

Bundel van de Adviescommissie Controle en Financiën van 4 maart 2021

Agenda bijlagen

Agenda advies-cie CF 4-3-2021 def.doc

- 1 Opening en mededelingen, vaststellen agenda.
Behandelveorstel: Aangeven of u nog wijzigingen op de conceptagenda heeft en vaststellen agenda.
- 2 Vaststellen verslag van vorige bijeenkomst
Behandelveorstel: Aangeven of u vragen, opmerkingen of correcties heeft bij het conceptverslag (reeds rondgestuurd). Wanneer u geen vragen of opmerkingen heeft, kunt u het verslag vaststellen en zal deze worden toegevoegd aan de volgende commissie M&S.
Adviescommissie CF 28-01-2021.docx
- 3 Ingekomen en verzonden stukken
Ter kennisname:
 - Raadsbrief Stand van zaken herijking gemeentefonds + ledenbrief VNG
 - Raadsbrief Kritisch op claims van verbonden partijen
 - Presidiumflits omtrent werkwijze Procedure raadsreacties maatregelenpakketten
 - Verzoek aan (db) presidium omtrent gewijzigde planning jaarstukken 2020 (zie memo en bijlage I). Hierop is het vergaderschema aangepast.*Behandelveorstel:*
 - Reactie op de Raadsbrief Stand van zaken herijking gemeentefonds door de ambtelijke organisatie en gelegenheid tot het stellen van vragen.
 - Gewijzigde planning jaarstukken 2020: korte toelichting door ambtelijke organisatie en gelegenheid tot het stellen van vragen.
 - Is de adviescommissie akkoord op de vergadering van 29 april door te schuiven naar 27 mei i.v.m. uitgestelde publicatie jaarstukken? NB: wellicht VJN/JS omdraaien op de jaarplanning.
 - Overige stukken: ter kennisname waarbij leden van de adviescommissie kunnen aangeven of ze dit onderwerp nader willen bespreken.Raadsbrief Kritisch op claims van verbonden partijen.pdf
Raadsbrief Stand van zaken Herijking Gemeentefonds.pdf
Bijlage 1 Beknopte samenvatting Panteia.pdf
Bijlage 2 Rapport Contra-expertise Herijking Gemeentefonds.pdf
20210203_ledenbrief_start-consultatie-herijking-gemeentefonds (1).pdf
Procedure raadsreacties maatregelenpakketten corona (versie februari 2021).pdf
Memo Verzoek aan DB Presidium wijziging planning behandeling jaarstukken 2020.pdf
Vergaderschema 2021 (01032021).pdf
- 4 1e technische begrotingswijziging 2021
Behandelveorstel: toelichting door de ambtelijke organisatie en gelegenheid tot het stellen van vragen. NB: mogelijkheid tot het vooraf stellen van technische vragen voorafgaand aan de adviescommissie reeds uitgezet.
Vervolg: doorgeleiding naar commissie M&S (bsp: wellicht A-punt als er weinig opmerkingen zijn)
Achtergrond: we streven als adviescie C&F naar het beter leesbaar maken van de begrotingswijzigingen. Hoe ziet de adviescommissie (en de accountant) dit nu?
Raadsvoorstel 1e BGW 2021.pdf
Eerste BGW 2021 raad.pdf
- 5 Voorstel beter inzichtelijk maken van de investeringen in de P&C cyclus
Behandelveorstel: Presentatie door ambtelijke organisatie en de mogelijkheid tot het stellen van vragen .
Achtergrond: we streven als adviescie naar meer inzicht omtrent de investeringen, zie hiervoor de eerdere adviezen van de adviescie C&F.
Autorisatie en monitoring investeringen 4 maart 2021.pptx
- 6 Voorstel om de leesbaarheid van de (lopende) begroting te verbeteren
Behandelveorstel: Toelichting door ambtelijke organisatie en mogelijkheid tot het stellen van vragen hierover.
Achtergrond: we streven als adviescie naar een betere leesbaarheid van de begroting, zie hiervoor de eerdere adviezen van de adviescie C&F.
Memo begroting leesbaarder 18022021.docx
- 7 Aanpak voor de toekomstige opzet van de programmabegroting

8

9

10

11

Rondvraag en sluiting

AGENDA Adviescommissie Controle en Financiën

4 maart 2021 van 18.00–19.30 uur (digitaal)

Agendapunt 1 t/m 8 worden behandeld in aanwezigheid van de (medewerkers van) de afdeling Concernmanagement Financiën, Inkoop en Juridische Zaken/Concern Control, de voorzitter/secretaris van de Rekenkamer en de accountant.

Agendapunt 9 t/m 11 worden behandeld in aanwezigheid van de accountant.

(2 min)

1. a. Opening en mededelingen.
- b. Vaststellen agenda.

Behandelveorstel: Aangeven of u nog wijzigingen op de conceptagenda heeft en vaststellen agenda.

(3 min)

2. Vaststellen verslag van vorige bijeenkomst

Behandelveorstel: Aangeven of u vragen, opmerkingen of correcties heeft bij het conceptverslag (reeds rondgestuurd). Wanneer u geen vragen of opmerkingen heeft, kunt u het verslag vaststellen en zal deze worden toegevoegd aan de volgende commissie M&S.

(10 min)

3. Ingekomen en verzonden stukken.

Ter kennisname:

- Raadsbrief Stand van zaken herijking gemeentefonds + ledenbrief VNG
- Raadsbrief Kritisch op claims van verbonden partijen
- Presidiumflits omtrent werkwijze Procedure raadsreacties maatregelenpakketten
- Verzoek aan (db) presidium omtrent gewijzigde planning jaarstukken 2020 (zie memo en bijlage I). Hierop is het vergaderschema aangepast.

Behandelveorstel:

- Reactie op de Raadsbrief Stand van zaken herijking gemeentefonds door de ambtelijke organisatie en gelegenheid tot het stellen van vragen.
- Gewijzigde planning jaarstukken 2020: korte toelichting door ambtelijke organisatie en gelegenheid tot het stellen van vragen.

- Is de adviescommissie akkoord op de vergadering van 29 april door te schuiven naar 27 mei i.v.m. uitgestelde publicatie jaarstukken? *NB: wellicht VJN/JS omdraaien op de jaarplanning.*
- Overige stukken: ter kennisname waarbij leden van de adviescommissie kunnen aangeven of ze dit onderwerp nader willen bespreken.

(15 min)

4. 1^e technische begrotingswijziging 2021

Behandelveorstel: toelichting door de ambtelijke organisatie en gelegenheid tot het stellen van vragen.

NB: mogelijkheid tot het vooraf stellen van technische vragen voorafgaand aan de adviescommissie reeds uitgezet.

Vervolg: doorgeleiding naar commissie M&S (*bsp: wellicht A-punt als er weinig opmerkingen zijn*)

Achtergrond: we streven als adviescie C&F naar het beter leesbaar maken van de begrotingswijzigingen. Hoe ziet de adviescommissie (en de accountant) dit nu?

(15 min)

5. Voorstel beter inzichtelijk maken van de investeringen in de P&C cyclus

Behandelveorstel: Presentatie door ambtelijke organisatie en de mogelijkheid tot het stellen van vragen .

Achtergrond: we streven als adviescie naar meer inzicht omtrent de investeringen, zie hiervoor de eerdere adviezen van de adviescie C&F.

(15 min)

6. Voorstel om de leesbaarheid van de (lopende) begroting te verbeteren

Behandelveorstel: Toelichting door ambtelijke organisatie en mogelijkheid tot het stellen van vragen hierover.

Achtergrond: we streven als adviescie naar een betere leesbaarheid van de begroting, zie hiervoor de eerdere adviezen van de adviescie C&F.

(15 min)

7. Aanpak voor de toekomstige opzet van de programmabegroting

Behandelveorstel: Toelichting door ambtelijke organisatie en mogelijkheid tot het stellen van vragen hierover. Op 1 april zal dit onderwerp wederom op de agenda terugkomen op verzoek van het SK (voorstel 20 minuten).

(5 min)

8. Vooruitblik jaarplan 2021

Behandelveorstel: Het Jaarplan wordt elke vergadering indien nodig geactualiseerd.

Wijzigingen ten opzichte van de vorige versie zullen zichtbaar worden weergegeven.

Do. 1 april 18.00–19.30	Vergadering adviescommissie (90 minuten) – Opening, verslag en ingekomen stukken (tijd: 10 minuten) – Voortgang accountantscontrole (30 minuten) – Toekomstige begroting (20 minuten) – <i>Jaarverslag/jaarplan Rekenkamer en Concernaudit (loopt van april tot en met maart) --> verschoven naar 10 juni</i> – IT rapportage deloitte (15 minuten) --> <i>denk aan geheimhouding, kan pas weer besproken worden als we fysiek bij elkaar kunnen komen</i> – Invulling technische briefing op 8 juni (JS/VJN) i.a.m. ambtelijke organisatie – Vooruitblik volgende vergadering (tijd: 5 minuten) – Afsluiting (5 minuten)
----------------------------	--

Vraag aan ambtelijke organisatie: Welke onderwerpen van de veeglijst (zie jaarplan) kunnen aan de agenda worden toegevoegd?:

- Uitkomsten onderzoek cederen kasstromen erfpachtcontracten, adviescie 20-1-2020 (voor VJN 2021)
- Afronden onderzoek WAAVA (incl aandacht circulair op activeren/afschrijven) (bron: LTA: Q2 2021)

Vraag aan adviescie: welke andere onderwerpen kunnen aan de agenda worden toegevoegd?

NB: 5 minuten wissel pauze, zodat we het laatste deel van de vergadering gebruiken om een advies richting de commissies te formuleren dan wel met elkaar in gesprek te gaan over voorliggende onderwerpen. Voor afsluiting een korte rondvraag richting ambtelijke organisatie door de voorzitter.

(5 min)

9. Voortgang controle accountant met adviescie C&F

Behandelveorstel: toelichting door de accountant.

(3 min)

10. Wvttk

Behandelveorstel: Dit agendapunt creëert de vrije ruimte voor het behandelen van onderwerpen die niet zijn aangemeld. U kunt naar eigen inschatting onderwerpen inbrengen.

(2 min)

11. Rondvraag en sluiting.

Bijlage 1: Proces Jaarrekening 2020 en aanpassen Vergaderschema 2021 (bijlage)

De gemeentelijke organisatie bereidt momenteel de Jaarstukken 2020 voor. Een belangrijk onderdeel hiervan is de accountantscontrole op deze stukken. Met name als gevolg van de virusuitbraak Covid-19 zijn dit jaar extra inspanningen noodzakelijk voor zowel de gemeentelijke organisatie als de controle van de accountant. De accountant heeft aangegeven te koersen op het afronden van haar controle op 9 april. Aansluitend zal de organisatie de eventuele laatste correcties kunnen doorvoeren om de Jaarstukken 2020 definitief af te kunnen ronden. Bijgaande memo bevat een voorstel om de planning van de behandeling van de jaarstukken als volgt aan te passen:

- Publicatiedatum en verzending JS - 29-april
- Deadline indienen schriftelijke vragen JS - 19-mei
- Beantwoording schriftelijke vragen JS - 4-juni
- CIE M&S en S&R (Combi CIE) - 29-juni
- Raad JS (ongewijzigd) - 8-jul

Dit voorstel is verwerkt in bijgaand vergaderschema. Door de wijzigingen moeten ook een aantal andere vergaderingen verplaatst worden, te weten:

- Adviescommissie C&F: van 29 april naar 27 mei. De adviescommissie besluit zelf over haar vergaderdata, deze wijziging is dus nog onder voorbehoud maar voor de compleetheid van het vergaderschema is de datum wel alvast opgenomen.
- Technische briefing JS & VJN (a) (optie), RIB's (besloten) over raadstoets (a): van 1 juni naar 8 juni.

Voorstel: bijgaand vergaderschema conform vast te stellen.

In de loop van maart ontvangt de raad de LTA van het college. Het college zal dan ook een inschatting maken of er voldoende ruimte in het vergaderschema is om naast de behandeling van de JS en de VJN ook de onderwerpen die voor de zomer behandeld moeten worden, te behandelen. Op basis van de analyse van het college die middels een brief naar u verstuurd wordt, spreekt de griffier dan nogmaals met u over het vergaderschema in relatie tot de voorraad tot de zomer.

VERSLAG ADVIESCOMMISSIE CONTROLE EN FINANCIËN

28 januari 2021 van 18.00–19.30 uur, digitale vergadering via MS Teams



Adviescommissie: Dimitri Gilissen (voorzitter), Janneke Admiraal, Has Bakker, Cees Bos, David Bosch (tot 19.00), Henk van Deún (vanaf 19.00), Floor de Koning, Julia van Ophem (vanaf 19.00), Bert van Steeg, Tessa Sturkenboom (tot 19.00), Rick van der Zweth en Daniëlle Rijnders (commissiegriffier)

Overige deelnemers: Sebastiaan van den Boogaard (strategisch adviseur), Sandra Emsbroek (strategisch adviseur bedrijfsvoering), Gerth Molenaar (secretaris Rekenkamer), Gloria Sundermann (adviseur Financiën en Control), Paul Venhoeven (voorzitter Rekenkamer), Antoine van Vlodorp (manager Concernaudit), Edwin Westphal (concernmanager Financiën, Inkoop en Juridische zaken), Niels Fritz en Rein-Aart van Vugt (Deloitte)

Niet aanwezig: Ruurt Wiegant (commissie), Katie Zwetsloot (CFO)

1a. Opening en mededelingen

De voorzitter heet allen welkom en opent de vergadering; in het bijzonder verwelkomt hij mevrouw Emsbroek, die de ontwikkelingen rond de de Jaarrekening 2020 volgt. Er zijn berichten van verhindering volgens bovenstaand overzicht.

1b. Vaststellen agenda

De agenda wordt vastgesteld zoals opgegeven.

2. Verslag vorige vergadering (07-01-2021)

Geen opmerkingen; het verslag wordt vastgesteld.

3. Ingekomen en verzonden stukken

a. DB Presidium flits

Betreft de behandeling van de programmabegroting, ter informatie bij de stukken gevoegd. Binnenkort beslist het presidium of er bij de behandeling van P&C-stukken voortaan met spreektijden per commissie gewerkt gaat worden.

b. Raadsbrief Uitspraak hoger beroep REMU NV vs. Eneco

Omdat de inhoud van de brief financiële impact kan hebben, is deze ter informatie bij de stukken gevoegd, inclusief het Arrest van het Gerechtshof Amsterdam d.d. 08-12-2020. Desgevraagd geeft de heer Westphal aan dat de gemeente waarschijnlijk binnen twee weken beslist of zij een cassatieverzoek indient, in overleg met de provincie Utrecht.

4. Brief van de provincie Utrecht over de beoordeling van de begroting 2021

De provincie heeft de gemeente gecompimenteerd met het coronabeleid, de begroting en de inzichtelijkheid daarvan, maar wijst ook op de smalle financiële marges, maar, stelt de heer Westphal, dat speelt bij alle gemeenten. De provincie vraagt daar nadrukkelijk aandacht voor bij de rijksoverheid. De heer Van den Boogaard vult aan dat er in overleg met de raad maatwerkafspraken met de provincie zijn gemaakt.

In de brief wordt ook aandacht besteed aan de schuldquote van de gemeente. De heer Westphal licht toe dat de gemeente al enige jaren een groeiende schuldquote begroot, terwijl de realisatie juist een dalende schuldquote laat zien: de investeringsuitgaven blijven iets achter, terwijl de gemeente veel incidentele bijdragen van de rijksoverheid ontvangt, voor zaken zoals een woningbouwimpuls of moeilijk te begroten regionale afspraken.

Vorig jaar heeft Deloitte geadviseerd om een analyse te maken van de baten en lasten in de voorgaande drie jaren. **Deze wordt waarschijnlijk eind februari a.s. afgerond.** Voorts houdt de gemeente bij het aangaan van leningen rekening met onderuitputting, en wordt er gewerkt aan versterking van projectbeheersing en control, waarvoor de raad extra middelen beschikbaar heeft gesteld. Belangrijk om te vermelden is de centrale investeringsmodule waaraan nu gewerkt wordt.

De heer Van Vugt is blij met de positieve brief van de provincie, die eerdere constatering van de accountant bevestigt: de toenemende schuldquote en het beheersbaar houden van risico's – precies de onderwerpen die de Adviescommissie ook al had genoemd tijdens de zomersessie (september jl.).

De Adviescommissie wijst erop dat de investeringen (corona–steunpakketten) fors zijn opgeschaald. De heer Westphal bevestigt dit; het gaat in het bijzonder om pakket 4. In de eerste tranche werden er investeringen gedaan die al volledig waren voorbereid. De tweede tranche zal aan de orde komen bij de behandeling van de Voorjaarsnota. In de eerste tranche is snelle uitvoerbaarheid een belangrijk criterium geweest; die investeringen zijn volgens de heer Westphal niet de oorzaak van de onderuitputting.

De provincie vraagt bij de rijksoverheid aandacht voor de smalle financiële marges; hoe lopen de gesprekken daarover? De heer Westphal geeft aan dat het domein Jeugd de meeste aandacht krijgt. In gesprekken met het Kabinet in de komende weken wordt bekeken of daarin nog incidentele maatregelen kunnen worden genomen. De VNG en de G4 richten zich nu het meest op de Kabinetsformatie, want het Kabinet is immers demissionair. Voor Gemeentefinanciën wordt een aparte gesprekstafel ingericht, waaraan de gemeente Utrecht vertegenwoordigd zal zijn.

5. Board letter accountant & reactie college

Tijdens de vorige vergadering kon dit onderwerp niet behandeld worden omdat het college integrale geheimhouding had opgelegd. Deze is inmiddels opgeheven, met uitzondering van de bevindingen ten aanzien van de ICT. Deloitte heeft deze in overleg met het college in een geheime bijlage gezet. Met het college is ook afgesproken dat Deloitte er bij het opstellen van de managementletter voortaan rekening mee houdt dat deze in een openbare vergadering behandeld moet kunnen worden.

Voor de belangrijkste aandachtsgebieden en speerpunten wordt verwezen naar blz. 4 van de managementletter.

De samenwerking met de gemeentelijke organisatie tijdens de interim-controle verliep goed, meldt de heer Van Vugt, zeker gezien het feit dat er grotendeels 'op afstand' moest worden gewerkt. Overleg, ook over de moeilijke dossiers, liep goed. Vanuit de organisatie werden de accountants pro-actief van informatie voorzien.

Het is de accountant opgevallen dat er goede vorderingen worden gemaakt op de meeste bevindingen uit de interim-rapportage 2019. Er is een plan van aanpak gemaakt voor de doorontwikkeling van risicomanagement, er worden voortvarende stappen gezet bij de grondexploitaties en er wordt aandacht besteed aan het budgetrecht van de raad. De organisatie heeft de eerste stappen gezet ten aanzien van het begrotingsrecht bij (vervangings-)investeringen. Andere onderwerpen zijn nog niet opgepakt, maar dat heeft te maken met de coronamaatregelen en andere prioriteiten van de organisatie. Er is nog werk te doen, stelt de heer Van Vugt, bijvoorbeeld wat betreft de centrale kaderstelling in processen zoals subsidies, debiteuren, ondersteuning bij kredieten en projectbeheersing en zo meer.

Bij de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording worden goede vorderingen gemaakt. Op 27 januari jl. heeft de Tweede Kamer de daarmee verband houdende wetgeving niet als controversieel verklaard; dat betekent dat de wet zo goed als zeker in 2021 ingevoerd zal worden.

De Jaarrekening 2020 zal grotendeels in het teken van COVID-19 staan, verwacht de heer Van Vugt, met de TOZO-regeling als prominent onderdeel. Een arbeidsintensieve regeling, zowel voor de organisatie zelf als voor de controlerend accountant. Ook de SISA-regeling (single information, single audit) zal veel aandacht vragen. In 2019 waren er dertien SISA-regels; dit jaar zijn het er 31.

Vragen en reacties

Het is enkele leden van de Adviescommissie opgevallen dat niet alle bevindingen uit 2019 zijn afgehandeld. De heer Van Vugt bevestigt dit, maar, zo voegt hij daaraan toe, dat wordt ook niet verwacht. De accountant gaat na of de bevindingen worden (h)erkend en of er acties voor worden gepland. In het tweede halfjaar 2020 is dit voor veel bevindingen uit 2019 gebeurd, al moest er ook veel werk worden gedaan voor de bijzondere steunmaatregelen (corona). De heer Westphal vult aan dat nu de acties worden uitgevoerd die noodzakelijk zijn voor de samenstelling van de jaarrekening. Alle acties die samenhangen met kaderstelling worden gepland voor het tweede halfjaar.

Er wordt een begin gemaakt met het verbeteren van het begrotingsrecht van de raad bij investeringen, wordt opgemerkt, terwijl daar al enkele jaren om wordt gevraagd. Waarom nu

pas? Dit onderwerp lijkt steeds te worden doorgeschoven: bij de begrotingsbehandeling, omdat er er dan wordt aangegeven dat investeringen met de A-status uit de programma's volgen, maar bij de behandeling van de programma's wordt er niet over gesproken 'omdat we dat bij de begrotingsbehandeling of bij de behandeling van de kadernota al hebben gedaan.' Zodoende heeft de raad het nooit over (zeer) grote investeringen.

De heer Westphal licht toe dat er de afgelopen tijd vooral is gewerkt aan het verbeteren van de verwijzingen naar investeringen, als eerste stap. Veel méér was niet mogelijk, gezien de werkdruk. Er is toegezegd dat de investeringen inzichtelijker zullen zijn bij de behandeling van de begroting 2022. Een eerste opzet zou de heer Westphal graag in maart a.s. met de Adviescommissie willen bespreken. De Adviescommissie kan zich hierin vinden.

De heer Van der Zweth memoreert dat de accountant de Adviescommissie er wel eens op attent heeft gemaakt dat de raad maar weinig informatie krijgt over winstneming bij grondexploitaties. Hierop geeft de heer Van Vugt aan dat de accountant van plan is om daar expliciet aandacht aan te besteden in de rapportages.

6. Evaluatie Programmabegroting 2020

Het slotdebat over de programmabegroting 2020 vond plaats in december jl. De heer Van den Boogaard heeft vernomen dat de ervaringen met de 'technische avond' wisselend zijn geweest. Hij memoreert ook het grote aantal raadsragen: het waren er ongeveer 530, een flinke opgave voor de ambtelijke organisatie. De heer Van den Boogaard is benieuwd of de Adviescommissie suggesties ter verbetering/vermindering heeft. De ambtelijke organisatie signaleerde dat de algemene beschouwingen werden gemist bij het debat. De heer Westphal doet de suggestie om de technische toelichting voortaan vóór de gelegenheid tot het indienen van vragen te geven.

Vanuit de Adviescommissie wordt opgemerkt dat er wel wat 'last minute stress' was vanwege onzekerheid over de spreektijd. Er werd ook enigszins getobd met de vele verschillende onderwerpblokjes, waardoor het bijna niet mogelijk was om debat te voeren. Lastig was het dat moties en amendementen niet werden aangekondigd, waardoor er in het slotdebat alsnog veel werden ingediend. De 'technische briefing' werd op prijs gesteld; jammer dat daar maar zo weinig raadsleden aan deelnamen, mogelijk omdat deze direct na de installatie van de nieuwe burgemeester was gepland. Sommige raadsleden ontvangen de antwoorden op de technische vragen graag schriftelijk; om die reden maken zij liever gebruik van de schriftelijke vragenronde. De technische vragen waren weergegeven op een Excel-sheet, maar daar stonden de antwoorden niet bij. Het zou handig zijn als dit een volgende keer gecombineerd zou kunnen worden.

Dat de vele raadsragen de ambtelijke organisatie veel (extra) werk bezorgen wordt niet ontkend, maar, wordt gezegd, dit is het enige moment om vragen te stellen over een begroting van zo'n € 1,5 miljard.

De raadsleden moeten niet worden beperkt in het aantal vragen dat zij willen stellen, vindt de Adviescommissie, maar hun voorbereiding kan wellicht beter. Er zijn deze keer echter ook vragen gesteld die niet gesteld hadden hoeven worden als er een volledige toelichting op investeringen (pakket 4) opgenomen was geweest.

Wellicht is het een volgende keer mogelijk om de vragen niet naar fractie maar naar thema te rangschikken; mogelijk scheelt dat de ambtelijke organisatie werk. De bespreking van de motie 'Markt' verliep tamelijk rommelig.

Voor de griffie is de behandeling van de programmabegroting een omvangrijke opgave; de griffiemedewerkers denken regelmatig na over de vraag of het efficiënter en mogelijk ook minder intensief kan. Met het oog op de coronamaatregelen is de behandeling deze keer zo regulier mogelijk gehouden.

7. Vooruitblik jaarplan 2021

De heer Westphal meldt dat de ambtelijke organisatie al wat verder vooruit kijkt, bijvoorbeeld naar de begroting 2022. Er wordt in het bijzonder ingezet op verbetering van leesbaarheid en verduidelijking van investeringen. Een eerste opzet zou in de volgende vergadering voorgelegd kunnen worden. De heer Westphal zou ook graag een keer aandacht willen besteden aan de wijze van begroten voor de toekomst. Er wordt afgesproken dat dit onderwerp op de agenda van 4 maart a.s. wordt gezet. Op 4 maart a.s. krijgt de Adviescommissie ook de planning van de jaarstukken 2020 voorgelegd.

De heer Van den Boogaard wijst erop dat de ambtelijke organisatie bezig is met de behandeling van de Voorjaarsnota. Hij verwacht dat dat dit jaar weer een 'echte' nota wordt, en geen kaderbrief zoals het afgelopen jaar. De heer Bos vraagt of het mogelijk is om twee versies te krijgen, namelijk inclusief en exclusief coronamaatregelen. Doel is om een helder beeld te kunnen vormen van de financiële koers van de gemeente. De heer Van den Boogaard erkent dat een groot deel van de Voorjaarsnota over de coronamaatregelen zal gaan, want ze zijn nu eenmaal verweven met het primaire proces. Er wordt gewerkt met scenario's, die regelmatig worden geactualiseerd. De steunpakketten worden apart vermeld en verantwoord. De heer Bos stelt in dat geval prijs op een uitvoeriger toelichting, zodat de raad een beter beeld krijgt van 'going concern' en 'incidentele regelingen.' Volgens de heer Van den Boogaard gaat de tweede bestuursrapportage daar uitgebreid op in. Bij de Voorjaarsnota gaat het om de integrale afweging.

De derde technische begrotingswijziging (december 2020) werd schriftelijk afgedaan; dat was een noodoplossing. Mevrouw Rijnders wijst erop dat de eerste technische begrotingswijziging op 4 maart a.s. bij de Adviescommissie op de agenda staat. Het is gebruikelijk dat leden van de Adviescommissie haar vooraf hun vragen toesturen.

Er zijn geen vragen of opmerkingen over de jaarplanning 2021.

Schorsing

De ambtenaren verlaten de vergadering.

8. Raadstoets

Mobiliteit en Maatschappelijke Ondersteuning zijn gekozen als onderwerpen voor de raadstoets. Hiervoor zijn al vier raadsrapporteurs aangemeld, er zijn er nog twee nodig. Geïnteresseerden kunnen zich tot 1 februari a.s nog melden. In de voorgestelde aanpak (zie bijlage) kunnen allen zich vinden.

9. Voortgang controle accountant met Adviescommissie Controle & Financiën

Aan hetgeen eerder al ter sprake kwam, heeft de heer Van Vugt niets toe te voegen.

In aansluiting op de vragen van de heer Bos bij agendapunt 7 wijst de heer Van Vugt erop dat de verschillen tussen de jaarrekening en de begroting heel duidelijk moeten worden gemaakt, en dat de impact van de coronamaatregelen duidelijk moet worden. Daarmee zal een deel van de vraag van de heer Bos beantwoord worden. Wellicht helpt dat als 'doorkijkje' naar de Voorjaarsnota 2021, en kan aan de hand daarvan worden vastgesteld wat de oorzaak van de onderuitputting is, als gevolg van het feit dat ambtenaren zich met andere dan de reguliere taken moesten bezighouden.

Mevrouw Rijnders merkt op dat de IT-rapportage niet in een digitale bijeenkomst kan worden besproken. Indien nodig moet daar een aparte fysieke bijeenkomst voor worden georganiseerd – of de bespreking moet op een later moment plaatsvinden. Mevrouw Rijnders zal hierover overleggen met de voorzitter en de heer Van Vugt.

10. Rondvraag en sluiting

Er wordt geen gebruik gemaakt van de rondvraagmogelijkheid. De voorzitter sluit de vergadering.

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	S.T.M. van den Bogaard	Datum	19 januari 2021
Doorkiesnummer	14 030	Kenmerk	8462254
E-mail	sebastiaan.van.den.bogaard@utrecht.nl	Onderwerp	Kritisch op claims van verbonden partijen
Bijlage(n)	-	Beleidsveld	Financiën

Geachte leden van de raad,

In de commissie Mens en Samenleving van [1 juli 2020](#) is gesproken over de kosten voor de gemeente aan verbonden partijen. In deze commissievergadering heeft de portefeuillehouder toegezegd kritisch te blijven kijken naar claims in begrotingen van verbonden partijen en dit ook onder de aandacht te brengen van het bestuur van verbonden partijen en de gemeenteraad (20/T183). Conform de toezegging informeren wij u door middel van deze brief voor over de uitkomsten.

Verbonden partijen

Verbonden partijen zijn rechtspersonen waarmee de gemeente een bestuurlijke en financiële band heeft. De paragraaf verbonden partijen in de programmabegroting en jaarstukken geeft een overzicht van de verschillende verbonden partijen.

Kritische grondhouding ten aanzien van claims

Zoals bij u bekend is er sprake van onzekerheid rond de financiële context van gemeenten. De onvoorspelbare ontwikkeling van de coronacrisis en de economische crisis die hieruit voortvloeit vergroot deze onzekerheid nog meer. Wij hadden, en hebben, een kritische grondhouding als het gaat om claims van verbonden partijen.

Bovenstaande toezegging treft specifiek de gemeenschappelijke regelingen (GR), omdat de grootste deelnames van de gemeente Utrecht naar deze organisaties gaan. GR'en zijn ontstaan bij wet of als het gevolg van het idee dat taken slimmer en goedkoper zijn uit te voeren door ze samen met andere overheden op te pakken. GR'en staan op een zekere afstand van de overheden die erin deelnemen. De claims in de begroting van een GR kunnen leiden tot extra bijdragen van de overheden. Zoals gezegd heeft het college een kritische grondhouding op deze claims.

Twee niveaus om kritisch naar claims te kijken

Bestuurlijk zijn er twee niveaus om kritisch te kijken naar claims in begrotingen van gemeenschappelijke regelingen. Als lid van een (dagelijks of algemeen) bestuur geeft een

portefeuillehouder mede sturing aan een GR-organisatie en stelt ze de begroting vast. Daarnaast is ook de gemeenteraad in positie doordat zij haar zienswijze inbrengt bij cyclusproducten van de betreffende gemeenschappelijke regeling.

Omdat de omstandigheden verschillen van GR tot GR, verschilt ook de wijze waarop wij kritisch zijn op claims in hun begroting. Voor de gemeenschappelijke regelingen geven wij hieronder weer hoe wij de afgelopen periode onze kritisch grondhouding hebben getoond.

Recreatieschappen De Stichtse Groenlanden en het Plassenschap Loosdrecht

Het recreatieschap De Stichtse Groenlanden en het Plassenschap Loosdrecht werken op basis van gemeenschappelijke regelingen met als partners de provincies Noord-Holland en Utrecht en 10 gemeentes. De gemeente Utrecht draagt op basis van een percentage van de deelnemerskosten bij aan De Stichtse Groenlanden en met een gelimiteerd bedrag bij aan Het Plassenschap. Beide bedragen worden jaarlijks geïndexeerd.

De beide gemeenschappelijke regelingen zijn deelnemer in de gemeenschappelijke regeling van de uitvoeringsorganisatie, recreatie Midden-Nederland (RMN). Door de besturen van Plassenschap Loosdrecht en van het Recreatieschap De Stichtse Groenlanden is geconstateerd dat de organisatie met drie gemeenschappelijke regelingen op de huidige wijze niet efficiënt is. De uitvoeringsorganisatie is klein en dat heeft relatief hoge overheadkosten tot gevolg, zie ook de Raadsbrief "Transitie recreatieschappen en RMN" van [15 september jl.](#) Op basis van deze gedeelde conclusies is door de beide besturen een aantal 'richtinggevende uitspraken' opgesteld om de aansturing en de uitvoering anders te organiseren. Deze uitspraken zijn inmiddels door de recreatieschappen, met verzoek om te reageren, aan u voorgelegd. De transitie heeft als doelen een vereenvoudiging van de organisatievorm van het collectief, een heldere relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer van de uitvoering, een doelmatige uitvoering en op wat langere termijn: een positieve begrotingsontwikkeling door verbetering op de drie genoemde aspecten.

Zoals in het [raadsvoorstel](#) Zienswijzen recreatieschappen begroting en kadernota 2022 (kenmerk 7169912) is de kadernota van Het Plassenschap Loosdrecht en de ontwerpuitgangspunten begroting 2022 van het Recreatieschap De Stichtse Groenlanden, als gevolg van de transitie, beleidsarm geformuleerd. Vanuit een kritische grondhouding heeft u in de zienswijze aangedrongen op het opnemen van een bedrag voor bovengenoemde transitie, in plaats van deze als PM post op te nemen. De recreatieschappen hebben daarop aangegeven dat zij helaas niet in staat zijn om de kosten van de transitie te ramen en een vast bedrag daarvoor aan te geven. Wij stellen u voor om nu de recreatieschappen op te dragen om eventuele transitiekosten in hun begrotingen zelf op te vangen in plaats van met een toekomstige begrotingswijziging als claim naar de deelnemende gemeente en provincies neer te gaan leggen.

Belastingssamenwerking gemeenten en hoogheemraadschap Utrecht (BghU)

De BghU volgt voor de begrotingscyclus de bepalingen uit de Gemeenschappelijke Regeling BghU. Het bestuur BghU stelt jaarlijks een (concept)begroting vast inclusief een meerjarenbegroting die aan de gemeenteraad voor zienswijze wordt aangeboden. Eventuele begrotingswijzigingen worden ook aan de gemeenteraad voor een zienswijze aangeboden. De jaarrekening wordt na vaststelling door het bestuur met de gemeenteraad gedeeld.

De BghU is een uitvoeringsorganisatie met een hoge mate van cyclische, gestandaardiseerde processen. De BghU werkt aan het verder verbeteren van de efficiency van deze processen, onder meer door inzet van software en het combineren van processen.

Door onze kritische grondhouding laat de begroting van de BghU een stabiel meerjarig beeld zien dat is gericht op de continuïteit van de organisatie. De meerjarenbegroting 2021-2024, waarover u in [april 2020](#) een zienswijze heeft vastgesteld, past binnen de kaders die door de gemeente Utrecht zijn gesteld.

Regionale Uitvoeringsdienst

De Regionale Uitvoeringsdienst Utrecht (RUD) is een wettelijk verplicht samenwerkingsverband (op basis van een gemeenschappelijke regeling) tussen 11 gemeenten en de provincie. De RUD voert de basistaken milieu uit voor deze organisaties en werkt met een hybride systeem van outputfinanciering op basis van een jaarlijks uitvoeringsprogramma (DVO) en een vaste kosten regeling.

Jaarlijks wordt er een programmabegroting en een kadernota opgesteld, waarover de gemeenten hun zienswijzen kunnen geven. De kadernota biedt een beleidsmatig kader voor de daaropvolgende jaren. Door middel van bestuursrapportages wordt het gemeentebestuur geïnformeerd over de financiële stand van zaken. In het algemeen bestuur van de RUD wordt door de bestuurlijke eigenaren toezicht gehouden op de bedrijfsvoering.

Onze kritische grondhouding komt tot uiting bij bijvoorbeeld de recente gemeentelijke reactie/zienswijze op de eerste bestuursrapportage 2020 en de eerste begrotingswijziging 2020 waarbij wij de RUD Utrecht hebben verzocht:

- maatregelen te nemen om de voorraad door te schuiven werk (vanwege de coronamaatregelen) zo beperkt mogelijk te houden;
- bij controles voorrang te geven aan bedrijven met een groot milieurisico;
- de afname van de algemene reserves te beperken door optimaal gebruik te maken van de besparingsmogelijkheden binnen de RUD Utrecht.

Veiligheidsregio Utrecht

De Veiligheidsregio Utrecht (VRU) volgt voor de begrotingscyclus de bepalingen uit de Gemeenschappelijke Regeling Veiligheidsregio VRU.

De VRU overhandigt jaarlijks een kadernota en een programmabegroting aan de deelnemende gemeenten. De gemeenten worden vervolgens in de gelegenheid gesteld om hun zienswijzen naar voren te brengen. De zienswijzen worden betrokken bij het opstellen van de programmabegroting. De programmabegroting wordt in het voorjaar van het voorgaande jaar opgesteld. Voordat het bestuur de programmabegroting 2022 definitief vaststelt, wordt deze eveneens voor zienswijzen aan de gemeenten aangeboden. De gemeenten hebben op deze manier twee gelegenheden om invloed uit te oefenen op de programmabegroting van de VRU (zienswijze op kadernota en zienswijze op programmabegroting).

De kritische grondhouding van de gemeente Utrecht is bij de VRU bekend. De VRU heeft daarom in de kadernota 2022 aangegeven zich te realiseren dat de gemeentefinanciën onder druk staan en binnen de bestuurlijk vastgestelde kaders actief te zoeken naar mogelijkheden om de gemeentelijke bijdrage de komende jaren te beperken. De VRU heeft bijvoorbeeld aangegeven:

- in de huidige beleidsperiode (tot en met 2023) geen bijdrage te vragen voor nieuw beleid, maar in plaats daarvan structurele kosten voor nieuwe beleid te dekken uit besparingen door steeds efficiënter te gaan werken en bestaand beleid te heroverwegen (nieuw voor oud);
- schommelingen in de gemeentelijke bijdrage zoveel mogelijk te voorkomen door het inzetten van egalisatiereserves.

GGD regio Utrecht

De GGD regio Utrecht (GGDrU) volgt voor de begrotingscyclus de bepalingen uit de Gemeenschappelijke Regeling GGDrU: jaarlijks legt de GGDrU een kaderbrief en een conceptbegroting voor zienswijze voor aan de raden van de 26 deelnemende gemeenten, indien van toepassing ook de begrotingswijzigingen. Het Algemeen Bestuur van de GGDrU stelt de begrotingen en jaarrekeningen vast.

