



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Herijking gemeentefonds

BZK
AEF
Cebeon

Regiodagen 2019



Programma

- 12.45-13.45 uur: algemene introductie herijking gemeentefonds
- 13.45-14.00 uur: pauze
- 14.00-15.00 uur: verdieping naar keuze op thema's binnen herijking gemeentefonds





Aanleiding en doel herijking

- Aanleiding:
 - verdeelmodellen sociaal domein gebaseerd op gegevens vóór 2015
 - toenemende regionale samenwerking
 - verdeling wordt als complex ervaren
 - verschillen tussen gemeenten (bijv. eigen inkomsten, investeringsgerelateerde uitgaven)
- Doel: verbeterde verdeling gemeentefonds in 2021
 - toekomstbestendig
 - ondersteunend aan transformatie sociaal domein
 - vereenvoudigd

Verdeling!: omvang gemeentefonds is geen onderdeel van herijking



Aanpak: indeling & onderzoeksmethode

- Twee percelen:
 - Perceel I: gemeentefonds 'klassiek' (niet sociaal-domein)
-> onderzoeksbureau Cebeon
 - Perceel II: gemeentefonds sociaal domein
-> onderzoeksbureau AEF
- Thema's die beide percelen raken worden in samenhang onderzocht
- Onderzoeksmethode: regressieanalyse op gemeentelijke uitgaven



Gezamenlijke thema's percelen I & II

- Clusterindeling gemeentefonds
 - Inhoudelijk logische afbakening
 - Mate van beleidsvrijheid
 - Maatschappelijke acceptatie van verschillen
 - Ondersteunend aan transformatie
- Vereenvoudiging
- Verevening eigen inkomsten gemeenten
- Overhead
- Maatstavenset/harmonisatie maatstaven



Thema's perceel I

Een greep uit de thema's:

- Regionale kostenverschillen
- Nieuwe centrummaatstaf
- Investeringsgerelateerde uitgaven
- Verevening van inkomsten (OZB / OEM)
- Verdeling kosten regionale samenwerking



Thema's perceel II

Een greep uit de thema's:

- **Wijkteams**
 - Tussen gemeenten verschillend georganiseerd
 - Verschillende takenpakket
- **Transformatie**
 - Gemeenten bevinden zich in verschillende fase transformatie
 - Inzet op preventie
- **Jeugd**
 - Keteneffecten: wettelijke doorverwijzers
 - Verwerking nieuw woonplaatsbeginsel in verdeling
- **Verdeling beschermd wonen (& maatschappelijke opvang?)**
 - In welk tempo van historische naar objectieve verdeling?
 - Afstemmen op verwachte kosten na implementatie toekomstvisie cie. Dannenberg
 - Verwerking openstelling Wlz in verdeling



Onderzoeksstappen

Het onderzoek bestaat uit veel onderdelen, met veel onderlinge afhankelijkheid

Bestuurlijke borging voor alle keuzes en afwegingen

I. Robuuste basis

Beoordelingskader

Stap 1. Onderzoek
naar taakvelden

Stap 2. Set van
potentiële
maatstaven
samenstellen

Stap 3. Verzamelen
en opschonen van
data

II. Analyse

Stap 4.
Verdeelmodel
opstellen

Stap 5.
Modelvalidatie

Stap 6. Opstellen
verdeelformules

Advies over het
ingroeipad

III. Afronding

Eindrapportage en
onderzoeks-
verantwoording

Overdracht
gegevens en
gereedmaken
verdeelmodel

Aanvullend
onderzoek



Beoordelingskader verdeling

Wanneer is de nieuwe verdeling beter?

