

Van: VNG <vng@vng.nl>
Verzonden: donderdag 25 april 2019 13:45
Aan: Stadhuis
Onderwerp: Lbr. 19/020 Herziening Gemeentefonds

[Bekijk deze nieuwsbrief in uw browser](#)



Lbr. 19/020 Herziening Gemeentefonds

dinsdag 25 april 2019

Geachte heer, mevrouw,

Er is een herziening van het totale gemeentefonds per 2021 op komst. Met deze herziening van het gemeentefonds wordt onder meer beoogd 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 onze ledenbrief 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. Ook treft u bij de ledenbrief de brochures waarin de onderzoeksbureaus hun plan van aanpak op hoofdlijnen hebben beschreven.

Downloaden

Volledige brief:



[Herziening Gemeentefonds](#)

Bijlage(n):



[Herijking van het gemeentefonds - sociaal domein \(Andersson Elffers Felix\)](#)



[Herijking Gemeentefonds \(Cebeon\)](#)

De VNG verstuurt deze e-mail naar alle algemene e-mailadressen van gemeenten voor verspreiding binnen de gemeente. Daarnaast verzendt de VNG deze mail aan alle burgemeesters, wethouders, gemeentesecretarissen en griffiers (op basis van het VNG relatiebeheersysteem).



Voor vragen: mail naar info@vng.nl

Heeft u deze mail op naam ontvangen? Dan kunt u zich afmelden via deze [link](#).



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.



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,

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 Bestuur¹ 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-financiële-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 financiële 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

Andersson Elffers Felix

**Herijking
van het
gemeentefonds
- sociaal domein**

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

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

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

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

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

Uitgangspunten

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

1. Financiële verhoudingswet

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

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

2. Ondersteunend aan transformatie

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

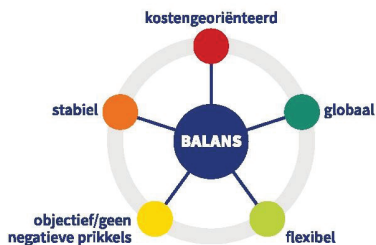
3. Transparantie

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

4. Toekomstbestendigheid

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

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



Het onderzoek in vogelvlucht

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

Beoordelingskader

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

Mijlpalen en richtinggevende gesprekken

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

Taken van gemeenten in het sociale domein

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

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

Mijlpalen en richtinggevende gesprekken

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

Maatstaven

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

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

Mijlpalen en richtinggevende gesprekken

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

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

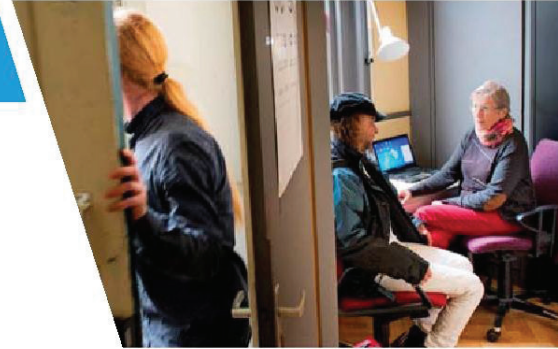
Verzamelen en opschonen data

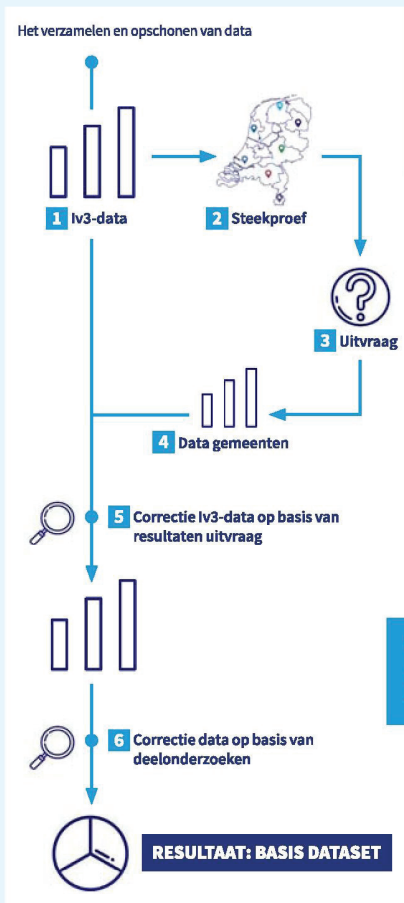
Het uiteindelijke verdeelmodel moet gebaseerd zijn op de kosten die gemeenten moeten maken. Dat betekent dat we gegevens nodig hebben over de uitgaven van gemeenten. We verzamelen data bij gemeenten over hun uitgaven in het verleden. In overleg met gemeenten en met de stuurgroep corrigeren we de uitgaven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

