

De stapeling van sociale problematiek en de centrumfunctie gemeentefonds sociaal domein

Gemeentefonds sociaal domein

Datum

21 augustus 2024

Opdrachtgever

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)

Onderzoeksteam

Gillian Lustermans
Renske Kroeze
Bo Peperkamp
Evert van Noort
Irene Niessen

Referentie

GB347/Conceptrapport onderzoek centrumfunctie gemeentefonds sociaal domein

Foto's en illustraties

Afbeelding voorblad: Fons Heijnsbroek - Unsplash

bezoekadres	Maliebaan 16	3581 CN Utrecht	telefoon	+31 30 236 30 30
postadres	Postbus 85198	3508 AD Utrecht	website	www.aef.nl

/ Managementsamenvatting

In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft onderzoeksbureau Andersson Elffers Felix (AEF) onderzoek uitgevoerd naar mogelijke alternatieve maatstaven voor de centrumfunctie in het gemeentefonds sociaal domein (clusters Wmo, Jeugd en sociale basisvoorzieningen). Het onderzoek heeft als doel te bezien of in de verdeling van het gemeentefonds voor het sociaal domein tot een betere maatstaf / maatstaven kan worden gekomen voor de gemeentelijke kosten die voortkomen uit het extra gebruik van gemeentelijke voorzieningen als gevolg van de stapeling van de sociale problematiek (criminaliteit, armoede, gezondheidsklachten etc.).

Context

In 2023 is de nieuwe verdeling van het gemeentefonds ingevoerd. Onderdeel van deze verdeling is de maatstaf 'regionale centrumfunctie'. Deze maatstaf heeft zijn oorsprong in het fysieke domein als maat voor het gebruik van voorzieningen in een gemeente door inwoners van omliggende gemeenten. De maatstaf blijkt in de praktijk ook een deel van de kosten in het sociaal domein te beschrijven. De Raad voor Openbaar Bestuur (ROB) heeft over de maatstaf 'regionale centrumfunctie' in het sociaal domein opgemerkt: *"Er is in het sociaal domein nauwelijks sprake van gebruik door niet-inwoners van centrumvoorzieningen. Klantenpotentieel geldt hierbij als proxy voor de stapeling sociale problematiek."* Daarnaast heeft de ROB toen de vraag gesteld: *"In hoeverre leidt dit tot een overwaardering van de centrumfunctie?"*

In het ROB advies daterend van 19 oktober 2021 heeft de Raad geadviseerd om te onderzoeken hoe het gebruik van voorzieningen in het sociaal domein samenhangt met de stapeling van problematiek. De ROB heeft in zijn advies gesteld dat de gekozen methodiek geen analyse bevatte van kenmerken van huishoudens en de kans dat zij een beroep op ondersteuning door de gemeente doen. De veronderstelling hierbij is dat de stapeling van het gebruik van voorzieningen een resultante is van risico-kenmerken op meerdere niveaus: huishoudens, buurten en wijken. De ROB raadde hierbij aan om in ieder geval de analyse te verrichten op het niveau van huishoudens (en eventueel buurten en wijken), en de resultaten te vertalen naar gemeenteniveau. Met als doel om uiteindelijk te verdelen op basis van gemeentekenmerken. Daarnaast stelt de ROB dat het gewicht van de maatstaf centrumfunctie mogelijk is overschat door het gebruik van het peiljaar 2017.

Het onderzoek

Stapeling van sociale problematiek vraagt om een niet-lineaire maatstaf op subgemeentelijk niveau

Het verdeelsysteem van het gemeentefonds bestaat uit een aantal maatstaven, elk met een bijbehorend gewicht. Voor elke maatstaf wordt de score op deze maatstaf vermenigvuldigd met het bijbehorende gewicht, waarna al deze producten worden opgeteld. Een dergelijk systeem, waarin er alleen sprake is van optelling, of vermenigvuldiging met constante waarden (gewichten), heet een *lineair model*. De meerderheid van de maatstaven in dit model zijn ook lineair (uitzonderingen zijn bijvoorbeeld de regionale centrumfunctie en de omgevingsadressendichtheid). Een lineair model is passend, omdat veel van de kosten in het sociaal domein ook lineair zijn: huishoudelijke hulp leveren aan tweemaal zoveel mensen, betekent door de band genomen tweemaal zo hoge kosten.

Uit de praktijk weten we echter ook dat niet álle kosten in het sociaal domein lineair zijn: de kosten voor gezinnen waar meerdere problemen spelen (stapeling van sociale problematiek) zijn vaak hoger dan de kosten voor dezelfde problemen, als deze in verschillende gezinnen spelen. Een niet-lineaire maatstaf is nodig om deze niet-lineaire kostendynamiek goed te kunnen beschrijven. Daarnaast komt het zelden voor dat er overal binnen een gemeente in dezelfde mate sprake is van (stapeling van) sociale problematiek. Het is daarom wenselijk om een maatstaf voor deze stapeling van sociale problematiek zowel niet-lineair als op subgemeentelijk niveau te construeren.

Het onderzoek werd uitgevoerd aan de hand van vier stappen

Het onderzoek richt zich op het verdeelmodel in het sociaal domein, clusters Wmo, Jeugd en sociale basisvoorzieningen. De onderzoeksaanpak kan op hoofdlijnen worden onderverdeeld in vier stappen:

1. Identificatie van mogelijke factoren voor stapeling van sociale problematiek en het gewenste subgemeentelijke niveau op basis van literatuuronderzoek en afstemming met de begeleidingscommissie.
2. In kaart brengen van gemeentelijke en subgemeentelijke kosten voor de clusters individuele maatwerkvoorzieningen Jeugd, individuele maatwerkvoorzieningen Wmo en sociale basisvoorzieningen op basis van een correctie van de Iv3-gegevens.
3. Toetsen van de potentiële maatstaven op subgemeentelijk en gemeentelijk niveau met behulp van de CBS-microdata.
4. Beoordelen van de potentiële maatstaven aan de hand van het afwegingskader Financiële-verhoudingswet.

De aard van dit onderzoek is technisch, resultaten van dit onderzoek betreffen overwegingen voor vervolgonderzoek

Het voorliggende rapport is technisch van aard. In dit onderzoek zijn alternatieven voor de huidige regionale centrumfunctie verkend aan de hand van statistische analyses. In dit onderzoek wordt niet het volledige verdeelmodel getoetst. Er kunnen daarom ook geen conclusies worden getrokken met betrekking tot het huidige verdeelmodel van het gemeentefonds in het sociaal domein. De resultaten van dit onderzoek zijn echter wel van belang voor vervolgonderzoek, aangezien ze een beeld geven van de potentiële maatstaven die in vervolgonderzoek getoetst kunnen worden. De conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek bestaan dan ook voornamelijk uit overwegingen die van belang zijn voor vervolgonderzoek. Vanwege de technische aard van dit onderzoek worden hierin ook niet alle nuances en subtiliteiten die van belang zijn bij het opstellen van een verdeelmodel beschreven. Desalniettemin kijken we verder dan alleen de verklarende kracht van de onderzochte potentiële maatstaven, maar bezien ook hoe deze scoren op andere criteria, zoals de stabiliteit, uitlegbaarheid en objectiviteit.

Resultaten

We identificeerden zeven factoren en construeerden potentiële maatstaven op postcode-6 niveau

Op basis van de literatuurstudie zijn zeven factoren geïdentificeerd voor dit onderzoek. Dit zijn: huishoudens met een laag inkomen, huishoudens met een laag opleidingsniveau, bijstandsontvangers, eenoudergezinnen (voor Jeugd en sociale basisvoorzieningen), alleenstaanden (voor Wmo en sociale basisvoorzieningen), niet-westerse migratieachtergrond en sociaaleconomische status. Het meest geschikte subgemeentelijk niveau voor de stapeling van sociale problematiek bleek postcode-6 niveau te zijn.

We hebben potentiële maatstaven geconstrueerd door het aantal huishoudens dat voldoet aan een factor te vermenigvuldigen met het percentage huishoudens dat voldoet aan deze factor, beide op postcode-6 niveau. Als bijvoorbeeld in een postcode-6 gebied van 1000 huishoudens 100 huishoudens een laag inkomen hebben en 50 huishoudens een laag opleidingsniveau, dan is de waarde voor de maatstaf 'laaginkomen*laagopleidingsniveau' $100 \cdot 0.5$. Dit deden we voor elke mogelijke combinatie van factoren. Uiteindelijk leverde dit 35 potentiële maatstaven op postcode-6 niveau op om te toetsen in dit onderzoek.

De analyse naar correlaties tussen potentiële maatstaven op postcode-6 en postcode-4 niveau en kosten op postcode-6 en postcode-4 niveau leverde geen bruikbare resultaten op

De toets op de correlatie tussen potentiële maatstaven en kosten op postcode-6 niveau leverde geen bruikbare resultaten op. De reden hiervoor is dat de postcode-6 gebieden erg klein zijn. Door het lage aggregatieniveau van postcode-6 worden de aantallen te klein en gaan uitschieters een grote rol spelen. Daardoor krijgen toevalligheden (ruis) in het zorggebruik de overhand ten opzichte van de 'echte' patronen, wat resulteert in een zeer lage verklaringsgraad. Vervolgens is de toets opnieuw uitgevoerd op postcode-4 niveau, maar hier speelde hetzelfde probleem. De gerapporteerde resultaten zijn daarom op gemeenteniveau.

De analyse op gemeenteniveau is stabiel en betrouwbaarder dan op subgemeentelijk niveau

De analyse op gemeenteniveau is minder gevoelig voor uitschieters omdat de aantallen hier groter zijn in vergelijking met postcode-4 en postcode-6 niveau. De potentiële maatstaven zijn wel geconstrueerd op postcode-6 niveau, maar vervolgens getoetst op gemeentelijk niveau. Uit de analyse komt geen eenduidig resultaat naar voren voor een geschikt alternatief voor de centrumfunctie. Wel blijkt het mogelijk om maatstaven te construeren met een vergelijkbare verklaringsgraad als de centrumfunctie. Op basis van vervolgonderzoek waarin het gehele verdeelmodel wordt herijkt moet blijken of de potentiële maatstaven uit dit onderzoek ook geschikt zijn in samenhang met de overige maatstaven in het verdeelmodel.

Om zicht te krijgen op de samenhang tussen stapeling sociale problematiek en de sociale basis gingen we in gesprek met gemeenten

Omdat de kosten en het gebruik van de sociale basis niet op huishoudens- of wijkniveau wordt geregistreerd gingen we met een aantal gemeenten in gesprek over de sociale basis. Uit deze gesprekken kwam een gemengd beeld naar voren. Een deel van de gemeenten geeft aan dat zij inderdaad verwachten dat het gebruik van de sociale basis samenhangt met de mate van stapeling van sociale problematiek in een wijk. Een ander deel van de gemeenten ziet juist meer samenhang met het ontbreken van informele zorg in het sociale netwerk van huishoudens en het gebruik van de sociale basis. Overkoepelend geven gemeenten aan weinig zicht te hebben op de inzet van de sociale basis per wijk en de kenmerken van huishoudens die hier gebruik van maken.

Conclusies

Het blijkt mogelijk te zijn om maatstaven te construeren met op hoofdlijnen hetzelfde gedrag als de regionale centrumfunctie

Het doel van dit onderzoek was om in kaart te brengen of er maatstaven zijn die een betere inhoudelijke connectie met de stapeling van sociale problematiek hebben en een goed alternatief voor de centrumfunctie zouden kunnen bieden. We hebben verschillende potentiële maatstaven geconstrueerd die een vergelijkbare (of hogere) verklaringsgraad lijken te hebben als de centrumfunctie, maar inhoudelijk een betere connectie hebben met de stapeling van sociale problematiek. Het is waarschijnlijk dat de niet-lineaire maatstaven die in dit onderzoek zijn

geconstrueerd aansluiten bij de niet-lineaire kosten die horen bij de stapeling van sociale problematiek. Uit het onderzoek blijkt ook dat de (lineaire) maatstaven uit het huidige verdeelmodel weinig gelijkenis vertonen met de regionale centrumfunctie, en dat de geconstrueerde potentiële maatstaven in grotere mate lijken op de centrumfunctie.¹ Dit betekent dat het logisch is dat de potentiële maatstaven een grotere mogelijkheid dan de huidige lineaire maatstaven hebben om de regionale centrumfunctie te kunnen vervangen als verklarende maatstaf.

De potentiële maatstaven kunnen niet zonder vervolgonderzoek worden toegevoegd aan het huidige verdeelmodel

Conclusies over de geschiktheid van getoetste maatstaven voor het verdeelmodel in het sociaal domein zijn gezien de aard van dit onderzoek niet mogelijk. Dit onderzoek kan worden gezien als een *proof of concept*. We hebben een verkenning uitgevoerd naar potentiële alternatieven van de centrumfunctie. Deze potentiële alternatieven zijn niet getoetst in samenhang met de overige maatstaven in het verdeelmodel, maar enkel met de bestaande maatstaf met de hoogste verklaringsgraad. Dit betekent dat op basis van dit onderzoek niet gezegd kan worden hoe de potentiële maatstaven interacteren met de overige maatstaven in het verdeelmodel. Om de centrumfunctie daadwerkelijk te kunnen vervangen in het verdeelmodel is een volledig herijkingsonderzoek noodzakelijk.

De toegevoegde waarde van de potentiële maatstaven moet worden afgewogen tegen de aandachtspunten hiervan

De potentiële maatstaven die in dit onderzoek zijn geconstrueerd kennen ook belangrijke aandachtspunten. Zo zijn deze maatstaven minder stabiel over de jaren heen, wat er in een verdeelmodel ook toe zou leiden dat de uitkering aan gemeenten meer zou fluctueren van jaar op jaar. Daarnaast is de wijze waarop de maatstaven tot stand zijn gekomen relatief complex, wat de uitlegbaarheid niet ten goede komt. Op basis van dit onderzoek kunnen we enkel overwegingen meegeven om mee te nemen in vervolgonderzoek. Hierin zal ook een afweging gemaakt moeten worden tussen de verklaringsgraad van de potentiële maatstaven enerzijds en hun complexiteit (en dus uitlegbaarheid) en verminderde stabiliteit anderzijds. In dit onderzoek trekken we geen conclusies over de wijze waarop deze factoren ten opzichte van elkaar gewogen moeten worden.

Onderzoek naar een geschikt verdeelmodel van het gemeentefonds kan niet plaatsvinden op basis van lv3-gegevens

De lv3-gegevens blijken in grote mate te verschillen van de daadwerkelijk gemaakte kosten door gemeenten. In het herijkingsonderzoek verdeelmodel sociaal domein is daarom voor een steekproef van 90 gemeenten de lv3-gegevens opgeschoond naar daadwerkelijk gemaakte kosten. Deze methodiek was gezien de investering die dit vraagt van gemeenten en de onderzoekers niet mogelijk of wenselijk voor huidig verkennend onderzoek. Daarom is gekozen om de lv3-gegevens voor de jaren 2017 t/m 2022 op te schonen conform de correctie voor jaar 2017 op basis van het herijkingsonderzoek.² De onzekerheden die hiermee gepaard gaan, zijn echter te groot om een verdeelmodel met voldoende betrouwbaarheid te construeren of te toetsen.

¹ Als een maatstaf "veel gelijkenis vertoont met de regionale centrumfunctie" betekent dat in dit geval dat beide maatstaven (in wiskundige zin) een grote correlatie vertonen. Met andere woorden: gemeenten die hoog / laag scoren op de betreffende maatstaf, scoren gemiddeld genomen ook hoog / laag op regionale centrumfunctie.

² "Herijking gemeentefonds sociaal domein", Andersson Elffers Felix, 2020 ([Link](#)).

Voor de clusters Jeugd en Wmo zijn er aanwijzingen dat alternatieve niet-lineaire maatstaven de rol van de centrumfunctie zouden kunnen overnemen

Uit de analyses voor de clusters Jeugd en Wmo komen meerdere potentiële maatstaven naar voren met een vergelijkbare of zelfs sterkere verklaringsgraad dan de regionale centrumfunctie. Deze potentiële maatstaven hebben (naast een minstens zo goede aansluiting op de kostenpatronen) een betere inhoudelijke uitlegbaarheid dan de regionale centrumfunctie. Hieruit kan voorzichtig worden geconcludeerd dat er mogelijk geschikte alternatieven zijn voor de centrumfunctie. Echter, om dit met zekerheid te kunnen zeggen moeten deze potentiële maatstaven in samenhang met de overige maatstaven uit het verdeelmodel worden getoetst, met gebruik van daadwerkelijk gemaakte kosten in plaats van (geschoonde) lv3-gegevens.

Voor het cluster Sociale Basisvoorzieningen zijn er vrijwel geen aanwijzingen dat alternatieve maatstaven de rol van de centrumfunctie in het verdeelmodel kunnen overnemen

Vrijwel geen enkele potentiële maatstaf die is getoetst lijkt een significante verklarende kracht toe te voegen aan het cluster sociale basisvoorzieningen. Voor dit cluster geldt echter wel dat aansluiting op de kostenpatronen wat minder van belang is dan voor de andere clusters, omdat er meer beleidsvrijheid is, en de verdeling dus globaler kan zijn. Om dat zicht te krijgen op de verschillen in de wijze waarop gemeenten de sociale basis hebben ingericht, hebben we gesprekken met een aantal gemeenten gevoerd. Uit deze gesprekken kwam een gemengd beeld naar voren. Een deel van de gemeenten geeft aan dat zij inderdaad verwachten dat het gebruik van de sociale basis samenhangt met de mate van stapeling van sociale problematiek in een wijk. Een ander deel van de gemeenten ziet juist meer samenhang met het ontbreken van informele zorg in het sociale netwerk van huishoudens en het gebruik van de sociale basis. Overkoepelend geven gemeenten aan weinig zicht te hebben op de inzet van de sociale basis per wijk en de kenmerken van huishoudens die hier gebruik van maken.

Adviezen

Toets de potentiële alternatieve maatstaven voor de centrumfunctie in combinatie met een volledig verdeelmodel

Het doel van het huidige onderzoek was een eerste verkenning naar potentiële alternatieven voor de maatstaf centrumfunctie in het verdeelmodel in het sociaal domein (clusters Wmo, Jeugd en sociale basisvoorzieningen). In dit onderzoek zijn de potentiële maatstaven niet in combinatie met het gehele verdeelmodel getoetst, maar enkel in combinatie met de best-verklarende maatstaf uit het betreffende cluster. Hoe de potentiële maatstaven interacteren met de overige maatstaven in het model is daarom onbekend. Om de maatstaf centrumfunctie te kunnen vervangen in het verdeelmodel is daarom vervolgonderzoek nodig waarin het hele verdeelmodel van het gemeentefonds wordt herijkt.

Gebruik in vervolgonderzoek de werkelijk gemaakte kosten in plaats van de lv3-gegevens

In het huidige onderzoek is gebruik gemaakt van lv3-gegevens om de kosten te bepalen. Deze gegevens zijn opgeschoond conform de resultaten van de analyse van de gegevens uit 2017 en 2018 (op basis van het herijkingsonderzoek gemeentefonds sociaal domein). Het is onbekend in hoeverre de afwijkingen voor deze twee peiljaren vergelijkbaar zijn voor de jaren 2019 t/m 2022. Deze methode wijkt af van de methode in het herijkingsonderzoek, waarin voor de deelnemende gemeenten de daadwerkelijke kosten zijn bepaald. Deze methode was gezien de aard en omvang van het huidige onderzoek niet mogelijk. Het is mogelijk dat deze methodiek heeft geleid tot een over- of onderschatting van de correctie. Voor een correcte inschatting van de kosten adviseren wij daarom om in vervolgonderzoek gebruik te maken van de werkelijk gemaakte kosten i.p.v. de lv3-gegevens.

Neem de maatstaven die lineair niet wenselijk zijn bevonden niet alsnog als niet-lineaire maatstaf in het verdeelmodel op

In het onderzoek hebben we ook gekeken naar maatstaven die (deels) gebaseerd zijn op niet-Westerse migratieachtergrond en bijstandsontvangers. In het herijkingsonderzoek werden deze factoren om inhoudelijke redenen ongeschikt geacht als maatstaf voor één of meerdere clusters. Voor de consistentie van het model raden we aan om van maatstaven waar dit voor geldt, ook niet-lineaire varianten niet op te nemen in het model.

- ▶ Voor bijstandsontvangers is de reden om deze niet op te nemen in de clusters Jeugd, Wmo en sociale basisvoorzieningen³ vooral dat het aantal bijstandsontvangers in een gemeente conjunctuurgevoelig is. Deze conjunctuurgevoeligheid reflecteert de dynamiek van de kosten voor de drie onderzochte clusters niet per se (voor het cluster participatie is dit wel het geval). Ondanks dat deze maatstaf wordt berekend over 3 jaar, treden er grote fluctuaties op in het aandeel bijstandsontvangers in een gemeente. Voor de lineaire maatstaf is dit al een risico, maar dit is nog groter voor de niet-lineaire maatstaf omdat de fluctuaties dan worden uitvergroot.
- ▶ In het huidige verdeelmodel is niet-Westerse migratieachtergrond enkel opgenomen als maatstaf voor de sociale basisvoorzieningen. De reden dat deze maatstaf niet is meegenomen in de clusters Jeugd en Wmo, is dat deze maatstaf kostenverlagend bleek te werken (met een negatief gewicht in het model terecht zou komen). Dit betekent dat gemeenten met een hoger aantal huishoudens met een migratieachtergrond minder geld zouden ontvangen uit het gemeentefonds. Theoretisch zijn hiervoor meerdere mogelijke verklaringen. Zo is het mogelijk dat huishoudens met een niet-Westerse migratieachtergrond de toegang tot Jeugd, Wmo en de Sociale basis minder goed weten te vinden. Ook is het mogelijk dat er in de wijken met een hoog aandeel inwoners met een niet-Westerse migratieachtergrond een sterke sociale cohesie is, waardoor er meer gebruik wordt gemaakt van informele hulp en minder van formele hulp. Beide verklaringen zouden betekenen dat gemeenten met veel huishoudens met een niet-Westerse migratieachtergrond minder kosten zouden maken. Tegelijkertijd is er ook onderzoek waaruit blijkt dat huishoudens met een migratieachtergrond vaker te maken hebben met stapeling van sociale problematiek⁴, hetgeen niet overeenkomt met een negatief gewicht. In het herijkingsonderzoek is gesteld dat de factor migratieachtergrond moeilijk uitlegbaar was als deze met een negatief teken (dus kostenverlagend) in het model terecht kwam. Ook in het huidige onderzoek kregen de potentiële maatstaven waar niet-Westerse migratieachtergrond onderdeel van uitmaakt vaak een negatief gewicht. Het meenemen van deze potentiële maatstaven zou dan ook niet in lijn zijn met de afspraken uit het herijkingsonderzoek om niet-Westerse migratieachtergrond enkel op te nemen wanneer deze maatstaf kostenverhogend werkt.

Neem in vervolgonderzoek ook de combinatie van huishoudens laag inkomen en bijstandsontvangers op als factor voor potentiële maatstaven

Uit dit onderzoek blijkt dat potentiële maatstaven die de factor bijstandsontvangers bevatten, vaak tot een relatief hoge verklaringsgraad leiden. Dit betekent dat deze maatstaven de stapeling van sociale problematiek in relatief grote mate lijken te verklaren. Tegelijkertijd kent de factor bijstandsontvangers ook nadelen. Zo fluctueert het aantal bijstandsontvangers over de jaren heen bijvoorbeeld relatief veel, zelfs als er wordt gewerkt met een driejarig gemiddelde.

³ De maatstaf Bijstand is wel opgenomen in het cluster participatie omdat de maatstaf bijstandsontvangers nodig is om de verdeling voor participatie goed te beschrijven. De dynamiek de clusters Jeugd, Wmo en Sociale Basisvoorzieningen is anders. In deze drie clusters is de maatstaf bijstandsontvangers in het herijkingsonderzoek niet meegenomen als gevolg van de conjunctuurgevoeligheid en potentieel negatieve prikkelwerking van deze maatstaf.

⁴ SCP (2023). Een op de zes Nederlanders kampt met stapeling van problemen. Via: [Link](#).

Voor de factor huishoudens laag inkomen wordt gebruik gemaakt van de inkomens in het tweede, derde en vierde deciel. Huishoudens met de allerlaagste inkomens zitten in het eerste deciel en worden in deze factor dus niet meegenomen. De reden hiervoor is dat dit eerste deciel 'vervuild' is. In dit deciel zitten bijvoorbeeld ook ondernemers, die op papier een zeer laag inkomen hebben, maar in de praktijk zeer vermogend zijn. Dit leidt ertoe dat de maatstaf waarbij ook het eerste deciel wordt meegenomen, een minder goed verklarende factor is.

Een optie voor vervolgonderzoek is om het aantal bijstandsontvangers op te tellen bij het aantal huishoudens laag inkomen in het 2^e, 3^e en 4^e deciel. Bijstandsontvangers zullen in het 1^e deciel vallen, en worden met de huidige definitie van huishoudens laag inkomen dus niet meegenomen. Door beide factoren op te tellen, ontstaat een nieuwe factor waarbij in ieder geval een deel van de huishoudens in het eerste deciel wordt meegenomen, zonder daarbij de 'vervuiling' van het eerste deciel mee te nemen. Eventuele overlap van huishoudens kan worden verwijderd door te kijken filteren op unieke huishoudens. Naar verwachting zal deze maatstaf stabiel zijn dan de maatstaf bijstandsontvangers. Ook het risico op prikkelwerking van bijstandsontvangers wordt door deze combinatie gemitigeerd, aangezien inwoners die uit de bijstand stromen, deels in de decielen van huishoudens laag inkomen zullen blijven. De enige uitzondering hiervoor is huishoudens die uit de bijstand stromen, maar in het 1^e deciel blijven, aangezien het 1^e deciel niet wordt meegenomen. Deze potentiële maatstaf is niet meegenomen in het huidige onderzoek, omdat het idee van deze maatstaf is ontstaan naar aanleiding van de resultaten. Voor vervolgonderzoek raden we aan om deze wel mee te nemen. Of de potentiële maatstaf in werkelijkheid ook goed uitvalt ten opzichte van de eisen van de Fwv moet onderzocht worden, maar als dit het geval is, kan hij zowel als lineaire en als niet-lineaire maatstaf meegenomen worden.

Breng voor vervolgonderzoek in beeld hoe om te gaan met de relatieve instabiliteit van de niet-lineaire maatstaven.

In het afwegingskader is terug te zien dat de stabiliteit van de potentiële maatstaven lager ligt dan die van de meeste bestaande maatstaven. Ons advies is om eerst te bepalen of de potentieel hogere verklaringsgraad die het gebruik van niet-lineaire maatstaven met zich meebrengt, opwegen tegen deze (in)stabiliteit. Het is van belang om dit toe doen voor een eventueel vervolgonderzoek. In een vervolgonderzoek is het ook van belang om (eerst) in kaart te brengen of bronhouders bereid zijn om de potentiële maatstaven (geconstrueerd op postcode-6 niveau) aan te leveren. Daarnaast is het ook belangrijk om uit te zoeken of, en zo ja op welke wijze, deze gegevens afgerond of exact beschikbaar worden gesteld.

Aansluiting bij het onderzoek naar grootstedelijke kosten

Geconstrueerde potentiële maatstaven die een factor hebben die aangeeft of er relatief veel mensen aan de onderkant van de samenleving zitten, zoals de factor 'bijstandsontvangers', komen in dit onderzoek vaak naar voren als maatstaven met een relatief grote verklarende kracht. Dit betekent onder andere dat de niet-lineaire maatstaven die de factor 'bijstandsontvangers' bevatten een relatief grote mate van samenhang lijken te vertonen met de niet-lineaire kosten die samenhangen met de stapeling van sociale problematiek. Gelijktijdig aan dit onderzoek, is er ook een onderzoek uitgevoerd door Cebeon naar grootstedelijke kosten. Eén van de conclusies uit dat onderzoek was dat gemeenten met meer dan 100.000 inwoners, waarin relatief veel inwoners wonen in wijken met veel bijstandsontvangers en meervoudig zorggebruik, relatief hoge kosten in het sociaal domein ervaren. Dit lijkt de verklarende kracht van de factor 'bijstandsontvangers', die in dit onderzoek voor gemeenten van alle groottes relevant blijkt te zijn, te bevestigen voor grote gemeenten met bovengemiddelde kosten in het sociaal domein.

