

Herijking Gemeentefonds

Sinds de invoering van de Financiële-verhoudingswet (1997) is er veel veranderd voor gemeenten. Daarbij kan worden gedacht aan veranderingen in de aard en omvang van het takenpakket van gemeenten, schaalvergroting, positie van centrumgemeenten en regionale samenwerkingsverbanden. Opgaven hebben in toenemende mate een regionaal karakter, waarbij sprake is van verschillen tussen regio's (denk aan krimpregio's of regio's die juist sterk willen groeien).

Gegeven deze ontwikkelingen is het de vraag of de verdeling van het huidige gemeentefonds nog wel voldoende aansluit bij de kosten die gemeenten onder verschillende omstandigheden moeten maken.

Gemeenten hebben weliswaar dezelfde (wettelijke) taken, maar de omstandigheden waaronder zij die moeten uitvoeren lopen sterk uiteen. Bij de verdeling van de 30 miljard euro van het gemeentefonds over gemeenten dient zo goed mogelijk rekening te worden gehouden met deze uiteenlopende omstandigheden.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties laat onderzoeken hoe de verdeling van het gemeentefonds het beste kan worden herijkt. AEF maakt het nieuwe model voor het sociaal domein. Cebeon zal in samenwerking met Regioplan de overige clusters onder de loep nemen.

Dit onderzoek is aangekondigd in de Kamerbrief heroverweging financiële verhoudingen van 6 juli 2018.

In deze brochure beschrijven we de aanpak van Cebeon om tot een nieuw verdeelmodel te komen.

Uitgangspunten

Doel van het herijkingsonderzoek is om te komen tot **volledige** en **integrale** herijking van de verdeling van het gemeentefonds conform de uitgangspunten zoals verwoord in de Kamerbief heroverweging financiële verhoudingen (6 juli 2018).

Financiële-verhoudingswet

De verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds moet op *objectieve wijze* rekening houden met *verschillen in kosten en draagkracht* tussen gemeenten. De criteria (rechtvaardig en flexibel) waaraan een objectief verdeelmodel moet voldoen staan uitgewerkt in de memorie van toelichting: kostengeoriënteerd, globaal, flexibel, geen negatieve prikkels en stabiel. Het is van belang nog eens kritisch naar deze uitgangspunten te kijken en op basis daarvan een nieuw kader op te stellen waarin niet zo zeer de uitgangspunten van de wet zelf maar wel de onderlinge weging ter discussie wordt gesteld.

Transparante en navolgbare methode

Zowel het proces als het resultaat moet transparant zijn. Pas dan leidt het herijkingsonderzoek tot een uitlegbaar en gedragen verdeelmodel. Daarnaast moet het onderzoek zelf reproduceerbaar zijn. Alle onderzoeksgegevens, aannames en afwegingen zullen transparant in de eindrapportage en onderzoeksverantwoording worden opgenomen en bestuurlijk worden afgestemd. Gedurende het onderzoek halen we input op vanuit het veld en communiceren we regelmatig met betrokkenen over wat we doen. Onderaan dit document zijn onze contactgegevens te vinden voor degenen die graag input willen leveren.

Toekomstbestendigheid

De taken en verantwoordelijkheden van gemeenten zijn constant in ontwikkeling. Gemeenten zijn nog druk bezig met de transformatie in het sociaal domein. In het fysieke domein staat de nieuwe Omgevingswet voor

de deur die grote consequenties heeft. Het nieuwe model moet dus voldoende toekomstbestendig zijn en ontwikkelingen faciliteren, met respect voor gemeentelijke beleidsvrijheid.

Specifieke aandachtspunten voor de verdeling van middelen

Bij de nieuwe verdeling voor de algemene middelen voor het gemeentefonds (exclusief sociaal domein) zijn de volgende specifieke aandachtspunten meegegeven:

