

11INK10621

GEMEENTE HELLENDOORN	
Behand.: A. Tising	
- 4 OKT 2011	
A/B Stuk	Trefw.: EGRAAD 201-10-2011
Werkpr.	Circ. - Lbr.
Kopie aan:	BW/DT, TBA, PKN
Archief <input type="checkbox"/> / N. reeks <input type="checkbox"/> / Vertr.:	

Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

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

informatiecentrum tel.
(070) 373 8020

uw kenmerk

bijlage(n)

betreft
Herverdeling gemeentefonds

ons kenmerk
ECGF/U201101543
Lbr. 11/061

datum
4 oktober 2011

Samenvatting

Op dit moment wordt onderzocht of de verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds nog wel voldoet aan de daaraan te stellen eisen. De eerste fase van het onderzoek is afgerond en de uitkomsten zullen stellig leiden tot voorstellen voor aanpassing van het verdeelmodel. Het onderzoek vordert gestaag en zal uitmonden in voorstellen tot aanpassing van het verdeelmodel. De VNG is hierover om advies gevraagd door de beheerders van het gemeentefonds. Wij willen u een belangrijke rol laten spelen in de discussie over enerzijds de noodzaak tot verandering en anderzijds de inhoud van de wijzigingsvoorstellen. Deze ledenbrief vormt daarvoor het startschot.

De bijlage bij deze brief is meer technisch-inhoudelijk van aard en behandelt onder meer de aanleiding tot de herverdeelonderzoeken en de methode van onderzoek.



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Aan de leden

informatiecentrum tel.
(070) 373 8020

uw kenmerk

bijlage(n)

1

betreft
Herverdeling gemeentefonds

ons kenmerk
ECGF/U201101543
Lbr. 11/061

datum

4 oktober 2011

Geacht college en gemeenteraad,

Via de algemene uitkering uit het gemeentefonds wordt in 2011 bijna 16 miljard euro verdeeld. Op dit moment wordt de wijze van verdelen van de algemene uitkering grondig tegen het licht gehouden. Het onderzoekstraject startte in het najaar van 2010 en zal stellig uitmonden in voorstellen voor een gewijzigde verdeling in de komende jaren, mogelijk al met ingang van 2013. Het gaat hier om een eerste integrale herziening sinds de introductie van het nieuwe verdeelmodel in 1997. De omvang van de algemene uitkering staat in dit traject niet ter discussie: het gaat louter om de verdeelsystematiek.

In deze korte ledenbrief wordt u geïnformeerd over de acties die de VNG de komende maanden organiseert om u actief bij de voorbereiding van dit advies te betrekken. In de bijlage bij deze brief wordt meer technisch-inhoudelijk gesproken over de verdeling van de algemene uitkering. Daarbij wordt ook teruggegrepen op de vorige grote herverdeelronde uit 1997.

Adviesaanvraag

Eind september 2011 zijn de eerste resultaten van het verdeelonderzoek naar buiten gekomen en hebben wij kennis kunnen nemen van de eerste conclusies die de beheerders van het gemeentefonds (de minister van Binnenlandse Zaken en de staatssecretaris van Financiën) daaruit trekken. De stukken zijn inmiddels ter advies voorgelegd aan de VNG. Ook de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv), de G4 en de betrokken ministeries zijn om advies gevraagd.

De voorstellen die op dit moment worden gepresenteerd, gaan op dit moment nog louter over de lijnen en principes waarlangs het gemeentefonds kan worden verdeeld. Cijfers over de

onderwerp Herverdeling gemeentefonds datum 31 augustus 2011

02/04

herverdeling tussen gemeenten, uitgedrukt in euro's per inwoner, zijn er nog niet: deze komen pas in een volgende fase beschikbaar.

Twee onderdelen

De adviesaanvraag bestaat uit twee onderdelen. In de eerste plaats gaat het om een brief waarin de beheerders toelichten waarom de herijking van de algemene uitkering is aangepakt en wat hun afwegingskader is geweest bij de verdeling van het gemeentefonds. In de brief wordt per cluster een korte samenvatting van de bevindingen gegeven. Belangrijk is dat de stukken in deze fase nog geen cijfers over de concrete herverdeling van de algemene uitkering bevatten. Er worden louter voorstellen gepresenteerd over de lijnen en principes waarlangs het gemeentefonds kan worden verdeeld. De gedachtenwisseling hierover wordt op voorhand dus niet bezwaard door kennis van concrete cijfers.

