



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

Datum
3 oktober 2019
Kenmerk
TFI/U201900742
Lbr. 19/077
Telefoon
070 373 83 93
Bijlage(n)
-

Onderwerp
Stand van zaken herziening gemeentefonds

Samenvatting

Er komt een herziening van het totale gemeentefonds per 2021. De onderzoeken die moeten leiden tot een nieuwe verdeling van het gemeentefonds zijn in maart 2019 gestart. Het doel van de herziening is om te komen tot een volledige en integrale herijking van het gemeentefonds. Met deze herziening wordt onder meer beoogd om de vastgestelde knelpunten in de verdeling van de middelen voor het sociaal domein op te lossen.

Met deze ledenbrief willen wij u informeren over de stand van zaken van de herijkingsonderzoeken, de afspraken die op 10 september in het Bestuurlijk Overleg Herziening Financiële Verhouding zijn gemaakt, de besluiten die nog genomen moeten worden, de planning voor de komende maanden, en de manieren waarop uw gemeente bestuurlijk en ambtelijk betrokken kan blijven bij de herziening.

Aan de leden**Datum**

3 oktober 2019

Kenmerk

TFI/U201900742

Lbr. 19/077

Telefoonnummer

070 373 83 93

Bijlage(n)

-

Onderwerp

Stand van zaken herziening gemeentefonds

Geacht college en gemeenteraad,

In april hebben wij u via [een ledenbrief](#) geïnformeerd over de herziening van de verdeling van het gemeentefonds. Eind maart 2019 zijn de onderzoeken gestart die moeten leiden tot een nieuwe verdeling van het gemeentefonds per 2021. Het doel van de herziening is om te komen tot een volledige en integrale herijking van het gemeentefonds.

De afgelopen maanden zijn er grote stappen gezet in de onderzoeken naar een nieuwe verdeling voor het gemeentefonds. Allereerst hebben de onderzoeksbureaus die de verdeelonderzoeken uitvoeren gegevens verzameld en de aangeleverde informatie toepasbaar gemaakt voor het onderzoek. Het deelonderzoek voor het sociaal domein wordt uitgevoerd door onderzoeksbureau AEF en het deelonderzoek voor het gemeentefonds klassiek ("de rest van het gemeentefonds") wordt uitgevoerd door onderzoeksbureau Cebeon. Door gemeenten wordt vanuit diverse ambtelijke en bestuurlijke gremia meegedacht over deze onderzoeken¹.

Op 10 september 2019 heeft een eerste Bestuurlijk Overleg Herziening Financiële Verhouding plaatsgevonden, waarin Rijk en VNG afspraken hebben gemaakt die richtinggevend zijn voor het vervolg van het onderzoek. In het vervolg van de brief leest u wat de stand van zaken van de verdeelonderzoeken is, welke bestuurlijke keuzes gemaakt zijn, wat er de komende maanden staat te gebeuren en hoe uw gemeente betrokken kan blijven bij de herziening.

¹De governance van het VNG-programma Herziening Financiële Verhouding is te vinden op de [website van de VNG](#). De samenstelling van de stuurgroepen en begeleidingscommissies die door BZK zijn ingesteld is te vinden op de [website van de Rijksoverheid](#).

1. Macrobudget en de verdeling ervan

Het macrobudget geldt binnen de verdeelonderzoeken als een gegeven; met deze herziening wordt onder meer beoogd om de vastgestelde knelpunten in de verdeling van de middelen voor het sociaal domein op te lossen. De VNG maakt zich sterk voor een goed kostengeoriënteerde verdeling van het beschikbare budget over gemeenten. Wij delen de opvatting van het Rijk dat de discussie over de tekorten van gemeenten niet gevoerd dient te worden in het kader van de herziening van de verdeelmodellen van het gemeentefonds maar blijven er op alert dat het Rijk de betere verdeling van de middelen voor het sociaal domein niet aangrijpt om de macrodiscussie te beëindigen. Dat neemt niet weg dat wij evengoed het Rijk oproepen om er zorg voor te dragen dat de totale middelen die gemeenten van het Rijk ontvangen voldoende zijn voor de kosten die gemeenten moeten maken². Dat betekent dat er een oplossing dient te komen voor de grote tekorten waar gemeenten mee te kampen hebben als gevolg van de opeenstapeling van de financiële consequenties van onder meer de onderuitputting bij het Rijk, de toename van de jeugdzorg en het abonnementstarief Wmo.

