uitgebreid op te schonen voor boekings- en definitieverschillen. De opgedane kennis hiermee met de verschillenanalyse en gesprekken met gemeenten kunnen hiervoor als input dienen. Essentieel is wel dat gegevens van (vrijwel) alle gemeenten gebruikt worden. Het is immers niet mogelijk om een betrouwbaar regressiemodel met meerdere kostendrijvers te schatten op een beperkt aantal gemeenten. Nadat het model geschat is, moet gekeken worden in hoeverre de voorspelde uitgaven van gemeenten overeenkomen met de feitelijke uitgaven. Door gesprekken met gemeenten met grote afwijkingen kan worden achterhaald of er nog objectieve factoren zijn die mogelijk ontbreken in het model. Vervolgens kan worden getoetst of deze factoren een statistisch significante invloed hebben op de uitgaven. Zo ja, dan dient de factor in het model te worden opgenomen.

Parallel aan dit traject kan een dataverkenningsonderzoek voor het model op individuniveau worden uitgevoerd en een model worden ontwikkeld, eventueel eerst voor één domein (bijvoorbeeld jeugd). Indien daaruit blijkt dat een overstap op een regressieanalyse op individueel gebruik toch mogelijk is, verdient dit de voorkeur. Een nadeel van de regressieanalyse op gemeentelijke uitgaven is namelijk dat beleid en objectiviteit niet gescheiden kunnen worden. Als meer waarde wordt gehecht aan eenvoud van de methode kan dan ook nog worden gekozen voor een methode die verdeelt op basis van klantprofielen.

Investeer in de tussentijd in de opbouw van een volledige registratie

Het zou verstandig zijn om te investeren in de opbouw van een gestandaardiseerde database waarin gebruik (en uitgaven) van voorzieningen op individueel niveau binnen het sociaal domein op consistente wijze worden geregistreerd. Dit zou zowel individuele als collectieve voorzieningen moeten betreffen.

Als het sociaal domein vooral uit collectieve voorzieningen gaat bestaan

Het huidige advies gaat ervan uit dat het sociaal domein grotendeels bestaat uit individuele gebruikers van voorzieningen. De transformatie in het sociaal domein beoogt enerzijds meer maatwerk en anderzijds een beweging naar meer collectieve voorzieningen om zo het gebruik van specialistische, dure zorg te verminderen, bijvoorbeeld via de inzet van wijkteams of collectieve dagbesteding.

Als het sociaal domein vooral uit collectieve voorzieningen bestaat, ligt een model op gemeentelijk niveau voor de hand. Deze voorzieningen worden (nu) immers niet op individueel niveau geregistreerd. De voorkeur blijft dan uitgaan naar een regressieanalyse op de gemeentelijke uitgaven. Tenzij deze voorzieningen wel op individuniveau geregistreerd gaan worden, dan verdient een model op individueel gebruik de voorkeur.

SCP (2017) geeft aan dat er op dit moment bij gemeenten nog beperkte aandacht is voor deze beweging naar collectief. Uit de interviews in dit onderzoek kwam ook naar voren dat het aantal gebruikers vooralsnog de belangrijkste factor achter de kosten van gemeenten is. Voorlopig heeft daarmee een model op individueel niveau de voorkeur.

Als een integrale aanpak meer bevorderd moet worden

Om een integrale aanpak te bevorderen kan ervoor gekozen worden om over te gaan op een indeling in deelbudgetten naar kenmerken van doelgroepen/klantprofielen (jongeren, alleenwonende ouderen, samenwonende ouderen, gezinnen met kinderen, enzovoorts). De huidige indeling in domeinen wordt dan losgelaten. In dat geval kan alleen gebruikgemaakt worden van een model op individueel niveau of een model op basis van klantprofielen.

Tot slot

De keuze voor de verdeelmethodiek is afhankelijk van een politiek-bestuurlijke afweging tussen wetenschappelijke kwaliteit en bestuurlijke wenselijkheid; hoe belangrijk wordt een goede, rechtvaardige en welvaarts optimale verdeling van middelen tussen gemeenten gevonden en wat hebben we daar in termen van tijd (investeringen in een goede gegevensregistratie), geld en complexiteit maatschappelijk voor over?

