

**Herijking  
van het  
gemeentefonds  
- sociaal domein**

***Plan van aanpak***  
*voor het onderzoek  
naar een nieuwe  
verdeling*

*Gemeenten hebben verschillende inkomstenbronnen waaruit ze hun taken financieren. Het meeste geld komt vanuit het Rijk via het gemeentefonds. De totale omvang hiervan is ruim 30 miljard euro. Dit geld wordt over gemeenten verdeeld met verdeelmodellen: het budget wordt grotendeels bepaald op basis van objectieve kenmerken van de gemeente.*

De afgelopen jaren is er in gemeenten veel veranderd. Zo heeft in 2015 de decentralisatie van taken in het sociaal domein plaatsgevonden. De verdeling van het bijbehorende budget is gebaseerd op data van vóór de decentralisatie, en sluit niet altijd goed aan bij de huidige praktijk in gemeenten. Ook inhoudelijk is er veel veranderd sinds de tijd dat de huidige verdeelmodellen zijn opgesteld. Dit hebben we eerder beschreven in 'Zoeken naar balans, een kwalitatief onderzoek naar verdeelmodellen in het sociale domein'.

Om tot betere modellen te komen, laat het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onderzoeken hoe het geld uit het gemeentefonds het beste verdeeld kan worden. Dit gebeurt door twee onderzoeksbureaus. Andersson Elffers Felix (AEF) maakt het nieuwe model voor het sociaal domein. Cebeon zal een nieuw model maken voor de overige domeinen.

In dit document beschrijven we de aanpak van AEF om het nieuwe verdeelmodel voor het sociale domein op te stellen.

## Uitgangspunten

Het spreekt voor zich dat het onderzoek technisch gedegen moet worden uitgevoerd. Daarnaast is voldoende draagvlak nodig voor de manier waarop de verdeling opgesteld wordt. De opdrachtgever heeft daarnaast aan de voorkant vier belangrijke uitgangspunten meegegeven, die we hieronder kort toelichten.

### 1. Financiële verhoudingswet

De wettelijke basis voor het verdelen van geld via het Gemeentefonds ligt in de Financiële-verhoudingswet (Fvw). Deze bevat criteria waaraan objectieve verdeelmodellen moeten voldoen. Zo moet de verdeling *kostengeoriënteerd* zijn: het verdeelmodel is gebaseerd op de kosten die elke gemeente moet maken om haar taken uit te voeren. Daarnaast moet de verdeling aan nog vier

eisen voldoen. Vaak is het niet mogelijk om helemaal aan alle eisen tegelijk te voldoen, dus moet een goede balans tussen de eisen gevonden worden (zie figuur links).

### 2. Ondersteunend aan transformatie

In 2015 zijn veel taken gedecentraliseerd: de verantwoordelijkheid ligt sinds die tijd bij gemeenten. Gemeenten zijn soms nog zoekende naar een goede manier om hun nieuwe taken te organiseren. Bijvoorbeeld de beste manier om lokaal maatwerk te leveren, of om van individuele naar collectieve voorzieningen te bewegen. Het nieuwe verdeelmodel moet de beweging faciliteren, of op zijn minst niet in de weg staan.

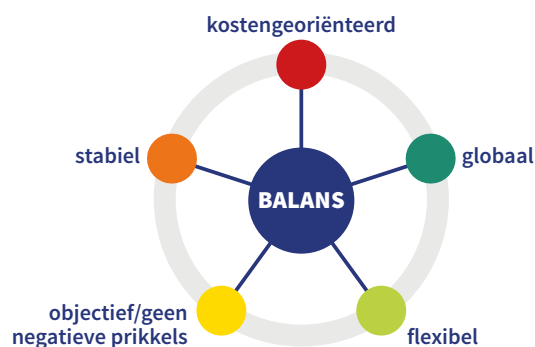
### 3. Transparantie

Zowel het proces als het resultaat moeten transparant zijn. Voor het model betekent dit dat het uitlegbaar moet zijn. Daarnaast moet het onderzoek zelf reproduceerbaar zijn. Alle onderzoeksgegevens, aannames en afwegingen zullen transparant in de eindrapportage en onderzoeksverantwoording worden opgenomen en bestuurlijk worden afgestemd. Gedurende het onderzoek halen we input op vanuit het veld en communiceren we regelmatig over wat we doen. Onderaan dit document zijn onze contactgegevens te vinden voor degenen die graag input willen leveren.