- **vereenvoudiging**: we besteden aandacht aan een minder complexe verdeling. Dit doen we door voorstellen te maken voor eenvoudige clusterindeling en door het aantal verdeelmaatstaven te beperken;
- **regionalisering**: we onderzoeken of de kosten van gemeenten regionale componenten bevatten en zo ja, hoe hiermee in de verdeling rekening kan worden gehouden;
- **centrumfunctie**: we ontwikkelen een nieuwe centrummaatstaf die mogelijk de maatstaf klantenpotentieel kan vervangen. Deze nieuwe maatstaf staat los van een mogelijke centrumfunctie van gemeenten in het sociaal domein.
- **investeringsgerelateerde uitgaven**: we onderzoeken hoe gemeentelijke uitgaven/opgaven met een investeringskarakter goed in het verdeelmodel kunnen worden ondergebracht. Daarbij dient o.a. te worden verkend welke relatie dergelijke uitgaven hebben met reserves, eigen middelen en specifieke middelen (ISV) die sommige gemeenten tot 2014 ontvingen;
- **algemene eigen inkomsten**: we gaan uitgebreid in op de wijze waarop, en de mate waarin, rekening moet worden gehouden met de mogelijkheden van gemeenten om eigen inkomsten (uit OZB en overige eigen middelen) te genereren;
- **regionale verschillen**: we kijken verder naar mogelijke kostenverschillen die samenhangen met de economische, demografische en sociale context van gemeenten, zoals effecten van groei en krimp.

Het onderzoek in vogelvlucht

Beoordelingskader

Om te zorgen voor transparante afwegingen over de verdeling, stellen we aan het begin van het onderzoek samen met de stuurgroep een beoordelingskader vast. Hierin staat beschreven op basis van welke criteria de stuurgroep kan beoordelen of het nieuwe verdeelmodel voldoet. Daarbij wordt ook gekeken naar de uitlegbaarheid van het model en hoe het helpt om bekende knelpunten op te lossen.

Taken van gemeenten

Naarmate in wet- en regelgeving meer vast ligt op welke wijze gemeenten hun taak moeten uitvoeren (bijvoorbeeld wettelijke normen, eisen besluitvorming, uitvoering) is er minder beleidsvrijheid. We beschrijven wat de taken zijn en hoeveel beleidsvrijheid gemeenten hebben in de uitvoering ervan. Een samenhangende set taken noemen we een cluster. Per cluster van taken maken we een apart verdeelmodel. Zo zorgen we ervoor dat taken die met elkaar te maken hebben in samenhang worden onderzocht.

Maatstaven

Het uiteindelijke verdeelmodel bestaat uit verschillende maatstaven die een plausibele relatie met de structurele (noodzakelijke) kosten van gemeenten hebben. De combinatie van de maatstaven en het gewicht ('prijs') bepaalt hoe het geld uit het gemeentefonds wordt verdeeld. Op dit moment worden de middelen over gemeenten verdeeld via een groot aantal verdeelmaatstaven. In de eerste fase onderzoeken of alle benodigde maatstaven zijn opgenomen. Daarna onderzoeken we of dit aantal logisch kan worden ingeperkt. We toetsen uiteindelijk samen met de stuurgroep of de maatstaven voldoen aan geldende criteria.

Verzamelen en opschonen data

Het uiteindelijke verdeelmodel moet zijn gebaseerd op de (structurele) lasten van gemeenten. Dat betekent dat we gegevens nodig hebben over de lasten en baten van gemeenten. We verzamelen deze data via het CBS en direct bij gemeenten (gedetailleerde informatie op basis van de financiële administraties en achtergrondgegevens). We schonen de gegevens op voor zover mogelijk voor registratieverschillen en beleidskeuzes die niet in het verdeelmodel moeten worden opgenomen. Ook onderzoeken we hoe we bepaalde algemene posten (zoals overhead) het beste kunnen toerekenen aan alle clusters (inclusief de clusters in het sociaal domein) en staan we expliciet stil bij wijze waarop eigen inkomsten dienen te worden meegewogen.

mijlpalen en richtinggevende gesprekken

- ✓ begin april 2019: bespreken beoordelingskader voor de verdeling
- ✓ begin juni 2019: vaststellen beoordelingskader voor de verdeling
- ✓ december 2019/januari 2020: beoordelen verdeling aan de hand van het beoordelingskader

- ✓ begin mei 2019: vaststellen beoordelingskader clusterindeling
- ✓ begin juni 2019: bespreken clusterindeling en takenanalyse
- ✓ begin juli 2019: vaststellen clusterindeling

- ✓ begin mei 2019: vaststellen afwegingskader voor maatstaven
- ✓ begin juli 2019: vaststellen maatstaven set
- ✓ midden november 2019: toets maatstaven aan afwegingskader en definitieve vaststelling

We uniformeren gegevens van gemeenten en doen dit in vijf stappen:

1. we verzamelen lv3-data bij het CBS (informatievoorziening voor derden);
2. we trekken een (gestratificeerde) steekproef van 100 gemeenten voor nader onderzoek;
3. bij deze 100 gemeenten vragen we nadere gegevens op
4. van deze gemeenten krijgen we nadere financiële informatie die door ons worden verwerkt;
5. de uitkomsten van de uitvraag gebruiken we om de lv3 data te uniformeren.