Het tweede onderdeel van de adviesaanvraag is een overkoepelende notitie, waarin het verloop van de eerste fase van het onderzoek wordt beschreven. Binnenkort verschijnt ook nog een tiental deelrapporten met de onderzoeksresultaten binnen gemeentelijke taakvelden ('clusters'). Zie ook www.vng.nl/herverdelinggemeentefonds.

Fundamentele discussie

Uit de stukken blijkt dat de ideeën van de beheerders verder strekken dan een 'eenvoudige' herverdeling van de algemene uitkering. Het gaat dus niet alleen over een 'onsje meer of minder' in de verschillende clusters in het fonds, maar ook over een meer fundamentele discussie over de grondslagen van de financiële verhouding en over objectieveerbare feiten en normatieve keuzes. Deze meer fundamentele benadering stelt gemeenten dan ook voor de vraag of een forse herverdeling van het gemeentefonds op dit moment wel wenselijk is. De accressen van het gemeentefonds zijn in de komende jaren uiterst mager, er staan grote decentralisaties op de rol en er zijn flinke tegenvallers in de grondexploitatie. Alles bij elkaar misschien niet de meest gelukkige omstandigheden voor een herverdeling.

Inzet VNG

De VNG wordt door de beheerders van het gemeentefonds formeel gevraagd om een oordeel over de stukken. Op 15 september jl. heeft het VNG-bestuur besloten een actieve rol in de discussie over de herverdeling van het gemeentefonds te spelen en dat ter voorbereiding van het advies ook een intensieve gedachtenwisseling met onze leden moet plaatsvinden. Naast discussies in alle VNG commissies (de commissie Gemeentefinanciën voorop) en in het VNG bestuur, willen wij ook met u van gedachten wisselen over de voorliggende voorstellen. Daartoe organiseren wij vier bestuurdersbijeenkomsten op verschillende locaties in het land.

- maandag 17 oktober, van 16.00 - 18.30 uur in het Stadhuis van Helmond
- dinsdag 25 oktober, van 16.00 - 18.30 uur in het Stadhuis van Apeldoorn
- woensdag 26 oktober, van 16.00 - 18.30 uur bij de VNG in Den Haag
- maandag 31 oktober, van 16.00- 18.30 uur in het Stadhuis van Groningen

Aan deelname zijn geen kosten verbonden. U kunt zich inschrijven bij het Congres- en Studiecentrum van de VNG via de volgende link:

(<http://congresmanager.vng.nl/?titel=Herverdelingsvoorstellen+Gemeentefonds>).

Op www.vng.nl/herverdelinggemeentefonds wordt u op de hoogte gehouden van de actuele ontwikkelingen op dit terrein.

Slot

In deze ledenbrief informeren wij u over de te verwachte ontwikkelingen in de komende tijd. Het staat vast dat de ontwikkelingen zich nu in een snel tempo ontwikkelen. Via ledenbrieven en andere publicaties zal de VNG u op de hoogte houden van alle stappen in het proces en de wijze waarop de gemeenten en de VNG daarin kunnen participeren. Alle informatie zal ook op www.vng.nl/herverdelinggemeentefonds worden geplaatst.

Hoogachtend,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten



drs. C.J.G.M. de Vet,
lid directieraad

Deze ledenbrief staat ook op www.vng.nl onder brieven.

Bijlage bij ledenbrief ECGF/U201101543 van 3 oktober 2011

a. Voortborduren op herverdeling 1997/2001

a.1. Verdeling van groottegeoriënteerd naar kostengeoriënteerd

In 1997 is verdeling van de algemene uitkering grondig gewijzigd, met een staartje in 2001. Er is in die jaren overgestapt van een groottegeoriënteerd naar een kostengeoriënteerd verdeelmodel. Niet langer is de grootte van gemeenten maatgevend (aantal inwoners, woonruimten), maar de kosten die gemeenten moeten maken om een gelijkwaardig voorzieningenpakket te leveren bij een gelijke belastingdruk. Dit betekent dat voortaan in de verdeling nadrukkelijk rekening wordt gehouden met verschillen in de sociale structuur, de fysieke structuur en de centrumfunctie van gemeenten. Bovendien wordt de belastingcapaciteit in de verdeling betrokken. Naarmate de waarde aan onroerend goed hoger is, kan een gemeente meer onroerende zaakbelastingen ophalen en is minder geld uit het gemeentefonds benodigd. Naast kostenoriëntatie is de globaliteit een belangrijk kenmerk van het verdeelstelsel. De verdeling werkt globaal; zo gezien vormt de algemene uitkering voor elke gemeente één ongedeelde geldstroom, waarvoor geen bestedingsvoorwaarden gelden.