### 4. Toekomstbestendigheid

De taken en verantwoordelijkheden van gemeenten zijn constant in ontwikkeling. Het is echter niet wenselijk om het model vaak aan te passen. Het model moet dus voldoende toekomstbestendig zijn.

Verdeling van geld ligt vast in de Financiële-verhoudingswet (Fvw)



## Het onderzoek in vogelvlucht

Hieronder leggen we uit welke stappen AEF zal zetten om te komen tot een goed onderbouwd verdeelmodel.

### Beoordelingskader

Om te zorgen voor transparante afwegingen over de verdeling, stellen we aan het begin van het onderzoek samen met de stuurgroep een beoordelingskader vast. Hierin staat beschreven op basis van welke criteria de stuurgroep kan beoordelen of het nieuwe model voldoet. Criteria zijn bijvoorbeeld: is het model eenvoudig uit te leggen? Helpt het om bekende knelpunten op te lossen?

#### Mijlpalen en richtinggevende gesprekken

- Eind maart 2019: bespreken beoordelingskader voor de verdeling
- Begin juni 2019: vaststellen beoordelingskader voor de verdeling

### Taken van gemeenten in het sociale domein

De middelen in het gemeentefonds zijn bestemd voor gemeentelijke taken. We beschrijven wat de taken zijn en hoeveel beleidsvrijheid gemeenten hebben in de uitvoering ervan. Ook onderzoeken we de wisselwerking tussen taken en de (voorgenomen) wettelijke veranderingen. Op basis van de analyse kan besloten worden dat bepaalde taken niet of anders meegenomen worden.

De takenanalyse is ook input voor de clusterindeling. Het uiteindelijke verdeelmodel bestaat uit meerdere onderdelen. Per cluster van logisch met elkaar samenhangende taken maken we een apart verdeelmodel. Zo zorgen we ervoor dat taken die met elkaar te maken hebben in samenhang onderzocht worden.

#### Mijlpalen en richtinggevende gesprekken

- Begin mei 2019: vaststellen beoordelingskader clusterindeling
- Begin juni 2019: bespreken takenanalyse
- Begin juli 2019: keuze clusterindeling

### Maatstaven

Het uiteindelijke verdeelmodel bestaat uit verschillende variabelen, maatstaven genoemd. Iedere maatstaf heeft een eigen weging. De combinatie van de maatstaven en de weging bepaalt hoe het geld uit het gemeentefonds verdeeld wordt. In de eerste fase van het onderzoek analyseren we welke kenmerken onderzocht moeten worden als mogelijke maatstaf. Dit doen we met een literatuurstudie en interviews met experts uit gemeenten en wetenschap.

We onderzoeken of de voorgestelde maatstaven beschikbaar zijn en toetsen samen met de stuurgroep of ze voldoen aan criteria uit een afwegingskader.

#### Mijlpalen en richtinggevende gesprekken

- Begin mei 2019: vaststellen afwegingskader voor maatstaven
- Begin juli 2019: maatstaven set bespreken
- Midden november 2019: toets maatstaven aan afwegingskader

Een maatstaf is een kenmerk van een gemeente dat invloed heeft op de kosten die de gemeente moet maken. Bijvoorbeeld het aantal inwoners, aantal jongeren of het gemiddelde inkomen.

### Verzamelen en opschonen data

Het uiteindelijke verdeelmodel moet gebaseerd zijn op de kosten die gemeenten moeten maken. Dat betekent dat we gegevens nodig hebben over de uitgaven van gemeenten. We verzamelen data bij gemeenten over hun uitgaven in het verleden. In overleg met gemeenten en met de stuurgroep corrigeren we de uitgaven voor registratieverschillen en beleidskeuzes die niet in de analyse moeten worden meegenomen. Ook onderzoeken we hoe we regionale kosten het beste naar gemeenten kunnen toerekenen.