/ Inhoud

/	Managementsamenvatting	3
/ 1	Aanleiding en vraagstelling	12
1.1	De regionale centrumfunctie is een proxy voor de stapeling sociale problematiek	12
1.2	In dit onderzoek zijn alternatieven voor de centrumfunctie in het sociaal domein onderzocht	13
1.3	Wat leest u in deze rapportage?	13
/ 2	Onderzoeksbeschrijving	14
2.1	Stapeling van sociale problematiek vraagt om een niet-lineaire maatstaf op subgemeentelijk niveau	14
2.2	Stappen van het onderzoek	15
/ 3	Potentiële maatstaven voor de stapeling van sociale problematiek	18
3.1	De schaal waarop stapeling van sociale problematiek plaatsvindt	18
3.2	Relevante factoren voor de stapeling van sociale problematiek	20
3.3	Factoren combineren tot niet-lineaire maatstaven	21
/ 4	Onderzoeksresultaten	24
4.1	Kosten op gemeentelijk niveau	24
4.2	Kosten op subgemeentelijk niveau	26
4.3	Toelichting op de analyse	27
4.4	Resultaten van de analyse op gemeentelijk niveau	29
4.5	Aanvullende resultaten voor het cluster sociale basisvoorzieningen	32
4.6	Resultaten van de analyse op subgemeentelijk niveau	34
4.7	De beoordeling van de potentiële maatstaven aan de hand van het afwegingskader	35
/ 5	Conclusies en advies	45
5.1	Conclusies	45
5.2	Aanbevelingen	46
/ A	Begeleidingscommissie en expertgroep	50
/ B	Afwegingskader	51
/ C	Factoren	53
C.1	Literatuurstudie Factoren	53
C.2	Getoetste factoren	56
/ D	Kostenberekening	69
/ E	Verklaringsgraad van de potentiële maatstaven	71

/ 1 Aanleiding en vraagstelling

Om de gemeentelijke taken uit te kunnen voeren ontvangen gemeenten jaarlijks geld van het Rijk via het gemeentefonds. Het gemeentefonds is de grootste inkomstenbron van gemeenten. Het geld uit het gemeentefonds vormt een groot deel van het budget van gemeenten. Daarom vindt er continu onderzoek en onderhoud plaats. Onderdeel van hiervan is aanvullend onderzoek naar de maatstaf 'centrumfunctie' in het sociaal domein.

In dit hoofdstuk gaan we in op de aanleiding van dit onderzoek (paragraaf 1.1), introduceren we de vraagstelling van het onderzoek (paragraaf 1.2) en geven we een leeswijzer voor dit rapport (paragraaf 1.3).

1.1 De regionale centrumfunctie is een proxy voor de stapeling sociale problematiek

In 2023 is de nieuwe verdeling van het gemeentefonds ingevoerd. Onderdeel van deze verdeling is de maatstaf 'regionale centrumfunctie'. Deze maatstaf heeft zijn oorsprong in het fysieke domein als maat voor het gebruik van voorzieningen in een gemeente door inwoners van omliggende gemeenten. De maatstaf blijkt in de praktijk ook een deel van de kosten in het sociaal domein te beschrijven. De Raad voor Openbaar Bestuur (ROB) heeft over de maatstaf 'regionale centrumfunctie' in het sociaal domein opgemerkt: *"Er is in het sociaal domein nauwelijks sprake van gebruik door niet-inwoners van centrumvoorzieningen. Klantenpotentieel geldt hierbij als proxy voor de stapeling sociale problematiek."* Daarnaast heeft de ROB toen de vraag gesteld: *"In hoeverre leidt dit tot een overwaarding van de centrumfunctie?"* en *"Is dan wellicht bebouwingsdichtheid een meer voor de hand liggende optie."*

Naar aanleiding van de vraag van de ROB heeft AEF in het vervolgonderzoek gekeken naar de mogelijkheid om verdeelmodellen zonder de maatstaf "regionale centrumfunctie" op te stellen, maar met de maatstaf "Omgevingsadressendichtheid (OAD)". Dit leverde echter geen plausibele verdeelmodellen op. Het werd daarnaast uitlegbaar bevonden om de maatstaf "regionale centrumfunctie" terug te laten komen als 'omgevingsfactor' die een relatie heeft met de kosten met de argumentatie dat de stapeling van de problematiek in het sociaal domein zich vaak voor doet in grote steden, omdat daar de desbetreffende voorzieningen waar inwoners behoefte aan hebben zijn gevestigd. Daarom is uiteindelijk besloten de maatstaf "regionale centrumfunctie" te handhaven.

In het ROB advies daterend van 19 oktober 2021 heeft de Raad geadviseerd om te onderzoeken hoe het gebruik van voorzieningen in het sociaal domein samenhangt met de stapeling van problematiek. De ROB heeft in zijn advies gesteld dat de gekozen methodiek geen analyse bevatte van kenmerken van huishoudens en de kans dat zij een beroep op ondersteuning door de gemeente doen. De veronderstelling hierbij is dat de stapeling van het gebruik van voorzieningen een resultante is van risico-kenmerken op meerdere niveaus: huishoudens, buurten en wijken. De ROB raadde hierbij aan om in ieder geval de analyse te verrichten op het niveau van huishoudens (en eventueel buurten en wijken), en de resultaten te vertalen naar gemeenteniveau. Met als doel om uiteindelijk te verdelen op basis van gemeentekkenmerken. Daarnaast stelt de ROB dat het gewicht van de maatstaf centrumfunctie is overschat door het gebruik van het peiljaar 2017.

1.2 In dit onderzoek zijn alternatieven voor de centrumfunctie in het sociaal domein onderzocht

Onderzoeks- en adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF) is door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (BZK) gevraagd onderzoek te doen naar mogelijke alternatieve maatstaven voor de centrumfunctie in het gemeentefonds sociaal domein (clusters Wmo, Jeugd en sociale basisvoorzieningen).

Dit onderzoek is uitgevoerd a.d.h.v. vier onderzoeksvragen:

1. Bij welke gemeenten zijn, blijkend uit bedragen in jaarrekeningen, de kosten per huishouden / buurt / wijk / gemeente hoger of lager dan gemiddeld, als mogelijk gevolg van het extra gebruik van gemeentelijke voorzieningen voortkomend uit de stapeling van sociale problematiek?
2. Welke factoren (kostendrijvers) van huishoudens, buurten en/of wijken hangen samen met die wel of niet aanwezige stapeling van het extra gebruik van gemeentelijke voorzieningen?
3. In hoeverre verklaren de potentiële maatstaven (kostendrijvers) de uitgaven op gemeenteniveau? In hoeverre komen verschillen tussen gemeenten voort uit eigen beleid of de beschikbaarheid van (extra) eigen middelen?
4. Welke potentiële maatstaven zijn beschikbaar of beschikbaar te maken om de gemeentelijke kosten als gevolg van de stapeling van de problematiek in het sociaal domein te modelleren in het huidige verdeelmodel, rekening houdend met de uitgangspunten van de Financiële-verhoudingswet?

De resultaten van dit onderzoek zijn input voor vervolgonderzoek naar een volgende herijking van (de drie betreffende clusters van) het gemeentefonds. Hierin zal immers het verdeelmodel voor elk van de drie clusters in zijn totaal worden onderzocht. De resultaten hebben geen impact op het huidige verdeelmodel. Ook kunnen, gezien de aard van dit onderzoek, geen concluderende uitspraken worden gedaan over de getoetste maatstaven. De conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek betreffen overwegingen om mee te nemen in vervolgonderzoek.

1.3 Wat leest u in deze rapportage?

Deze eindrapportage bevat een beschrijving van ons onderzoeksproces en de resultaten hiervan. De rest van dit rapport is als volgt opgebouwd.

- ▶ In **Hoofdstuk 2** gaan we in op het onderzoeksproces en in het bijzonder op de manier waarop we stapeling van sociale problematiek vangen in een maatstaf.
- ▶ In **Hoofdstuk 3** gaan we in op de schaal waarop stapeling van sociale problematiek optreedt, en wat dat betekent voor de definitie van de maatstaven.
- ▶ In **Hoofdstuk 4** onderzoeken we in hoeverre de maatstaven die we geconstrueerd hebben de gemeentelijke kosten verklaren.
- ▶ Tot slot zijn in **Hoofdstuk 5** de conclusies van het onderzoek en onze adviezen opgenomen. Het grootste deel van de technische details is opgenomen in de bijlagen.

/ 2 Onderzoeksbeschrijving

In het herijkingsonderzoek van het gemeentefonds sociaal domein, en in vervolgonderzoeken, is al gezocht naar alternatieven voor de maatstaf centrumfunctie. Tot op heden is er nog geen geschikt alternatief gevonden. In dit hoofdstuk beschrijven we waarom het nodig is om niet-lineaire maatstaven op subgemeentelijk niveau te onderzoeken als alternatief voor de centrumfunctie (paragraaf 2.1). Ook geven we een beknopte beschrijving van het onderzoeksproces (paragraaf 2.2).

2.1 Stapeling van sociale problematiek vraagt om een niet-lineaire maatstaf op subgemeentelijk niveau

Het onderzoek heeft als doel te bezien of in de verdeling van het gemeentefonds voor het sociaal domein tot een betere maatstaf/maatstaven kan worden gekomen voor de gemeentelijke kosten die voortkomen uit het extra gebruik van gemeentelijke voorzieningen als gevolg van de stapeling van de sociale problematiek (criminaliteit, armoede, gezondheidsklachten etc.), in plaats van de huidige maatstaf 'regionale centrumfunctie'.

Met "stapeling" wordt hier bedoeld dat op het niveau van Nederland een relatief kleine groep van huishoudens in het sociaal domein (veel) meer dan één voorziening gebruikt en een groot deel van de kosten voor deze groep van huishoudens wordt gemaakt. Het verdeelmodel heeft als doel om de middelen uit het gemeentefonds over de gemeenten te verdelen op basis van kostenoriëntatie. Vanuit het verdeelmodel bezien is het dan ook van belang om na te gaan hoe de kosten van deze groep van huishoudens over Nederland zijn verdeeld en hoe hier desgewenst in de verdeling van de middelen uit het gemeentefonds rekening mee kan worden gehouden.

Stapeling van sociale problematiek: als 1 + 1 meer dan 2 is

Het verdeelsysteem van het gemeentefonds bestaat uit een aantal maatstaven, elk met een bijbehorend gewicht. Voor elke maatstaf wordt de score op deze maatstaf vermenigvuldigd met het bijbehorende gewicht, waarna al deze producten worden opgeteld. Een dergelijk systeem, waarin er alleen sprake is van optelling, of vermenigvuldiging met constante waarden (gewichten), heet een *lineair* model. Een lineair model is passend, omdat veel van de kosten in het sociaal domein ook lineair zijn: huishoudelijke hulp leveren aan tweemaal zoveel mensen, betekent door de band genomen tweemaal zo hoge kosten. Naast het feit dat het model zelf lineair is, zijn ook vrijwel alle maatstaven lineair. Het model bevat echter ook enkele niet-lineaire maatstaven. Een voorbeeld hiervan is de omgevingsadressendichtheid.

Uit de praktijk weten we dat niet alle kosten in het sociaal domein lineair zijn. De kosten voor gezinnen waar meerdere problemen spelen (stapeling van sociale problematiek) zijn vaak hoger dan de kosten als deze in verschillende gezinnen spelen. De kosten voor een gezin met bijvoorbeeld schulden én psychische problematiek liggen doorgaans hoger dan de kosten voor een gezin met schulden plus de kosten voor een gezin met psychische problematiek. Een niet-lineaire maatstaf is nodig om deze niet-lineaire kostendynamiek goed te kunnen beschrijven.

Het onderzoek is uitgevoerd op subgemeentelijk niveau

Naast de omgevingsadressendichtheid is de centrumfunctie de enige maatstaf die niet op gemeentelijk niveau wordt gedefinieerd. Voor de centrumfunctie wordt er namelijk eerst gekeken naar de aantrekkingskracht tussen kernen. Dit wordt vervolgens vertaald naar een maatstaf op gemeentelijk niveau door de uitkomst van alle kernen binnen een gemeente op te tellen. Een dergelijke werkwijze is ook voor sociale problematiek relevant. Het komt immers zelden voor dat er overal binnen een gemeente in dezelfde mate sprake is van sociale problematiek. Meestal concentreert sociale problematiek zich op een niveau dat kleiner is dan een gehele gemeente, zoals wijkniveau of buurtniveau. Het ligt dus voor de hand om de maatstaf ook op kleiner niveau op te bouwen.

Aangezien het om een niet-lineaire maatstaf zal gaan, is er (naast bovenstaande inhoudelijke overwegingen) ook een technische reden om de maatstaf voor stapeling van sociale problematiek op subgemeentelijk niveau te definiëren. Een definitie op subgemeentelijk niveau draagt namelijk bij aan de herindelingsbestendigheid van de maatstaf. Als twee gemeenten fuseren, moet hun gecombineerde budget redelijk vergelijkbaar zijn met de som van het budget van de twee afzonderlijke gemeenten. Deze herindelingsbestendigheid is voor niet-lineaire maatstaven niet automatisch geborgd. De reden dat de centrumfunctie wel (grotendeels) herindelingsbestendig is, is dat hierbij uitgegaan wordt van kernen. Die zijn meestal onafhankelijk van gemeentegrenzen. Omdat (grote) kernen vaak niet de relevante schaal zijn voor het sociaal domein, suggereert de ROB om te kijken naar een kleinere schaal, zoals wijken, buurten of huishoudens. We hebben in dit onderzoek daarom gezocht naar een maatstaf die niet op gemeenteniveau gedefinieerd is, maar op een lager niveau, zodat de maatstaf herindelingsbestendig is. Hierbij keken we bijvoorbeeld naar Postcode-4 en Postcode-6 niveau. Om uiteindelijk de gemeentelijke kosten te kunnen verklaren worden alle subgemeentelijke gebieden binnen één gemeente bij elkaar opgeteld.

Kortom, sociale problematiek kent niet-lineaire kosten én is geclusterd op een niveau dat kleiner is dan het gemeentelijk niveau. Deze combinatie zorgt ervoor dat het van belang is om te kijken naar niet-lineaire maatstaven op een subgemeentelijk niveau.

2.2 Stappen van het onderzoek

In deze paragraaf lichten wij de stappen in het onderzoek op hoofdlijnen toe. In de bijlagen worden de onderzoeksmethoden in meer detail beschreven. De resultaten van de verschillende onderzoeksmethoden worden beschreven in de overige hoofdstukken van dit rapport.

In het proces is aandacht geweest voor alle typen gemeenten

Stapeling van sociale problematiek komt in alle gemeenten voor. Voor dit onderzoek was het dan ook van belang om aandacht te hebben voor alle typen gemeenten. Op basis van eerder onderzoek is er voor enkele typen gemeenten geen eenduidig beeld naar voren gekomen met betrekking tot kostendrijvers die bij de herijking een rol hebben gespeeld. Omdat dit huidige onderzoek zich richt op dit type kostendrijvers, was het van belang om juist deze typen gemeenten te betrekken. Specifiek gaat het hierbij om de New Towns, de Friese en Groningse gemeenten, en de instellingsgemeenten. Vanuit elk van deze drie typen gemeenten was een afvaardiging vertegenwoordigd in de begeleidingscommissie van dit onderzoek. Daarnaast zijn er voor de instellingsgemeenten twee extra bijeenkomsten geweest, om de vraag welke kostendrijvers relevant zijn voor de stapeling van sociale problematiek in deze gemeenten goed te kunnen beantwoorden.

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie en een expertgroep

Om de kwaliteit van het onderzoek te bewaken, en de onderzoekers te voorzien van input, kende dit onderzoek zowel een begeleidingscommissie als een expertgroep. De expertgroep werd ook ingezet voor andere, parallel lopende onderzoeken naar mogelijkheden omtrent het verdeelmodel van het gemeentefonds. In bijlage A is de samenstelling van beide gremia opgenomen.

We hebben mogelijke factoren voor stapeling van sociale problematiek geïdentificeerd

Aan de start van dit onderzoek hebben we het best passende subgemeentelijke niveau bepaald aan de hand van literatuuronderzoek. Vervolgens onderzochten we welke kenmerken van deze subgemeentelijke gebieden mogelijk samenhangen met de stapeling van sociale problematiek. Ook voor het identificeren van mogelijke factoren hebben we literatuurstudie uitgevoerd en zijn de factoren die zijn onderzocht vastgesteld in afstemming met de begeleidingscommissie. Het meest geschikte subgemeentelijke niveau en de mogelijke factoren zijn uitgewerkt in hoofdstuk 3.

We brachten de gemeentelijke en subgemeentelijke kosten in kaart

Vervolgens zijn de gemeentelijke en subgemeentelijke kosten voor de clusters individuele maatwerkvoorzieningen Jeugd, individuele maatwerkvoorzieningen Wmo en sociale basisvoorzieningen in kaart gebracht voor de jaren 2017 t/m 2022. Hiervoor hebben we de Iv3-gegevens (Informatie voor Derden) opgeschoond en de kosten op gemeentelijk niveau vertaald naar subgemeentelijke kosten met behulp van CBS-microdata. De subgemeentelijke en gemeentelijke kosten zijn verder uitgewerkt in hoofdstuk 4.

We toetsten de potentiële maatstaven op subgemeentelijk en gemeentelijk niveau

Uiteindelijk is voor de potentiële maatstaven getoetst in welke mate deze samenhangen met de niet-lineaire kosten op subgemeentelijk niveau. Deze toets werd uitgevoerd met behulp van de CBS-microdata. Het resultaat van deze stap was een overzicht van de mate waarin de potentiële maatstaven een goed verklarende maatstaf voor de stapeling van sociale problematiek zouden kunnen zijn. Nadat de potentiële maatstaven op het subgemeentelijk niveau zijn getoetst, zijn deze ook getoetst op gemeentelijk niveau. Aanvullend is met behulp van interviews met gemeenten kwalitatief in kaart gebracht hoe gemeentelijk beleid van invloed is op kostenverschillen in sociale basisvoorzieningen tussen gemeenten en subgemeentelijke gebieden. De toets van de potentiële maatstaven is uitgewerkt in hoofdstuk 4.

We beoordeelden de potentiële maatstaven aan de hand van het afwegingskader voor maatstaven

De uiteindelijke maatstaven moeten voldoen aan de Financiële-verhoudingswet. Hiervoor zijn de potentiële maatstaven beoordeeld aan de hand van het afwegingskader dat ook in het herijkingsonderzoek gemeentefonds sociaal domein is gebruikt, zodat ze consistent met andere maatstaven in het gemeentefonds beschouwd worden (zie Bijlage B). Hierbij hebben we ter vergelijking ook de beoordeling van de huidige centrumfunctie meegenomen.

In dit rapport geven we telkens aan over welk onderwerp een passage gaat en welk schaalniveau dit betreft

In dit rapport bespreken we de analyses en resultaten op verschillende niveaus: op het niveau van hele gemeenten, en op het niveau van subgemeentelijke gebieden (bijvoorbeeld postcode-6 gebieden). Daarnaast gaan we enerzijds in op het construeren en analyseren van de maatstaven, en anderzijds het bepalen en toebedelen van de kosten. Beiden komen zowel op gemeentelijk als subgemeentelijk niveau voor. Om voor de lezer duidelijk te maken welke delen van dit rapport over welke kosten of maatstaven gaan, en op welk niveau, maken we gebruik van onderstaande figuur.

Deze figuur bestaat uit vier kwadranten. De bovenste twee kwadranten representeren het subgemeentelijk niveau, en de onderste twee kwadranten het gemeentelijk niveau. De linker kwadranten zijn gerelateerd aan delen van het onderzoek die de maatstaven betreffen, en de rechter kwadranten aan delen van het onderzoek die de kosten betreffen. Bij elk onderdeel van het rapport waarin we wisselen van onderwerp of niveau, is een kleine versie van deze figuur opgenomen. In deze kleine versie is het relevante niveau lichtblauw gekleurd. In sommige gevallen betekent dit dat één van de kwadranten lichtblauw gekleurd is. In andere gevallen is één van de pijlen tussen twee kwadranten lichtblauw gekleurd. Dit betekent dat het betreffende stuk uit het rapport gaat over de wijze waarop we resultaten op het ene niveau (of van het ene onderwerp) vertalen naar (of combineren met) het andere niveau (of het andere onderwerp).



Figuur 1. Het onderscheid tussen kosten en maatstaven in relatie tot de verschillende niveaus in dit onderzoek.

/ 3 Potentiële maatstaven voor de stapeling van sociale problematiek

De vraag in dit onderzoek is wat een goede maatstaf is om sociale problematiek te beschrijven. In dit hoofdstuk omschrijven we de schaal waarop stapeling van sociale problematiek plaatsvindt (paragraaf 3.1), gaan we in op verschillende factoren die een indicator zouden kunnen zijn voor de stapeling van sociale problematiek (paragraaf 3.2) en beschrijven we hoe we komen tot niet-lineaire maatstaven (paragraaf 3.3).

3.1 De schaal waarop stapeling van sociale problematiek plaatsvindt

De best passende schaal om onderscheid te kunnen maken in stapeling van sociale problematiek is de schaal waarop deze binnen elk individueel gebied zo homogeen mogelijk is. Een uitspraak over de stapeling van sociale problematiek is namelijk het minst ambigu als de sociale problematiek overal in het gebied gelijk is. Om de vraag te beantwoorden wat de beste schaal is, is het dus belangrijk om te kijken bij welke schaal (huishoudens, buurt, wijk, postcode-4, -5, of -6) de stapeling van sociale problematiek binnen elk gebied zo homogeen mogelijk is.

Voorbeeld: het belang van homogeniteit

In deze paragraaf omschrijven we meerdere malen dat het van belang is dat de mate van stapeling van sociale problematiek zo homogeen mogelijk is binnen het geografische gebied dat gehanteerd wordt. Om dit belang duidelijker in beeld te brengen gebruiken we een versimpeld voorbeeld.

Stel dat een buurt bestaat uit twee straten. In de ene straat staan alleen maar grote huizen met elk een waarde van een € 800.000. De andere straat bestaat uit evenveel woningen. Echter zijn de woningen in deze straat zeer klein, elk met een waarde van € 100.000. Als we de buurt als geheel bekijken, dan is de gemiddelde waarde van de huizen € 450.000. Aangezien dit iets boven het landelijk gemiddelde ligt, zouden we de voor de buurt als geheel kunnen concluderen dat het (qua woningprijs) een heel gemiddelde buurt is.

De woningprijzen in deze buurt zijn echter zeer heterogeen: de helft is zeer hoog en de helft is zeer laag. Dit leidt ertoe dat we tot een gemiddelde komen dat de werkelijke kenmerken van de buurt geen recht doet. Het alternatief is om deze buurt niet als geheel te bezien, maar op te delen in geografische gebieden die zo homogeen mogelijk zijn. In dit geval zou dit betekenen dat we de buurt opdelen in de twee straten. Hierdoor ontstaat er een heel ander beeld: één straat kent woningen waarvan de waarde ver boven het landelijk gemiddelde ligt, en in de andere straat staan juist woningen die ver onder het landelijke gemiddelde liggen qua waarde. Deze geografische opdeling doet veel meer recht aan de werkelijke onderliggende kenmerken.

Huishoudensniveau geeft inzicht in kosten die toenemen door een stapeling van problematiek die speelt binnen huishoudens

Logischerwijs is de homogeniteit van de mate van stapeling van sociale problematiek het grootst op huishoudensniveau. Een nadeel van het huishoudensniveau is dat dit enkel inzicht biedt in de kosten die toenemen door een stapeling van problematiek die speelt binnen huishoudens, maar geen zicht biedt op de mogelijke interacties met de omgeving. Aangezien uit de literatuur blijkt dat de omgeving erg bepalend kan zijn voor de mate waarin stapeling van sociale problematiek voor komt, hebben we in dit onderzoek de eigenschappen van huishoudens bekeken in combinatie met eigenschappen van een groter subgemeentelijk gebied.

Postcode-6 niveau is het beste niveau om eigenschappen van huishoudens te combineren met eigenschappen van een groter subgemeentelijk gebied

Op basis van de literatuurstudie blijkt dat postcode-6 niveau het best passende niveau is om de mate van stapeling van sociale problematiek te onderzoeken. In dit onderzoek hebben we dit niveau dan ook gehanteerd als subgemeentelijk niveau waarop we alle potentiële maatstaven hebben geconstrueerd. Er zijn verschillende redenen waarom postcode-6 niveau het best passend is voor een onderzoek naar de stapeling van sociale problematiek.

- ▶ De perceptie van inwoners is dat hun buurt kleiner is dan postcode-4 en -5. Zo blijkt uit onderzoek van de Universiteit Leiden dat respondenten hun buurt schatten op 0,4 vierkante kilometer, in plaats van de gemiddelde 1,27 vierkante kilometer.⁵ Ook uit ander onderzoek blijkt dat waar de gemiddelde buurtgrootte op basis van postcode-4 niveau 8,3 vierkante kilometer is, de respondenten hun buurt aanduiden als 0,83 vierkante kilometer.⁶
- ▶ Clusters die op postcode-6 niveau wel te zien zijn, verdwijnen op postcode-4 en -5 niveau, waardoor een onterecht beeld van homogeniteit binnen een gebied wordt geschetst als naar postcode-4 of -5 wordt gekeken.²
- ▶ De sociale wereld van lager opgeleiden is geografisch gemiddeld kleiner. Huishoudens in buurten met relatief veel lager opgeleiden, hebben typisch meer sociaal contact met elkaar.³ Hoger opgeleiden hebben gemiddeld genomen een grotere geografische sociale wereld. Zij hebben vaker contact met mensen die zij hebben leren kennen via hun werk dan met mensen uit de buurt. Een lage opleiding is niet direct gerelateerd aan stapelingsproblematiek. Het is echter wel waarschijnlijk dat eenzelfde dynamiek geldt bij stapelingsproblematiek, waar de bewegingsruimte van mensen met kwetsbaarheden kleiner is.

In de uiteindelijke analyse zijn maatstaven gedefinieerd op het niveau van huishoudens in een postcode-6 gebied. Op dat niveau zijn huishoudens die aan een bepaald criterium (bijvoorbeeld laag inkomen) voldoen geteld, en vermenigvuldigd met het percentage huishoudens dat aan een (mogelijk ander) criterium voldoet. Deze scores op postcode-6 niveau zijn vervolgens geaggregeerd tot gemeentelijk niveau. Op dit gemeentelijk niveau zijn de maatstaven vervolgens getoetst aan de uitgaven van gemeenten. Hoewel de maatstaven dus zijn gebaseerd op dynamiek op postcode-6 niveau, betreft het hier een *single-level* model.

⁵ Universiteit Leiden (2007). *Hoe groot is uw buurt?* Universiteit Leiden. Via [link](#)

⁶ Universiteit Leiden (2008). *Een postcodegebied is de buurt niet.* Via [link](#)

³ Universiteit Utrecht (2014). *Gesloten werelden? Sociale contacten tussen lager- en hogeropgeleiden.* Via [link](#)

3.2 Relevante factoren voor de stapeling van sociale problematiek

We spreken van **stapeling van sociale problematiek** wanneer een huishouden te maken heeft met meerdere problemen binnen het sociaal domein, bijvoorbeeld op het gebied van armoede, gezondheidsklachten en criminaliteit. Het beste zou zijn om de stapeling van sociale problematiek te meten aan de hand van een consistente definitie. Echter, er is geen uniforme definitie van dit begrip en daarom ook geen kwantitatieve waarde voor de hoeveelheid stapeling van sociale problematiek. Stapeling van sociale problematiek zal daarom aan de hand van een of meerdere indirecte indicatoren gemeten moeten worden. We hebben een literatuurstudie uitgevoerd om te onderzoeken welke indicatoren mogelijk passende factoren zijn om stapeling van sociale problematiek te meten.

We identificeren zeven mogelijke factoren voor de stapeling van sociale problematiek

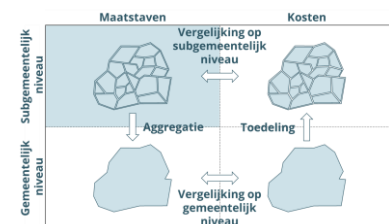
In de literatuurstudie zijn mogelijke indicatoren voor stapeling van sociale problematiek in kaart gebracht aan de hand van recente (wetenschappelijke) literatuur. Het gaat hierbij om indicatoren op het niveau van individuele huishoudens. Hierbij hebben wij onderscheid gemaakt tussen de thema's 'Werk, opleiding en inkomen', 'Gezondheid', 'Woonomgeving', 'Sociaal Kapitaal', 'Sociaal netwerk' en 'Migratieachtergrond'. Voor alle factoren die in de literatuurstudie naar voren kwamen is vervolgens gekeken of deze beschikbaar zijn in de CBS microdata-omgeving. Dit is noodzakelijk omdat de indicatoren op het niveau van huishoudens geaggregeerd moeten worden naar postcode-6 niveau, en dit alleen mogelijk is binnen de CBS microdata-omgeving. De resultaten van deze analyse leest u terug in Bijlage C1.

De factoren zijn voorgelegd aan de begeleidingscommissie en expertgroep. In overleg met hen zijn zeven factoren geselecteerd voor het onderzoek. Hieronder volgt een beknopte beschrijving van de onderzochte factoren. Deze factoren zijn ook tijdens het herijkingsonderzoek meegenomen in de analyse. De definities zijn daarom gelijk gehouden aan de definities die in dat onderzoek zijn gehanteerd. Een beschrijving in meer detail vindt u in Bijlage C2.

- ▶ **Huishoudens met een laag inkomen**, waarbij onder laag inkomen het gestandaardiseerd besteedbaar inkomen in het 2^e, 3^e of 4^e deciel wordt verstaan.
- ▶ **Huishoudens met een laag opleidingsniveau**, dat wil zeggen personen van 23 jaar of ouder met als hoogst genoten opleiding basisonderwijs, vmbo, de eerste drie leerjaren van havo / vwo of de assistentenopleiding (mbo-1). Een huishouden werd gecategoriseerd als 'laagopgeleid' wanneer alle personen in het huishouden een laag opleidingsniveau hebben.
- ▶ **Bijstandsontvangers**, waarbij huishoudens die de afgelopen drie jaar elk jaar bijstand hebben ontvangen worden aangemerkt als 'huishoudens die in de bijstand zitten'. Een huishouden is in de bijstand wanneer alle personen die deel uitmaken van het huishouden, die thuiswonend en beneden de pensioengerechtigde leeftijd zijn, een uitkering ontvangen vanuit de Participatiewet, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ) of het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen (Bbz).
- ▶ **Eenoudergezinnen**, een huishouden bestaande uit één ouder met thuiswonend(e) kind(eren). Deze factor wordt enkel onderzocht voor de clusters jeugd en sociale basisvoorzieningen.
- ▶ **Alleenstaanden**, ook wel een eenpersoonshuishouden, bestaande uit een huishouden van één persoon. Deze factor wordt enkel onderzocht voor de clusters Wmo en sociale basisvoorzieningen.