a.2 Clusters in het gemeentefonds

Om enige structuur in de verdeling te brengen, is de algemene uitkering opgedeeld in zestien clusters: veertien uitgavenclusters en twee inkomensclusters. Het gaat om samenhangende beleidsvelden, bij voorbeeld bijvoorbeeld 'educatie', 'maatschappelijke zorg' en 'wegen en water'. Elk cluster kent zo zijn eigen verdeelmaatstaven. In het cluster educatie komt bijv. de maatstaf 'leerlingen' voor, in het cluster wegen en water de maatstaf 'slappe bodem'. Het verdeelmodel kent in totaal ongeveer 60 verdeelmaatstaven. Elke gemeente heeft haar eigen score in elke cluster. De inkomsten uit de algemene uitkering worden bepaald door het totaal aan scores in de zestien clusters.

Periodiek wordt gemonitord of de verdeling nog wel gelijke tred houdt met de ontwikkeling van de kosten bij gemeenten. Van die monitoring wordt elk jaar verslag gedaan in het Periodiek OnderhoudsRapport gemeentefonds (POR), dat elk najaar verschijnt als bijlage bij de Gemeentefondsbegroting. Daartoe is een scan ontwikkeld, waarbij de algemene uitkering wordt geconfronteerd met de gegevens zoals die uit de gemeentelijke begrotingen naar voren komen. In de scan wordt aldus op clusterniveau een vergelijking gemaakt tussen de uitgaven volgens de gemeentelijke begrotingen en de middelen zoals die door het verdeelstelsel aan een bepaald cluster worden toegedeeld.

b. Aanleiding nieuw onderzoek naar verdeling

In het POR 2010 (verschenen in september 2009) is vastgesteld dat er aanleiding is om de verdeling van de algemene uitkering opnieuw integraal tegen het licht te houden, te herijken. Uit de scan blijkt dat de uitgaven in een aantal clusters niet langer parallel lopen met de inkomsten uit de algemene uitkering. In het cluster educatie geven de gemeenten bijv.

minder uit dan waarmee in de verdeling rekening wordt gehouden. In een aantal clusters zijn de uitgaven juist weer hoger, bijv. in 'openbare orde en veiligheid', 'wegen en water' en 'kunst en ontspanning'. Verder geldt dat de feitelijke gemeentelijke inkomsten uit de onroerende zaakbelasting (OZB) hoger zijn dan in het verdeelstelsel wordt aangenomen. Dat is ook aan de orde bij de zgn. overige eigen middelen (OEM, o.a. opbrengsten uit grondexploitatie, rente en dividend). De OEM en de OZB vormen de zogenaamde inkomstenclusters van het gemeentefonds. Ook voor deze clusters geldt dat nader onderzoek gewenst is.

In het POR 2010 zijn bij elkaar zeven clusters aangemerkt als nader te onderzoeken, twee inkomstenclusters en vijf uitgavenclusters. En ja, als een groot aantal clusters onder het vergrootglas komt te liggen, dan kan beter de gehele algemene uitkering (alle clusters) worden onderzocht. Dit ook vanwege de samenhang tussen de clusters: meeruitgaven hier worden onvermijdelijk gevoed door minderuitgaven daar óf door hogere eigen inkomsten. Gelijk op met de herijkingsonderzoeken loopt een onderzoek naar de positie van de G4 in de verdeling.