De coronabestrijding trekt een zware wissel op de GGDrU. De (meer)kosten van de coronabestrijding zijn voor rekening van het Rijk en hebben geen effect op gemeentebijdragen. Waar mogelijk probeert de GGDrU het reguliere werk zo goed als mogelijk in uitvoering te houden. Of dat geheel zal lukken zal ook afhangen van maatregelen en van de effecten van de epidemie, zoals bijvoorbeeld de behoefte aan reizigersvaccinatie. Dat is op dit moment niet goed te voorspellen.

Onze kritische grondhouding is zichtbaar in het feit dat recent op uitdrukkelijk verzoek van Utrecht een scheiding is aangebracht in jeugdgezondheidszorg taken (JGZ-taken) en overige taken, zowel financieel als inhoudelijk. Reden is dat Utrecht geen JGZ afneemt. Geregeld is dat Utrecht gevrijwaard blijft van kosten of aanspraken op deze taak. Hiermee heeft een forse inperking van het risico plaatsgevonden voor de gemeente Utrecht.

Ambtelijk wordt de doelmatigheid en kostenefficiëntie strak gevolgd en voortdurend kritisch bevraagd. Een recente discussie over bezuinigingen op de bijdrage van gemeenten aan de GGDrU heeft geleid tot het voorstel van de directie en het Dagelijks Bestuur aan het Algemeen Bestuur om de GGDrU geen taakstelling op te leggen.

Afval Verwerking Utrecht

De Gemeenschappelijke Regeling Afvalverwijdering Utrecht (AVU) volgt voor de begrotingscyclus de bepalingen uit de Gemeenschappelijke Regeling. Jaarlijks legt de AVU een conceptbegroting voor zienswijze voor aan de raden van de 26 deelnemende gemeenten, indien van toepassing ook de begrotingswijzigingen. Het Algemeen Bestuur van de AVU stelt de begrotingen en jaarrekeningen vast.

Het grootste deel van de begroting van de AVU bestaat uit de aangeboden hoeveelheid afval per gemeente maal een tarief per ton. Het AVU-bureau zelf is beperkt qua omvang (+/- 2 fte en incidenteel beperkte inhuur). Kostenbeperkingen aan de AVU liggen vooral in het beperken van (grof)restafval.

Het Utrechts Archief (HUA)

Het Utrechts Archief (HUA) werkt op basis van een gemeenschappelijke regeling met als partners het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen, de provincie Utrecht en de gemeente Utrecht. Eenmaal per vier jaar wordt een vierjarig beleidsplan en een meerjarenbegroting opgesteld en jaarlijks een programmabegroting. HUA ontvangt een lump sum financiering, die ieder jaar geïndexeerd wordt.

Burgemeester en wethouders

Datum 19 januari 2021
Ons kenmerk 8462254

De kritische houding van de gemeente Utrecht is onder andere tot uiting gekomen in de recente herijking van de bestemmingsreserves. Het bestuur heeft besloten om de incidentele middelen die daardoor vrij zijn gevallen in te zetten voor de digitale ontwikkelingen, zodat de partners minder aan deze nieuwe taken hebben hoeven bij dragen. Verder is er aangedrongen op een verbetering van de meetbaarheid van de effectindicatoren en de bijbehorende doelstellingen. Hierdoor hebben deelnemende partijen een beter zicht op de resultaten van HUA en de besteding van de budgetten.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	J.M.W. Koolenbrander	Datum	4 februari 2021
Doorkiesnummer	030 - 28 61619	Kenmerk	8528353
E-mail	a.koolenbrander@utrecht.nl	Onderwerp	Stand van zaken herijking gemeentefonds
Bijlage(n)	2	Beleidsveld	Financiën

Geachte leden van de raad,

Zoals u weet loopt sinds 2019 het traject van de herijking van het gemeentefonds (BZK en Financiën) met als doel een nieuwe geactualiseerde en verbeterde verdeling van het gemeentefonds te bewerkstelligen. De bedoelde afronding vóór de zomer van 2020 heeft om verschillende redenen vertraging opgelopen. Gelet op de druk op de gemeentefinanciën door onder andere knelpunten in het sociale domein en de opschalingskorting, vinden wij net als de andere gemeenten dat eerst het gemeentefonds moet worden vergroot, voordat herverdeling aan de orde kan zijn. De VNG draagt dit standpunt krachtig uit. Al vóór het aftreden van het kabinet is daarom door BZK besloten de definitieve besluitvorming over de nieuwe verdeling aan een nieuw kabinet te laten. De extra tijd die hiermee ontstaat wordt benut om de Raad voor het openbaar bestuur (ROB) om advies te vragen over het nieuwe verdeelmodel. Deze adviesaanvraag is op 2 februari [gepubliceerd](#). Na dit advies zal het (aangepaste) voorstel – vermoedelijk in de tweede helft van maart – ter consultatie aan de VNG worden voorgelegd. Indien een nieuw kabinet besluit tot invoering over te gaan, zal de nieuwe verdeling op zijn vroegst per 1 januari 2023 van kracht worden.

Wij hebben u tot nu toe in cyclusdocumenten geïnformeerd over de stand van zaken en de voortgang van de herijking, het meest recent bij de Programmabegroting 2021. Het financiële risico dat de herijking van het gemeentefonds met zich meebrengt is verwerkt in het risicomodel.

Inzet G4 tot nu toe

Vanuit de G4 is het proces van de herijking nauwlettend gevolgd, omdat de G4 met hun vaste bedragen een bijzondere positie hebben in het verdeelmodel. Bij de start van het proces, in december 2019, hebben de colleges van de G4 gezamenlijk hun standpunt gedeeld met de fondsbeheerders. De G4 zijn uiteraard voorstander van een verdeelmodel dat middelen op basis van objectieve maatstaven verdeelt, maar de ervaring leert dat het de vraag is of alle extra uitgaven van de G4 kunnen worden geobjectiveerd. Daarnaast is gewezen op het feit dat tegenover onze hogere inkomsten ook (fors) hogere uitgaven staan. Hier dient de nieuwe verdeling rekening mee te houden.

Deze lijn hebben wij in een brief naar aanleiding van het AO Financiële verhoudingen op 2 juli 2020 nogmaals onder de aandacht gebracht van de fondsbeheerders. Daarin hebben wij ook onze verwachting verduidelijkt dat het gemeentefonds integraal wordt herijkt, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke kenmerken en problematiek van onze steden. Wij benadrukten in deze brief dat een grotere omvang van het gemeentefonds daarbij noodzakelijk is, omdat verdelen van schaarste de invoering van een nieuwe verdeling zal belemmeren.

Datum 4 februari 2021
Ons kenmerk 8528353

Het onderzoek naar een nieuwe verdeling van het Gemeentefonds heeft in hoofdlijn plaatsgevonden langs twee sporen: sociaal domein en klassiek domein. Daarnaast is in de adviesaanvraag te lezen hoe de fondsbeheerders met de eigen inkomsten en de invoering willen omgaan. Het onderzoek naar de nieuwe verdeling van het sociaal domein is begin 2020 afgerond. De fondsbeheerders constateerden toen dat voor het nieuwe verdeelmodel voor het klassiek domein nader onderzoek noodzakelijk was. Er zijn destijds herverdeeleeffecten voor het sociaal domein gepubliceerd, maar niet voor de verdeling als geheel.

In september 2020 is het onderzoek naar de verdeling voor het klassiek domein afgerond. De Minister heeft beide modellen op [7 december 2020](#) met de Tweede Kamer gedeeld. De gehanteerde aanpak in het klassieke domein riep bij de G4 vragen op, voornamelijk over de wijze waarop met het vaste bedrag en de eigen inkomsten wordt omgegaan. Op deze punten hebben de fondsbeheerders keuzes gemaakt die invloed hebben op de verdeling, maar geen expliciete uitkomst zijn van het onderzoek. In november 2020 hebben de G4 wethouders Financiën deze punten en vragen over de onderbouwing van de objectivering van de specifieke vaste bedragen besproken met de minister van BZK. Daarbij hebben zij afgesproken, dat deze vragen en keuzes worden meegenomen in de adviesaanvraag aan de ROB. Tegelijkertijd heeft de G4 aan onderzoeksbureau Panteia een second opinion gevraagd op de gehanteerde methoden en gemaakte keuzes. Het onderzoeksrapport en een beknopte samenvatting zijn als bijlagen bij deze brief opgenomen.

Adviesaanvraag ROB en herverdeeleeffecten

Aan de ROB is gevraagd om de nieuwe verdeelmodellen te beoordelen. Conform de gemaakte afspraken zijn de vragen van de G4 hierin goed opgenomen. De ROB neemt deze vragen dus mee in haar beoordeling. Uiteraard deelt de G4 het onderzoeksrapport met de ROB als de achtergrond bij onze vragen.

Bij de adviesaanvraag zijn ook de voorlopige herverdeeleeffecten van de beoogde nieuwe verdeling voor alle gemeenten opgenomen. Op dit moment is het voorlopige beeld voor de G4 als volgt:

Gemeente	Bedrag in miljoenen euro's	Bedrag per inwoner in euro's
Amsterdam	-41	-49
Rotterdam	-42	-66
Den Haag	-60	-115
Utrecht	+1	+4
G4 totaal	-142	-61

Dit zijn voorlopige herverdeeleeffecten, op basis van data uit 2017. Het advies van de ROB kan voor de fondsbeheerders aanleiding zijn om andere keuzes te maken. Ook wijzigen de herverdeeleeffecten als de gebruikte data wordt geactualiseerd. Gelet op de stand van zaken zijn conclusies voor de gevolgen voor de Utrechtse begroting op dit moment voorbarig.

Vervolg

Na publicatie van het ROB-advies stellen de fondsbeheerders een definitief verdeelvoorstel op. Dit voorstel biedt BZK vervolgens – vermoedelijk in maart 2021 – ter consultatie aan de VNG aan. De uitkomsten hiervan zijn onderdeel van de formatie van een nieuw kabinet – samen met de uitdrukkelijke wens van gemeenten voor voldoende middelen voor de uitvoering van onze taken en het wegnemen van de bestaande tekorten in het sociaal domein. Vanzelfsprekend informeren wij u opnieuw indien daartoe aanleiding is.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,

Bijlage 1 bij raadsbrief Stand van zaken herijking gemeentefonds (8528252)

Beknopte samenvatting contraexpertise Panteia nieuw verdeelmodel gemeentefonds

Inleiding

Aan de orde komen:

- de werking van het verdeelmodel van het gemeentefonds in het algemeen
- de aanleiding voor de “herijking” van de verdeling
- de kritiek van Panteia op de onderzoeksmethode van het nieuwe verdeelmodel

Werking van het verdeelmodel

Het gemeentefonds is jaarlijks circa €31 miljard groot. Wat gemeenten individueel ontvangen wordt bepaald door het verdeelmodel. Het verdeelmodel bestaat uit *drie componenten*:

Component	Doel van de component	Toelichting
Kostenmodel sociaal domein	Globale vergoeding van kosten die samenhangen met kenmerken van het sociaal domein	Het gemeentefonds is vrij besteedbaar. Gemeenten mogen daarom meer of minder uitgeven dan deze component.
Kostenmodel klassiek domein	Idem, bij het klassiek domein	Idem, bij het klassiek domein
Inkomstenmodel	Globale aftrek vanwege eigen inkomsten op grond van de “inkomstencapaciteit”	Dit wordt de verevening van inkomsten genoemd. In het huidige stelsel worden alleen verschillen in OZB capaciteit (deels) verevend. In het nieuwe model worden ook de <i>overige eigen inkomsten</i> (OEM) verevend.

De uitkering aan de gemeenten is de uitkomst van het kostenmodel van het sociaal domein plus de uitkomst van het kostenmodel van het klassiek domein, *min* de uitkomst van het inkomstenmodel. Het voorgestelde model bevat voor alle drie componenten een nieuwe versie.

Aanleiding voor een nieuw verdeelmodel

De decentralisaties in het sociaal domein van 2015 hebben taken en kosten gemeenten sterk veranderd. Er bestaat een redelijk brede consensus over de noodzaak van een aanpassing van het verdeelmodel aan die verandering. Verder wil men het verdeelmodel voor het sociaal domein van vóór de decentralisaties vereenvoudigen.

Bij het klassiek domein gaat het vooral om vereenvoudiging en actualisering. Een specifiek punt is dat men de G4-bedragen in het reguliere model wil integreren. Het reguliere model moet dus ook de grootstedelijke problematiek afdekken.

Bij het inkomstenmodel ten slotte gaat het om actualisering en uitbreiding. Het onderdeel dat de OZB verevent is sinds 1997 onvoldoende aangepast aan de ontwikkeling van WOZ-waarden en OZB-tarieven en is daarom aan actualisatie toe. Bovendien wil men de overige eigen middelen (OEM) ook verevenen.

Opmerkingen Panteia op de onderzoeksmethode van het nieuwe verdeelmodel

Invloed van grootstedelijke problemen op kosten niet onderzocht

De noodzaak van de G4-bedragen is volgens Panteia niet onderzocht. Het onderzoek van BZK gaat er namelijk van uit dat het vaste bedrag van de G4 'extra inkomsten' zijn, en behandelt ze op dezelfde wijze als extra inkomsten uit het grondbedrijf. Bij verdeelonderzoeken behoort juist wel rekening te worden gehouden met extra uitgaven door extra kosten, maar niet met extra uitgaven door hogere inkomsten. Het gevolg is dat de (extra) grootstedelijke kosten van de G4 niet meer gehonoreerd worden. Er is uiteraard een verband tussen het vast bedrag van de G4 in het gemeentefonds en onze hogere uitgaven, omdat we door grootstedelijke problematiek hogere uitgaven hebben. In het onderzoek van de fondsbeheerders wordt het verband echter omgedraaid, en wordt geconcludeerd dat we meer uitgeven, omdat we meer krijgen. Deze aanpak betekent dat in het onderzoek verder ook geen poging wordt gedaan de G4-bedragen te verklaren uit grootstedelijk omstandigheden.

Bij de gekozen aanpak in het nieuwe onderzoek is ook geen poging gedaan de G4-bedragen te verklaren uit grootstedelijk omstandigheden. In het rapport over het klassiek domein (van bureau Cebeon) wordt dat ook erkend: *"Dit (onderzoek) biedt op zichzelf niet voldoende houvast voor de beoordeling van de noodzaak en omvang van (de G4) hogere feitelijke netto lasten. Hiervoor zou nader onderzoek nodig zijn naar de achtergronden van de netto lasten van de G4 in relatie tot hun takenpakket en de verschillen ten opzichte van andere grote gemeenten."* In gewoon Nederlands: de noodzaak van de G4-bedragen is niet onderzocht.

Inkomsten worden "over-verevend"

In het onderzoek worden de kosten van de gemeenten niet alleen verklaard met verdeelmaatstaven, maar ook met de feitelijke omvang van de eigen middelen. De gedachte is dat gemeenten met veel eigen middelen extra uitgaven kunnen doen, en dat daarvoor het kostenmodel moet worden gecorrigeerd. De redenering daarbij is als volgt:

- Gemeenten verhogen hun OZB of inkomsten uit andere eigen middelen. Dit is een eigen keus van de individuele gemeente.
- De hogere inkomsten leiden tot extra uitgaven.
- Statistische analyse van de uitgaven werkt door in de financiële gewichten van de verdeelmaatstaven waar die gemeenten-met-veel-eigen-middelen goed op scoren.

Het onderzoek wil voorkomen dat gemeenten extra geld uit het gemeentefonds krijgen omdat ze nu extra eigen middelen hebben. Daarom kijken ze alleen naar de uitgaven die de gemeenten níét met eigen middelen bekostigen – dus alleen naar de uitgaven die de gemeenten met het huidige gemeentefonds betalen. Deze aanpak leidt tot een zekere mate van verevening van inkomsten in het kostenmodel, terwijl de verevening van inkomsten ook al in het inkomstenmodel geschiedt. De eigen middelen wordt dus op twee plekken in het verdeelmodel (deels) verevend. Panteia noemt dit "over-verevening".

Overige opmerkingen

Andere punten die Panteia noemt:

- In de steekproef zijn grote gemeenten oververtegenwoordigd. Het gevolg kan zijn dat de kostenstructuur van kleine gemeenten niet goed uit de verf komt.
- Vooraf is aan de onderzoekers een aantal beperkingen opgelegd: Twee ervan kunnen slecht uit pakken voor grote gemeenten:
 - Maatstaven in het kostenmodel mogen geen negatieve waarde hebben. Reden is dat het lastig uit te leggen is dat een gemeente *hoger* scoort op een maatstaf (bijvoorbeeld “inwoners”) en dan *minder* uitkering ontvangt.
 - Ten tweede is gekozen voor zogenaamde “lineaire” maatstaven.Beide methodische beperkingen kunnen ertoe leiden dat probleemcumulatie in grote steden onvoldoende in het model worden verwerkt.
- Tot slot is er het zgn. kip-ei-probleem. De vraag is: bepalen de inkomsten de uitgaven of bepalen de uitgaven de inkomsten? Uit het voorgaande bleek dat bij de statistische analyse wel rekening worden gehouden met de invloed van een deel van het gemeentefonds, namelijk de G4-bedragen. Ook is de invloed van de eigen middelen op de uitgaven onderzocht. De omgekeerde relatie is echter niet onderzocht: bepaalde kosten (en daarmee uitgaven) kunnen gemeenten nopen tot inkomstenverhoging.



Panteia

Research to Progress

Research voor Beleid | EIM | NEA | IOO | Stratus | IPM

Onderzoek herijking verdeelmodel gemeentefonds

Een contra-expertise

Zoetermeer, 21 januari 2021

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Panteia. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Panteia. Panteia aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

The responsibility for the contents of this report lies with Panteia. Quoting numbers or text in papers, essays and books is permitted only when the source is clearly mentioned. No part of this publication may be copied and/or published in any form or by any means, or stored in a retrieval system, without the prior written permission of Panteia. Panteia does not accept responsibility for printing errors and/or other imperfections.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
2	Meetpunt 1: doelstelling	7
2.1	Aanleiding voor herijking verdeelmodel	7
2.2	Doel van de herijking	7
2.3	Conclusie ten aanzien van het aspect doelstelling	9
3	Meetpunt 2: Uitgangspunten	10
3.1	Uitgangspunten	10
3.2	Keuze maatstaven	12
3.3	Conclusies ten aanzien van het aspect uitgangspunten	13
4	Meetpunt 3: Onderzoeksaanpak	15
4.1	Keuze voor lineaire regressie	15
4.2	Opbouw regressie	16
4.3	Steekproef	18
4.4	Schalen van kosten en maatstaven	19
4.5	Omgang met negatieve gewichten	20
4.6	Conclusies ten aanzien van de methode	22
5	In het bijzonder: Aanpak kip-ei probleem	23
5.1	Endogene factoren	23
5.2	Algemene eigen middelen	24
5.3	Specifieke Vaste Bedragen	27
5.4	Stap van verklaringsmodel naar verdeelmodel	28
5.5	Conclusies ten aanzien van de aanpak van het kip-eiprobleem	28
6	Meetpunten 4, 5 en 6: Betrouwbaarheid, validiteit, transparantie/ reproduceerbaarheid	31
6.1	Betrouwbaarheid	31
6.2	Validiteit	31
6.3	Reproduceerbaarheid, transparantie en onderhoudbaarheid	33
6.4	Conclusies ten aanzien van betrouwbaarheid, validiteit, transparantie en reproduceerbaarheid	34
7	Conclusies	37
7.1	Inleiding	37
7.2	Plussen en minnen van de herijking	38
7.3	Slotconclusie	40
	Bijlagen	41
Bijlage 1	Reactie van AEF en Cebeon op de contra-expertise	41
Bijlage 2	Visie Panteia op de reactie van AEF en Cebeon	45



1 Inleiding

Gemeenten vervullen een belangrijke rol in de uitvoering van overheidstaken. Het takenpakket van gemeenten is omvangrijk en omvat terreinen als bestuur en burgerzaken, infrastructuur, onderwijs, openbare orde en veiligheid, sport, cultuur en recreatie, jeugd, Wmo en participatie. De rol van gemeenten is de afgelopen decennia sterk veranderd, onder andere door decentralisatie van overheidstaken.

Gemeenten bekostigen hun activiteiten deels met eigen middelen, die zij verkrijgen uit gemeentelijke belastingen en heffingen, leges en andere bronnen van inkomsten. De bekostiging van gemeentelijke taken is echter voor een groot deel afhankelijk van inkomsten uit het gemeentefonds. Via het gemeentefonds verdeelt het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) ca. 30 miljard euro over alle gemeenten in Nederland.

Als de totale omvang van het gemeentefonds is vastgesteld, dient de vraag te worden beantwoord hoe dit bedrag over de gemeenten verdeeld wordt. Het ministerie hanteert hiervoor verdeelmodellen. Daarmee wordt aan de hand van structuurkenmerken van een gemeente (bijvoorbeeld oppervlakte of aantal inwoners) bepaald welke bijdrage een gemeente uit het gemeentefonds ontvangt.

Het is een algemeen aanvaarde opvatting dat door verandering van het takenpakket van gemeenten, onder andere als gevolg van decentralisatie, de bestaande verdeelmodellen niet goed meer aansluiten bij de werkelijke kosten van gemeenten. Het ministerie van BZK heeft daarom opdracht gegeven om de verdeelmodellen te herijken. Deze opdracht is uitgevoerd door twee onderzoeksbureaus:

- Cebeon heeft nieuwe verdeelmodellen ontwikkeld voor het "klassieke domein", dit omvat de taken op gebied van bestuur en burgerzaken, infrastructuur, onderwijs, openbare orde en veiligheid, sport, cultuur en recreatie.
- AEF heeft nieuwe verdeelmodellen ontwikkeld voor het "sociaal domein", dit omvat de gemeentelijke taken op het gebied van jeugd(zorg), Wmo en participatie.

Voor de ontwikkeling van deze herijkte verdeelmodellen hebben beide onderzoeksbureaus gebruik gemaakt van een nieuwe methode: er wordt gewerkt met regressieanalyse, waar voorheen de methoden van verschillenanalyse gebruikt werd.

De gehanteerde methode bij de herijking van de verdeelmodellen en de uitgangspunten en (bestuurlijke) keuzes die daarin gemaakt zijn, kunnen van bepalende invloed zijn op de uitkomsten van de verdeelmodellen. Met andere woorden: de herijking van de verdeelmodellen kan leiden tot herverdeeleffecten tussen gemeenten. Voor gemeenten die hierdoor minder inkomsten uit het gemeentefonds ontvangen, kunnen de financiële consequenties soms zeer ingrijpend zijn.

Naar aanleiding van de publicatie van de rapporten voor de herijkte verdeelmodellen in het sociaal en klassieke domein heeft de gemeente Den Haag, mede namens de gemeenten Amsterdam, Rotterdam en Utrecht, aan Panteia gevraagd een contra-expertise uit te voeren. De hoofdvraag is daarbij als volgt geformuleerd:

Wat is de kwaliteit van het verdeelmodel en heeft het model zwakke punten?



Deze vraag geldt zowel voor de herijking van het klassieke domein als voor de herijking van het sociaal domein.

Voor de beantwoording van deze vragen hanteert Panteia een meetlat voor goed beleidsonderzoek, aan de hand waarvan de onderzoeksaanpak en -resultaten van de herijking van de verdeelmodellen beoordeeld kunnen worden. Deze meetlat betreft de volgende 6 aspecten:

1. Is het doel van het onderzoek helder (en helder genoeg geformuleerd)?
2. Zijn de uitgangspunten en aannamen helder, onderbouwd en verdedigbaar met het oog op de doelstelling?
3. Is de onderzoeksaanpak helder, onderbouwd en verdedigbaar met het oog op de doelstelling?
4. Zijn de onderzoeksresultaten (ontwikkelde verdeelmodellen) betrouwbaar?
5. Zijn de onderzoeksresultaten (ontwikkelde verdeelmodellen) valide (meten de modellen wat zij moeten meten, oftewel doen zij recht aan de doelstelling van het onderzoek)?
6. Zijn de onderzoeksresultaten reproduceerbaar, transparant en (in dit geval) onderhoudbaar?

Deze zes aspecten vormen de deelvragen van deze contra-expertise. De beantwoording van deze vragen is volledig gebaseerd op de rapporten van AEF¹ en Cebeon².

Na afronding van het onderzoek zijn AEF en Cebeon in de gelegenheid gesteld te reageren op de bevindingen uit dit rapport. Deze reactie is als bijlage aan het rapport toegevoegd.

Dit rapport presenteert de bevindingen van de contra-expertise die Panteia heeft uitgevoerd. De indeling van het rapport volgt in grote lijnen de zes deelvragen:

Hoofdstuk 2 bespreekt aanleiding en doel van de herijking van de verdeelmodellen en beantwoordt daarmee deelvraag 1.

Hoofdstuk 3 behandelt de belangrijkste uitgangspunten en bestuurlijke keuzes die gemaakt zijn bij de herijking en geeft daarmee antwoord op deelvraag 2.

Hoofdstuk 4 bespreekt de gekozen methode (lineaire regressie) en de manier waarop deze methode is vormgegeven.

Hoofdstuk 5 behandelt de het specifieke vraagstuk van endogene factoren en het kip-eiprobleem. Tezamen beantwoorden hoofdstukken 4 en 5 deelvraag 3.

Hoofdstuk 6 presenteert de bevindingen met betrekking tot de betrouwbaarheid, validiteit en reproduceerbaarheid van de herijking van de verdeelmodellen. In dit hoofdstuk worden dus de deelvragen 4, 5 en 6 behandeld.

Hoofdstuk 7 bevat de conclusies van dit onderzoek.

Bijlage 1 bevat de reactie van AEF en Cebeon op de hoofdtekst van dit rapport.

Bijlage 2 bespreekt de visie van Panteia op de reactie van AEF en Cebeon.

¹ AEF (2020), *Een nieuw budgetverdeelmiddel voor het sociaal domein*, 21 april 2020 en AEF (2020), *Onderzoeksverantwoording Herijking gemeentefonds sociaal domein*, 22 april 2020.

² Cebeon (2020), *Herijking verdeling klassiek domein gemeentefonds*, 30 november 2020.



2 Meetpunt 1: doelstelling

Dit hoofdstuk bespreekt het doel van de herijking van de verdeelmodellen. Aan de hand van de rapportages voor beide domeinen bespreken wij de geformuleerde doelstellingen en kijken wij naar de duidelijkheid, consistentie tussen de beide rapportages en meetbaarheid van de doelstellingen. Paragraaf 2.1 gaat in op de aanleiding van de herijking, paragraaf 2.2 op de geformuleerde doelstellingen en in paragraaf 2.3 vatten we een en ander samen in enkele conclusies.

2.1 Aanleiding voor herijking verdeelmodel

De context waarin het openbaar bestuur werkt, is de afgelopen decennia sterk veranderd. Om gemeenten optimaal te faciliteren, is het van belang dat de financiële verhoudingen aansluiten bij het veranderde takenpakket. Tegen deze achtergrond heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een breed onderzoek uitgezet om te komen tot *een herijkte verdeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds, inclusief de onderdelen buiten de algemene uitkering die samenhangen met het sociaal domein*. Het doel van de herijking is te komen tot een volledige en integrale herziening van de verdeling van het gemeentefonds. De herijking is volledig, omdat alle uitgavenclusters van het gemeentefonds erin zijn betrokken evenals de verevening van de inkomsten.

2.1.1 Verschillen in aanleiding voor herijking tussen klassiek en sociaal domein

In het klassieke domein ligt de directe aanleiding voor het onderzoek in noodzakelijk onderhoud (overhead, onwenselijk geachte maatstaven), de behoefte om specifieke vraagpunten op te lossen en de nadrukkelijke wens om de verdeling te vereenvoudigen.

In het sociaal domein hebben de afgelopen jaren als gevolg van decentralisaties veel veranderingen plaatsgevonden in de gemeentelijke taken. Daardoor sloot het bestaande verdeelmodel niet goed meer aan op de werkelijke kosten. De aanleiding voor herziening in het sociaal domein is dus duidelijk verschillend van het klassieke domein. Dit is ook zichtbaar in de manier waarop het onderzoek is opgezet. Overigens gold ook voor het bestaande verdeelmodel in het sociaal domein dat er enkele ongewenste maatstaven gebruikt werden en dat de wens bestond om het verdeelmodel te vereenvoudigen.

De aanleiding voor herijking is dus niet voor beide domeinen gelijk. In het sociaal domein was herijking noodzakelijk omdat het bestaande verdeelmodel niet meer goed aansloot bij de kostenstructuur van gemeenten. In het klassieke domein was die aansluiting nog wel in orde en vormden noodzakelijk onderhoud en enkele specifieke punten de aanleiding tot herijking. Deze verschillen in aanleiding voor de herijking kunnen van invloed zijn op de keuzes die gedurende het proces zijn gemaakt.

2.2 Doel van de herijking

Het centrale doel van de verdeling is om gemeenten in een gelijkwaardige financiële uitgangspositie te brengen. Dit is vastgelegd in artikel 7 van de Financiële verhoudingswet (Fvw). Bij de verdeling van de algemene uitkering dient daarom rekening te worden gehouden met:

a) verschillen in noodzakelijke uitgaven tussen gemeenten (kostenoriëntatie) en



b) de mogelijkheden die een gemeente heeft om die kosten te kunnen dekken uit eigen inkomsten (draagkracht).
Dit maakt dat vergelijkbare gemeenten bij een gelijke belastingdruk een gelijkwaardig voorzieningenniveau kunnen realiseren, het zogeheten derde aspiratieniveau van Goedhart.

Het is duidelijk dat dit doel bestaat uit twee delen: enerzijds moet de verdeling rekening houden met verschillen in noodzakelijke uitgaven, anderzijds moet er ook rekening worden gehouden met de mogelijkheden die gemeenten hebben om eigen inkomsten te genereren. Via het model voor inkomstenverevening wordt met dit laatste rekening gehouden. Dit inkomstenmodel is door het ministerie van BZK zelf opgesteld en vormt geen onderdeel van deze contra-expertise. De inkomsten uit eigen middelen zijn echter ook opgenomen in het verklaringsmodel voor het klassieke domein, in paragraaf 6.2 concluderen wij dat daarmee sprake is van 'oververevening' van de inkomsten uit eigen middelen. De modellen voor het klassieke en sociaal domein zijn bedoeld om de verschillen in noodzakelijke uitgaven te modelleren. Daarmee zou kostenoriëntatie dus kunnen worden gezien als het centrale doel van deze verdeelmodellen. Wel is belangrijk om te beseffen dat de verdeling van het macrobudget ten behoeve van het gemeentefonds gebaseerd is op het saldo van uitgaven volgens het uitgavenmodel en inkomsten volgens het inkomstenmodel.

Naast kostenoriëntatie spelen bij de herijking nog andere doelen een rol, zoals het vereenvoudigen van de verdeelmodellen. In de rapporten wordt daarom als doel van de herijking geformuleerd dat de nieuwe verdeling beter is dan de bestaande verdeling.

Sociaal domein: "Het doel van het herijkingstraject is om tot een verdeling te komen die beter aansluit bij de huidige praktijk dan de bestaande verdeling."³

Klassiek domein: "Het doel van het herijkingstraject is te komen tot een verdeling die als 'beter' wordt gezien dan de huidige."⁴

De kwalificatie "beter" of "beter aansluitend bij de huidige praktijk" draait niet alleen om de kostenoriëntatie. Voor de beoordeling of het herijkte model beter is dan het huidige worden meerdere factoren beschouwd, die zijn opgenomen in een beoordelingskader.⁵ Of het doel van de herijking bereikt is, hangt dus af van de weging die wordt gegeven aan verschillende elementen van het beoordelingskader. Het onderzoek in het klassieke domein maakt een prioritering van de elementen uit het beoordelingskader. Daarbij weegt kostenoriëntatie het zwaarst, gevolgd door globaliteit en uitlegbaarheid. Uit deze prioritering volgt echter niet concreet wanneer een model 'beter' is, dat blijft altijd een bestuurlijke afweging. Voor het sociaal domein wordt volstaan met de opmerking dat weging van de criteria uit het beoordelingskader een bestuurlijke afweging is. Bestuurlijke keuzes tijdens het onderzoeksproces spelen dus een belangrijke rol bij de weging van elementen uit het beoordelingskader. Dit maakt het lastig om helder te krijgen wanneer gesteld kan worden dat het doel van de herijking gerealiseerd is.

³ AEF (2020), *Een nieuw budgetverdeelmiddel voor het sociaal domein*, pagina 26.

⁴ Cebeon (2020), *Herijking verdeling klassiek domein gemeentefonds*, pagina 31.

⁵ De uitgangspunten uit het beoordelingskader worden in hoofdstuk 3 uitgebreid besproken.



2.3 Conclusie ten aanzien van het aspect doelstelling

Uit de rapporten van AEF en Cebeon concluderen we het volgende ten aanzien van de geformuleerde doelstellingen van de herijking van de verdeelmodellen:

- Duidelijkheid van de doelstelling: doel van de herijking is te komen tot een verdeelmodel dat 'beter' is dan de bestaande verdeling. De herijkte verdeelmodellen worden beoordeeld op diverse criteria en mede daardoor zijn de onderzoeken gestructureerd opgezet. Het is echter niet eenduidig is vast te stellen wanneer een verdeelmodel beter is. Gevolg is dat niet geheel duidelijk is wanneer de doelstelling bereikt is.

Op het bestaande verdeelmodel was bovendien in allerlei opzichten het nodige aan te merken. Er zijn dus veel uitkomsten denkbaar die voldoen aan het doel 'beter dan de bestaande verdeling'. Dat kan tot gevolg hebben dat een model wordt gekozen dat weliswaar beter is dan het bestaande, maar niet het best mogelijke model. Een ander mogelijk gevolg is dat deze doelstelling de vrijheid biedt om toe te werken naar een gewenste uitkomst, zolang maar voldaan wordt aan de eis dat het 'beter' is dan het bestaande.

Het effect daarvan is te zien in het subcluster Ruimte, Milieu en Economie (RME) in het klassieke domein. In dat cluster worden veel handmatige aanpassingen gedaan, waarbij onder andere gewichten van maatstaven gemaximeerd worden omdat deze als te hoog worden beschouwd. Het uiteindelijke voorkeursmodel is dan ook niet zozeer het resultaat van een analyse van verbanden tussen kosten en maatstaven, maar meer een bestuurlijke keuze voor een model dat "de meest plausibele gewichten voor dit clusteronderdeel"⁶ oplevert, waarbij het resultaat met betrekking tot de verdeling leidend is⁷.

- Meetbaarheid: het beoordelingskader bestaat uit een lijst van criteria, maar voor veel van die criteria is niet vooraf gedefinieerd op welke wijze gemeten kan worden hoe een model scoort. Hoe criteria tegen elkaar moeten worden afgewogen wordt evenmin duidelijk gemaakt. Daardoor is het onmogelijk om objectief te meten of de modellen voldoen aan de doelstelling. Mogelijk gevolg hiervan is dat (bestuurlijke) keuzes doorslaggevend worden voor het bepalen van het best passende model. Het hierboven genoemde voorbeeld van het subcluster RME laat zien dat deze aanpak veel mogelijkheden biedt om een gewenste uitkomst te bereiken.
- Consistentie tussen beide onderzoeken: beide onderzoeken hebben tot doel een beter verdeelmodel te ontwikkelen en daarvoor maken beide onderzoeken terecht gebruik van hetzelfde beoordelingskader. De weging die gegeven wordt aan de elementen van dit beoordelingskader verschilt echter. In het klassieke domein wordt een prioritering in elementen uit het beoordelingskader aangebracht, terwijl er in het sociaal domein geen sprake is van een prioritering. Hierdoor is onduidelijk of afwegingen op dezelfde manier hebben plaatsgevonden. Aangezien de doelstelling op zich al de nodige ruimte biedt en bovendien lang niet altijd meetbaar is hoe een model presteert, is het niet duidelijk in hoeverre deze verschillende benaderingen (wel of niet prioriteren van de criteria) leiden tot verschillen tussen de modellen. Met andere woorden: in hoeverre had een identieke aanpak tot andere verdeelmodellen geleid?

⁶ Cebeon (2020), *Herijking verdeling klassiek domein gemeentefonds*, Bijlage E, pagina 130.

⁷ Het betreffende gewicht is zo bepaald, dat het niet meer verdeeld dan in het huidige model.



3 Meetpunt 2: Uitgangspunten

Dit hoofdstuk bespreekt de uitgangspunten van de herijking van de verdeelmodellen. Zijn de uitgangspunten en aannames helder, onderbouwd en verdedigbaar met het oog op de doelstelling? Uit de rapportages leiden wij af welke aannames en (bestuurlijke) keuzes gemaakt zijn en in hoeverre ze zijn onderbouwd dan wel een arbitrair karakter hebben. Paragraaf 3.1 bespreekt de uitgangspunten, zoals die zijn vastgelegd in het beoordelingskader voor de herijking. Paragraaf 3.2 bespreekt de totstandkoming van de keuze voor de maatstaven die zijn meegenomen in de herijking van de verdeelmodellen. In paragraaf 3.3 formuleren we de belangrijkste bevindingen in de vorm van enkele conclusies.

3.1 Uitgangspunten

Om de uitkomsten van de herijking te kunnen beoordelen, is aan het begin van het onderzoek van AEF en Cebeon een beoordelingskader opgesteld. Het beoordelingskader voor het klassieke domein is afgestemd met de beoordelingscriteria voor het sociaal domein en vastgesteld in het Bestuurlijk Overleg tussen de ministeries van BZK en Financiën en de VNG in september 2019. Hieruit blijkt dat beide onderzoeken hetzelfde beoordelingskader hanteren, al loopt de wijze van presentatie in de rapporten uiteen. Dit doet echter geen afbreuk aan de inhoud. Onderstaand overzicht van het beoordelingskader is gebaseerd op het rapport van AEF⁸, dat 5 onderwerpen onderscheidt waaronder verschillende criteria vallen.