- Uitgangspunten Fvw
- Uitlegbaarheid
- Vereenvoudiging
- Betrouwbaarheid onderzoek
- Ondersteunend aan de transformatie (alleen perceel II)



Gezamenlijk proces

- Beide percelen eigen stuurgroep
- Drie breed samengestelde begeleidingscommissies:
 - Perceel I – GF 'klassiek'
 - Perceel II – Wmo/Jeugd
 - Perceel II – Participatie-inkomen
- VNG en gemeenten intensief betrokken



Mijlpalen proces

- September 2019: bestuurlijke overleg Rijk-VNG beleidsmatige uitgangspunten
- Januari 2020: afronden onderzoeken beide percelen
- Feb-april 2020: advisering door VNG en Raad voor Openbaar Bestuur en bestuurlijke besluitvorming nieuwe verdeling gemeentefonds
- Eind april/begin mei 2020: informeren Tweede Kamer
- Meicirculaire gemeentefonds 2020: informeren gemeenten
- 1 januari 2021: invoering nieuwe verdeling, met ingroeipad



Intermezzo: andere thema's herziening FV

- Uitbreiding lokaal belastinggebied?
- Vernieuwing uitkeringsstelsel
- Evaluatie normeringssytematiek



Meer weten?

- Nieuwsbrieven Cebeon (gf@cebeon.nl) en AEF (gemeentefonds@aef.nl)
- Webpagina Herziening financiële verhoudingen:

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/herziening-financiele-verhouding>

- Eventuele vragen kunnen ook worden gesteld via Postbus Gemeentefonds (postbus.gf@minbzk.nl)

Herijking gemeentefonds 2019-2020



Regiodagen Gemeentefonds
juli 2019

Rechtvaardige verdeling

“(...) een systeem waarbij geld wordt verdeeld op grond van **objectieve kenmerken** van gemeenten, gerelateerd aan **kosten** die gemeenten moeten maken om tot een **zelfde voorzieningenniveau** te komen, met behoud van de **vrijheid** voor gemeenten om **eigen keuzen** te maken ten aanzien van dat voorzieningenniveau.”

Basis voor rechtvaardige verdeling

- **Basis Fvw:** rechtvaardig en flexibel
 - ✓ dynamisch en stabiel
 - ✓ aansluiten bij de kosten
 - ✓ globaal en eenvoudig
 - ✓ geen ongewenste prikkels

- Beleidsvrijheid en verdeling: kostenoriëntatie versus globaliteit
 - ✓ meer vrijheid -> minder nauwkeurig (minder maatstaven)