- **Migratieachtergrond**, waarbij wordt gekeken naar een niet-westerse migratieachtergrond. Dat wil zeggen personen met als migratieachtergrond een van de landen in Afrika, Latijns-Amerika en Azië (exclusief Indonesië en Japan) of Turkije. Uiteindelijk zijn twee definities van migratieachtergrond per huishouden getoetst omdat er geen eenduidigheid over een geschikte definitie was in de literatuur.⁷ De twee definities die zijn getoetst zijn:
 - Een huishouden heeft een niet-westerse migratieachtergrond wanneer iedereen in het huishouden een niet-westerse migratieachtergrond heeft.
 - Een huishouden heeft een niet-westerse migratieachtergrond wanneer één of meerdere personen in het huishouden een niet-westerse migratieachtergrond heeft.
- **Sociaaleconomische status**, gemeten aan de hand van de SES-WOA (welvaart, opleidingsniveau en arbeidsmarktdeelname). Huishoudens die tot de laagste 33,3% van alle huishoudens behoren, zijn gecategoriseerd als huishoudens met een lage SES-WOA.

3.3 Factoren combineren tot niet-lineaire maatstaven



Om van de hierboven beschreven factoren te komen tot niet-lineaire maatstaven, zijn de factoren met elkaar gecombineerd.

Dit is telkens gedaan voor twee van de factoren (bijvoorbeeld door de factoren laag inkomen en laag opleidingsniveau te combineren). Voor elk postcode-6 gebied, tellen we het *aantal huishoudens* dat voldoet aan de eerste van deze factoren (bijv. het aantal huishoudens met een laag inkomen).

Daarnaast tellen we voor elk postcode-6 gebied het *percentage huishoudens* dat voldoet aan de tweede van deze factoren (bijv. het percentage huishoudens met een laag opleidingsniveau). We vermenigvuldigen dit aantal van factor één, met het percentage van factor twee.

Een voorbeeld

In dit rekenvoorbeeld construeren we de maatstaf 'laag inkomen * laag opleidingsniveau' voor twee fictieve postcodegebied, postcodegebied A en B.

In postcodegebied A wonen 100 huishoudens. Hiervan hebben 30 huishoudens een laag inkomen en 50 huishoudens een laag opleidingsniveau.

In postcodegebied B wonen ook 100 huishoudens, en ook hier zijn er 30 huishoudens met een laag inkomen. Het enige verschil is dat er in dit postcodegebied slechts 20 huishoudens zijn met een laag opleidingsniveau.

Om de score van postcodegebied A op de genoemde maatstaf te construeren, nemen we het aantal huishoudens met een laag inkomen (30) en het percentage huishoudens met een laag opleidingsniveau (50%). Door deze met elkaar te vermenigvuldigen, ontstaat een score van 15 op de maatstaf 'laag inkomen x laag opleidingsniveau' ($30 \times 0,5$).

Voor postcode gebied nemen we ook het aantal huishoudens met een laag inkomen (30) en het percentage huishoudens met een laag opleidingsniveau (20%). De vermenigvuldiging van deze twee factoren leidt tot een score van 6 op de genoemde maatstaf ($30 \times 0,2$).

⁷ Deze definitie is ook gehanteerd tijdens het herijkingsonderzoek. Inmiddels hanteert het CBS deze definitie niet langer.

In dit voorbeeld is dus terug te zien dat de huishoudens met een laag inkomen zwaarder tellen als ze voorkomen in een postcodegebied met relatief veel laag opgeleiden, dan wanneer ze voorkomen in een gebied met relatief weinig laag opgeleiden.

Er zijn acht factoren meegenomen in deze analyse, waaronder twee verschillende definities van migratieachtergrond. Alle factoren zijn met elkaar gecombineerd in de analyse, met uitzondering van de twee verschillende definities van migratieachtergrond. Dit heeft geresulteerd in 62 ($8 \times 8 - 2$) maatstaven om te toetsen. Hierbij worden een aantal combinaties dubbel geteld, omdat het niet uitmaakt of maatstaf één met maatstaf twee wordt vermenigvuldigd, of andersom. Uiteindelijk blijven er dan 35 maatstaven over.

NB. We spreken van een **factor** wanneer we verwijzen naar een individuele factor, bijvoorbeeld sociaal economische status of laag inkomen. We spreken van een **(potentiële) maatstaf** wanneer we verwijzen naar de niet-lineaire combinatie van twee factoren die uiteindelijk is getoetst in het model, bijvoorbeeld de potentiële maatstaf 'aantal huishoudens met een laag opleidingsniveau * percentage huishoudens met een laag opleidingsniveau'.

Niet-lineaire maatstaven vertonen meer gelijkenis met de centrumfunctie dan lineaire maatstaven

In dit onderzoek construeren we niet-lineaire maatstaven om te analyseren of deze de centrumfunctie zouden kunnen vervangen. In het verleden is al gebleken dat dit met lineaire maatstaven niet mogelijk is. De hypothese was dat dit kwam doordat de centrumfunctie zelf een niet-lineaire maatstaf is, en dat lineaire maatstaven het niet-lineaire gedrag niet goed kunnen nabootsen. Omdat dit onderzoek erop gericht is om de centrumfunctie na te bootsen met niet-lineaire maatstaven, is het verstandig om deze hypothese vooraf te toetsen. Om dit te doen, hebben we gekeken naar de mate waarin de lineaire maatstaven uit de clusters van het gemeentefonds overeenkomen met de centrumfunctie. Dit hebben we gedaan door de maatstaven (en de centrumfunctie) te schalen naar het aantal inwoners per gemeente en vervolgens een regressieanalyse uit te voeren. Het resulterende percentage geeft de mate aan waarin het gedrag van de twee maatstaven overeenkomt. Als de gemeenten die (per inwoner) hoog scoren op de ene maatstaf, ook (per inwoner) hoog scoren op de andere maatstaf, dan leidt dit tot een hoog percentage. In onderstaande tabel 1 zijn de percentages weergegeven die aangeven in welke mate de maatstaven uit de huidige modellen op de centrumfunctie lijken. Hiervoor is gekeken naar de waarden van de maatstaven uit 2017. Uit deze tabel is af te lezen dat de lineaire maatstaf die het meest overeenkomt met de centrumfunctie de maatstaf eenpersoonshuishoudens is. Deze vertoont een 40% overeenkomst met de centrumfunctie. Eenzelfde analyse is gedaan voor de potentiële niet-lineaire maatstaven die we in dit onderzoek hebben geconstrueerd. De resultaten hiervan zijn in onderstaande tabel 2 weergegeven. Te zien is dat 21 van de 35 potentiële maatstaven een grotere overeenkomst met de centrumfunctie vertonen dan de huidige maatstaven uit het verdeelmodel. Hiervan zijn er 14 die een gelijkenis boven de 50% kennen en de grootste overeenkomst met de centrumfunctie bedraagt 62%. Uit deze korte analyse concluderen we dus dat niet-lineaire maatstaven in principe meer op de centrumfunctie (kunnen) lijken dan lineaire maatstaven.

Tabel 1. Mate van gelijkenis tussen de regionale centrumfunctie en andere maatstaven uit de verdeelmodellen (2017).

Maatstaf	Correlatie met de regionale centrumfunctie
Eenpersoonshuishoudens	40%
Huishoudens laag inkomen	36%
Kernen	31%
Migratieachtergrond	30%
Gebruik specialistische GGZ	14%
Inwoners 75+	9%
Jongeren	1%
Laag opleidingsniveau	0%

Tabel 2. Mate van gelijkenis tussen de regionale centrumfunctie en de potentiële maatstaven (2017).

Maatstaf	Correlatie met de regionale centrumfunctie
Alleenstaanden x Bijstandsontvangers	62%
Bijstandsontvangers x Migratieachtergrond II	60%
Bijstandsontvangers x SES-WOA	59%
Bijstandsontvangers x Migratieachtergrond I	58%
Bijstandsontvangers x Laag inkomen	58%
Bijstandsontvangers x Laag opleidingsniveau	58%
Bijstandsontvangers x Bijstandsontvangers	57%
SES-WOA x SES-WOA	54%
Alleenstaanden x Laag inkomen	54%
Alleenstaanden x SES-WOA	52%
Migratieachtergrond II x SES-WOA	52%
Alleenstaanden x Laag opleidingsniveau	52%
Laag inkomen x Migratieachtergrond II	51%
Bijstandsontvangers x Eenoudergezinnen	51%
Laag opleidingsniveau x Migratieachtergrond II	49%
Migratieachtergrond I x SES-WOA	49%
Laag opleidingsniveau x SES-WOA	47%
Laag inkomen x SES-WOA	46%
Alleenstaanden x Alleenstaanden	41%
Eenoudergezinnen x SES-WOA	41%
Alleenstaanden x Migratieachtergrond II	40%
Alleenstaanden x Migratieachtergrond I	37%
Eenoudergezinnen x Laag opleidingsniveau	37%
Eenoudergezinnen x Laag inkomen	35%
Laag inkomen x Laag opleidingsniveau	35%
Alleenstaanden x Eenoudergezinnen	34%
Laag inkomen x Laag inkomen	34%
Eenoudergezinnen x Migratieachtergrond II	32%
Laag opleidingsniveau x Laag opleidingsniveau	32%
Migratieachtergrond II x Migratieachtergrond II	30%
Laag inkomen x Migratieachtergrond I	24%
Migratieachtergrond I x Migratieachtergrond I	23%
Eenoudergezinnen x Eenoudergezinnen	23%
Eenoudergezinnen x Migratieachtergrond I	18%
Laag opleidingsniveau x Migratieachtergrond I	17%

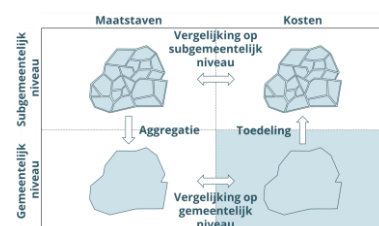
/ 4 Onderzoeksresultaten

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van het onderzoek. Eerst staan we stil bij de kosten op gemeenten en subgemeentelijk niveau (paragraaf 4.1 en 4.2). Vervolgens omschrijven we de wijze waarop we de analyses hebben gedaan (paragraaf 4.3) en de resultaten van deze analyses (paragraaf 4.4, 4.5 en 4.6). Om te beoordelen of de potentiële maatstaven voldoen aan de voorwaarden van de Financiële-verhoudingswet zijn de potentiële maatstaven tot slot getoetst aan de hand van het afwegingskader (paragraaf 4.7). In paragraaf 4.8 gaan we ten slotte in op de verdeling van aansluitverschillen (verschillen tussen voorspellingen van het model en de werkelijke kosten) voor verschillende categorieën van gemeenten.

4.1 Kosten op gemeentelijk niveau

Om de kosten per gemeente te bepalen hebben we de lv3-gegevens opgeschoond

Om de kosten op gemeenteniveau in kaart te brengen zijn de lv3-gegevens (Informatie voor Derden) opgeschoond. Dit hebben we gedaan voor de kosten die gemeenten maken in elk van de drie relevante clusters van het sociaal domein (Wmo, jeugd en sociale basis). Deze kosten zijn (voor de cluster Wmo en jeugd) vervolgens omgezet naar kosten per postcode-6 gebied om ook de analyses op subgemeentelijk niveau uit te kunnen voeren.



Voor 2017 en 2018 zijn in de herijking van het gemeentefonds de kosten van een goede steekproef van gemeenten in hoge mate van detail achterhaald.⁸ Om ook de kosten voor latere jaren te achterhalen, zijn we uitgegaan van de lv3-gegevens van 2019 t/m 2022. In het verleden is gebleken dat de lv3-gegevens verschillende afwijkingen bevatten ten opzichte van de werkelijke kosten. Om de lv3-gegevens voor de 90 steekproefgemeenten uit het oorspronkelijke onderzoek op te schonen hebben we, in afstemming met de begeleidingscommissie, onderstaande stappen doorlopen:

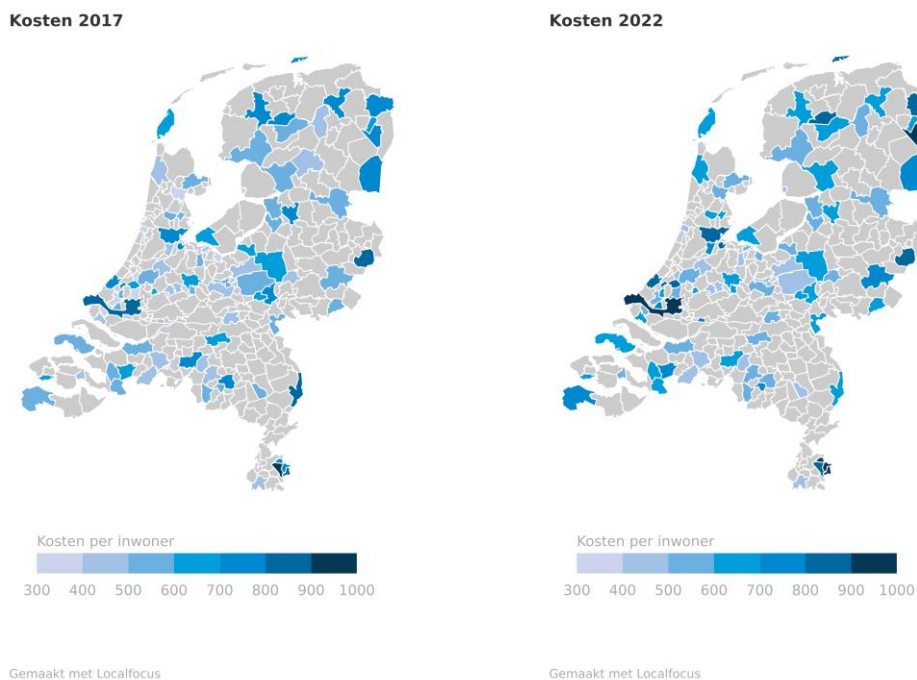
- ▶ De IU's en DU's die gerelateerd zijn aan het betreffende cluster hebben we tegengeboekt. Deze moeten immers niet meegenomen worden in de analyse. Deze stap is ook uitgevoerd in het herijkingsonderzoek gemeentefonds sociaal domein. Door deze correctie ook voor de overige jaren uit te voeren kregen we een consistente reeks over de verschillende jaren. Een uitgebreide toelichting op deze selectie kunt u vinden in Bijlage D.
- ▶ We hebben voor 2017 en 2018 onderzocht hoe de werkelijke kosten (uit het herijkingsonderzoek) afweken van de lv3-gegevens van de betreffende jaren. Dit heeft geleid tot een correctiefactor per gemeente.
- ▶ Voor de jaren 2019 t/m 2022 is deze eerder bepaalde correctiefactor toegepast op de lv3-gegevens. Hiermee nemen we dus impliciet aan dat afwijkingen tussen de lv3-gegevens en de werkelijke kosten structureel zijn. Met andere woorden: we nemen aan dat de afwijkingen die in 2017 en 2018 werden geobserveerd, ook in latere jaren zullen bestaan.
- ▶ We analyseerden de resulterende reeks om eventuele grote boekingsveranderingen te identificeren. Die zijn zichtbaar als één cluster stevig toeneemt, en een ander cluster juist stevig

⁸ AEF (2020). Een nieuw budgetverdeelmodel voor het sociaal domein. Via [Een nieuw budgetverdeelmodel voor het sociaal domein \(overheid.nl\)](https://overheid.nl)

afneemt. Dergelijke grote boekingsveranderingen (in de jaren 2019 t/m 2022) hebben we eerst vergeleken met de opschoningen die voor de jaren 2017 en 2018 tijdens het herijkingsonderzoek zijn gedaan. Het kan namelijk zo zijn dat een gemeente tijdens het herijkingsonderzoek bepaalde kosten verkeerd boekte (waardoor we hiervoor hebben gecorrigeerd), maar dit later correct is gaan doen. Door terug te kijken naar de oorspronkelijke correcties, zijn deze situaties te herkennen. In die gevallen hebben we de betreffende correctie uit 2017 en 2018 juist niet doorgevoerd in latere jaren, omdat we anders een 'correcte' boekingswijze zouden aanpassen.

- De aanname hierbij is dus dat gemeenten grotendeels op dezelfde manier zijn blijven boeken. Na deze stappen hebben we een controle uitgevoerd van de resulterende reeksen van gemeenten om afwijkingen hierin te identificeren. Gemeenten met grote afwijkingen t.o.v. het gemiddelde hebben we verwijderd uit de steekproef. Uiteindelijk bleven er hierna 86 gemeenten over, hoewel sommige van deze 86 gemeenten in bepaalde clusters (of jaren) niet zijn meegenomen omdat ze grote afwijkingen vertoonden.

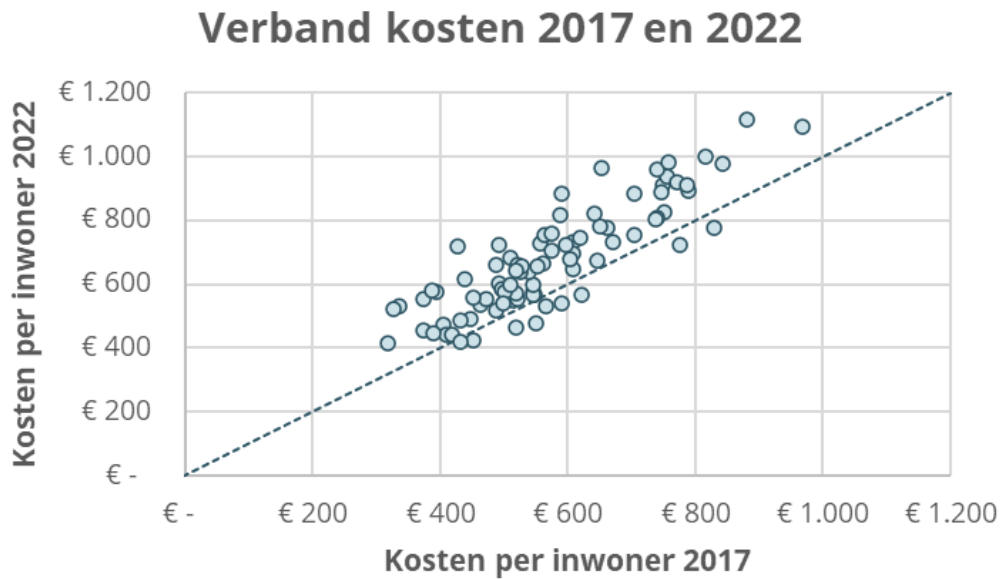
In onderstaande figuren zijn hier de resultaten van weergegeven. Voor de gemeenten uit de steekproef zijn de kosten voor de drie clusters (jeugd, Wmo en sociale basisvoorzieningen) opgeteld en gedeeld door het aantal inwoners van die gemeenten. Deze kosten per inwoner zijn vervolgens weergegeven voor 2017 (links) en 2022 (rechts).



Figuur 2. De totale kosten (voor de clusters Wmo, Jeugd en sociale basisvoorzieningen samen) per inwoner voor 2017 (links) en 2022 (rechts).

De resultaten uit bovenstaande figuur zijn ook samengevat in onderstaande grafiek. Hierin geeft de horizontale as de kosten uit 2017 weer, en de verticale as de kosten uit 2022. Elk punt in deze grafiek representeert één gemeente. De gestippelde lijn geeft de diagonaal weer. Gemeenten die exact op deze diagonaal liggen, kenden in 2017 exact dezelfde kosten (per inwoner) als in 2022.

Uit onderstaande grafiek (en bovenstaande figuur) is op te maken dat de kosten gemiddeld genomen zijn gestegen (de meeste gemeenten liggen boven de diagonaal), maar dat gemeenten die meer / minder kosten (per inwoner) maakten in 2017, vaak ook in 2022 meer / minder kosten maakten.

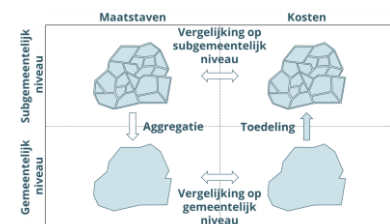


Figuur 3. Het verband tussen de kosten per inwoner van gemeenten in 2017 en in 2022.

Ondanks de bewerkingen die we hebben gedaan om de kosten voor 2019 t/m 2022 per gemeente te achterhalen, vertonen deze jaren een veel grotere onzekerheid dan de kosten die in het herijkingsonderzoek (voor de jaren 2017 en 2018) in kaart zijn gebracht.

4.2 Kosten op subgemeentelijk niveau

Het doel van dit onderzoek is om in kaart te brengen welke maatstaven goed samenhangen met de kosten voor stapeling van sociale problematiek. Hiervoor worden de maatstaven op subgemeentelijk niveau geconstrueerd, en vervolgens opgeteld tot gemeentelijk niveau. Daarna wordt getoetst of deze maatstaven de kosten op gemeentelijk niveau goed kunnen verklaren. Hoewel de analyse dus uiteindelijk op gemeentelijk niveau plaatsvindt, beschrijven de maatstaven de dynamiek op het onderliggende subgemeentelijke niveau.



De belangrijkste resultaten van dit onderzoek volgen dus uit de analyses op gemeentelijk niveau (waarbij maatstaven op subgemeentelijk niveau zijn geconstrueerd en vervolgens zijn geaggregeerd). Echter is het ook van belang om soortgelijke analyses direct op subgemeentelijk niveau te doen. Deze analyses geven namelijk een achterliggende inzicht in de samenhang tussen stapeling van sociale problematiek en de maatstaven. De maatstaven zelf zijn geconstrueerd op subgemeentelijk niveau, dus deze zijn al beschikbaar voor deze analyses. De kosten voor de drie onderzochte clusters zijn echter alleen bekend op gemeentelijk niveau.

De kosten per postcode-6 gebied zijn onbekend en ook niet exact te achterhalen. Onder bepaalde aannames is het echter wel mogelijk om tot een benadering hiervan te komen. Voor de clusters Jeugd en Wmo is dit naar rato van het gebruik van maatwerkvoorzieningen gedaan. Voor verschillende maatwerkvoorzieningen worden verschillende kosten gemaakt. Deze kosten hangen af van de

intensiteit van een voorziening (het aantal uren per week), de duur van de voorziening (het aantal weken per jaar), en de kosten per uur. Om de totale kosten van een gemeente zo goed mogelijk over de postcode-6 gebieden binnen de gemeente te verdelen, kan het gebruik van maatwerkvoorzieningen worden gewogen met de gemiddelde kosten per voorziening.

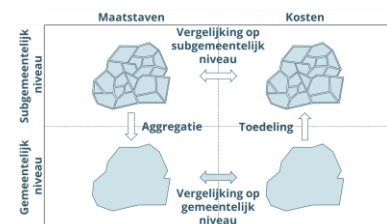
- ▶ Voor jeugdzorg is dit gedaan naar rato van de budgetten die in 2018 door het SCP zijn berekend, in combinatie met de inkoophandreiking van de VNG.⁹ Het feit dat de huidige tarieven niet gelijk zullen zijn aan deze tarieven maakt voor dit doel niet uit: het gaat alleen om de relatieve verschillen tussen de prijzen. De categorieën waarvoor gegevens beschikbaar zijn, zijn zeer breed. Zo vallen onder 'ambulant' trajecten van enkele honderden euro's, maar ook van meer dan €10.000. Deze vertaling gaat dus wel gepaard met onzekerheden.
- ▶ Voor Wmo is er geen soortgelijk overzicht beschikbaar. Sommige producten zullen een hoger uurtarief kennen, en andere producten een langere looptijd. Omdat er geen duidelijke reden is om voor bepaalde producten hogere / lagere jaarkosten aan te houden, hebben alle producten voor Wmo hetzelfde gewicht toegekend gekregen. Omdat de tarieven voor ambulante Wmo minder uiteenlopen dan voor jeugdzorg, is de verwachting dat de onzekerheid over de tarieven bij Wmo kleiner is dan bij jeugd.
- ▶ Voor het cluster sociale basisvoorzieningen is er geen sprake van maatwerkvoorzieningen. Het gebruik op individueel niveau is niet bekend, aangezien het collectieve voorzieningen betreft. Daarnaast kent dit cluster meer beleidsvrijheid dan de individuele voorzieningen, wat zich vertaalt naar grotere kostenverschillen tussen gemeenten. Voor dit cluster is het daarom niet mogelijk om kosten op een vergelijkbare manier aan wijken toe te delen. De analyses voor de sociale basis konden daarom enkel op gemeenteniveau worden uitgevoerd, aangezien de kosten per gemeente wel bekend zijn. Aanvullend hebben we gesprekken met gemeenten gevoerd over de kosten per wijk (zie paragraaf 4.6).

4.3 Toelichting op de analyse

Technische toelichting regressieanalyse

Om de maatstaven te toetsen hebben we gebruik gemaakt van een regressieanalyse. Deze analyse was bedoeld om de kosten te verklaren aan de hand van de potentiële maatstaven. Om via een regressieanalyse te toetsen wat de verklarende kracht van de maatstaven is, boden we steeds één van de maatstaven aan, samen met de best-verklarende bestaande maatstaf (zie paragraaf hieronder). Om deze analyse uit te kunnen voeren hebben we zowel de maatstaven als de kosten geschaald. Voor Wmo en sociale basisvoorzieningen schaalden we naar het aantal inwoners, voor Jeugd naar het aantal jongeren. Hierdoor zijn de resultaten van verschillende gemeenten vergelijkbaar met elkaar. Dit is gelijk aan de werkwijze die ook in het herijkingsonderzoek is gevolgd.

De resultaten laten vervolgens zien in welke mate de maatstaven de kosten verklaren, ook wel de **verklaringsgraad** (R^2) genoemd. Iedere extra maatstaf leidt tot een hogere verklaringsgraad van het model, maar brengt ook een risico met zich mee dat het model toevalligheden (ruis) verklaart, en dus alleen van toepassing is op de steekproef of het peiljaar. Het is dus van belang dat een maatstaf alleen wordt opgenomen als deze voldoende toegevoegde waarde heeft. Hier is op getoetst in de



⁹ Zie <https://vng.nl/sites/default/files/publicaties/2018/jeugdhulpbudgetvoogdijen18plus2018.pdf>

statistische analyse, en een maatstaf is alleen opgenomen als statistisch gezien voldoende aannemelijk is dat het om een 'echte' verklaring gaat.¹⁰

De regressieanalyse heeft per maatstaf twee potentiële uitkomsten:

- ▶ Enkel de bestaande maatstaf wordt opgenomen in het model. In dit geval is dit model niet interessant voor dit onderzoek, omdat de potentiële maatstaf onvoldoende verklarende kracht toevoegt ten opzichte van de bestaande maatstaf.
- ▶ Zowel de bestaande maatstaf als de potentiële maatstaf worden opgenomen in het model. In dit geval is het model interessant om verder te onderzoeken en te vergelijken met de maatstaf regionale centrumfunctie.

De maatstaven zijn alleen getoetst in combinatie met de best-verklarende bestaande maatstaf, niet met het volledige verdeelmodel

Voor de analyses zijn de potentiële (niet-lineaire) maatstaven alleen getoetst in combinatie met de best-verklarende bestaande maatstaf, niet het volledige verdeelmodel. Deze best-verklarende maatstaf wordt door het model als eerste opgepikt. Dat zal in combinatie met de potentiële niet-lineaire maatstaf waarschijnlijk ook zo zijn. Als we de potentiële niet-lineaire maatstaf zouden toetsen in combinatie met het volledige verdeelmodel, is de kans groot dat de nieuwe maatstaf niet als laatste wordt opgepikt, maar bijvoorbeeld als tweede of derde. Dit heeft een grote invloed op welke maatstaven er vervolgens wel / niet worden opgepikt door het model. De analyse zoekt namelijk steeds een volgende maatstaf die in combinatie met de al eerder opgepikte maatstaven het beste verklaard. Dit zou dus het volledige model kunnen veranderen. In dat geval zouden eigenlijk alle andere (eerder afgevalen) maatstaven ook weer getoetst moeten worden om te onderzoeken welke combinatie van al deze maatstaven het best verklaard. Dit komt neer op het volledige model opnieuw schatten. Hierbij komen dezelfde uitdagingen kijken als tijdens het herijkingsonderzoek, wat dus een eigenstandig onderzoek zou vragen.

Voor de drie clusters (Jeugd, Wmo en Sociale Basisvoorzieningen) hebben we alle niet-lineaire maatstaven getoetst voor de jaren 2017 t/m 2022. Hierbij hebben we steeds ook de bestaande maatstaf die het best verklaart (uit het huidige model) aangeboden. Voor de clusters Jeugd en Wmo is dit de maatstaf "huishoudens met een laag inkomen 2^e, 3^e, 4^e deciel". Voor het cluster Sociale Basisvoorzieningen is dit de maatstaf "Omgevingsadressendichtheid maal woningen". De reden voor het aanbieden van deze maatstaf is dat deze de lineaire dynamiek zo goed mogelijk vangt. De kosten die gemeenten maken bestaan namelijk voor een groot deel uit lineaire kosten. Als we alleen een niet-lineaire maatstaf zouden toetsen, zou dat ertoe leiden dat de regressieanalyse ook lineaire kosten probeert te verklaren met een niet-lineaire maatstaf.¹¹ Door de best-verklarende bestaande maatstaf aan te bieden in combinatie met een niet-lineaire maatstaf, krijgt de regressieanalyse de mogelijkheid om het lineaire deel van de kosten met de lineaire maatstaf te verklaren, en de niet-lineaire maatstaf alleen te gebruiken om het niet-lineaire deel van de kosten te verklaren.

