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

Datum
25 april 2019
Ons kenmerk
TFI/U201900322/
Lbr. 19/020
Telefoon
070-3738393
Bijlage(n)
2

Onderwerp
Herziening Gemeentefonds

Samenvatting

In juni 2018 heeft de minister van Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer gemeld te werken aan een herziening van het totale gemeentefonds per 2021. Met deze herziening van het gemeentefonds wordt onder meer beoogd om de vastgestelde knelpunten in de verdeling van de middelen voor het sociaal domein op te lossen.

De afgelopen maanden hebben diverse voorbereidende onderzoeken plaatsgevonden en eind maart zijn de daadwerkelijke verdeelonderzoeken van start gegaan. Daarmee is een volgende fase in de herziening ingegaan. Via deze brief informeren wij u over de stand van zaken van deze onderzoeken, de planning voor de komende maanden en de manier waarop u als gemeente betrokken kunt blijven bij de herziening.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435 | 2500 GK Den Haag
070 - 373 83 93 | info@vng.nl

Aan de leden

Datum
25 april 2019
Ons kenmerk
TFI/U201900322/
Lbr. 19/020
Telefoon
070-3738393
Bijlage(n)
2

Onderwerp
Herziening Gemeentefonds

Geacht college en gemeenteraad,

In juni 2018 heeft de minister van Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer gemeld te werken aan een herziening van het totale gemeentefonds per 2021. Met deze herziening van het gemeentefonds wordt onder meer beoogd om de vastgestelde knelpunten in de verdeling van de middelen voor het sociaal domein op te lossen.

De afgelopen maanden hebben diverse voorbereidende onderzoeken plaatsgevonden en eind maart zijn de daadwerkelijke verdeelonderzoeken van start gegaan. Daarmee is een volgende fase in de herziening ingegaan. Via deze brief informeren wij u over de stand van zaken van deze onderzoeken, de planning voor de komende maanden en de manier waarop u als gemeente betrokken kunt blijven bij de herziening.

Eén verdeelonderzoek langs twee sporen
Het doel van de herziening van het gemeentefonds is te komen tot een volledige en integrale herijking van het gemeentefonds. Alle uitgavenclusters worden bij de herziening betrokken, evenals de manier waarop de inkomsten van gemeenten verevend worden. Het ministerie van BZK heeft gekozen voor een verdeelonderzoek langs twee sporen (“percelen”). Een voor het sociaal domein (de evaluatie verdeelmodellen sociaal domein, EVSD) en een voor het “klassiek gemeentefonds” (de overige delen van het gemeentefonds). De omvang van deze onderzoeken maakt nauwe samenwerking tussen de onderzoekers die de verdeelonderzoeken uitvoeren noodzakelijk.

Aanleiding voor de verdeelonderzoeken
Sinds het begin van de decentralisatie werd al verondersteld dat de verdeelmodellen binnen het sociaal domein moesten worden herzien. De huidige verdeelmodellen zijn immers gebaseerd op een situatie van voor de decentralisatie. Deze modellen bevatten diverse, inmiddels vastgestelde,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435 | 2500 GK Den Haag
070 - 373 83 93 | info@vng.nl

scheefheden. In maart 2019 is de herijking van de verdeelmodellen sociaal domein gegund aan onderzoeksbureau AEF.

Veranderingen in het takenpakket en de context waarin gemeenten werken geven aanleiding om ook de rest van het gemeentefonds opnieuw te bezien. Dit gebeurt binnen de uitgangspunten van de Financiële Verhoudingswet. De herijking van de rest van het gemeentefonds is in maart 2019 gegund aan onderzoeksbureau Cebeon.

AEF en Cebeon hebben een publieksversie van het plan van aanpak opgesteld. Deze zijn als bijlagen bij deze ledenbrief gevoegd.