 - ✓ minder vrijheid -> meer of nauwkeurigere maatstaven

(a)		(b)			(c)					
Taakvelden		(euro	vrijheid	spreiding	Inwoners	specifiek	Centrum	Fysiek	specifiek	Economie
0.1	Bestuur	47	1-2	1,17	Δ					
0.10	Mutatie reserves	-43	nb	2,97						
0.11	Resultaat rekening	59	nb	2,18						
0.2	Burgerzaken	16	1-2	0,73	Δ	Δ				
0.3	Beheer overige gebouwen en gronden	0	nb	121,94						
0.4	Ondersteuning organisatie	322	1-2	0,39	Δ					
0.5	Treasury	-75	4-6	0,70						
0.61	OZB woningen	-119	8-9	0,35						Δ
0.62	OZB niet-woningen	-98	8-9	0,54						Δ
0.63	Parkeerbelasting	-36	8-10	0,89				Δ	Δ	
0.64	Belastingen Overig	-19	nb	1,77						
0.7	Uitkeringen Gemeentefonds	-1.625	nvt	0,22						
0.8	Overige baten en lasten	0	nb	93,25						
0.9	Vennootschapsbelasting	1	nb	3,39						
1.1	Crisisbeheersing en Brandweer	64	3-4	0,36				Δ		Δ
1.2	Openbare orde en Veiligheid	34	3-5	0,62		Δ		Δ		
2.1	Verkeer en vervoer	144	7-9	0,39				Δ	Δ	Δ
2.2	Parkeren	13	8-10	1,28				Δ	Δ	
2.3	Recreatieve havens	0	8-10	18,67	Δ		Δ			
2.4	Economische Havens en waterwegen	7	7-9	1,27					Δ	
2.5	Openbaar vervoer	1	6-8	2,80				Δ		
3.1	Economische ontwikkeling	12	9-10	0,99						
3.2	Fysieke bedrijfsinfrastructuur	-15	9-10	3,50						
3.3	Bedrijfsloket en -regelingen	3	9-10	2,96						
3.4	Economische promotie	-8	9-10	14,04						
4.1	Openbaar basisonderwijs	3	1-3	2,58		Δ				
4.2	Onderwijshuisvesting	73	3-4	0,47		Δ				
4.3	Onderwijsbeleid en leerlingenzaken	40	3-4	0,47		Δ				
5.1	Sportbeleid en activering	18	9	1,15	Δ		Δ			
5.2	Sportaccommodaties	44	9	0,80	Δ		Δ			
5.3	Cultuurpresentatie, -productie en -particip	50	9	0,52	Δ		Δ			
5.4	Musea	16	8-9	0,97					Δ	
5.5	Cultureel erfgoed	4	6-8	1,42					Δ	
5.6	Media	24	8-9	0,39	Δ		Δ			
5.7	Openbaar groen en (openlucht) recreatie	72	7-10	0,43	Δ		Δ			
7.2	Riolering	-17	4-5	1,07				Δ	Δ	
7.3	Afval	-25	4-5	0,64	Δ			Δ		
7.4	Milieubeheer	26	5	0,56				Δ		Δ
7.5	Begraafplaatsen	2	6-8	4,18	Δ					
8.1	Ruimtelijke Ordening	17	6-8	1,28		Δ		Δ	Δ	
8.2	Grondexploitatie	-49	7-9	2,23						
8.3	Wonen en bouwen	16	7-9	2,59		Δ		Δ	Δ	