Literatuur

- AEF (2014). Objectief verdeelmodel Wmo 2015. Utrecht: AEF.
- AEF (2015). Verdeling Gemeentefonds cluster Werk en Inkomen. Onderzoeksrapport Groot Onderhoud Gemeentefonds. Utrecht: AEF
- AEF (2018). Zoeken naar balans. Een kwalitatief onderzoek naar discrepanties in de budgetverdeelmodellen voor het sociaal domein. Utrecht: AEF.
- Allers, M. (2005). Methoden voor het ontwikkelen van financiële verdeelmodellen. Groningen: COELO.
- Allers, M. (2014). Technische toets verdeelmodellen WWB/Participatiewet. Berenschot, 2014. Verdeling inkomensdeel WWB/Participatiewet. Beoordeling van vier verdeelmodellen in opdracht van het Ministerie van SZW.
- APE (2008). Analyse van de negatieve herverdeeleffecten van het verdeelmodel voor de Wmo. Den Haag: APE.
- Berenschot (2012). Verkenning verdeelmodel inkomensdeel WWB 2014. Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Utrecht: Berenschot.
- Berenschot (2014). Verdeling inkomensdeel WWB/Participatiewet. Beoordeling van vier verdeelmethoden in opdracht van het Ministerie van SZW. Utrecht: Berenschot.
- Berkhout, P., Niessen, N., Etty, W., Van de Lustgraaf, R. en Op het Veld, A. (2008). Evaluatie verdeelmodel Wet werk en bijstand. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek en AEF.
- Brickley, J., Smith, C. & Zimmerman, J. (2006). Managerial Economics and Organizational Architecture.
- BZK (2015). Transformatie in het sociaal domein. Kamerbrief 2015-0000202324.
- BZK (2017). Rekening houden met verschil. Ruimte bieden in de financiële verhoudingen. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2018a). Gemeentefonds. Meicirculaire 2018. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2018b). Verdeling algemene uitkering gemeentefonds 2018. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

- BZK (2018c). Gemeentefonds. Septembercirculaire 2018. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Carr-Hill, R.A., Rice, N. & Smith, P.C. (1999). The determinants of expenditure on children's personal social services. *British Journal of Social Work*, 29, (5), 679-706.
- Cebeon (2009). De verschillenanalyse, toegepast op de verdeling van het gemeentefonds. Waar regressietechnieken tekort schieten. Den Haag.
- Cebeon (2014) Verdeelsystematiek middelen Jeugdhulp-Naar een objectieve verdeling van gemeentelijke budgetten. Amsterdam: Cebeon.
- Cebeon (2018). Objectief verdeelmodel Beschermd wonen, Maatschappelijke opvang en Begeleiding Wmo 2015. Geïntegreerd model voor de verdeling van middelen naar gemeenten. Amsterdam: Cebeon.
- Commissie Financiën VNG (2016). Verdeelmodellen beoordelingskader (presentatie voor Commissie Financiën VNG).
- CPB (2018) Regionale plaatsing vergunninghouders en kans op werk. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Dahlberg, M. & Edmark, K. (2008). Is there a "race-to-the-bottom" in the setting of welfare benefit levels? Evidence from a policy intervention. *Journal of Public Economics*, 92, (5-6), 1193-1209.
- Darton, R., Forder, J., Netten, A., Bebbington, A., Holder, J. en Towers, A.-M. (2010). Slicing up the pie: allocation of central government funding of care of older people. *Social Policy & Administration*, vol. 55, no. 5, p. 529-553
- Goedhart, C. (1982). Een theoretisch kader voor inkomensverwerving door overheden. In N van Niekerk. *Macht en middelen in de verhouding Rijk – lagere overheid*. IOO. Den Haag. 1982.
- iBMG (2017). Onderzoek risicoverevening 2018: Overall toets, Rotterdam: Instituut Beleid en Management Gezondheidszorg.
- I&O Research (2018). Onderzoek naar toename jeugdhulp wijkteams. Enschede: I&O Research.
- Rfv, 2005. Briefadvies Herijking cluster Bijstand en Zorg. Den Haag: Raad voor de financiële verhoudingen.
- Rfv (2012). Advies verkenning verdeelmodel WWB 2014. Den Haag: Raad voor de financiële verhoudingen.