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

Verdeelmodel opstellen en modelvalidatie

Om het model op te stellen, maken we gebruik van een regressieanalyse. Dit is een statistische techniek om het verband tussen verschillende factoren te bepalen. In dit geval gebruiken we het om te onderzoeken met welke verdeelmaatstaven de kostenpatronen van gemeenten het best kunnen worden benaderd.

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

- Is het plausibel dat een bepaalde maatstaf gerelateerd is aan een deel van de structurele kosten?
- Stel dat we bepaalde gemeenten of bepaalde maatstaven weglaten uit het model, veranderen de uitkomsten dan of zijn ze vergelijkbaar?
- Werkt het model in andere jaren even goed?

Opstellen verdeelformules

De fondsbeheerders (BZK en Financiën) beslissen, met advies van de stuurgroep, over de uiteindelijke verdeling. Wij werken verschillende opties uit. Hoe ziet een meer verfijnd model eruit, met relatief veel maatstaven? Wat als we een aantal maatstaven weghalen, zodat het eenvoudiger maar ook grover wordt?

De opties leggen we voor. Op die manier kan een transparante bestuurlijke afweging plaatsvinden. We onderzoeken voor de verschillende varianten het verschil tussen het huidige budget van gemeenten en het budget volgens de nieuwe verdeling. Sommige gemeenten zullen meer geld krijgen uit het nieuwe model, andere minder. Dit noemen we herverdeeffecten. Als die effecten groot zijn, onderzoeken we wat daar de oorzaak van is. Grote herverdeeffecten zijn ook van belang voor het ingroeipad voor de nieuwe verdeling: over hoeveel jaren wordt het ingevoerd?

- ✓ begin mei 2019: uitvraag uitsturen naar gemeenten
- ✓ begin juni 2019: aanlevering data door gemeenten
- ✓ eerste helft september 2019: vaststellen basis dataset

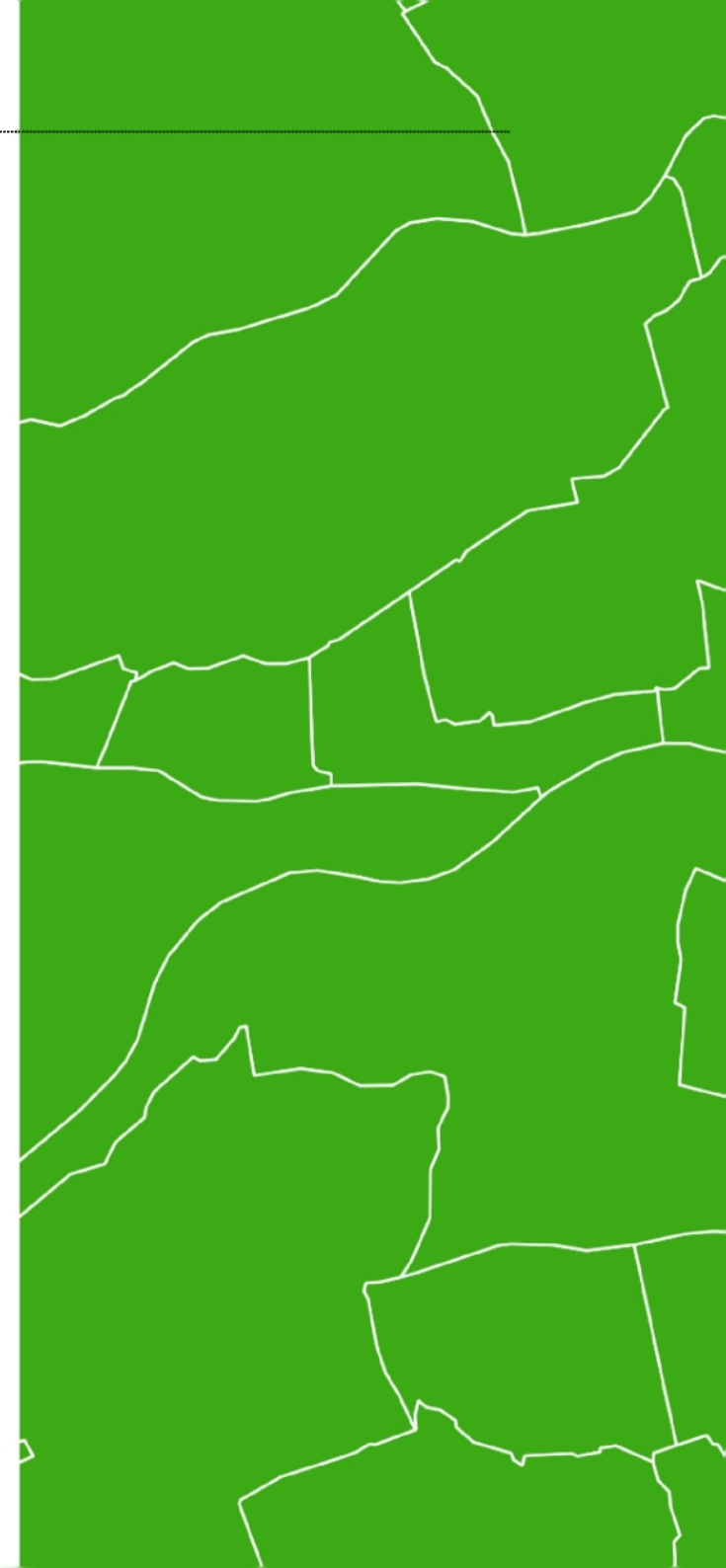
- ✓ eerste helft oktober 2019: bespreken van tussenresultaten (concept ijkpunten)
- ✓ december 2019/januari 2020: beoordelen van de verdeling aan het beoordelingskader