Uitlegbare uitkomsten bestuurlijk en ambtelijk

Basis voor de
toekomst

Samenhangend en stabiel verdeelmodel gemeentefonds

- Klassiek en EVSD geharmoniseerd (vereenvoudiging)

Gevalideerde clustermodellen

- Werking gevalideerd met gevoeligheidsanalyses en actuele rekeningcijfers
- Voldoet aan uitgangspunten Fwv: *rechtvaardig en flexibel*

Voldoen aan
eisen Fwv

**Dynamisch en
stabiele
maatstaven:**
plausibele
samenhang met
kosten niet
beïnvloedbaar

**Kosten-
georiënteerd:**
model kan
kostenpatronen
allerlei typen
gemeenten goed
volgen

Globaal:
model past bij
beleidsvrijheid &
bevat
eenvoudige
maatstaven

**Geen negatieve
prikkels:**
model faciliteert
doelmatige
besteding
middelen

Ordering

Herkenbare clusterindeling

- inhoudelijke samenhang
- vergelijkbare kostendrijvers
- relatie met beleidsvrijheid
- omvang en monitoring

Feitenbasis
op orde

Actuele en betrouwbare data

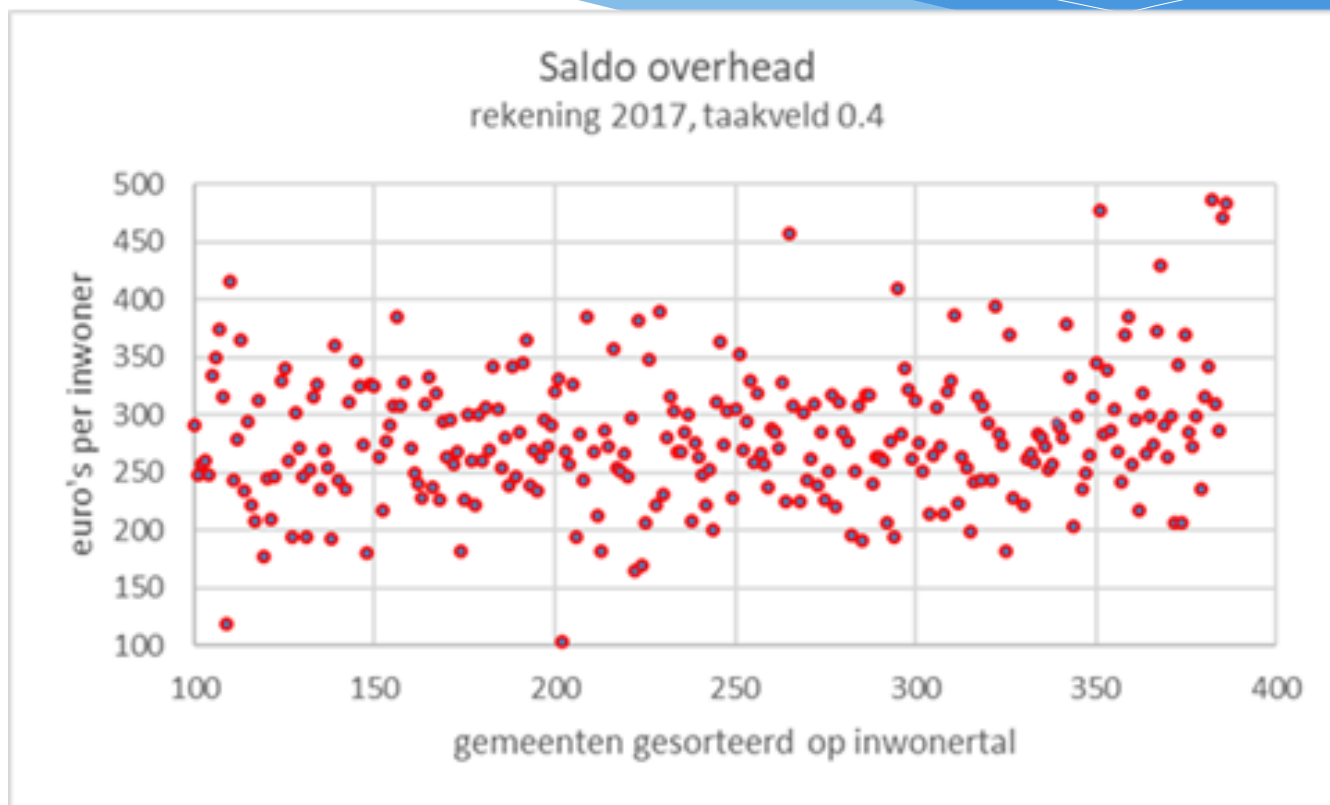
- vergelijkbare netto-lasten van gemeenten
- uniforme procedure voor overhead en (bestemmings)reserves
- relevante achtergronden

Navolgbare en uitlegbare methodiek

Achtergrond aandacht overhead

- overhead is een **belangrijk deel van de kosten** die gemeenten moeten maken om hun taken uit te voeren (5,5 miljard)
- de betekenis van overhead loopt tussen gemeenten sterk uiteen (wat o.a. tot uiting komt in zeer uiteenlopende lastenniveaus) (illustratie 0.4)
- binnen de overhead is een onderscheid te maken naar **algemene overhead en taakgerelateerde overhead** en beide onderdelen laten uiteenlopende kostenpatronen zien (met verschillende kostendrijvers)
- overhead hoort vanuit de verdeling bij de taak

Illustratie overhead



Criteria voor de clusterindeling

- inhoudelijk **samenhangend** takenpakket van substantiële omvang
- logische set **kostendrijvers** netto lasten per taakgebied
- vergelijkbare mate van **beleidsvrijheid**
- voldoende omvang
- bestuurlijke wensen
- monitoring