- Rfv (2014). Advies objectief verdeelmodel Wmo 2015. Den Haag: Raad voor de financiële verhoudingen.
- Rfv (2015). Advies objectief verdeelmodel jeugdhulp. Den Haag: Raad voor de financiële verhoudingen.
- Rfv (2017). Eerst de politiek, dan de techniek. Den Haag: Raad voor de financiële verhoudingen.
- Robinson, W. (1950). Ecological Correlations and the Behavior of Individuals. *American Sociological Review*, 15, (3), 351-357.
- SCP (2009). Definitief advies over het Wmo budget huishoudelijke hulp voor 2009. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- SCP (2011). Advies over het Wmo-budget huishoudelijke hulp voor 2012. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- SCP (2014). Verdelen op niveaus. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- SCP (2017). Overall rapportage sociaal domein 2016. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- SEO (2014a). Verdeling van het participatiebudget over gemeenten. SEO-rapport 2014-18, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- SEO 2014b. Uitwerking verdeelmodel WWB 2015. SEO-rapport 2013-68, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- SEO (2016). Verdeelmodel inkomensdeel Participatiewet 2017. SEO-rapport 2016-48, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Smith, P. C., Rice, N., & Carr-Hill, R. (2001). Capitation funding in the public sector. *Journal of the Royal Statistical Society: Series A (Statistics in Society)*, 164(2), 217-257.
- Toolsema, L. & Allers, M. (2018). Atlas rijksuitkeringen aan gemeenten 2017, Groningen: COELO.
- TSD (2016). Vijfde rapportage Transitiecommissie Sociaal Domein. Transformatie in het Sociaal Domein; de praktijk aan de macht. Den Haag: Transitiecommissie Sociaal Domein.
- VWS (2017). WOR 871 Toetsingskader 2017, VWS cluster risicoverevening.
- Van de Ven, W.P.M.M., Beck, K., Van de Voorde, C., Wasem, J. en Zmora, I. (2007). Risk adjustment and risk selection in Europe: 6 years later. *Health Policy*, vol. 83, p. 162-179.
- Zaalen, W. van (2002). Financiële verhoudingen in Nederland. Den Haag: Ministerie van Financiën en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Bijlage A Lijst met gesprekspartners

Ministerie van Financiën, 26 september 2018

Bert van der Wees

CPB, 27 september 2018

Wouter Vermeulen

SCP, 27 september 2018

Evert Pommer

Klarita Sadiraj

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 27 september 2018

John Zevenbergen

Fer Nieuwboer

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 28 september 2018

Geert de Joode

Annelies Kroeskamp

Cebeon, 3 oktober 2018

Coen van Rij

Rien Bruins

Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), 4 oktober 2018

Ton Jacobs

Andries Kok

AEF, 5 oktober 2018

Irene Niessen

Aris van Velthuisen

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 8 oktober 2018

Michelle van der Veecken

Marjolein van Hintum

Raad voor Openbaar Bestuur (Rob), 8 oktober 2018

Gerber van Nijendaal

Bart Leurs

COELO, 9 oktober 2018

Maarten Allers

Kopgroep financieel specialisten 100.000+ gemeenten, 12 oktober 2018

Tom Lubbe

Irma de Wit

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 15 oktober 2018

Hans Nieuwland

Onno IJsselstein

Directeuren/concerncontrollers 100.000+ gemeenten, 16 oktober 2018

Ad Verbakel (gemeente Eindhoven)

Werkgroep Financiën NDSD, 17 oktober 2018

Henk-Jan Bodewitz

Souhail Chaghouani

Platform financiën Divosa, 18 oktober 2018

Jos Huijts (Divosa)

Jan Smets (gemeente Den Bosch)

Oscar van der Meulen (gemeente Groningen)

Roy Martens (gemeente Arnhem)

Henk van 't Hul (Meerinzicht, gemeenten Ermelo, Harderwijk & Zeewolde)

Frans Kuiper (Stimulansz)

Kleine(re) gemeenten, 18 oktober 2018

Hein ter Welle (gemeente Rhenen)

Con Molenaar (gemeente Velsen)

Linda Londt Schultz (gemeente Velsen)

M. van de Zwan (gemeente Bodegraven-Reeuwijk)

Bijlage B Mogelijke regressiemodellen

Een regressieanalyse is een overkoepelende term. Binnen de regressieanalysetechniek, zowel voor gemeentelijke uitgaven als individueel voorzieningengebruik, bestaat een groot aantal mogelijkheden, zoals aangegeven in hoofdstuk 4. Dit hoofdstuk gaat dieper op deze keuze in en beoordeelt mogelijke alternatieve regressietechnieken op basis van het beoordelingskader.