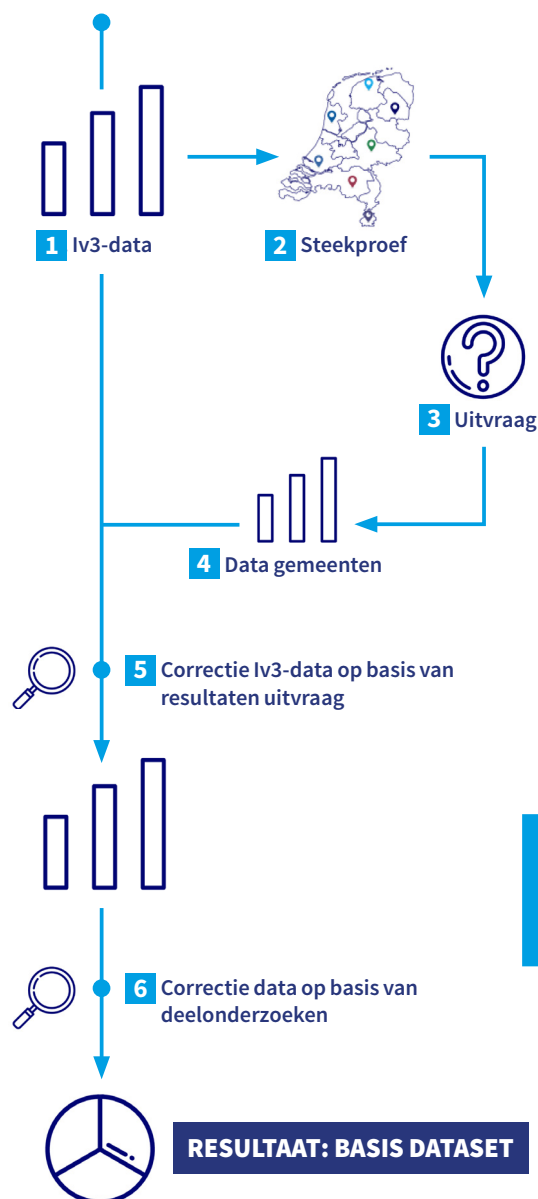
Uitgaven uit het verleden zijn niet altijd een voorspeller voor de toekomst, zeker niet als wet- en regelgeving verandert. We verwerken de verwachte effecten van veranderingen in de basisgegevens. Het gaat bijvoorbeeld om:

- het woonplaatsbeginsel in de Jeugdwet,
- de veranderingen in beschermd wonen en maatschappelijke opvang,
- veranderingen in de eigen bijdrage Wmo.

Voor participatie voorzien we op dit moment geen veranderingen die een apart deelonderzoek noodzakelijk maken.



## Het verzamelen en opschonen van data



We verzamelen de data en schonen die op. Zo kunnen we de gegevens uniformeren en eventuele boekingsfouten corrigeren. Daarnaast kunnen we inzichtelijk maken welke kosten het gevolg zijn van beleids- of organisatorische keuzes. We doen dit in zes stappen, weergegeven in de figuur hiernaast.

- 1 We halen de Iv3-data op (informatievoorziening voor derden).
- 2 We trekken een steekproef van 100 gemeenten voor nader onderzoek.
- 3 Bij deze 100 gemeenten vragen we nadere gegevens op.
- 4 Van deze gemeenten krijgen we data terug (specifieker dan Iv3-gegevens).
- 5 De uitkomsten van de uitvraag gebruiken we om de Iv3 data te corrigeren.
- 6 We corrigeren de data op basis van veranderingen in wet- en regelgeving.

Het resultaat van deze stappen is een betrouwbare dataset op basis waarvan we de verdere analyses kunnen uitvoeren.

**Mijlpalen en richtinggevende gesprekken**

- Begin mei 2019: uitvraag uitsturen naar gemeenten
- Begin juni 2019: aanlevering data door gemeenten
- Eerste helft september 2019: vaststellen basis dataset

**Wilt u als gemeente graag bijdragen aan dit onderzoek? Neem contact met ons op via de contactgegevens aan het eind van dit document.**

**Verdeelmodel opstellen en modelvalidatie**

Om het model op te stellen, maken we gebruik van een regressie-analyse. Dit is een statistische analyse om het verband tussen verschillende factoren te bepalen. In dit geval gebruiken we het om te onderzoeken welke maatstaven de kosten van een gemeente het beste verklaren.

We toetsen op verschillende manieren of het model dat uit de analyse komt goed is. Hierbij stellen we ons bijvoorbeeld de volgende vragen:

- Is het logisch dat een bepaalde maatstaf effect heeft op de kosten?
- Stel dat we bepaalde gemeenten of bepaalde maatstaven weglaten uit het model, hoe zijn de uitkomsten dan?
- Werkt het model in andere jaren even goed?

