

Beoordelingskader voor de verdeling

Doel van het herijkingstraject is om tot een verdeling te komen die als beter wordt gezien dan de huidige. Of dit ook daadwerkelijk het geval is, wordt beoordeeld door de fondsbeheerders na advies van de stuurgroep en begeleidingscommissies en kan uiteindelijk pas plaatsvinden aan het einde van het traject. Om dit gesprek op een goede manier te voeren, is het van belang om vroeg in het traject een beoordelingskader te formuleren. Dit beoordelingskader geeft ook tijdens het onderzoek richting aan de keuzes en afwegingen.

Proces opstellen beoordelingskader en weging

Het beoordelingskader is opgesteld op basis van inbreng van diverse gremia en stakeholders. Als onderzoeksbureau heeft AEF een faciliterende rol in dit proces. Ook de weging aan het einde van het traject wordt inhoudelijk niet bepaald door AEF, maar slechts procesmatig gefaciliteerd.

Beoordelingskader

Op de volgende bladzijden staat het beoordelingskader zoals goedgekeurd door de stuurgroep. Voorafgaand aan de discussie in de stuurgroep is input opgehaald bij de stuurgroep zelf en bij de begeleidingscommissies. Verder is het concept-beoordelingskader getoetst bij de VNG bestuurlijke kopgroep en de VNG klankbordgroep sociaal domein.

Beoordelingskader voor de verdeling

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

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

De mate waarin de verdeling voldoet aan uitgangspunten van de Fvw

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

- **Kostengeoriënteerd.** De verdeling moet de noodzakelijke kosten van gemeenten reproduceren. Dit criterium is opgenomen om gemeenten in staat te stellen een gelijkwaardig voorzieningenniveau te realiseren tegen gelijke belastingdruk. Doordat uitgegaan wordt van de kosten en niet van normatieve elementen, is ook de beleidsvrijheid en autonomie van gemeenten geborgd.

Andersson Elffers Felix

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

Uitlegbaarheid

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

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

Andersson Elffers Felix

Vereenvoudiging

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

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

Betrouwbaarheid onderzoek

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

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

Ondersteunend aan transformatie

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

- **Ontschot werken, lokaal maatwerk en beweging van individuele naar collectieve of algemene voorzieningen.** Voor zover het de clusterindeling betreft, zijn deze punten nader uitgewerkt in het beoordelingskader voor de clusterindeling. Naast het effect van een clusterindeling op de besluitvorming in sommige gemeenten kan een verdeling alleen effect hebben op deze criteria als wenselijk of juist onwenselijk gedrag beloond wordt. Het belonen van onwenselijk gedrag is al uitgesloten door het criterium dat de verdeling geen negatieve prikkels mag bevatten. Voor het belonen van wenselijk gedrag lijken geen uitvoerbare mogelijkheden te zijn. De operationalisering van dit criterium kan dus volstaan met de operationalisering voor de beoordeling van de clusterindeling.

Andersson Elffers Felix

- **Mogelijkheid om specifieke middelen te volgen.** Het kan bestuurlijk wenselijk zijn om specifieke middelen te volgen. Op voorhand werden beschermd wonen, jeugd en de middelen voor de nieuwe doelgroep Participatiewet genoemd als mogelijke budgetten. De afweging hierover wordt gemaakt bij de keuze voor de clusterindeling.