2. Voortgang van de herziening gemeentefonds

Hieronder wordt toegelicht waarover bestuurlijke keuzes zijn gemaakt en welke stappen de afgelopen tijd zijn gezet in de verdeelonderzoeken.

Nieuwe clusterindeling is vastgesteld

De fondsbeheerders en de VNG hebben het advies van de stuurgroepen over een nieuwe clusterindeling in het gemeentefonds overgenomen. Een nieuwe clusterindeling werd nodig geacht om de verdeling van het gemeentefonds te vereenvoudigen en omdat de clusterindeling in het sociaal domein op onderdelen onvoldoende aansloot bij de ingezette transformatie. De clusterindeling van het gemeentefonds zal vanaf 2021 als volgt zijn:

Fysiek domein	Sociaal domein	Inkomsten
Bestuur en ondersteuning	Sociale basisvoorzieningen	Inkomsten (OZB en OEM)
Veiligheid	Individuele voorzieningen Jeugd	
Infrastructuur, ruimte en milieu	Individuele voorzieningen Wmo	
Onderwijs	Participatie	
Sport, cultuur en recreatie		

Clusters zijn afgebakende beleidsterreinen waar het gemeentefonds in opgedeeld is. De clusters zijn een technisch hulpmiddel om de uitkomsten van de verdeling te kunnen begrijpen, te monitoren, en er voor te zorgen dat de verdeling aansluit bij de dynamiek van de kosten die gemeenten maken.

Gegevens over de kostenstructuur zijn verzameld

In afstemming met de stuurgroepen en begeleidingscommissies is er een representatieve en aselechte steekproef getrokken om gemeenten te selecteren voor het onderzoek. Het wordt zeer gewaardeerd dat de geselecteerde gemeenten in hoge mate hebben gereageerd op het verzoek om gegevens aan te leveren voor deze onderzoeken. 93 gemeenten hebben deelgenomen aan de onderzoeken. Mede door deze inspanningen is er een representatieve steekproef van gemeenten samengesteld waarin alle soorten van groepen gemeenten in voldoende mate zijn vertegenwoordigd.

² Zie onder andere de [reactie van de VNG op de Rijksbegroting 2020](#).

Vervolgens hebben de onderzoeksbureaus de aangeleverde gegevens vergelijkbaar gemaakt. Dat was noodzakelijk omdat gemeenten bepaalde uitgaven op verschillende lv3-posten boeken en omdat de dataset geschoond moest worden van kosten voor taken die via andere uitkeringen dan de algemene uitkering gefinancierd worden. De onderzoeksbureaus hebben de keuzes die daarbij gemaakt zijn besproken in de stuurgroepen en begeleidingscommissies van het onderzoek, teruggelegd bij de steekproefgemeenten en zij zullen deze keuzes ook beschrijven in de eindrapportage van de onderzoeken. Het trekken van de steekproef en het vergelijkbaar maken van gegevens dienen beschouwd te worden als noodzakelijke, technische stappen in het onderzoek.

Potentiële maatstaven zijn uitgezocht

De uiteindelijke verdeling zal worden opgebouwd uit maatstaven die met een bepaald gewicht in de verdeling worden opgenomen. Om tot een selectie van de maatstaven te komen hebben de onderzoeksbureaus aan het begin van de onderzoeken alle gemeenten in de gelegenheid gesteld om potentiële maatstaven aan te leveren. Die groslijst is aangevuld met suggesties die volgden uit literatuurstudie en interviews. De lijst is [online te raadplegen](#).