1. De mate waarin de verdeling voldoet aan de Financiële verhoudingswet (Fvw)

- 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

2. Uitlegbaarheid: voor het draagvlak is het belangrijk dat de uitkomsten uitlegbaar zijn, bijvoorbeeld dat er een plausibel verband is tussen de maatstaven en de kosten

- ten aanzien van de methode
- ten aanzien van de clusterindeling
- ten aanzien van de plausibiliteit van het verband op niveau van maatstaven en gewichten
- ten aanzien van de uitkomsten voor vergelijkbare gemeenten
- ten aanzien van uitschieters
- ten aanzien van reproduceerbaarheid

3. Vereenvoudiging: een belangrijke aanleiding voor de kritiek op het gemeentefonds was de complexiteit.

- Aantal maatstaven
- Type maatstaven en meetbaarheid
- Kosten voor het onderhoud van de verdeling

4. Betrouwbaarheid van het onderzoek: zorgvuldig, transparant en reproduceerbaar

⁸ AEF (2020), *Een nieuw budgetverdeelmiddel voor het sociaal domein*, Bijlage B, pp. 82-85.



- 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

5. Ondersteunend aan transformatie: deze criteria hebben betrekking op het sociaal domein, waar de decentralisatie ook een verandering van het beleid (transformatie) naar meer participatie, inclusie en maatwerk en een integrale aanpak inhield. De herijking dient daar rekening mee te houden.⁹ Criteria die daarbij genoemd worden:

- 'Ontschot' werken
- Lokaal maatwerk
- Beweging van individuele naar collectieve voorzieningen
- Mogelijkheid om specifieke middelen te volgen

Voor beide onderzoeken geldt dat er keuzes moeten worden gemaakt in gevallen waar de criteria uit het beoordelingskader op gespannen voet met elkaar staan. Deze keuzes zijn gemaakt in overleg met de bestuurlijke stuurgroep en begeleidingsgroepen die door het ministerie van BZK zijn ingesteld.

De rapporten bieden enig inzicht in de manier waarop de criteria uit het beoordelingskader worden gewogen. Voor het klassieke domein wordt gesteld dat kostenoriëntatie vanuit de Fvw het centrale uitgangspunt is. Daarnaast wordt veel waarde gehecht aan (bestuurlijk en ambtelijk) uitlegbare uitkomsten. Zodoende is voor het klassieke domein de volgende prioritering aangebracht:

1. Kostenoriëntatie.
2. Uitlegbaarheid (plausibele relatie maatstaven en kosten) en globaliteit (niet onnodig veel maatstaven).
3. Overige elementen uit het beoordelingskader.

Er wordt echter niet duidelijk gemaakt hoe deze criteria gewogen moeten worden. Om die reden zit er veel ruimte in de afwegingen en is daarmee het resultaat van bestuurlijk overleg.

Voor het sociaal domein wordt gesteld dat weging van de criteria uit het beoordelingskader een bestuurlijke afweging is. Het beoordelingskader kan helpen bij de bestuurlijke keuze tussen verschillende varianten van het model. Er wordt in de rapportages geen verklaring gegeven waarom voor het klassieke domein wel een prioritering is aangebracht en voor het sociaal domein niet.

Voor beide domeinen geldt dat de criteria uit het beoordelingskader een handvat zijn, maar dat de uiteindelijke keuze voor het verdeelmodel een bestuurlijke beslissing is. Hoewel dit vanuit bestuurlijk oogpunt begrijpelijk is, ontstaat hierdoor het risico dat het uitgangspunt van kostenoriëntatie in het geding komt. Dit is zichtbaar in het subcluster RME in het klassieke domein, waar bestuurlijke keuzes zijn gemaakt om aansluitverschillen voor de kleinste gemeenten te beperken. Op zichzelf is het verdedigbaar dat grote aansluitverschillen voor een specifieke groep als onwenselijk worden gezien. In het cluster RME wordt echter gesteld dat uiteindelijk is gekozen voor een model dat "de meest plausibele gewichten voor dit clusteronderdeel" oplevert en waarbij men voor twee historische maatstaven het gewicht heeft gemaximeerd op de bijdrage aan de verdeling in het huidige model (zie ook paragraaf 2.3). Hiermee wordt de (bestuurlijke) toets op plausibiliteit opgerekt: niet alleen wordt de keuze van maatstaven en het mogelijke teken (negatief of positief) getoetst op plausibiliteit, ook

⁹ In het rapport voor het sociaal domein wordt aangegeven dat deze criteria vooral een rol spelen bij de afbakening van de clusters.



het *gewicht* van maatstaven wordt daar nu door bepaald. Daarmee begeeft men zich op een hellend vlak, want van een objectieve basis om verdelingen van middelen op te baseren is dan feitelijk geen sprake meer en de vraag doet zich voor of het niet mogelijk was geweest de objectiviteit wat strakker in de methodiek te borgen. Was het bijvoorbeeld niet mogelijk geweest om eerst een regressie uit te voeren op alle maatstaven behalve de historische maatstaven en vervolgens op de residuen de gewichten van de historische maatstaven te schatten? Wellicht had dat wel aanvaardbare gewichten voor de historische maatstaven opgeleverd.

3.2 Keuze maatstaven

In de verdeelmodellen voor het gemeentefonds wordt gebruik gemaakt van objectieve maatstaven die iets zeggen over de structuur van een gemeente, bijvoorbeeld het aantal inwoners of het aantal woonruimten. Deze maatstaven (structuurkenmerken) moeten 'kostendrijvers' zijn, in de betekenis die de Financiële verhoudingswet daaraan geeft, namelijk dat er sprake moet zijn van een inhoudelijke relatie tussen de beoogde maatstaven en de uitgaven van gemeenten. Het is dus van belang dat de relatie tussen de gekozen maatstaven en de kosten goed wordt onderbouwd. De wijze waarop wordt bepaald welke maatstaven in aanmerking komen voor het verdeelmodel is dus een belangrijk uitgangspunt voor de herijking van de modellen.

Een eerste keuze hierbij is dat de verklaringsmodellen voor zowel het klassieke als het sociaal domein zijn geschat per cluster(onderdeel), omdat per homogeen clusteronderdeel maatstaven konden worden gekozen die een onderbouwde relatie hebben met de kosten. In het sociaal domein zijn 4 clusters gekozen, zonder nadere onderverdeling. Het klassieke domein bestaat uit 5 clusters, onderverdeeld in 12 subclusters.

3.2.1 Keuze maatstaven: klassieke domein

Bestuurlijk is afgesproken om bij de herijking van het klassiek domein alleen de huidige verdeelmaatstaven te gebruiken, aangevuld met een aantal nieuwe maatstaven voor centrumfuncties, onderwijsachterstanden en mensen met een niet-westerse migratieachtergrond. Ter onderbouwing van deze keuze voor de gebruikte maatstaven vermeldt het rapport:

*"In stap 0 kunnen we uitgaan van een logische en plausibele relatie van deze maatstaven met de kosten. Omdat deze relaties tijdens het groot onderhoud nog tegen het licht zijn gehouden dan wel in het verleden zijn onderzocht."*¹⁰

Gezien het belang van de inhoudelijke duiding van maatstaven als zijnde kostendrijvers, ware het wenselijk geweest om een duidelijke verwijzing te geven naar de onderzoeksrapporten, waarin kostendrijverschap wordt aangetoond.

3.2.2 Keuze maatstaven: sociaal domein

In het sociaal domein hebben veel wijzigingen in het takenpakket van gemeenten plaatsgevonden, onder andere als gevolg van decentralisaties. Vanwege deze wijzigingen in het takenpakket werd vooraf al geconstateerd dat de bestaande set maatstaven niet meer voldeed. Daarom is er nieuw onderzoek gedaan naar de maatstaven die de kosten van gemeenten zouden kunnen verklaren. Daarvoor zijn de volgende stappen genomen:

- Op basis van literatuuronderzoek, interviews met kennisinstituten en input van gemeenten is een groslijst van (ruim 100) maatstaven opgesteld.

¹⁰ Cebeon (2020), *Herijking verdeling klassiek domein gemeentefonds*, pagina 46.



- Deze lijst is getoetst aan het afwegingskader, niet-buikbare maatstaven zijn verwijderd. Bijvoorbeeld omdat er geen data beschikbaar waren (of niet voor alle jaren).

Er bleef een lijst van 89 maatstaven over. Per cluster zijn er ca. 50 maatstaven geselecteerd die een plausibele relatie met de kosten zouden kunnen hebben. Met behulp van de regressieanalyse zijn hier vervolgens de maatstaven uit geselecteerd die de lasten van gemeenten het beste verklaren.

3.2.3 Vergelijking tussen klassieke en sociaal domein

Zowel voor het klassieke als voor het sociaal domein is de keuze voor de maatstaven gebaseerd op kwalitatieve argumenten. Voor het sociaal domein geldt dat de selectie bestaat uit een groslijst en niet gekoppeld is aan de uitgaven in de vier clusters. Dat laatste was wel wenselijk geweest. Vervolgens worden deze maatstaven in een regressieanalyse meegenomen en wordt de relatie met de uitgaven in kaart gebracht. Voor de regressieanalyse zijn per cluster circa 50 maatstaven geselecteerd, waaronder de nodige maatstaven zullen zijn die geen duidelijke relatie met de kosten hebben. Dit blijkt wel uit het basismodel in het cluster *Jeugd*, waar de regressie in eerste instantie diverse maatstaven selecteert die niet gerelateerd zijn aan jeugd. Dat leidt ertoe dat deze maatstaven verwijderd worden en de regressie opnieuw geschat wordt. Het was weliswaar logischer geweest om voorafgaand aan de regressie een scherpere selectie van maatstaven te maken, maar we begrijpen de praktische keuze om dit pas achteraf te doen.

Het valt op dat de onderzoeken voor het klassieke en sociaal domein een verschillende werkwijze hanteren voor de keuze van de onderzochte maatstaven. De reden hiervoor lijkt gelegen in de verschillende aanleidingen voor de herijking: in het sociaal domein was het bestaande model niet langer passend, terwijl aan het bestaande model in het klassieke domein voornamelijk onderhoud gepleegd moest worden. Zo wordt er in het klassieke domein op voorhand voor gekozen om de maatstaf klantenpotentieel te vervangen door de nieuwe maatstaf centrumfunctie, maar wordt in het sociaal domein op grond van de regressieresultaten besloten om met de maatstaf klantenpotentieel te (blijven) werken. Daarnaast gebruiken beide modellen een maatstaf 'laag inkomen met drempel', maar daarbij worden verschillende drempels gehanteerd. Uit het oogpunt van consistentie was het beter geweest dit type keuzes meer op elkaar af te stemmen.

3.3 Conclusies ten aanzien van het aspect uitgangspunten

Bestudering van de rapporten levert de volgende conclusies op ten aanzien van de duidelijkheid, onderbouwing en consistentie van de uitgangspunten van beide onderzoeken:

- Correctheid: er wordt uitgegaan van een uitgebreid beoordelingskader, dat aansluit bij de vereisten die voortvloeien uit de Financiële verhoudingswet en bij eerdere onderzoeken naar de ontwikkeling van verdeelmodellen. Dit beoordelingskader vormt het handvat voor het maken van bestuurlijke keuzes.
- Onderbouwing keuze voorkeursmodellen: keuzes voor voorkeursmodellen worden onderbouwd aan de hand van het beoordelingskader. Dit beoordelingskader biedt een duidelijk handvat voor het afwegen van keuzes. De keuzes in het sociaal domein zijn zeer uitgebreid onderbouwd, met voor elke modelvariant een heldere beoordeling aan de hand van het beoordelingskader. In het klassieke domein is de onderbouwing van de keuze voor een voorkeursmodel beperkt, waardoor niet altijd duidelijk is op grond waarvan een keuze gemaakt is.
- Onderbouwing van keuze maatstaven: in het klassieke domein is duidelijk dat bestaande maatstaven de basis vormen voor de analyse, waarbij vooraf al enkele wijzigingen zijn vastgesteld. Deze keuze wordt onderbouwd met verwijzing naar eerder onderzoek naar



geschikte maatstaven, maar er wordt niet gespecificeerd om welk onderzoek het gaat of wat de conclusies daarvan waren. Dat mogelijke nieuwe maatstaven niet onderzocht zijn wordt onderbouwd met de constatering dat de bestaande set voldeed. In het sociaal domein vindt een op kwalitatieve gronden gebaseerde voorselectie van maatstaven plaats, waarbij 50 maatstaven door de selectie komen. Vervolgens wordt daaruit, op basis van regressie analyse en kwalitatieve beoordelingen, per cluster de set maatstaven voor het verdeelmodel geselecteerd.

- Consistentie: de onderzoeken hanteren hetzelfde beoordelingskader, maar dat kader bevat veel criteria. Hoe criteria tegen elkaar moeten worden afgewogen is onduidelijk. Dit is telkens onderwerp van een bestuurlijke keuze, wat ruimte biedt om verschillende afwegingen te maken.

De onderzoeken hanteren verschillende methoden om te komen tot een set van maatstaven die dient als basis voor de analyse. Deze verschillende methoden leiden tot (op het oog) tegenstrijdige keuzes, zoals verschillende definities voor de maatstaven voor centrumfunctie en 'laag inkomen met drempel'. Uit het oogpunt van consistentie was het beter geweest de methode voor de keuze van maatstaven meer op elkaar af te stemmen.



4 Meetpunt 3: Onderzoeksaanpak

Beide onderzoeken maken in hun onderzoeksaanpak gebruik van de methode van regressieanalyse. De wijze waarop deze methode is toegepast verschilt echter wel op sommige aspecten. Dit hoofdstuk bespreekt de wijze waarop de methode van regressieanalyse in beide onderzoeken is toegepast, hoe dit is onderbouwd, in hoeverre er is gekeken naar de voor- en nadelen van deze aanpak en hoe daar in de onderzoeken mee wordt omgegaan.

4.1 Keuze voor lineaire regressie

In 2018 heeft onderzoeksbureau SEO een onderzoek gepubliceerd naar de optimale verdeelsystematiek voor het sociaal domein van het gemeentefonds.¹¹ Uit dit onderzoek kwam regressieanalyse op basis van gemeentelijke uitgaven naar voren als meest geschikte methode op korte termijn.¹² Regressieanalyse op basis van gemeentelijke uitgaven wordt door SEO beoordeeld als een wetenschappelijk verantwoorde methode, die bestuurlijk acceptabel is en niet leidt tot ongewenste prikkels voor gemeenten. Wel plaatst SEO een aantal kanttekeningen bij deze methode:

- Voor een betrouwbare analyse kan niet worden gewerkt met gegevens van een kleine groep gemeenten, maar dienen bij voorkeur gegevens van alle gemeenten gebruikt te worden.
- Voor de regressieanalyse wordt gebruik gemaakt van Iv3-gegevens. Deze zijn echter matig van kwaliteit, wat opschonen van de data en gelijktrekken van definities noodzakelijk maakt.
- De methode sluit niet helemaal aan bij de noodzakelijke kosten van gemeenten, omdat de analyse gebaseerd is op historische kosten waarbij noodzakelijke kosten en beleidskeuzes niet van elkaar te onderscheiden zijn.

Op basis van het onderzoek van SEO is ervoor gekozen de verdeling voor het sociaal domein met behulp van lineaire regressieanalyse te bepalen. Omdat consistentie in methode voor de verdeling van de algemene uitkering wenselijk werd geacht, is er ook voor het klassieke domein voor gekozen om modellen te schatten met behulp van lineaire regressie.

Als uitgangspunt is gekozen voor lineaire maatstaven. De keuze voor een lineaire regressie met lineaire maatstaven is mede ingegeven door de wens om het model uitlegbaar te houden. Niet-lineaire verbanden of maatstaven zijn moeilijker uit te leggen. Daarnaast zou het opnemen van niet-lineaire maatstaven de uitkomsten van het model bij gemeentelijke herindelingen sterk kunnen beïnvloeden, wat gezien wordt als een ongewenste prikkel. Ondanks het uitgangspunt om te werken met lineaire maatstaven zijn er in de modellen enkele niet-lineaire maatstaven opgenomen. Daarnaast worden er maatstaven met drempel gebruikt, terwijl ook dergelijke maatstaven ertoe leiden dat de verdeelmodellen minder goed bestand zijn tegen gemeentelijke herindelingen.

Het is echter mogelijk dat sommige maatstaven niet-lineair samenhangen met kosten. Zo lijkt in enkele clusters sprake te zijn van hogere lasten voor gemeenten die in inwonertal heel klein of juist heel groot zijn. Dergelijke niet-lineaire verbanden zijn

¹¹ SEO (2018), *De optimale verdeelsystematiek voor het sociaal domein in het gemeentefonds*

¹² Regressieanalyse op basis van individueel gebruik werd weliswaar als een meer geschikte methode beoordeeld, maar geconcludeerd werd dat dat op dit moment niet uitvoerbaar is.



met de gekozen werkwijze lastig te vangen. Een andere consequentie van de gekozen werkwijze is dat grotendeels wordt afgezien van kruistermen. Een kruisterm is een combinatie van meerdere maatstaven in één verklarende variabele, waarmee de samenloop van verschillende problemen gemodelleerd kan worden.¹³ Het is heel goed denkbaar is dat juist de combinatie van verschillende kostendrijvers tot hogere lasten leidt. De gekozen methode beperkt dus de mogelijkheden om de invloed van maatstaven op de gemeentelijke uitgaven goed weer te geven, en dus de mogelijkheden om de kosten goed te beschrijven (kostenoriëntatie).

4.2 Opbouw regressie

Zowel in het klassieke als het sociaal domein wordt gebruik gemaakt van regressieanalyse om de lasten van gemeenten te verklaren. De manier waarop de regressieanalyse is opgezet is echter niet hetzelfde. Deze paragraaf bespreekt de gehanteerde regressiemethodes en gaat vervolgens in op de mogelijke effecten van de verschillen in benadering.

4.2.1 Sociaal domein

In het sociaal domein is de regressie uitgevoerd volgens de *forward stepwise* methode. Daarin wordt stapsgewijs steeds de maatstaf toegevoegd wordt die ten opzichte van de bestaande set maatstaven het model het meeste verbetert. De regressie dient hiermee dus ook het doel van het selecteren van de maatstaven. De werkwijze in het sociaal domein bestaat uit de volgende stappen:

1. Aan het begin van de analyse zijn er afhankelijk van het cluster ongeveer 50 maatstaven beschikbaar om de kosten mee te voorspellen. Daarin zoekt de regressieanalyse de maatstaf die het beste op de gegevens past. Die wordt toegevoegd aan het model.
2. In de volgende stap zoekt de analyse in de overgebleven 49 maatstaven welke maatstaf in combinatie met de al toegevoegde maatstaf de kosten het beste verklaart. Die wordt als tweede toegevoegd aan het model, en zo verder.¹⁴
3. Hieruit volgt een 'basismodel' waar nog geen handmatige aanpassingen aan zijn gedaan. Dit basismodel wordt getoetst aan het beoordelingskader (kostenoriëntatie, globaal, objectief, stabiel, flexibel, plausibel, aantal maatstaven, analyse uitschieters en validatie).
4. Aan de hand van het basismodel worden, in overleg met stuurgroep en begeleidingsgroep, afwegingen gemaakt aan welke randvoorwaarden het model moet voldoen en welke aanpassingen er nodig zijn. Op basis van deze randvoorwaarden worden diverse modelvarianten geschat.
5. Ook de modelvarianten worden getoetst aan het beoordelingskader. In overleg met stuurgroep en begeleidingsgroep is vervolgens een keuze gemaakt voor een voorkeursvariant.

De regressie in het sociaal domein dient dus twee doelen: ten eerste worden de maatstaven geïdentificeerd die de kosten het beste verklaren. Ten tweede wordt, nadat (bestuurlijke) afwegingen zijn gemaakt over de randvoorwaarden waaraan het model moet voldoen, de regressieanalyse gebruikt om de coëfficiënten van de in het model opgenomen maatstaven te bepalen. Overigens dient hierbij te worden opgemerkt dat er weliswaar *forward regression* wordt toegepast om de maatstaven te

¹³ Er kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de concentratie van bepaalde aandachtsgroepen in een gemeente (bijvoorbeeld personen met een laag inkomen). Als er in een gemeente veel personen uit zo'n aandachtsgroep wonen en deze personen ook nog eens zeer dicht op elkaar wonen, kan een cumulatieve van problemen ontstaan die door de reguliere lineaire maatstaf 'laag inkomen' onvoldoende wordt opgepakt. Introductie van een kruisterm, bijvoorbeeld 'laag inkomen' maal 'adressendichtheid' kan dan helpen om het samenspel tussen deze maatstaven in de regressie op te nemen.

¹⁴ Om te bepalen wanneer gestopt moet worden met het toevoegen van maatstaven, maakt AEF gebruik van het 'Akaike information criterion'.



vinden die de kosten het best verklaren, maar dat dit niet hoeft te betekenen dat deze maatstaven uiteindelijk ook gebruikt worden. Zo werden in het cluster Jeugd in eerste instantie maatstaven gevonden die inhoudelijk niet specifiek aan jeugd gerelateerd waren. Voor de (bestuurlijke) uitlegbaarheid werd dit niet wenselijk geacht, daarom werden de desbetreffende maatstaven uitgesloten en in het gekozen model vervangen door meer aan jeugd gerelateerde maatstaven. Daarmee werd door de deskundigen het inhoudelijke oordeel over kostendrijverschap 'ex-post' gegeven.

4.2.2 Klassiek domein

In het klassiek domein is een andere werkwijze gehanteerd. De set van maatstaven die in de modellen werd opgenomen was al vooraf bepaald, op basis van de bestaande set en vooraf vastgelegde aanpassingen aan die set maatstaven. Dit is de basis voor de regressieanalyse. Hieraan zijn de Algemene Eigen Middelen van gemeenten en de Specifieke Vaste Bedragen (SVB) van G4- en Waddengemeenten als verklarende variabelen toegevoegd.¹⁵ Dit leidt tot de zogeheten nulvariant. Indien dit door de stuurgroep en begeleidingsgroep wenselijk werd geacht, zijn vervolgens enkele alternatieve modelvarianten geschat. De werkwijze in het klassiek domein bestaat uit de volgende stappen:

1. Regressieanalyse uitvoeren met de maatstaven die in het huidige verdeelmodel gebruikt worden.
2. Maatstaven toevoegen en vervangen:
 - 2.1 Algemene Eigen Middelen toevoegen als verklarende variabele
 - 2.2 Specifieke Vaste Bedragen toevoegen als verklarende variabele
 - 2.3 Vervangen van ongewenste maatstaven: dit betreft maatstaven die vooraf als ongewenst zijn aangemerkt, bijvoorbeeld maatstaven met drempels waar slechts enkele gemeenten op scoren, vaste bedragen en verouderde maatstaven¹⁶.
3. Dit levert een nulvariant van het verklaringsmodel op. Vervolgens zijn daar in sommige gevallen nog aanpassingen op gedaan:
 - 3.1 Maatstaven met een negatief gewicht worden onwenselijk geacht en zijn verwijderd.
 - 3.2 In overleg met de stuurgroep en begeleidingsgroep zijn voor sommige clusters alternatieve varianten verkend.

4.2.3 Consequenties gekozen benadering

Er is een duidelijk verschil in de gekozen benadering tussen het klassieke en sociaal domein. Het klassieke domein gaat uit van een vaststaande set van maatstaven, terwijl de gebruikte maatstaven in het sociaal domein met behulp van forward regressie bepaald worden. In beide domeinen worden aan de hand van bestuurlijke afwegingen vervolgens nog maatstaven verwijderd (en in een enkel geval ook toegevoegd).

Het verschil in gehanteerde aanpak om tot de gewenste maatstaven te komen komt voort uit de verschillende uitgangspunten ten aanzien van de te kiezen maatstaven en is vanuit die optiek te legitimeren. Toch had een meer consistente aanpak voor de hand gelegen, waarbij in het klassieke domein een voorselectie plaatsvindt op basis van eerder onderzoek en vervolgens een *stepwise regression* zoals toegepast voor het sociaal domein.

¹⁵ Zie hoofdstuk 5 voor een uitgebreide bespreking van de keuze om deze variabelen in het verklaringsmodel op te nemen.

¹⁶ Nieuwe maatstaven die zijn geïntroduceerd ter vervanging van verouderde maatstaven zijn onder meer de maatstaven voor centrumfunctie, onderwijsachterstand en migratieachtergrond.



4.3 Steekproef

Eén van de criteria uit het beoordelingskader voor de herijking van de verdeelmodellen is dat deze gebaseerd moeten zijn op betrouwbare data. Informatie over gemeentefinanciën wordt door het CBS bijgehouden in de zogeheten Iv3-statistieken. Deze informatie is voor alle gemeenten in Nederland beschikbaar. In de voorbereiding op de herijking bleek echter dat niet alle gemeenten hun uitgaven op dezelfde manier aan Iv3-posten toeschrijven. De Iv3-data werd daarom onvoldoende betrouwbaar geacht. In plaats daarvan is besloten om bij een steekproef van gemeenten uitvraag te doen naar de specifieke uitgaven op basis van grootboekrekeningen. Hiermee was het ook mogelijk een dieper inzicht in de achtergronden van uitgaven te krijgen. Het levert, naar we mogen aannemen, veel betrouwbaarder cijfers op.

4.3.1 Totstandkoming steekproef

Voor het klassieke en sociaal domein is gebruik gemaakt van dezelfde steekproef. In samenspraak met de begeleidingscommissies en stuurgroep is een lijst met relevante criteria opgesteld. Binnen elk van deze criteria diende voldoende vulling van gemeenten te zijn, d.w.z. een voldoende representatieve verdeling van scores op elk criterium. In aanvulling hierop is bepaald dat bepaalde gemeenten sowieso in de steekproef dienden te worden opgenomen:

- Alle G4-gemeenten zijn onderdeel van de steekproef vanwege hun bijzondere positie en onderlinge verschillen.
- Vanwege de bijzondere situatie van de Waddeneilanden zijn er twee Waddengemeenten vertegenwoordigd in de steekproef.
- Er moesten voldoende centrumgemeenten in de steekproef zitten, dit zijn veelal wat grotere gemeenten.
- Er is een extra gemeente in Zeeland opgenomen.
- Herindelingsgemeenten zijn in beginsel niet meegenomen.
- Alle provincies dienden voldoende vertegenwoordigd te zijn in de steekproef
- Ook typen gemeenten met bijzondere kenmerken, zoals meerkernige gemeenten en gemeenten met een slechte bodem, moesten voldoende in de steekproef vertegenwoordigd zijn.

4.3.2 Gevolgen van samenstelling steekproef

Bovenstaande werkwijze heeft ertoe geleid dat grotere gemeenten oververtegenwoordigd zijn in de steekproef. Dit geldt ook voor gemeenten met relatief veel eigen middelen. Bovendien vormen de G4 een onevenredig groot deel van de steekproef.

Om te corrigeren voor over- en ondervertegenwoordiging van groepen in de steekproef, kan weging van groepen worden toegepast. Door gemeenten uit ondervertegenwoordigde groepen zwaarder te laten wegen in de regressieanalyse, kan worden gecompenseerd voor de scheve verdeling van de steekproef. In regressieanalyse is dit niet altijd nodig, als het model correct is gespecificeerd en geen essentiële factoren ontbreken, hoeft het niet uit maken of de regressies gewogen of ongewogen worden geschat¹⁷.

Bij het onderzoek in het sociaal domein heeft herweging van gemeenten ter controle plaatsgevonden. Daaruit bleek dat de aansluitverschillen voor kleinere gemeenten bij herweging vergelijkbaar waren, maar die voor G4-gemeenten toenamen. Verder werd gesteld, dat er weliswaar verschillen waren tussen de ongewogen en de gewogen

¹⁷ Zie bijvoorbeeld <https://library.wur.nl/WebQuery/wurpubs/fulltext/305534>



modelvarianten op het niveau van clusters, maar dat voor het gehele sociaal domein de verschillen min of meer tegen elkaar wegvielen. Ook varianten met kleinere steekproeven uit de groep van steekproefgemeenten laten volgens AEF geen serieuze verschillen zien. Al met al concluderen de onderzoekers hieruit dat de steekproef borgt dat de verdeling de objectief verklaarbare kosten volgt.¹⁸ Voor het uiteindelijke verdeelmodel wordt gebruik gemaakt van de ongewogen steekproef.

Ook in het onderzoek in het klassiek domein heeft men weging toegepast als één van de validatiestappen van het verklaringsmodel. Het is onduidelijk hoe deze weging precies heeft plaatsgevonden, evenmin wordt duidelijk in welke richting de coëfficiënten van de maatstaven wijzigen. Het rapport over het klassieke domein volstaat met de melding dat er hoge correlatie is tussen de uitkomsten van het gewogen en ongewogen model. Daaruit wordt geconcludeerd dat het ongewogen model bruikbaar is als verklaringsmodel.

Beide onderzoeken kiezen ervoor om geen gebruik te maken van herweging van de modelschattingen. Het is onduidelijk waarom ervoor gekozen wordt dit niet te doen. Dat er verschillen zijn kunnen we opmaken uit de globale duiding in de rapportage en het ligt voor de hand, gezien de restricties die aan de modelspecificaties zijn gesteld, dat de modellen niet optimaal zijn. In dat geval geldt de vuistregel dat bij twijfel het beste voor weging gekozen kan worden. Het kan best zijn, dat de ongewogen en gewogen regressies wat betreft performance niet veel van elkaar verschillen, maar de gewichten zullen niet gelijk zijn en dan kan het voor individuele gemeenten wel degelijk verschil maken of voor het ene of het andere model wordt gekozen. Om dan te kiezen voor het model, waarbij de populatieverhoudingen niet in acht zijn genomen, kan vragen en discussie oproepen bij gemeenten.

In de rapportages is, gezien het belang van de keuze voor wegen dan wel niet wegen van de regressies, de verantwoording hiervan te globaal. Er mag op zijn minst verwacht worden dat de gemaakte keuzes gestaafd worden met harde cijfers ten aanzien van de verschillen tussen de twee varianten. Dat dit ontbreekt en dat weging voor de hand had gelegen maar niet gekozen is, geeft twijfel bij de juistheid van de modellen en de uiteindelijk gekozen gewichten.

4.4 Schalen van kosten en maatstaven

Indien gebruik wordt gemaakt van het absolute lastenniveau van gemeenten, bestaat het risico dat de modellen teveel toegespitst worden op de gemeenten met de hoogste lasten.¹⁹ Om dit te voorkomen worden de lasten en maatstaven in het sociaal domein geschaald naar het aantal inwoners.²⁰ De regressie wordt dus uitgevoerd op de netto lasten per inwoner, waardoor de lasten van gemeenten vergelijkbaar zijn. Elke gemeente weegt dan even zwaar in de regressieanalyse.

In het klassieke domein is het model voor het cluster Infrastructuur, Ruimte en Milieu (IRM)²¹ geschaald naar het aantal woonruimten in een gemeente. Over de andere clusters wordt niets gemeld. Het ligt voor de hand dat in andere clusters, net als in het sociaal domein, is geschaald naar aantal inwoners en we gaan hier gemakshalve vanuit dat dit zo gedaan is.

¹⁸ AEF (2020), *Onderzoeksverantwoording Herijking gemeentefonds sociaal domein*, pagina 112.

¹⁹ Daardoor ontstaat correlatie tussen de storingsterm en het lastenniveau van gemeenten. Er wordt dan niet voldaan aan de eis van storingstemen met constante variantie (homoskedasticiteit).

²⁰ Voor het domein Jeugd wordt geschaald naar aantal jeugdigen.

²¹ Het eerder genoemde subcluster RME maakt hier deel van uit.



4.5 Omgang met negatieve gewichten

Het is mogelijk dat, in de resultaten van een regressieanalyse, een negatief gewicht aan een maatstaf worden toegekend. Dat hoeft niet per definitie problematisch te zijn, het kan immers zo zijn dat er een negatieve correlatie is tussen een maatstaf per inwoner en de lasten van een gemeente per inwoner²². De onderzoeken in het sociaal en klassieke domein blijken verschillend om te gaan met negatieve gewichten.

4.5.1 Omgang met negatieve gewichten in het klassieke domein

In het onderzoek in het klassieke domein worden maatstaven met negatieve gewichten als ongewenst beschouwd, omdat die niet uitlegbaar zouden zijn. In een model dat is opgebouwd uit structuurkenmerken (kostendrijvers) worden negatieve gewichten niet als logisch gezien.

In de analyse van het klassieke domein wordt een negatief gewicht bovendien gezien als een signaal dat er mogelijk sprake is van multicollineariteit: als twee maatstaven onderling sterk gecorreleerd zijn beïnvloedt het opnemen van beide maatstaven de geschatte coëfficiënten, wat ertoe kan leiden dat één van beide maatstaven een negatieve coëfficiënt krijgt. Dit leek het geval in het subcluster Crisisbeheersing en Brandweer, waar in de nulvariant zowel de maatstaf *Inwoners* als de maatstaf *Woonruimten* was opgenomen. Dit leverde een negatief gewicht op voor de maatstaf *Woonruimten*. Er is vervolgens voor gekozen alleen de maatstaf *Woonruimten* in het model op te nemen, omdat deze het meest gerelateerd is aan kosten voor de brandweer. Dit is een plausibele verklaring voor de gemaakte keuze.

In het subcluster Bestuursorganen en Burgerzaken (BOBZ) zijn diverse aanpassingen gedaan om negatieve gewichten te voorkomen. De maatstaven *Bebouwingsdichtheid* en *Regionaal klantenpotentieel* behoorden tot de huidige set maatstaven, maar bleken bij het draaien van de regressie een negatieve coëfficiënt op te leveren. Deze zijn voor de nulvariant verwijderd. In die nulvariant heeft de maatstaf *Migratieachtergrond* een negatieve coëfficiënt. Deze maatstaf is verwijderd en vervangen door een vast bedrag.²³ Als argument voor invoering van het vaste bedrag wordt vermeld dat dit is ingevoerd om aansluitverschillen bij kleine gemeenten te ondervangen. Bij een vast bedrag van €500.000 bleek ook de maatstaf *bebauwingsdichtheid* een significant positieve coëfficiënt te hebben. In het uiteindelijk gekozen model is deze maatstaf opgenomen. Deze werkwijze roept de nodige vragen op:

- Het is onduidelijk wat de onderbouwing is voor het opnemen van *Bebouwingsdichtheid*, behalve dat deze in de huidige set maatstaven zit.
- Men verwachtte dat *Migratieachtergrond* een kostendrijver voor burgerzaken zou zijn, maar nu wordt deze dus uit het model verwijderd omdat het in de nulvariant een negatieve coëfficiënt oplevert. Wellicht speelt correlatie met aantal inwoners hierin een rol, maar dat wordt niet toegelicht. Ook wordt niet toegelicht wat het effect is van de introductie van een vast bedrag op de coëfficiënt voor migratieachtergrond.
- In hoeverre zijn vaste bedragen wenselijk, gezien de verkeerde prikkelwerking die dit kan geven bij gemeentelijke herindelingen?

4.5.2 Omgang met negatieve gewichten in het sociaal domein

In het sociaal domein is, voorafgaand aan de regressieanalyse, voor elke maatstaf bepaald welk teken voor een maatstaf plausibel zou zijn (positief, negatief of beide mogelijk). Vervolgens zijn alleen die tekens toegestaan. Negatieve gewichten zijn in

²² In de modelschattingen is geschaald naar aantal inwoners.

²³ Er zijn modelvarianten geschat met verschillende vast bedragen: €250.000 of €500.000.



het sociaal domein dus niet bij voorbaat uitgesloten. In het uiteindelijke verdeelmodel is één maatstaf met een negatief gewicht opgenomen, een hoger (gestandaardiseerd) inkomen van de inwoners leidt voor een gemeente logischerwijs tot lagere kosten in het sociaal domein.

4.5.3 Vergelijking klassieke en sociaal domein

Het valt op dat het sociaal en klassieke domein verschillend omgaan met negatieve gewichten voor maatstaven. Onvermeld blijft waarom negatieve gewichten in het klassieke domein onwenselijk worden geacht, maar in het sociaal domein wel acceptabel zijn.

Dit verschil heeft waarschijnlijk te maken met de wijze waarop de keuze voor maatstaven tot stand komt: in het klassieke domein is dat gebaseerd op de bestaande set maatstaven, terwijl het in sociaal domein onderzoek gedaan is naar welke maatstaven in aanmerking komen en daarbij ook gekeken is naar een plausibel teken. Het gebruik van *forward regression* in het sociaal domein verkleint bovendien de kans op multicollineariteit, omdat twee gecorreleerde maatstaven niet zo snel beide aan het model zullen worden toegevoegd.

In beide domeinen wordt in een aantal gevallen een negatief gewicht gevonden voor de maatstaf die als schaalfactor fungeert. In het sociaal domein is dat het geval voor de maatstaf *Inwoners* in de modellen voor de clusters Participatie en Wmo. In het klassieke domein is dat het geval voor de maatstaf *Woonruimten* in het cluster RME. In deze gevallen is in beide domeinen wel een zelfde aanpak gehanteerd: het gewicht van de schaalmaatstaf is in deze modellen op 0 geforceerd. Dit komt erop neer dat de constante (negatieve) term in de regressie op 0 is gezet en het model (daar gaan we vanuit) opnieuw is geschat zonder constante term. Het gevolg is dat de effecten van de maatstaven per inwoner kleiner worden en dit veroorzaakt nadelige aansluitverschillen voor gemeenten met een hoge waarde van de maatstaven per inwoner.

In verschillende clusters (sociaal domein en klassieke domein) worden voor enkele maatstaven drempelwaarden ingevoerd om de zorgen dat negatieve gewichten van de maatstaf inwoners (c.q. woonruimten) wordt omgezet in een waarde groter of gelijk aan nul. Hierbij wordt gebruikgemaakt van zogenoemde 'cosmetische drempel' en 'semi-cosmetische drempels'²⁴. Cosmetische drempels zorgen uitsluitend voor een acceptabele niet-negatieve waarde van de schaalvariabele, maar hebben (de naam zegt het al) geen effect op de modeluitkomsten. Semi-cosmetische drempels hebben dat wel, ze werken voordelig voor gemeenten die niet of laag scoren op de maatstaf met drempel en nadelig voor gemeenten die daar hoog op scoren²⁵.