(a)		(b)			(c)					
Taakvelden		(euro	vrijheid	spreiding	Inwoners	specifiek	Centrum	Fysiek	specifiek	Economie
0.1	Bestuur	47	1-2	1,17	Δ					
0.10	Mutatie reserves	-43	nb	2,97						
0.11	Resultaat rekening	59	nb	2,18						
0.2	Burgerzaken	16	1-2	0,73	Δ	Δ				
0.3	Beheer overige gebouwen en gronden	0	nb	121,94						
0.4	Ondersteuning organisatie	322	1-2	0,39	Δ					
0.5	Treasury	-75	4-6	0,70						
0.61	OZB woningen	-119	8-9	0,35						Δ
0.62	OZB niet-woningen	-98	8-9	0,54						Δ
0.63	Parkeerbelasting	-36	8-10	0,89				Δ	Δ	
0.64	Belastingen Overig	-19	nb	1,77						
0.7	Uitkeringen Gemeentefonds	-1.625	nvt	0,22						
0.8	Overige baten en lasten	0	nb	93,25						
0.9	Vennootschapsbelasting	1	nb	3,39						
1.1	Crisisbeheersing en Brandweer	64	3-4	0,36				Δ		Δ
1.2	Openbare orde en Veiligheid	34	3-5	0,62		Δ		Δ		
2.1	Verkeer en vervoer	144	7-9	0,39				Δ	Δ	Δ
2.2	Parkeren	13	8-10	1,28				Δ	Δ	
2.3	Recreatieve havens	0	8-10	18,67	Δ		Δ			
2.4	Economische Havens en waterwegen	7	7-9	1,27					Δ	
2.5	Openbaar vervoer	1	6-8	2,80				Δ		
3.1	Economische ontwikkeling	12	9-10	0,99						
3.2	Fysieke bedrijfsinfrastructuur	-15	9-10	3,50						
3.3	Bedrijfsloket en -regelingen	3	9-10	2,96						
3.4	Economische promotie	-8	9-10	14,04						
4.1	Openbaar basisonderwijs	3	1-3	2,58		Δ				
4.2	Onderwijshuisvesting	73	3-4	0,47		Δ				
4.3	Onderwijsbeleid en leerlingenzaken	40	3-4	0,47		Δ				
5.1	Sportbeleid en activering	18	9	1,15	Δ		Δ			
5.2	Sportaccommodaties	44	9	0,80	Δ		Δ			
5.3	Cultuurpresentatie, -productie en -particip	50	9	0,52	Δ		Δ			
5.4	Musea	16	8-9	0,97					Δ	
5.5	Cultureel erfgoed	4	6-8	1,42					Δ	
5.6	Media	24	8-9	0,39	Δ		Δ			
5.7	Openbaar groen en (openlucht) recreatie	72	7-10	0,43	Δ		Δ			
7.2	Riolering	-17	4-5	1,07				Δ	Δ	
7.3	Afval	-25	4-5	0,64	Δ			Δ		
7.4	Milieubeheer	26	5	0,56				Δ		Δ
7.5	Begraafplaatsen	2	6-8	4,18	Δ					
8.1	Ruimtelijke Ordening	17	6-8	1,28		Δ		Δ	Δ	
8.2	Grondexploitatie	-49	7-9	2,23						
8.3	Wonen en bouwen	16	7-9	2,59		Δ		Δ	Δ	

Variant 1: 6 clusters + SD

1. Bestuur en ondersteuning
2. Veiligheid
3. Onderwijs
4. Sport, cultuur en ontspanning
5. Infra, ruimte en milieu
6. Eigen inkomsten

Maatstaven

Afweging: meer globaliteit versus kostenoriëntatie

- momenteel zijn er **veel** maatstaven (circa 50 Klassiek)
- sommige maatstaven zijn **complex** vorm gegeven
- sommige maatstaven overlappen (deels), **harmonisatie** nodig gevonden

Huidige maatstaven

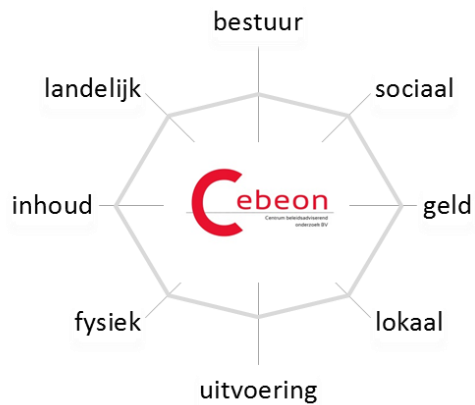
- Educatie > inwoners, jongeren, laag inkomen, minderheden, leerlingen, oad, oppervlakte en kernen
- Cultuur en ontspanning > inwoners, huishoudens, klantenpotentieel, historiciteit
- Infra en gebiedsontwikkeling > inwoners, hh laag inkomen, lokale en regionale klanten, woonruimten, bedrijfsvestigingen, oad, oppervlakte (oa land, water, kom), kernen
- Openbare orde en veiligheid > inwoners, klantenpotentieel, minderheden, woonruimten, oad, oppervlakte, kernen, bedrijfsvestigingen, woz niet-woningen
- Bestuur en ondersteuning > inwoners, klantenpotentieel, minderheden, woonruimten, oad, oppervlakte, historiciteit, bedrijven, vast bedrag

