

## Beoordelingskader voor de clusterindeling

Onderdeel van het traject is het opstellen van een clusterindeling. Het beoordelingskader dient om mogelijke clusterindelingen te beoordelen.

Het beoordelingskader voor de clusterindeling is gebaseerd op input van de stuurgroep. Op basis daarvan is een beoordelingskader opgesteld en voorgelegd aan de begeleidingscommissie. De voorgestelde wijzigingen vanuit de begeleidingscommissie zijn verwerkt in het voorstel voor de stuurgroep. De stuurgroep heeft hier nog enkele nuanceringen op aangebracht, en heeft het criterium om rekening te houden met de mate waarin voorzieningen individueel of collectief zijn laten vervallen. Dit leidt tot onderstaand beoordelingskader.

Onder het beoordelingskader hebben wij per criterium een korte toelichting opgenomen.

Onderwerp	Criteria
<b>Stabiele en eenduidige verdeling mogelijk</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>— Eenduidige toedeling van kosten aan clusters mogelijk</li><li>— Stabiele uitkomsten van de regressie die goed aansluiten op de kosten van gemeenten</li></ul>
<b>Voor fondsbeheerders bruikbaar</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>— Faciliteert monitoring van de verdeling</li><li>— Tegemoetkomend aan bestuurlijke wensen om deelbudgetten te volgen</li><li>— Sluit aan op een werkbare lv3-indeling</li></ul>
<b>Ondersteunend aan de uitlegbaarheid van de verdeling</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>— Herkenbaar als samenhangende taken</li><li>— De samenstelling van de clusters draagt bij aan het beperken van het aantal verdeelmaatstaven</li><li>— Beperkt aantal clusters</li><li>— Voorkomen van clusters die in financiële omvang klein zijn ten opzichte van de andere clusters</li><li>— Verband met mate van beleidsvrijheid</li></ul>
<b>Ondersteunend aan transformatie</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>— Faciliterend aan het volgen van de voortgang van de transformatie</li><li>— Faciliterend aan integraal werken tussen domeinen, een beweging naar de voorkant en preventief werken</li><li>— Toekomstbestendig</li></ul>

# Andersson Elffers Felix

## Stabiele en eenduidige verdeling mogelijk

Dit betreft technische randvoorwaarden voor een goede verdeling: een onhandig gekozen clusterindeling kan een goede analyse in de weg staan. Dit kan op twee manieren, die beide voorkomen moeten worden om tot een goede verdeling te komen. Deze zijn samengevat in twee criteria:

- **Eenduidige toedeling van kosten aan clusters mogelijk.** Voor een goede analyse van de uitgaven per cluster moeten alle kosten voor alle gemeenten eenduidig toegerekend kunnen worden aan de gekozen clusters. De clusterindeling moet dus voldoende aansluiten op de manier waarop uitgaven bij gemeenten geadministreerd worden, en bij voorkeur ook op lv3.
- **Stabiele uitkomsten van de regressie die goed aansluiten op de kosten van gemeenten.** Financieel grote communicerende vaten tussen clusters kunnen leiden tot een instabiele regressie, wat een instabiel model oplevert. Dit treedt bijvoorbeeld op als gemeenten met beleidskeuze A hoge kosten in cluster 1 hebben en lage kosten in cluster 2, en met beleidskeuze B juist een omgekeerd kostenpatroon. Dergelijke communicerende vaten moeten beperkt worden om tot een stabiele verdeling te kunnen komen.

## Voor fondsbeheerders bruikbaar

De fondsbeheerders hebben de verantwoordelijkheid voor een passende verdeling. Deze verantwoordelijkheid geldt niet alleen tijdens een herijkingsonderzoek, maar juist ook daarna. De fondsbeheerders vergelijken daarvoor jaarlijks de uitgaven en de budgetten per cluster, en onderzoeken of hier (voor groepen van gemeenten) afwijkingen in optreden. Als dit het geval is, kan dat aanleiding zijn voor een nieuw herijkingsonderzoek om de verdeling te actualiseren. Voor monitoring en onderhoud van de verdeling zijn drie criteria van belang:

- **Faciliteert monitoring van de verdeling.** Voor goed inzicht in de financiële ontwikkelingen en de achtergrond daarvan is inzicht op een kleiner niveau dan het volledige budget van het sociale domein nodig.
- **Tegemoetkomend aan bestuurlijke wensen om deelbudgetten te volgen.** Het is van belang om specifieke budgetten te kunnen volgen indien bestuurlijk gewenst. De budgetten beschermd wonen, jeugd en nieuwe doelgroep participatie zijn genoemd als budgetten die specifiek gemonitord moesten worden. Tegelijkertijd is voor beschermd wonen aangegeven dat het ook wenselijk zou zijn om deze in een geïntegreerde verdeling met begeleiding en maatschappelijke opvang op te nemen. De wenselijkheid van beide opties is bij uitstek een bestuurlijke afweging. Daarbij speelt overigens wel de vraag in hoeverre het nodig is om deze budgetten in een apart cluster onder te brengen om ze te volgen (zie ook de toelichting bij het criterium “Faciliterend aan het volgen van de voortgang van de transformatie”).
- **Sluit aan op een werkbare lv3-indeling.** Voor monitoring is ook inzicht in de uitgaven behorend bij het cluster nodig. Dat betekent dat de clusterindeling aan moet sluiten op een lv3-indeling. Als het nodig is om hiervoor de lv3-definities te wijzigen, moeten de uitvoeringskosten die dit met zich meebrengt opwegen tegen de voordelen van de betreffende clusterindeling.