Het volledige model van elk cluster kent echter meerdere (lineaire) maatstaven. Deze maatstaven verklaren samen de kosten en hebben onderling interactie met elkaar. Het toevoegen van één maatstaf kan tot gevolg hebben dat het gewicht van een andere maatstaf wordt verhoogd of

¹⁰ Specifiek hanteren we hiervoor het Akaike Information Criterion (AIC). Dit is een veelgebruikte methode die ook bij het herijkingsonderzoek is toegepast.

¹¹ Wiskundig gezien is de omgevingsadressendichtheid ook geen lineaire maatstaf. Deze maatstaf wordt echter verkregen door een aantal adressen te delen door een oppervlakte. De niet-lineaire maatstaven die we in dit onderzoek bekijken, zijn verkregen door een factor te vermenigvuldigen met een andere factoren. Dit laatste type niet-lineaire maatstaven sluit aan bij het type niet-lineaire kosten waar dit onderzoek zich op richt.

verlaagd. Omdat we in onze analyses slechts één van de maatstaven uit het verdeelmodel combineren met de niet-lineaire maatstaven, betekent dit dat er geen definitieve conclusies getrokken kunnen worden over de werking van de hier onderzochte niet-lineaire maatstaven in het model. De resultaten van de analyses geven dus alleen een beeld van welke niet-lineaire maatstaven mogelijk interessant zijn om in een later onderzoek te toetsen in combinatie met het volledige model.

We vergeleken de maatstaven met de regionale centrumfunctie

Om een vergelijking te kunnen maken met het huidige model, hebben we de best-verklarende bestaande maatstaf ook samen met de regionale centrumfunctie aangeboden. De regionale centrumfunctie vervult hierbij dus de rol van niet-lineaire maatstaf. Voor de jaren 2017, 2021 en 2022 was de centrumfunctie openbaar beschikbaar. Voor de overige jaren heeft het CBS de centrumfunctie geconstrueerd t.b.v. deze analyse.

4.4 Resultaten van de analyse op gemeentelijk niveau

De belangrijkste analyse uit dit onderzoek is de analyse op **gemeenteniveau**. De reden hiervoor is dat het verdeelmodel van het gemeentefonds ook op gemeenteniveau werkt. De maatstaven die we gebruiken zijn op postcode-6 geconstrueerd (zoals eerder beschreven) en vervolgens geaggregeerd tot gemeentelijk niveau. Op dit gemeenteniveau zijn ze vervolgens vergeleken met de kosten van gemeenten om zo voor elke potentiële maatstaf (in combinatie met de best verklarende maatstaf uit het huidige model) te kunnen bepalen hoe sterk deze de onderliggende kosten verklaard. De maatstaven waarmee dit gedaan wordt, zijn nog steeds dezelfde maatstaven die op postcode-6 niveau zijn geconstrueerd. Hoewel we dit dus een analyse op gemeentelijk niveau noemen, worden de kosten wel degelijk verklaard met behulp van maatstaven die de dynamiek op subgemeentelijk niveau beschrijven.



Voor de vergelijking met het huidige verdeelmodel, hebben we ook de verklarende kracht van de regionale centrumfunctie onderzocht

Om een vergelijking te kunnen maken met het huidige model, hebben we de best-verklarende bestaande maatstaf samen met de regionale centrumfunctie aangeboden. In onderstaande tabellen is voor de drie clusters weergegeven wat de verklaringsgraad is van de bestaande maatstaf alleen, en de verklaringsgraad van de combinatie van bestaande maatstaf plus de regionale centrumfunctie. Als de regionale centrumfunctie met een negatief teken in het model kwam, dan is dit met een **rode** achtergrondkleur weergegeven. Als de regionale centrumfunctie niet door het model wordt opgepikt, omdat deze waarschijnlijk toevalligheden verklaart, dan is dit met een **blauwe** achtergrondkleur weergegeven. In deze gevallen hebben we de centrumfunctie toch geforceerd opgenomen in het model, om een idee te geven van de verklaringsgraad die hiermee zou samenhangen. In vrijwel elke situatie is er een zeer kleine kans dat er toevalligheden verklaard worden, maar kan dit niet met zekerheid gesteld worden.

Onderstaande tabellen zijn van belang om de resultaten van de potentiële maatstaven tegen af te kunnen zetten. In onderstaande tabellen is de verklaringsgraad weergegeven van de best-verklarende bestaande maatstaf in combinatie met de regionale centrumfunctie. Voor elk jaar is hiervoor het optimale gewicht gekozen (het gewicht dat tot de grootste verklaringsgraad leidt). Hierdoor kan de verklaringsgraad van de potentiële maatstaven (in combinatie met de best-

verklarende maatstaf) dus worden vergeleken met de onderste regel uit onderstaande tabellen. Op die manier ontstaat er voor elk jaar zicht op de verklarende kracht van de potentiële maatstaven, ten opzichte van de verklarende kracht van de regionale centrumfunctie.

Tabel 3. De verklaringsgraad van de maatstaf huishoudens laag inkomen individueel, en in combinatie met de regionale centrumfunctie voor het cluster individuele maatwerkvoorzieningen jeugd.

Maatstaven	Verklaringsgraad					
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Huishoudens laag inkomen (2 ^e , 3 ^e , 4 ^e deciel)	76%	73%	64%	66%	64%	66%
I.c.m. Regionale centrumfunctie	78%	74%	64%	66%	65%	68%

Tabel 4. De verklaringsgraad van de maatstaf huishoudens laag inkomen individueel, en in combinatie met de regionale centrumfunctie voor het cluster individuele maatwerkvoorzieningen Wmo.

Maatstaven	Verklaringsgraad					
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Huishoudens laag inkomen (2 ^e , 3 ^e , 4 ^e deciel)	66%	64%	56%	58%	58%	54%
I.c.m. Regionale centrumfunctie	67%	65%	56%	58%	59%	57%

Tabel 5. De verklaringsgraad van de maatstaf omgevingsadressendichtheid maal woningn individueel, en in combinatie met de regionale centrumfunctie voor het cluster sociale basisvoorzieningen.

Maatstaven	Verklaringsgraad					
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Omgevingsadressendichtheid x Woningen	42%	37%	40%	28%	29%	34%
I.c.m. Regionale centrumfunctie	48%	41%	43%	30%	30%	34%

In deze tabellen vallen verschillende zaken op. Onderstaand gaan we in op het gedrag van maatstaven in de afzonderlijke clusters, en de betekenis van de verschuiving door de jaren heen.

- ▶ Voor alle clusters geldt dat de totale verklaringsgraad ten opzichte van 2017 is gedaald. Dat is conform verwachting aangezien het model gebaseerd is op 2017. De maatstaven die geselecteerd zijn (de regionale centrumfunctie en ofwel huishoudens laag inkomen, ofwel omgevingsadressendichtheid maal woningen), waren voor dat jaar de best verklarende maatstaven. Omdat we voor elk jaar een aparte regressieanalyse hebben gedaan, zijn de gewichten van deze maatstaven voor elk jaar zo optimaal mogelijk gekozen om de kosten van dat jaar te verklaren. Een volledige modelschatting van een jaar (anders dan 2017) zou er echter toe kunnen leiden dat andere maatstaven geselecteerd worden als best verklarende maatstaven. Verder speelt mee dat er vanaf 2019 niet met precieze cijfers wordt gewerkt, maar met een benadering: er zijn immers aannames gedaan over boekingscorrecties in de lv3-gegevens om tot kosten per gemeente te komen. Ten slotte is er in 2020, 2021 en deels in 2022 sprake van afwijkende kosten vanwege de corona-pandemie. Ook dit kan ertoe leiden dat de gegeven maatstaven voor deze jaren niet de best verklarende factoren waren. Hoewel het verleidelijk kan zijn om in bovenstaande tabellen de resultaten van verschillende jaren met elkaar te vergelijken, is het dus niet mogelijk om hier conclusies over te trekken. Het enige doel van deze tabellen is om de verklarende kracht van de potentiële maatstaven (voor elk jaar individueel) hier tegen af te kunnen zetten.
- ▶ Te zien is dat de centrumfunctie in 2017 (en de jaren t/m 2021) voor het cluster Wmo niet wordt opgepikt. Deze maatstaf zit echter wel in het verdeelmodel. De reden voor deze schijnbare tegenstelling is dat we in deze analyse geen andere (lineaire) maatstaven meenemen. In het verdeelmodel wordt 'huishoudens laag inkomen' als eerst maatstaf opgepikt, en komen daarna eerst 'eenpersoonshuishoudens' en 'inwoners 75+'. Pas daarna wordt de centrumfunctie opgepikt.

De centrumfunctie heeft in samenspel met de eerdere lineaire maatstaven dus wél een verklarende werking, terwijl dat niet het geval is als alleen wordt gekeken naar het samenspel met 'huishoudens laag inkomen'. Deze resultaten onderstrepen dat het niet mogelijk is om op basis van de analyse in dit rapport conclusies te trekken over de passendheid van maatstaven in het model: daarvoor moet een maatstaf immers gezien worden in de context van het hele model.

- ▶ Zeker voor sociale basisvoorzieningen is het opvallend dat de regionale centrumfunctie in 2017 een grotere rol lijkt te spelen (een toevoeging van 6%-punt aan de verklaringsgraad) dan in latere jaren. In 2022 heeft de maatstaf bijvoorbeeld nauwelijks toegevoegde verklarende waarde. Hierbij moet ook vermeld worden dat deze maatstaf in 2022 met een negatief gewicht in het model terecht komt. Vervolgonderzoek moet uitwijzen of dit resultaat ook geldt in de context van het hele model.
- ▶ Voor Jeugd is de rol van de regionale centrumfunctie (de toegevoegde verklaringsgraad ten opzichte van de bestaande maatstaf) in 2022 ongeveer even groot als in 2017: in 2017 verhoogd deze de verklaringsgraad van 76% naar 78% (een verhoging van 2%-punt) en in 2022 van 66% naar 68% (ook een verhoging van 2%-punt).

We berekende de verklarende kracht van de maatstaven voor Jeugd, Wmo en sociale basisvoorzieningen

De resultaten voor alle hier onderzochte niet-lineaire maatstaven (in combinatie met de best-verklarende bestaande maatstaf) op gemeenteniveau zijn opgenomen in Bijlage E. In een aantal gevallen is er geen resultaat opgenomen. Dat heeft ermee te maken dat in de analyse ook wordt getoetst of de toevoeging van een extra maatstaf statistisch relevant is, of een grote kans heeft op het verklaren van toevalligheden (ruis). Onderstaand lichten we deze resultaten per cluster toe.

Resultaten voor het cluster Individuele Maatwerkvoorzieningen Jeugd

Bij de resultaten voor dit cluster valt het volgende op.

- ▶ Maatstaven die een combinatie met 'bijstandsontvangers' zijn, doen het goed. In veel gevallen scoren deze ook hoger dan de centrumfunctie, vooral in de latere jaren. Deze maatstaf kent echter wel nadelen, zoals terug te vinden is in de beoordeling in paragraaf 4.7.
- ▶ De combinatie van eenoudergezinnen met zichzelf geeft (op 2017 na) ook goede resultaten. Ook deze maatstaf scoort hoger dan de regionale centrumfunctie. Dit geldt ook voor andere combinaties van factoren met eenoudergezinnen. Wel is het opvallend dat combinaties met de factor eenoudergezinnen het minder goed doen (minder verklaringsgraad toevoegen) voor de jaren waarin we de daadwerkelijke kosten hebben gebruikt (2017-2018).
- ▶ De combinatie van laag inkomen met zichzelf, of met laag opleidingsniveau scoort ook hoog.
- ▶ Ook de factor laag opleidingsniveau, in combinatie met zichzelf, migratieachtergrond (tweede definitie) of SES-WOA geeft goede resultaten.
- ▶ De eerste definitie van migratieachtergrond, gecombineerd met zichzelf, presteert ook goed, maar hierbij dient wel aangegeven te worden dat het gewicht van deze maatstaf negatief is in dit geval. Daarnaast kent migratieachtergrond andere nadelen, welke in paragraaf 4.7 toe worden gelicht.

Resultaten voor het cluster Individuele Maatwerkvoorzieningen Wmo

Bij de resultaten voor dit cluster valt het volgende op.

- ▶ Vrijwel geen enkele potentiële maatstaf wordt in het model voor 2019 opgenomen.
- ▶ Maatstaven die een combinatie vormen met de factor bijstandsontvangers presteren over het algemeen goed. In de meeste gevallen is de verklaringsgraad groter dan die van de regionale centrumfunctie. Ook hier dient vermeldt te worden dat deze maatstaf ook nadelen kent, welke terug te vinden zijn in paragraaf 4.7.

- ▶ Ook een aantal factoren (naast bijstandsontvanger ook laag inkomen en laag opleidingsniveau) in combinatie met alleenstaanden presteert goed in vrijwel alle jaren.
- ▶ Laag opleidingsniveau in combinatie met de tweede definitie van migratieachtergrond geeft een relatief hoge verklaringsgraad in alle jaren, zelfs in 2019.

Resultaten voor het cluster Sociale Basisvoorzieningen

Bij de resultaten voor dit cluster valt het volgende op.

- ▶ De centrumfunctie heeft in 2017 een relatief belangrijke rol, met een toevoeging van 6%-punt. In 2022 (0%-punt) is dit niet langer het geval.
- ▶ Er is geen andere voor de hand liggende maatstaf die in vrijwel elk jaar goed presteert.
- ▶ Er is geen maatstaf die in meer dan twee jaar vanzelf door het model wordt opgepikt. De kans is dus groot dat deze maatstaven (in ieder geval in de andere jaren) toevalligheden verklaren, en geen structurele patronen.

Voor al deze bevindingen geldt dat zij gedaan zijn op basis van de eerder beschreven regressieanalyse. In deze analyse is alleen de verklarende kracht van de betreffende maatstaven en de best-verklarende bestaande maatstaf getoetst, niet die van het volledige model. Daarnaast zijn de kosten voor de jaren 2019 en later verkregen door de lv3-gegevens te schalen met een factor die is bepaald door de lv3-gegevens van eerdere jaren te vergelijken met de werkelijke kosten van die jaren. Vanwege deze werkwijze is het van belang om hier te benadrukken dat de bovenstaande bevindingen niet per se in zijn algemeenheid gelden voor de volledige verdeelmodellen.

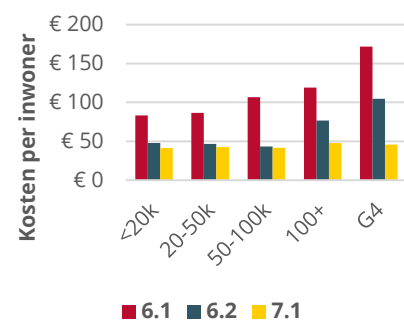
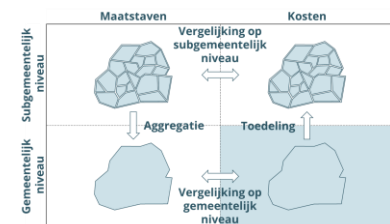
4.5 Aanvullende resultaten voor het cluster sociale basisvoorzieningen

Voor het cluster sociale basisvoorzieningen richten we ons op taakvelden 6.1 en 6.2

Binnen de sociale basisvoorzieningen is in de lv3-gegevens te zien dat de kosten voor taakveld 7.1 nauwelijks verschillen tussen gemeenten van verschillende grootte (gele staafjes in de figuur hiernaast). Dit komt overeen met de bekostiging van GGD'en. Deze worden veelal met een bedrag per inwoner bekostigd, en gemeenten ervaren weinig beleidsvrijheid op taakveld 7.1. Voor taakvelden 6.1 en 6.2 is er, zoals verwacht, wel een verschil zichtbaar. Om deze reden hebben we ons bij het onderzoek naar de wijze waarop gemeenten de sociale basis inrichten vooral gericht op de taakvelden 6.1 en 6.2.

Voor inzicht in subgemeentelijke verschillen in de sociale basisvoorzieningen gingen we in gesprek met gemeenten

Om inzicht te krijgen in subgemeentelijke verschillen in het gebruik van sociale basisvoorzieningen, gingen we in gesprek met meerdere gemeenten. We vroegen hen naar de inrichting van de sociale basis en de beleidsambities van de gemeente. Ook stonden we stil bij mogelijke subgemeentelijke verschillen in het gebruik van de sociale basis en vroegen wij de gemeenten of zij zich herkenden in de hypothese dat in wijken of buurten waarin meer sprake is van een stapeling van sociale



Figuur 4: Kosten per inwoner voor taakvelden 6.1, 6.2 en 7.1

problematiek, ook meer gebruik wordt gemaakt van de sociale basis, en of zij dit kwantitatief konden onderbouwen. Gemeenten konden aangeven waar overeenkomsten en verschillen zitten in het voorzieningengebruik in de gemeente, en of deze objectief verklaard kunnen worden of samenhangen met beleidskeuzes.

In totaal hebben we met vijf gemeenten gesproken, waarbij we een selectie hebben gemaakt op basis van de grootte van de gemeente en de gemiddelde kosten van de sociale basis per inwoner in vergelijking met het landelijk gemiddelde. De eigenschappen van de gemeenten die hebben deelgenomen zijn weergegeven in onderstaand tabel.

Tabel 6. Eigenschappen van gemeenten die hebben deelgenomen aan het onderzoek naar de sociale basis.

Gemeente	Grootte	Afwijking kosten sociale basis t.o.v. landelijk gemiddeld
1	20.000-50.000 inwoners	< - € 50 per inwoner
2	20.000-50.000 inwoners	> + € 50 per inwoner
3	20.000-50.000 inwoners	+ € 20 tot + € 50
4	100.000-300.000 inwoners	- € 20 tot + € 20
5	100.000-300.000 inwoners	+ € 20 tot + € 50

Onderstaand geven we een overzicht van de bevindingen vanuit deze gesprekken met gemeenten.

Gemeenten vermoeden dat het gebruik van de sociale basis ook samenhangt met stapeling van sociale problematiek, maar kunnen dit niet kwantitatief onderbouwen

Het merendeel van de gemeenten die hebben deelgenomen aan de interviews over de sociale basis geeft aan dat de gemeente geen expliciet wijkgericht beleidsplan heeft voor de sociale basis, maar dat historisch wel verschillen tussen wijken en buurten zijn ontstaan. Zo zijn er drukbezochte wijkcentra in wijken met relatief veel laagopgeleide inwoners en inwoners met een bijstandsuitkering, en minder of geen wijkcentra in wijken met relatief veel inwoners met een hoog opleidingsniveau en hoog inkomen. Ook sluit de focus van de sociale basis aan op de problematiek en inwonerkenmerken van de wijk, bijvoorbeeld door juist in te zetten op eenzame ouderen of op straatjongeren.

Een aantal gemeenten gaf aan nu of in het verleden gebruik te hebben gemaakt van problematiekscores van wijken, gebaseerd op inwonerkenmerken. Op basis van deze scores werd de inzet van de sociale basis en welzijn bepaald, bijvoorbeeld door buurtverbinders in te zetten in de meest kwetsbare wijken. Andere gemeenten geven daarentegen aan dat voorzieningen ook worden ingezet op basis van omstandigheden en de beschikbaarheid van vastgoed, financiën en geschikte medewerkers en vrijwilligers.

Geen enkele gemeente had zicht op de kenmerken van de inwoners die gebruik maken van de sociale basis. Zij kunnen daarom niet kwantitatief onderbouwen of het inderdaad klopt dat inwoners met een stapeling van sociale problematiek vaker gebruik maken van voorzieningen uit de sociale basis. Uit de interviews is hierop ook geen eenduidig beeld naar voren gekomen. Enerzijds gaven meerdere gemeenten aan inderdaad het beeld te hebben dat het gebruik van sociale basis hoger is voor huishoudens met een stapeling van sociale problematiek. Anderzijds waren er ook gemeenten die verwachtten dat het gebruik van de sociale basis niet alleen samenhangt met de stapeling van sociale problematiek, maar ook met de mate van informele zorg en gemeenschapszin in een wijk. Er zijn immers wijken waar een hoge mate van stapeling van sociale problematiek speelt en waar de informele zorg sterk is, in deze wijken is daarom een lager gebruik van de sociale basis. Tegelijkertijd zijn er ook wijken waarbij sprake is van een lage mate van stapeling van sociale problematiek en veel

gebruik van de sociale basisvoorzieningen, volgens de gemeenten mogelijk wegens het ontbreken van informele zorg.

De kostenverschillen in de sociale basis zijn te verklaren door beleidskeuzes van gemeenten

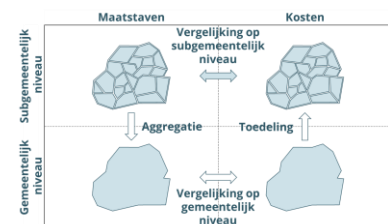
In de interviews met gemeenten kwam naar voren dat de kosten per inwoner voor de sociale basis (deels) te herleiden zijn tot beleidskeuzes van de gemeenten. De gemeenten met hogere kosten (per inwoner) voor de sociale basis gaven aan te maken te hebben met een populatie met zware problematiek en hier gericht de sociale basis op in te zetten. Zo omschreef één gemeente *“De inwoners die te maken hebben met een stapeling van sociale problematiek, hebben veelal kleinere en slechtere huizen en minder sociale activiteiten. Juist voor deze inwoners is de sociale basis, bijvoorbeeld een wijkcentrum, van groot belang.”* Een andere gemeente gaf aan voor de inwoners met de grootste problematiek outreachend te werken (meer investeringen). Ook was er een gemeente met hechte kerkelijke gemeenschappen die in deze wijken weinig investeerde in de sociale basis omdat de inwoners geen gebruik maken van de sociale basis van de gemeente, maar van het informele netwerk vanuit de kerkelijke gemeenschap.

Kortom, de investeringen van gemeenten in de sociale basis worden deels bepaald door beleidskeuzes van de gemeenten op basis van de kenmerken van de inwoners. Tegelijkertijd kon geen van de gemeenten die heeft deelgenomen de kostenverschillen binnen een gemeente objectief kwantitatief onderbouwen. Gemeenten hebben weinig zicht op wie er precies gebruik maakt van de sociale basis en wat de kenmerken zijn van deze inwoners. Wel was het kwalitatieve oordeel op basis van de verhalen uit de gemeenten en eigen ervaring dat de hypothese *‘er wordt meer gebruik gemaakt van de sociale basis in wijken waar meer sprake is van een stapeling van sociale problematiek’* lijkt te kloppen.

4.6 Resultaten van de analyse op subgemeentelijk niveau

We onderzochten in welke mate de potentiële maatstaven de kosten op postcode-6 niveau verklaarden

Zoals eerder beschreven, hebben we ook analyses direct op het subgemeentelijk niveau uitgevoerd om meer inzicht te krijgen in de relatie tussen de maatstaven en de stapeling van sociale problematiek. Deze analyses zijn in principe niet van belang voor het onderzoek naar de mate waarin de potentiële maatstaven geschikt zijn om de kosten van gemeenten te verklaren. Als eerste stap hebben we de maatstaven op **postcode-6 niveau** getoetst. Deze toets bleek echter geen bruikbare resultaten op te leveren. De reden hiervoor is dat de postcode-6 gebieden erg klein zijn. Zo komt het relatief vaak voor dat er postcode-6 gebieden zijn waar geen mensen met een laag inkomen wonen, maar wel zorg wordt gebruikt. Andersom zijn er ook postcode-6 gebieden met heel veel mensen met een laag inkomen, maar toevallig maar één huishouden dat zorg gebruikt in het peiljaar, terwijl in een gebied ernaast met verder dezelfde kenmerken juist heel veel zorg gebruikt wordt. Door het lage aggregatieniveau van postcode-6 worden de aantallen te klein en gaan uitschieters een grote rol spelen. Doordat de manier waarop we kosten toerekenen aan subgemeentelijke gebieden gebaseerd is op het aantal cliënten, betekent dit dat de kosten van deze gebieden enorm fluctueren. Hierdoor krijgen toevalligheden (ruis) in het zorggebruik de overhand ten opzichte van de ‘echte’ patronen, wat resulteert in onbetrouwbare resultaten en dus een zeer lage verklaringsgraad. Het is van belang om aan te geven dat dit géén



invloed heeft op de betrouwbaarheid van de resultaten op gemeentelijk niveau. Deze zijn namelijk tot stand gekomen door een directe vergelijking met de kosten op gemeentelijk niveau.

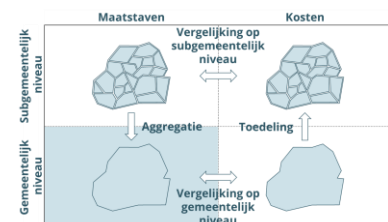
Daarom herhaalden we de analyse op postcode-4 niveau

Omdat de resultaten op postcode-6 niveau niet bruikbaar bleken, hebben we de analyse opnieuw uitgevoerd op **postcode-4 niveau**. Deze gebieden zijn logischerwijs groter dan postcode-6, waardoor het hiervoor hopelijk wel mogelijk zou zijn om statistisch significante uitspraken te doen. Hiervoor hebben we de postcode-6 gebieden binnen een postcode-4 gebied bij elkaar opgeteld.

Helaas bleek ook de analyse op postcode-4 niveau (vooral voor het cluster Jeugd) geen betrouwbare resultaten te geven. Net als op het niveau van postcode-6, zijn er ook op het niveau van postcode-4 relatief kleine gebieden. Voor de steekproef van gemeenten waarop de analyse is gedaan, zijn er in totaal ongeveer 8.000 postcode-4 gebieden. De meeste postcode-4 gebieden hebben voldoende inwoners voor een statistische analyse (ongeveer 250 gebieden hebben minder dan 100 inwoners). Het aantal gebieden met relatief weinig jongeren is echter vrij groot (ongeveer 1.400 gebieden met minder dan 100 jongeren). De kosten voor het cluster Wmo worden geschaald naar het aantal inwoners, en de kosten voor het cluster Jeugd naar het aantal jongeren. Met deze aantallen kunnen we voor het cluster Jeugd dus eigenlijk al geen goede resultaten verwachten. Daarnaast zijn er ook veel postcode-4 gebieden met een klein aantal jeugdzorgtrajecten. In ongeveer 1.000 postcode-4 gebieden zijn er minder dan 10 trajecten, en in ongeveer een derde van de postcode-4 gebieden zijn er minder dan 50 trajecten. Ook deze kleine aantallen zorgen ervoor dat er geen goede statistische resultaten op postcode-4 niveau verwacht kunnen worden voor dit cluster. Ten slotte kent ook de toerekening van kosten aan postcode-4 gebieden grote onzekerheden (zie paragraaf 4.2).

Dit alles leidt ertoe dat de analyse op postcode-4 niveau voor het cluster Jeugd niet tot betrouwbare resultaten leidt, zelfs met uitsluiting van postcode-4 gebieden van minder dan 100 trajecten. Voor het cluster Wmo zijn de resultaten wel betrouwbaar te noemen als postcode-4 gebieden met minder dan 50 trajecten / inwoners worden uitgesloten. De resultaten van deze analyse op subgemeentelijk niveau zijn in grote lijnen vergelijkbaar met de resultaten op gemeentelijk niveau, welke in de vorige paragraaf zijn beschreven.

4.7 De beoordeling van de potentiële maatstaven aan de hand van het afwegingskader



Tot nu toe hebben we ons in het rapport vooral gericht op de zoektocht naar potentiële maatstaven die een correlatie (en causaal verband) vertonen met de kosten die gemeenten maken voor de stapeling van sociale problematiek. Om te bepalen of dit soort maatstaven ook goede maatstaven zouden zijn, maken we gebruik van een afwegingskader. Dit afwegingskader is gelijk aan het oorspronkelijke afwegingskader uit de herijking van het gemeentefonds sociaal domein. Dit kader is opgenomen in Bijlage B. De mate waarin een factor ook daadwerkelijk samenhangt met de kosten (kostengeoriënteerdheid) is slechts één van de criteria in dit afwegingskader.

De potentiële maatstaven die we in dit onderzoek hebben onderzocht, zijn telkens combinaties van twee onderliggende factoren. Een voorbeeld hiervan is de combinatie van huishoudens met een laag inkomen en laag opgeleiden. Voor vrijwel alle criteria van het afwegingskader geldt dat de

beoordeling van de resulterende potentiële maatstaf een direct gevolg is van de beoordeling van de onderliggende factoren. De uitzonderingen hierop is “kostengeoriënteerdheid”.

In principe is ook het criterium “stabiliteit” alleen te beoordelen op het niveau van de potentiële maatstaven in plaats van de onderliggende factoren. Om de stabiliteit van de maatstaven te bepalen, hebben we de jaarlijkse verandering van de relatieve score van elke gemeente in beeld gebracht voor de periode 2017 t/m 2022. Hierbij hebben we gekeken welk deel van de gemeenten een afwijking van maximaal 2% vertoonde. De resultaten voor elk van de potentiële maatstaven zijn opgenomen in bijlage F. De potentiële maatstaven bestaan elk uit twee onderliggende factoren. Over het algemeen blijkt dat onderliggende factoren die zelf veel fluctueren, ook leiden tot potentiële maatstaven die veel fluctueren. Om deze reden hebben we het criterium “stabiliteit” dus ook beoordeeld voor de onderliggende factoren. Als 75% of meer van de gemeenten een gemiddelde jaarlijkse fluctuatie van maximaal 2% vertoonden, wordt de maatstaf positief beoordeeld. Voor 50% - 75% van de gemeenten volgt een gemiddelde beoordeling en voor minder dan 50% een negatief oordeel. Hierdoor wordt dus alleen “kostengeoriënteerdheid” op het niveau van de potentiële maatstaven beoordeeld.