<i>maatstaf/indicator</i>	<i>verfijningen</i>	<i>wegingsfactor</i>	<i>verkenning</i>
bestaande maatstaven			
inwoners			
jongeren <20 jaar	groei		
klantenpotentiëlen	lokaal		vervangen door nieuwe centrummaat
	regionaal		vervangen door nieuwe centrummaat
huishoudens met laag inkomen		drempelwaarde	
minderheden		drempelwaarde	uitbreiding definitie, drempel vervangen
leerlingen	voortgezet onderwijs		
	speciaal onderwijs		
	achterstand	drempelwaarde	drempel vervangen
	groei		
woonruimten		bodemfactor	
		dichtheid	vereenvoudiging
huishoudens			vervangen door woonruimten
oppervlakte land		bodemfactor	
oppervlakte binnenwater			
oppervlakte buitenwater			
oppervlakte bebouwing	woonkernen	bodemfactor	
	buitengebied	bodemfactor	
oeverlengte	klei/veen	dichtheid, bodemfactor	verwerken in reguliere bodemfactor/maatstaf
woonkernen	>500 adressen	bodemfactor	
investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV-sleutel)	stadsvernieuwing, herstructurering		vervangen (indicatoren achter ISV-sleutel)
oppervlakte historische kern	<40ha, 40-65ha, >65ha		vervangen/cluseren
lengte historisch water			
bewoonde oorden 1931		historische ken	
bedrijfsvestigingen			
vaste bedragen	G4, Wadden		vervangen door reguliere maatstaven
WOZ-waarde	eigenaren (niet-)woningen, gebruikers niet-woningen		
potentiële nieuwe indicatoren			
centrumfunctie	economie, historie		grenzen werking, afstand/reistijd
probleemcumulatie			
inwoners	opleidingsniveau		
werkgelegenheid/banen	sectoren		

Denkrichtingen voor vereenvoudiging

- centrumfunctie mogelijke vervanging klantenpotentieel lokaal en regionaal
- bodemmaatstaven: 7 maatstaven met bodemfactor voor beperkt aantal gemeenten samenvoegen
- demografisch kenmerken met overlap (inwoners/huishouden)
- sociaal-economische kenmerken operationaliseren (educatie)
- verstedelijking in relatie tot omgevingsadressendichtheid (oad)

Vragen?





Andersson Elffers Felix

Herijking gemeentefonds

Regiodagen 2019

Aukje Hilderink / Irene Niessen

Beoordelingskader

Het beoordelingskader is de basis voor een ordentelijk gesprek over de verdeling

Het vraagstuk	• De verdeling moet aan veel verschillende eisen voldoen • Weging van eisen hangt af van het perspectief • Er spelen verschillende belangen
De oplossing: een beoordelings- kader	• Vaststellen aan het begin van het onderzoek • Faciliteert een ordentelijk gesprek waarin alle perspectieven vertegenwoordigd zijn