Een negatieve constante in de regressie (negatief effect schaalvariabele) betekent dat gemiddeld genomen de uitgaven meer dan evenredig toenemen met de waarde van de maatstaf. De methode om een regressie uit te voeren, waarbij het gewicht van de schaalvariabele op 0 wordt geforceerd, doet geen recht aan deze onevenredigheid, zeker wanneer deze groot is zoals bijvoorbeeld voor het subcluster RME in het klassieke domein. Het is niet duidelijk waarom in dit geval geen gebruik is gemaakt

²⁴ Met een drempel wordt voor alle gemeenten de score op een maatstaf met dezelfde hoeveelheid (de drempel) verlaagd. Een semi-cosmetische drempel betekent dat sommige gemeenten door de verlaging een score lager dan 0 zouden krijgen op een maatstaf. Voor deze gemeenten wordt de score op die maatstaf op 0 gezet.

²⁵ De semi-cosmetische drempels zorgen dat gemeenten, die laag scoren op de maatstaf, een positieve bijdrage krijgen die anders negatief was geweest. Verder geldt dat het gewicht van de maatstaf-met-drempel lager is dan van de maatstaf zonder drempel, en dat heeft tot gevolg dat de ingreep nadelig uitpakt voor gemeenten, die hoog scoren op de maatstaf.



van drempels en in andere gevallen wel. Ook is het mogelijk dat er sprake is van kromlijnige verbanden of combinatie-effecten van verschillende maatstaven (zie eerder in dit hoofdstuk). In dat geval kennen de modelmatige beperkingen een hoge prijs, in de zin dat ze ten koste gaan van de kostenoriëntatie.

4.6 Conclusies ten aanzien van de methode

Bestudering van de rapporten levert enkele conclusies op ten aanzien van de gehanteerde methode. Deze conclusies zijn veelal technisch-statistisch van aard en zullen daardoor voor niet-specialisten wellicht lastig te volgen zijn. Het is echter wel belangrijk om hier aandacht aan te besteden, omdat gemaakte keuzes grote invloed op de uitkomsten van de modellen kunnen hebben.

- Er is gekozen voor het gebruik van lineaire regressieanalyse met (voornamelijk) lineaire maatstaven. Dit beperkt de mogelijkheden om een passend model te schatten, met name als er sprake is van maatstaven die niet-lineair samenhangen met de kosten.
- Om ongewenste negatieve gewichten bij maatstaven te voorkomen, worden in diverse clusters ingrepen gedaan, bijvoorbeeld door de introductie van vaste bedragen of van maatstaven met een drempel. Ook wordt in een enkel geval toch gebruik gemaakt van niet-lineaire maatstaven. Er blijkt dus wel enige flexibiliteit mogelijk ten opzichte van het uitgangspunt van lineariteit. Dit roept de vraag op waarom in andere gevallen geen gebruik is gemaakt van deze flexibiliteit, bijvoorbeeld door de introductie van kruistermen (combinaties van maatstaven).
- In enkele clusters wordt een negatief gewicht gevonden voor de maatstaf, die als schaalfactor fungeert en wordt dit opgelost door de regressie zonder constante term te schatten. Wij vinden dit een wel erg grove werkwijze, de in dit geval meer-dan-evenredige toename van uitgaven in relatie tot de maatstaven wordt daarmee onvoldoende afgevangen. Onduidelijk is waarom in het ene geval constanten op 0 worden geforceerd en in andere gevallen met een drempel wordt gewerkt. Deze keuzes hebben grote invloed op de definitieve gewichten.
- Voor de regressieanalyse wordt gebruik gemaakt van een steekproef van gemeenten. Uit de rapporten wordt duidelijk dat deze steekproef niet representatief is voor de gehele populatie: kleine gemeenten zijn ondervertegenwoordigd, G4-gemeenten en gemeenten met een centrumfunctie zijn juist oververtegenwoordigd. Er is niet voor gekozen weging toe te passen om hiervoor te corrigeren en de verschillen in resultaten tussen ongewogen en gewogen regressie zijn niet expliciet gemaakt. Dit kan vragen oproepen bij individuele gemeenten, waarom de populatieverhoudingen niet in acht zijn genomen bij het bepalen van de gewichten van de maatstaven.



5 In het bijzonder: Aanpak kip-ei probleem

Naast objectieve maatstaven kunnen ook eigen keuzes van een gemeente van invloed zijn op de lasten. Deze eigen keuzes worden beschouwd als endogene factoren die niet in een verdeelmodel gehonoreerd kunnen worden. Een verdeelmodel beschrijft immers het gemiddelde van alle gemeenten. Eigen keuzes zijn dus een (veelal goed onderbouwde of noodzakelijke) afwijking van dit gemiddelde. Paragraaf 5.1 bespreekt de manier waarop beide onderzoeken omgaan met endogene factoren.

Sterk gerelateerd aan de omgang met endogene factoren is het zogenoemde kip-eiprobleem: de vraag of hogere uitgaven voortkomen uit eigen beleid en meer beschikbare middelen, of dat meer eigen middelen gegenereerd worden omdat er nu eenmaal hogere noodzakelijke uitgaven zijn. Paragraaf 5.2 bespreekt de wijze waarop in het verklaringsmodel voor het klassieke domein wordt omgegaan met de beschikbaarheid van eigen middelen. Paragraaf 5.3 bespreekt de behandeling van Specifieke Vaste Bedragen (SVB) in het verklaringsmodel voor het klassieke domein. Tot slot bespreekt paragraaf 5.4 de stap van het verklaringsmodel naar het verdeelmodel in het klassieke domein.

5.1 Endogene factoren

Vanuit het uitgangspunt van kostenoriëntatie moet elke gemeente hetzelfde financiële vertrekpunt hebben, dus met de beschikbare middelen eenzelfde niveau van voorzieningen kunnen aanbieden. Als een gemeente hierin een eigen keuze maakt (bijvoorbeeld een hoger niveau van voorzieningen) wordt dat een endogene factor genoemd, die niet in het verdeelmodel gehonoreerd dient te worden.

Het rapport over de herijking van het verdeelmodel in het sociaal domein bespreekt de invloed van endogene factoren en concludeert dat het in veel gevallen niet wenselijk is en voor het overige ook niet mogelijk om hiervoor te corrigeren. Hierbij wordt het volgende opgemerkt:

*"In beginsel zorgt de methodiek (een regressieanalyse met vooraf gedefinieerde maatstaven) ervoor dat alleen de objectieve factoren die de kosten verklaren in het model opgenomen worden. Alleen als gemeenten met dezelfde kenmerken collectief hoge kosten zouden hebben door slecht beleid, zou dat terug te zien zijn in het verdeelmodel. Als slechte beleidskeuzes in verschillende typen gemeenten spelen, leidt dat er vooral toe dat de kosten gemiddeld minder goed aansluiten op het model. Het heeft slechts beperkt impact op de uitkomsten van het model."*²⁶

Het rapport over de herijking van het verdeelmodel in het klassieke domein constateert eveneens dat het om verschillende redenen niet goed mogelijk is die endogene keuzes op te nemen in de regressie.²⁷ Daarop ziet Cebeon echter een uitzondering: in de modellen voor het klassieke domein wordt de keuze gemaakt om Algemene Eigen Middelen en Specifieke Vaste Bedragen (uit het huidige verdeelmodel) als maatstaven voor endogene keuzes te beschouwen. Deze worden daarom als verklarende variabele in het verklaringsmodel opgenomen. Deze keuze komt uitsluitend voort uit de *aanname* dat endogene keuzes mogelijk zijn vanwege de beschikbaarheid van eigen middelen en de vaste bedragen voor een aantal gemeenten.

²⁶ AEF (2020), *Een nieuw budgetverdeelmodel voor het sociaal domein*, pagina 38.

²⁷ Cebeon (2020), *Herijking verdeling klassiek domein gemeentefonds*, pagina 44.



5.1.1 Verschillen in omgang met endogene factoren

De verschillende benaderingen van endogene factoren lijken te wijzen op een verschil van inzicht tussen de onderzoekers in het sociaal en klassieke domein. AEF constateert dat het niet alleen slecht mogelijk is om voor endogene factoren te corrigeren, maar dat het hoogstwaarschijnlijk ook niet nodig is. Deze keuzes zullen immers in een regressie op objectieve maatstaven niet gehonoreerd worden, tenzij meerdere gemeenten met vergelijkbare kenmerken dezelfde keuzes gemaakt hebben. Voor Cebeon lijkt de beslissing om endogene keuzes niet op te nemen in het model veelal gebaseerd op de onmogelijkheid om endogene keuzes goed te kunnen operationaliseren.

In de modellen van het klassieke domein worden de Algemene Eigen Middelen en Specifieke Vaste Bedragen als verklarende variabelen opgenomen om toch op enige manier endogene factoren te modelleren. In de modellen van het sociaal domein is een dergelijk idee niet aan de orde, gelet op de benadering van endogene factoren lijkt men daar ook geen enkele reden voor te zien.

In het vervolg van dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op gevolgen van de keuze om Algemene Eigen Middelen en Specifieke Vaste Bedragen als verklarende variabelen op te nemen in het verklaringsmodel voor het klassieke domein en wordt de onderliggende aanname besproken dat uitgaven voortkomen uit beschikbare middelen. De volgende paragrafen gaan dus specifiek over het model voor het klassieke domein, omdat er in het sociaal domein niet voor is gekozen de beschikbare middelen en de Specifieke Vaste Bedragen in het model op te nemen.

5.2 Algemene eigen middelen

Het kip-eiprobleem gaat om de vraag of uitgaven bepaald worden door de beschikbaarheid van middelen, of dat er juist middelen worden gegenereerd om bestaande (noodzakelijke) uitgaven te dekken. Als uitgaven voortkomen uit de beschikbaarheid van (eigen) middelen, zou dat als een endogene factor moeten worden beschouwd en zouden die buiten de verdeling moeten blijven. Voor Cebeon is dit reden om de Algemene Eigen Middelen (AEM) als verklarende variabele op te nemen in het verklaringsmodel voor het klassieke domein. In het rapport wordt daar het volgende over gemeld:

*"De feitelijke netto lasten worden niet alleen beïnvloed door kostenbepalende structuurverschillen, maar ook door gemeentelijke keuzes rond voorzieningenniveau en wijze van uitvoering. Keuzes die mede worden beïnvloed door de beschikbaarheid van eigen middelen."*²⁸

Ter onderbouwing wordt een figuur gepresenteerd (zie figuur 1) waarin de uitgaven in het klassieke en sociaal domein zijn weergegeven, evenals de inkomsten uit OZB en overige eigen middelen.

Hieruit wordt de conclusie getrokken dat gemeenten met veel eigen middelen per inwoner ook hogere uitgaven per inwoner hebben. Tevens trekt men uit deze figuur de conclusie dat het model gecorrigeerd moet worden van de rode lijn naar de rode stippellijn. Het is onduidelijk waar deze lijnen voor staan, de x-as ontbreekt in feite. In het rapport wordt geschreven dat het een regressielijn betreft. De lijn kan echter onmogelijk zijn opgebouwd uit de modeluitkomsten van de nulvarianten (exclusief de effecten van AEM en SVB), in de modellen van de uitgaven per inwoner is het aantal

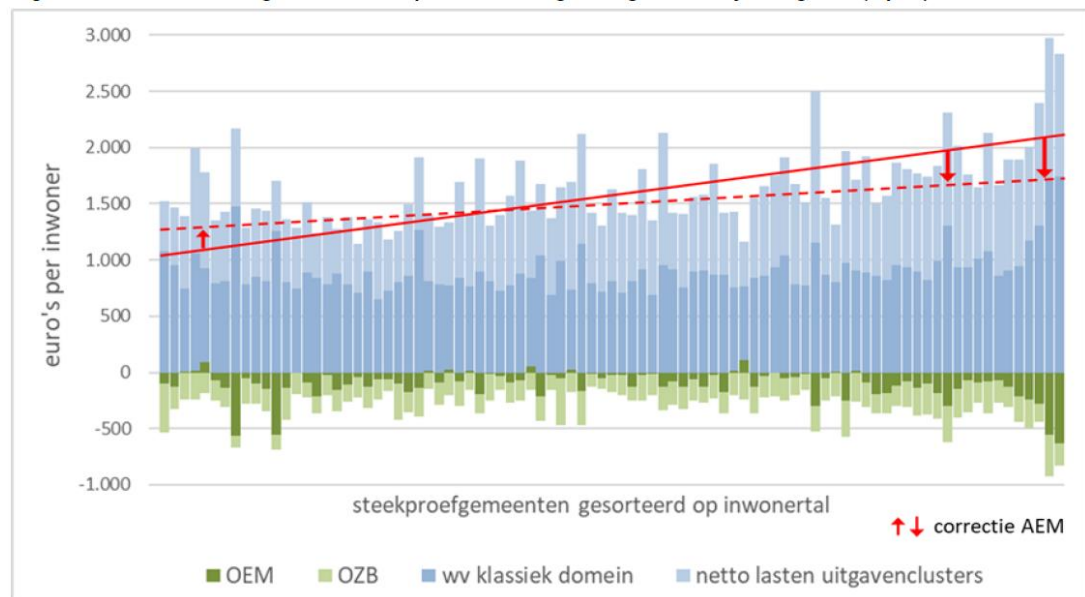
²⁸ Cebeon (2020), *Herijking verdeling klassiek domein gemeentefonds*, pagina 40.



inwoners immers als constante opgenomen en niet als variabele in de regressie. Daarmee is het onduidelijk hoe aan deze figuur de conclusie kan worden verbonden dat de eigen middelen verantwoordelijk zijn voor dit specifieke verband van inwoners en uitgaven. Er kan evenzeer sprake zijn van een misspecificatie van het model, waarbij essentiële verklarende (exogene) factoren ontbreken. In het rapport wordt de grafiek echter gebruikt als een reden om eigen middelen als verklarende variabele op te nemen in het model en vervolgens het model voor het effect te corrigeren.

figuur 1 Uitgaven sociaal en klassieke domein en inkomsten OZB en overige eigen middelen

Figuur 3.4: Effect van eigen middelen op –de verdeling van– gemeentelijke uitgaven (kip-ei)



Bron: Cebeon (2020), Herijking verdeling klassiek domein gemeentefonds, pagina 42.

De AEM worden in feite gebruikt als een proxy om endogene keuzes mee te kunnen nemen in het model. Het kip-eiprobleem wordt hiermee echter niet opgelost. Er wordt van uitgegaan dat uitgaven voortkomen uit beschikbare middelen, zonder dat daarvoor onderbouwing wordt gegeven. De andere zijde van het kip-eiprobleem, namelijk dat extra gegenereerde inkomsten voortvloeien uit hogere noodzakelijke kosten, wordt niet overwogen.

Dat de AEM een significante maatstaf in de regressie blijken, zegt niets over de juistheid van de keuze m.b.t. het kip-eiprobleem. Cebeon vindt een positieve correlatie (0,69) tussen kosten en AEM, maar dat zegt niets over de causaliteit (extra AEM zouden ook een gevolg van hogere kosten kunnen zijn). Op basis van deze correlatie concludeert Cebeon echter wél dat hogere kosten voortkomen uit beschikbaarheid van meer eigen middelen. Dit wordt slechts onderbouwd met de redenering dat van een 'algemene scheefheid' in de verdeling geen sprake is, omdat 1) de puntenwolk van netto lasten afgezet tegen AEM er dan anders uit zou zien en 2) er uit de jaarlijkse POR-onderzoeken geen aanleiding blijkt om een 'algemene scheefheid' te veronderstellen. Het begrip 'algemene scheefheid' wordt niet toegelicht en blijft daardoor onduidelijk, de genoemde argumenten zijn bovendien zeer algemeen en geven geen blijk van grondig onderzoek. De eenzijdige benadering van het kip-



eiprobleem wordt hiermee volstrekt onvoldoende onderbouwd. Er is geen poging gedaan de causaliteit tussen kosten en AEM empirisch te onderzoeken, terwijl hier wel degelijk mogelijkheden voor zijn (zie paragraaf 5.2.1).

In het verdeelmodel wordt vervolgens het gevonden effect van AEM op de uitgaven uit het model verwijderd. Het komt erop neer, dat de coëfficiënten van AEM ten behoeve van de verdeling op 0 worden gezet. Dit veroorzaakt een aansluitverschil bij met name de gemeenten met een hoge AEM per inwoner, omdat de regressie tracht de aansluiting voor iedere gemeente *inclusief* het AEF effect te maximaliseren. Er moeten wel zeer gegronde en goed onderbouwde argumenten zijn om zo'n ingreep uit te voeren, als het uitgangspunt is om modellen te ontwikkelen die de uitgaven zo goed mogelijk benaderen. We komen hier in paragraaf 5.4 op terug.

5.2.1 Mogelijke oplossing kip-eiprobleem

De gehanteerde methode biedt geen oplossing voor het kip-eiprobleem, maar hanteert een eenzijdige benadering ervan. Verder geldt in regressieanalyse, dat het opnemen van endogene factoren leidt tot onzuivere schattingen en dat men een instrumentele variabele dient op te nemen in plaats van de endogene variabele zelf.

De econometrie biedt echter een pasklare oplossing voor dit type kip-eiproblemen, namelijk een simultane schatting van meerdere regressievergelijkingen:

1. Een vergelijking per cluster, waarbij de uitgaven per inwoner worden gerelateerd aan gemeentelijke maatstaven EN aan de eigen middelen per inwoner; dit weerspiegelt de kant van de medaille waarbij eigen middelen als vanzelf uitgaven genereren;
2. Een vergelijking, waarbij de eigen middelen per inwoner worden gerelateerd aan gemeentelijke maatstaven EN aan de totale uitgaven per inwoner; dit weerspiegelt de kant van de medaille waarbij eigen middelen worden gegenereerd als mogelijkheid om de uitgaven te bekostigen.

De tweede vergelijking is feitelijk een variant op het reeds bestaande inkomstenmodel. Dit inkomstenmodel wordt gebruikt om de uitgaven mee te verevenen in het kader van de verdeling van middelen²⁹. Er wordt in de verdeling dus al rekening gehouden met de hoogte van de eigen middelen en het kip-eiprobleem gaat dus eigenlijk alleen om het zo zuiver mogelijk schatten van de effecten van de maatstaven.

Eenzijdig schatten van één van de vergelijkingen en vervolgens de coëfficiënten op 0 stellen draagt niet bij aan deze zuiverheid, de simultane oplossing doet dit wel: door de endogene factoren in twee richtingen mee te nemen, worden de effecten van alle variabelen zuiver geschat. Uiteraard worden hierbij geen coëfficiënten van de endogene variabelen op 0 gezet ten behoeve van de verdeling.

We kunnen de vergelijkingen uiteindelijk eenvoudig omrekenen in termen van uitsluitend de opgenomen maatstaven, waarbij voldaan blijft aan het uitgangspunt van lineariteit in de maatstaven.

Wij begrijpen niet waarom bij de herijking van de verdeelmodellen niet de kans is aangegrepen om het kip-eiprobleem op een deugdelijke en verantwoorde manier op te lossen. Wat ons betreft zou dit alsnog moeten gebeuren of er moet voor gekozen

²⁹ Met andere woorden, de verdeelsleutel gemeentefonds is het verschil tussen de uitkomsten van het verdeelmodel van de uitgaven en dat van de inkomsten.



worden om het kip-eiprobleem te negeren, zoals in het sociaal domein is gebeurd. De gekozen werkwijze lost het kip-ei probleem niet op.

5.3 Specifieke Vaste Bedragen

Naast de AEM worden ook de Specifieke Vaste Bedragen (SVB) voor de G4 (en de Waddengemeenten) als verklarende variabele opgenomen in het model. Als (historische) achtergrond bij de introductie van de SVB voor de G4 vermeldt het rapport:

*"Het netto lastenniveau van de G4 in euro's per inwoner is substantieel hoger dan in andere gemeenten. In het verleden is dit verklaard met een aantal extra taken alsook (reguliere) taken die met extra intensiteit worden uitgevoerd vanwege een hogere complexiteit. Dit is in principe bij alle clusters aan de orde, maar de betekenis kan tussen clusters en gemeenten uiteenlopen. Voor deze extra (intensieve) taken is in het verleden een vast bedrag bepaald."*³⁰

De wens van het ministerie van BZK is om de netto lasten van de G4 zoveel mogelijk in de objectieve maatstaven van het model te vangen, zodat de SVB niet meer nodig zijn. Om dit voor elkaar te krijgen zijn de SVB als verklarende variabele in het model op te nemen. Hiermee worden de uitzonderlijke uitgaven van de G4 in het model 'verklaard' door de SVB, waarmee de G4 voor het overige vergelijkbaar zouden moeten zijn met andere gemeenten.

Het is logisch dat de SVB een significante verklarende variabele is. De SVB zijn immers ingevoerd om de aanvullende/extra intensieve taken van de G4 te bekostigen. De hieraan gerelateerde extra uitgaven zullen dus een sterke correlatie met de SVB hebben. Dit biedt nog geen antwoord op de vraag in hoeverre de G4 daadwerkelijk extra lasten dragen en waar die uit voortkomen. Het rapport meldt hierover:

"Dit biedt op zichzelf niet voldoende houvast voor de beoordeling van de noodzaak en omvang van de hogere feitelijke netto lasten van de G4."

Aansluitend geeft het rapport ook een mogelijke verklaring voor het bestaan van extra lasten voor de G4:

*"De extra lasten kunnen samenhangen met kenmerken van 'fysieke probleem-cumulatie': de combinatie van een (zeer) dichte bebouwingsstructuur in een historische omgeving met een hoge intensiteit van gebruik en andere kostenverhogende omstandigheden (zoals bodemgesteldheid)."*³¹

Doordat de SVB als verklarende variabelen zijn opgenomen, worden deze oorzaken van de extra kosten 'gevangen' door de coëfficiënt voor de SVB. Daarmee sluit deze werkwijze feitelijk uit dat de extra kosten van de G4 verklaard worden met objectieve maatstaven. Door de in het rapport gesuggereerde 'probleemcumulatie' met één of meer kruistermen in het model op te vangen had wellicht wel kunnen bijdragen aan een meer objectieve verklaring voor de extra lasten van de G4. Dit is niet gebeurd en dit past ook niet in het uitgangspunt van lineariteit in de maatstaven. Daarmee heeft beperking in de modelspecificatie een hoge prijs, want het is heel goed mogelijk dat (een groot deel van) het gevonden effect van de SVB het gevolg is van de beperkingen met betrekking tot de modelspecificaties.

De resultaten in het cluster Openbare Orde en Veiligheid wijzen erop dat de SVB wel degelijk wijzen op extra kosten die niet worden gevangen door de maatstaven. In het verklaringsmodel voor het subcluster Overige Openbare Orde en Veiligheid (OOV)

³⁰ Cebeon (2020), *Herijking verdeling klassiek domein gemeentefonds*, pagina 48.

³¹ Cebeon (2020), *Herijking verdeling klassiek domein gemeentefonds*, pagina 104.



wordt maar liefst 33,4% van de uitgaven verklaard door AEM en SVB. Het lijkt erg onwaarschijnlijk dat er zo'n groot deel van de uitgaven voortkomt uit eigen keuzes van gemeenten. Het grote aandeel van 33,4% duidt erop dat hieraan andere factoren ten grondslag liggen, waarmee het model nu geen rekening houdt. Met de gehanteerde aanpak wordt dit echter niet onderzocht.

Het is bovendien niet uit te leggen om enerzijds de verdeelmodellen opnieuw te ontwikkelen en anderzijds een deel van de oude modellen als input voor de nieuwe te gebruiken. Daarmee kom je dus niet los van de oude modellen, waarvan men van mening was dat de Specifieke Vaste Bedragen daar geen plaats in konden hebben.

Vervolgens wordt ook dit effect van de SVB op de uitgaven gezien als een ongewenste endogene factor en uit het model gehaald door de coëfficiënt op 0 te zetten. Ook hier wordt, zonder goed onderbouwde aanleiding, een aansluitverschil gecreëerd voor de gemeenten met deze vaste bedragen vanuit het verleden.

5.4 Stap van verklaringsmodel naar verdeelmodel

De verklaringsmodellen per cluster (incl. AEM en SVB) zijn omgezet naar verdeelmodellen door de coëfficiënten voor AEM en SVB te verwijderen en de coëfficiënten van de overige maatstaven te verhogen (allemaal een met dezelfde factor), zodat het totale bedrag dat via het model verdeeld wordt gelijk blijft aan dat in het verklaringsmodel. De verhouding tussen de maatstaven blijft dus ongewijzigd.

De in het verklaringsmodel (met AEM en SVB) gevonden verhouding tussen maatstaven wordt dus zonder nadere analyse overgenomen in het verdeelmodel zonder de AEM en SVB. Evaluaties van aansluitverschillen zijn uitgevoerd op het verklaringsmodel, dat dus afwijkt van het uiteindelijke verdeelmodel. Daarmee worden de bovengenoemde aansluitverschillen ten gevolge van het elimineren van de effecten van AEM en SVB niet onderzocht. En gezien de zware veronderstelling om AEM en SVB te interpreteren als proxy voor eigen beleidsvrijheid van gemeenten, is dit onderzoek naar de legitimiteit van de aansluitverschillen van eminent belang voor de geloofwaardigheid van de resultaten. Dat hier niet over wordt gerapporteerd, zien we als een omissie in het onderzoek.

5.5 Conclusies ten aanzien van de aanpak van het kip-eiprobleem

Uit de rapporten wordt duidelijk dat er op dit punt een groot verschil is tussen de aanpak van AEF en de aanpak van Cebeon. AEF heeft ervoor gekozen om niet te corrigeren voor endogene keuzes van gemeenten. Cebeon kiest er echter voor om de beschikbare Algemene Eigen Middelen voor alle gemeenten als verklarende variabelen in het verklaringsmodel op te nemen, evenals de Specifieke Vaste Bedragen voor de G4 (en de Waddengemeenten). Dit heeft vergaande gevolgen voor de uitkomsten van het model.

- Met het opnemen van de AEM als verklarende variabele wordt de aanname gemaakt dat extra uitgaven voortkomen uit beschikbaarheid van meer eigen middelen. Het vraagstuk in welke richting het causaal verband tussen uitgaven en beschikbare middelen loopt (het kip-eiprobleem) wordt hiermee niet opgelost, maar eenzijdig benaderd zonder dat daar een duidelijke onderbouwing voor wordt gegeven. De gedane aanname en gekozen methode bieden geen oplossing het kip-eiprobleem, terwijl daarvoor wel mogelijkheden bestaan.
- De keuze om de SVB als verklarende variabele op te nemen is onzes inziens niet verdedigbaar: er worden door de gekozen aanpak in het klassieke domein bewust



aansluitverschillen voor de betrokken gemeenten gecreëerd, op basis van een in het verleden gekozen noodoplossing om aansluitverschillen op te lossen, die waren ontstaan door slecht werkende modellen. Dit is echt de wereld zijn kop: je wilt betere modellen ontwikkelen en daarvoor implementeer je de manco's van de oude modellen. Tevens loop je het risico dat een deel van de verklaring van de objectieve maatstaven wordt overgenomen door de SVB en dat verschuiving plaatsvindt van het 'objectieve deel' naar het 'subjectieve deel'. en dat leidt ertoe dat de objectieve maatstaven onvoldoende verklaring van de uitgaven van de G4-gemeenten en van de Waddengemeenten voor hun rekening nemen.



6 Meetpunten 4, 5 en 6: Betrouwbaarheid, validiteit, transparantie/reproduceerbaarheid

Dit hoofdstuk bespreekt de conclusies van deze contra-expertise. Achtereenvolgens komen de volgende onderzoeksvragen aan bod:

4. Zijn de onderzoeksresultaten (ontwikkelde verdeelmodellen) betrouwbaar?
5. Zijn de onderzoeksresultaten (ontwikkelde verdeelmodellen) valide?
6. Zijn de onderzoeksresultaten reproduceerbaar, transparant en (in dit geval) onderhoudbaar?

6.1 Betrouwbaarheid

De rapporten voor zowel het klassieke als sociaal domein bevatten maar zeer weinig informatie over de output van de gedraaide regressieanalyses. Voor beide domeinen blijft dit beperkt tot vermelding van de R^2 -waarde, waarbij voor het klassieke domein uitsluitend de R^2 voor de hoofdclusters wordt vermeld en niet voor de geschatte modellen van alle subclusters. Zonder rapportage van de statistische uitkomsten van de regressieanalyses, zoals de gevonden coëfficiënten en significantieniveaus, is het niet mogelijk om op basis van de rapporten uitspraken te doen over de statistische betrouwbaarheid van de uitgevoerde analyses. Daar waar aan andere aspecten, zoals de datavaliditeit, veel aandacht besteed is aan de onderbouwing, schiet dit op het gebied van statistische onderbouwing tekort. De R^2 waarden die wel zijn gerapporteerd, zijn in de regel van een zeer aanvaardbaar niveau.

In hoeverre de steekproef uitkomsten geeft die voor alle gemeenten van toepassing zijn, is alleen door AEF voor het sociaal domein onderzocht op basis van Iv3-gegevens. Er wordt met enige voorzichtigheid gemeld, dat de verschillen acceptabel zijn, maar er worden geen cijfers getoond om deze verschillen expliciet te maken.

6.2 Validiteit

De modellen kunnen als valide beschouwd worden als zij de daadwerkelijke uitgaven goed weerspiegelen en daarmee recht doen aan het centrale doel van kostenoriëntatie.

6.2.1 Validatiestappen in beide onderzoeken

Beide onderzoeken hebben zelf verschillende stappen gezet om de uitkomsten van de modellen te valideren. De verklaringsmodellen in het klassieke domein zijn op de volgende manieren gevalideerd:

1. Gericht gemeenten buiten de steekproef gehouden
2. Steekproef gewogen om te compenseren voor ondervertegenwoordiging kleine gemeenten
3. Aselecte groep van 75 gemeenten uit de steekproef
4. Model schatten op netto lasten 2018 (uitvraag steekproef)

In het onderzoek in het sociaal domein zijn de volgende validatiestappen uitgevoerd:

1. Model schatten op netto lasten 2018 (uitvraag steekproef)
2. Verkleinen steekproef
3. Model schatten op Iv3-gegevens: voor alle gemeenten en alleen voor steekproefgemeenten



Voor beide onderzoeken geldt dat de rapporten slechts zeer globale informatie over de uitkomsten van de validatiestappen bevatten. AEF beperkt zich tot het vergelijken van de R^2 -waardes van het gebruikte model en de validaties. Cebeon presenteert een correlatietabel van de uitkomsten van het gebruikte model en de validaties. Het ontbreken van gedetailleerde informatie over de statistische uitkomsten van de validaties maakt dat het niet mogelijk is om goed te beoordelen in hoeverre deze de validiteit van de gekozen modellen bevestigen. Een uitgebreidere weergave van statistische uitkomsten was ook hier wenselijk geweest.³²

Daarnaast moet worden opgemerkt dat de validaties in het klassieke domein zijn uitgevoerd op de verklaringsmodellen, waarin AEM en SVB als verklarende variabelen zijn opgenomen. In de uiteindelijke verdeelmodellen zijn deze geschrapt, waardoor geen validatie heeft plaatsgevonden op de uiteindelijke uitkomst van het onderzoek: het verdeelmodel. In het sociaal domein zijn validaties uitgevoerd voor alle varianten van de verklaringsmodellen en dus ook voor de modellen die uiteindelijk hebben geleid tot de verdeelmodellen.

6.2.2 De gebruikte data

Voor beide onderzoeken is gebruikt gemaakt van de kostengegevens van 93 steekproefgemeenten.³³ Er is veel aandacht besteed aan het uitvragen, opschonen en bewerken van deze data en het in beeld krijgen van de inhoudelijke achtergronden van de kosten. Deze wijze van dataverzameling en de consciëntieuze manier waarop de kosten van gemeenten tot in detail in kaart zijn gebracht, zorgen ervoor dat de dataset waarop de analyses zijn uitgevoerd van hoge kwaliteit is, wat de validiteit van de onderzoeken ten goede komt. Met de algemeen beschikbare Iv3-gegevens was dit waarschijnlijk niet mogelijk geweest.

Een kanttekening daarbij is dat de verdeling van het gemeentefonds volgens de Fvw dient uit te gaan van noodzakelijke kosten, dus dienen kosten die voortvloeien uit beleids- en inrichtingskeuzes van gemeenten niet mee te tellen. Bij het in kaart brengen van de uitgaven is het niet mogelijk gebleken onderscheid te maken tussen noodzakelijke kosten en kosten die voortvloeien uit keuzes van gemeenten. In dit opzicht wijken de gebruikte data dus af van de gewenste grondslag voor de analyse. In de onderzoeken wordt wel helder toegelicht waarom deze keuze gemaakt is, het lijkt dan ook aannemelijk dat dit de best mogelijke oplossing is.

6.2.3 Maatstaven als kostendrijvers

Met name voor het sociaal domein is gedegen onderzoek gedaan naar de maatstaven en de bruikbaarheid daarvan in de verdeelmodellen. Er is literatuurstudie uitgevoerd, gemeenten ondervraagd en interviews gehouden bij wetenschappers en kennisinstellingen. Daarbij zijn maatstaven op kwalitatieve gronden beoordeeld op een groot aantal criteria, waaronder kostenoriëntatie: een voldoende verband met noodzakelijke kosten van gemeenten. Al met al is veel aandacht besteed aan de selectie van maatstaven, onafhankelijk en voorafgaand aan de modelschattingen. Voor het klassieke domein is de veronderstelling aangehouden dat de maatstaven, die zijn gebruikt in de huidige verdeelmodellen, zich in voldoende mate bewezen hebben te voldoen aan de vereiste criteria en maakt dit niet verder expliciet. Voor de algehele

³² Of het wel/niet bewerken van de data de uitkomsten beïnvloeden kan overigens pas worden getoetst als de bewerkte cijfers openbaar worden gemaakt.

³³ Er hebben 93 gemeenten gereageerd op het verzoek om gegevens. Daarvan bleken de gegevens van 91 gemeenten bruikbaar voor het sociaal domein en de gegevens van 90 gemeenten waren bruikbaar voor het klassieke domein.



verantwoording van het nieuwe verdeelmodel was een naderde duiding of heldere verwijzing naar eerder onderzoek nuttig geweest. Verder ontbreekt in het rapport over het klassieke domein de duiding vooraf van de toegelaten tekens, zoals voor het sociaal domein wel is gedaan en worden negatieve verbanden met uitgaven op voorhand uitgesloten.

6.2.4 Gebruik van AEM en SVB als verklarende variabelen

In het klassieke domein zijn de beschikbare eigen middelen (AEM) van gemeenten en de vaste bedragen (SVB) voor de G4- en Waddengemeenten als verklarende variabelen in het model opgenomen. Hierin ligt de aanname besloten dat grotere beschikbaarheid van eigen middelen leidt tot hogere uitgaven en niet omgekeerd. Het kip-eiprobleem van de causale relatie tussen beschikbare middelen en uitgaven wordt daarmee slechts in één richting bekeken. Deze benadering is onvolledig en wordt ook niet voldoende onderbouwd in het rapport. Het verwijderen van de AEM en SVB bij de stap van verklaringsmodel naar verdeelmodel leidt er bovendien toe dat op het uiteindelijk gebruikte model geen validatie heeft plaatsgevonden.

Een ander bezwaar tegen de werkwijze om de AEM in het verklaringsmodel op te nemen en te verwijderen in het verdeelmodel, is dat de inkomsten van gemeenten op deze manier op twee plaatsen verevend worden: in het uitgavenmodel wordt gecorrigeerd voor eigen middelen, maar de algemene uitkering uit het gemeentefonds wordt, naast de uitgavenmodellen, ook bepaald door een inkomstenmodel.³⁴ In het inkomstenmodel worden de inkomsten van gemeenten op basis van objectieve maatstaven verevend. De uitkering van gemeenten die meer mogelijkheden hebben om inkomsten te genereren (bijvoorbeeld door hoge WOZ-waardes van onroerend goed) wordt dus via inkomstenverevening al lager.

Door het opnemen van de SVB als verklarende variabele in het model worden de daaraan gerelateerde kosten opgenomen door de coëfficiënt voor SVB. Weliswaar kan dat eraan bijdragen dat de kosten van de G4 beter vergelijkbaar zijn met de overige gemeenten, maar tegelijkertijd wordt met deze werkwijze bij voorbaat al uitgesloten dat er met objectieve maatstaven een verklaring voor een afwijkend kostenpatroon van de G4 gevonden wordt. Met deze onderzoeksmethode is dus geen poging gedaan om de kosten van de G4 met objectieve maatstaven te verklaren. Dit is des te opmerkelijker, omdat in het rapport zelf een cumulatie van factoren wordt genoemd die voor de G4 tot hogere kosten kan leiden. Doordat dit niet is meegenomen in de analyse, is onwaarschijnlijk dat het resulterende verdeelmodel een goede weerspiegeling is van de kostenstructuur van de G4-gemeenten.

6.3 Reproduceerbaarheid, transparantie en onderhoudbaarheid

6.3.1 Reproduceerbaarheid en transparantie

Voor beide onderzoeken is gebruik gemaakt van een dataset die verkregen is met behulp van een steekproef onder 93 gemeenten. Op die dataset zijn nog enkele bewerkingen uitgevoerd. De gebruikte dataset is op dit moment niet openbaar beschikbaar, evenmin is duidelijk welke bewerkingen er precies zijn uitgevoerd. Dat maakt het op dit moment niet goed mogelijk het onderzoek te reproduceren. Dit verandert uiteraard op het moment dat de gebruikte dataset openbaar wordt gemaakt.

³⁴ Het inkomstenmodel is geen onderdeel van deze contra-expertise. Het is nog niet duidelijk hoe het inkomstenmodel er in het nieuwe verdeelmodel exact uit gaat zien. Als in het nieuwe verdeelmodel een inkomstenmodel wordt opgenomen naar analogie van het bestaande, zou sprake zijn van tweevoudig verevenen.



Een ander obstakel voor de reproduceerbaarheid van de onderzoeken is dat de rapportages erg summier zijn in het omschrijven van de uitgevoerde regressies. Regressievergelijkingen zijn in de rapportages niet te vinden en voor sommige maatstaven geldt dat niet duidelijk is op welke wijze deze in de regressie zijn opgenomen. Omdat ook de uitkomsten van de regressies slechts zeer beknopt worden weergegeven, is het voor een buitenstaander praktisch onmogelijk het onderzoek te reproduceren.