Verdeelonderzoek aan de hand van regressieanalyse
Om nieuwe verdeelmodellen op te stellen wordt niet langer gewerkt met de sinds 1997 gebruikte verschillenanalyse. In januari hebben de VNG en de Raad voor het Openbaar Bestuur[1] geadviseerd om voor het sociaal domein regressieanalyse op gemeentelijke uitgaven te hanteren. Deze methode heeft als voordeel dat gegevens van alle gemeenten gebruikt kunnen worden. Omdat het niet wenselijk werd gevonden om binnen het gemeentefonds verschillende onderzoeksmethoden te hanteren, heeft het ministerie van BZK besloten om ook voor de rest van het gemeentefonds regressieanalyse op gemeentelijke uitgaven te gaan gebruiken. Voor beide verdeelonderzoeken wordt regressieanalyse op gemeentelijke uitgaven gebruikt.

Een regressieanalyse is een statistische methode om een verband te leggen tussen twee of meer variabelen. Met deze methode kan een statistisch programma in beeld brengen of er een verband is tussen een onafhankelijke variabele (zoals de uitgaven van gemeenten) en een of meer afhankelijke variabelen (zoals gemeentelijke maatstaven, objectieve kenmerken of verklarende factoren). Als er een sterk verband is kan dat reden zijn om de gekozen afhankelijke variabele op te nemen in een nieuw verdeelmodel.

Planning: Voor de zomer eerste bestuurlijke keuzes
Het is de bedoeling om de nieuwe verdeelmodellen in 2021 in te voeren. Dat betekent dat de uitkomsten van het verdeelonderzoek in de meicirculaire van 2020 worden gepubliceerd. Om tijd te hebben voor politieke afweging, dienen de onderzoeken van Cebeon en AEF eind 2019 te zijn afgerond. Voordat de onderzoekers aan de bouw van de verdeelmodellen beginnen, dienen de komende maanden een aantal bestuurlijke afwegingen gemaakt te worden. Verdelen is immers niet alleen techniek, maar zeker ook politiek.

Bestuurlijke keuzes voor en na de zomer
De onderzoeksbureaus is gevraagd om met een voorstel voor de beantwoording van deze keuzes te komen. Op verzoek van de VNG worden deze keuzes al rond de zomer geagendeerd, zodat de onderzoekers daarop voort kunnen bouwen in hun verdere onderzoek. In het Bestuurlijk Overleg Financiële verhoudingen (BOFv) van 2 april 2019 zijn de volgende vraagstukken benoemd:

1. De nieuwe clusterindeling van het gemeentefonds
2. De mate en de manier waarop in de verdeling rekening wordt gehouden met de eigen inkomsten van gemeenten. Dit zijn de capaciteit om OZB te heffen, en de overige eigen

[1] Zie ook: https://vng.nl/onderwerpenindex/gemeentefinancien/herziening-financiele-verhouding/nieuws/beginnen-met-regressieanalyse-op-gemeentelijke-uitgaven

inkomsten (OEM). Hieronder vallen de overige belastingen zoals toeristenbelasting en eigen middelen zoals winst grondexploitatie, dividend en erfpacht.
3. De manier waarop de overhead van gemeenten wordt betrokken bij de verdeling.
4. Regionalisering: de wijze waarop de verdeling van het gemeentefonds omgaat met kostenverschillen die ontstaan omdat gemeenten een steeds groter deel van de taken in regionaal verband uitvoeren.
5. De omvang van de clusters
6. Het kader om te kunnen beoordelen of de nieuwe verdeling een verbetering is (beoordelingskader)
7. Hoewel de daadwerkelijke beoordeling van de herverdeeleffecten pas plaats kan vinden als het verdeelonderzoek is afgerond, kunnen al eerder wel diverse vragen in relatie tot het ingroeipad worden beantwoord
8. De manier waarop wordt omgegaan met gemeenten die niet goed in het verdeelmodel passen, de zogenoemde 'outliers'
9. De tegenstrijdige uitgangspunten uit het advies 'onderzoeksmethode verdeelmodellen sociaal domein gemeentefonds' van de Raad voor het Openbaar Bestuur.