Er is één criterium in het afwegingskader dat niet is meegenomen voor dit onderzoek, en dat is “bedrag dat met de maatstaf verdeeld wordt”. De reden hiervoor is dat dit alleen te bepalen is als het volledige model beschikbaar is. In dit onderzoek is alleen gekeken naar individuele maatstaven, en niet naar een volledig model.

Voor alle beoordelingen gebruiken we, net als in het herijkingsonderzoek, een stoplichtmodel. Hierbij betekent een groen vinkje dat de maatstaf goed scoort op het criterium, een rood kruis dat de maatstaf slecht scoort op het criterium en een geel streepje dat er gemiddeld wordt gescoord op het criterium. In onderstaand overzicht geven we globaal weer wat de drie verschillende oordelen betekenen voor elk van de criteria.

Tabel 7. Overzicht van de wijze van beoordeling op de criteria uit het beoordelingskader.

Criterium	✓	—	✗
Globaal	De maatstaf komt bij elke gemeente voor en is niet herleidbaar naar een specifieke taak.	De maatstaf komt bij elke gemeente voor, maar de definitie kan een bestedingsverplichting suggereren.	De maatstaf komt voor slechts bij deel van de gemeenten voor, of is specifiek op één taak gericht.
Objectief	Gemeenten kunnen de maatstaf niet of nauwelijks beïnvloeden en de maatstaf bevat geen negatieve prikkels.	Gemeenten hebben een beperkte invloed op de maatstaf, of de maatstaf bevat beperkte negatieve prikkels.	Gemeenten hebben relatief grote invloed op de maatstaf en / of de maatstaf kent negatieve prikkels.
Stabiel	75% van de gemeenten ervaart een gemiddelde jaarlijkse fluctuatie van maximaal 2%.	50%-75% van de gemeenten ervaart een gemiddelde jaarlijkse fluctuatie van maximaal 2%.	Minder dan 50% van de gemeenten ervaart een gemiddelde jaarlijkse fluctuatie van maximaal 2%.
Flexibel	De maatstaf volgt (op lange termijn) de dynamiek van de kosten.	De maatstaf volgt slechts een deel van de dynamiek van de kosten.	Veranderingen in de maatstaf zijn niet (eenduidig) te linken aan veranderingen in de kosten.

Inhoudelijke uitlegbaarheid	De maatstaf vertoont een logisch, inhoudelijk verband met de aard van de kosten.	Er bestaat een logisch verband, maar dit is een afgeleide van een of meerdere onderliggende verbanden	Er bestaat geen eenduidig verband tussen de aard van de kosten en de maatstaf.
Helderheid en inzichtelijkheid van de definitief	De definitie van de maatstaf is simpel, begrijpelijk en intuïtief.	De maatstaf bevat een aantal bewerkingen, maar deze zijn navolgbaar en in zekere mate voorspelbaar voor gemeenten.	De definitie bevat veel (complexe) bewerkingen, waardoor het voor gemeenten lastig is om de voorspellen hoe de maatstaf zich voor hen zal ontwikkelen.
Beschikbaarheid van de gegevens	De gegevens zijn elk jaar (tijdig) beschikbaar en veranderen qua definitie niet.	De gegevens zijn (tijdig) beschikbaar, maar kunnen van definitie veranderen in de toekomst.	De gegevens zijn niet (tijdig) beschikbaar.
Bron van de gegevens	De verstrekker van de gegevens is onafhankelijk en heeft een goede reputatie.	De verstrekker van de gegevens is niet volledig onafhankelijk te noemen, of heeft (nog) geen goede reputatie opgebouwd.	Er is geen (betrouwbare) centrale bron waardoor de gegevens bij verschillende instanties vandaan moeten komen.
Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud	De kosten voor de data zijn relatief laag.	De kosten voor de data zijn relatief laag, maar er zijn veel bewerkingen nodig.	De kosten voor de data zijn hoog.

We beoordelen de factoren aan de hand van het afwegingskader

Onderstaand geven we voor de 7 onderliggende factoren de beoordeling op de verschillende criteria uit het afwegingskader. Dit doen we voor ook voor de regionale centrumfunctie. Zoals eerder benoemd, geven we hier geen beoordeling van “bedrag dat met de maatstaf verdeeld wordt”. Ook het criterium “kostengeoriënteerdheid” wordt hier niet beoordeeld. Dit criterium is in de volgende paragraaf voor elke resulterende potentiële maatstaf (de combinatie van twee onderliggende factoren) individueel beoordeeld. Hoewel we het oordeel geven op het niveau van de 7 onderliggende factoren, beoordelen we deze alsof ze onderdeel uitmaken van één van de potentiële maatstaven. Dit betekent dus bijvoorbeeld dat een factor die op zichzelf stabiel is, maar in combinaties met andere factoren (dus als potentiële maatstaf) niet stabiel is, een negatief oordeel op het criterium ‘stabiel’ krijgt. In principe sluiten we in ons oordeel aan bij het oordeel dat tijdens het herijkingsonderzoek is gegeven.

Bij het beoordelen van de potentiële maatstaven hebben we geen rekening gehouden met de wijze waarop bronhouders (bijvoorbeeld het CBS) de gegevens beschikbaar zouden kunnen stellen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de wijze waarop gegevens worden afgerond, of de bereidheid van bronhouders om de potentiële maatstaven (op postcode-6 niveau) te construeren.

Tabel 8. Beoordeling huishoudens met een laag inkomen.

Score per criterium voor de maatstaf huishoudens met een laag inkomen	
✓	Globaal. De maatstaf is globaal.
✓	Objectief. Gemeenten hebben geen invloed op de inkomensverdeling in hun gemeente.
—	Stabiel. De maatstaf zelf is stabiel met gemiddeld 83% van de gemeenten die jaarlijks 2% of minder afwijken. Bij combinatie van de maatstaf met zichzelf daalt dit tot gemiddeld 59% van de gemeenten.
✓	Flexibel. Bij een toename van mensen met een laag inkomen is een toename in de ondersteuningsbehoefte en dus de kosten te verwachten.
✓	Inhoudelijke uitlegbaarheid. De maatstaf is inhoudelijk goed uitlegbaar.
✗	Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie. De maatstaf zelf kent een bondige en duidelijke definitie. Door deze te combineren met andere maatstaven (zoals we in dit onderzoek doen) ontstaat een potentiële maatstaf waarvan de definitie wel helder is, maar niet langer inzichtelijk te noemen is.
✓	Beschikbaarheid van de gegevens. De voorlopige gegevens voor jaar t zijn beschikbaar in december van jaar t, de definitieve gegevens in december van jaar t+1. De peildatum is hierbij 1 januari van jaar t-1.
✓	Bron van de gegevens. De gegevens komen van het CBS.
✓	Kwaliteit van de gegevens. De gegevens zijn van hoogwaardige kwaliteit.
—	Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling. Voor de samenstelling van deze factor in combinatie met een andere factor zijn de gegevens op postcode-6 niveau nodig. Hiervoor moet een maatwerktabel aangevraagd worden.

Tabel 9. Beoordeling laagopgeleiden.

Score per criterium voor de maatstaf laagopgeleiden	
—	Globaal. Deze maatstaf is globaal, maar kan een bestedingsverplichting suggereren. ¹²
✓	Objectief. Gemeenten kunnen het opleidingsniveau van hun inwoners beperkt beïnvloeden. Zij hebben wel een verantwoordelijkheid op het gebied van voortijdig schoolverlaters.
✗	Stabiel. De maatstaf zelf is gematigd stabiel met gemiddeld 71% van de gemeenten die jaarlijks 2% of minder afwijken. Bij combinatie van de maatstaf met zichzelf daalt dit tot gemiddeld 47% van de gemeenten.
✓	Flexibel. De dynamiek van de maatstaf hangt samen met de dynamiek van de kosten: bij meer laagopgeleiden is de verwachting dat kosten voor Wmo en jeugdhulp (en participatie) toenemen.
✓	Inhoudelijke uitlegbaarheid. De maatstaf is goed uitlegbaar met een positief teken.
✗	Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie. De definitie is kort en bondig. Door deze te combineren met andere maatstaven (zoals we in dit onderzoek doen) ontstaat echter een potentiële maatstaf waarvan de definitie wel helder is, maar niet langer inzichtelijk te noemen is.
✓	Beschikbaarheid van de gegevens. De voorlopige gegevens voor jaar t zijn beschikbaar in december van jaar t, de definitieve gegevens in december van jaar t+1. De peildatum is hierbij 1 oktober van jaar t-1.

¹² Zoals eerder benoemd is hier de beoordeling vanuit het herijkingsonderzoek overgenomen. De gedachtegang in dat onderzoek was dat als een maatstaf erg gericht lijkt op een specifiek domein (zoals bijvoorbeeld onderwijs), dat kan suggereren dat de middelen die met die maatstaf worden verdeeld, ook bedoeld zijn voor uitgaven op het gebied van dat domein. In het gemeentefonds bestaat een dergelijke bestedingsverplichting niet. De gedachte achter dit oordeel uit het herijkingsonderzoek is alleen dat de *suggestie* hiervan gewekt kan worden.

✓	Bron van de gegevens. De beschikbare gegevens zijn verkregen van het CBS.
✓	Kwaliteit van de gegevens. De gegevens zijn van hoogwaardige kwaliteit. Alhoewel de dekkingsgraad hoog is, vertegenwoordigt het bestand niet de gehele doelpopulatie.
—	Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling. Voor de samenstelling van deze factor in combinatie met een andere factor zijn de gegevens op postcode-6 niveau nodig. Hiervoor moet een maatwerktabel aangevraagd worden.

Tabel 10. Beoordeling bijstandsontvangers.

Score per criterium voor de maatstaf bijstandsontvangers	
—	Globaal. De groep bijstandsontvangers is redelijk over gemeenten verdeeld, maar kan een bestedingsverplichting suggereren.
—	Objectief. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de bijstand, dus zijn verantwoordelijk voor het beperken van het aantal bijstandsontvangers. Tegelijkertijd hebben gemeenten voor de bijstand veel minder beleidsvrijheid dan voor de andere domeinen en zitten er in het verdeelmodel voor de bijstand prikkels om bijstandsontvangers uit te laten stromen. De prikkelwerking hangt dus af van het gewicht van de maatstaf in verhouding tot de kosten voor een bijstandsuitkering
✗	Stabiel. De maatstaf zelf is instabiel met gemiddeld 36% van de gemeenten die jaarlijks 2% of minder afwijken. Bij combinatie van de maatstaf met zichzelf daalt dit tot gemiddeld 23% van de gemeenten. ¹³
✓	Flexibel. Een stijging in de maatstaf heeft een directe stijging van de kosten van Participatie tot gevolg.
✓	Inhoudelijke uitlegbaarheid. Het verband tussen de kosten en bijstandsontvangers is direct en plausibel.
✗	Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie. De definitie is helder en bondig. Door deze te combineren met andere maatstaven (zoals we in dit onderzoek doen) ontstaat echter een potentiële maatstaf waarvan de definitie wel helder is, maar niet langer inzichtelijk te noemen is.
✓	Beschikbaarheid van de gegevens. De gegevens voor jaar t zijn beschikbaar in december van jaar t of januari van jaar t+1. De peildatum is hierbij 31 december van jaar t-1, t-2 en t-3.
✓	Bron van de gegevens. De gegevens worden verstrekt vanuit het CBS.
✓	Kwaliteit van de gegevens. De gegevens zijn van hoogwaardige kwaliteit.
—	Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling. Voor de samenstelling van deze factor in combinatie met een andere factor zijn de gegevens op postcode-6 niveau nodig. Hiervoor moet een maatwerktabel aangevraagd worden.

Tabel 11. Beoordeling eenoudergezinnen.

Score per criterium voor de maatstaf eenoudergezinnen	
✓	Globaal. Eenouderhuishoudens komen voor binnen alle gemeenten.
✓	Objectief. Zeer beperkt te beïnvloeden door gemeenten.

¹³ Deze maatstaf is wel opgenomen in het verdeelmodel voor het cluster Participatie. In dat cluster is de stabiliteit van deze maatstaf geen punt van discussie, omdat de dynamiek van de kosten in de cluster, dezelfde dynamiek volgt als deze maatstaf. Gemeenten waarbij het aantal bijstandsontvangers toe- of afneemt, zullen door de band genomen ook een toe- of afname van de kosten voor het cluster Participatie ervaren.

✗	Stabiel. De maatstaf zelf is gematigd stabiel met gemiddeld 65% van de gemeenten die jaarlijks 2% of minder afwijken. Bij combinatie van de maatstaf met zichzelf daalt dit tot gemiddeld 43% van de gemeenten.
✓	Flexibel. Het is plausibel dat een toename van eenouderhuishoudens leidt tot hogere kosten.
✓	Inhoudelijke uitlegbaarheid. Er is een verband gevonden tussen eenouderhuishoudens en jeugdhulpgebruik en dit verband is plausibel.
✗	Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie. Bondige en duidelijke definitie. Door deze te combineren met andere maatstaven (zoals we in dit onderzoek doen) ontstaat echter een potentiële maatstaf waarvan de definitie wel helder is, maar niet langer inzichtelijk te noemen is.
✓	Beschikbaarheid van de gegevens. De gegevens van jaar t zijn definitief beschikbaar in juni / juli van het uitkeringsjaar. De peildatum hierbij is 1 januari van jaar t.
✓	Bron van de gegevens. De gegevens zijn verzameld door het CBS.
✓	Kwaliteit van de gegevens. De gegevens zijn van hoogwaardige kwaliteit.
—	Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling. Voor de samenstelling van deze factor in combinatie met een andere factor zijn de gegevens op postcode-6 niveau nodig. Hiervoor moet een maatwerktabel aangevraagd worden.

Tabel 12. Beoordeling alleenstaanden / eenpersoonshuishoudens.

Score per criterium voor de maatstaf alleenstaanden / eenpersoonshuishoudens	
✓	Globaal. Eenpersoonshuishoudens komen in alle gemeenten voor.
✓	Objectief. Niet te beïnvloeden door een gemeente.
—	Stabiel. De maatstaf zelf is stabiel met gemiddeld 84% van de gemeenten die jaarlijks 2% of minder afwijken. Bij combinatie van de maatstaf met zichzelf daalt dit tot gemiddeld 63% van de gemeenten.
✓	Flexibel. Een toename van eenpersoonshuishoudens zou moeten leiden tot een toename van de kosten.
✓	Inhoudelijke uitlegbaarheid. Het inhoudelijke verband met de kosten is goed uitlegbaar.
✗	Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie. Bondige en duidelijke definitie. Door deze te combineren met andere maatstaven (zoals we in dit onderzoek doen) ontstaat echter een potentiële maatstaf waarvan de definitie wel helder is, maar niet langer inzichtelijk te noemen is.
✓	Beschikbaarheid van de gegevens. De gegevens van jaar t zijn definitief beschikbaar in juni / juli van het uitkeringsjaar. De peildatum hierbij is 1 januari van jaar t.
✓	Bron van de gegevens. De gegevens komen van het CBS.
✓	Kwaliteit van de gegevens. De gegevens zijn van hoogwaardige kwaliteit.
—	Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling. Voor de samenstelling van deze factor in combinatie met een andere factor zijn de gegevens op postcode-6 niveau nodig. Hiervoor moet een maatwerktabel aangevraagd worden.

Tabel 13. Beoordeling niet-Westerse migratieachtergrond.

Score per criterium voor de maatstaf niet-Westerse migratieachtergrond	
✓	Globaal. Breed genoeg gedefinieerd om op alle gemeenten van toepassing te zijn.
—	Objectief. Beperkt beïnvloedbaar door gemeenten.
I: —	Stabiel. De eerste definitie van deze maatstaf zelf is stabiel met gemiddeld 82% van de gemeenten die jaarlijks 2% of minder afwijken. Bij combinatie van de maatstaf met
II: ✗	

zichzelf daalt dit tot gemiddeld 59% van de gemeenten. De tweede definitie van deze maatstaf zelf is instabiel met gemiddeld 43% van de gemeenten die jaarlijks 2% of minder afwijken. Bij combinatie van deze maatstaf met zichzelf daalt dit tot gemiddeld 27% van de gemeenten.

✓	Flexibel. Een toename van de maatstaf zou in het licht van de problematiek verband moeten houden met een toename in de kosten.
✓	Inhoudelijke uitlegbaarheid. In het herijkingsonderzoek is aangegeven dat als het verband positief is (kostenverhogend effect), dit uitlegbaar is. In dit herijkingsonderzoek is ook gesteld dat een negatief teken voor deze maatstaf moeilijk uitlegbaar is. Hoewel er ook andere onderzoeken zijn die erop wijzen dat een negatief (kostenverlagend) verband ook mogelijk zijn, sluiten we hier desalniettemin aan bij het besluit uit het herijkingsonderzoek.
✗	Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie. Bondige en duidelijke definitie. Door deze te combineren met andere maatstaven (zoals we in dit onderzoek doen) ontstaat echter een potentiële maatstaf waarvan de definitie wel helder is, maar niet langer inzichtelijk te noemen is.
—	Beschikbaarheid van de gegevens. Gegevens van jaar t zijn beschikbaar in juli van jaar t. De peildatum hierbij is 1 januari van jaar t.
✓	Bron van de gegevens. De gegevens komen van het CBS.
✓	Kwaliteit van de gegevens. De kwaliteit van de gegevens is hoog, en de data zijn jaarlijks beschikbaar in juli van het uitkeringsjaar.
—	Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling. Voor de samenstelling van deze factor in combinatie met een andere factor zijn de gegevens op postcode-6 niveau nodig. Hiervoor moet een maatwerktabel aangevraagd worden.

Tabel 14. Beoordeling SES-WOA.

Score per criterium voor de maatstaf SES-WOA	
✓	Globaal. De maatstaf is globaal
✓	Objectief. Gemeenten hebben weinig invloed op de factoren die onderdeel zijn van de SES-WOA.
—	Stabiel. De maatstaf zelf is stabiel met gemiddeld 76% van de gemeenten die jaarlijks 2% of minder afwijken. Bij combinatie van de maatstaf met zichzelf daalt dit tot gemiddeld 57% van de gemeenten.
✓	Flexibel. Bij een lagere SES zijn meer zorgkosten te verwachten.
—	Inhoudelijke uitlegbaarheid. Het verband is duidelijk, maar meer inzichtelijk door de afzonderlijke kenmerken op gemeenteniveau in het model op te nemen.
✗	Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie. De definitie vergt uitleg, omdat deze samengesteld is. Door deze te combineren met andere maatstaven (zoals we in dit onderzoek doen) ontstaat een potentiële maatstaf die ook niet langer inzichtelijk te noemen is.
—	Beschikbaarheid van de gegevens. Publicatie is onregelmatig, de cijfers voor 2022 zijn nog niet bekend in januari 2024.
✓	Bron van de gegevens. De SES-WOA wordt beschikbaar gesteld door het CBS.
—	Kwaliteit van de gegevens. De gegevens zijn bruikbaar, maar komen mogelijk pas na meer dan anderhalf jaar beschikbaar.
—	Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling. Voor de samenstelling van deze factor in combinatie met een andere factor zijn de

gegevens op postcode-6 niveau nodig. Hiervoor moet een maatwerktafel aangevraagd worden.

Tabel 15. Beoordeling regionale centrumfunctie.

Score per criterium voor de maatstaf regionale centrumfunctie	
✓	Globaal. De maatstaf is globaal
✓	Objectief. Gemeenten hebben vrijwel geen invloed op hun centrumfunctie.
✓	Stabiel. De maatstaf is gematigd stabiel met gemiddeld 74% van de gemeenten die jaarlijks 2% of minder afwijken. Hoewel dit net onder de 75% ligt, is de stabiliteit in eerdere jaren fors hoger dan in latere jaren. Mogelijk zijn deze latere jaren uitzonderingen, waardoor we toch een positief oordeel geven over de stabiliteit van deze maatstaf.
✓	Flexibel. Als de centrumfunctie toeneemt, is het aannemelijk dat ook de (groot)stedelijke problematiek toeneemt en daarmee de kosten voor het brede sociale domein.
✗	Inhoudelijke uitlegbaarheid. De maatstaf blijkt te werken als een proxy voor (groot)stedelijke problematiek, en tot op zekere hoogte is dat ook intuïtief (grote steden scoren hoog op de regionale centrumfunctie), maar de oorspronkelijke definitie van de maatstaf was niet bedoeld voor het sociaal domein.
✗	Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie. De definitie is uitgebreid en bevat een redelijk ingewikkelde rekenregel die niet stabiel is voor herindelingen (hoewel het effect hiervan niet heel groot is).
✓	Beschikbaarheid van de gegevens. De voorlopige gegevens voor jaar t zijn beschikbaar in november van jaar t-1, de definitieve gegevens in mei / juni van jaar t. De peildatum is hierbij 1 januari van jaar t.
✓	Bron van de gegevens. De gegevens zijn verkregen bij het CBS.
✓	Kwaliteit van de gegevens. De gegevens zijn van hoogwaardige kwaliteit.
—	Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling. De data moeten jaarlijks geconstrueerd worden door het CBS.

De beoordeling van de kostenoriëntatie van de potentiële maatstaven

Om de mate van kostenoriëntatie te beoordelen, kijken we naar de verklaringsgraad die uit de regressieanalyses volgt. De uitkomsten van deze analyses zijn toegelicht in paragraaf 4.4 en de verklaringsgraad van elke potentiële maatstaf is opgenomen in bijlage E. In onderstaande tabel geven we een oordeel op basis van deze verklaringsgraden. Voor de vergelijkbaarheid doen we dit ook voor de regionale centrumfunctie. Een maatstaf met een positief oordeel komt in minimaal 4 van de jaren terecht in het model én voegt gemiddeld minimaal 5% toe aan de verklaringsgraad ten opzichte van de nog mogelijke groei in verklaringsgraad.¹⁴ Maatstaven die in slechts 1 of geen van de jaren in het model worden opgenomen krijgen een negatief oordeel, evenals maatstaven die in meerdere jaren in het model worden opgenomen, maar gemiddeld minder dan 1% toevoegen aan de verklaringsgraad. Alle overige maatstaven krijgen een gemiddelde beoordeling. Voor de regionale centrumfunctie hebben we alleen gekeken naar de toegevoegde verklaringsgraad. Bij sommige maatstaven is bij bepaalde clusters “n.v.t.” opgenomen. Deze maatstaven zijn voor het betreffende cluster niet getoetst. Zie hoofdstuk 3.2 voor een overzicht van de factoren per cluster die zijn meegenomen.

¹⁴ Hiervoor trekken we eerst de verklaringsgraad van de bestaande maatstaf alleen af van 100%. Dit geeft de maximale groei in verklaringsgraad die nog mogelijk is. Vervolgens trekken we de verklaringsgraad van het model met potentiële maatstaf af van de verklaringsgraad van alleen de bestaande maatstaf. Dit geeft de toegevoegde verklaringsgraad van de potentiële maatstaf. Deze toegevoegde verklaringsgraad delen we vervolgens door de maximale groei in verklaringsgraad die nog mogelijk was. Via deze methode houden we er rekening mee dat het ‘makkelijker’ is voor een maatstaf om verklaringsgraad toe te voegen als de verklaringsgraad van de bestaande maatstaf alleen relatief laag was.

Tabel 16. Beoordeling van het criterium kostenoriëntatie voor de potentiële maatstaven.

Maatstaven	Jeugd	Wmo	Sociale basis
Regionale centrumfunctie	—	—	—
Alleenstaanden x Alleenstaanden	n.v.t	✗	✗
Alleenstaanden x Bijstandsontvangers	n.v.t	✓	✗
Alleenstaanden x Eenoudergezinnen	n.v.t	n.v.t	✗
Alleenstaanden x Laag inkomen	n.v.t	—	✗
Alleenstaanden x Laag opleidingsniveau	n.v.t	✓	✗
Alleenstaanden x Migratieachtergrond I	n.v.t	✗	✗
Alleenstaanden x Migratieachtergrond II	n.v.t	✗	✗
Alleenstaanden x SES-WOA	n.v.t	✗	✗
Bijstandsontvangers x Bijstandsontvangers	✓	✓	✗
Bijstandsontvangers x Eenoudergezinnen	✓	n.v.t	—
Bijstandsontvangers x Laag inkomen	✓	✓	—
Bijstandsontvangers x Laag opleidingsniveau	✓	✓	✗
Bijstandsontvangers x Migratieachtergrond I	✓	✓	—
Bijstandsontvangers x Migratieachtergrond II	✓	✓	✗
Bijstandsontvangers x SES-WOA	✓	✓	—
Eenoudergezinnen x Eenoudergezinnen	✓	n.v.t	✗
Eenoudergezinnen x Laag inkomen	✓	n.v.t	✗
Eenoudergezinnen x Laag opleidingsniveau	✓	n.v.t	✗
Eenoudergezinnen x Migratieachtergrond I	✓	n.v.t	✗
Eenoudergezinnen x Migratieachtergrond II	✓	n.v.t	✗
Eenoudergezinnen x SES-WOA	✓	n.v.t	✗
Laag inkomen x Laag inkomen	✓	✗	✗
Laag inkomen x Laag opleidingsniveau	✓	✗	✗
Laag inkomen x Migratieachtergrond I	✗	✓	—
Laag inkomen x Migratieachtergrond II	✗	—	✗
Laag inkomen x SES-WOA	✓	✗	✗
Laag opleidingsniveau x Laag opleidingsniveau	✓	✓	✗
Laag opleidingsniveau x Migratieachtergrond I	✗	✗	✗
Laag opleidingsniveau x Migratieachtergrond II	✓	✗	✗
Laag opleidingsniveau x SES-WOA	✓	—	✗
Migratieachtergrond I x Migratieachtergrond I	✓	—	✗
Migratieachtergrond I x SES-WOA	—	✗	—
Migratieachtergrond II x Migratieachtergrond II	✗	—	✗
Migratieachtergrond II x SES-WOA	✗	✗	✗
SES-WOA x SES-WOA	✓	✗	✗

De kostenoriëntatie geeft aan hoe goed de voorspellingen van het model (de potentiële maatstaf in combinatie met de best-verklarende maatstaf uit het huidige model) gemiddeld aansluiten bij de werkelijke kosten van gemeenten. Zelfs als deze kostenoriëntatie gemiddeld hoog is, kunnen er voor individuele gemeenten grote verschillen zijn tussen de voorspelling en de werkelijke kosten. Het verschil tussen de werkelijke kosten en de voorspelde kosten heet het aansluitverschil. Als een volledig model wordt ontworpen, is het van belang om de gemiddelde aansluitverschillen van verschillende groepen gemeenten met elkaar te vergelijken. Het is namelijk van belang dat de aansluitverschillen willekeurig verdeeld zijn over de gemeenten. Door naar de aansluitverschillen van groepen gemeenten te kijken, kan worden onderzocht of er een structuurkenmerk is dat gemiddeld tot grotere of kleinere aansluitverschillen lijkt.

In dit onderzoek is geen volledig model ontworpen. In plaats daarvan is alleen naar de combinatie van de best verklarende maatstaf uit een cluster met één potentiële maatstaf gekeken. De aansluitverschillen van een volledig model kunnen totaal anders zijn dan de aansluitverschillen van slechts twee maatstaven uit een model. Om deze reden zijn in dit rapport geen aansluitverschillen van de potentiële maatstaven (in combinatie met de best verklarende maatstaf uit het huidige model) opgenomen. Om toch een eerste indicatie te kunnen krijgen van de aansluitverschillen, hebben we (door de oogbaren) gekeken naar drie verschillende aspecten: grootteklasse van gemeenten (aantal inwoners), de mate van stedelijkheid (omgevingsadressendichtheid), en de mate van krimp / groei van een gemeente. Voor de eerste twee van deze aspecten bleken de aansluitverschillen over het algemeen geen grote veranderingen te kennen ten opzichte van de aansluitverschillen waar de regionale centrumfunctie toe leidt. Ook voor de mate van krimp / groei waren de aansluitverschillen van de meeste potentiële maatstaven vergelijkbaar met de aansluitverschillen van de regionale centrumfunctie. Wat dit aspect betreft waren er echter wel meer verschillen tussen de potentiële maatstaven: voor sommige potentiële maatstaven namen de aansluitverschillen van krimpende gemeenten toe en die van groeiende gemeenten af, terwijl dit voor andere potentiële maatstaven juist precies andersom was. Dit bleek vooral het geval te zijn voor de clusters Jeugd en Wmo. Hoewel er, zoals eerder benoemd, geen harde conclusies kunnen worden getrokken op basis van de aansluitverschillen van alleen de potentiële maatstaf in combinatie met de best verklarende maatstaf, is het wel van belang om hier aandacht voor te hebben bij het schatten van het volledige model in vervolgonderzoek. Naast de hier onderzochte aspecten (grootteklasse, stedelijkheid en mate van krimp / groei) zijn er uiteraard ook andere aspecten (zoals bijvoorbeeld het al dan niet zijn van een instellingsgemeente) waarnaar gekeken dient te worden bij een dergelijk vervolgonderzoek.