Beide onderzoeken zijn wel transparant over de bestuurlijke afwegingen en gemaakte keuzes voor voorkeursmodellen. Er wordt over het algemeen duidelijk aangegeven welke stappen er zijn genomen en welke keuzes er zijn gemaakt om maatstaven op te nemen of te verwijderen uit het model om andere gronden dan een zo hoog mogelijke verklaringsgraad.

6.3.2 Onderhoudbaarheid van het nieuwe verdeelmodel

Het nieuwe verdeelmodel is goed onderhoudbaar, in de zin dat de gewichten van de maatstaven bekend en constant zijn en dat de maatstaven goed gedefinieerd zijn en jaarlijks worden gepubliceerd door het CBS. Een uitzondering vormen de nieuwe maatstaven³⁵, waarvan de waarden per gemeente niet bekend zijn. In die zin zijn de verdelingen pas onderhoudbaar en reproduceerbaar, als ook deze nieuwe maatstaven jaarlijks door het CBS worden vastgesteld en worden gepubliceerd. Ook is sprake van een aantal maatstaven met drempels, waarbij in een enkel geval dezelfde maatstaf verschillende drempels kent in het model. Dit laatste komt de onderhoudbaarheid niet ten goede. Om de gewichten van het model over enige tijd opnieuw vast te stellen op basis van een recente jaargang is niet eenvoudig: de data-opvraag en -verwerking voor de 93 gemeenten moet dan wederom worden uitgevoerd.³⁶

6.4 Conclusies ten aanzien van betrouwbaarheid, validiteit, transparantie en reproduceerbaarheid

Bestudering van de rapporten levert de volgende conclusies op ten aanzien van de betrouwbaarheid en validiteit van de resultaten van de herijking:

- **Betrouwbaarheid:** de rapporten voor zowel het klassieke als sociaal domein bevatten maar zeer weinig informatie over de output van de uitgevoerde regressieanalyses. Zonder uitgebreidere informatie is het niet goed mogelijk om op basis van de rapporten uitspraken te doen over de statistische betrouwbaarheid van de uitgevoerde analyses. De gerapporteerde R^2 -waarden zijn over het algemeen goed te noemen.
- **Validiteit:**
 - De wijze van dataverzameling en de consciëntieuze manier waarop de kosten van gemeenten tot in detail in kaart zijn gebracht, zorgen ervoor dat de dataset waarop de analyses zijn uitgevoerd van hoge kwaliteit is, wat de validiteit van de onderzoeken ten goede komt.
 - Met name voor het sociaal domein is gedegen onderzoek gedaan naar bruikbare maatstaven, onafhankelijk en voorafgaand aan de modelschattingen. Voor het klassieke domein is uitgegaan van de geschiktheid van de bestaande maatstaven, zonder daar een uitgebreide onderbouwing voor te geven. Voor de algehele verantwoording van het nieuwe verdeelmodel was het passend geweest hier dieper op in te gaan.
 - Voor het klassieke domein kiest men ervoor de AEM en SVB als verklarende variabelen in het verklaringsmodel op te nemen. Hierin ligt de aanname besloten dat

³⁵ Migratieachtergrond, laag inkomen met drempel, uitkeringsbasis en gebruik specialistische GGZ.

³⁶ Met het oog op het onderhoud van het model zou interessant zijn na te gaan hoe groot de invloed van de bewerking van de Iv3-data is op de uitkomsten.



grotere beschikbaarheid van eigen middelen leidt tot hogere uitgaven en niet omgekeerd. Het kip-eiprobleem van de causale relatie tussen beschikbare middelen en uitgaven wordt daarmee slechts in één richting bekeken. Deze benadering is onvolledig en is schadelijk voor de validiteit van de uitkomsten.

- Door de SVB als verklarende variabele in het geschatte model van het klassieke domein op te nemen en na schatting het gewicht op 0 te zetten, ontstaan aansluitverschillen bij de betrokken gemeenten als gevolg van de manco's van het huidige verdeelmodel. Daarnaast zorgt deze aanpak er mogelijk voor dat de objectieve maatstaven een te beperkt deel van de verklaring van de uitgaven van G4 en Waddengemeenten voor hun rekening nemen.
- Het verwijderen van de AEM en SVB bij de stap van verklaringsmodel naar verdeelmodel van het klassieke domein leidt er bovendien toe dat op het uiteindelijk gebruikte verdeelmodel geen validatie heeft plaatsgevonden en dat daarmee de aansluitverschillen, die worden veroorzaakt door de aanpak met betrekking tot AEM en SVB, niet zijn onderzocht.
- De regressieanalyses zijn moeilijk reproduceerbaar of te herschatten op basis van nieuwe jaargangen, daarvoor is de gerapporteerde technische informatie te sober en dient een nieuwe uitvraag en verwerking van data bij de 93 steekproefgemeenten opnieuw te worden gedaan. De afwegingen en bestuurlijke keuzes zijn goed inzichtelijk gemaakt in de rapportage.



7 Conclusies

7.1 Inleiding

Het is een algemeen aanvaarde opvatting dat door verandering van het takenpakket van gemeenten, onder andere als gevolg van decentralisatie, de bestaande verdeelmodellen niet goed meer aansluiten bij de werkelijke kosten van gemeenten. Het ministerie van BZK heeft daarom opdracht gegeven om de verdeelmodellen te herijken. Deze opdracht is uitgevoerd door twee onderzoeksbureaus:

- Cebeon heeft nieuwe verdeelmodellen ontwikkeld voor het "klassieke domein", dit omvat de taken op gebied van bestuur en burgerzaken, infrastructuur, onderwijs, openbare orde en veiligheid, sport, cultuur en recreatie.
- AEF heeft nieuwe verdeelmodellen ontwikkeld voor het "sociaal domein", dit omvat de gemeentelijke taken op het gebied van jeugd(zorg), Wmo en participatie.

Voor de ontwikkeling van deze herijkte verdeelmodellen hebben beide onderzoeksbureaus gebruik gemaakt van een nieuwe methode: er wordt gewerkt met een statistische techniek, de zogenoemde regressieanalyse, waarvoorheen de methoden van verschillenanalyse gebruikt werd.

Naar aanleiding van de publicatie van de rapporten voor de herijkte verdeelmodellen in het sociaal en klassieke domein heeft de gemeente Den Haag – mede namens Amsterdam, Rotterdam en Utrecht – aan Panteia gevraagd een contra-expertise uit te voeren. De hoofdvraag is daarbij als volgt geformuleerd:

Wat is de kwaliteit van het verdeelmodel en heeft het model zwakke punten?

Om deze vraag te beantwoorden, heeft Panteia een meetlat gelegd naast de onderzoeksrapporten van AEF en Cebeon. Deze meetlat bestaat uit de volgende deelvragen van de contra-expertise:

1. Is het doel van het onderzoek helder (en helder genoeg geformuleerd)?
2. Zijn de uitgangspunten en aannamen helder, onderbouwd en verdedigbaar met het oog op de doelstelling?
3. Is de onderzoeksaanpak helder, onderbouwd en verdedigbaar met het oog op de doelstelling?
4. Zijn de onderzoeksresultaten (ontwikkelde verdeelmodellen) betrouwbaar?
5. Zijn de onderzoeksresultaten (ontwikkelde verdeelmodellen) valide (meten de modellen wat zij moeten meten, oftewel doen zij recht aan de doelstelling van het onderzoek)?
6. Zijn de onderzoeksresultaten reproduceerbaar, transparant en (in dit geval) onderhoudbaar?

Deze zes aspecten vormen de deelvragen van deze contra-expertise. De beantwoording van deze vragen is volledig gebaseerd op de rapporten van AEF³⁷ en Cebeon³⁸. Het onderzoek concentreert zich nadrukkelijk op de uitgangspunten en de aanpak, zoals verwoord in de beide deelrapportages van AEF en Cebeon. Deze contra-expertise richt zich niet op het narekenen van de uitkomsten van de herijking of het traceren van de gevoeligheden van de uitkomsten voor de gekozen uitgangspunten. Om dat uit te voeren is zeer gedetailleerde informatie nodig over de gebruikte data, de verwerkingsstappen en de analysespecificaties van AEF en Cebeon.

³⁷ AEF (2020), *Een nieuw budgetverdeelmodel voor het sociaal domein* en AEF (2020), *Onderzoeksverantwoording Herijking gemeentefonds sociaal domein*.

³⁸ Cebeon (2020), *Herijking verdeling klassiek domein gemeentefonds*.



Dit hoofdstuk bespreekt de overkoepelende conclusies van deze contra-expertise.

7.2 Plussen en minnen van de herijking

Er is door AEF en Cebeon veel werk verricht om te komen tot herijkte verdeelmodellen in het sociaal en klassieke domein. Voor het eerst zijn de verdeelmodellen tot stand gekomen met behulp van regressieanalyse op de gemeentelijke uitgaven. Hiermee is een belangrijke stap gezet om de kwaliteit van de verdeelmodellen te vergroten en de modellen transparanter te maken en methodologisch beter te onderbouwen.

Er is zeer gedegen en uitgebreid onderzoek gedaan naar de kosten van gemeenten. De diepgaande bestudering van de gemeentelijke uitgaven heeft gezorgd voor een betrouwbare dataset om de verdeelmodellen op te baseren. Deze werkwijze heeft wel tot gevolg dat de analyses zijn uitgevoerd op een steekproef van gemeenten, waar het de voorkeur had gehad de gehele populatie te gebruiken. Dit is echter een verdedigbare keuze, gezien de tijd die nodig is voor het goed in kaart brengen van de kosten en de mindere betrouwbaarheid van de openbare gegevens van het CBS (Iv3-data).

De steekproef is scheef verdeeld, de grote gemeenten zijn oververtegenwoordigd. Het had voor de hand gelegen om bij de modelschattingen de gemeenten te herwegen naar populatieverhoudingen. Deze scheve verdeling kan tot gevolg hebben dat de gewichten te weinig gebaseerd zijn op de kleinere gemeenten en dat ze bij herweging veranderen. In dat licht gezien roept niet-wegen twijfel op rond de validiteit van de gewichten, er is immers geen recht gedaan aan de verhoudingen van de gemeentelijke populatie.

Voor beide domeinen is het aantal gebruikte maatstaven verminderd, wat de eenvoud en begrijpelijkheid van het model ten goede komt. Bovendien is de set van gebruikte maatstaven herzien: in het sociaal domein is uitgebreid onderzoek gedaan naar geschikte maatstaven, terwijl in het klassieke domein veel aandacht is besteed aan het vervangen van ongewenste en onduidelijke maatstaven. Dit leidt tot een begrijpelijker en beter onderhoudbare set maatstaven. Daarbij is de onderbouwing van de maatstaven als 'kostendrijvers' belangrijk, want als een maatstaf wel gecorreleerd is aan de uitgaven, maar geen kostendrijver is, is sprake van een schijnverband en loopt men het risico dat de ontwikkeling van de uitgaven bij gemeenten niet in de pas loopt met de ontwikkeling van de desbetreffende maatstaf en dat de kostenoriëntatie van het verdeelmodel in het geding komt. Voor het sociaal domein wordt aan deze onderbouwing veel aandacht besteed, voor het klassieke domein is deze beperkt tot een indirecte verwijzing naar eerder onderzoek. Dat laatste vinden wij, gezien het belang van een inhoudelijke toetsing van de maatstaven, te mager.

Voorafgaand aan de herijking is een uitgebreid beoordelingskader opgesteld. Hiermee is inzichtelijk gemaakt aan de hand van welke criteria de verdeelmodellen beoordeeld worden. Dit biedt een duidelijk uitgangspunt voor de herijking van de verdeelmodellen. Uiteindelijk moeten de criteria uit het beoordelingskader echter tegen elkaar afgewogen worden. Dit leidt ertoe dat de definitieve uitkomst van de verdeelmodellen in feite een bestuurlijke keuze is. Deze keuzes hebben grote invloed op de verdeling van middelen tussen gemeenten en daarmee wordt het risico gelopen dat de objectiviteit van de uiteindelijke verdeling in het geding komt en dat gestuurd



wordt op wenselijke resultaten. We zien dat terug voor het cluster RME, waar de historische maatstaven zijn gemaximeerd op de bijdrage in de huidige verdeling. Wij vinden een dergelijke bestuurlijke ingreep wel erg ver gaan en vragen ons af of hier toch niet een meer objectieve vaststelling van de gewichten mogelijk was geweest.

De beide deelonderzoeken zijn niet op dezelfde wijze uitgevoerd. De methoden om maatstaven te selecteren zijn verschillend, de criteria worden verschillend gewogen en er wordt verschillend omgegaan met negatieve gewichten. Volgens ons was daar wel meer afstemming mogelijk geweest, ondanks de verschillende uitgangspunten³⁹.

In enkele clusters wordt een negatief gewicht gevonden voor de maatstaf inwoners of woonruimten en wordt dit opgelost door het betreffende gewicht op 0 te forceren. Hiermee wordt de meer-dan-evenredige toename van uitgaven in relatie tot de maatstaven in het model onvoldoende afgevangen.

Op basis van de uitgangspunten uit de Financiële verhoudingswet dient de verdeling gebaseerd te zijn op de noodzakelijke kosten van gemeenten. Met de gehanteerde methode is het niet mogelijk om de noodzakelijke kosten te onderscheiden van de kosten als gevolg van gemeentelijke keuzes. In het sociaal domein is er daarom voor gekozen geen poging te doen om dit onderscheid in de uitgavenmodellen terug te laten komen. Deze beslissing wordt goed onderbouwd. In het klassieke domein wordt ervoor gekozen om de beschikbare eigen middelen van gemeenten in de regressieanalyse mee te nemen als verklarende variabele. Hiermee wordt de aanname gemaakt dat extra (niet-noodzakelijke) uitgaven c.q. eigen beleid voortkomen uit beschikbaarheid van eigen middelen. De kwestie van causaliteit in twee richtingen (het 'kip-eiprobleem') wordt hiermee niet opgelost, maar eenzijdig benaderd zonder dat daar een duidelijke onderbouwing voor wordt gegeven. Bovendien worden de eigen inkomsten van gemeenten hiermee 'oververevend', verevening gebeurt namelijk ook al via het inkomstenmodel. Naar het oordeel van Panteia is dit een ernstige aantasting van de validiteit van het verdeelmodel in het klassieke domein.

In het verklaringsmodel voor het klassieke domein worden ook de SVB voor de G4- en Waddengemeenten opgenomen. Er is geen onderzoek gedaan naar de mogelijke noodzaak voor deze extra bedragen. Evenmin is er een poging gedaan om met andere dan de gebruikelijke lineaire benadering, de 'probleemcumulatie' in de G4, die in het rapport wel genoemd wordt, in de modellen te vangen. Het opnemen van de SVB als verklarende variabele in het model verwerpt in feite een mogelijk verband tussen objectieve gemeentelijke maatstaven en uitgaven bij de G4-gemeenten. De SVB waren ooit een noodoplossing om het tekort schieten van het oude verdeelmodel te compenseren en worden in het nieuwe model, naast de invloed van AEM, als maatstaf opgenomen om de uitgaven voor eigen beleid te zuiveren. De manco's van het oude model worden dus gebruikt om aansluitverschillen voor de desbetreffende gemeenten te bewerkstelligen met betrekking tot het nieuwe model. Dit is dusdanig tegenstrijdig en onlogisch dat dit onzes inziens niet verdedigbaar is, en het leidt ertoe dat de uitgaven van onder andere de G4-gemeenten niet correct worden afgevangen door het model.

³⁹ Het verdeelmodel voor het sociaal domein is 'from scratch' opgebouwd, voor het klassieke domein werd uitgegaan van de set maatstaven in het huidige model.



7.3 Slotconclusie

Het ontwikkelen van objectieve en eerlijke verdeelmodellen voor het gemeentefonds is geen sinecure. Er zijn veel beperkingen ten aanzien van de mogelijkheden voor modelbouw, er zijn statistische valkuilen, het verwerken van openbare gemeentelijke data tot betrouwbare informatie is lastig en zeer arbeidsintensief en er zijn vele bestuurlijke afwegingen te maken. AEF en Cebeon hebben een oprechte poging gedaan om zich hier doorheen te slaan en vast te houden aan de geformuleerde uitgangspunten en randvoorwaarden. Dit is ten dele gelukt, met name bij het onderzoek in het klassieke domein zijn de nodige kanttekeningen te plaatsen, waarbij de volgende er wat ons betreft uitspringen:

1. Het opnemen van de Specifieke Vaste Bedragen (SVB) uit het oude model in het nieuwe model voor het klassieke domein als manier om de uitgaven te corrigeren voor eigen beleidskeuzes is onzes inziens onacceptabel;
2. Het kip-eiprobleem wordt slechts vanuit één richting bekeken (eigen inkomsten leiden als vanzelf tot uitgaven) terwijl het, de naam zegt het al, een tweerichting probleem betreft (uitgaven moeten deels worden bekostigd uit eigen middelen); een poging om dit probleem ordentelijk en integraal op te lossen is niet gedaan en zou wat ons betreft hetzij alsnog moeten gebeuren hetzij (zoals in het sociaal domein) buiten beschouwing moeten blijven; in ieder geval geen halve aanpak, zoals nu het geval is.



Bijlagen

Bijlage 1 **Reactie van AEF en Cebeon op de contra-expertise**

Herijking gemeentefonds klassiek en sociaal domein

reactie van AEF en Cebeon op second opinion Panteia in opdracht van de G4 over de herijking van het gemeentefonds

Verschillende aanpak is logisch gevolg van verschillende verdeelproblemen

In het rapport van Panteia wordt de nadruk gelegd op verschillen tussen het klassieke en sociale domein. Het rapport spreekt van een ‘inconsistente’ uitwerking en suggereert dat het beter was geweest onderdelen tussen het klassieke en sociale domein op elkaar af te stemmen. Deze kritiek is onterecht en doet geen recht aan de gemaakte afwegingen en het proces dat is doorlopen.

intensieve afstemming tussen klassiek en sociaal domein

In het begin van het proces is afstemming gezocht over het beoordelingskader, de selectie van maatstaven, de afbakening van clusters (inclusief de ‘knip’ tussen klassiek en sociaal), het volume van de clusters, de methode (lineaire regressie), de steekproef en de dataverzameling. Bij de start in 2019 hebben hier AEF en Cebeon al over contact gezocht om eventuele ruis te minimaliseren. Daarnaast zijn in gezamenlijke stuurgroepvergaderingen voorstellen van de onderzoekers besproken en hebben de stuurgroepen de fondsbeheerders geadviseerd. Het beoordelingskader is in het klassiek domein aangepast om aan te sluiten bij het sociale domein, onderling zijn maatstaven uitgewisseld,⁴⁰ is de regressie analyse op vergelijkbare wijze opgezet en uitgevoerd (forward) et cetera. Kortom: stappen en keuzes in de twee percelen zijn zoveel mogelijk op elkaar afgestemd.

uitkomst gezamenlijke aanpak

Begin 2020 heeft het onderzoeksproces geleid tot twee rapportages. De stuurgroep in het sociaal domein heeft geadviseerd – op basis van het beoordelingskader - om de nieuwe verdeling over te nemen. Wel is nog aandacht gevraagd voor een uitschietersanalyse die door AEF in de loop van 2020 is uitgevoerd.

In het klassiek domein was de conclusie dat een transparant en uitlegbaar proces is doorlopen; op basis van de criteria van het beoordelingskader leidt dit op de meeste punten tot een verbetering. Er waren twijfels of het proces heeft geleid tot een goede kostengeoriënteerde verdeling (*gaat de globaliteit niet te veel ten kosten van de kostenoriëntatie?*). De stuurgroep heeft BZK geadviseerd om hier nog een verbeteringsslag te maken.

Het advies van de stuurgroep in het klassiek domein is overgenomen door de fondsbeheerder (zie brief aan de Tweede Kamer van 26 februari 2020). De verbeteringslag is door Cebeon in de periode mei-november 2020 uitgevoerd.

⁴⁰ Ook in het klassiek domein is geïnventariseerd in werksessies met gemeenten, de VNG klankbordgroep, de begeleidingscommissie en middels een oproep in de Nieuwsbrief of alle relevante kostendrijvers zijn meegenomen.



De achtergrond en problematiek in de klassieke clusters is anders en daardoor is het te verdedigen dat de uitwerking binnen de vastgestelde uitgangspunten op basis van maatwerk overwegingen is ingevuld. Verschillen in de gekozen uitwerking zijn een logisch gevolg van het feit dat een oplossing is gezocht voor verschillende verdeelproblemen.

Nadere toelichting onderzoek en de (aangescherpte) aanpak

De bevindingen uit de eerste fase van het onderzoek hebben in het klassiek domein geleid tot een aantal aanpassingen. We noemen ze kort en verwijzen voor de uitwerking naar het eindrapportages.

beoordelingskader in verdieping aangescherpt in klassiek domein

Naast de eisen uit de Financiële-verhoudingswet zijn in het beoordelingskader van het herijkingsonderzoek aanvullende criteria opgenomen met het oog op de wens om te komen tot een *globalere* en beter *uitlegbare* verdeling. Het gezamenlijke beoordelingskader is vastgesteld in het Bestuurlijk Overleg van de fondsbeheerders met de VNG in september 2019.

Wel heeft de stuurgroep klassiek (voor de verdieping in 2020) besloten om de criteria uit het beoordelingskader te *prioriteren*: primair kostenoriëntatie, secundair uitlegbaarheid en globaliteit, en tertiair de andere criteria. Het beoordelingskader is aanvullend aan het in de wet geformuleerde uitgangspunten.

maatstaven met onderbouwde inhoudelijke relatie hebben al meer dan 20 jaar hun nut in de praktijk bewezen

De huidige clustermaatstaven voor het klassiek domein hebben een onderbouwde, inhoudelijke relatie met de kostenpatronen van gemeenten. Dit is bevestigd in het POR 2010 en navolgend groot onderhoud. Ook vanuit het periodiek onderhoud dat jaarlijks door BZK wordt uitgevoerd (POR-onderzoeken) is er geen aanleiding te veronderstellen dat er sprake is van een algemene scheefheid in de verdeling. Daarom is bestuurlijk afgesproken om bij de herijking van het klassiek domein in beginsel de huidige verdeelmaatstaven te gebruiken. Deze set maatstaven is aangevuld met een aantal nieuwe maatstaven voor centrumfuncties, onderwijsachterstanden en personen met een niet-westerse migratieachtergrond. Daarnaast is nog in werksessies met gemeenten en de begeleidingscommissie een toets uitgevoerd op de volledigheid.

In het sociaal domein was nog geen onderbouwde set maatstaven aanwezig, dus is daar meer aandacht besteed aan het verzamelen en toetsen van mogelijke maatstaven, ook omdat hier bestuurlijk grote behoefte aan was voor dit domein. In tegenstelling tot wat in de contraexpertise wordt gesteld, is hierin wel degelijk een set maatstaven per cluster afgestemd met de stuurgroep.

Daarnaast is besloten een aantal van de huidige maatstaven niet meer mee te nemen, omdat deze om verschillende redenen als ongewenst zijn aangemerkt. Zo werd het in het klassiek domein onwenselijk gevonden maatstaven met een negatief gewicht mee te nemen. Negatieve gewichten werden bestuurlijk ongewenst gevonden omdat ze niet uitlegbaar zijn.⁴¹ Het werd niet logisch gevonden wanneer een verdeelmodel dat is opgebouwd uit structuurkenmerken (kostendrijvers), er toe leidt dat wanneer gemeenten *meer* scoren op een bepaald structuurkenmerk (bijvoorbeeld toename bebouwingsdichtheid) zij *minder* middelen toebedeeld krijgen en vice versa.

In het sociale domein is hier de nuance aan toegevoegd dat een negatief gewicht wel toegestaan was mits het uitlegbaar was: als op inhoudelijke gronden verwacht kon worden dat een bepaalde kostendrijver leidde tot minder kosten, kon die wel opgenomen worden. Specifiek over de schaalvariabele inwoners is uitgebreid gesproken in de stuurgroep en de bestuurlijke kopgroep.

⁴¹ Vanuit de statistiek zijn negatieve gewichten voor maatstaven geen probleem. Een negatief gewicht draagt bij aan een optimale statistische oplossing (hoge verklaarde variantie R^2).



Daarbij is naast de verklaringsgraad ook gekeken naar het effect dat dit had op de aansluitverschillen. Het feit dat dit effect beperkt was, was een belangrijke reden om de uitlegbaarheid van het model te verkiezen boven een (beperkt betere) kostenoriëntatie.

verstoring door eigen middelen en eigen keuzes (beleidsvrijheid) in klassiek domein

Het maken van een verdeling wordt in de contraexpertise onterecht gereduceerd tot een technische exercitie met regressieanalyse. Daarbij wordt over het hoofd gezien dat de *verdeling ten dienste staat van de financiële verhoudingen* tussen Rijk en medeoverheden. *Dit betekent dat een verdeling in het kader van de Financiële-verhoudingswet 1997 ook bewust normatieve elementen in zich heeft die misschien niet altijd technisch of wetenschappelijk kunnen worden onderbouwd, maar wel goed aansluiten bij de bestuurlijke realiteit (en uitlegbaarheid).* Dit is ook de reden dat statistische maten die niet relevant zijn voor de besluitvorming niet opgenomen zijn in de rapportages. Wat betreft reproduceerbaarheid: alle relevante gegevens zijn overgedragen aan de opdrachtgever en daarmee in principe beschikbaar voor een verificatie.

In de eerste fase van het onderzoek is in het klassiek domein gebleken dat de beschikbaarheid van eigen middelen (onroerendezaakbelasting of overige eigen middelen) van grote invloed is op de netto lasten van gemeenten. Wanneer regressieanalyse wordt toegepast op de feitelijke netto lasten van gemeenten zal het model deze netto lasten zo goed mogelijk benaderen. Dit betekent dat in de verdeling niet alleen kostenbepalende effecten van structuurkenmerken tot uiting komen, maar ook invloeden van verschillen in beschikbare eigen middelen en eigen keuzes. Eigen middelen kunnen we niet negeren omdat deze wel impact hebben op uitgaven. Het is gewenst om zo veel mogelijk variantie te verklaren (ter voorkoming van *omitted variable bias*).

Door in de verklaringsmodellen in het klassiek domein te corrigeren voor de verstoringende werking van verschillen in beschikbare eigen middelen wordt dit voorkomen. In de literatuur zijn hier ook voorstellen voor gedaan (zie Allers 2005). Uiteindelijk is niet voor deze specificatie gekozen omdat het bestuurlijk gekozen uitgangspunt voor het modelleren van uitgavenclusters lineaire regressie analyse per cluster(onderdeel) is en geen structureel model. Technisch/econometrisch gezien zijn dit mogelijke verfijningen.

Wel blijft met deze verfijningen de vraag onbeantwoord of de eigen middelen worden ingezet voor noodzakelijke kosten. In het POR is daar geen aanwijzing voor gevonden. De voorgestelde werkwijze veronderstelt wederzijdse causaliteit die uiteen te rafelen is met structuurkenmerken. Omdat een groot deel van AEM wordt ‘verdiend’ vanuit bronnen die niet makkelijk kunnen worden verklaard door structuurkenmerken zien we daar wel beperkingen.

Ook bij andere maatstaven en gewichten -zoals bijvoorbeeld de centrummaatstaven- wordt niet de vraag gesteld of het gewicht de noodzakelijke kosten goed inschat (dan wel te hoog of te laag zit). De uitkomst van de regressie geeft aan welke deel van de variantie is te relateren aan structuurkenmerken, zonder daarbij onderzoek te doen naar de herkomst van de kosten en achterliggende kostendrijvers. Dit is onderdeel van de gekozen globale werkwijze. De vraag of extra middelen nodig zijn om noodzakelijke kosten te dekken kan ook niet op deze wijze worden beantwoord.

Verder merken we op dat het meenemen van de eigen middelen als verklaring voor de netto lasten los staat van de inkomstenverevening. Gemeenten krijgen het *niet* dubbel voor de kiezen; het volume van de uitgavenclusters wordt niet aangepast.



aandacht gevraagd voor de specifieke situatie van de G4

Bij de herijking is de opdracht meegegeven de netto lasten van alle gemeenten inclusief de G4 zoveel mogelijk te verklaren met reguliere (dynamische) maatstaven. Het uitgangspunt is om de G4 (of andere groepen gemeenten) niet als aparte groep te behandelen maar alle gemeenten mee te nemen in de modelschattingen.

In de verklaringsmodellen van het klassiek domein zijn de specifieke vaste bedragen (SVB) van de G4 opgenomen. Dit om te voorkomen dat de modeluitkomsten worden verstoord door de beschikbaarheid van deze middelen. Vervolgens is met regressieanalyse de relevante omvang van de SVB per clusteronderdeel bepaald. Daarmee vormen de SVB in de verklaringsmodellen een *objectivering* van het deel van de feitelijke netto lasten van de G4 dat niet kan worden verklaard met reguliere maatstaven. Als de fondsbeheerders er voor hadden gekozen de G4 apart te behandelen, hadden deze aandelen als nieuwe vaste bedragen kunnen dienen. Hiervoor is echter niet gekozen, wel is achteraf bestuurlijk de voorkeur uitgesproken om exceptionele aansluitverschillen van de G4 nader te beschouwen.

De regressie uitkomsten bieden op zichzelf onvoldoende houvast voor de beoordeling van de *noodzaak* en *omvang* van het hogere feitelijke netto lasten. In het klassiek domein is voorgesteld om nader onderzoek te doen naar de achtergronden van de (noodzakelijke) kosten van de G4 in relatie tot hun takenpakket en de verschillen ten opzichte van andere 100.000-plus gemeenten.

de steekproef doet recht aan verschillende eisen

Zoals in de rapportages onderbouwd, zijn de afwijkingen van de Iv3-informatie te groot om deze te gebruiken om verdeelmodellen op te baseren. Dit is dan ook niet gebeurd en ook een vergelijking met Iv3-gegevens voor alle gemeenten zoals in de contraexpertise wordt gesuggereerd is geen zinvolle exercitie. Wel vraagt een herijking om specifieke aandachtspunten bij het samenstellen van de steekproef. Voor de definitieve steekproef was voldoende spreiding van steekproefgemeenten over zes relevante kenmerken leidend (representativiteit): inwonertal, uitkeringen, FKG, bebouwingsdichtheid, regio (provincie) en uitgavenpatronen (relatief laag of hoog). Voor het sociaal domein zijn ook nog andere kenmerken meegenomen. Dat is een andere invulling van representativiteit dan de strikt statistische definitie. De contraexpertise stelt dat de modellen beter hadden kunnen worden herwogen om te corrigeren voor over- of ondervertegenwoordiging van bepaalde gemeenten. Hoewel dit in de meeste statistische analyses voor de hand ligt, is het binnen de gemeentefondssystematiek wenselijk om ook kenmerken van specifieke gemeenten mee te nemen in het model, mits deze een verklaarbare relatie hebben met de kosten. Een oververtegenwoordiging van dergelijke specifieke eigenschappen is een manier om ze beter terug te laten komen in de regressie. Statistische representativiteit is dus niet het enige doel bij een gemeentefondsonderzoek; voldoende variëteit in eigenschappen over het land is even zo belangrijk. Ook ‘extreme’ gemeenten moeten immers goed uit de voeten kunnen met het model.



Visie Panteia op de reactie van AEF en Cebeon

In deze bijlage geven wij beknopt commentaar op de reactie, die AEF en Cebeon hebben gegeven op de conclusies van de contra-expertise. Laten we beginnen met twee kleinere punten.

Een eerste constatering daarbij is dat wij op enkele punten een toelichting lezen die niet is af te leiden uit de oorspronkelijke rapporten. In deze gevallen stellen wij vast dat het beter was geweest als de toelichting in het rapport een aantal van deze punten had meegenomen. Het feit, dat blijkbaar ook forward regression is toegepast voor (een tweede) selectie van maatstaven het klassieke domein, is belangrijk om te weten en wordt nergens genoemd in de betreffende rapportage.

Wij constateren tevens dat AEF en Cebeon bewust kiezen voor een oververtegenwoordiging van gemeenten met bepaalde specifieke eigenschappen, 'om ze beter terug te laten komen in de regressie'. De keuze om specifieke gemeenten zwaarder mee te laten tellen dan hun aandeel in de populatie, is ontstaan bij de gratie dat de Iv3-cijfers ongeschikt zijn voor de analyses. Anders was gewoon de gehele populatie gemeenten in de schattingen meegenomen en was oversampling geen optie. De keuze voor oververtegenwoordiging van bepaalde gemeenten komt om die reden op ons niet erg logisch over.

De slotconclusie van de contra-expertise bestond uit twee delen, die wij zien als de meest fundamentele punten van kritiek op de gehanteerde methode. Daarom zijn wij van mening dat juist deze punten nadere aandacht behoeven. Ons commentaar richt zich daarom specifiek op de reactie ten aanzien van de twee punten uit de slotconclusie van de contra-expertise:

1. Het opnemen van de SVB als verklarende variabele in het model en het verwijderen hiervan bij de stap van verklaringsmodel naar verdeelmodel.
2. De omgang met het kip-eiprobleem: het opnemen van de AEM als verklarende variabele in het model en het verwijderen hiervan bij de stap van verklaringsmodel naar verdeelmodel.

Omgang met Specifieke Vaste Bedragen

In het oude verdeelmodel was men niet goed in staat om de hogere netto lasten van de G4-gemeenten te modelleren met objectieve maatstaven. Daarom werden de Specifieke Vaste Bedragen (SVB) ingevoerd om de G4 te compenseren voor hun hogere netto lasten als gevolg van aanvullende en meer intensieve taken. Bij de ontwikkeling van het nieuwe verdeelmodel is de wens uitgesproken de verdeling zoveel mogelijk op reguliere maatstaven te baseren.

De SVB zijn opgenomen in de verklaringsmodellen, volgens Cebeon als *objectivering* van het deel van de feitelijke netto lasten dat niet kan worden verklaard met reguliere maatstaven. Het ligt voor de hand dat er een sterke correlatie bestaat tussen de lasten van de G4 en de SVB; de SVB zijn immers ingevoerd om die hogere lasten te dekken. En uiteraard correleert de SVB met de maatstaven, die hoog scoren op de G4. Het gevolg van het opnemen van de SVB als verklarende variabele in het verklaringsmodel is dan ook dat dit ten koste gaat van het verklaringsdeel van de reguliere maatstaven, een deel van de verklaring wordt immers afgeroomd door de



'maatstaf' SVB. Hiermee krijgt men dus juist niet wat men beoogde, namelijk zoveel mogelijk verklaring op basis van reguliere maatstaven.

Vervolgens wordt de invloed van de SVB uit het model verwijderd en de gewichten van andere maatstaven worden proportioneel opgehoogd om tot eenzelfde omvang van het uitgavencluster te komen. Daarmee wordt bewust een aansluitverschil voor de G4-gemeenten gecreëerd. En dit verschil is nu juist het gevolg van een oplossing in het verleden om een ongewenst aansluitverschil te neutraliseren (door invoering van de SVB)! De enige manier om dit te rechtvaardigen is aan te tonen dat het deel van de SVB, dat in het nieuwe model de herverdeling veroorzaakt, in de huidige uitgaven van de G4 gebruikt wordt om niet-noodzakelijke uitgaven mee te financieren. Wij waarderen het voorstel van de onderzoeksbureaus om alsnog een onderzoek naar de achtergrond van de (noodzakelijke) kosten van de G4 te doen.

Het 'kip-eiprobleem'

Het 'kip-eiprobleem' van de relatie tussen beschikbaarheid van eigen middelen en de hoogte van de netto lasten is, zoals de naam al zegt, een probleem van causaliteit die in twee richtingen kan lopen. Dit type probleem is altijd lastig het hoofd te bieden. Zowel in het rapport van Cebeon als in de reactie op de contra-expertise wordt dit probleem eenzijdig benaderd. Een gedegen onderbouwing van die eenzijdige benadering ontbreekt, ook in de reactie op de contra-expertise: een simpele verwijzing naar de POR is als onderbouwing van dit majeure punt echt te mager.

AEF en Cebeon merken op, dat het meenemen van de eigen middelen als verklaring van de netto lasten los staat van de inkomstenverevening. De gekozen werkwijze zou niet leiden tot extra verevening van inkomsten, omdat 'het volume van de uitgavenclusters niet wordt aangepast'. De gekozen werkwijze leidt echter tot een andere verdeling: door de AEM in het verklaringsmodel op te nemen en de invloed te verwijderen uit het verdeelmodel, vindt een verschuiving plaats van gemeenten met relatief veel eigen middelen naar gemeenten met minder eigen middelen. Door deze werkwijze worden de beschikbare eigen middelen dus wel degelijk (gedeeltelijk) verevend via het uitgavenmodel. Vervolgens vindt ook verevening plaats van beschikbare middelen via het inkomstenmodel. Zodoende worden de eigen middelen 'oververevend' (niet dubbel verevend, zoals in de reactie ten onrechte staat).

Tot slot

Wij concluderen dat, lezende de reactie op de hoofdtekst van de contra-expertise, wij geen aanleiding zien de conclusies in de hoofdtekst bij te moeten stellen: onze bezwaren blijven onverkort van kracht. De lezer kan uit de reactie van AEF en Cebeon de aanvullende informatie over de achtergronden van bepaalde keuzes tot zich nemen, onze mening over de keuzes staat verwoord in de hoofdtekst.

Wij herhalen dat de onderzoeksbureaus een zeer lastig probleem hadden op te lossen, met zeer veel verschillende kanten en gezichtspunten, terwijl het data materiaal in het licht van die problematiek beperkt was. Los van onze kritiek op onderdelen van de methodiek, die essentieel zijn voor de uiteindelijke resultaten, hebben wij welgemeende waardering voor het geleverde werk en de gedegen manier, waarop AEF en Cebeon de complexe materie te lijf zijn gegaan.





Brief aan de leden
T.a.v. het college en de raad

Datum
3 februari 2021
Kenmerk
TFI/U202100049
Lbr. 21/009
Telefoon
070-373 83 93
Bijlage(n)
-

Onderwerp
Start consultatie herijking gemeentefonds

Samenvatting

Het ministerie van BZK heeft op 2 februari 2021 de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) gevraagd om advies te geven over het voorstel van de fondsbeheerders voor de nieuwe verdeling van het gemeentefonds per 2023. Met het indienen van deze adviesaanvraag, zijn ook de voorlopige uitkomsten van de verdeling voor individuele gemeenten bekend gemaakt.