## Ondersteunend aan de uitlegbaarheid van de verdeling

Een uitlegbare clusterindeling draagt bij aan de uitlegbaarheid van de verdeling als geheel. Dit geldt zowel op het niveau van de clusters zelf – die afhankelijk van de keuze meer of minder aansprekend kunnen zijn – als voor het effect dat de clusterindeling heeft op de verdeling als geheel. Daar volgt een aantal criteria uit.

# Andersson Elffers Felix

- **Herkenbaar als samenhangende taken.** Voor de uitlegbaarheid van de verdeling helpt het als de clusters intuïtief zijn. Een cluster waarin gesloten jeugdzorg gecombineerd is met beschut werk en buurthuizen, is bijvoorbeeld niet goed uitlegbaar. Samenhang in taken ondersteunt de uitlegbaarheid. Wel is gezien de gewenste integraliteit in het sociale domein minder duidelijk waar logische grenzen tussen clusters liggen.
- **De samenstelling van de clusters draagt bij aan het beperken van het aantal verdeelmaatstaven.** De clusterindeling moet een beperking van het aantal maatstaven niet in de weg staan. Daarbij moet wel opgemerkt worden dat er een verschil is tussen het aantal maatstaven in de gehele verdeling en het aantal maatstaven per cluster. In principe kan het aantal maatstaven per cluster hoger zijn dan nu, terwijl het totale aantal maatstaven kleiner is dan in de huidige verdeling. De voornaamste manier waarop de clusterindeling bij kan dragen aan een groter aantal maatstaven is als een indeling met een groot aantal zeer specifieke clusters gekozen wordt. Dit criterium overlapt dus deels met de volgende twee criteria.
- **Beperkt aantal clusters.** Dit criterium draagt bij aan een overzichtelijke verdeling en voorkomt dat kleine clusters van specifieke aard het aantal maatstaven vergroten. Het overlapt deels met het vorige en volgende criterium.
- **Voorkomen van clusters die in financiële omvang klein zijn ten opzichte van de andere clusters.** Een zeer verschillende omvang van clusters geeft in termen van maatstaven relatief veel belang aan de kleinere clusters. Maatstaven die in een klein cluster belangrijk zijn om de kosten te verklaren, kunnen in het grotere geheel een relatief klein gewicht krijgen. Dit is onwenselijk met het oog op de vereenvoudiging van de verdeling (overlap met vorige twee criteria).
- **Verband met mate van beleidsvrijheid.** Voor taken met veel beleidsvrijheid volstaat in beginsel een minder gedetailleerde verdeling. Zeker voor taken met bijzonder weinig beleidsvrijheid kan overwogen worden een apart cluster te maken, zodat de verdeling voor deze onderdelen nauw aansluit op de uitgaven. Dit criterium staat uiteraard wel op gespannen voet met de vorige drie criteria, aangezien een dergelijke werkwijze leidt tot relatief kleine clusters en specifieke maatstaven.

## Ondersteunend aan transformatie

Het is van belang dat de verdeelmodellen de transformatie niet belemmeren.

- **Faciliterend aan het volgen van de voortgang van de transformatie.** Het volgen van de transformatie zou mogelijk zijn door de clusters jaar op jaar af te zetten tegen de uitgaven die eraan gerelateerd zijn, en afwijkingen in kaart te brengen. Ook zonder te kijken naar het verdeelmodel is het echter mogelijk om de uitgaven over meerdere jaren met elkaar te vergelijken. Dit criterium roept dus de vraag op wat deze werkwijze zou toevoegen aan een vergelijking met de uitgaven uit eerdere jaren.

# Andersson Elffers Felix

- **Faciliterend aan integraal werken tussen domeinen, een beweging naar de voorkant en preventief werken.** De bedoeling van het huidige stelsel is een transformatie van de hulp en ondersteuning door integraal werken, een beweging naar de voorkant en preventief werken. Uiteraard moet de financiering deze beweging niet frustreren. Op directe wijze is dit ook niet mogelijk: de middelen zijn immers niet geoormerkt, dus gemeenten kunnen ze inzetten zoals voor hun gemeente het best passend is. In de praktijk hebben we de afgelopen jaren echter gezien dat gemeenten de omvang van hun budget als leidend zagen en daar hun beleid op aanpasten. In dat geval heeft de clusterindeling indirect invloed op het beleid. In dat geval is het dus denkbaar dat een clusterindeling de gewenste transformatie belemmert. Het is niet duidelijk of en in welke mate gemeenten dit gedrag blijven vertonen als de middelen in de algemene uitkering geland zijn en er een zekere mate van rust is over de omvang van de macrobudgetten. Voor de weging van dit criterium is het dus van belang om een inschatting te maken van de waarschijnlijkheid dat gemeenten (blijven) varen op de clusterindeling en niet op hun eigen inzichten van wat er nodig is in het sociale domein.
- **Toekomstbestendig.** Op dit moment zijn er veel discussies gaande in het sociale domein. Het is te verwachten dat een deel van deze discussies over enkele jaren afgesloten zullen zijn. Voor een toekomstbestendig model is het van belang dat de clusterindeling niet te veel is ingegeven door actuele vraagstukken.