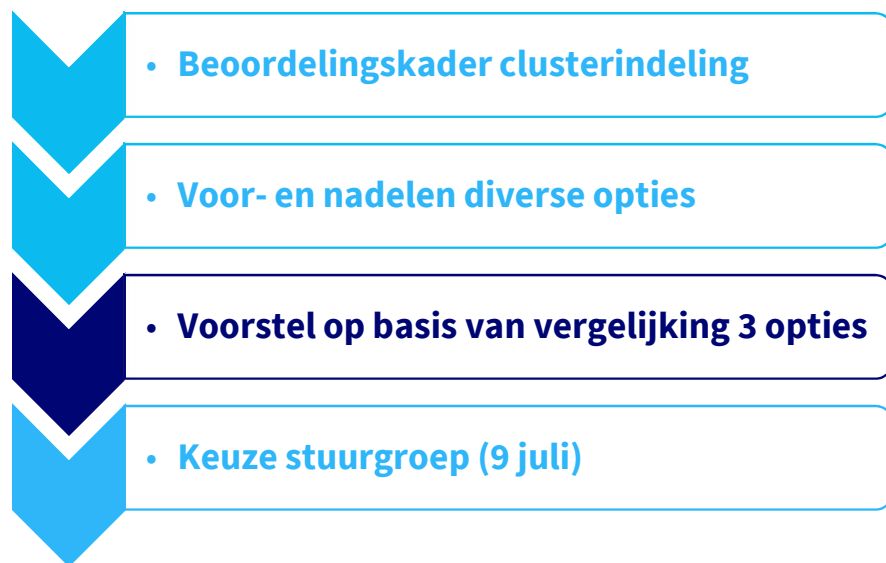
Onderwerpen in het beoordelingskader



Clusterindeling sociaal domein



Technisch hulpmiddel voor uitlegbaarheid en betrouwbaarheid



Sociaal domein als één cluster

- Komt tegemoet aan wens om integraal te werken
- Risico's voor uitlegbaarheid en kwaliteitsborging

Per domein

- Goed uitlegbaar
- Sociale basisvoorzieningen zijn domeinoverstijgend

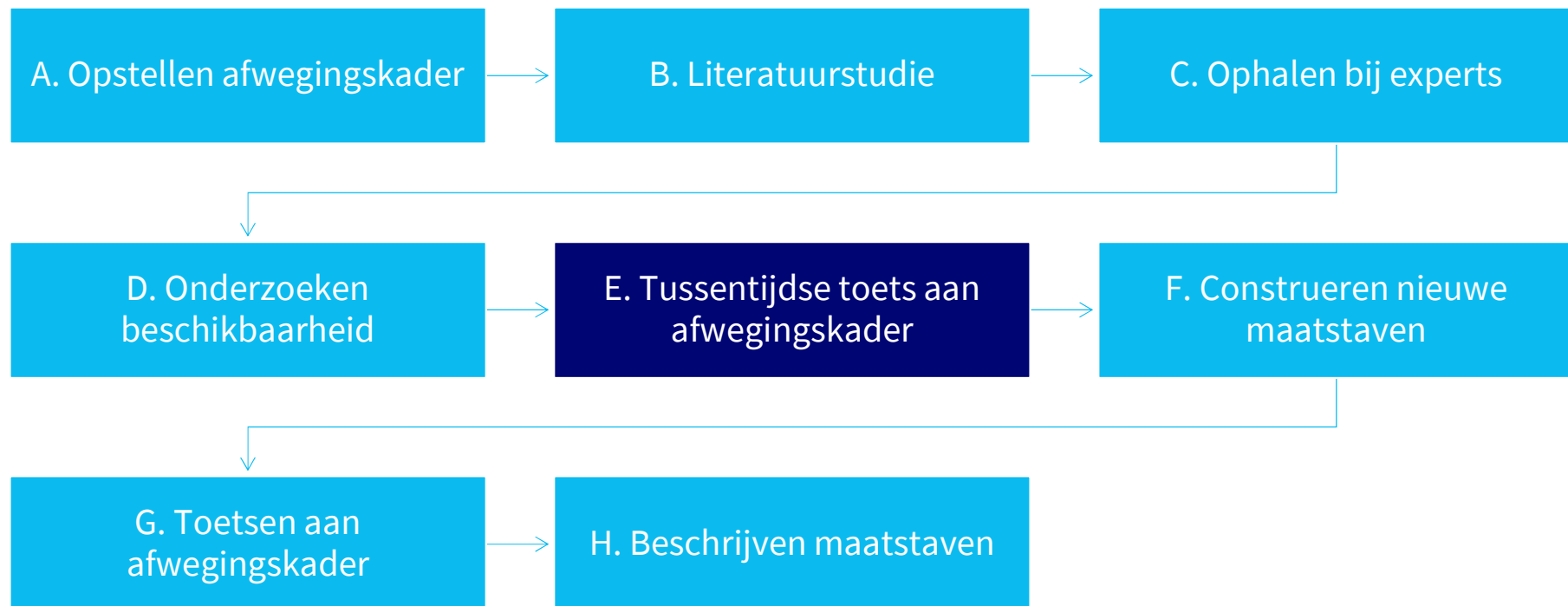
Sociale basis integraal, de rest per domein

- Optimale oplossing voor uitlegbaarheid en kwaliteitsborging

Subopties voor apart houden BW/MO en/of nieuwe doelgroep participatie bestaan voor alle opties

Maatstaven: hoe kom je tot een set maatstaven?