Na weging van het advies van de ROB zullen de fondsbeheerders ook de VNG consulteren. Het besluit tot invoering van de nieuwe verdeling zal door het huidige demissionaire kabinet, net als andere besluiten met betrekking tot de inrichting van de financiële verhouding, aan het nieuwe kabinet worden gelaten.

Met deze ledenbrief informeren wij u hoe de consultatiefase voor gemeenten eruit komt te zien, hoe en wanneer u daar zelf in kunt bijdragen en hoe het uitgangspunt van de VNG, dat de financiële positie van gemeenten substantieel verbeterd moet worden voordat een nieuwe verdeling ingevoerd kan worden, betrokken wordt in de consultatie en in onze inzet richting een nieuw kabinet.

Aan de leden**Datum**

3 februari 2021

Kenmerk

TFI/U202100049

Lbr. 21/009

Telefoonnummer

070-373 83 93

Bijlage(n)

-

Onderwerp

Start consultatie herijking gemeentefonds

Geacht college en gemeenteraad,

Het ministerie van BZK heeft op 2 februari 2021 de Raad voor het Openbaar Bestuur gevraagd om advies te geven over het voorstel van de fondsbeheerders voor de nieuwe verdeling van het gemeentefonds per 2023¹. Met het indienen van deze adviesaanvraag, zijn ook de voorlopige uitkomsten van de verdeling voor individuele gemeenten bekend gemaakt.

Het verdeelvoorstel is volgens de fondsbeheerders een verbetering ten opzichte van de huidige verdeling, maar zij constateren ook dat de nieuwe verdeling geen oplossing is voor alle knelpunten in de financiële verhouding. De ROB is gevraagd om daarop en op enkele specifieke punten te reflecteren.

Na weging van het advies van de ROB zullen de fondsbeheerders ook de VNG consulteren. Het besluit tot invoering van de nieuwe verdeling wordt door het huidige demissionaire kabinet, net als andere besluiten met betrekking tot de inrichting van de financiële verhouding, aan het nieuwe kabinet gelaten.

Met deze ledenbrief informeren wij u hoe de consultatiefase voor gemeenten eruit komt te zien en hoe en wanneer u daar zelf in kunt bijdragen. Het uitgangspunt van de VNG is helder: ook wij willen zo snel mogelijk overgaan tot een nieuwe betere verdeling, maar de financiële positie van gemeenten moet substantieel verbeterd worden voordat een nieuwe verdeling ingevoerd kan worden. Een herverdeling van grote tekorten brengt gemeenten geen stap verder. In deze ledenbrief leest u ook hoe dat uitgangspunt betrokken wordt in de consultatie en in onze inzet richting een nieuw kabinet.

¹ Zie:

https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2021Z02143&did=2021D04698

Achtergrond en aanleiding van de herijking

De afgelopen jaren is door de VNG en individuele gemeenten op verschillende momenten gepleit voor aanpassing van de verdeelmodellen van het gemeentefonds. De huidige verdeling van het sociaal domein is immers gemaakt op basis van cijfers van voor de decentralisaties. Al bij invoering in 2015 was duidelijk dat ze op zeker moment herzien moeten worden. Ook de andere knelpunten die de herijking beoogt op te lossen kennen een meerjarige voorgeschiedenis. Gemeenten hebben de VNG dan ook opgeroepen om de verdeelmodellen sociaal domein zo snel mogelijk aan te passen. In de zomer van 2018 kondigden de fondsbeheerders daarom aan de verdeelmodellen van het gemeentefonds te herzien.

Op de algemene ledenvergadering in september 2020 gaven gemeenten duidelijk aan dat een herverdeling van het gemeentefonds geen oplossing biedt voor de financiële problemen bij gemeenten zolang de omvang van het gemeentefonds onvoldoende is. Het uitgangspunt van de VNG is dan ook helder: de omvang van het gemeentefonds moet groter voordat een nieuwe verdeling ingevoerd kan worden. Zonder gelijktijdige vergroting van de omvang dreigt dit een herverdeling van grote tekorten te worden.

Het kabinet kon (of wilde) de koek niet vergroten. Vanwege de nog lopende gesprekken over de tekorten van gemeenten op jeugd heeft het kabinet dan ook besloten de invoering van de nieuwe verdeling aan het volgende kabinet te laten. Daarom heeft de minister van BZK in december 2020 aangegeven dat de invoering van de nieuwe verdeling opschuift naar 1 januari 2023².

Hoe ziet het vervolgproces eruit?

De VNG bereidt zich voor op de formatie van het nieuwe kabinet. Het is van groot belang dat er goede afspraken gemaakt worden voor gemeenten. Daaronder valt ook het structureel op orde brengen van de gemeentelijke financiën. Meer informatie hierover is te lezen op de [VNG-website](#).

We willen ook een goede consultatie voeren over de verdeling van het gemeentefonds. Nu de besluitvorming aan het nieuwe kabinet wordt gelaten, wil de VNG de uitkomsten van de consultatie inbrengen in de kabinetsformatie. Wanneer een nieuw kabinet besluit 'de koek' te vergroten, wil de VNG ook het gesprek met de leden over de uitkomsten van de verdeling afgerond hebben. De komende maanden organiseren we daarom een informatie- en consultatietraject, waarin alle gemeenten ambtelijk en bestuurlijk de gelegenheid hebben om hun reactie te geven. Daarover leest u verderop in deze ledenbrief meer.

Hoe kunt u input leveren?

De consultatie van gemeenten over de nieuwe verdeling van het gemeentefonds zal getraptd plaatsvinden. Terwijl de ROB haar advies voorbereidt, organiseert de VNG diverse informatieve bijeenkomsten waarin BZK uitleg geeft over het verdeelvoorstel. De VNG licht daar ook toe hoe zij geacteerd heeft in het traject van de herijking. Deze bijeenkomsten zijn bedoeld voor gemeenteambtenaren en vinden online plaats. Vervolgens, wanneer de adviesaanvraag aan de ROB is afgerond, en ook de VNG om advies wordt gevraagd, zal de VNG via online bijeenkomsten gemeentebestuurders consulteren. Daarover wordt u geïnformeerd in een volgende ledenbrief.

² Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/12/07/kamerbrief-over-stand-van-zaken-en-vervolg-herijking-gemeentefonds-en-financiele-verhoudingen-provincies>

Samenvattend ziet het proces van de herijking er momenteel als volgt uit:

- 2 februari 2021: BZK vraagt ROB om advies: individuele gegevens gemeenten bekend
- Februari en maart: Informatiesessies over uitkomsten herijking
- Maart: Bestuurlijke consultatie VNG
- April: VNG advies nieuwe verdeling algemene uitkering gemeentefonds.

Informatieve bijeenkomsten voor ambtenaren

VNG en BZK organiseren informatieve online bijeenkomsten met verschillende thema's:

- **Algemene informatiesessie Herijking Gemeentefonds** waarin uitleg en toelichting wordt gegeven op de verdeelmodellen klassiek domein en sociaal domein. Deze vinden plaats op:
 - Vrijdag 19 februari: van 9:30u tot 11:00u en ook van 13:00u tot 14:30u
 - Dinsdag 23 februari: van 9:30u tot 11:00u en ook van 13:00u tot 14:30u
 - Woensdag 24 februari: van 9:30u tot 11:00u en ook van 13:00u tot 14:30u
 - Maandag 1 maart: van 9:30u tot 11:00u en ook van 13:00u tot 14:30u
 - Woensdag 3 maart: van 13:00u tot 14:30u

Daarnaast worden enkele sessies in samenwerking met de provinciale afdelingen van de VNG georganiseerd. Deze richten zich op ambtenaren uit de betreffende provincies.

- **Informatiesessie Verdeling Beschermd Wonen** waarin dieper wordt ingegaan op het nieuwe objectieve model voor beschermd wonen en de uitwerking van de financiële randvoorwaarden. Deze bijeenkomsten vinden plaats op:
 - Donderdag 25 februari: van 9:30u tot 11:00u
 - Dinsdag 2 maart: van 9:30u tot 11:00u
 - Woensdag 3 maart: van 9:30u tot 11:00u
 - Donderdag 11 maart: van 9:30u tot 11:00u
- **Informatiesessie Inkomstenverevening** waarin wordt ingegaan op het voorstel van BZK om in de nieuwe verdeling rekening te houden met de eigen inkomsten van gemeenten. Deze bijeenkomsten worden gehouden op:
 - Donderdag 25 februari: van 13:00u tot 14:30u
 - Dinsdag 2 maart: van 13:00u tot 14:30u
- **Technische verdiepingssessie** waarin financieel specialisten zich samen met de bureaus die het herijkingsonderzoek hebben uitgevoerd kunnen verdiepen in details van de techniek van de verdeling. Deze vinden plaats op:
 - Sociaal domein (met onderzoeksbureau AEF):
 - Donderdag 4 maart: van 9:30u tot 11:00u en ook van 13:00u tot 14:30u
 - Klassiek domein (met onderzoeksbureau Cebeon):
 - Maandag 8 maart: van 9:30u tot 11:00u en ook van 13:00u tot 14:30u

U dient zich van tevoren in te schrijven voor deze bijeenkomsten. Er geldt namelijk een maximum aantal deelnemers per sessie. U kunt zich inschrijven via [de VNG-website](#). Bij grote belangstelling kunnen extra bijeenkomsten worden georganiseerd.

Consultatiebijeenkomsten voor bestuurders

Zodra de ROB advies heeft gegeven aan BZK, zal het ministerie ook de VNG om advies vragen. De VNG vindt het belangrijk dat alle gemeenten de mogelijkheid hebben om een bijdrage te leveren aan deze reactie. Daarom willen wij graag samen met voor- en nadeelgemeenten het gevoerde proces en de inhoud bespreken, zodat we tot een gedegen en gedragen reactie kunnen komen.

De VNG zal het nieuwe verdeelmodel beoordelen op de wijze waarop het model door de fondsbeheerders is uitgewerkt en op de financiële consequenties voor gemeenten.

Aandachtspunten daarbij zijn de uitgangspunten van de herverdeling zoals deze vooraf zijn vastgesteld, de mogelijke uitschieters en bijzonderheden in de financiële consequenties voor gemeenten en regio's.

De tweede stap van de consultatiefase zal bestaan uit een serie online bijeenkomsten om gemeentebestuurders te consulteren. Deze stap volgt op de informatieve bijeenkomsten voor ambtenaren. Deze consultatiebijeenkomsten voor bestuurders worden binnenkort ingepland, als bekend is wanneer de reactie van de ROB te verwachten is. De VNG zal gemeenten actief informeren en uitnodigen voor deze consultatiebijeenkomsten.

Als u naar aanleiding van deze ledenbrief vragen heeft aan de VNG over de herijking gemeentefonds, kunt u daarover contact opnemen via verdelen@vng.nl.

Met vriendelijke groet,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'L' followed by a horizontal line.

Mr L.K. Geluk
Algemeen directeur

Procedure raadsreacties maatregelenpakketten

Februari 2021

Samenvatting

Er zijn afspraken gemaakt tussen raad en college over de sturing en verantwoording op de vier maatregelenpakketten corona. De raad heeft de kaders vastgesteld op het niveau van de vier pakketten.

- Binnen de pakketten kan het collegemaatregelen nader uitwerken en bijsturen. Hierover wordt de raad zoals gebruikelijk door middel van brieven geïnformeerd.
- Bij uitwerkingen binnen pakket 2 en 3 waarmee een substantieel budget is gemoeid (groter dan 0,5 miljoen euro) krijgt de raad een termijn van twee weken voor reacties en bedenkingen.
- Verschuiving van budget tussen pakketten vraagt een raadsbesluit

Procedure reactiemogelijkheid raad maatregelenpakketten 2 en 3

1. Het college neemt een principebesluit over de uitwerking van de maatregel. Daarbij wordt de betrokken portefeuillehouder gemachtigd om een definitief besluit te nemen.

- In principe over te gaan tot ...
- Portefeuillehouder te machtigen om een definitief besluit te nemen over

2. Het college meldt de gemeenteraad per raadsbrief dat tot veertien dagen na verzending van de brief reacties en bedenkingen kunnen worden.

Deze veertien dagen termijn geldt niet tijdens vakantie/recesperiode, in die periodes worden in afstemming met de griffie alle fracties actief benaderd en wordt in overleg een redelijke reactietermijn afgesproken (maatwerk).

3. Raadsleden/fracties adresseren hun eventuele reacties en bedenkingen aan het college en mailen deze aan Stafbureau Gemeentesecretaris.

Als er géén reacties zijn ingediend:

4. Direct na afloop van de termijn meldt Stafbureau Gemeentesecretaris aan de Verzendlijst Raadsstukken dat er géén reacties zijn binnengekomen.

5. De gemandateerde portefeuillehouder kan het voorgenomen besluit definitief vaststellen.

Als er wél reacties worden ingediend:

4. Stafbureau Gemeentesecretaris mailt binnengekomen reacties direct door naar IRM/concernmanager, afdelingshoofd, bestuurlijk contactpersonen en steller van het voorstel met een cc. aan IRM en strateeg FJ.

+

Direct na afloop van de termijn verstuurd Stafbureau Gemeentesecretaris de ingekomen reacties aan de Verzendlijst Raadsstukken.

5. Het college beantwoordt de inkomende reacties met een raadsbrief en gaat daarbij in op het gewenste tijdspad voor de uitvoering cq de eventuele urgentie daarvan.

(Indien aan de orde kan tevens een voorstel voor wijziging aan het college voorgelegd worden.)

6. Indien de raadsbrief niet binnen 8 dagen na verzenddatum geagendeerd wordt voor commissiebehandeling dan kan het college tot uitvoering overgaan en is deze reacties en bedenkingenprocedure afgerond.

Indien de ingekomen reacties en bedenkingen niet de inhoudelijke uitvoering betreffen – maar bijvoorbeeld het procedurele vervolg, de monitoring, oid – dan kan de uitvoering als snelheid aan de orde is direct na aanbieding van de raadsbrief aan de gemeenteraad in gang worden gezet. Dit alleen *na inhoudelijke afstemming van de betrokken bestuursadviseur en raadsadviseur* en met vermelding in de reactiebrief van het college.

9. In geval van agendering vindt met tussenkomst van de Agendacommissie zo spoedig mogelijk commissiebehandeling plaats en wacht het college met uitvoering van de maatregel.

10. Vervolgens kan het definitieve besluit tot uitvoering door de gemandateerde portefeuillehouder of het college (indien wijzigingen) definitief vastgesteld worden.

MEMO AAN DB PRESIDIUM

Datum 15 februari 2021
Behandeld door S. Emsbroek
Doorkiesnummer 14030
E-mailadres sandra.emsbroek@utrecht.nl
Onderwerp Verzoek wijziging planning behandeling jaarstukken 2020
Beleidsveld Financiën

Geachte leden van het DB Presidium,

De gemeentelijke organisatie bereidt momenteel de Jaarstukken 2020 voor. Een belangrijk onderdeel hiervan is de accountantscontrole op deze stukken. Naar aanleiding van de interim-controle heeft de accountant aangegeven welke controlewerkzaamheden moeten plaatsvinden voor de Jaarrekening 2020. Met name als gevolg van de virusuitbraak Covid-19 zijn dit jaar extra inspanningen noodzakelijk voor zowel de gemeentelijke organisatie als de controle van de accountant. Hierbij valt te denken aan de nieuwe Tozo-regeling, maar ook hogere risico's bij gewaarborgde en verstrekte geldleningen, gesubsidieerde organisaties en dubieuze debiteuren.

Op 4 februari jl. heeft een gesprek plaatsgevonden met de accountant over de voortgang van de Jaarstukken 2020 en de verwachte doorlooptijd van de controle. De accountant heeft aangegeven te koersen op het afronden van haar controle op 9 april. Aansluitend zal de organisatie de eventuele laatste correcties kunnen doorvoeren om de Jaarstukken 2020 definitief af te kunnen ronden. Hierdoor zien we ons genoodzaakt de verwachte publicatiedatum zekerheidshalve te verschuiven van 15 april naar 29 april.

Met de griffie heeft overleg plaats gevonden om te bezien welke ruimte de planning nog biedt en hoe we tot een goed proces kunnen komen. Conclusie van dit overleg was dat er zeer weinig ruimte is om de aanlever- en behandeltermijn verder te verkorten in verband met het meireces. Daarom verzoeken wij u om de commissiebehandeling van de jaarstukken te verplaatsen van 8 juni naar 29 juni. Hierbij houden we rekening met de wens de Jaarstukken niet gelijktijdig met de Voorjaarsnota 2021 te behandelen.

De voorgestelde gewijzigde planning Jaarstukken 2020 ziet er als volgt uit:

Bestuurlijke planning Jaarstukken 2020	Datum Voorstel
<i>Publicatiedatum en verzending JS</i>	<i>29-april</i>
<i>Deadline indienen schriftelijke vragen JS</i>	<i>19-mei</i>
<i>Beantwoording schriftelijke vragen JS</i>	<i>4-juni</i>
<i>CIE M&S en S&R (Combi CIE)</i>	<i>29-juni</i>
<i>Raad JS (ongewijzigd)</i>	<i>8-jul</i>

Volgens de financiële verordening ontvangt u de jaarstukken uiterlijk 1 juni. De uiterste aanleverdatum aan de provincie is 14 juli. Wij verwachten dat deze datum vooralsnog niet in het geding komt.

De publicatiedatum van de Voorjaarsnota 2021 op 20 mei en de bijbehorende bestuurlijke planning blijven ongewijzigd. Volledigheidshalve ziet deze planning er als volgt uit:

Bestuurlijke planning Voorjaarsnota 2021	Datum volgens Vergader-schema 2021
Verzending VJN aan raad	20-mei
Deadline indienen schriftelijke vragen VJN	3-jun
Beantwoording schriftelijke vragen VJN	17-jun
CIE M&S Financiën (a)	22-jun
CIE M&S	23-jun
CIE S&R	24-jun
Raad VJN	8-jul

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,

VERGADERSCHEMA RAAD EN RAADSCOMMISSIES 2021, d.d. 1 maart 2021

Raadsinformatiebijeenkomst (RIB); Agendacommissie (AC); commissie Mens en Samenleving (M&S); commissie Stad en Ruimte (S&R)

	JANUARI		FEBRUARI		MAART	
1	vr	Nieuwjaarsdag	ma	Presidium (a)	ma	
2	za		di	RIB's (a)	di	Raad in de wijk (a) Informatiebijeenkomst Corona (a)
3	zo		wo		wo	
4	ma		do	Raad (o/m/a) AC/db Presidium/Vragenuur	do	cie S&R (M&S) (o/m/a)/adviescie C&F (a) AC/db Presidium/Vragenuur
5	di	RIB's (a)	vr		vr	
6	wo		za		za	
7	do	cie S&R + M&S (o/m/a)/adviescie C&F (a) AC/db Presidium/Vragenuur	zo		zo	
8	vr		ma		ma	
9	za		di	Raad in de wijk (a)	di	RIB's (a)
10	zo		wo		wo	
11	ma	Presidium (a)	do	cie M&S (S&R) (o/m/a) AC/db Presidium/Vragenuur	do	Raad (o/m/a) AC/db Presidium/Vragenuur
12	di	Informatiebijeenkomst Corona (a)	vr		vr	
13	wo		za		za	
14	do	cie M&S (S&R) (o/m/a) AC/db Presidium/Vragenuur	zo		zo	
15	vr		ma		ma	
16	za		di	RIB's (a)	di	
17	zo		wo		wo	
18	ma		do	Raad (o/m/a) AC/db Presidium/Vragenuur	do	cie M&S (S&R) (o/m/a) AC/db Presidium/Vragenuur
19	di	RIB's (a)	vr		vr	
20	wo		za		za	
21	do	Raad (o/m/a) AC/db Presidium/Vragenuur	zo		zo	
22	vr		ma	Voorjaarsreces	ma	
23	za		di	Voorjaarsreces	di	RIB's (a)
24	zo		wo	Voorjaarsreces	wo	
25	ma		do	Voorjaarsreces	do	Raad (o/m/a) AC/db Presidium/Vragenuur
26	di		vr	Voorjaarsreces	vr	
27	wo		za		za	
28	do	cie S&R (M&S) (o/m/a)/adviescie C&F (a) AC/db Presidium/Vragenuur	zo		zo	
29	vr				ma	Presidium (a)
30	za				di	Raad in de wijk (a)
31	zo				wo	

VERGADERSCHEMA RAAD EN RAADSCOMMISSIES 2021, d.d. 1 maart 2021

Raadsinformatiebijeenkomst (RIB); Agendacommissie (AC); commissie Mens en Samenleving (M&S); commissie Stad en Ruimte (S&R)

	APRIL		MEI		JUNI	
1	do	cie S&R (M&S) (o/m/a)/adviescie C&F (a) AC/db Presidium/Vragenuur	za		di	RIB's (a)
2	vr	Goede Vrijdag	zo		wo	Presidium (a)
3	za		ma	Meireces	do	Raad (o/m/a) AC/db Presidium/Vragenuur <i>Deadline indienen SV VJN</i>
4	zo	1 ^e paasdag	di	Meireces	vr	<i>Beantwoording SV JS</i>
5	ma	2 ^e paasdag	wo	Bevrijdingsdag	za	
6	di	RIB's (a)	do	Meireces	zo	
7	wo		vr	Meireces	ma	
8	do	Integriteitsbijeenkomst (o)/Raad (m/a) AC/db Presidium/Vragenuur	za		di	<i>Technische briefing JS & VJN (a) (optie)</i> <i>RIB's (besloten) over raadstoets (a)</i>
9	vr		zo		wo	
10	za		ma	Meireces	do	cie S&R (M&S) (o/m/a)/adviescie C&F (a) AC/db Presidium/Vragenuur
11	zo		di	Meireces	vr	
12	ma		wo	Meireces	za	
13	di	Raad in de wijk (a) Informatiebijeenkomst Corona (a)	do	Hemelvaartsdag	zo	
14	wo		vr	Meireces	ma	
15	do	cie M&S (S&R) (o/m/a) AC/db Presidium/Vragenuur	za		di	RIB's (a)/Raad in de wijk (a)
16	vr		zo		wo	
17	za		ma		do	Raad Alg. Beschouwingen VJN (o)/Raad (m/a) <i>Beantwoording SV VJN</i> AC/db Presidium
18	zo		di	RIB's (a)	vr	
19	ma		wo	<i>Deadline indienen SV JS</i>	za	
20	di	RIB's (a)	do	Verzending VJN onder embargo (o) Presentatie VJN 13.00 uur Raad (o/m/a) AC/db Presidium/Vragenuur	zo	
21	wo		vr		ma	
22	do	Raad (o/m/a) AC/db Presidium/Vragenuur	za		di	Raad in de wijk (a) cie M&S Financiën VJN (a)
23	vr		zo	1 ^e pinksterdag	wo	Cie M&S VJN (o/m/a)
24	za		ma	2 ^e pinksterdag	do	Cie S&R VJN (o/m/a) AC/db Presidium
25	zo		di	Raad in de wijk (a) Informatiebijeenkomst Corona (a)	vr	
26	ma	Presidium (a)	wo		za	
27	di	Koningsdag	do	cie M&S (S&R) (o/m/a) /adviescie C&F (a) AC/db Presidium/Vragenuur	zo	
28	wo		vr		ma	
29	do	Cie S&R (M&S) (o/m/a) AC/db Presidium/Vragenuur <i>Verzending JS (o)</i>	za		di	<i>cie M&S en S&R voor JS (a)</i>
30	vr		zo		wo	
31			ma			

VERGADERSCHEMA RAAD EN RAADSCOMMISSIES 2021, d.d. 1 maart 2021

Raadsinformatiebijeenkomst (RIB); Agendacommissie (AC); commissie Mens en Samenleving (M&S); commissie Stad en Ruimte (S&R)

	JULI		AUGUSTUS		SEPTEMBER	
1	do	Veegcommissie (o/m/a) AC/db Presidium/Vragenuur	zo		wo	
2	vr		ma	Zomerreces	do	cie M&S + S&R (o/m/a) AC/db Presidium/Vragenuur
3	za		di	Zomerreces	vr	
4	zo		wo	Zomerreces	za	
5	ma		do	Zomerreces	zo	
6	di	RIB's (a) Informatiebijeenkomst Corona (a)	vr	Zomerreces	ma	
7	wo		za		di	RIB's (a)
8	do	Raad VJN & JS (o/m/a) + borrel AC/db Presidium	zo		wo	
9	vr		ma	Zomerreces	do	Cie S&R (M&S) (o/m/a) AC/db Presidium/Vragenuur
10	za		di	Zomerreces	vr	
11	zo		wo	Zomerreces	za	
12	ma		do	Zomerreces	zo	
13	di	RIB's (a)	vr	Zomerreces	ma	
14	wo		za		di	Raad in de wijk (a)
15	do	Veegraad (o/m/a) AC/db Presidium <i>Wettelijke datum indiening Jaarrek.</i>	zo		wo	
16	vr		ma	Zomerreces	do	Verzending PB onder embargo (o) Presentatie PB 12.30 uur Raad (o/m/a) AC/db Presidium/Vragenuur
17	za		di	Zomerreces	vr	
18	zo		wo	Zomerreces	za	
19	ma	Zomerreces	do	Zomerreces	zo	
20	di	Zomerreces	vr	Zomerreces	ma	
21	wo	Zomerreces	za		di	Prinsjesdag
22	do	Zomerreces	zo		wo	
23	vr	Zomerreces	ma	Zomerreces	do	cie M&S (S&R) (o/m/a)/adviescie C&F (a) AC/db Presidium/Vragenuur
24	za		di	Zomerreces	vr	
25	zo		wo	Zomerreces	za	
26	ma	Zomerreces	do	ZOMERBUFFET	zo	
27	di	Zomerreces	vr	Zomerreces	ma	Presidium (a)
28	wo	Zomerreces	za		di	RIB's (a)
29	do	Zomerreces	zo		wo	
30	vr	Zomerreces	ma		do	Raad (o/m/a) AC/db Presidium/Vragenuur <i>Deadline indienen SV PB</i>
31	za		di			

VERGADERSCHEMA RAAD EN RAADSCOMMISSIES 2021, d.d. 1 maart 2021

Raadsinformatiebijeenkomst (RIB); Agendacommissie (AC); commissie Mens en Samenleving (M&S); commissie Stad en Ruimte (S&R)

	OKTOBER		NOVEMBER		DECEMBER	
1	vr		ma		wo	
2	za		di	Raad in de wijk (a)	do	Raad (o/m/a) AC/db Presidium/Vragenuur
3	zo		wo		vr	
4	ma		do	cie M&S (S&R) (o/m/a) AC/db Presidium/Vragenuur	za	
5	di	Raad in de wijk (a)	vr		zo	
6	wo		za		ma	Presidium – College (a)
7	do	cie S&R (M&S) (o/m/a)/adviescie C&F (a) AC/db Presidium/Vragenuur	zo		di	
8	vr		ma		wo	
9	za		di		do	cie M&S (S&R) (o/m/a)/adviescie C&F (a) AC/db Presidium/Vragenuur
10	zo		wo		vr	
11	ma		do	Raad Slotdebat PB (o/m/a) AC/db Presidium	za	
12	di	RIB's (a) Technische briefing PB (a) (optie)	vr		zo	
13	wo		za		ma	
14	do	Raad (o/m/a) AC/db Presidium/Vragenuur <i>Beantwoording SV PB</i>	zo		di	RIB's (a)
15	vr		ma	<i>Wettelijke datum indiening PB</i>	wo	
16	za		di	RIB's (a)	do	Veegcommissie (o/m/a) AC/db Presidium/Vragenuur
17	zo		wo		vr	
18	ma	Herfstreces	do	Raad (o/m/a) AC/db Presidium/Vragenuur	za	
19	di	Herfstreces	vr		zo	
20	wo	Herfstreces	za		ma	
21	do	Herfstreces	zo		di	RIB's (a)
22	vr	Herfstreces	ma		wo	
23	za		di	Raad in de wijk (a)	do	Veegraad (o/m/a) + borrel AC/db Presidium
24	zo		wo		vr	
25	ma		do	cie S&R (M&S) (o/m/a) AC/db Presidium/Vragenuur	za	1^e kerstdag
26	di	cie M&S PB Financiën (a)	vr		zo	2^e kerstdag
27	wo	cie M&S PB (o/m/a)	za		ma	Kerstreces t/m 9 januari 2022
28	do	cie S&R PB (o/m/a) AC/db Presidium	zo		di	Kerstreces
29	vr		ma		wo	Kerstreces
30	za		di	RIB's (a)	do	Kerstreces
31	zo				vr	Kerstreces

Voorstel aan de gemeenteraad

Eerste begrotingswijziging 2021

Beleidsveld	Financiën
Organisatieonderdeel	Bedrijfsvoerings- en Strategienetwerk
Opsteller	Sebastiaan van den Bogaard
Kenmerk	8492493
Vergaderdatum Raad	volgt
Geheim	Nee

Het college van burgemeester en wethouders stelt de raad voor te besluiten:

1. De eerste begrotingswijziging 2021 vast te stellen

Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,

Samenvatting

Drie keer per jaar wordt de (meerjaren) begroting aangepast. De begrotingswijziging is opgebouwd uit technische wijzigingen en de administratieve verwerking van eerdere besluiten. Dit is de eerste wijziging van de Programmabegroting 2021.

Context

Aanleiding

Als gevolg van recente besluitvorming van de raad zijn technische mutaties nodig in de Programmabegroting 2021. Deze mutaties vinden driemaal per jaar plaats. De ambitie is dit sneller te verwerken. In enkele stappen wordt toegewerkt naar aanpassing van de besluitvorming over begrotingswijzigingen. De eerste stap is dat we met ingang van de P&C-cyclus van 2021 beginnen met het direct begrotingstechnisch verwerken van de besluiten in P&C-documenten. Die komen dus niet meer terug in de technische wijzigingen. De tweede stap is dat we begrotingstechnische gevolgen van afzonderlijke raadsbesluiten meteen bij het raadsbesluit verwerken. Dit vraagt een aanpassing van werkprocessen en heeft daarom een langere doorlooptijd. Voor de technische begrotingswijzigingen resteren dan nog puur technische punten.

Juridisch kader

De gemeenteraad beschikt over het budgetrecht op grond de Gemeentewet, als onderdeel van haar kaderstellende rol. Het budgetrecht houdt in dat het college alleen uitgaven kan doen en verplichtingen kan aangaan na toestemming of autorisatie van de raad. Met de vaststelling van de programmabegroting geeft de raad het college deze toestemming.

- Bevoegdheid raad:
Het budgetrecht heeft betrekking op de programma's (incl. mutaties op reserves), kredieten (investeringen) en bestedingen ten laste van voorzieningen (bijv. beheersplannen groot onderhoud). De bevoegdheid tot het verschuiven van budgetten tussen programma's (incl. mutaties op reserves), kredieten (investeringen) en bestedingen ten laste van voorzieningen (bijv. beheersplannen groot onderhoud) is daarom voorbehouden aan de raad.
- Bevoegdheid college:
Mutaties tussen producten, binnen het programma en waarbij geen mutatie in baten, lasten of reserves optreedt worden vastgesteld door het college.

Beoogd effect

De begroting 2021 is actueel.

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening aan de raad

Vaststelling [Programmabegroting 2021](#) (raadsbesluit [3 december 2020](#))

In de adviescommissie Controle en Financiën van 14 mei 2020 is het voorstel "Technische begrotingswijziging leesbaarder" besproken en geaccordeerd. De bijlage Eerste Begrotingswijziging 2021 Raad is op basis van dit voorstel gemaakt.

Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico's

Beslispunt	
1	De eerste begrotingswijziging 2021 vast te stellen
Argumenten	
1.1	<u>De wijziging bevat technische mutaties en de administratieve verwerking van besluiten van de gemeenteraad</u> De begrotingswijziging is opgebouwd uit mutaties van begrote bedragen zonder beleidsgevolgen (techniek) en waar nodig de administratieve verwerking van eerdere besluiten. De wijzigingen zijn opgenomen in de bijlage Eerste

	Begrotingswijziging 2021 Raad
1.2	<u>Hiermee wordt de programmabegroting 2021 en de meerjarenraming geactualiseerd</u>

Financiën

Dit voorstel betreft de verwerking van de financiële consequenties van eerdere besluiten. Technische wijzigingen zijn budgettair neutraal.

Vervolg

De eerste begrotingswijziging is de eerste van drie wijzigingen van het lopende jaar. Het begrotingsjaar 2021 wordt afgerond met de jaarstukken 2021.

Participatie

N.v.t.

Communicatie

N.v.t.

Niet-Referendabel

Het raadsbesluit op dit voorstel is niet referendabel. Het betreft een raadsvoorstel over de vaststelling van de gemeentelijke begroting en rekening (artikel 3 lid 2 onder de Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht).

Bijlagen

- Eerste Begrotingswijziging 2021 Raad

Bijlagen informatief

-

Eerste begrotingswijziging 2021 raad

De begrotingswijziging bestaat uit technische aanpassingen van de begroting, verwerking van raadsbesluiten en verwerking van besluiten over de cyclusproducten. Een aanpassing is budgettair neutraal. Het duurt drie tot zes maanden voordat van een raadsbesluit de administratieve verwerking in een begrotingswijziging terugkomt. We wijzigen de begroting drie keer per jaar om

- de raad inzicht te geven in de verwerking van de financiële gevolgen van besluitvorming,
- de begroting actueel te houden, onder andere als basis voor het maken van prognoses, en
- te kunnen voldoen aan de eisen rond de rechtmatigheid van de begroting.

Naast de algemene technische posten worden in deze begrotingswijziging de mutaties bij de 'Investeringsagenda groei' en de 'Moties en amendementen' bij de Programmabegroting 2021 verwerkt.

In de adviescommissie Controle en Financiën van 14 mei 2020 is het voorstel 'Technische begrotingswijziging leesbaarder' besproken. De commissie heeft de daarin gedane voorstellen overgenomen:

- a) Te onderzoeken wat nodig is om mutaties in de begroting meteen bij raadsvoorstel voor te leggen en -bij akkoord op het voorstel- in de begroting te verwerken;
- b) Mutaties die kostentoerekeningen betreffen niet meer in de technische begrotingswijziging op te nemen;
- c) Mutaties voor te leggen op het niveau van het budgetrecht; daarbij lasten- of batenmutaties binnen een programma in een regel samen te voegen in plaats van uitsplitsing per prestatiedoelstelling;
- d) In het algemeen de kwaliteit van de tekstuele toelichting te vergroten en mutaties kleiner dan 50.000 euro niet separaat op te nemen/toe te lichten, en deze regel ook te laten gelden voor storting in en onttrekking aan reserves of voorzieningen.

De voorstellen zijn, met uitzondering van a), conform het verzoek van de commissie sinds de tweede begrotingswijziging 2020 uitgevoerd. Voor voorstel a) zijn wordt gewerkt om een nieuwe werkwijze in te richten.

In het vervolg van dit document worden in paragraaf 1.1 de mutaties in de begroting per programma gepresenteerd. In paragraaf 1.2 is een zetal tabellen met cijfers opgenomen die in het kort worden toegelicht. Zo zijn bijvoorbeeld de mutaties in de meerjarenraming in één totaaltabel (tabel 2) weergegeven. Op verzoek van de subcommissie Financiën is, met ingang van de derde begrotingswijziging 2018, tabel 6 toegevoegd waarin de mutaties zijn gerubriceerd naar hun aard.

1.1 Techniek algemeen

In het vervolg van deze paragraaf staan de afzonderlijke mutaties van de eerste begrotingswijziging 2021. De mutaties zijn gerangschikt naar programma volgens de Programmabegroting 2021. Per programma is een tabel opgenomen met de mutaties voor de jaren 2021 tot en met 2024, waarin een uitsplitsing in lasten, baten, stortingen in en onttrekkingen aan reserves.

Onder iedere tabel worden de daarin genoemde mutaties kort toegelicht, en worden de bijbehorende regels met de verschuiving van begrotingsbedragen getoond. Per regel wordt het bedrag vermeld met erbij aangegeven het programma en of het lasten dan wel baten betreft. Ook staat er vermeld of de verschuiving incidenteel of structureel is en voor welk jaar of welke jaren deze geldt.

Indien de regel een verhoging van de lasten of baten betreft begint deze regel met 'Stijging'. En indien de regel een verlaging van de lasten of baten betreft begint deze met 'Daling'. Hetzelfde geldt voor onttrekkingen aan en stortingen in de reserves.

Conform het in de inleiding van dit document genoemde voorstel aan de adviescommissie Controle en Financiën zijn de mutaties in de begroting kleiner dan 0,05 miljoen euro in de lasten en in de baten als ook voor storting in en onttrekking aan reserves of voorzieningen niet apart opgenomen en toegelicht. De betreffende bedragen worden per programma getotaliseerd en getoond in de tabellen achter 'Mutaties < 0,05 miljoen euro'.

1.1.1 Bewoners en Bestuur

Geen mutaties.

1.1.2 Ruimtelijke Ontwikkeling, Wonen en Erfgoed

Bedragen in 1.000 euro

	2021				2022				2023				2024			
	lasten	baten	onttrek- king	storting	lasten	baten	onttrek- king	storting	lasten	baten	onttrek- king	storting	lasten	baten	onttrek- king	storting
Ruimtelijke Ontwikkeling, Wonen en Erfgoed																
Mutatie 1 (9220)	-213	-213			-213	-213			-213	-213			-213	-213		
Mutatie 2 (9231)	307				307				307				307			
Mutatie 3 (9240)	-51				-51				-51				-51			
Mutaties < 0,05 miljoen euro	41	-30			41	-30			41	-30			41	-30		
Totaal Ruimtelijke Ontwikkeling, Wonen en Erfgoed	84	-243	0	0	84	-243	0	0	84	-243	0	0	84	-243	0	0

Mutatie 1 (9220) - Actualisatie werkbegroting Vergunningen Bebouwd

Er worden naar verwachting minder opbrengsten verwacht voor omgevingsvergunningen in 2021 voortkomend uit stringente regelgeving rond stikstof en PFAS (conform paragraaf 'Lokale heffingen' in de Programmabegroting 2021). Hierdoor dalen de lasten en baten met 0,310 miljoen euro. Daarnaast zijn de baten en lasten verlaagd met 0,070 miljoen euro door verminderde opbrengsten voor vergunningen woningvorming en splitsingen (conform eerder genoemde paragraaf 'Lokale heffingen'). En zijn de baten en lasten verhoogd met 0,167 miljoen euro als gevolg van toezicht op de bescherming van bomen bij bouwwerkzaamheden. In totaal zijn de baten en lasten daarmee 0,213 miljoen euro lager begroot.