Vervolgens is in afstemming met de stuurgroepen en begeleidingscommissies afgewogen welke van de gesuggereerde maatstaven meegenomen worden in de statistische analyse. Daartoe is voor elk van de maatstaven bekeken of ze voldoen aan de eisen van de Financiële verhoudingswet, of ze uitlegbaar en begrijpelijk zijn en of ze betrouwbaar en beschikbaar zijn zonder te hoge kosten voor onderhoud. Onlangs zijn de onderzoeksbureaus begonnen om met de geselecteerde maatstaven regressieanalyses uit te voeren om te komen tot een eerste versie van de verdeelmodellen. Ook deze stap in het onderzoek is een noodzakelijke en technische stap.

Beoordelingskaders voor de verdeling zijn vastgesteld

Wanneer de herijkingsonderzoeken begin 2020 zijn afgerond, zal het Rijk de VNG en de Raad voor het Openbaar Bestuur om advies vragen over de voorliggende verdeling. Om zo objectief mogelijk te kunnen toetsen of de nieuwe verdeling een verbetering is ten opzichte van de huidige verdeling, zijn twee beoordelingskaders opgesteld. Er is één beoordelingskader voor de verdeling van het sociaal domein en één voor de verdeling van het gemeentefonds klassiek.

De VNG heeft in het bestuurlijk overleg ingestemd om deze kaders te hanteren. Dat houdt in dat wij onder andere zullen kijken naar de mate waarin de verdeling voldoet aan de Financiële Verhoudingswet, of de verdeling eenvoudiger en goed uitlegbaar is, of de verdeling de transformatie in het sociaal domein ondersteunt en zo een goede basis is voor de toekomst en of de onderzoeken en de gebruikte data voldoende betrouwbaar zijn. Dat de VNG er mee heeft ingestemd de beoordelingskaders te zullen toepassen, sluit niet uit dat wij mogelijk eigen accenten kunnen leggen.

Voor gemeenten kan het nuttig zijn om kennis te nemen van deze beoordelingskaders wanneer u, wanneer de uitkomsten van de verdeling bekend zijn, zelf uw visie op de uitkomsten wilt ontwikkelen. De vastgestelde beoordelingskaders zijn te vinden op [de website van de Rijksoverheid](#).

Manier waarop in het onderzoek wordt omgegaan met regionalisering

In het verdeelonderzoek dient een keuze gemaakt te worden over hoe de onderzoekers omgaan met regionalisering. Gemeenten voeren een steeds groter deel van hun taken in regionaal verband

uit, maar de manier waarop gemeenten in een samenwerkingsverband de kosten verdelen hangt niet noodzakelijkerwijs samen met de kostendrijvende factoren op gemeenteniveau. Deze keuze is vooral een technisch besluit, zonder consequenties voor de manier waarop gemeenten in de praktijk omgaan met regionalisering.

Er is afgesproken dat de onderzoekers de focus leggen op de veiligheidsregio's en de omgevingsdiensten omdat dat verplichte regionale samenwerkingsverbanden zijn. De GGD's, ook een verplichte samenwerking, blijven buiten beschouwing. Daar is voor gekozen omdat de financiële (materiële) omvang beperkt is en de gegevens lastig te achterhalen zijn. Ook (regionale) afspraken die gemeenten hebben gemaakt over risicoverevening in de jeugdzorg worden buiten beschouwing gelaten.

3. Wat staat er de komende maanden te gebeuren?

In de onderzoeken liggen de komende maanden nog diverse keuzes voor waarover Rijk en gemeenten bestuurlijke afspraken moeten maken. Daar kon op het bestuurlijk overleg van 10 september nog geen keuze gemaakt worden, maar in een volgend bestuurlijk overleg dient daarover wel een besluit genomen te worden. Dat houdt in dat gemeenten via de gremia die bij de herziening betrokken zijn, nog input kunnen leveren voor deze keuzes.