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

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

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





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

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

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

Mijlpalen en richtinggevende gesprekken

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

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

Verdeelmodel opstellen en modelvalidatie

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

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

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

Mijlpalen en richtinggevende gesprekken

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

Opstellen verdeelformules

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

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

Mijlpalen en richtinggevende gesprekken

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

Planning

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

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

MAART • Bespreken beoordelingskader

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

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

JULI • Weging van de opties voor de clusterindeling
• Maatstavenbespreken

SEPTEMBER • Vaststellen basis dataset

OKTOBER • Bespreken van tussenresultaten

NOVEMBER • Toets maatstaven aan afwegingskader
• Varianten van het verdeelmodel

DECEMBER • Toetsen verdeling aan beoordelingskader
• Ingroepad bespreken
• Besluit voorkeursvariant verdeling

Hoe kunt u bijdragen?

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

Betrouwbare gegevens

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

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

Werksessies voor inzicht in oorzaken

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

Suggesties voor maatstaven

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

Bijeenkomsten

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

Nieuwsbrief

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

Contact

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

Andersson Elffers Felix
Adviesbureau voor maatschappelijke vraagstukken

(030) 236 30 30
www.aef.nl

Volg ons ook op LinkedIn

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 Kamerbrief 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 weghalen 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

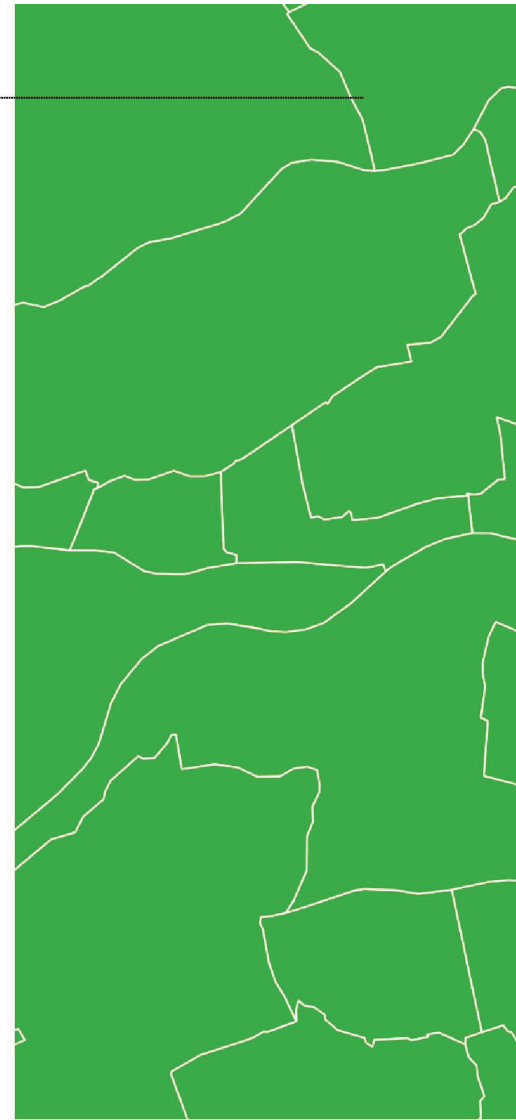
- ✓ eerste helft oktober 2019: bespreken van tussenresultaten (concept ijkpunten)
- ✓ december 2019/januari 2020: beoordelen van de verdeling aan het beoordelingskader

- ✓ 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