Varianten van de regressieanalyse op gemeenteniveau

Voor de regressieanalyse op gemeenteniveau kan uit een aantal technieken worden gekozen. Deze technieken verschillen in het aantal jaar aan data dat ze gebruiken (één jaar of meerdere jaren) en de gehanteerde uitkomstmaat. Tabel 6.1 geeft alvast een overzicht van de mogelijkheden.

Wanneer slechts één jaar aan gegevens beschikbaar is, wordt (gegeven de mogelijke uitkomstmaten, zie hieronder) een lineair model gehanteerd. Bij meerdere jaren aan data kan als alternatief gebruikgemaakt worden van een paneldata-model. Deze modellen kijken naar de trend in de uitkomstmaat. In dat geval worden historie en objectiviteit gecombineerd: het model neemt bijvoorbeeld de uitgaven van gemeenten in een bepaald basisjaar als uitgangspunt en relateert veranderingen in objectieve gemeentekennmerken aan veranderingen in de uitgaven. Het model schat hiernaast een constante per gemeente. Deze bevat alle kenmerken die specifiek zijn voor de gemeente en in de tijd niet of nauwelijks variëren, zoals ligging, gemeentegrootte, lange termijn beleid, zie ook SEO (2014b). Door gebruik te maken van meerdere jaren aan gegevens en te corrigeren voor allerlei verschillen tussen gemeenten, kunnen causale verbanden beter worden benaderd.

Op gemeenteniveau zijn meerdere uitkomstmaten mogelijk voor de verdeling: de gemeentelijke uitgaven of gemeentelijk gebruik. Het regressiemodel op gemeentelijke uitgaven vertaalt direct in een budgetaandeel. Voor het regressiemodel op gemeentelijk gebruik vereist aanvullend het vaststellen van een gemiddelde prijs per gebruiker.

Tabel 6.1 laat zien hoe elk van de regressiemodellen op gemeenteniveau scoort op het beoordelingskader. Een model op basis van gegevens over meerdere jaren valt af. Dit vereist namelijk meer jaren aan gegevens dan de periode sinds de decentralisaties waarvoor gegevens zijn. Een model op basis van gemeentelijk gebruik van voorzieningen scoort iets slechter dan een model op basis van gemeentelijke uitgaven omdat in dat geval een gemiddelde prijs per gebruiker bepaald moet worden. Dit leidt tot hogere administratieve lasten bij gemeenten (ervan uitgaande dat deze prijzen op basis van een enquête onder gemeenten bepaald worden), bovendien kan dit als meer voorschrijvend worden ervaren.

Tabel 6.1 Een model op gemeentelijke uitgaven over meerdere jaren is niet praktische uitvoerbaar

	Lineair model op gemeentelijke uitgaven	Lineair model op gemeentelijke uitgaven over meerdere jaren	Lineair model op gemeentelijk gebruik
Databeschikbaarheid	+	-	+
Administratieve lasten	+	+	0
Kosten	0	0	0
Praktisch uitvoerbaar	+	-	+
Methodologische onderbouwing	0	+	0
Transparant en reproduceerbaar	+	+	+
Wetenschappelijk verantwoord	0	+	0
Kostenoriëntatie	-	-	-
Globaliteit	0	0	-
Eenvoud	0	0	0
Geen ongewenste prikkels	+	+	+
Bestuurlijk acceptabel	0	0	0
Eindoordeel	+	-	+/-0

Bron: SEO Economisch Onderzoek en Atlas voor gemeenten.

Varianten van de regressieanalyse op individuniveau

De regressieanalyse op individuniveau is een breed begrip, waaronder een aantal varianten valt. Allereerst is er, afhankelijk van de uitkomstmaat, de keuze voor een lineair of niet-lineair model. Een regressie op individueel voorzieningengebruik vereist een niet-lineair model (ook wel kansmodel), terwijl een lineair model voor de hand ligt bij een regressie op individuele uitgaven.

Daarnaast zijn er verschillende typen modellen. Bij invoering van de verdeling voor de bijstandsmiddelen is gebruikgemaakt van een multiniveaumodel. Dit is een analysetechniek die gebruikmaakt van het feit dat de gegevens een bepaalde hiërarchie hebben: huishoudens binnen wijken, wijken binnen gemeenten en gemeenten binnen regio's, zie SCP (2014). In het Verenigd Koninkrijk wordt deze techniek toegepast bij de verdeling voor de middelen van jeugdhulp, zie Carr-Hill et al. (1999).