Mate van verevening eigen inkomsten gemeenten

Een van de meest politieke onderwerpen waarover een besluit genomen moet worden is de manier waarop in de verdeling van het gemeentefonds rekening wordt gehouden met de eigen inkomsten van gemeenten. Sinds 1997 wordt in de verdeling van het gemeentefonds rekening gehouden met de eigen inkomsten die gemeenten kunnen ophalen. Dit draagt er namelijk aan bij dat alle gemeenten een gelijkwaardige financiële uitgangspositie hebben. Binnen gemeenten wordt echter heel verschillend gedacht over de manier waarop en de mate waarin de gemeentelijke inkomstencapaciteit betrokken zou moeten worden in de verdeling. Deze verschillen liggen niet alleen tussen (groepen van) gemeenten, maar ook tussen politieke partijen binnen gemeenten.

Op het bestuurlijk overleg van 10 september is afgesproken dat de onderzoeksbureaus enkele varianten zullen uitwerken voor de manier waarop de belastingcapaciteit (de OZB) in de verdeling wordt meegenomen. Een aandachtspunt daarbij is dat de financiële gevolgen van de varianten goed en helder beschreven dienen te zijn. Op een volgend bestuurlijk overleg zal daar dan een besluit over worden genomen. Ook bij de vraag hoe de overige eigen middelen (OEM) in de verdeling betrokken moeten worden heeft de VNG aangegeven meer informatie nodig te hebben voordat daarover een besluit kan worden genomen. Ook daarover zal op een volgend bestuurlijk overleg een besluit genomen worden.

Manier van toerekenen overhead

Om tot een kostengeoriënteerde verdeling te komen, is het belangrijk om de gemeentelijke overhead op een goede manier mee te nemen in het onderzoeksbestand. Overhead vormt namelijk een belangrijk onderdeel van de totale uitgaven aan gemeentelijke taken: de netto lasten ervan bedragen ongeveer €5,5 miljard. Gemeenten administreren dit op één post, maar omdat dat niet als handig wordt gezien om een verdeelmodel op te bouwen is voorgesteld om dit zoveel mogelijk te splitsen. Er zijn verschillende manieren denkbaar om daar mee om te gaan.

In samenspraak met de begeleidingscommissies en de stuurgroepen is geconcludeerd dat van de verschillende manieren waarop in de verdeling met overheadkosten kan worden omgegaan, het

maken van een onderscheid tussen algemene en taakgerelateerde overheadkosten de beste basis voor een goede verdeling geeft. Op het bestuurlijk overleg is afgesproken dat die manier verder wordt uitgewerkt.

Beoordeling herverdeeeffecten (uitgangspunten ingroeipad)

Door de herverdeling van het gemeentefonds zullen gemeenten te maken krijgen met positieve of negatieve herverdeeeffecten. Gemeenten met positieve herverdeeeffecten zijn er bij gebaat om zo snel mogelijk over te gaan op de nieuwe verdeling. Gemeenten met (grote) negatieve herverdeeeffecten lopen echter het risico dat zijn hun begrotingen plotseling sterk moeten bijsturen. Daarom is in het verleden afgesproken dat gemeenten er niet meer dan €15,- per inwoner per jaar op achteruit mogen gaan als gevolg van een herverdeling.

Op het bestuurlijk overleg is afgesproken dat bij de herziening van het gemeentefonds de herverdeeeffecten op het totaal van de uitkering van het gemeentefonds beoordeeld zullen worden. Dit ondersteunt het idee van één integrale algemene uitkering. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat er al eerder afspraken zijn gemaakt rondom het ingroeipad van [beschermde wonen](#).

Ook heeft de VNG aangegeven met de fondsbeheerders in gesprek te willen gaan over een redelijk ingroeipad als er een beeld is van de herverdeeeffecten die met de herziening gepaard gaan. Er zijn immers redenen denkbaar om ook de huidige ondergrens van €15,- per inwoner per jaar ter discussie te stellen.

De hierboven genoemde afspraken kunt u beschouwen als een technische tussenstap in het onderzoek. De fondsbeheerders gaan een voorstel doen voor een maximaal nadelig herverdeeeffect en Rijk en gemeenten zullen daar op een volgend bestuurlijk overleg een besluit over nemen.