/ 5 Conclusies en advies

5.1 Conclusies

Het blijkt mogelijk te zijn om maatstaven te construeren met op hoofdlijnen hetzelfde gedrag als de regionale centrumfunctie

Het doel van dit onderzoek was om in kaart te brengen of er maatstaven zijn die een betere inhoudelijke connectie met de stapeling van sociale problematiek hebben en een goed alternatief voor de centrumfunctie zouden kunnen bieden. We hebben verschillende potentiële maatstaven geconstrueerd die een vergelijkbare (of hogere) verklaringsgraad lijken te hebben als de centrumfunctie, maar inhoudelijk een betere connectie hebben met de stapeling van sociale problematiek. Het is waarschijnlijk dat de niet-lineaire maatstaven die in dit onderzoek zijn geconstrueerd aansluiten bij de niet-lineaire kosten die horen bij de stapeling van sociale problematiek. Uit het onderzoek blijkt ook dat de (lineaire) maatstaven uit het huidige verdeelmodel weinig gelijkenis vertonen met de regionale centrumfunctie, en dat de geconstrueerde potentiële maatstaven in grotere mate lijken op de centrumfunctie. Dit betekent dat het logisch is dat de potentiële maatstaven een grotere mogelijkheid hebben om de regionale centrumfunctie te kunnen vervangen als verklarende maatstaf.

De potentiële maatstaven kunnen niet zonder vervolgonderzoek worden toegevoegd aan het huidige verdeelmodel

Conclusies over de geschiktheid van getoetste maatstaven voor het verdeelmodel in het sociaal domein zijn gezien de aard van dit onderzoek niet mogelijk. Dit onderzoek kan worden gezien als een *proof of concept*. We hebben een verkenning uitgevoerd naar potentiële alternatieven van de centrumfunctie. Deze potentiële alternatieven zijn niet getoetst in samenhang met de overige maatstaven in het verdeelmodel, maar enkel met de bestaande maatstaf met de hoogste verklaringsgraad. Dit betekent dat op basis van dit onderzoek niet gezegd kan worden hoe de potentiële maatstaven interacteren met de overige maatstaven in het verdeelmodel. Om de centrumfunctie daadwerkelijk te kunnen vervangen in het verdeelmodel is een volledig herijkingsonderzoek noodzakelijk.

De toegevoegde waarvan de potentiële maatstaven moet worden afgewogen tegen de aandachtspunten hiervan

De potentiële maatstaven die in dit onderzoek zijn geconstrueerd kennen ook belangrijke aandachtspunten. Zo zijn deze maatstaven minder stabiel over de jaren heen, wat er in een verdeelmodel ook toe zou leiden dat de uitkering aan gemeenten meer zou fluctueren van jaar op jaar. Daarnaast is de wijze waarop de maatstaven tot stand zijn gekomen relatief complex, wat de uitlegbaarheid niet ten goede komt. Op basis van dit onderzoek kunnen we enkel overwegingen meegeven om mee te nemen in vervolgonderzoek. Hierin zal ook een afweging gemaakt moeten worden tussen de verklaringsgraad van de potentiële maatstaven enerzijds en hun complexiteit (en dus uitlegbaarheid) en verminderde stabiliteit anderzijds. In dit onderzoek trekken we geen conclusies over de wijze waarop deze factoren ten opzichte van elkaar gewogen moeten worden.

Onderzoek naar een geschikt verdeelmodel van het gemeentefonds kan niet plaatsvinden op basis van lv3-gegevens

De lv3-gegevens blijken in grote mate te verschillen van de daadwerkelijk gemaakte kosten door gemeenten. In het herijkingsonderzoek verdeelmodel sociaal domein is daarom voor een steekproef van 90 gemeenten de lv3-gegevens opgeschoond naar daadwerkelijk gemaakte kosten. Deze methodiek was gezien de investering die dit vraagt van gemeenten en de onderzoekers niet mogelijk of wenselijk voor huidig verkennend onderzoek. Daarom is gekozen om de lv3-gegevens op te schonen conform de correctie voor jaar 2017 op basis van het herijkingsonderzoek. De onzekerheden die hiermee gepaard gaan, zijn echter te groot om een verdeelmodel met voldoende betrouwbaarheid te construeren of te toetsen.

Voor de clusters Jeugd en Wmo zijn er aanwijzingen dat alternatieve niet-lineaire maatstaven de rol van de centrumfunctie zouden kunnen overnemen

Uit de analyses voor de clusters Jeugd en Wmo komen meerdere potentiële maatstaven naar voren met een vergelijkbare of zelfs sterkere verklaringsgraad dan de regionale centrumfunctie. Deze potentiële maatstaven hebben (naast een minstens zo goede aansluiting op de kostenpatronen) een betere inhoudelijke uitlegbaarheid dan de regionale centrumfunctie. Hieruit kan voorzichtig worden geconcludeerd dat er mogelijk geschikte alternatieven zijn voor de centrumfunctie. Echter, om dit met zekerheid te kunnen zeggen moeten deze potentiële maatstaven in samenhang met de overige maatstaven uit het verdeelmodel worden getoetst, met gebruik van daadwerkelijk gemaakte kosten in plaats van (geschoonde) lv3-gegevens.

Voor het cluster Sociale Basisvoorzieningen zijn er vrijwel geen aanwijzingen dat alternatieve maatstaven de rol van de centrumfunctie in het verdeelmodel kunnen overnemen

Vrijwel geen enkele potentiële maatstaf die is getoetst lijkt een significante verklarende kracht toe te voegen aan het cluster sociale basisvoorzieningen. Voor dit cluster geldt echter wel dat aansluiting op de kostenpatronen wat minder van belang is dan voor de andere clusters, omdat er meer beleidsvrijheid is, en de verdeling dus globaler kan zijn. Omdat zicht te krijgen op de verschillen in de wijze waarop gemeenten de sociale basis hebben ingericht, hebben we gesprekken met een aantal gemeenten gevoerd. Uit deze gesprekken kwam een gemengd beeld naar voren. Een deel van de gemeenten geeft aan dat zij inderdaad verwachten dat het gebruik van de sociale basis samenhangt met de mate van stapeling van sociale problematiek in een wijk. Een ander deel van de gemeenten ziet juist meer samenhang met het ontbreken van informele zorg in het sociale netwerk van huishoudens en het gebruik van de sociale basis. Overkoepelend geven gemeenten aan weinig zicht te hebben op de inzet van de sociale basis per wijk en de kenmerken van huishoudens die hier gebruik van maken.

5.2 Aanbevelingen

Toets de potentiële alternatieve maatstaven voor de centrumfunctie in combinatie met een volledig verdeelmodel

Het doel van het huidige onderzoek was een eerste verkenning naar potentiële alternatieven voor de maatstaf centrumfunctie in het verdeelmodel in het sociaal domein (clusters Wmo, Jeugd en sociale basisvoorzieningen). De potentieel geschikte maatstaven die in dit onderzoek naar voren zijn gekomen kunnen niet zonder meer worden toegevoegd aan het huidige verdeelmodel. In dit onderzoek zijn de potentiële maatstaven immers niet in combinatie met het gehele verdeelmodel getoetst, maar enkel in combinatie met de bestaande maatstaf met het sterkst samenhangt met de lineaire kosten. Hoe de potentiële maatstaven interacteren met de overige maatstaven in het model

is daarom onbekend. Om de maatstaf centrumfunctie te kunnen vervangen in het verdeelmodel is daarom vervolgonderzoek nodig waarin het hele verdeelmodel van het gemeentefonds wordt herijkt.

Gebruik in vervolgonderzoek de werkelijk gemaakte kosten in plaats van de lv3-gegevens

Tijdens het herijkingsonderzoek gemeentefonds sociaal domein bleken de lv3-gegevens over de gemaakte kosten in het sociaal domein voor de meeste gemeenten gecorrigeerd te moeten worden. Destijds is er daarom voor gekozen om met een steekproef van 90 gemeenten de lv3-gegevens op te schonen naar daadwerkelijk gemaakte kosten. Dit proces was zeer tijds- en kostenintensief en kon hierdoor niet worden herhaald voor het huidige onderzoek. Daarom is ervoor gekozen de lv3-gegevens op te schonen conform de resultaten van de analyse van de gegevens uit 2017 en 2018 (op basis van het herijkingsonderzoek gemeentefonds sociaal domein). Het is onbekend in hoeverre de afwijkingen voor deze twee peiljaren vergelijkbaar zijn voor de jaren 2019 t/m 2022. Mogelijk heeft dit geleid tot een over- of onderschatting van de correctie. Voor een correcte inschatting van de kosten adviseren wij daarom om in vervolgonderzoek gebruik te maken van de werkelijk gemaakte kosten i.p.v. de lv3-gegevens.

Neem de maatstaven die lineair niet wenselijk zijn bevonden niet alsnog als niet-lineaire maatstaf in het verdeelmodel op

In het onderzoek hebben we ook gekeken naar maatstaven die (deels) gebaseerd zijn op niet-Westerse migratieachtergrond en bijstandsontvangers. In het herijkingsonderzoek werden deze factoren om inhoudelijke redenen ongeschikt geacht als maatstaf voor één of meerdere clusters. Voor de consistentie van het model raden we aan om van maatstaven waar dit voor geldt, ook niet-lineaire varianten niet op te nemen in het model. Voor bijstandsontvangers is de reden om deze niet op te nemen in de clusters Jeugd, Wmo en sociale basisvoorzieningen¹⁵ vooral dat het aantal bijstandsontvangers in een gemeente conjunctuurgevoelig is. Deze conjunctuurgevoeligheid reflecteert de dynamiek van de kosten voor de drie onderzochte clusters niet per se (voor het cluster participatie is dit wel het geval). Ondanks dat deze maatstaf wordt berekend over 3 jaar, treden er grote fluctuaties op in het aandeel bijstandsontvangers in een gemeente. Voor de lineaire maatstaf is dit al een risico, maar dit is nog groter voor de niet-lineaire maatstaf omdat de fluctuaties dan worden uitvergroot.

In het huidige verdeelmodel is niet-Westerse migratieachtergrond enkel opgenomen als maatstaf voor de sociale basisvoorzieningen. De reden dat deze maatstaf niet is meegenomen in de clusters Jeugd en Wmo, is dat deze maatstaf kostenverlagend bleek te werken (met een negatief gewicht in het model terecht zou komen). Dit betekent dat gemeenten met een hoger aantal huishoudens met een migratieachtergrond minder geld zouden ontvangen uit het gemeentefonds. Theoretisch zijn hiervoor meerdere mogelijke verklaringen. Zo is het mogelijk dat huishoudens met een niet-Westerse migratieachtergrond de toegang tot Jeugd, Wmo en de Sociale basis minder goed weten te vinden. Ook is het mogelijk dat er in de wijken met een hoog aandeel inwoners met een niet-Westerse migratieachtergrond een sterke sociale cohesie is, waardoor er meer gebruik wordt gemaakt van informele hulp en minder van formele hulp. Beide verklaringen zouden betekenen dat gemeenten met veel huishoudens met een niet-Westerse migratieachtergrond minder kosten zouden maken. Tegelijkertijd is er ook onderzoek waaruit blijkt dat huishoudens met een migratieachtergrond vaker te maken hebben met stapeling van sociale problematiek¹⁶, hetgeen niet overeenkomt met een

¹⁵ De maatstaf Bijstand is wel opgenomen in het cluster participatie omdat de maatstaf bijstandsontvangers nodig is om de verdeling voor participatie goed te beschrijven. De dynamiek de clusters Jeugd, Wmo en Sociale Basisvoorzieningen is anders. In deze drie clusters is de maatstaf bijstandsontvangers in het herijkingsonderzoek niet meegenomen als gevolg van de conjunctuurgevoeligheid en potentieel negatieve prikkelwerking van deze maatstaf.

¹⁶ SCP (2023). Een op de zes Nederlanders kampt met stapeling van problemen. Via: [Link](#).

negatief gewicht. In het herijkingsonderzoek is gesteld dat de factor migratieachtergrond moeilijk uitlegbaar was als deze met een negatief teken (dus kostenverlagend) in het model terecht kwam. Ook in het huidige onderzoek kregen de potentiële maatstaven waar niet-Westerse migratieachtergrond onderdeel van uitmaakt vaak een negatief gewicht. Het meenemen van deze potentiële maatstaven zou dan ook niet in lijn zijn met de afspraken uit het herijkingsonderzoek om niet-Westerse migratieachtergrond enkel op te nemen wanneer deze maatstaf kostenverhogend werkt.

Neem in vervolgonderzoek ook de combinatie van huishoudens laag inkomen en bijstandsontvangers op als factor voor potentiële maatstaven

Uit dit onderzoek blijkt dat potentiële maatstaven die de factor bijstandsontvangers bevatten, vaak tot een relatief hoge verklaringsgraad leiden. Dit betekent dat deze maatstaven de stapeling van sociale problematiek in relatief grote mate lijken te verklaren. Tegelijkertijd kent de factor bijstandsontvangers ook nadelen. Zo fluctueert het aantal bijstandsontvangers over de jaren heen bijvoorbeeld relatief veel, zelfs als er wordt gewerkt met een driejarig gemiddelde.

Voor de factor huishoudens laag inkomen wordt gebruik gemaakt van de inkomens in het tweede, derde en vierde deciel. Huishoudens met de allerlaagste inkomens zitten in het eerste deciel en worden in deze factor dus niet meegenomen. De reden hiervoor is dat dit eerste deciel 'vervuld' is. In dit deciel zitten bijvoorbeeld ook ondernemers, die op papier een zeer laag inkomen hebben, maar in de praktijk zeer vermogend zijn. Dit leidt ertoe dat de maatstaf waarbij ook het eerste deciel wordt meegenomen, een minder goed verklarende factor is.

Een optie voor vervolgonderzoek is om het aantal bijstandsontvangers op te tellen bij het aantal huishoudens laag inkomen in het 2^e, 3^e en 4^e deciel. Bijstandsontvangers zullen in het 1^e deciel vallen, en worden met de huidige definitie van huishoudens laag inkomen dus niet meegenomen. Door beide factoren op te tellen, ontstaat een nieuwe factor waarbij in ieder geval een deel van de huishoudens in het eerste deciel wordt meegenomen, zonder daarbij de 'vervuiling' van het eerste deciel mee te nemen. Eventuele overlap van huishoudens kan worden verwijderd door te kijken filteren op unieke huishoudens. Naar verwachting zal deze maatstaf stabiel zijn dan de maatstaf bijstandsontvangers. Ook het risico op prikkelwerking van bijstandsontvangers wordt door deze combinatie gemitigeerd, aangezien inwoners die uit de bijstand stromen, deels in de decielen van huishoudens laag inkomen zullen blijven. De enige uitzondering hiervoor is huishoudens die uit de bijstand stromen, maar in het 1^e deciel blijven, aangezien het 1^e deciel niet wordt meegenomen. Deze potentiële maatstaf is niet meegenomen in het huidige onderzoek, omdat het idee van deze maatstaf is ontstaan naar aanleiding van de resultaten. Voor vervolgonderzoek raden we aan om deze wel mee te nemen. Of de potentiële maatstaf in werkelijkheid ook goed uitvalt ten opzichte van de eisen van de Fww moet onderzocht worden, maar als dit het geval is, kan hij zowel als lineaire en als niet-lineaire maatstaf meegenomen worden.

Breng voor vervolgonderzoek in beeld hoe om te gaan met de relatieve instabiliteit van de niet-lineaire maatstaven.

In het afwegingskader is terug te zien dat de stabiliteit van de niet-lineaire maatstaven lager ligt dan die van de meeste bestaande maatstaven. Ons advies is om eerst te bepalen of de potentieel betere verklaringsgraad die het gebruik van niet-lineaire maatstaven met zich meebrengt, opwegen tegen deze (in)stabiliteit. Het is van belang om dit toe te doen voor een eventueel vervolgonderzoek. In een vervolgonderzoek is het ook van belang om (eerst) in kaart te brengen of bronhouders bereid zijn om de potentiële maatstaven (geconstrueerd op postcode-6 niveau) aan te leveren. Daarnaast is het ook

belangrijk om uit te zoeken of, en zo ja op welke wijze, deze gegevens afgerond of exact beschikbaar worden gesteld.

/ A Begeleidingscommissie en expertgroep

Het onderzoek werd begeleid door een begeleidingscommissie en een expertgroep.

De begeleidingscommissie

De begeleidingscommissie voor dit onderzoek was voor aanvang van het onderzoek al aangesteld. De commissie bestaat uit vertegenwoordiging van de Rijksoverheid (fondsbeheerders en VWS), VNG, ROB, G4-gemeenten, instellingsgemeenten, NewTowns, Groningse en Friese gemeenten en 100.000+-gemeenten. De begeleidingscommissie was sparringpartner in het onderzoek op de methodologie en toetsend gremium over welke afwegingen aan de expertgroep voorgelegd dienden te worden. Ook is op alle (tussen)producten feedback gevraagd van de begeleidingscommissie.

De expertgroep

Door het ministerie van BZK is voorafgaand aan het onderzoek een expertgroep samengesteld met de ROB, VNG, enkele oud-wethouders en de fondsbeheerders. Deze expertgroep was adviserend richting de fondsbeheerders. De expertgroep was betrokken bij het selecteren en beoordelen van de maatstaven volgens het afwegingskader. De methodiek is besproken en afwegingen zijn voorgelegd. De expertgroep is ingezet om de maatstaven te toetsen op uitlegbaarheid, en zo de vertaling naar bestuurlijk draagvlak te borgen.

/ B Afwegingskader

Alle potentiële maatstaven zijn getoetst aan de hand van een afwegingskader. Hiervoor is het afwegingskader uit de herijking van het gemeentefonds sociaal domein gebruikt. Dit kader is onderstaand opgenomen.

Onderstaande tabel toont de criteria die in het afwegingskader zijn meegenomen. Deze criteria worden onder de tabel nader toegelicht. Deze toelichting is integraal onderdeel van het afwegingskader.

Tabel 17. Afwegingskader op basis van de criteria uit de Fvw.

Onderwerp	Criteria
Mate waarin de maatstaf voldoet aan de Fvw De eisen van de Fvw hebben ook betrekking op individuele maatstaven in de verdeling	▶ Kostengeoriënteerd: de maatstaf moet bijdragen aan het beschrijven van de noodzakelijke kosten ▶ Globaal: de maatstaf mag niet te specifiek zijn (voor enkele gemeenten geldig of te zeer herleidbaar naar een specifieke taak) ▶ Objectief: de maatstaf mag niet beïnvloedbaar zijn door gemeenten. Daarnaast mag een maatstaf geen negatieve prikkels veroorzaken ▶ Stabiel: de maatstaf mag van jaar op jaar niet te sterk fluctueren, dit is op dit moment voor een aantal maatstaven een aandachtspunt ▶ Flexibel: de maatstaf heeft de aard van een structuurvariabele, die op lange termijn de beweging van de kosten volgt
Uitlegbaarheid en eenvoud De maatstaf moet uitlegbaar en begrijpelijk zijn, en een niet te klein bedrag verdelen	▶ Inhoudelijke uitlegbaarheid van de maatstaf en het gewicht ▶ Helderheid en inzichtelijkheid van de definitie ▶ Bedrag dat met de maatstaf verdeeld wordt
Technische randvoorwaarden De maatstaven moeten betrouwbaar zijn zonder tot hoge kosten voor onderhoud te leiden	▶ Beschikbaarheid van gegevens ▶ Bron van de gegevens ▶ Kwaliteit van de gegevens ▶ Kosten en benodigde databewerkingen voor jaarlijks onderhoud van de verdeling

De mate waarin de maatstaf voldoet aan de Fvw

- ▶ **Kostengeoriënteerd.** De verdeling moet de noodzakelijke kosten van gemeenten reproduceren. Dit criterium is opgenomen om gemeenten in staat te stellen een gelijkwaardig voorzieningenniveau te realiseren tegen gelijke belastingdruk. Dit betekent dat een maatstaf voldoende verband moet houden met de noodzakelijke kosten van gemeenten.
- ▶ **Globaal.** De maatstaf mag niet te specifiek zijn, dat wil zeggen: samenhangen met een bepaalde taak. Dit wekt namelijk de suggestie van een bestedingsverplichting. Ook is het niet de bedoeling

dat de maatstaf slechts voor één of enkele gemeenten een significant effect heeft, aangezien dit afbreuk doet aan de objectiviteit van de verdeling.

- ▶ **Objectief.** De waarde van de maatstaf mag niet beïnvloedbaar zijn door gemeenten. Daarnaast mag de maatstaf geen negatieve prikkels veroorzaken. Dit criterium is opgenomen omdat het onwenselijk is dat gemeenten door het voeren van slecht of duur beleid 'beloond' worden door meer middelen uit het gemeentefonds (en andersom uiteraard: gemeenten moeten niet 'bestraft' worden voor goed beleid). Als maatstaven opgenomen worden die gemeenten prikkelen tot goed beleid, is dit minder problematisch. Het is echter geen doelstelling van het gemeentefonds om gemeenten te prikkelen.
- ▶ **Stabiel.** De maatstaf mag geen grote jaarlijkse fluctuaties kennen. De reden hiervoor is dat gemeenten voor goed beleid betrouwbare meerjarenbegrotingen moeten kunnen maken. Te sterk fluctuerende budgetten staan dit in de weg.
- ▶ **Flexibel.** De maatstaf moet op lange termijn echter wel de dynamiek van de kosten volgen. Als een gemeente in de loop van een aantal jaren bijvoorbeeld in inwoneraantal verdubbelt, zal het budget mee moeten bewegen. De flexibiliteit beperkt zich echter tot zogenaamde structuurvariabelen, die wel reageren op grote bewegingen op lange tijdschalen, maar niet te veel fluctueren van jaar op jaar (in het kader van het criterium van stabiliteit).

Uitlegbaarheid en eenvoud

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

Technische randvoorwaarden

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

/ C Factoren

C.1 Literatuurstudie Factoren

In onderstaande tabel geven we de uitgebreide resultaten van onze literatuurstudie gericht op de factoren die mogelijke maatstaven zijn voor de stapeling van sociale problematiek. Hierbij geven we aan welke data wij niet geschikt achten, of voorstellen om niet te toetsen en waarom we hiervoor hebben gekozen. Redenen waarom een factor uiteindelijk niet is getoetst als maatstaf is bijvoorbeeld omdat deze niet beschikbaar is voor huishoudens of op subgemeentelijk niveau, of dat er overlap bestaat tussen verschillende factoren.

Tabel 18. Resultaten van de literatuurstudie naar mogelijke factoren om de stapeling van sociale problematiek te verklaren.

Factor	Wel/niet geschikt
Werk, opleiding en inkomen	
Lage SES ⁴	Wel geschikt en beschikbaar. De definitie die het CBS hanteert van de SES-WOA (welvaart, opleidingsniveau en arbeidsmarktdeelname) ondervangt meerdere onderliggende factoren. Dit maakt het resultaat van de SES-WOA minder inzichtelijk. <i>Ons voorstel is dan ook om deze factor niet te gebruiken, maar juist de individuele onderliggende factoren te toetsen.</i>
Laagopgeleid ⁴	Wel geschikt en beschikbaar. Wij stellen voor om dezelfde definitie te hanteren als in het herijkingsonderzoek: "personen van 23 jaar of ouder met als hoogst genoten opleiding basisonderwijs, vmbo, de eerste drie leerjaren van havo / vwo of de assistentenopleiding (mbo-1)". <i>Ons voorstel is om deze factor te toetsen</i>
Laaggeletterdheid ⁵	Niet geschikt. Deze data is enkel op provinciaal niveau beschikbaar. <i>Ons voorstel is om deze factor niet te toetsen</i>
Langdurige bijstand ⁵	Wel geschikt en beschikbaar. Wij stellen, in overeenstemming met de literatuur, voor om hierbij een minimum van 3 jaar te hanteren om te kunnen spreken van 'langdurig'. Een aandachtspunt is de prikkelwerking die hierbij bestaat. <i>Toch stellen we voor deze factor te toetsen.</i>
Problematische schulden ⁵	Niet geschikt. Via CBS is data beschikbaar over het volgen van een WSNP (Wet schuldsanering natuurlijke personen)-traject, hypotheekschulden, studieschulden, overige schulden en wanbetalers Zvw. WSNP-trajecten zijn deels afhankelijk van gemeentelijk beleid, en betreffen lang niet alle personen met problematische schulden. <i>Wij stellen daarom voor om deze factor niet te toetsen.</i>

⁴ RIVM (2018). *Een gezond vooruitzicht*. Via [link](#).

⁵ VNG (2022). *Stop het stapelen, preventieplan zorg en veiligheid*. Via [link](#)

Vroegtijdig schoolverlaters ⁶	Wel geschikt en beschikbaar. Hierbij hanteren wij de definitie “iemand die het (bekostigd) onderwijs heeft verlaten en niet in het bezit is van een startkwalificatie”. Om dit te berekenen maken wij gebruik van de hoogst behaalde en hoogst gevolgde opleiding, uit de combinatie van deze bronnen halen wij of iemand vroegtijdig de middelbare school heeft verlaten. Deze factor komt grotendeels overeen met de factor ‘Laagopgeleid’. <i>Omdat de eerste factor breder is, stellen we voor om deze factor niet mee te nemen.</i>
Werkloosheid ⁷	Deels geschikt en beschikbaar. Deze data is zowel op huishoudelijk als subgemeentelijk niveau beschikbaar. Het aantal werklozen fluctueert echter fors over de jaren heen, wat deze factor minder geschikt maakt. <i>Ons voorstel is om deze factor mee te nemen, maar iets aan te passen.</i>
Gezondheid	
Hoge(re) leeftijd ⁴	Wel geschikt en beschikbaar. Hierbij kunnen verschillende leeftijdsgroepen worden getoetst: ouder dan 65-jaar, ouder dan 75-jaar en ouder dan 85-jaar. Een wijk met een verzorgingstehuis zal al snel veel ouderen tellen, terwijl dit typisch juist niet overeenkomt met de stapeling van problematiek. Daarnaast is het (zeker bij 65+) het geval dat gepensioneerd vaak mantelzorg leveren, waardoor de stapeling van problematiek juist kan worden verminderd. <i>Omdat het niet duidelijk is wel effect (positief of negatief) deze factor heeft op de stapeling van problematiek, stellen we voor om deze factor niet te toetsen.</i>
(Licht) verstandelijke beperking ⁵	Niet geschikt. Hier is geen informatie over beschikbaar. <i>We stellen dan ook voor om deze factor niet te toetsen.</i>
Psychische stoornissen ⁵	Niet geschikt. Via het CBS is wel het aantal Wlz-indicaties voor GGZ-ZP beschikbaar, maar dit zegt nog onvoldoende over de daadwerkelijke psychische stoornissen. Via Vektis zou informatie opgevraagd kunnen worden over het gebruik van psychische medicijnen, maar ook dit biedt onvoldoende inzicht in de volledige range van psychische stoornissen en is naar verwachting niet op persoonsniveau beschikbaar. <i>We stellen dan ook voor om deze factor niet te toetsen.</i>
Meer dan twee beschikkingen per huishouden ⁵	Minder geschikt. In overeenstemming met de literatuur wordt hierbij gekeken naar minimaal twee beschikkingen per huishouden vanuit de Wmo en/of jeugdhulp. Het aantal beschikking heeft niet in elke gemeente dezelfde betekenis. In sommige gemeenten zullen bepaalde zorgvormen als één beschikking worden afgegeven, terwijl andere gemeenten hier verschillende beschikkingen voor hanteren. <i>Vanwege deze verschillen stellen we voor om deze factor niet te toetsen.</i>
Onbekendheid voorzieningen bij professionals ⁵	Niet geschikt. Hier is geen informatie over beschikbaar. <i>Ons voorstel is dan ook om deze factor niet te toetsen.</i>

⁶ CBS (2021). *Samenhang tussen problemen en de kans op voortijdig schoolverlaten*. Via [link](#)

⁷ RVS (2020). *Gezondheidsverschillen voorbij: complexe ongelijkheid is een zaak van ons allemaal*. Via [link](#)

Woonomgeving	
Ongezonde leefomgeving (niet groen/vervuild) ⁵	Niet geschikt, via het CBS is wel data beschikbaar over de afstand per huis tot de dichtstbijzijnde voorzieningen, waaronder groene gebieden, maar deze data zegt nog niets over de grootte en kwaliteit van deze gebieden. <i>Ons voorstel is dan ook om deze factor niet te toetsen.</i>
Hoge energielasten ⁸	Niet geschikt. Er is enkel informatie beschikbaar over het energiegebruik per huishouden, maar dit biedt nog geen inzicht in de energielasten. <i>Ons voorstel is dan ook om deze factor niet te toetsen.</i>
Percentage sociale huurwoningen ⁹	Wel geschikt. Hiervoor zou dezelfde definitie gehanteerd kunnen worden als tijdens de herijking: het aantal bewoonde woningen in het bezig van een woningcorporatie. Tijdens dat onderzoek kwam deze factor echter niet terug in de modellen, en als dat wel het geval was (bij beschermd wonen), was het juist met een negatief teken. <i>Ons voorstel is dan ook om deze factor niet te toetsen.</i>
Hoge woonlasten/duurhuurders ⁸	Niet geschikt. Hier is geen informatie over beschikbaar. <i>Ons voorstel is dan ook om deze factor niet te toetsen.</i>
Geen vaste woonplek (< 2 jaar) ⁷	Niet geschikt. Per persoon is terug te vinden waar zij woonachtig zijn, vanaf wanneer en tot wanneer. Op deze manier kan ook geïdentificeerd worden of mensen al langer dan twee jaar geen vaste woonplaats hebben. Deze factor gaat echter gepaard met veel onzekerheid door registratiefouten, waardoor wij deze als niet geschikt achten. <i>Ons voorstel is dan ook om deze factor niet te toetsen.</i>
Sociaal kapitaal	
Geen burenccontact ⁵	Niet geschikt. Er is geen data beschikbaar over daadwerkelijk burenccontact, enkel over wie de burens zijn. <i>Ons voorstel is dan ook om deze factor niet te toetsen.</i>
Geen buurtwacht aanwezig ⁵	Niet geschikt. Hier is geen informatie over beschikbaar. <i>Ons voorstel is dan ook om deze factor niet te toetsen.</i>
Geen zelfhulpgroepen aanwezig ⁵	Niet geschikt. Hier is geen informatie over beschikbaar. <i>Ons voorstel is dan ook om deze factor niet te toetsen.</i>
Sociaal netwerk	
Alleenstaanden ¹⁰	Wel geschikt en beschikbaar. Deze data is zowel op huishoudelijk als subgemeentelijk niveau beschikbaar. <i>We stellen voor om deze factor wel te toetsen, maar niet voor het cluster jeugd.</i>
Eenoudergezinnen ¹⁰	Wel geschikt en beschikbaar. Deze data is zowel op huishoudelijk als subgemeentelijk niveau beschikbaar. <i>We</i>

⁸ Nederlandsche Bank (2023). *Kwetsbaarheid en veerkracht van Nederlandse huishoudens*. Via [link](#)

⁹ European Regional Science Association (2005). *Regeneration of Dutch Urban Districts: The Role of Housing Associations, Theme Session: Regeneration of Urban Districts*. Via [link](#)

¹⁰ SCP (2023). *Sociale en culturele ontwikkelingen van Nederland, stand van Nederland*. Via [link](#)

stellen voor om deze factor wel te toetsen, maar niet voor het cluster Wmo.