Een verdeelmodel zou ook op basis van big data technieken gemaakt kunnen worden. Deze technieken worden veelvuldig gebruikt voor het doen van voorspellingen. Recent heeft het CPB deze technieken toegepast om de regionale baankans van vergunninghouders te voorspellen, zie CPB (2018).

Een alternatief is om gebruik te maken van structurele modellen, zie Allers (2005). In dat geval worden de uitgaven aan verschillende beleidsterreinen niet afzonderlijk, maar simultaan, geschat. Het idee hierachter is dat gemeenten beslissingen over de uitgaven ook in samenhang zullen nemen. Deze methode is in de praktijk nog niet toegepast voor een verdeling.

Paneldata-modellen zijn ook mogelijk bij een model op individuniveau. Kok et al. (2017) hebben dat bijvoorbeeld gedaan om het effect van invoering van de Wet Werk en Bijstand op het beroep op bijstand in beeld te brengen. Het gebruik van voorzieningen kan dan ook worden gerelateerd aan gebruik van (andere) voorzieningen in het verleden.

Samenvattend zijn er vijf onderzoeksmethoden te onderscheiden binnen de regressieanalyse op individuniveau: een kansmodel op individueel gebruik, een multiniveaumodel op individueel gebruik, een paneldata-model op individueel gebruik (kansmodel over meerdere jaren), big data technieken op individueel gebruik en een lineair model op individuele uitgaven. Tabel 6.2 geeft een overzicht en zet deze methoden af tegen het beoordelingskader.

Tabel 6.2 Een deel van de mogelijke regressietechnieken op individueel niveau is niet praktisch uitvoerbaar en valt daarom af

	Kansmodel op individueel gebruik	Multiniveaumodel op individueel gebruik	Kansmodel op individueel gebruik over meerdere jaren	Big data technieken op individueel gebruik	Lineair model op individuele uitgaven
Databeschikbaarheid	+	+	-	+	-
Administratieve lasten	0	0	0	0	0
Kosten	-	--	-	-	-
Praktisch uitvoerbaar	+	-	-	+	-
Methodologische onderbouwing	+	+	+	-	+
Transparant en reproduceerbaar	+	+	+	0	+
Wetenschappelijk verantwoord	+	+	+	-	+
Kostenoriëntatie	+	+	+	+	+
Globaliteit	-	-	-	-	0
Eenvoud	-	-	-	-	-
Geen ongewenste prikkels	+	+	+	+	+
Bestuurlijk acceptabel	0	0	0	0	+
Eindoordeel	+	-	-	0	-

Bron: SEO Economisch Onderzoek en Atlas voor gemeenten.

Er vallen drie methoden af omdat zij niet praktisch uitvoerbaar zijn. Voor het model op basis van individueel gebruik over meerdere jaren en het model op basis van individuele uitgaven zijn de benodigde gegevens niet beschikbaar. De eerste vereist meer jaren aan gegevens dan de periode sinds de decentralisaties. De tweede vereist dat uitgaven op individuniveau beschikbaar zijn, dat is nu (nog) niet het geval. Dat laatste model scoort wel goed op alle andere criteria, dus als in de toekomst gegevens beschikbaar komen, is dit een kansrijke optie. Het multiniveaumodel is qua rekencapaciteit niet toepasbaar op integrale gegevens over alle Nederlandse huishoudens, zie SEO (2016). Daarom is het dus niet praktisch uitvoerbaar.

Er blijven dan twee methoden over: een kansmodel of een big data techniek op basis van individueel gebruik. Big data technieken staan bekend als black box en zijn daarmee beperkt transparant. De techniek maakt bijvoorbeeld niet inzichtelijk in welke mate factoren van invloed zijn op de voorspelling. Dat is bij verdeelmethoden noodzakelijk, onder meer om de voorspelbaarheid en uitlegbaarheid van de verdeelmethode te waarborgen. Deze methode scoort daarmee slecht op het criterium 'wetenschappelijk verantwoord'. Dit leidt ertoe dat een kansmodel op individueel gebruik de meeste passende regressietechniek is.



seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . www.seo.nl