Daling	Ruimtelijke Ontwikkeling, Wonen en Erfgoed	Lasten	Structureel vanaf	2021	-213.141
Daling	Ruimtelijke Ontwikkeling, Wonen en Erfgoed	Baten	Structureel vanaf	2021	-213.141

Mutatie 2 (9231) - Correctie op boeking extra middelen ondermijning

De extra middelen in de Programmabegroting 2021 voor ondermijning, verstoren van het criminele ondernemersklimaat, zijn per abuis op een verkeerd programma geboekt. Met deze mutatie worden de middelen naar het juiste programma overgezet.

Daling	Veiligheid	Lasten	Structureel vanaf	2021	-307.000
Stijging	Ruimtelijke Ontwikkeling, Wonen en Erfgoed	Lasten	Structureel vanaf	2021	307.000

Mutatie 3 (9240) - Actualisatie werkbegroting Vergunningen, Toezicht en Handhaving - Algemene ondersteuning

Bij de Programmabegroting 2021 zijn er extra middelen beschikbaar gesteld voor onder andere Bibob, ondermijning, toezicht illegale en legale prostitutie en het referentiekader Groei. De daarbij behorende middelen worden naar het programma 'Overhead' overgeheveld. Deze zijn in eerste instantie bij de programma's 'Stedelijke Ontwikkeling', 'Bereikbaarheid', 'Veiligheid' en 'Openbare Ruimte en Groen' begroot. Met deze mutatie worden de middelen naar het juiste programma overgeheveld conform het 'Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)'.

Daling	Bereikbaarheid	Lasten	Structureel vanaf	2021	-1.926
Daling	Openbare Ruimte en Groen	Lasten	Structureel vanaf	2021	-25.035
Daling	Ruimtelijke Ontwikkeling, Wonen en Erfgoed	Lasten	Structureel vanaf	2021	-51.028
Daling	Veiligheid	Lasten	Structureel vanaf	2021	-29.234
Stijging	Overhead	Lasten	Structureel vanaf	2021	107.223

Mutatie 4 (9095) - Correctie voor Ruimtelijke Investeringsimpuls vanaf jaarschijf 2025

In de Voorjaarsnota 2017 bladzijde 30 is een deel van de middelen vanuit de investeringsimpuls 2017 bestemd voor de ontwikkeling van deelgebied 5 (Merwedekanaalzone). Deze middelen zijn conform besluitvorming Voorjaarsnota 2017 beschikbaar gesteld tot en met het jaar 2024. In de begrotingsadministratie zijn deze middelen echter structureel (dus ook in de jaren 2025 en verder) verwerkt. Met deze journaalpost corrigeren we de jaren 2025 en verder conform besluitvorming in de Voorjaarsnota 2017.

NB: De cijfers bij deze mutatie worden in de voorgaande tabel niet getoond omdat dit een mutatie voor de jaren 2025 en verder betreft.

Stijging	Ruimtelijke Ontwikkeling, Wonen en Erfgoed	Storting reserve	Structureel vanaf	2025	1.100.000
Stijging	Algemene Middelen	Onttrekking reserve	Structureel vanaf	2025	1.100.000

1.1.3 Duurzaamheid

Geen mutaties.

1.1.4 Bereikbaarheid

Bedragen in 1.000 euro

	2021				2022				2023				2024			
Bereikbaarheid	lasten	baten	onttrek- king	storting	lasten	baten	onttrek- king	storting	lasten	baten	onttrek- king	storting	lasten	baten	onttrek- king	storting
Mutatie 5 (8940)													62			
Mutatie 6 (9171)	91	91			5	5			5	5			5	5		
Mutatie 3 (9240)	-2				-2				-2				-2			
Mutaties < 0,05 miljoen euro																
Totaal Bereikbaarheid	90	91	0	0	3	5	0	0	3	5	0	0	65	5	0	0

Mutatie 5 (8940) - Correctie structurele uitname budgetten door aanpassing rente

In de Voorjaarsnota 2018 is op bladzijde 39 de aanpassing van de rekenrente van 4 naar 2 procent opgenomen. Deze aanpassing is een gevolg van de wijziging in het BBV (Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten) die aangeeft dat door de nieuw voorgeschreven rekenwijze en de daarbij geldende afrondingsregels de interne rekenrente verlaagd moet worden naar 2%. Voor de projecten 'Aanleg Stadsboulevard' en 'Aanleg Van Zijstweg' is bij de verwerking in de begroting vanaf 2024 geen rekening gehouden met de afschrijvingen op de boekwaarde. De rekenrente wordt berekend over de boekwaarde. Gevolg is dat er vanaf 2024 een te hoog bedrag aan rente is opgenomen in de begroting. Met deze mutatie wordt dit gecorrigeerd.

NB: De cijfers bij deze mutatie voor het jaar 2025 worden in de voorgaande tabel niet getoond.

Stijging	Algemene Middelen	Onttrekking reserve	Incidenteel	2024	62.000
Stijging	Bereikbaarheid	Lasten	Incidenteel	2024	62.000
Stijging	Algemene Middelen	Onttrekking reserve	Incidenteel	2025	124.000
Stijging	Bereikbaarheid	Lasten	Incidenteel	2025	124.000

Mutatie 6 (9171) - Taxivergunningen

De jaarlijkse lasten en baten van de verstrekking van taxivergunningen zijn per abuis niet in de Programmabegroting 2021 opgenomen en worden hier conform de paragraaf 'Lokale heffingen' geraamd.

NB: De cijfers bij deze mutatie voor het jaar 2025 worden in de voorgaande tabel niet getoond.

Stijging	Bereikbaarheid	Baten	Incidenteel	2021	91.490
Stijging	Bereikbaarheid	Lasten	Incidenteel	2021	91.490
Stijging	Bereikbaarheid	Baten	Incidenteel	2022	5.000
Stijging	Bereikbaarheid	Lasten	Incidenteel	2022	5.000
Stijging	Bereikbaarheid	Baten	Incidenteel	2023	5.000
Stijging	Bereikbaarheid	Lasten	Incidenteel	2023	5.000
Stijging	Bereikbaarheid	Baten	Incidenteel	2024	5.000
Stijging	Bereikbaarheid	Lasten	Incidenteel	2024	5.000
Stijging	Bereikbaarheid	Baten	Incidenteel	2025	5.000
Stijging	Bereikbaarheid	Lasten	Incidenteel	2025	5.000

Mutatie 7 (8939) - Systemsprong Openbaar Vervoer/Mobiliteit Ruimtelijke Strategie Utrecht

In de Voorjaarsnota 2017 (bladzijde 30) worden vanaf 2025 aanvullende middelen voor de systemsprong Openbaar Vervoer/Mobiliteit Ruimtelijke Strategie Utrecht gereserveerd. Met deze systemsprong worden de faciliteiten op het gebied van openbaar vervoer en mobiliteit aangepast aan de nieuwe stedelijke ontwikkelingen (Merwedekanaalzone, Beurskwartier en Utrecht Science Park). Met deze mutatie in de begroting wordt dit besluit verwerkt in de meerjarenbegroting 2025 en verder.

NB: De cijfers bij deze mutatie worden in de voorgaande tabel niet getoond omdat dit een mutatie voor de jaren 2025 en verder betreft.

Stijging	Algemene Middelen	Onttrekking reserve	Structureel vanaf	2025	1.100.000
Stijging	Bereikbaarheid	Lasten	Structureel vanaf	2025	1.100.000

Mutatie 3 (9240) zie het programma Ruimtelijke Ontwikkeling, Wonen en Erfgoed.

1.1.5 Openbare Ruimte en Groen

Bedragen in 1.000 euro

	2021				2022				2023				2024			
	lasten	baten	onttrek- king	storting	lasten	baten	onttrek- king	storting	lasten	baten	onttrek- king	storting	lasten	baten	onttrek- king	storting
Openbare Ruimte en Groen																
Mutatie 8 (9233)	90	90			90	90			90	90			90	90		
Mutatie 3 (9240)	-25				-25				-25				-25			
Mutaties < 0,05 miljoen euro	-45	-45			-45	-45			-45	-45			-45	-45		
Totaal Openbare Ruimte en Groen	20	45	0	0	20	45	0	0	20	45	0	0	20	45	0	0

Mutatie 8 (9233) - Actualisatie werkbegroting Vergunningen Openbare Ruimte

De jaarlijkse lasten en baten van de ontheffing voor bedrijfsmatige bouw- of sloopwerkzaamheden buiten reguliere werktijden en de ontheffing voor geluidhinder zijn niet in de Programmabegroting 2021 opgenomen. De posten worden met deze mutatie conform de paragraaf 'Lokale heffingen' uit genoemde begroting geraamd.

Stijging	Openbare Ruimte en Groen	Baten	Structureel vanaf	2021	89.585
Stijging	Openbare Ruimte en Groen	Lasten	Structureel vanaf	2021	89.585

Mutatie 3 (9240) zie het programma Ruimtelijke Ontwikkeling, Wonen en Erfgoed.

1.1.6 Economie en Werkgelegenheid voor Iedereen

Bedragen in 1.000 euro

	2021				2022				2023				2024			
	lasten	batens	onttrekking	storting	lasten	batens	onttrekking	storting	lasten	batens	onttrekking	storting	lasten	batens	onttrekking	storting
Economie en Werkgelegenheid voor Iedereen																
Mutaties < 0,05 miljoen euro	-10				-10				-10				-10			
Totaal Economie en Werkgelegenheid voor Iedereen	-10	0	0	0	-10	0	0	0	-10	0	0	0	-10	0	0	0

1.1.7 Werk en Inkomen

Geen mutaties.

1.1.8 Onderwijs

Bedragen in 1.000 euro

	2021				2022				2023				2024			
Onderwijs	lasten	batens	onttrekking	storting	lasten	batens	onttrekking	storting	lasten	batens	onttrekking	storting	lasten	batens	onttrekking	storting
Mutatie 9 (9053)	1.781	472	1.309		472	472			472	472			472	472		
Mutaties < 0,05 miljoen euro																
Totaal Onderwijs	1.781	472	1.309	0	472	472	0	0	472	472	0	0	472	472	0	0

Mutatie 9 (9053) - Aanpassing begroting Onderwijshuisvesting 2021 en verder

We richten de begroting voor Onderwijshuisvesting binnen de subdoelstelling 'Kwalitatief goed en gevarieerd onderwijs' specifiek per soort kosten in, wat leidt tot een verschuiving tussen baten en lasten. De budgetten voor 2021 en volgende jaren worden aangesloten met de bedragen die in het 'Huisvestingsprogramma 2021' en het 'Meerjaren Programma Onderwijshuisvesting 2021' staan. Daarnaast zijn de eigenaarslasten (waaronder OZB, verzekeringen, gas water en elektra) ingeschat op basis van werkelijke kosten in het verleden. De onttrekking uit de reserve is bedoeld om de plannen die Onderwijshuisvesting voor 2021 heeft gemaakt (o.a. huisvestingsprogramma en eigenaarslasten) te kunnen bekostigen. Aangezien het huidige beschikbare budget in 2021 hiervoor niet hoog genoeg is, wordt hiervoor de reserve MPOHV aangesproken. Het budget voor afschrijvingen, rente, vaste activa reserve en de stelpost kapitaallasten wordt bij de tweede begrotingswijziging 2021 vastgesteld.

Stijging	Onderwijs	Lasten	Incidenteel	2021	1.308.742
Stijging	Onderwijs	Baten	Structureel vanaf	2021	471.895
Stijging	Onderwijs	Lasten	Structureel vanaf	2021	471.895
Stijging	Onderwijs	Onttrekking reserve	Incidenteel	2021	1.308.742

1.1.9 Ondersteuning op maat

Geen mutaties.

1.1.10 Volksgezondheid

Geen mutaties.

1.1.11 Veiligheid

Bedragen in 1.000 euro

	2021				2022				2023				2024			
Veiligheid	lasten	batens	onttrekking	storting	lasten	batens	onttrekking	storting	lasten	batens	onttrekking	storting	lasten	batens	onttrekking	storting
Mutatie 2 (9231)	-307				-307				-307				-307			
Mutatie 3 (9240)	-29				-29				-29				-29			
Mutaties < 0,05 miljoen euro	-31				-31				-31				-31			
Totaal Veiligheid	-367	0	0	0	-367	0	0	0	-367	0	0	0	-367	0	0	0

Mutatie 2 (9231) zie het programma Ruimtelijke Ontwikkeling, Wonen en Erfgoed.

Mutatie 3 (9240) zie het programma Ruimtelijke Ontwikkeling, Wonen en Erfgoed.

1.1.12 Cultuur

Geen mutaties.

1.1.13 Samenleven en Sport

Bedragen in 1.000 euro

	2021				2022				2023				2024			
	lasten	batens	onttrekking	storting	lasten	batens	onttrekking	storting	lasten	batens	onttrekking	storting	lasten	batens	onttrekking	storting
Samenleven en Sport																
Mutatie 10 (9181)	-113		-113		-113		-113		-113		-113		-113		-113	
Mutaties < 0,05 miljoen euro	-6				-6				-6				-6			
Totaal Samenleven en Sport	-119	0	-113	0	-119	0	-113	0	-119	0	-113	0	-119	0	-113	0

Mutatie 10 (9181) - Utrechtse Vastgoed Organisatie – jaarlijkse actualisatie kapitaallasten investeringen Samenleven en Sport

De kapitaallasten van gereed gemelde investeringen bestaan uit afschrijvingen en rente. Door de afschrijvingsmethode (annuïtair) zijn de kapitaallasten elk jaar gelijk, maar wijzigt jaarlijks de verhouding tussen afschrijving en rente. Daarnaast vallen de lasten weg van volledig afgeschreven investeringen. Het vrijgevallen budget verschuift naar de stelpost kapitaallasten en wordt ingezet voor de dekking van de vervangingsinvestering. Door middel van deze mutatie in de begroting actualiseren we de begrote kapitaallasten van het programma Samenleven en Sport.

Daling	Samenleven en Sport	Onttrekking reserve	Structureel vanaf	2021	-113.248
Daling	Samenleven en Sport	Lasten	Structureel vanaf	2021	-113.248

1.1.14 Utrechts Vastgoed

Bedragen in 1.000 euro

	2021				2022				2023				2024			
Utrechts Vastgoed	lasten	baten	onttrek- king	storting	lasten	baten	onttrek- king	storting	lasten	baten	onttrek- king	storting	lasten	baten	onttrek- king	storting
Mutatie 11 (9162)	-5.025			5.025	-267			267	-267			267	-267			267
Mutaties < 0,05 miljoen euro	21	26	-10		21	26	-10		21	26	-10		21	26	-10	
Totaal Utrechts Vastgoed	-5.004	26	-10	5.025	-246	26	-10	267	-246	26	-10	267	-246	26	-10	267

Mutatie 11 (9162) - Dotatie reserve onderhoud Stadskantoor

Bij de Programmabegroting 2021 is besloten de voorziening onderhoud Stadskantoor om te zetten in de reserve onderhoud Stadskantoor. Met deze mutatie wordt dit voor 2021 en verder in de begroting aangepast. Daarnaast wordt met deze mutatie de indexatie op de kapitaalslasten in lijn met genoemd besluit toegevoegd aan de reserve onderhoud Stadskantoor.

NB: In de voorgaande tabel met de cijfers per mutatie wordt het bedrag van de onttrekking aan de voorziening als lasten getoond.

Daling	Utrechts Vastgoed	Onttrekking voorziening	Incidenteel	2021	-4.700.000
Daling	Utrechts Vastgoed	Lasten	Incidenteel	2021	-58.370
Daling	Utrechts Vastgoed	Onttrekking voorziening	Structureel vanaf	2021	-226.000
Daling	Utrechts Vastgoed	Lasten	Structureel vanaf	2021	-40.963
Stijging	Utrechts Vastgoed	Storting reserve	Incidenteel	2021	4.758.370
Stijging	Utrechts Vastgoed	Storting reserve	Structureel vanaf	2021	266.963

1.1.15 Algemene Middelen

Bedragen in 1.000 euro

	2021				2022				2023				2024			
	lasten	baten	onttrek- king	storting	lasten	baten	onttrek- king	storting	lasten	baten	onttrek- king	storting	lasten	baten	onttrek- king	storting
Algemene Middelen																
Mutatie 5 (8940)															62	
Mutaties < 0,05 miljoen euro		30				30				30				30		
Totaal Algemene Middelen	0	30	0	0	0	30	0	0	0	30	0	0	0	30	62	0

Mutatie 5 (8940) zie het programma Bereikbaarheid.

1.1.16 Overhead

Bedragen in 1.000 euro

	2021				2022				2023				2024			
	lasten	baten	onttrek- king	storting	lasten	baten	onttrek- king	storting	lasten	baten	onttrek- king	storting	lasten	baten	onttrek- king	storting
Overhead																
Mutatie 3 (9240)	107				107				107				107			
Mutaties < 0,05 miljoen euro																
Totaal Overhead	107	0	0	0	107	0	0	0	107	0	0	0	107	0	0	0

Mutatie 3 (9240) zie het programma Ruimtelijke Ontwikkeling, Wonen en Erfgoed.

1.2 Begrotingscijfers in tabellen

In het vervolg van deze paragraaf staan in tabel 1 de mutaties van de eerste begrotingswijziging 2021, gesaldeerd per programma. De kolom 'Algemeen' in die tabel laat de bedragen van de mutaties zien die genoemd zijn in voorgaande paragraaf 1.1.

Vanuit de programma's 'Overhead' en 'Algemene Middelen' worden kosten verdeeld naar overige programma's en verdelen de organisatieonderdelen de kosten weer binnen of tussen programma's. Die kostentoerekening tussen de programma's is verwerkt. Het resultaat hiervan is in tabel 1 in de kolom 'Kostentoerekening' weergegeven.

Daarnaast zijn in genoemde tabel opgenomen in de derde kolom de 'Verplichte posten'. Hieronder vallen de mutaties voor de 'Investeringsagenda groei' en de nagekomen mutaties voor de verdeling van de loon- en prijscompensatie 2020-2021 over programma's. En in de vierde kolom staan de aangenomen moties en amendementen. Het betreft in deze begrotingswijziging de motie M238 'Utrechtse bijdrage aan het Srebrenica Monument en de herdenking'.

In het vervolg zijn de volgende tabellen opgenomen:

Tabel 1 met de mutaties eerste begrotingswijziging 2021.

Tabel 2 met de mutaties meerjarenraming 2022 – 2024.

Tabel 3 met de actuele begroting 2021 waarin de nominale begroting plus de mutaties per wijzigingsronde.

Tabel 4 met de actuele programmaraming 2021.

Tabel 5 met de actuele productraming 2021.

Tabel 6 met de categorisering naar aard en oorzaak van de mutaties.

Tabel 1. Mutaties eerste begrotingswijziging 2021

Bedragen in 1.000 euro

	Algemeen	Kostentoerekening	Verplichte posten	Moties en amendementen	Totaal resultaat
Ruimtelijke Ontwikkeling, Wonen en Erfgoed	-243	0	-581	0	-824
Bereikbaarheid	91	0	1	0	92
Openbare Ruimte en Groen	45	0	0	0	45
Onderwijs	472	0	44	0	516
Ondersteuning op Maat	0	0	124	0	124
Samenleven en Sport	0	0	-689	0	-689
Utrechts Vastgoed	26	0	-119	0	-94
Algemene Middelen	30	0	0	0	30
Totaal baten	420	0	-1.221	0	-801
Bewoners en Bestuur	0	1	0	-5	-4
Ruimtelijke Ontwikkeling, Wonen en Erfgoed	84	647	-581	0	150
Bereikbaarheid	90	4	1.071	0	1.164
Openbare Ruimte en Groen	20	-173	0	0	-153
Economie en Werkgelegenheid voor Iedereen	-10	0	0	0	-10
Werk en Inkomen	0	-96	0	0	-96
Onderwijs	1.781	-75	2.360	0	4.066
Ondersteuning op Maat	0	-43	4.437	0	4.394
Volksgesondheid	0	-16	45	0	29
Veiligheid	-367	-10	137	0	-241
Cultuur	0	0	215	0	215
Samenleven en Sport	-119	192	-5.550	0	-5.477
Utrechts Vastgoed	-5.004	27	-840	0	-5.818
Algemene Middelen	0	0	-3.200	0	-3.200
Overhead	107	-458	0	5	-345
Totaal lasten	-3.420	0	-1.906	0	-5.326
Totaal saldo van baten en lasten	3.840	0	685	0	4.525
Onderwijs	1.309	0	0	0	1.309

Samenleven en Sport	-113	0	0	0	-113
Utrechts Vastgoed	-10	0	0	0	-10
Totaal onttrekking reserves	1.185	0	0	0	1.185
Ruimtelijke Ontwikkeling, Wonen en Erfgoed	0	0	685	0	685
Utrechts Vastgoed	5.025	0	0	0	5.025
Totaal storting reserves	5.025	0	685	0	5.710
Saldo na mutaties reserves	0	0	0	0	0

Tabel 2. Mutaties meerjarenraming 2022 – 2024

Bedragen in 1.000 euro

	Mutaties 2022	Mutaties 2023	Mutaties 2024
Ruimtelijke Ontwikkeling, Wonen en Erfgoed	-824	-824	-824
Bereikbaarheid	6	6	6
Openbare Ruimte en Groen	45	45	45
Onderwijs	516	516	516
Ondersteuning op Maat	124	124	124
Samenleven en Sport	-689	-689	-689
Utrechts Vastgoed	-94	-94	-94
Algemene Middelen	30	30	30
Totaal baten	-888	-888	-888
Bewoners en Bestuur	-10	-13	-18
Ruimtelijke Ontwikkeling, Wonen en Erfgoed	150	150	150
Bereikbaarheid	1.077	77	139
Openbare Ruimte en Groen	-153	-153	-153
Economie en Werkgelegenheid voor Iedereen	-10	-10	-10
Werk en Inkomen	-95	-95	-95
Onderwijs	3.107	3.457	3.457
Ondersteuning op Maat	4.394	4.394	4.394
Volksgesondheid	29	29	29
Veiligheid	-241	-241	-241
Cultuur	215	215	215
Samenleven en Sport	-5.477	-5.477	-5.477
Utrechts Vastgoed	-1.059	-1.059	-1.059
Algemene Middelen	-3.200	-3.200	-3.200
Overhead	-341	-337	-332
Totaal lasten	-1.613	-2.263	-2.201
Saldo van baten en lasten	725	1.375	1.313
Samenleven en Sport	-113	-113	-113
Utrechts Vastgoed	-10	-10	-10
Algemene Middelen	0	0	62

Onttrekking reserves	-123	-123	-61
Ruimtelijke Ontwikkeling, Wonen en Erfgoed	335	985	985
Utrechts Vastgoed	267	267	267
Storting reserves	602	1.252	1.252
Saldo na mutaties reserves	0	0	0

Tabel 3. Actuele begroting 2021

Bedragen in 1.000 euro

	Nominale begroting 2021	Derde begrotingswijziging 2020	Eerste begrotingswijziging 2021	Tweede begrotingswijziging 2021	Derde begrotingswijziging 2021	Actuele begroting 2021
Baten						
Bewoners en Bestuur	6.595	0	0	0	0	6.595
Ruimtelijke Ontwikkeling, Wonen en Erfgoed	131.671	0	-824	0	0	130.847
Duurzaamheid	88	483	0	0	0	571
Bereikbaarheid	53.311	-68	92	0	0	53.336
Openbare Ruimte en Groen	101.478	400	45	0	0	101.923
Economie en Werkgelegenheid voor Iedereen	256	0	0	0	0	256
Werk en Inkomen	144.102	-223	0	0	0	143.879
Onderwijs	19.375	0	516	0	0	19.890
Ondersteuning op Maat	6.019	0	124	0	0	6.143
Volksgezondheid	2.025	114	0	0	0	2.139
Veiligheid	597	-8	0	0	0	588
Cultuur	2	0	0	0	0	2
Samenleven en Sport	15.784	-43	-689	0	0	15.052
Utrechts Vastgoed	27.862	42	-94	0	0	27.810
Algemene Middelen	942.497	-15.178	30	0	0	927.349
Overhead	4.316	0	0	0	0	4.316
Totaal baten	1.455.978	-14.481	-801	0	0	1.440.696
Lasten						
Bewoners en Bestuur	41.969	132	-4	0	0	42.097
Ruimtelijke Ontwikkeling, Wonen en Erfgoed	124.830	76	150	0	0	125.056
Duurzaamheid	13.910	1.723	0	0	0	15.633
Bereikbaarheid	56.480	-300	1.164	0	0	57.344
Openbare Ruimte en Groen	163.248	963	-153	0	0	164.058
Economie en Werkgelegenheid voor Iedereen	17.828	209	-10	0	0	18.026
Werk en Inkomen	235.453	3.269	-96	0	0	238.626
Onderwijs	103.058	316	4.066	0	0	107.440

Ondersteuning op Maat	297.574	-3.981	4.394	0	0	297.987
Volksgesondheid	26.668	244	29	0	0	26.942
Veiligheid	54.708	36	-241	0	0	54.503
Cultuur	53.868	-278	215	0	0	53.805
Samenleven en Sport	83.802	747	-5.477	0	0	79.072
Utrechts Vastgoed	24.960	-713	-5.818	0	0	18.429
Algemene Middelen	69.317	-80	-3.200	0	0	66.037
Overhead	169.761	513	-345	0	0	169.929
Totaal lasten	1.537.434	2.875	-5.326	0	0	1.534.983
Saldo van baten en lasten	-81.455	-17.356	4.525	0	0	-94.286
Ruimtelijke Ontwikkeling, Wonen en Erfgoed	16.130	0	0	0	0	16.130
Duurzaamheid	100	0	0	0	0	100
Bereikbaarheid	15.523	0	0	0	0	15.523
Openbare Ruimte en Groen	3	0	0	0	0	3
Economie en Werkgelegenheid voor Iedereen	0	146	0	0	0	146
Onderwijs	2.818	8	1.309	0	0	4.135
Volksgesondheid	117	0	0	0	0	117
Cultuur	132	0	0	0	0	132
Samenleven en Sport	2.512	13	-113	0	0	2.412
Utrechts Vastgoed	3.105	0	-10	0	0	3.095
Algemene Middelen	93.687	17.210	0	0	0	110.897
Overhead	0	119	0	0	0	119
Totaal onttrekking reserves	134.127	17.496	1.185	0	0	152.808
Ruimtelijke Ontwikkeling, Wonen en Erfgoed	6.325	0	685	0	0	7.010
Duurzaamheid	41	0	0	0	0	41
Bereikbaarheid	13.659	0	0	0	0	13.659
Ondersteuning op Maat	900	-900	0	0	0	0
Cultuur	2	285	0	0	0	287
Samenleven en Sport	48	-48	0	0	0	0
Utrechts Vastgoed	568	803	5.025	0	0	6.397
Algemene Middelen	31.128	0	0	0	0	31.128
Totaal storting reserves	52.672	140	5.710	0	0	58.522
Saldo na mutaties reserves	0	0	0	0	0	0

Tabel 4. Actuele programmaraming 2021

Bedragen in 1.000 euro

	Baten	Lasten	Saldo van baten en lasten	Bijdrage algemene middelen	Totaalsaldo van baten en lasten	Toevoeging reserves	Onttrekking reserves	Totaal
Bewoners en Bestuur	6.595	42.097	-35.502	35.502	0	0	0	0
Ruimtelijke Ontwikkeling, Wonen en Erfgoed	130.847	125.056	5.791	-14.911	-9.120	7.010	16.130	0
Duurzaamheid	571	15.633	-15.062	15.003	-59	41	100	0
Bereikbaarheid	53.336	57.344	-4.008	2.144	-1.865	13.659	15.523	0
Openbare Ruimte en Groen	101.923	164.058	-62.135	62.132	-3	0	3	0
Economie en Werkgelegenheid voor Iedereen	256	18.026	-17.770	17.624	-146	0	146	0
Werk en Inkomen	143.879	238.626	-94.747	94.747	0	0	0	0
Onderwijs	19.890	107.440	-87.550	83.415	-4.135	0	4.135	0
Ondersteuning op Maat	6.143	297.987	-291.843	291.843	0	0	0	0
Volksgezondheid	2.139	26.942	-24.802	24.685	-117	0	117	0
Veiligheid	588	54.503	-53.915	53.915	0	0	0	0
Cultuur	2	53.805	-53.803	53.958	155	287	132	0
Samenleven en Sport	15.052	79.072	-64.020	61.609	-2.412	0	2.412	0
Utrechts Vastgoed	27.810	18.429	9.380	-6.078	3.302	6.397	3.095	0
Algemene Middelen	927.349	66.037	861.313	-941.082	-79.769	31.128	110.897	0
Overhead	4.316	169.929	-165.613	165.494	-119	0	119	0
Totaal	1.440.696	1.534.983	-94.286	0	-94.287	58.522	152.808	0

Lasten en baten, toevoegingen en onttrekkingen zijn opgenomen als positieve getallen.

In de saldokolommen betekent een positief getal (+) een voordeel en een negatief getal (-) een nadeel.

Tabel 5. Actuele productraming 2021

Bedragen in 1.000 euro		Baten	Lasten	Saldo van baten en lasten	Bijdrage algemene middelen	Totaalsaldo van baten en lasten	Toevoeging reserves	Onttrekking reserves	Totaal
Bewoners en Bestuur									
6020	Bestuursorganen	0	1.913	-1.913	1.913	0	0	0	0
6022	Bovengemeentelijke samenwerking	989	3.559	-2.571	2.571	0	0	0	0
6025	Internationale samenwerking	0	361	-361	361	0	0	0	0
6026	Burgerzaken	5.382	8.967	-3.586	3.586	0	0	0	0
6027	Het Utrechts Archief	68	3.476	-3.408	3.408	0	0	0	0
6028	Volksfeesten	0	850	-850	850	0	0	0	0
6035	Raadsorganen	0	6.432	-6.432	6.432	0	0	0	0
6037	Burgerjaarverslag	0	9	-9	9	0	0	0	0
6038	KlantContactCentrum	0	5.287	-5.287	5.287	0	0	0	0
6039	Publieksdienstverlening	0	1.126	-1.126	1.126	0	0	0	0
6059	Experiment Bedrijven Investeringszones	156	150	6	-6	0	0	0	0
6356	initiatievenfonds	0	4.546	-4.546	4.546	0	0	0	0
6463	Wijkbureau's	0	5.421	-5.421	5.421	0	0	0	0
Totaal Bewoners en Bestuur		6.595	42.097	-35.502	35.502	0	0	0	0
Ruimtelijke Ontwikkeling, Wonen en Erfgoed									
6270	Beh. en gebr. Mon. en Cultuurhist. waard	316	2.754	-2.438	2.398	-40	0	40	0
6273	Wonen	316	2.714	-2.398	2.248	-150	0	150	0
6277	Vergunningen	15.924	9.913	6.011	-6.011	0	0	0	0
6278	Bouw- en woningtoezicht	903	6.368	-5.465	5.465	0	0	0	0
6359	Omgevingsrecht	529	1.918	-1.388	1.388	0	0	0	0
6380	Bedrijfsmiddelen SO	0	-9.770	9.770	-9.770	0	0	0	0
6381	Grondexploitatie binnenstedelijk	28.574	28.439	135	-2.640	-2.505	2.700	5.205	0
6383	Beleidsontwikkeling Grondzaken	0	1.421	-1.421	1.421	0	0	0	0
6384	Erfpachtbeheer	14.451	4.401	10.050	-10.050	0	0	0	0
6385	Conversies en best.wijz. erfpachten	7.515	4.744	2.771	-2.771	0	0	0	0

6387	Uitgifte gemeentelijke eigendommen	635	634	1	-1	0	0	0	0
6400	Gebiedsmanagement	792	4.643	-3.851	3.099	-752	0	752	0
6401	Investeringsimpuls RSU	0	9.589	-9.589	4.635	-4.954	4.310	9.264	0
6402	Stedenbouw en planologie	0	396	-396	396	0	0	0	0
6403	Bovenstedelijke programmering	0	2.681	-2.681	2.681	0	0	0	0
6405	Strategie	0	645	-645	645	0	0	0	0
6412	POS onderhanden werk	0	-31.603	31.603	-31.603	0	0	0	0
6413	Woningbouwprojecten	30.495	7.590	22.904	-22.904	0	0	0	0
6414	Commercieel Vastgoed	8.930	-1.635	10.565	-10.565	0	0	0	0
6416	Parken en Plas	8.282	7.228	1.054	-1.054	0	0	0	0
6417	Leidsche Rijn Centrum	13.184	3.273	9.911	-9.911	0	0	0	0
6418	Overige projecten	0	26.263	-26.263	25.544	-719	0	719	0
6419	Onderhanden werk	0	13.702	-13.702	13.702	0	0	0	0
6480	Uitvoeren Masterplan	0	28.748	-28.748	28.748	0	0	0	0
Totaal Ruimtelijke Ontwikkeling, Wonen en Erfgoed		130.847	125.056	5.791	-14.911	-9.120	7.010	16.130	0
Duurzaamheid									
6430	Wettelijke taken Milieu	0	541	-541	541	0	0	0	0
6432	Utrecht Circulair	70	893	-823	823	0	0	0	0
6433	Milieu en aanpak luchtkwaliteit	0	478	-478	478	0	0	0	0
6434	Bodemverontreiniging	3	3.651	-3.647	3.647	0	0	0	0
6435	Klimaatadaptatie	413	803	-390	390	0	0	0	0
6438	Natuur- en milieueducatie	0	4.152	-4.152	4.193	41	41	0	0
6439	Utrechtse Energie	85	5.115	-5.030	4.930	-100	0	100	0
Totaal Duurzaamheid		571	15.633	-15.062	15.003	-59	41	100	0
Bereikbaarheid									
6440	Maatregelen aanpak luchtkwaliteit	652	3.007	-2.355	421	-1.934	0	1.934	0
6441	Parkeren Offstreet Expl. SB	9.617	2.758	6.859	-6.859	0	0	0	0
6442	Fietsparkeren Expl. SB	220	2.904	-2.684	2.684	0	0	0	0
6443	Parkeren Offstreet B&O SB	0	611	-611	607	-4	0	4	0
6444	Fietsparkeren B&O SB	0	254	-254	254	0	0	0	0
6445	Parkeren Straat VTH	39.876	9.210	30.666	-30.719	-53	0	53	0

6446	Fietsparkeren VTH	298	1.960	-1.662	1.662	0	0	0	0
6447	Parkeren Offstreet UVO	27	5.007	-4.980	3.905	-1.075	0	1.075	0
6448	Fietsparkeren UVO	0	948	-948	772	-176	0	176	0
6450	Bedrijfsmiddelen	0	-2.586	2.586	-2.586	0	0	0	0
6451	Verkeers-, vervoer- en parkeerbeleid	0	2.092	-2.092	2.092	0	0	0	0
6452	Programmamanagement	265	5.371	-5.106	5.106	0	0	0	0
6453	OV	1.700	4.081	-2.381	4.100	1.719	1.719	0	0
6454	Auto	90	2.772	-2.682	10.958	8.276	8.016	-260	0
6455	Parkeren	0	1.309	-1.309	1.250	-59	0	59	0
6456	Fietsparkeren	0	3.164	-3.164	3.164	0	0	0	0
6457	Fiets	200	8.562	-8.362	2.016	-6.346	3.174	9.519	0
6458	Verkeersveiligheid	0	2.494	-2.494	1.401	-1.093	747	1.840	0
6459	P&R	0	0	0	3	3	3	0	0
6460	Duurzame Mobiliteit (niet fysiek)	300	3.279	-2.979	1.855	-1.124	0	1.124	0
6487	Duurzame Mobiliteit (niet fysiek) VTH	91	147	-55	55	0	0	0	0
Totaal Bereikbaarheid		53.336	57.344	-4.008	2.144	-1.865	13.659	15.523	0
Openbare Ruimte en Groen									
6041	Rioolrechten	41.279	880	40.399	-40.399	0	0	0	0
6280	Behandeling Vergunn. aavr. Openb Ruimte	1.699	1.491	208	-208	0	0	0	0
6281	Expl. Verhuur Openb. Grond en Reclamevz	3.752	237	3.515	-3.515	0	0	0	0
6282	Toezicht en Handhaving	77	2.082	-2.004	2.004	0	0	0	0
6396	Dierenwelzijn	0	541	-541	541	0	0	0	0
6398	Groenstructuurplan	0	3.068	-3.068	3.068	0	0	0	0
6399	Groen en recreatie om de stad	0	1.654	-1.654	1.654	0	0	0	0
6425	Inzamelen en afvoeren van afval	40.921	4.134	36.787	-36.787	0	0	0	0
6718	Stedelijk Beheer Riolen & rioolgemalen	0	30.347	-30.347	30.347	0	0	0	0
6720	Dienstverlening Heel en Veilig	1.284	3.257	-1.972	1.972	0	0	0	0

6722	Stedelijk beheer openbare ruimte	2.310	38.861	-36.550	36.550	0	0	0	0
6723	Stedelijk beheer ruimtelijke voorz.en	1.028	1.863	-835	835	0	0	0	0
6725	Dag. Onderh. Openb. Ruimte(excl straatr)	0	3.510	-3.510	3.510	0	0	0	0
6726	Dagelijks Onderhoud Straatreiniging	91	16.144	-16.053	16.053	0	0	0	0
6731	Huishoudelijke afvalinzameling	2.604	26.757	-24.153	24.153	0	0	0	0
6732	Overh.taken(excl HHafv)+facil inzameling	126	150	-24	24	0	0	0	0
6733	Bedrijfsafval inzameling	4.950	4.462	488	-488	0	0	0	0
6734	Marktdienst	710	565	145	-145	0	0	0	0
6735	Havendienst	442	998	-556	556	0	0	0	0
6752	Stedelijk beheer Wal- en kluismuren	0	4.100	-4.100	4.100	0	0	0	0
6754	Stedelijk beheer OR groen & recreatie	0	6.504	-6.504	6.504	0	0	0	0
6755	Dag. Onderh. OR groen & recreatie	2	12.189	-12.187	12.187	0	0	0	0
6756	Havens overige activiteiten	648	266	382	-385	-3	0	3	0
Totaal Openbare Ruimte en Groen		101.923	164.058	-62.135	62.132	-3	0	3	0
Economie en Werkgelegenheid voor Iedereen									
6090	Werkgelegenheid voor Iedereen	0	2.970	-2.970	2.970	0	0	0	0
6094	Vestigingsklimaat in balans	256	14.410	-14.154	14.008	-146	0	146	0
6230	Werkgelegenheidsoffensief	0	645	-645	645	0	0	0	0
Totaal Economie en Werkgelegenheid voor Iedereen		256	18.026	-17.770	17.624	-146	0	146	0
Werk en Inkomen									
6221	Verstrekken bijstandsuitkering	143.649	164.140	-20.491	20.491	0	0	0	0
6223	Minimabeleid	200	24.082	-23.882	23.882	0	0	0	0
6224	Sociale Werkvoorziening	0	19.371	-19.371	19.371	0	0	0	0
6226	Reïntegratie	0	27.514	-27.514	27.514	0	0	0	0
6231	Schulddienstverlening	30	3.256	-3.226	3.226	0	0	0	0