Migratieachtergrond	
Migratieachtergrond ¹⁰	Wel geschikt en beschikbaar. Deze data is zowel op huishoudelijk als subgemeentelijk niveau beschikbaar. Tijdens het herijkingsonderzoek kwam deze factor telkens negatief in de modellen terecht. <i>We stellen dan ook voor om deze in dit onderzoek niet te toetsen.</i>

C.2 Getoetste factoren

Op basis van de literatuurstudie zoals beschreven in Bijlage C1 en de input van de begeleidingscommissie zijn uiteindelijk zeven factoren meegenomen in het onderzoek:

1. **Inkomen:** huishoudens met een laag inkomen
2. **Opleidingsniveau:** Laagopgeleiden
3. **Werksituatie:** bijstandsontvangers
4. **Gezinssamenstelling:** eenoudergezinnen (voor de clusters jeugd en sociale basisvoorzieningen) en alleenstaanden (voor het cluster Wmo en sociale basisvoorzieningen)
5. **Migratie:** migratieachtergrond
6. **Sociaaleconomische status:** SES-WOA

In deze bijlage beschrijven we voor elke factor de gebruikte definitie, de bron, de beschikbaarheid en eventuele bijzonderheden. Voor de volledigheid is ook de huidige regionale centrumfunctie opgenomen in dit overzicht.

C.2.1 Factor huishoudens met een laag inkomen

Tabel 19. Beschrijving van de maatstaf huishoudens met een laag inkomen.

Beschrijving van huishoudens met een laag inkomen	
Definitie	Particulier huishouden met een laag inkomen op 1 januari van het peiljaar. Laag inkomen wordt als volgt gedefinieerd: een particulier huishouden (exclusief studentenhuishoudens) in het 2e, 3e en 4e deciel van de landelijke inkomensverdeling van het gestandaardiseerd besteedbaar inkomen van particuliere huishoudens (exclusief studentenhuishoudens). Het gestandaardiseerd besteedbaar inkomen is het besteedbaar inkomen gecorrigeerd voor verschillen in grootte en samenstelling van het huishouden. Deze correctie vindt plaats met behulp van equivalentiefactoren. In de equivalentiefactor komen de schaalvoordelen tot uitdrukking die het gevolg zijn van het voeren van een gemeenschappelijke huishouding. Met behulp van de equivalentiefactoren worden alle inkomens herleid tot het inkomen van een eenpersoonshuishouden. Op deze wijze is het

welvaartsniveau van verschillende typen huishoudens onderling vergelijkbaar gemaakt.

Lage inkomens In tabellen met inkomensverdelingen zijn de huishoudens in tien inkomensklassen verdeeld. De klassengrenzen van de verdeling zijn als volgt bepaald. De huishoudens worden gerangschikt naar hoogte van besteedbaar inkomen. Daarna worden de eenheden in tien, qua aantal gelijke groepen (zogenaamde decielgroepen) verdeeld en wordt het hoogste inkomen in elke groep bepaald. Deze inkomens vormen de klassengrenzen of decielen. Voor de maatstaf geldt het totaal aantal huishoudens met een inkomen in het 2e, 3e en 4e deciel.

Onder **huishoudens** wordt verstaan: particuliere huishoudens exclusief studenthuishoudens. Een particulier huishouden is een verzameling van één of meer personen die een woonruimte bewoont en zichzelf daar particulier, d.w.z. niet-bedrijfsmatig voorziet in huisvesting en dergelijke levensbehoeften.

Bron	Integrale inkomens- en vermogensstatistiek van het CBS gekoppeld aan demografische gegevens over huishoudenssamenstelling en aan registraties bij DUO. Specifiek wordt de variabele INHP100HGESTES over de inkomenspercentielen uit het microdatabestand INHATAB gebruikt, met percentielen 11 t/m 40 (decielen 2, 3, 4).
Methode	De Inkomensstatistiek maakt gebruik van gegevens die ontleend zijn aan administraties, waarvan de belangrijkste dataleverancier de Belastingdienst is. Daarnaast worden gegevens verzameld uit de registraties van de studiefinanciering van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Het betreft de Tegemoetkoming studiekosten voor personen jonger dan 18 jaar en de Wet Studiefinanciering. Verder wordt gebruik gemaakt van demografische gegevens over de huishoudenssamenstelling van de bevolking, gegevens van de Polisadministratie en gegevens over inschrijvingen in het onderwijs.
Publicatie	CBS Microdata documentatie: Inkomen van huishoudens Statline: Huishoudens; personen naar geslacht, leeftijd en regio, 1 januari
Peildatum	1 januari jaar t-1
Beschikbaarheid	Voorlopig: december t Definitief december t+1
Bijzonderheden	Deze gegevens zijn ook beschikbaar op statline.cbs.nl. Daar worden de gegevens echter afgerond op 1000-tallen. Nauwkeurigere gegevens kunnen verkregen worden met een analyse van CBS-microdata. Tot 2020 werd in het gemeentefonds gewerkt met 'bevroren' inkomensgegevens, omdat een eerdere wijziging van de meetmethode van het CBS tot te grote herverdeel effecten leidde. In deze cijfers wordt weer met actuele gegevens gewerkt.

C.2.2 Factor Laagopgeleiden

Tabel 20. Beschrijving van de maatstaf laagopgeleiden.

Beschrijving van laagopgeleiden	
Definitie	Inwoners, van 23 jaar of ouder, met een laag opleidingsniveau in oktober van het peiljaar. Hierbij wordt voor laag opleidingsniveau de definitie van het CBS gehanteerd: de hoogst genoten opleiding betref onderwijs op het niveau van basisonderwijs, het vmbo, de eerste 3 leerjaren van havo/vwo of de assistentenopleiding (mbo-1). Personen jonger dan 23 jaar zijn niet meegenomen in de definitie omdat dit, zeker in studentensteden, personen kan betreffen die nog bezig zijn met het behalen van hun diploma. Opleidingsniveau wordt op individueel niveau geregistreerd. Om te bepalen of het huishouden laagopgeleid is, is gekeken naar alle leden van het huishouden, ook thuiswonende kinderen ouder dan 23 jaar. Enkel wanneer alle leden van het huishouden een laag opleidingsniveau hadden werd het huishouden gekenmerkt als een huishouden met een laag opleidingsniveau.
Bron	Een samenstelling van data van diverse onderwijsregistraties en een serie jaargangen van de Enquête Beroeps bevolking (EBB, vanaf 2004). Het betreft de volgende registraties: ▶ CRIHO (Centraal Register van Inschrijvingen in het Hoger Onderwijs, vanaf 1983 (wo)/1986 (hbo)); ▶ Onderwijsnummerbestanden voortgezet onderwijs (vanaf schooljaar 2003/'04, middelbaar beroepsonderwijs (vanaf schooljaar 2004/'05), volwasseneneducatie inclusief voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vanaf schooljaar 2005/'06). ▶ Onderwijsnummerbestanden basisonderwijs (WPO) en speciaal onderwijs (WEC) (vanaf schooljaar 2008/'09). ▶ Bestanden met opleidingsgeschiedenissen zoals opgegeven door werkzoekenden bij het UWV WERKbedrijf (personen die ingeschreven stonden in 2010 of later). Er wordt specifiek gebruik gemaakt van de variabele OPLNIVSOI2016AGG4HBMETNIRWO (2017 en 2018) en OPLNIVSOI2021AGG4HBmetNIRWO (2019 t/m 2022) uit het CBS-microdatabestand HOOGSTEOPLTAB.
Methode	Het proces dat ten grondslag ligt aan het opleidingsniveaubestand kan worden opgedeeld in drie deelprocessen: 1) afleiden waardes van hoogst behaalde en hoogst gevolgde opleidingsniveau (variabele HOOGSTEOPLJJJJTABVV) uit het opleidingsarchief 2) weging 3) imputatie niet waargenomen onderwijs

1) Informatie over opleidingen vanuit verschillende bronnen (registers + EBB's) worden bij elkaar gebracht en omgezet naar het hoogst behaalde en hoogst gevolgde opleidingsniveau per persoon. Een persoon komt maar één keer voor in het bestand.

2) Door het gebruik van meerdere (jaargangen van) bronnen heeft het bestand een zeer hoge dekkingsgraad (in 2015 bijna 11 miljoen personen) die bovendien jaarlijks toeneemt. Alhoewel de dekkingsgraad hoog is, vertegenwoordigt het bestand niet de gehele doelpopulatie. De informatie is voor een deel van de bevolking integraal en voor de overige personen op steekproefbasis (EBB). Het bestand bevat daarom een ophooggewicht. Een uitgebreide beschrijving van de methodiek achter dit gewicht is te vinden in de documentatie van het CBS.

3) Tot slot wordt geïmputeerd. Diverse registers die ten grondslag liggen aan het opleidingsniveaubestand vertegenwoordigen onderwijs dat door de overheid wordt bekostigd. Nederland telt echter enige tientallen particuliere scholen voor voortgezet onderwijs (bv Luzac college), middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs (bv Hogeschool Schoevers, NTI, LOI, Universiteit Nyenrode). Particuliere instellingen worden niet gefinancierd door de overheid. Het CBS krijgt nog geen integrale, betrouwbare gegevens over dergelijk onderwijs. Ook onderwijs genoten in het buitenland, lange bedrijfsopleidingen en cursussen worden niet integraal waargenomen door de gebruikte registers. De EBB bevat op steekproefbasis waarnemingen van niet door overheid bekostigd onderwijs, onderwijs in buitenland of lange bedrijfsopleidingen en cursussen, en is daarmee geschikt voor donorinformatie om dergelijk onderwijs bij te schatten middels imputatie. Het CBS heeft hiervoor een "ophoogfactor" berekend. Een uitgebreide beschrijving van de hiervoor toepaste methodiek is te vinden in de documentatie van het CBS

Publicatie	CBS Microdata documentatie: Hoogst behaald en hoogst gevolgd opleidingsniveau en opleidingsrichting van de bevolking in Nederland
Peildatum	1 oktober jaar t-1
Beschikbaarheid	Voorlopig: december jaar t Definitief: december jaar t+1
Bijzonderheden	Er zijn ook gegevens over laag opleidingsniveau beschikbaar op statline.cbs.nl. Echter gaat dit over een andere leeftijdsgroep en zijn de cijfers minder nauwkeurig op gemeenteniveau, ze worden afgerond op 1000-tallen. Nauwkeurigere gegevens kunnen verkregen worden met een analyse van CBS-microdata.

C.2.3 Factor Bijstandsontvangers

Tabel 21. Beschrijving van de maatstaf bijstandsontvangers.

Beschrijving van bijstandsontvangers	
Definitie	Huishoudens die in de bijstand zitten, waarbij enkel huishoudens die de afgelopen drie jaar elk jaar bijstand hebben ontvangen worden aangemerkt als ‘huishoudens die in de bijstand zitten’. Een huishouden in de bijstand is een huishouden waarin alle personen die deel uitmaken van het huishouden beneden de pensioengerechtigde leeftijd zijn- bedoeld in artikel 7a van de Algemene Ouderdomswet – en dat een uitkering wordt ontvangen op grond van de Participatiewet (P-wet), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ) of het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen (Bbz). Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de volgende soorten uitkeringen: 1. Algemene bijstand (P-wet) 2. IOAW 3. IOAZ 4. Bbz 5. Bijstand aan adreslozen (zwervende daklozen, aanvraag verloopt via de centrumgemeenten) De volgende groepen meegeteld: 6. Bijstand aan huishoudens zonder vaste woon- of verblijfplaats en niet-adresloos (thuisloze daklozen, via de eigen gemeente) 7. Bijstand aan instellingsbewoners (elders verzorgden) Indien een huishouden zowel een periodieke uitkering ontvangt op grond van de Participatiewet als een periodieke uitkering op grond van de IOAW of IOAZ, dan telt dat huishouden twee keer mee.
Bron	De basisgegevens worden door het CBS ontleend aan de administraties van de gemeentelijke sociale diensten of uit administraties die gemeenten hebben uitbesteed. Er wordt specifiek gebruik gemaakt van de variabele INHBBIHJ uit het CBS-microdatabestand INHATAB.
Methode	De gemeenten leveren iedere maand statistische gegevens over de Participatiewet, IOAW, IOAZ en Bbz aan het CBS: a) van alle personen met een niet beëindigde periodieke uitkering aan het einde van de maand b) van alle personen waarvan gedurende de maand een uitkering in administratieve zin werd beëindigd. <i>Procedure vaststelling</i> Van belang bij de vaststelling van het aantal huishoudens zoals bedoeld in de definitie is het aantal uitkeringen krachtens de

Participatiewet, IOAW, IOAZ en Bbz in een gemeente. Hierbij wordt door het CBS gebruik gemaakt van het bestand dat van een gemeente is ontvangen over december. Bepalend in dit bestand is het aantal uitkeringen aan personen beneden de pensioengerechtigde leeftijd met een periodieke algemene uitkering op 31 december. Buiten beschouwing blijven uitkeringen die gedurende december zijn beëindigd (inclusief incidentele uitkeringen) en uitkeringen aan personen vanaf de pensioengerechtigde leeftijd. Wordt aan meerdere personen in een huishouden een uitkering verstrekt dan telt dit in de maatstaf als één uitkering.

Een decemberbestand van een gemeente wordt door het CBS technisch en inhoudelijk gecontroleerd en eventueel in overleg met de gemeente gecorrigeerd. Aan dit bestand worden door het CBS zelfstandig gegevens toegevoegd over uitkeringen die door de gemeente, op het moment van aanmaak van het bestand voor het CBS, nog niet in de uitkeringsadministratie waren verwerkt. Deze informatie wordt opgespoord door het bestand van december te vergelijken met die van de zes daaropvolgende maanden. Is een bestand van een gemeente statistisch in orde dan worden de aantallen voor deze maatstaf door het CBS vastgesteld en per mail aan de gemeente doorgegeven. De gemeente heeft na ontvangst van de e-mail één maand de tijd om te reageren. Na het verstrijken van deze termijn worden reacties in principe niet meer in behandeling genomen. De vastgestelde aantallen worden vervolgens aan het ministerie van BZK geleverd.

Publicatie	Statline: Maatstaven Financiële-verhoudingswet (Fvw) Maatwerktafel CBS over 'overige adreslozen'
Peildatum	31 december jaar t-1, 31 december jaar t-2 en 31 december jaar t-3
Beschikbaarheid	december jaar t of januari jaar t + 1
Bijzonderheden	De cijfers over 'overige adreslozen' zijn pas eind 2019 door het CBS berekend, en worden dus apart toegevoegd aan de getallen in de Statlinetafel. Het betreft thuisloze daklozen die langdurig door een opvanginstelling worden opgevangen of die een ander briefadres hebben. Er is sprake van structureel onderdak op verschillende adressen.

C.2.4 Factor Eenoudergezinnen

Tabel 22. Beschrijving van de maatstaf eenoudergezinnen.

Beschrijving van eenoudergezinnen	
Definitie	Een particulier huishouden bestaande uit één ouder met kind(eren) .
	Kinderen betreffen thuiswonende kinderen ongeacht de leeftijd van het kind.
	Een particulier huishouden is een verzameling van één of meer personen die een woonruimte bewoont en zichzelf daar particulier,

	d.w.z. niet bedrijfsmatig voorziet in huisvesting en dergelijke levensbehoeften.
Bron	De gegevens zijn verzameld door het CBS. Er wordt gebruik gemaakt van het gemeentelijk bevolkingsregister gecombineerd met imputatie met behulp van logistische regressiemodellen, gebaseerd op de Enquête Beroepsbevolking. Voor de samenstelling van het huishouden wordt er tevens gebruik gemaakt van gegevens over fiscale partnerschappen en toeslagpartnerschappen afkomstig van de Belastingdienst en bijstandsgegevens afkomstig van de gemeenten. Voor de afbakening van institutionele huishoudens wordt onder meer gebruik gemaakt van gegevens van de website ZorgkaartNederland.nl in combinatie met gegevens uit de registratie van personen die een AWBZ-bijdrage voor Zorg met Verblijf betalen. Er wordt specifiek gebruik gemaakt van de variabele INHSAMHH uit het CBS-microdatabestand INHATAB.
Methode	De gegevens uit de gemeentelijke bevolkingsregisters worden elektronisch verstrekt door het ministerie van Binnenlandse Zaken. Ook de overige registergegevens worden elektronisch aangeleverd door de Belastingdienst en de gemeenten. De cijfers worden gecontroleerd op interne consistentie en volledigheid en op basis van cijfers van voorgaande jaren. Huishoudens die niet rechtstreeks op basis van registergegevens konden worden afgeleid zijn geïmputeerd met behulp van logistische regressiemodellen, gebaseerd op informatie afkomstig uit de Enquête Beroepsbevolking.
Publicatie	Statline: Huishoudensstatistiek
Peildatum	1 januari jaar t
Beschikbaarheid	Juni/juli jaar t
Bijzonderheden	Geen

C.2.5 Factor Alleenstaanden / eenpersoonshuishouden

Tabel 23. Beschrijving van de maatstaf alleenstaanden / eenpersoonshuishoudens.

Beschrijving van alleenstaanden / eenpersoonshuishoudens	
Definitie	Een eenpersoonshuishouden is een particulier huishouden bestaande uit één persoon. Een particulier huishouden is een verzameling van één of meer personen die een woonruimte bewoont en zichzelf daar particulier, d.w.z. niet bedrijfsmatig voorziet in huisvesting en dergelijke levensbehoeften.
Bron	De gegevens zijn verzameld door het CBS. Er wordt gebruik gemaakt van het gemeentelijk bevolkingsregister gecombineerd met imputatie

	met behulp van logistische regressiemodellen, gebaseerd op de Enquête Beroepsbevolking. Voor de samenstelling van het huishouden wordt er tevens gebruik gemaakt van gegevens over fiscale partnerschappen en toeslagpartnerschappen afkomstig van de Belastingdienst en bijstandsgegevens afkomstig van de gemeenten. Voor de afbakening van institutionele huishoudens wordt onder meer gebruik gemaakt van gegevens van de website ZorgkaartNederland.nl in combinatie met gegevens uit de registratie van personen die een AWBZ-bijdrage voor Zorg met Verblijf betalen. Er wordt specifiek gebruik gemaakt van de variabele INHSAMHH uit het CBS-microdatabestand INHATAB.
Methode	In de huishoudensstatistiek zijn gegevens opgenomen over (personen in) particuliere en institutionele huishoudens. De huishoudensstatistiek is grotendeels gebaseerd op de informatie over familierelaties van personen die op één adres wonen uit de BRP, op belastingdienstgegevens en gegevens uit de bijstandsuitkeringenstatistiek over samenwonende paren. Als op basis van bovengenoemde informatie de huishoudenssamenstelling op een adres niet eenduidig is vast te stellen, wordt deze geschat. Deze schatting gebeurt met behulp van een logistisch regressiemodel dat gebaseerd is op informatie uit de EBB.
Publicatie	Statline: Huishoudensstatistiek
Peildatum	1 januari jaar t
Beschikbaarheid	Juni/juli jaar t
Bijzonderheden	Geen

C.2.6 Factor Niet-Westerse migratieachtergrond

Tabel 24. Beschrijving van de maatstaf niet-Westerse migratieachtergrond.

Beschrijving van niet-Westerse migratieachtergrond	
Definitie	Inwoners met een niet-westerse migratieachtergrond, dat per 1 januari van het peiljaar actueel in de basisregistratie personen (BRP) is opgenomen. Onder niet-westerse migratieachtergrond wordt verstaan: personen met als migratieachtergrond een van de landen in Afrika, Latijns-Amerika en Azië (exclusief Indonesië en Japan) of Turkije. Inwoners met een migratieachtergrond uit Japan en Indonesië worden op grond hun sociaaleconomische en sociaal-culturele positie niet meegenomen in de maatstaf inwoners met migratieachtergrond. (Het gaat hier vooral om personen die in het voormalig Nederlands-Indië zijn geboren, respectievelijk werknemers van Japanse bedrijven en hun gezinnen.)

Iedereen die staat ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie wordt meegenomen, dit is inclusief expats en studenten die minimaal vier maanden in Nederland verblijven.

Migratieachtergrond wordt op individueel niveau geregistreerd. In dit onderzoek werken we op huishoudensniveau. Om de migratieachtergrond van individuen om te zetten naar een score voor huishoudens zijn twee definities van huishoudens met een niet-westerse migratieachtergrond meegenomen:

1. Huishoudens waarin één of meer mensen een niet-westerse migratieachtergrond heeft worden geclassificeerd als huishoudens met een niet-westerse migratieachtergrond.
2. Huishoudens waarin alle leden van het huishouden een niet-westerse migratieachtergrond heeft worden geclassificeerd als huishoudens met een niet-westerse migratieachtergrond.

Bron	De jaarlijks op 1 januari te houden structuurtelling waarbij van alle ingeschrevenen in de basisregistratie personen een selectie van gegevens uit GBA-V wordt geleverd aan het CBS. Er wordt specifiek gebruik gemaakt van de variabele GBAHERKOMSTGROEPERING uit het CBS-microdatabestand GBAPERSOONTAB. Om het land van herkomst te classificeren als 'Westers' of 'niet-Westers' wordt gebruik gemaakt van het CBS-microdata hulpbestand LANDAKTUEELREFV13.
Methode	Het CBS ontvangt jaarlijks aan het begin van het jaar vanuit GBA-V een selectie van gegevens uit de Basisregistratie Persoonsgegevens. Deze selectie bevat van alle ingeschrevenen gegevens over o.a. leeftijd, burgerlijke staat, geslacht, nationaliteit, geboorteland en geboorteland ouders. Deze gegevens worden verwerkt in het productiesysteem demografie, een systeem waarin demografische mutaties worden verwerkt. Demografische mutaties die betrekking hebben op een gebeurtenis in het voorafgaande jaar en waarover het CBS vóór half februari melding heeft ontvangen worden nog meegenomen in de bepaling van het inwonertal en afgeleide variabelen op 1 januari van het jaar. Daarenboven zijn de gevolgen van eventuele tot stand gekomen herindelingen/grenswijzigingen per 1 januari tussen gemeenten verwerkt. Uit het aldus verkregen bestand worden onder meer overzichten gemaakt van inwoners per gemeente naar leeftijd.
Publicatie	Statline: Bevolking; leeftijd, migratieachtergrond, geslacht en regio, 1 januari
Peildatum	1 januari jaar t
Beschikbaarheid	Juli jaar t
Bijzonderheden	Geen

C.2.7 Factor SES-WOA

Tabel 25. Beschrijving van de maatstaf SES-WOA.

Beschrijving van SES-WOA	
Definitie	Sociaal Economische Statusscore per huishouden, gebaseerd op financiële welvaart, opleidingsniveau en arbeidsverleden van het huishouden (WOA). Bij een hogere score zijn de inwoners welvarender en/of hoger opgeleid en/of langduriger aan het werk. In dit onderzoek is de ondergrens van 33% genomen voor de definitie lage Sociaal Economische Status. Dit betekent dat de huishoudens met de laagste 33% score op SES-WOA werden geclassificeerd als huishouden met een lage SES-WOA.
Bron	De gegevens worden verzameld door het CBS. De Bevolkingsstatistiek (BEV) wordt gebruikt voor een overzicht van de huishoudens. Informatie over de financiële welvaart en het arbeidsverleden wordt opgehaald uit het Integraal inkomens- en vermogensonderzoek (IIV) en de Statistiek werkgelegenheid en lonen (SWL). Het Opleidingsniveaubestand van het CBS wordt gebruikt om het opleidingsniveau te bepalen. Er wordt specifiek gebruik gemaakt van de variabelen TOTAALSCORE_1 t/m TOTAALSCORE_15 uit het CBS-microdatabestand SESWOATAB.
Methode	De SES-WOA score wordt door het CBS berekend met behulp van Multiple Correspondentie Analyse (MCA). Input voor de MCA is voor alle huishoudens in Nederland: ▶ Het landelijke welvaartsdecielgroep voor het huishouden in valt (10 categorieën). De toekenning van huishoudens aan die decielgroepen is gebaseerd op alle huishoudens in Nederland. Deze worden van laag naar hoog gerangschikt op financiële welvaart en vervolgens ingedeeld in tien opeenvolgende groepen van gelijke omvang: de decielgroepen. ▶ Het opleidingsniveau van het huishouden volgens de 2^e digit van de Standaard Onderwijs Indeling (SOI) (5 categorieën). Niet voor elke Nederlander is het opleidingsniveau bekend. Daarom worden ontbrekende waarden geïmputeerd met behulp van multinomiaal logistische regressie. De imputatie wordt vijftien keer uitgevoerd (multiple-imputatie). De variatie in de 15 resulterende waarden geeft een beeld van de onzekerheid in de data die het gevolg is van de steekproeffout. In het analysebestand zijn de deelscores opleidingsniveau zodoende vijftien keer opgenomen. Deze onzekerheid in opleidingsniveau werkt ook door in de totaalscore. Daarom wordt ook de totaalscore vijftien keer berekend aan de hand van de vijftien imputaties van opleidingsniveau en zijn de vijftien waarden van de totaalscore opgenomen in het analysebestand. De totaalscore of deelscore voor

opleidingsniveau voor een huishouden kan worden bepaald door het gemiddelde van de 15 losse waardes te bepalen.

- Het recente arbeidsverleden van het huishouden (7 categorieën). Het recente arbeidsverleden geeft aan of een persoon in de afgelopen 4 jaren heeft gewerkt. Dit wordt bepaald op basis van het hoogste arbeidsverleden van de hoofdkostwinner en eventuele partner op 31 december van het voorgaande verslagjaar. Een uitzondering wordt gevormd door de situatie waarin de hoofdkostwinner in het verslagjaar pensioen heeft als voornaamste persoonlijke inkomensbron. In dat geval wordt het huishouden getypeerd als “gepensioneerd”.

Publicatie	CBS-microdata documentatie: Statistiek betreffende Sociaaleconomische statusscores van particuliere huishoudens op 1 januari.
Peildatum	1 januari jaar t
Beschikbaarheid	Publicatie is onregelmatig, de cijfers voor 2022 zijn nog niet bekend in januari 2024.
Bijzonderheden	De SES-WOA-scores worden voor de verslagjaren 2014 t/m 2023 berekend met de coëfficiënten van de MCA-analyse over 2019 (basisjaar). In 2024 gaat de nieuwe MCA-analyse in met 2024 als peiljaar.
SES-WOA voor 2022 was nog niet bekend ten tijden van de analyses van dit onderzoek. Deze factor is daarom enkel meegenomen voor de jaren 2017 t/m 2021.	

C.2.8 Factor regionaal klantenpotentieel (huidige centrumfunctie)

Tabel 26. Beschrijving van de maatstaf regionaal klantenpotentieel.

Beschrijving van regionaal klantenpotentieel	
Definitie	Het aantal potentiële klanten van een woonkern. Dat is het aantal klanten dat een woonkern van een gemeente aantrekt uit alle woonkernen tot maximaal 60 kilometer rondom de eigen woonkern, met inbegrip van die woonkern zelf. Verondersteld wordt dat de regionale aantrekkingskracht van een kern toeneemt met het kwadraat van het aantal inwoners van die kern en afneemt met het kwadraat van de afstand tot die kern, waarbij de afstand is gemeenten over de weg. Het aantal potentiële regionale klanten van een gemeente is de som van de potentiële regionale klanten van alle woonkernen van de gemeente. Het totaal aantal potentiële regionale klanten in Nederland is gelijk aan het aantal inwoners.
Bron	Basisregistratie Adressen en gebouwen (BAG): de BAG bevat alle verblijfsobjecten, stand- en ligplaatsen van Nederland aan het begin van jaar T met onder andere een locatie in de vorm van X- en Y-coördinaten. Gemeentegrenzen: de kaart met grenzen van gemeenten afgeleid van de Basisregistratie Kadaster.