Behalve het POR 2010 bestaat er op meer punten aanleiding om de verdeling nader te bezien. De steeds verder voortschrijdende decentralisatie van taken is zo'n onderwerp, of de groeiende samenwerking tussen gemeenten. En dan zijn er nog de rapporten van de Rfv over de positie van de G4 in het gemeentefonds en over de vereenvoudiging van de verdeling door een beperking van het aantal verdeelmaatstaven. Verder is het in tijden van financiële krapte nóg belangrijker dat de algemene uitkering adequaat wordt verdeeld.

c. Stand van zaken in het onderzoek

c.1 Zestien deelonderzoeken

In de voorbije twaalf maanden zijn alle zestien clusters uit algemene uitkering onderwerp van onderzoek geweest. Het onderzoek is uitgevoerd door Cebeon en Regioplan in opdracht van BZK en Financiën. Van enkele clusters is het onderzoek gecombineerd. In totaal zijn er elf deelonderzoeken uitgevoerd die hieronder worden vermeld. Daarnaast loopt er nog een apart onderzoek naar de hoogte van de vaste bedragen voor de G4.

1. Wegen en water
2. Riolering en reiniging
3. Ontspanning en groen
4. Kunst en oudheid
5. Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing, milieu, economie en ontwikkeltaken (inclusief grondexploitaties)
6. Werk en inkomen
7. Educatie
8. Zorg
9. Openbare orde en veiligheid

10. Bevolkingszaken, bestuursorganen

11. Overige eigen middelen en onroerend zaakbelasting.

Elk deelonderzoek is begeleid door een eigen begeleidingscommissie, waarin vertegenwoordigd de beheerders van het gemeentefonds, betrokken vakministeries, VNG, Rfv en soms ook deelnemers uit het maatschappelijke middenveld. De onderzoeksrapporten zijn inmiddels afgerond.

c.2. Onderzoeksmethode

De thans gebruikte onderzoeksmethode is gelijk aan die van 1997. Het gaat hierbij om een uitgaven- en verschillenanalyse. De methode leidt tot uitkomsten die aansluiten bij de uitgangspunten van kostenoriëntatie en globaliteit van het verdeelstelsel. De methode kent een aantal onderzoekstappen, die per deelonderzoek steeds zijn afgestemd met de betrokken begeleidingscommissie:

Nadat een steekproef is getrokken uit de gemeenten in Nederland, worden van de geselecteerde gemeenten de uitgaven zorgvuldig geanalyseerd. Omdat gemeenten hun uitgaven niet allemaal op dezelfde manier en op dezelfde posten boeken, moeten de cijfers eerst vergelijkbaar worden gemaakt (gehercodeerd). Op basis van de aldus verkregen cijfers vindt een analyse van verschillen in uitgaven plaats. Op deze manier worden achterliggende factoren gevonden die de uitgaven verklaren. Het kan gaan om verschillen in structuurkenmerken tussen gemeenten of om bewust gemaakte eigen beleidskeuzes. Vervolgens worden zgn. financiële ijkpunten opgesteld. Daarin worden de factoren en kenmerken opgenomen, die bijdragen aan verschillen in kosten tussen gemeenten, voor zover zij niet zijn toe te schrijven aan eigen beleidskeuzes. Het kan bijv. gaan om verschillen in de bevolkingssamenstelling of in de fysieke structuur.

Vervolgens wordt de eerste ijkpuntformules opgesteld. Daarin wordt aan de mee te nemen factoren of kenmerken een gewicht gehangen, bijv. een zeker aantal euro's per bijstandsgerechtigde, per hectare historische kern of per leerling.

Deze eerste ijkpuntformules worden vervolgens verder getoetst door middel van een zogenaamde zeefprocedure. Daarin wordt de ontwikkelde formule toegepast op alle andere Nederlandse gemeenten, met behulp van begrotingsgegevens van het CBS. Op grond van de zeefprocedure wordt opnieuw een steekproef genomen van gemeenten waarvan de uitgaven het meest afwijken. Het gaat om gemeenten met zowel duidelijk hogere als duidelijk lagere uitgaven dan de eerste ijkpuntformule. Ook op die gemeenten wordt een uitvoerige uitgaven- en verschillenanalyse verricht. Op basis van deze bevindingen kan de eerder vastgestelde ijkpuntformule worden bijgesteld. Als dat nodig blijkt, worden nieuwe factoren of kenmerken aan het ijkpunt toegevoegd.

Tot slot moeten de per taakgebied ontwikkelde ijkpunten nog worden vertaald in verdeelmaatstaven en ondergebracht worden in het verdeelmodel van de algemene uitkering. Belangrijk is dat niet elke factor of kenmerk uit een ijkpuntformule geschikt is als

verdeelmaatstaf, bijv. omdat de ontwikkeling in de tijd niet of met te grote intervallen wordt gemeten.