Het is van belang om alle relevante variabelen in beeld te hebben



Beschermd wonen: het proces

Inhoudelijke keuzes op het gebied van Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang hebben invloed op de manier van verdelen

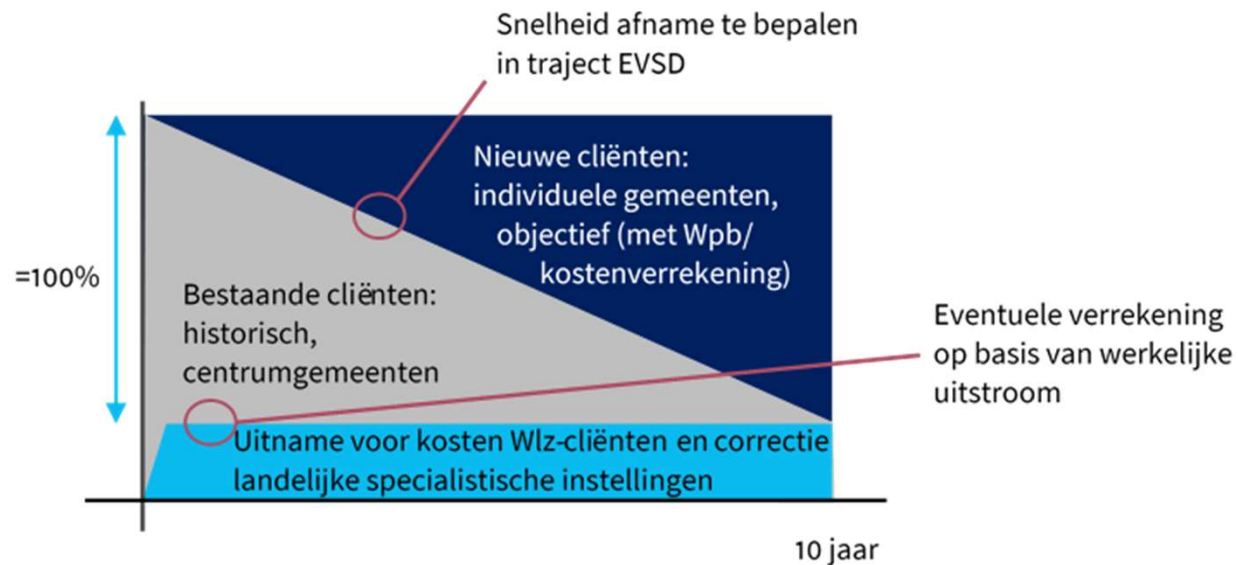
- Commissie Dannenberg: visie en richting
- Expertiseteam VNG: advies over nadere uitwerking
- Besluitvorming in BO
- Consequenties voor verdelen

	BW		MO
	Bestaande cliënten	Nieuwe cliënten	Alle cliënten
Verantwoordelijk	Centrumgemeenten	Alle gemeenten	Centrumgemeenten*
Woonplaatsbeginsel / kostenverrekening	Nee	Ja	Nee
Manier van verdelen	Historisch (situatie loopt in 10 jaar af)	Objectief	Objectief (is nu ook al het geval)
Fonds voor niet-herleidbare cliënten	N.v.t.	Ja	N.v.t.

*Na vier jaar moet gezien worden of ook de MO doorgedecentraliseerd moet worden.

Beschermd wonen: aandachtspunten voor het onderzoek

Uitgaande van het advies van het expertteam voorzien we vijf elementen om in het onderzoek uit te werken



- Uitname voor kosten Wlz-cliënten
- Correctie landelijke specialistische instellingen
- Historisch verdeelmodel bestaande cliënten
- Objectief verdeelmodel nieuwe cliënten
- Ingroeipad van oud naar nieuw



Foto(s) Hollandse Hoogte

Adresgegevens

 @AEF_NL

 Andersson Elffers

 Mail@aef.nl

Maliebaan 16

Postbus 85198

3508 AD Utrecht

(030) 236 30 30 

www.aef.nl 