6368	Vers.Overvecht: Werk en ondernemerschap	0	263	-263	263	0	0	0	0
Totaal Werk en Inkomen		143.879	238.626	-94.747	94.747	0	0	0	0
Onderwijs									
6127	Voorziening Huisvestingcalamiteiten	0	472	-472	472	0	0	0	0
6128	Leerlingenvervoer	0	5.018	-5.018	5.018	0	0	0	0
6134	Onderwijshuisvesting	2.089	45.356	-43.267	39.133	-4.133	0	4.133	0
6139	Bibliotheek	0	14.474	-14.474	14.474	0	0	0	0
6140	Cognitie 0-12	14.579	20.313	-5.734	5.732	-2	0	2	0
6141	Zorg 0-12	320	3.672	-3.352	3.352	0	0	0	0
6142	Talentontwikkeling 0-12	0	3.092	-3.092	3.092	0	0	0	0
6143	Talentontwikkeling 0-12 Cultuureducatie	0	3.247	-3.247	3.247	0	0	0	0
6150	Cognitie 12-23	0	209	-209	209	0	0	0	0
6151	Zorg 12-23	412	2.069	-1.658	1.658	0	0	0	0
6152	Talentontwikkeling 12-23	0	1.625	-1.625	1.625	0	0	0	0
6153	Schoolloopbaan 12-23	2.490	7.893	-5.403	5.403	0	0	0	0
Totaal Onderwijs		19.890	107.440	-87.550	83.415	-4.135	0	4.135	0
Ondersteuning op Maat									
6364	Aanpak sociale Problematiek	0	664	-664	664	0	0	0	0
6365	Versn overvecht opgroeien	0	664	-664	664	0	0	0	0
6369	Informatie, Advies & Onafhankelijke Clië	0	6.211	-6.211	6.211	0	0	0	0
6370	Begeleiding	0	16.145	-16.145	16.145	0	0	0	0
6371	Arbeidsmatige activering en dagbebeleidi	0	6.753	-6.753	6.753	0	0	0	0
6372	Sociale prestatie en dagondersteuning	0	5.123	-5.123	5.123	0	0	0	0
6373	Specialistische zorg voor jeugd	0	48.444	-48.444	48.444	0	0	0	0
6374	Overige aanvullende zorg	0	12.705	-12.705	12.705	0	0	0	0
6655	Buurtteams Jeugd en Gezin	0	20.509	-20.509	20.509	0	0	0	0
6666	SAVE	0	11.878	-11.878	11.878	0	0	0	0
6680	Buurtteamorganisatie Sociaal	0	20.353	-20.353	20.353	0	0	0	0

6686	Hulpmiddelen	0	6.187	-6.187	6.187	0	0	0	0
6687	Vervoer & huishoudelijke hulp	1.735	23.256	-21.521	21.521	0	0	0	0
6692	Geweld in afhankelijkheidsrelaties	0	9.820	-9.820	9.820	0	0	0	0
6693	Vreemdelingen	0	6.023	-6.023	6.023	0	0	0	0
6694	Beschermde wonen	4.408	79.614	-75.206	75.206	0	0	0	0
6695	Daklozenopvang	0	23.635	-23.635	23.635	0	0	0	0
Totaal Ondersteuning op Maat		6.143	297.987	-291.843	291.843	0	0	0	0
Volksgezondheid									
6367	Versnelling Overvecht: Gezonde Wijk	0	440	-440	440	0	0	0	0
6640	Utrecht stad waar inwoners gezond&veerk	2.139	26.502	-24.362	24.245	-117	0	117	0
Totaal Volksgezondheid		2.139	26.942	-24.802	24.685	-117	0	117	0
Veiligheid									
6006	Jeugd en Veiligheid	0	4.869	-4.869	4.869	0	0	0	0
6033	IB AUTO Cameratoezicht	0	494	-494	494	0	0	0	0
6063	Samenwerkingsverbanden	0	786	-786	786	0	0	0	0
6064	Gemeenschappelijke Regeling	0	29.724	-29.724	29.724	0	0	0	0
6065	Basis op orde	7	5.581	-5.574	5.574	0	0	0	0
6066	Zorg en Veiligheid	0	2.142	-2.142	2.142	0	0	0	0
6067	Ondermijning	0	2.455	-2.455	2.455	0	0	0	0
6068	Veiliger Digitale stad	0	30	-30	30	0	0	0	0
6069	Verkeersveiligheid	0	325	-325	325	0	0	0	0
6091	Veilig ondernemen	0	193	-193	193	0	0	0	0
6283	Thor Veiligheid	0	1.091	-1.091	1.091	0	0	0	0
6284	THOR Wijkveiligheid	0	2.276	-2.276	2.276	0	0	0	0
6285	THOR Jongerenoverlast	0	1.343	-1.343	1.343	0	0	0	0
6286	THOR Evenementen	0	267	-267	267	0	0	0	0
6366	Versnelling Overvecht: Veiligheid	0	612	-612	612	0	0	0	0
6437	Vergunning. & handhaving bijzond. wetten	582	2.315	-1.733	1.733	0	0	0	0
Totaal Veiligheid		588	54.503	-53.915	53.915	0	0	0	0

Cultuur									
6180	Productie en Programmering	2	38.067	-38.065	38.220	155	287	132	0
6183	Participatie Cultuur	0	5.673	-5.673	5.673	0	0	0	0
6185	Programmering Musea	0	9.275	-9.275	9.275	0	0	0	0
6186	Participatie Media	0	790	-790	790	0	0	0	0
Totaal Cultuur		2	53.805	-53.803	53.958	155	287	132	0
Samenleven en Sport									
6216	Accommodaties maatsch. activiteiten	0	11	-11	11	0	0	0	0
6375	Jongerenwerk	0	2.810	-2.810	2.810	0	0	0	0
6376	Iedereen kan meedoen	0	852	-852	852	0	0	0	0
6377	Samen in de wijk	0	87	-87	87	0	0	0	0
6378	Zorgen voor elkaar	0	432	-432	432	0	0	0	0
6379	Kinderrechten, inspraak en participatie	0	111	-111	111	0	0	0	0
6474	Topsport- en talentontwikkeling	0	412	-412	412	0	0	0	0
6475	Accommodaties beleid en ontwikkeling	0	931	-931	888	-42	0	42	0
6485	Sportstimulering	0	4.291	-4.291	4.291	0	0	0	0
6486	Sportevenementen	0	544	-544	544	0	0	0	0
6650	Verwijsindex en Jeugdmonitor	0	57	-57	57	0	0	0	0
6652	Utrecht Zijn We Samen (preventie)	0	205	-205	205	0	0	0	0
6653	Anti-discriminatie	0	492	-492	492	0	0	0	0
6654	LHBTI	0	121	-121	121	0	0	0	0
6656	Diversiteit	0	112	-112	112	0	0	0	0
6671	Accommodaties MO (MO)	0	1.947	-1.947	1.930	-16	0	16	0
6672	Samenlevingsinitiatieven	0	10.870	-10.870	10.870	0	0	0	0
6675	Inf onderste basisvaardigheden volwassenen	2.752	4.531	-1.779	1.779	0	0	0	0
6676	Informele ondersteuning, vrijwilligerswe	0	8.104	-8.104	8.104	0	0	0	0
6736	Zwembaden UVO	462	2.356	-1.894	1.648	-246	0	246	0
6737	Zwembaden SB	4.668	8.827	-4.159	4.159	0	0	0	0

6738	Buitenaccommodaties UVO	658	7.595	-6.938	5.043	-1.894	0	1.894	0
6739	Buitenaccommodaties SB	1.466	4.749	-3.283	3.283	0	0	0	0
6746	Binnensportaccommodaties UVO	316	2.502	-2.186	1.973	-213	0	213	0
6747	Binnensportaccommodaties SB	3.925	9.693	-5.768	5.768	0	0	0	0
6748	Accommodaties Welzijn	805	6.430	-5.625	5.625	0	0	0	0
Totaal Samenleven en Sport		15.052	79.072	-64.020	61.609	-2.412	0	2.412	0
Utrechts Vastgoed									
6749	Facilitair beheer MFA's SB	1.130	1.454	-325	325	0	0	0	0
6750	Gemeentelijk vastgoed optimaal gebr.UVO	26.680	7.539	19.141	-15.839	3.302	6.397	3.095	0
6751	Gemeentelijk vastgoed optimaal gebr.SB	0	9.436	-9.436	9.436	0	0	0	0
Totaal Utrechts Vastgoed		27.810	18.429	9.380	-6.078	3.302	6.397	3.095	0
Algemene Middelen									
6042	Financiering	476	-5.524	6.000	-6.000	0	0	0	0
6044	Frictiefonds Leidsche Rijn	0	-1.299	1.299	-1.299	0	0	0	0
6045	Aandelen en concessies	946	0	946	-946	0	0	0	0
6046	Onroerende-zaakbelastingen woningen	37.231	4.412	32.820	-32.820	0	0	0	0
6047	Precario-/Hondenbelasting	1.490	296	1.194	-1.194	0	0	0	0
6048	Gemeentefondsuitkering	807.079	0	807.079	-807.079	0	0	0	0
6049	Stelposten	0	66.952	-66.952	-12.817	-79.769	31.128	110.897	0
6053	Onroerende zaakbelastingen niet woningen	76.214	1.042	75.172	-75.172	0	0	0	0
6054	Toeristenbelasting	3.914	0	3.914	-3.914	0	0	0	0
6060	SP Onvoorzien	0	159	-159	159	0	0	0	0
Totaal Algemene Middelen		927.349	66.037	861.313	-941.082	-79.769	31.128	110.897	0
Overhead									
50300	Algemeen	0	85	-85	85	0	0	0	0
50304	BCS Concernmanagement F&C (product)	0	597	-597	597	0	0	0	0
50316	BCS Concernmanagement Strategie (prod.)	0	1.373	-1.373	1.373	0	0	0	0

50318	BCS Bestuurs- en Concernonderst. (prod.)	0	2.732	-2.732	2.732	0	0	0	0
50320	BCS Staf (product)	0	1.980	-1.980	1.980	0	0	0	0
50322	BCS Concernposten	0	1.287	-1.287	1.287	0	0	0	0
50400	Staf	17	10.988	-10.971	10.971	0	0	0	0
50406	Human resource Mangement prod	2	-19	22	-22	0	0	0	0
50415	Projectmanagementbureau afd	431	1.106	-675	675	0	0	0	0
50417	Onderzoek prod	47	1.374	-1.327	1.327	0	0	0	0
505000	Domstad IT	5	823	-818	818	0	0	0	0
505001	CIO	0	3.762	-3.762	3.762	0	0	0	0
505002	Fin. Management & advies	0	340	-340	340	0	0	0	0
505003	PPMO	0	431	-431	431	0	0	0	0
505004	DIPM	0	559	-559	559	0	0	0	0
505005	IT Regie afd.	9	6.710	-6.701	6.701	0	0	0	0
505010	IT Delivery afd.	215	15.810	-15.595	15.595	0	0	0	0
50505	Concern Control	0	895	-895	895	0	0	0	0
506	Staf B&S	2.110	46.763	-44.654	44.654	0	0	0	0
507000	CM afd.	0	2.146	-2.146	2.146	0	0	0	0
507010	Financien afd.	0	5.501	-5.501	5.501	0	0	0	0
507020	JZ afd.	0	4.023	-4.023	4.023	0	0	0	0
507030	Aanbesteding afd.	0	101	-101	101	0	0	0	0
508000	MCN Management	0	610	-610	610	0	0	0	0
508010	MCN Corporate en Strategie	4	874	-870	870	0	0	0	0
508020	MCN Media en bestuur	0	1.246	-1.245	1.245	0	0	0	0
508030	MCN Advies 1	13	-199	211	-211	0	0	0	0
508040	MCN Advies 2	9	425	-416	416	0	0	0	0
508050	MCN Newsroom en Redactie	1	703	-703	703	0	0	0	0
510	VTH Staf (olv IRM-er)	0	4.301	-4.301	4.301	0	0	0	0
511	UVO Vastgoedrealisatie	0	1.645	-1.645	1.645	0	0	0	0
512	WI Unit Bedrijfsvoering	462	7.313	-6.851	6.732	-119	0	119	0
513	Burgerzaken	15	1.524	-1.509	1.509	0	0	0	0
515	VG GB Algemeen	57	3.489	-3.432	3.432	0	0	0	0
534	MO Staf (olv IRM)	0	4.010	-4.010	4.010	0	0	0	0
535	Veiligheid RIEC	0	1.063	-1.063	1.063	0	0	0	0

536	Wk Wijkbureau Binnenstad	0	1.923	-1.923	1.923	0	0	0	0
537	Cult Overhead	0	458	-458	458	0	0	0	0
538	Ruimte Overhead	0	7.304	-7.304	7.304	0	0	0	0
6034	Adviesdienst IB	0	-10.676	10.676	-10.676	0	0	0	0
805000	HKPL Algemeen IPM	21	282	-261	261	0	0	0	0
805001	CIO prod.	0	2.299	-2.299	2.299	0	0	0	0
805005	IT Regie prod.	0	282	-282	282	0	0	0	0
805010	IT Delivery prod.	699	16.584	-15.885	15.885	0	0	0	0
807000	CM prod.	7	420	-413	413	0	0	0	0
807010	Financien prod.	164	272	-108	108	0	0	0	0
807020	JZ prod.	25	-731	756	-756	0	0	0	0
807030	Aanbested. Prod.	0	824	-824	824	0	0	0	0
808080	MCN basis	2	408	-406	406	0	0	0	0
P502	Kostenplaatsen Stadswerken	0	13.905	-13.905	13.905	0	0	0	0
Totaal Overhead		4.316	169.929	-165.613	165.494	-119	0	119	0
Totaal		1.440.696	1.534.983	-94.286	0	-94.287	58.522	152.808	0

Lasten en baten, toevoegingen en onttrekkingen zijn opgenomen als positieve getallen.

In de saldokolommen betekent een positief getal (+) een voordeel en een negatief getal (-) een nadeel.

Tabel 6. Categorisering naar aard en oorzaak van de mutaties van de eerste begrotingswijziging 2021

Categorie	Nummers van de betreffende mutaties
<u>Aan elkaar gekoppelde baten en lasten.</u> Deze mutaties volgen bijvoorbeeld uit toekenningen van subsidies of bijdragen van derden (provincie, Europa), toe- of afname in de vraag naar kostendekkende producten en besluitvorming over kostendekkende tarieven. Omdat hiermee de omvang van de baten wijzigt, moeten deze door de raad worden vastgesteld. Over de mutaties in de baten kan geen afweging plaatsvinden, omdat deze één op één zijn gekoppeld aan uitgaven.	1, 6, 8
<u>Verbijzondering van mutaties/besluiten die eerder op hoofdlijnen zijn verwerkt.</u> Besluiten werken soms tot in diep detailniveau door in de begroting. Bij de besluitvorming wordt de financiële verwerking daarom vaak op hoofdlijnen gedaan, waarna deze in een volgende wijziging verder wordt verfijnd.	11
<u>Terugkerende handmatige boekingen begrotingstechnisch regelen.</u> Verdeling van kosten over de programma's en programmaonderdelen gaat soms handmatig op basis van nacalculatie. Als die verdeling jaar op jaar vrijwel gelijk is, is het efficiënter om die verdeling begrotingstechnisch te regelen.	3, 4, 5, 7, 9
<u>Wijzigingen kostentoerekening inzet personeel/materieel.</u> Heroverweging van inzet van personeel en/of materieel kan effect hebben op de kostentoerekening aan de programma's. Op dat moment moeten de kosten in de begroting weer aan het juiste programma(onderdeel) worden toegerekend.	
<u>Herstel van eerder onjuist verwerkte wijzigingen.</u> Dit is bijvoorbeeld aan de orde wanneer baten en/of lasten per abuis niet aan het juiste programma zijn toegekend.	2
<u>Aanpassing van kapitaallasten.</u> Wanneer investeringsprojecten gereed komen, worden deze geactiveerd en moeten de kapitaallasten worden verwerkt in de begroting. Besluitvorming hierover heeft plaatsgevonden bij de investeringsaanvraag of –staten of –bijvoorbeeld- in een investeringsprogramma als het Meerjarenperspectief Onderwijshuisvesting (MPOHV). De uitwerking vindt plaats in de technische begrotingswijziging. Daarnaast actualiseren we de rente- en afschrijvingscomponenten van de annuïteiten.	10

Autorisatie en monitoring investeringen



Maart 2021
Agnes Scholte



Gemeente Utrecht

Aanleiding

- Onduidelijkheid in besluitvorming raad op welk moment
- Onduidelijkheid in soort investeringen
- Toelichting op investering : wat is het ook al weer, doel, en financiële info (bijdragen derden, netto investering), voortgang
- Geheimhouding bij investeringen, hoe mee te gaan



Onderdelen waarin investeringen (uitgezonderd grex) voorkomen

- Diverse beleidsnota's en meerjarenprogramma's zoals: meerjarenplan ruimte (MPR), meerjarenplan Utrechts vastgoed (MPUV), nota kapitaalgoederen maatschappelijk vastgoed (NKG: vastgoed, sport en bereikbaarheid), nota kapitaalgoederen openbare ruimte, meerjarenperspectief onderwijshuisvesting
- P&C documenten:
 - Voorjaarsnota
 - Programmabegroting/paragraaf investeringen
 - 1^e en 2^e berap
 - Raadsvoorstellen (categorie B investeringen)
 - Jaarrekening



Overzicht besluiten m.b.t. investeringen (excl grex)

Wat besluit de raad per document ?

Document	Wat wel?	Wat niet?
Meerjarenprogramma's en beleidsnota's	Meerjarige programmering/prioritering van (investerings-)projecten (incl. doorkijk financiële gevolgen)	Vaststellen (autorisatie) kredieten voor individuele projecten
Voorjaarsnota	Besluitvorming financiële kaders tbv de begroting (exploitatie en investeringen)	Vaststellen (autorisatie) kredieten voor individuele projecten
Begroting	Vaststelling individuele kredieten vwb jaarschijf van de begrotingsjaar Investeringsstaat (nieuwe projecten)	Lopende projecten (worden wel ter informatie voor het totaalbeeld getoond)
Beraps	Bijstelling van reeds geautoriseerde kredieten Vaststellen kredieten lopende jaar	
Raadsvoorstel / -besluit	Krediet voor categorie B-investeringen	
Jaarrekening	Afsluiten kredieten	Bijstellingen op projecten en nieuwe projecten



Voorbeeld meerjarenprogramma: MPR

Besluitvorming over meerjarig programmering (niet over autorisatie, geen kredietvrijgave)
Jaarlijkse actualisatie financieel beeld binnen kaders RSU en mobiliteitsplan:

- Meerjarenprogramma Bereikbaarheid
- Actualisatie financiën investeringsimpuls RSU
- Financieel beeld gebiedsopgaven

In het Meerjarenperspectief Ruimte vindt de jaarlijkse **bijstelling** van de programmering in het ruimtelijk domein plaats. Met het MPR wordt de samenhang van de investeringen tussen de gebiedsopgaven (waaronder woningbouw) en investeringen bereikbaarheid, groen, duurzaamheid (oa energietransitie) in beeld gebracht / toegelicht.



MPR

- Jaarlijkse bijstelling kasritme lopende projecten
- Budgettair neutrale aanpassingen
- Herprogrammering beschikbare ruimte; autorisatie wijziging kredieten in berap (lopende jaar) en begroting (begrotingsjaar) en in de begroting worden deze bedragen in meerjarig perspectief opgenomen (nog niet geautoriseerd).



Programmabegroting jaar x

- Autoriseren investeringen jaarschijf jaar x: vervangingsinvesteringen en uitbreidingsinvesteringen categorie a
- Kennisnemen van doorkijk investeringen latere jaren
- Kennisnemen van reeds geautoriseerde bedragen per programma en per investering
- Investeringsgeclusterd per programma weergegeven (uitsplitsing per krediet in de investeringsstaat)
- Soorten investeringen:
 - Vervangingsinvesteringen
 - Uitbreidingsinvesteringen
 - Categorie a
 - Categorie b



Wat stellen wij voor te gaan wijzigen

- Apart paragraaf Investerings en aparte paragraaf Onderhoud Kapitaalgoederen
- Samenhang beleidsprogramma's, P&C producten en besluit raad per onderdeel toelichten: wat besluit u hiermee, hoe hang dat samen met beleidsprogramma, begroting, berap, jaarrekening
- Nadere toelichting op type investering: vervanging en uitbreiding (en daarbinnen A en B)
- Overzicht per programma per type investering geclusterd met doorklikmogelijkheid voor meer info per investering (doel van de investering, bedragen per jaar, bijdragen derden, voortgang uitvoering) of bijlage (niet digitaal exemplaar)
- Rekeninghouden met geheimhouding



Waar willen we vanavond advies over van de adviescommissie?

- Voorstel aparte paragraaf investeringen; akkoord?
- Voorstel opzet paragraaf investeringen:

Leeswijzer per document (wat besluit u nu, samenhang met andere besluitmomenten)

Welk (detail)niveau van de investeringen in investeringsparagraaf? En op welke manier voortgang bewaken (financieel, inhoudelijk)?



Afspraken hoe verder

- Procesvoorstel:
 - Voor de begroting 2022 komen we obv input vandaag met voorstel aan adviescommissie in t.a.v.
 - Lay-out en mate van detaillering van de tabellen
 - Aard van de toelichting



Voorstel ter bespreking

Aan	Leden van de adviescommissie Controle en Financiën	Datum	18 februari 2021
Onderwerp	Begroting leesbaarder	Van	G. Sundermann
Kopie		Doorkiesnummer	14030
		E-mail	gloria.sundermann@utrecht.nl
		Bijlagen	

Geachte leden van de adviescommissie Controle en Financiën,

De ambtelijke organisatie heeft de ambitie de raad en de burgers van de gemeente Utrecht goed en volledig te informeren over de uitvoering van beleid. De leesbaarheid van de stukken hierover (de documenten uit de planning en control cyclus) is in deze samenhang een belangrijk punt van aandacht. Uw raad heeft eerder aangegeven dat een verbetering hierin wenselijk is. Dit voorjaar zetten wij stappen om de toegankelijkheid van de gerapporteerde informatie te verbeteren. Het gaat hierbij om eenvoudig realiseerbare verbeteringen die zich richten op de programmabegroting 2022. Hieronder presenteren wij u ons plan van aanpak om dit te bereiken. We geven hierdoor vervolg aan [motie 19/102](#) en [toezegging 20/415](#).

Fase 1: Probleemstelling / inventarisatie

Uw raad heeft een aantal probleemstellingen benoemd:

- De begroting is heel omvangrijk en bevat tabellen die soms moeilijk leesbaar zijn
- De leesbaarheid en informatiewaarde nemen af naarmate de omvang toeneemt
- De raad hoeft niet alle informatie over de gemeente te ontvangen
- De begroting moet aansluiten bij de informatiebehoefte van stakeholders en belanghebbenden

Hier tegenover heeft uw raad een aantal wensen geformuleerd, die de raadsleden in staat stellen hun controlerende functie beter uit te oefenen. De raad ziet graag:

- Een begroting die korter is en tegelijkertijd meer (gericht) inzicht geeft
- Dat de financiële ontwikkelingen per programma inzichtelijker zijn
- Dat de begroting tegemoetkomt aan de behoeften van externe communicatie naar de stad

Bij het benoemen van probleemstellingen en wensen refereren we naar de bovengenoemde motie en toezegging. We vernemen graag of u zich hierin herkent en of u nog verdere punten wilt toevoegen.

Fase 2: Onderzoek

In aansluiting op de inventarisatie onderzoeken we hoe andere gemeenten hun begrotingen vorm hebben gegeven. Ook verkennen we voorbeelden buiten de gemeenten. Het is belangrijk hierbij een duidelijk idee te verkrijgen over wat leesbaar is en hoe je verschillende visies hierop tegemoet kunt komen. Tijdens de adviescommissie van 1 april vragen we de commissieleden om te reflecteren op de getoonde voorbeelden.

Fase 3: Verschillende proefversies

De resultaten uit het onderzoek leiden tot het uitwerken van verschillende versies van één programmatekst. Deze versies leggen we voor aan de betrokken adviseurs binnen de gemeentelijke organisatie, de wethouder Financiën en een selectie van betrokken raadsleden. Op die manier kunnen we testen welke versie het beste werkt en voldoet aan de eisen van uw raad en de stad.

Fase 4: Implementatie bij de programmabegroting 2022

De meest leesbare en begrijpelijke proefversie wordt leidend voor de vormgeving van de programmabegroting 2022. We zorgen ervoor dat de resultaten uit dit onderzoekstraject worden vertaald naar het hele boekwerk.

Datum: 18 februari 2021

Tot slot

Wij betrekken u bij iedere fase van deze aanpak zodat u de ontwikkelingen kunt volgen en op ieder moment uw wensen kunt aangeven. Het voorstel voor implementatie bij de programmabegroting 2022 leggen we vooraf aan u en aan de accountant voor. Graag vernemen we van u of wij de gehele adviescommissie bij dit proces moeten betrekken of een afvaardiging met enkele raadsleden.

Samengevat stellen wij voor:

- De mogelijkheden voor een beter leesbare begroting door middel van inventarisatie, onderzoek en proefversies in kaart te brengen
- De resultaten uit het onderzoek te implementeren voor de programmabegroting 2022
- De volgende planning voor de adviescommissie te hanteren:
 - 4 maart: Plan van aanpak presenteren / inventarisatie van de verbeterpunten
 - 1 april: Resultaten onderzoek (voorbeelden) presenteren
 - (27 mei) Tussenstand proefversies presenteren (commissie van 29 april wordt verplaatst)
 - 10 juni: Proefversies presenteren

Voorstel ter bespreking

Aan	Leden van de adviescommissie Controle en Financiën	Datum	17 februari 2021
Onderwerp	Begroten van de toekomst	Van	E. Westphal
Kopie		Doorkiesnummer	14030
		E-mail	Edwin.westphal@utrecht.nl
		Bijlagen	

Geachte leden van de adviescommissie Controle en Financiën,

De opgaven van de gemeente Utrecht veranderen snel en we merken dat dit andere eisen gaat stellen aan onze begrotingscyclus. We zien dat veel overheidsorganisaties en vele gemeenten met dit vraagstuk bezig zijn, maar dat er nog geen best practice voor bestaat. Met de start van een nieuwe raadsperiode is er een logisch moment om veranderingen in de begrotingscyclus door te voeren. Daarom willen we het jaar 2021 gebruiken om alle aanwezige kennis bij raad, college en organisatie op te halen over de ervaren knelpunten en ideeën die zorgen dat de P&C cyclus beter aansluit op de maatschappelijke dynamiek. Aan de hand van deze analyse zullen met adviezen komen voor veranderingen in de raadsperiode 2022–2026.

We willen graag starten met een brainstormsessie met raadsleden om knelpunten en wensen in beeld te brengen. Dit doen we graag vanuit het perspectief vanuit nu naar de toekomst kijken, maar ook vanuit het perspectief om vanuit de toekomst naar nu te kijken.

Inventariseren van bestaande knelpunten

Een aantal knelpunten is uiteraard al bekend en deze knelpunten hebben een relatie met de complexiteit van de opgaven. Bekende punten zijn bijvoorbeeld:

- Hoe maken we de begroting flexibeler om sneller in te kunnen springen bij nieuwe maatschappelijke initiatieven of knelpunten?
- Hoe kan de begrotingscyclus meer het opgavegericht werken ondersteunen?
- Hoe kunnen we het Utrechts sturingsmodel beter integreren in de begrotingscyclus?
- Hoe kunnen we op een goede wijze volgens van de voortgang is op de maatschappelijke opgaven en op welke wijze kunnen we indicatoren benutten?

Met de raadsleden verkennen we graag of er nog meer van dit soort type vraagstukken zijn.

Perspectief vanuit de toekomst

Daarnaast willen we proberen om los te komen van de begrotingscyclus die we nu kennen en ons gaan verbeelden hoe de begrotingscyclus er over tien jaar uit zou kunnen zien. Mogelijk is er geen sprake meer van een boekwerk, maar van een digitale toepassing. Of wordt de begroting niet één keer jaar vastgesteld, maar continu. Of hebben inwoners online en realtime inzicht in onze begroting en kijken ze actief op mee etc. We willen ook dit beeld met elkaar verkennen, zodat we ook beter zicht krijgen op de langere termijnontwikkeling van het begroten in de gemeente Utrecht inclusief de leidende principes die daarbij belangrijk zijn. Dan kunnen we onze korte termijn verbeteringen ook beter richten.

Komende periode gebruiken om te organiseren

In de ambtelijke organisatie gaan we dit plan nu verder uitwerken. We willen in ieder geval een aanpak ontwikkelen waarbij we ook de kennis van het college en de organisatie goed benutten. Mogelijk kan een panel van externe deskundigen ons scherp kan houden op dit thema.

Datum: 17 februari 2021

Opzet eerste bijeenkomst

Omdat het begroten en daarover verantwoorden primair voor en in de raad gebeurt, zouden we een eerste sessie ook graag met de raad doen. We denken nu aan een moment in het tweede kwartaal.

Graag horen wij van de adviescommissie of ze hier positief tegenover staan en met wie wij dit verder kunnen voorbereiden.

Jaarplan Adviescommissie Controle en Financiën 2021

(maart 2021)

Datum en tijdstip 2021	Onderwerpen
<i>Uitgangspunten</i>	– In beginsel 8 x 2 uur overleg, waar nodig in aanwezigheid van ambtelijke organisatie, rekenkamer en accountant. Update 2020/2021: door gewijzigd vergaderschema a.g.v. corona-maatregelen vergaderen we (tijdelijk) op donderdagavond van 18.00–19.30 (bij voorkeur op cie-avonden, maximaal 90 minuten). – De cursief gedrukte onderwerpen zijn aanvullende onderwerpen (naast de reguliere cyclus) – Onderwerpen voor de adviescommissie (kunnen) zijn: jaarstukken, voorjaarsnota, programmabegroting, financiële verordeningen en beleidsnota's, art. 213a-onderzoeken, alle overige onderwerpen waarvan de adviescommissie van oordeel is dat deze een (sterke) financiële component bevatten – Het Jaarplan wordt elke vergadering indien nodig geactualiseerd. Wijzigingen ten opzichte van de vorige versie zullen zichtbaar worden weergegeven
<i>Overige onderwerpen (veeglijst)</i>	– ~~Verbeterslag (leesbaarheid) JS, VJN en PGB, incl. pilots 'sturen op waarden' --> naar agenda 4-3-2021~~ – Uitkomsten onderzoek cederen kasstromen erfpachtcontracten, adviescie 20-1-2020 (voor VJN 2021) – Informeren s.v.z. vennootschapsbelasting (20 minuten) --> zomersessie 2021 – Digitale audit door Deloitte (30 minuten) --> zomersessie 2021 – Budgetrecht van de raad (voorstel volgt, bijvoorbeeld MPR) --> vanuit zomersessie 2020 en advies bij de PB 2021 --> lopend – Financiële spelregels (27-10-2020) – Afronden onderzoek WAAVA (incl aandacht circulair op activeren/afschrijven (LTA: Q2 2021) – Voortgang financiële paragraaf in RV (toezegging wethouder) – Advies adviescie bij de PB 2021 (opvolging) --> naar agenda 4-3-2021 – Financiële informatie in excel (17-9): tevens aandacht voor de trendanalyse (horizontale analyse) – Voortgang rechtmatigheidsverantwoording door college (reflectie bij de JS 2021) & aanpassen controleverordening (rechtmatigheid)
Do. 7 januari 18.00–19.30 NB doorgeschoven vanuit nov/dec 2020	Vergadering adviescommissie (90 min) – Opening, verslag en ingekomen stukken (tijd: 10 minuten) – Concept Boardletter van de accountant (tijd: 30 minuten) --> verschoven naar 28-1 – Concept Reactie van het college op de Boardletter (PM) --> verschoven naar 28-1 – RV Rechtmatigheid (grenswaarden) (Tijd: 20 minuten) – Vooruitblik volgende vergadering (tijd: 5 minuten) – Voortgang controle accountant (tijd: 10 minuten)

Datum en tijdstip 2021	Onderwerpen
	– Afsluiting (tijd: 5 minuten) – <i>3e Technische Begrotingswijziging (schriftelijk)</i>
Do. 28 januari 18.00–19.30	Vergadering adviescommissie (90 minuten) – Opening, verslag en ingekomen stukken (tijd: 10 minuten) – Voorstel Aanpak raadstoets Jaarstukken (tijd: 30 minuten) – Evaluatie PB (tijd: 15 minuten) – Vooruitblik volgende vergadering (tijd: 5 minuten) – Afsluiting (5 minuten)
Do. 4 maart 18.00–19.30	Vergadering adviescommissie (90 minuten) – Opening, verslag en ingekomen stukken (tijd: 10 minuten) – 1e Technische Begrotingswijziging (15 minuten) --> <i>denk aan tech vragen vooraf inventariseren</i> – Notitie aanpak toekomstige begroting – Notitie leesbaarheid investeringen (van veeglijst) – Notitie verbeteren leesbaarheid lopende begroting (van veeglijst) – Vooruitblik volgende vergadering (tijd: 5 minuten) – Afsluiting (5 minuten)
Do. 1 april 18.00–19.30	Vergadering adviescommissie (90 minuten) – Opening, verslag en ingekomen stukken (tijd: 10 minuten) – Voortgang accountantscontrole (30 minuten) – <i>Jaarverslag/jaarplan-Rekenkamer en Concernaudit (loopt van april tot en met maart)*</i> – <i>IT rapportage (15 minuten) --> denk aan geheimhouding --> verschuiven naar zomersessie?</i> – <i>Leesbaarheid van de begroting (20 minuten)</i> – <i>Invulling TB 8 juni JS/VJN (15 minuten)</i> – Vooruitblik volgende vergadering (tijd: 5 minuten) – Afsluiting (5 minuten) <i>*) normaal is medio maart het jaarplan en verslag van de rekenkamer beschikbaar (gecombineerd verslag) maar door bestuurswissel/verkiezingen komt jaarplan voor de zomer. Het plan van concernaudit komt op 10 juni op de agenda.</i>
Do. 29 april/27 mei 18.00–19.30	Vergadering adviescommissie (90 minuten) – Opening, verslag en ingekomen stukken (tijd: 10 minuten) – Jaarstukken (beschikbaar 29 april) --> cie op 29 juni – (concept) Accountantsrapport van bevindingen, incl. accountantsverklaring over de Jaarstukken – Concept Reactie van het college op het accountantsrapport – <i>Leesbaarheid van de begroting (15–20 minuten)</i> – Advies aan commissie M&S en S&R n.a.v. de jaarstukken en het accountantsrapport. – Update bevindingen Raadstoets – Vooruitblik volgende vergadering (tijd: 5 minuten) – Afsluiting (5 minuten)

Datum en tijdstip 2021	Onderwerpen
Do 10 juni 18.00–19.30	Vergadering adviescommissie (90 minuten) – Opening, verslag en ingekomen stukken (tijd: 10 minuten) – Voorjaarsnota (beschikbaar 20 mei) --> Cie op 22–24 juni – Berap incl. resultaatsbestemming en MPUV en MPR (25 minuten) – Advies aan commissie M&S en S&R n.a.v. Voorjaarsnota/Berap – <i>Begroting leesbaarder (15 minuten)</i> – Definitieve verslagen/ jaarplan concernaudit (10 minuten) – Definitieve bevindingen Raadstoets (15 minuten) – Vooruitblik volgende vergadering (tijd: 5 minuten) – Afsluiting (5 minuten)
<i>Zomersessie adviescommissie C&F</i> <i>Vrijdag 3 september</i> <i>van 10.00–16.00</i>	Nader in te vullen: – Jaarplan 2021–2022 van de rekenkamer (voor de zomer) – Update financiële positie door de accountant (jaarlijks) – Update vennootschapsbelasting (veeglijst) – Digitale audit deloitte (veeglijst) – IT ML?
Do. 23 september 18.00–19.30	Vergadering adviescommissie (90 minuten) – Opening, verslag en ingekomen stukken (tijd: 10 minuten) – 2e Technische Begrotingswijziging (tijd: 15 minuten) – Definitief PvA Aanpak accountantscontrole ('jaarplan') incl. concept-raadsvoorstel (t.b.v. commissie M&S) (tijd: 15 minuten) – Vooruitblik volgende vergadering (tijd: 5 minuten) – Afsluiting (tijd: 5 minuten)
Do. 7 oktober 18.00–19.30 (NB door raad 14–9, herfstreces en PB dichters op 23–9)	Vergadering adviescommissie (90 minuten) – Opening, verslag en ingekomen stukken (tijd: 10 minuten) – Programmabegroting + 2e Berap (tijd: 60 minuten) – Advies aan commissie M&S en S&R over Programmabegroting. – Vooruitblik volgende vergadering (tijd: 5 minuten) – Afsluiting (tijd: 5 minuten)
Do. 9 december 18.00–19.30	Vergadering adviescommissie (90 minuten) – Opening, verslag en ingekomen stukken (tijd: 10 minuten) – Concept Boardletter van de accountant – Concept Reactie van het college op de Boardletter – Voortgang controle – 3e Technische Begrotingswijziging – Onderwerpen/ aandachtspunten voor onderzoeken in jaarplannen auditteam, Rekenkamer, accountant en evt. adviescommissie. – Vooruitblik volgende vergadering (tijd: 5 minuten) – Afsluiting (tijd: 5 minuten)