- ✓ half november 2019: bespreken varianten van het verdeelmodel
- ✓ eind december 2019: besluit over de voorkeursvariant van de verdeling

Planning met oog op publicatie in meicirculaire 2020

Hieronder vindt u een samenvatting van de belangrijkste mijlpalen.

2019	
april	✓ bespreken beoordelingskader voor de verdeling
mei	✓ uitvraag uitsturen naar gemeenten
	✓ vaststellen beoordelingskader clusterindeling
	✓ vaststellen afwegingskader voor de maatstaven
juni	✓ aanlevering data door gemeenten
	✓ bespreken clusterindeling en taakanalyse
	✓ bespreken maatstaven set
	✓ vaststellen beoordelingskader voor de verdeling
juli	✓ vaststellen clusterindeling
	✓ vaststellen maatstaven set
augustus	✓ opschonen gegevens
september	✓ vaststellen basis dataset
oktober	✓ bespreken tussenresultaten (concept ijkpunten)
november	✓ bespreken varianten van het verdeelmodel
	✓ toets maatstaven aan afwegingskader en definitieve vaststelling
december	✓ besluit over voorkeursvariant van de verdeling
	✓ beoordeling van de verdelingsystematiek aan het beoordelingskader
2020	
januari-mei	✓ eindrapportage opstellen
	✓ verwerken uitkomsten in meicirculaire 2020



Hoe kunt U bijdragen?

Voor het onderzoek halen wij veel input op bij onder andere gemeenten, ministeries en regio's (bijvoorbeeld Veiligheidsregio's en Omgevingsdiensten).

U kunt dus op verschillende manieren bijdragen aan het onderzoek.

Betrouwbare gegevens

Het verdeelmodel volgt de kosten van gemeenten. Daarom doen we een onderzoek naar de financiën van ongeveer 100 gemeenten.

Wilt u een van deze 100 gemeenten zijn? Geef het dan uiterlijk eind april aan ons door, dan kijken we of we uw gemeente kunnen opnemen in de steekproef.

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

Werksessies voor inzicht in oorzaken

Op basis van de gegevens die in de uitvraag naar voren komen, zullen wij met sommige gemeenten werksessies organiseren.

Dat geldt vooral voor gemeenten waarvan de data afwijken van andere gemeenten. Wilt u hieraan deelnemen, laat het ons dan weten. Dan kijken wij of dit mogelijk is.

Suggesties voor maatstaven

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

Bijeenkomsten

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

Begeleidingscommissie

Het onderzoek wordt begeleid door een begeleidingscommissie, waarin de VNG en enkele gemeenten zitting nemen.

Daarnaast organiseert de VNG klankbordbijeenkomsten om kennis en ervaringen uit het veld op te halen. De stuurgroep van perceel I die eens in de 6-8 weken bijeenkomt geeft richting aan het onderzoek.

Nieuwsbrief

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



Heeft u suggesties voor een van de hiervoor genoemde, of andere onderwerpen? Neem dan contact met ons op via:

e-mail: gf@cebeon.nl

telefoon: 020-627 45 51



gf@cebeon.nl

020-627 45 51

Bezoekadres:

Jollemanhof 18

1019 GW Amsterdam