	Nationaal Wegen Bestand (NWB): Door Rijkswaterstaat samengesteld netwerk van, voor wegverkeer toegankelijk, verbonden hartlijnen van wegen met naam en/of nummer in Nederland.
Methode	De gemeente wordt aan de verblijfsobjecten en stand- en ligplaatsen toegekend met behulp van de burgerlijke gemeentegrenzen van het Kadaster. Bij de berekening van het aantal potentiële klanten wordt uitgegaan van de woonkernen zoals gedefinieerd bij verdeelmaatstaf 44 (meerkernigheid), met dien verstande dat een kernvierkant dat op het grondgebied van twee of meer gemeenten ligt als (behorend tot) een woonkern voor ieder van deze gemeenten wordt beschouwd. Voorafgaand aan de berekening wordt eerst het zwaartepunt van ieder van de woonkernen bepaald. Het zwaartepunt van iedere woonkern wordt afgeleid van op het peilmoment actieve verblijfplaatsen binnen de woonkern bestaande uit verblijfsobjecten met de status “Verblijfsobject in gebruik (niet ingemeten)”, “Verblijfsobject in gebruik”, “Verbouwing verblijfsobject” en “Verblijfsobject buiten gebruik” en actieve standplaatsen en ligplaatsen met de status “Plaats aangewezen”. Het zwaartepunt wordt vastgelegd als een X- en Y-coördinaat en is het gemiddelde van alle actieve verblijfplaatsen binnen de woonkern. De afstand over de weg wordt bepaald door het zwaartepunt van de woonkern te projecteren op het NWB en de afstand over het netwerk tot iedere woonkern in Nederland te bepalen. De afstand van een woonkern tot zichzelf wordt op één kilometer gesteld, evenals afstanden tot andere woonkernen die kleiner zijn dan één kilometer. Vervolgens wordt het inwonertal binnen iedere woonkern van een gemeente bepaald. Inwoners van een gemeente die niet in een woonkern wonen, worden aan de woonkernen van een gemeente toegedeeld naar rato van het inwonertal binnen de betreffende woonkern. Als eerste stap in de berekening wordt voor iedere woonkern in Nederland het aantal inwoners volgens een formule opgesplitst in aantallen potentiële landelijke klanten naar alle woonkernen in Nederland, met inbegrip van de woonkern zelf. Als tweede stap wordt per woonkern het aantal potentiële landelijke klanten uit alle kernen opgeteld. De landelijke centrumfunctie van een gemeente wordt verkregen door het aantal potentiële landelijke klanten van alle woonkernen binnen de gemeente te sommeren. Herindelingen Bij de berekening van het voorlopige cijfer houdt het CBS zo veel mogelijk rekening met gemeentelijke herindelingen die per 1 januari van het daaropvolgend jaar ingaan. Grenscorrecties van gemeenten zijn op dat tijdstip nog niet verwerkt.
Publicatie	Het CBS berekent een voorlopig en een definitief cijfer. Het voorlopige cijfer is gebaseerd op het aantal actieve verblijfplaatsen in de BAG per 1 september van het kalenderjaar voorafgaand aan de peildatum. Het

	definitieve cijfer is gebaseerd op het voorkomen in de BAG op peildatum afgeleid van het BAG-extract van 8 februari van het kalenderjaar van de peildatum. Kaartjes per gemeente met daarop de afgebakende woonkernen zijn bij het CBS (Hoofddirectie SER, sector Leefomgeving, team Regio en Ruimte Den Haag, info@cbs.nl) op aanvraag verkrijgbaar.
Peildatum	1 januari jaar t
Beschikbaarheid	Voorlopig: november uitkeringsjaar t-1 Definitief: mei/juni uitkeringsjaar t.
Bijzonderheden	Geen

/ D Kostenberekening

De kosten per gemeente hebben we berekend door te kijken naar de kosten die gemeenten hebben geboekt op lv3-taakvelden¹⁷ die tot een bepaald cluster worden gerekend. Op deze taakvelden boeken gemeenten echter niet alleen kosten die zij dekken met middelen vanuit de AU, maar ook kosten die zij dekken met middelen uit bepaalde IU's of DU's.

Omdat het verdeelmodel waar we naar kijken alleen middelen voor de AU verdeelt, is het van belang om ook alleen maar te kijken naar kosten die zijn gemaakt met behulp van middelen vanuit de AU. Dit betekent dat we de kosten van gemeenten waarvoor middelen vanuit IU's en DU's beschikbaar zijn gesteld, af moeten trekken van de lv3-taakvelden ('tegenboeken').

In het eerdere herijkingsonderzoek is voor 2017 en 2018 samen met BZK al gekeken naar deze lijst. De IU's en DU's die destijds zijn tegengeboekt, boeken we in dit onderzoek ook tegen. Voor de uitkeringen vanaf 2019 hebben we samen met BZK gezien welke uitkeringen logischerwijs tegengeboekt moeten worden. Voor een aantal uitkeringen is input van de begeleidingscommissie gevraagd. Onderstaand is voor de volledigheid het overzicht van tegengeboekte IU's en DU's opgenomen.

Tabel 27. Tegengeboekte IU's en DU's.

IU / DU	Naam uitkering	TV	Tegenboeken cluster
DU	O_Gezond_in_de_stad	7.1	Sociale basisvoorzieningen
DU	O_LHBT_emancipatiebeleid	6.1	Sociale basisvoorzieningen
DU	O_Asiel_partieel_effect	6.1	Sociale basisvoorzieningen
DU	O_Asiel_participatie_en_integr	6.1	Sociale basisvoorzieningen
DU	O_Pilot_weerbaar_opvoeden	6.72	Individuele voorzieningen Jeugd
DU	O_WE_CAN_Young	6.1	Sociale basisvoorzieningen
DU	O_Versnellingstraject_soc_domein	6.1	Sociale basisvoorzieningen
DU	O_Oplossing_anonieme_hulplijn	6.1	Sociale basisvoorzieningen
DU	O_Maatschappelijke_begeleiding	6.1	Sociale basisvoorzieningen
DU	O_Gezondheidsachterstanden	6.2	Sociale basisvoorzieningen
DU	O_Koploper_clientondersteuning	6.2	Sociale basisvoorzieningen
DU	O_Opvang_Sint_Maarten	6.1	Sociale basisvoorzieningen
DU	O_Pilot_opvang_asielzoekers	6.1	Sociale basisvoorzieningen
DU	O_Sociale_benadering_dementie	6.1	Sociale basisvoorzieningen
DU	O_Beschermde_wonen_en_mo	6.81	Individuele voorzieningen Wmo
DU	O_Congres_vooruit_met_de_wijk	6.1	Sociale basisvoorzieningen
DU	O_Geweld_hoort_nergens_thuis	6.81	Individuele voorzieningen Wmo
DU	O_Huishoudelijke_hulp_toelage	6.6	Individuele voorzieningen Wmo
DU	O_Pilot_participatie_zorg	6.1	Sociale basisvoorzieningen
DU	O_Programma_Sociaal_domein	6.1	Sociale basisvoorzieningen
DU	O_Seksueel_misbruik_kinderen	6.82	Individuele voorzieningen Jeugd
DU	O_Lokale_aanpak_eenzaamheid	6.1	Sociale basisvoorzieningen

¹⁷ lv3 staat voor "Informatie voor derden". De taakvelden, inclusief omschrijving, zijn te vinden op <https://findo.nl/content/taakvelden-gemeenten>

DU	O_Transformatiefonds_SD_Jeugd	6.72	Individuele voorzieningen Jeugd
IU	O_Beschermd_wonen	6.81	Individuele voorzieningen Wmo
IU	O_Voogdij_18_plus	6.72	Individuele voorzieningen jeugd
DU	O_Jeugdhulp_kinderen_AZC	6.72	Individuele voorzieningen jeugd
DU	O_Pilots_logeertzorg	6.71	Individuele voorzieningen Wmo
DU	O_Verhoging_taalniveau_statush	6.1	Sociale basisvoorzieningen
DU	O_Actieprogramma_thuislozejongeren	6.1	Sociale basisvoorzieningen
DU	O_Burgerinitiatief_Stop_Extremism	6.1	Sociale basisvoorzieningen
DU	O_Pilots_Verander_opgave_inburgering	6.1	Sociale basisvoorzieningen
DU	O_Zorgverlichter	6.1	Sociale basisvoorzieningen
DU	O_Pilots_flexibele_opvang	6.1	Sociale basisvoorzieningen
DU	O_Gezondheidsgevolgen_aardbeving	7.1	Sociale basisvoorzieningen
DU	O_Zelfstandige_woonvoorz_jongeren	6.72	Individuele voorzieningen jeugd
IU	O_Inburgering	6.1	Sociale basisvoorzieningen
DU	O_Eigen_bijdrage_Wmo	6.6	Individuele voorzieningen Wmo
DU	O_Landelijke_funcities_opvang	6.81	Individuele voorzieningen Wmo
DU	O_Brede_aanpak_dak_en_thuisloosheid	6.81	Individuele voorzieningen Wmo
DU	O_Aanpak_discriminatie	6.1	Sociale basisvoorzieningen
DU	O_Jeugd_aan_zet	6.1	Sociale basisvoorzieningen
DU	O_Uitstapprogramma_prostituees	6.81	Individuele voorzieningen Wmo
DU	O_Einde_lening_inburgeringsplicht	6.1	Sociale basisvoorzieningen
DU	O_Mantelzorgbeleid	6.1	Sociale basisvoorzieningen
DU	O_Versterken_aanbod_dementie	6.6	Individuele voorzieningen Wmo
DU	O_Personen_met_verward_gedrag	6.1	Sociale basisvoorzieningen
DU	O_Verlengde_pleegzorg_AMV's	6.72	Individuele voorzieningen jeugd
DU	O_Bed_bad_en_brood	6.1	Sociale basisvoorzieningen
DU	O_Meerkst_Oekraïne_sociaal_domein	<i>Naar rato van omvang clusters</i>	
DU	O_Versterken_sociale_basis	6.1	Sociale basisvoorzieningen

/ E Verklaringsgraad van de potentiële maatstaven

In deze bijlage zijn de resultaten van de regressieanalyse opgenomen.

- ▶ Een **blauwe markering** betekent dat de maatstaf niet vanzelf door de regressieanalyse wordt opgepikt. Dit komt doordat deze zeer waarschijnlijk alleen toevalligheden voor het betreffende jaar verklaart.
- ▶ Een **rode markering** betekent dat de maatstaf met een negatief gewicht in het model komt.
- ▶ Maatstaven die de onderliggende factor 'SES-WOA' bevatten, zijn niet beschikbaar voor het jaar 2022.

De exacte reden waarom bepaalde potentiële maatstaven niet door de regressieanalyse worden opgepikt is niet te achterhalen. Elke potentiële maatstaf wordt in samenhang met de best verklarende maatstaf uit het betreffende model gezien. Als de potentiële maatstaf in combinatie met deze best verklarende maatstaf een grote kans heeft om toevalligheden te verklaren, wordt deze niet opgenomen in het model.

De getallen die worden opgenomen in de resultaten verwijzen naar de verklaringsgraad (R^2) van het model. Dit is telkens het model met de bestaande maatstaf *huishoudens laag inkomen* (voor Jeugd en Wmo) of *omgevingsadressendichtheid x woningen* (voor Sociale Basisvoorzieningen) gecombineerd met één potentiële niet-lineaire maatstaf. Op de eerste regel is de verklaringsgraad opgenomen van alléén de bestaande maatstaf. Op de tweede regel de verklaringsgraad van de bestaande maatstaf in combinatie met de regionale centrumfunctie opgenomen. Op de eerste regel (welke alléén de bestaande maatstaf bevat) na, betreft elk percentage dus de verklaringsgraad van het model van de bestaande maatstaf en de potentieel getoetste maatstaf samen. Potentiële maatstaven waarbij in deze tabel een relatief hoge verklaringsgraad is opgenomen, zijn dus opties waarvan in een nader onderzoek verder verkend kan worden of ze in een verdeelmodel opgenomen kunnen worden (in plaats van de regionale centrumfunctie). Uiteraard moet hiervoor niet alleen naar de verklaringsgraad worden gekeken, maar ook naar andere factoren uit het afwegingskader.

Tabel 28. Verklaringsgraad van de potentiële maatstaven in combinatie met huishoudens laag inkomen voor het cluster individuele maatwerkvoorzieningen jeugd.

Individuele maatwerkvoorzieningen Jeugd	Verklaringsgraad					
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Huishoudens laag inkomen (2^e, 3^e, 4^e deciel)</i>	76%	73%	64%	66%	64%	66%
Regionale centrumfunctie	78%	74%	64%	66%	65%	68%
Bijstandsontvangers x Bijstandsontvangers	77%	75%	67%	69%	68%	72%
Bijstandsontvangers x Eenoudergezinnen	77%	75%	69%	71%	70%	75%
Bijstandsontvangers x Laag inkomen	78%	76%	69%	72%	71%	75%
Bijstandsontvangers x Laag opleidingsniveau	78%	75%	68%	70%	69%	74%
Bijstandsontvangers x Migratieachtergrond I	77%	75%	67%	70%	69%	73%
Bijstandsontvangers x Migratieachtergrond II	77%	74%	67%	69%	68%	71%
Bijstandsontvangers x SES-WOA	78%	75%	68%	70%	69%	n.v.t
Eenoudergezinnen x Eenoudergezinnen	n.v.t	74%	69%	72%	71%	76%
Eenoudergezinnen x Laag inkomen	77%	75%	71%	74%	73%	78%

Eenoudergezinnen x Laag opleidingsniveau	77%	74%	69%	73%	71%	76%
Eenoudergezinnen x Migratieachtergrond I	n.v.t	n.v.t	67%	70%	69%	73%
Eenoudergezinnen x Migratieachtergrond II	n.v.t	n.v.t	66%	68%	67%	71%
Eenoudergezinnen x SES-WOA	77%	74%	70%	73%	72%	n.v.t
Laag inkomen x Laag inkomen	77%	76%	69%	71%	69%	72%
Laag inkomen x Laag opleidingsniveau	79%	76%	68%	71%	69%	72%
Laag inkomen x Migratieachtergrond I	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	67%
Laag inkomen x Migratieachtergrond II	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	67%
Laag inkomen x SES-WOA	78%	75%	71%	74%	74%	n.v.t
Laag opleidingsniveau x Laag opleidingsniveau	78%	74%	65%	68%	67%	69%
Laag opleidingsniveau x Migratieachtergrond I	77%	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t
Laag opleidingsniveau x Migratieachtergrond II	77%	74%	65%	67%	67%	70%
Laag opleidingsniveau x SES-WOA	80%	76%	69%	72%	71%	n.v.t
Migratieachtergrond I x Migratieachtergrond I	79%	77%	69%	71%	69%	74%
Migratieachtergrond I x SES-WOA	n.v.t	n.v.t	65%	68%	67%	n.v.t
Migratieachtergrond II x Migratieachtergrond II	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t
Migratieachtergrond II x SES-WOA	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	65%	n.v.t
SES-WOA x SES-WOA	77%	n.v.t	66%	69%	68%	n.v.t

Tabel 29. Verklaringsgraad van de potentiële maatstaven in combinatie met huishoudens laag inkomen voor het cluster individuele maatwerkvoorzieningen Wmo.

Individuele maatwerkvoorzieningen Wmo	Verklaringsgraad					
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Huishoudens laag inkomen (2 ^e , 3 ^e , 4 ^e deciel)	66%	64%	56%	58%	58%	54%
Regionale centrumfunctie	67%	65%	56%	58%	59%	57%
Alleenstaanden x Alleenstaanden	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t
Alleenstaanden x Bijstandsonvangers	68%	65%	n.v.t	60%	60%	58%
Alleenstaanden x Laag inkomen	68%	n.v.t	n.v.t	59%	59%	57%
Alleenstaanden x Laag opleidingsniveau	71%	67%	n.v.t	59%	62%	61%
Alleenstaanden x Migratieachtergrond I	67%	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t
Alleenstaanden x Migratieachtergrond II	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t
Alleenstaanden x SES-WOA	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t
Bijstandsonvangers x Bijstandsonvangers	69%	66%	n.v.t	60%	60%	58%
Bijstandsonvangers x Laag inkomen	69%	66%	n.v.t	60%	59%	59%
Bijstandsonvangers x Laag opleidingsniveau	70%	67%	n.v.t	60%	61%	61%
Bijstandsonvangers x Migratieachtergrond I	68%	66%	n.v.t	60%	59%	58%
Bijstandsonvangers x Migratieachtergrond II	68%	66%	n.v.t	60%	60%	59%
Bijstandsonvangers x SES-WOA	69%	66%	n.v.t	60%	60%	n.v.t
Laag inkomen x Laag inkomen	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t
Laag inkomen x Laag opleidingsniveau	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	57%
Laag inkomen x Migratieachtergrond I	69%	65%	57%	60%	60%	59%
Laag inkomen x Migratieachtergrond II	68%	n.v.t	n.v.t	n.v.t	59%	56%
Laag inkomen x SES-WOA	68%	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t
Laag opleidingsniveau x Laag opleidingsniveau	69%	67%	n.v.t	n.v.t	61%	59%
Laag opleidingsniveau x Migratieachtergrond I	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t
Laag opleidingsniveau x Migratieachtergrond II	71%	68%	58%	60%	63%	62%
Laag opleidingsniveau x SES-WOA	69%	66%	n.v.t	n.v.t	60%	n.v.t
Migratieachtergrond I x Migratieachtergrond I	68%	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	58%
Migratieachtergrond I x SES-WOA	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t

Migratieachtergrond II x Migratieachtergrond II	68%	n.v.t	n.v.t	59%	59%	56%
Migratieachtergrond II x SES-WOA	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t
SES-WOA x SES-WOA	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t

Tabel 30. Verklaringsgraad van de potentiële maatstaven in combinatie met huishoudens laag inkomen voor het cluster sociale basisvoorzieningen.

Sociale Basisvoorzieningen	Verklaringsgraad					
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Omgevingsadressendichtheid x Woningen	42%	37%	40%	28%	29%	34%
Regionale centrumfunctie	48%	41%	43%	30%	30%	34%
Alleenstaanden x Alleenstaanden	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t
Alleenstaanden x Bijstandsontvangers	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t
Alleenstaanden x Eenoudergezinnen	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t
Alleenstaanden x Laag inkomen	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t
Alleenstaanden x Laag opleidingsniveau	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t
Alleenstaanden x Migratieachtergrond I	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t
Alleenstaanden x Migratieachtergrond II	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t
Alleenstaanden x SES-WOA	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t
Bijstandsontvangers x Bijstandsontvangers	n.v.t	n.v.t	43%	n.v.t	n.v.t	n.v.t
Bijstandsontvangers x Eenoudergezinnen	n.v.t	n.v.t	43%	30%	n.v.t	n.v.t
Bijstandsontvangers x Laag inkomen	n.v.t	n.v.t	42%	29%	n.v.t	n.v.t
Bijstandsontvangers x Laag opleidingsniveau	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t
Bijstandsontvangers x Migratieachtergrond I	n.v.t	n.v.t	43%	30%	n.v.t	n.v.t
Bijstandsontvangers x Migratieachtergrond II	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t
Bijstandsontvangers x SES-WOA	n.v.t	n.v.t	42%	29%	n.v.t	n.v.t
Eenoudergezinnen x Eenoudergezinnen	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t
Eenoudergezinnen x Laag inkomen	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t
Eenoudergezinnen x Laag opleidingsniveau	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t
Eenoudergezinnen x Migratieachtergrond I	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t
Eenoudergezinnen x Migratieachtergrond II	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t
Eenoudergezinnen x SES-WOA	n.v.t	n.v.t	n.v.t	29%	n.v.t	n.v.t
Laag inkomen x Laag inkomen	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t
Laag inkomen x Laag opleidingsniveau	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t
Laag inkomen x Migratieachtergrond I	n.v.t	n.v.t	42%	30%	n.v.t	n.v.t
Laag inkomen x Migratieachtergrond II	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t
Laag inkomen x SES-WOA	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t
Laag opleidingsniveau x Laag opleidingsniveau	43%	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t
Laag opleidingsniveau x Migratieachtergrond I	43%	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t
Laag opleidingsniveau x Migratieachtergrond II	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t
Laag opleidingsniveau x SES-WOA	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t
Migratieachtergrond I x Migratieachtergrond I	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t
Migratieachtergrond I x SES-WOA	n.v.t	n.v.t	42%	30%	n.v.t	n.v.t
Migratieachtergrond II x Migratieachtergrond II	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t
Migratieachtergrond II x SES-WOA	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t
SES-WOA x SES-WOA	n.v.t	n.v.t	n.v.t	29%	n.v.t	n.v.t

Opvallend is dat de verklaringsgraad van de best verklarende maatstaf uit het huidige model, en de combinatie daarvan met de regionale centrumfunctie) over de jaren heen af lijkt te nemen. Voor alléén de maatstaf huishoudens laag inkomen gaat het voor het cluster jeugd het bijvoorbeeld om

een daling van 76% in 2017 naar 66% in 2022 (een daling van 10%-punt). Ook de combinatie van deze maatstaf met de regionale centrumfunctie kent een daling van 10%-punt (van 78% naar 68%). Hoewel deze daling in verklaringsgraad een ondersteuning zou kunnen zijn voor de uitspraak van het ROB dat het peiljaar 2017 om verschillende redenen niet representatief is voor de latere jaren, kunnen hier geen harde conclusies aan worden verbonden. Eén van de redenen hiervoor is dat de kosten in een aantal van de onderzochte jaren vertekend zullen zijn vanwege de corona-pandemie. Daarnaast kennen alleen de kosten voor 2017 en 2018 een grote betrouwbaarheid, omdat de kosten voor latere jaren zijn verkregen door de lv3-gegevens te schonen op basis van de correcties uit 2017 en 2018. Desalniettemin is deze daling van verklaringsgraad opvallend te noemen, omdat veel van de potentiële maatstaven (in combinatie met de best verklarende maatstaf uit het huidige model) een kleinere daling in verklaringsgraad kennen tussen 2017 en 2022. Voor de potentiële maatstaf 'laag inkomen x laag inkomen' gaat het bijvoorbeeld om een daling van 77% in 2017 naar 72% in 2022, een daling van 5%-punt.

/ F Stabiliteit van de potentiële maatstaven

In onderstaande tabel is voor elk jaar het percentage gemeenten opgenomen waarvan de relatieve score op de betreffende maatstaf maximaal 2% afweek ten opzichte van het voorgaande jaar. Voor deze analyse zijn vrijwel alle gemeenten meegenomen. Een aantal gemeenten zijn buiten de analyse gelaten omdat ze niet in elk jaar bestonden (vanwege herindelingen). Door deze gemeenten niet mee te nemen, ontstaat een eerlijke vergelijking over alle jaren. Daarnaast was het niet mogelijk om gemeenten mee te nemen waarvan de scores op de onderliggende maatstaven te klein waren, vanwege onthullingsrisico. Als dit voor één jaar het geval was, is de gemeente voor de gehele analyse weggelaten. Dit gaat over relatief kleine gemeenten. Voor deze gemeenten zou een zeer kleine afwijking op de maatstaf ook direct geleid hebben tot een zeer grote variatie. Stel dat een gemeente 10 personen in de bijstand heeft, en het jaar daarna komt er één bij, dan is dat direct een variatie van 10%. Omdat dit type variaties de analyse sowieso vertekenen, is het geen probleem dat een aantal kleine gemeenten niet zijn meegenomen bij het bepalen van de stabiliteit van de maatstaven. Deze methodiek is gelijk aan de methodiek gebruikt in het herijkingsonderzoek van het verdeelmodel in het sociaal domein. Of, als gevolg van bepaalde kenmerken van een kleine gemeente, uitzonderingen op het verdeelmodel gewenst zijn voor deze kleine gemeente, zal moeten worden meegenomen in het vervolgonderzoek (zoals ook is gedaan in het laatste herijkingsonderzoek).

In onderstaande tabel is voor de volledigheid ook de stabiliteit van de bestaande maatstaven en de regionale centrumfunctie opgenomen. Hierbij zijn de potentiële maatstaven waarvan de stabiliteit van het betreffende jaar groter is dan de stabiliteit van de regionale centrumfunctie **groen** gemaakt.

Tabel 31. Stabiliteit van bestaande en potentiële maatstaven.

Maatstaven	Stabiliteit maximaal 2%				
	2018	2019	2020	2021	2022
Alleenstaanden	83%	84%	86%	76%	89%
Bijstandsontvangers	30%	34%	39%	42%	37%
Eenoudergezinnen	65%	65%	64%	64%	69%
Laag inkomen	84%	86%	80%	77%	87%
Laag opleidingsniveau	71%	63%	78%	62%	79%
Migratieachtergrond I	73%	83%	81%	87%	87%
Migratieachtergrond II	36%	47%	39%	43%	50%
SES-WOA	79%	76%	72%	77%	n.v.t
Regionale centrumfunctie	84%	78%	77%	62%	68%
Alleenstaanden x Alleenstaanden	64%	61%	66%	52%	73%
Alleenstaanden x Bijstandsontvangers	27%	26%	30%	35%	39%
Alleenstaanden x Eenoudergezinnen	53%	51%	51%	56%	59%
Alleenstaanden x Laag inkomen	68%	69%	69%	66%	76%
Alleenstaanden x Laag opleidingsniveau	60%	50%	61%	55%	67%
Alleenstaanden x Migratieachtergrond I	61%	72%	68%	66%	77%
Alleenstaanden x Migratieachtergrond II	27%	43%	32%	32%	44%
Alleenstaanden x SES-WOA	68%	55%	57%	60%	n.v.t
Bijstandsontvangers x Bijstandsontvangers	23%	19%	25%	24%	24%

Bijstandsontvangers x Eenoudergezinnen	23%	23%	21%	28%	27%
Bijstandsontvangers x Laag inkomen	29%	28%	35%	39%	28%
Bijstandsontvangers x Laag opleidingsniveau	26%	25%	33%	30%	31%
Bijstandsontvangers x Migratieachtergrond I	26%	25%	29%	32%	34%
Bijstandsontvangers x Migratieachtergrond II	19%	19%	18%	24%	22%
Bijstandsontvangers x SES-WOA	29%	29%	33%	37%	n.v.t
Eenoudergezinnen x Eenoudergezinnen	40%	44%	41%	42%	46%
Eenoudergezinnen x Laag inkomen	50%	52%	50%	46%	55%
Eenoudergezinnen x Laag opleidingsniveau	44%	41%	48%	46%	51%
Eenoudergezinnen x Migratieachtergrond I	47%	55%	44%	51%	58%
Eenoudergezinnen x Migratieachtergrond II	22%	31%	24%	29%	30%
Eenoudergezinnen x SES-WOA	47%	55%	50%	54%	n.v.t
Laag inkomen x Laag inkomen	60%	64%	61%	52%	58%
Laag inkomen x Laag opleidingsniveau	53%	53%	63%	54%	60%
Laag inkomen x Migratieachtergrond I	63%	67%	61%	64%	67%
Laag inkomen x Migratieachtergrond II	30%	41%	34%	38%	42%
Laag inkomen x SES-WOA	70%	69%	63%	61%	n.v.t
Laag opleidingsniveau x Laag opleidingsniveau	45%	43%	52%	41%	51%
Laag opleidingsniveau x Migratieachtergrond I	49%	57%	55%	51%	67%
Laag opleidingsniveau x Migratieachtergrond II	29%	33%	31%	39%	39%
Laag opleidingsniveau x SES-WOA	55%	48%	58%	53%	n.v.t
Migratieachtergrond I x Migratieachtergrond I	51%	59%	55%	63%	67%
Migratieachtergrond I x SES-WOA	59%	66%	56%	66%	n.v.t
Migratieachtergrond II x Migratieachtergrond II	20%	29%	24%	31%	31%
Migratieachtergrond II x SES-WOA	26%	39%	31%	34%	n.v.t
SES-WOA x SES-WOA	60%	57%	53%	57%	n.v.t

In het huidige verdeelmodel is het driejarig gemiddelde van de maatstaf bijstandsontvangers opgenomen, omdat deze een grotere stabiliteit vertoont. In onderstaande tabel is daarom van de driejarig gemiddelde versies van alle potentiële maatstaven die bijstandsontvangers bevatten de stabiliteit opgenomen. Omdat het om driejarige gemiddelden gaat, zijn deze gegevens logischerwijs pas beschikbaar vanaf 2019. De eerste overgang van jaren waarvan de stabiliteit kan worden bepaald is dus 2019-2020.

Tabel 32. Stabiliteit van het 3-jarig gemiddelde van de maatstaf bijstandsontvangers en van potentiële maatstaven met de factor bijstandsontvangers.

Maatstaven	Stabiliteit maximaal 2%				
	2018	2019	2020	2021	2022
Bijstandsontvangers	n.v.t	n.v.t	49%	57%	54%
Bijstandsontvangers x Laag inkomen	n.v.t	n.v.t	46%	53%	54%
Bijstandsontvangers x Eenoudergezinnen	n.v.t	n.v.t	38%	41%	42%
Bijstandsontvangers x Alleenstaanden	n.v.t	n.v.t	47%	55%	55%
Bijstandsontvangers x Bijstandsontvangers	n.v.t	n.v.t	36%	37%	38%
Bijstandsontvangers x Laag opleidingsniveau	n.v.t	n.v.t	45%	51%	48%
Bijstandsontvangers x SES-WOA	n.v.t	n.v.t	45%	54%	n.v.t
Bijstandsontvangers x Migratieachtergrond I	n.v.t	n.v.t	48%	50%	50%
Bijstandsontvangers x Migratieachtergrond II	n.v.t	n.v.t	32%	36%	35%