Deze keuzes worden in september in twee bestuurlijk overleggen met het Rijk besproken. Vraagstukken 1 t/m 3 worden voor de zomer geagendeerd, en vraagstukken 6 t/m 9 direct na de zomer. Afhankelijk van de gegevens die beschikbaar zijn, worden de vraagstukken 4 en 5 voor of na de zomer besproken.

Het ministerie van BZK heeft daarnaast een aantal specifieke aandachtspunten benoemd in het verdeelonderzoek. Een deel daarvan valt samen met de hierboven genoemde vraagstukken, maar er zijn andere thema's waarop ook een standpunt ingenomen moet worden. Het gaat dan om: vereenvoudiging, de centrumfunctiemaatstaf, investeringsgerelateerde uitgaven, de wijze waarop de middelen voor beschermd wonen, maatschappelijke opvang en vrouwenopvang worden meegenomen in de verdeling, de wijze waarop de verdeling wordt aangepast aan het woonplaatsbeginsel jeugd, de kosten van wijkteams en de manier waarop rekening wordt gehouden met de verschillende stand van de transformatie in het sociaal domein.

Hoe kunt u betrokken blijven?
De VNG blijft op verschillende manieren in gesprek met gemeenten. Dat gebeurt bestuurlijk via de formele lijn van de VNG-commissies en het expertiseteam en ambtelijk via de daarvoor in het leven geroepen VNG-klankbordgroepen. Ook zullen er komende zomer een aantal bijeenkomsten rondom dit onderwerp worden georganiseerd. Gemeenten kunnen ambtelijk en bestuurlijk dus op verschillende momenten en manieren input geven gedurende de herziening van de financiële verhouding.

Bijeenkomsten voor bestuurders
Vlak na de zomer zal de VNG enkele bijeenkomsten gaan organiseren om gemeentebestuurders te informeren over de herziening. Tijdens deze bijeenkomsten is nadrukkelijk ook gelegenheid om mee te praten over de bestuurlijke keuzes die rond die tijd gemaakt moeten worden. Zodra bekend is waar en wanneer deze plaats zullen vinden, zal deze informatie op de VNG-site worden gepubliceerd.

Regiobijeenkomsten voor ambtenaren
Momenteel vindt er een serie regiobijeenkomsten plaats. Tijdens deze bijeenkomsten wil de VNG in gesprek gaan met ambtenaren financiën en ambtenaren sociaal domein om hun te informeren over de plannen over de herziening financiële verhouding. Kijk op de agenda op de VNG-site om te zien wanneer er bij u in de regio een bijeenkomst plaatsvindt.

Klankbordgroepen
De VNG heeft twee klankbordgroepen ingesteld voor ambtenaren die gedurende het hele traject actief mee willen denken, een voor het klassiek gemeentefonds en een voor de EVSD. Beide klankbordgroepen zijn van start gegaan en vergaderen elke vier à zes weken. Als uw gemeente ook vertegenwoordigd wil zijn in een van deze klankbordgroepen kunt u daarvoor contact opnemen via verdelen@vng.nl.

Contact met de onderzoekers
Als u in contact wilt komen met de onderzoekers kan dat via gemeentefonds@aef.nl (AEF) of via gf@cebeon.nl (Cebeon). Gemeenten die aan het onderzoek willen meewerken of die suggesties hebben voor maatstaven zijn uitgenodigd dit te laten weten aan de onderzoeksbureaus. Cebeon en AEF zullen eens in de twee maanden een nieuwsbrief sturen met updates over de voortgang van de herziening van de verdeelmodellen sociaal domein. Via bovengenoemde e-mailadressen kunt u zich daarvoor aanmelden.

Meer informatie
Op de website https://vng.nl/herziening-financiele-verhouding kunt u allerlei informatie vinden over de herziening van het gemeentefonds. Voor alle overige vragen over de herziening van het gemeentefonds kunt u contact opnemen met de VNG via verdelen@vng.nl of via het algemene telefoonnummer van de VNG, 070- 373 8393.

Met vriendelijke groet,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

J. Kriens
Algemeen directeur