Omgang met 'outliers'

Het is een reële verwachting dat er meerdere gemeenten zijn die niet goed in de verdeelmodellen zullen passen omdat zij, al dan niet op deelonderwerpen, zodanige kosten hebben waarvoor geen geschikte kostendrijvers kunnen worden gevonden of waarvan het bestuurlijk niet wenselijk wordt geacht dat ze in het verdeelmodel worden opgenomen. Over de manier waarop er met deze 'outliers' omgegaan wordt in de uiteindelijke verdeling, dient een afgewogen en goed onderbouwd besluit te worden genomen.

In het bestuurlijk overleg van 10 september is de vraag naar de omgang met outliers geagendeerd, maar er is geconcludeerd dat er eerst in beeld gebracht dient te worden wat de outliers zijn, welke oplossingsrichtingen denkbaar zijn en wat de implicaties voor het nieuwe verdeelmodel zijn, voordat daar een besluit over genomen kan worden. De beslissing over hoe om te gaan met outliers wordt daarom op een volgend bestuurlijk overleg genomen.

Omvang van de clusters

Nu er een nieuwe clusterindeling voor het gemeentefonds is vastgesteld, kan ook een voorstel worden gedaan om voor elk van de clusters de omvang vast te stellen. Dat wil zeggen: welk budget met elk cluster wordt verdeeld. De herziening van het gemeentefonds heeft immers geen betrekking op de totale omvang van het gemeentefonds, alleen op de verdeling ervan.

4. Hoe kunt u betrokken blijven bij de herziening?

In deze fase van het onderzoek wordt door veel gemeenten aangegeven dat de keuzes die gemaakt worden en de discussies die gevoerd worden vrij technisch zijn. Deze stappen zijn echter van belang om op later moment goed uit te kunnen leggen wat de uitkomsten van de verdeling zijn.

- *Gemeenteambtenaren*

Gemeenteambtenaren die actief willen meedenken over de herziening van het gemeentefonds, kunnen zich opgeven voor een van de twee klankbordgroepen die de VNG ondersteunen in de verdeelonderzoeken. Ook is het mogelijk om slechts de stukken voor deze klankbordgroepen te ontvangen, zodat u schriftelijk kunt reageren op de vragen die de VNG tijdens het onderzoek worden gesteld. Als u daar interesse voor heeft kunt u contact opnemen via verdelen@vng.nl.

Gemeenteambtenaren die in november bijgepraat willen worden over de stand van zaken van de herziening, attenderen wij graag op de deelsessies tijdens het [VNG-congres Gemeentefinanciën](#). Daarnaast zal de VNG begin 2020, als de uitkomsten van de verdeling bekend zijn, diverse bijeenkomsten organiseren om uitleg te geven over de verdeelmodellen. Zodra duidelijk is wanneer deze bijeenkomsten plaatsvinden, zullen zij op de agenda op de VNG-site worden aangekondigd.

- *Gemeentebestuurders*

Voor gemeentebestuurders die willen meedenken over de bestuurlijke keuzes die nog gemaakt zullen worden, organiseert de VNG diverse bestuurlijke bijeenkomsten. De VNG is bezig om deze in te plannen. Zodra dit is gebeurd, zullen zij aangekondigd worden via de [agenda op de VNG-site](#). Daarnaast is er op 29 november tijdens de BALV gelegenheid om u tijdens een deelsessie te laten bijpraten.

- *Meer informatie*

De VNG heeft op de [VNG-site](#) een apart dossier ingericht waar u informatie over de herziening financiële verhouding kunt vinden. Ook op de [website van de Rijksoverheid](#) kunt u meer informatie vinden.

De onderzoeksbureaus AEF en Cebeon brengen periodiek een nieuwsbrief uit over de stand van zaken van de verdeelonderzoeken. Eerdere nieuwsbrieven kunt u terugvinden op de websites van [AEF](#) en [Cebeon](#). Als u zelf de nieuwsbrieven wilt ontvangen, kunt u zich daarvoor aanmelden via gemeentefonds@aef.nl en/of gf@cebeon.nl.

Met vriendelijke groet,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

J. Kriens
Algemeen directeur