**Mijlpalen en richtinggevende gesprekken**

- Eerste helft oktober 2019: bespreken van tussenresultaten
- December 2019/januari 2020: beoordelen van de verdeling aan het beoordelingskader

**Opstellen verdeelformules**

Het Rijk beslist, met advies van de stuurgroep, over de uiteindelijke verdeling. Wij werken verschillende opties uit. Hoe ziet een meer verfijnd model eruit, met relatief veel maatstaven? Wat als we een aantal maatstaven weghalen, zodat het eenvoudiger maar ook grover wordt?

De opties leggen we voor. Op die manier kunnen zij op basis van goede informatie besluiten welke variant van de verdeling de voorkeur heeft. We onderzoeken voor de verschillende varianten het verschil tussen het oude budget van gemeenten, en het voorspelde nieuwe budget. Sommige gemeenten zullen meer geld krijgen in het nieuwe model, andere minder. Dit noemen we herverdeeffecten. Als die effecten heel groot zijn, onderzoeken we wat daar de oorzaak van is. Grote herverdeeffecten zijn ook van belang voor het ingroeipad van de verdeling: over hoeveel jaren wordt het ingevoerd?

**Mijlpalen en richtinggevende gesprekken**

- Half november 2019: varianten van het verdeelmodel
- Eind december 2019: besluit over de voorkeursvariant van de verdeling

## Planning

Hieronder vindt u een samenvatting van de belangrijkste mijlpalen en richtinggevende gesprekken.

Voor de zomer vindt de eerste besluitvorming plaats over een aantal beleidsmatige uitgangspunten, waaronder de clusterindeling en het beoordelingskader.

**MAART** • Bespreken beoordelingskader

**MEI** • Beoordelingskader clusterindeling  
• Afwegingskader en suggesties voor maatstaven  
• Uitvraag uitsturen naar gemeenten

**JUNI** • Vaststellen beoordelingskader  
• Bespreking takenanalyse  
• Aanlevering data door gemeenten

**JULI** • Weging van de opties voor de clusterindeling  
• Maatstaven set bespreken

**SEPTEMBER** • Vaststellen basis dataset

**OKTOBER** • Bespreken van tussenresultaten

**NOVEMBER** • Toets maatstaven aan afwegingskader  
• Varianten van het verdeelmodel

**DECEMBER** • Toetsen verdeling aan beoordelingskader  
• Ingroeipad bespreken  
• Besluit voorkeursvariant verdeling

## Hoe kunt u bijdragen?

Voor het onderzoek halen wij veel input op bij onder andere gemeenten, ministeries en brancheverenigingen. U kunt dus op verschillende manieren bijdragen aan het onderzoek.

### Betrouwbare gegevens

Het verdeelmodel volgt de kosten van gemeenten. Daarom doen we een onderzoek naar de financiën van ongeveer 100 gemeenten. Wilt u een van deze 100 gemeenten zijn? Geef het dan uiterlijk 15 april aan ons door, dan kijken we of we uw gemeente kunnen opnemen in de steekproef.

Het is van belang dat de steekproef alle gemeenten in Nederland op een goede manier representeert. Het is mogelijk dat uw gemeente daardoor toch niet in de steekproef komt. Ook dan zijn er manieren om bij te dragen.

### Werksessies voor inzicht in oorzaken

Op basis van de gegevens die in de uitvraag naar voren komen, zullen wij met sommige gemeenten werksessies organiseren. Dat geldt vooral voor gemeenten waarvan de data afwijken van andere gemeenten. Wilt u hieraan deelnemen, laat het ons dan weten. Dan kijken wij of dit mogelijk is.

### Suggesties voor maatstaven

We vragen in het traject input op bij verschillende partijen over mogelijke maatstaven. Heeft u zelf ideeën voor interessante maatstaven om te onderzoeken? Stuur suggesties vooral per mail aan ons toe.

### Bijeenkomsten

We lichten het onderzoek graag toe op plekken waar veel mensen samen zijn die goede input kunnen geven. Mocht u een bijeenkomst organiseren waar veel mensen input kunnen geven, laat het ons dan weten.

### Nieuwsbrief

Voor geïnteresseerden sturen we eens in de twee maanden een nieuwsbrief met een update over de voortgang en volgende stappen. Wilt u deze ook ontvangen? Meld u dan aan via het mailadres hieronder.

### Contact

Heeft u suggesties over een van deze, of andere onderwerpen? Neem dan contact met ons op via [gemeentefonds@aef.nl](mailto:gemeentefonds@aef.nl).

Andersson Elffers Felix  
Adviesbureau voor maatschappelijke vraagstukken

(030) 236 30 30  
[www.aef.nl](http://www.aef.nl)

Volg ons ook op LinkedIn