

Herijking gemeentefonds perceel I

Afwegingskader clusterindeling

notitie

19805

Cebeon, 19 juni 2019

1.1 Vraagstelling

Het gemeentefonds is opgebouwd uit verschillende uitgaven- en inkomstenclusters. Deze opbouw is eerder ontwikkeld met het oog op een kostengeoriënteerde verdeling van samenhangende taken en een goede monitoring en onderhoud daarvan. In het kader van het herijkingsonderzoek is de vraag in hoeverre deze clusterindeling nog aansluit bij (mogelijke) veranderingen in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk, het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en inzichten over de noodzaak tot en wijze van verevening van kostenverschillen tussen gemeenten.

1.2 Criteria

afwegingskader

Bij de keuze voor een clusterindeling is een aantal aspecten van belang. Om deze in samenhang te kunnen afwegen, zijn de relevante criteria in onderstaand kader benoemd en geoperationaliseerd.

criterium	Operationalisering
a. Inhoudelijke samenhang: de clusters omvatten taken die zodanig op elkaar aansluiten dat er sprake is van een voor gemeenten herkenbaar takenpakket (zo mogelijk aansluitend bij wettelijke kaders)	taken en beleidsdoelen zoals gegroepeerd binnen hoofdtakvelden van het BBV
b. Afgestemd op de mate van beleidsvrijheid: de clustering maakt het mogelijk onderlinge verschillen tussen gemeenten meer/minder te verevenen naarmate zij meer/minder beleidsvrijheid hebben	scores voor formele beleidsvrijheid (ROB-advies: zie hieronder) gerelateerd aan de spreiding in feitelijke netto lasten
c. Vergelijkbare kostendrijvers: de clustering sluit voldoende aan op de aard van de kosten (bijvoorbeeld ontwikkeltaken niet in 1 cluster met beheerstaken)	bepalende kostenfactoren uit eerdere gemeentefondsonderzoeken
d. Voldoende omvang: de clusters hebben voldoende financiële omvang en verschillen daarin onderling niet teveel, zodat het aantal clusters overzichtelijk is	aandeel in totale feitelijke netto lasten
e. Faciliterend voor monitoring van de verdeling: de clustering <ul style="list-style-type: none"> o draagt bij aan een beter inzicht in (achtergronden van) de ontwikkeling van de gemeentelijke financiën dan op een globaler niveau (zoals het gemeentefonds als geheel) mogelijk is o sluit aan bij een werkbare lv3-indeling. De uitvoeringskosten van een eventuele wijziging van lv3 dienen op te wegen tegen de voordelen van de beoogde clustering 	aansluiten bij bestaande taakveldindeling lv3 en POR-systematiek

Over criterium b heeft de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) recent een advies uitgebracht, waarin de mate van beleidsvrijheid (ook wel ‘beleidsruimte’) wordt geoperationaliseerd.¹ De ROB omschrijft beleid

¹ ROB (2019), *Beleidsvrijheid bij decentrale taken: een nadere uitwerking ten behoeve van de vormgeving van de financiële verhoudingen*.

als het stellen van doelen waarbij wordt bepaald welke middelen hiervoor worden ingezet. Beleidsvrijheid is dan de ruimte voor het decentraal bestuur om zelfstandig doelen te definiëren ('wat willen we bereiken?'), taken uit te voeren ('wat gaan we daarvoor doen?') en de middelen hiervoor te kiezen ('wat gaat dat kosten?'). De mate waarin de gemeente de eerste twee vragen zelf kan of mag beantwoorden, bepaalt volgens de ROB de beleidsvrijheid:

- als de gemeente zelf doelen kan definiëren en bepalen welke taken daarvoor worden uitgevoerd, kan zij zelf afwegen wat het mag kosten. Als de kosten te hoog worden geacht, zal de gemeente haar ambities moeten bijstellen;
- als de doelstelling is opgelegd en/of de wijze waarop dit moet worden gerealiseerd is voorgeschreven, heeft de gemeente weinig beleidsvrijheid. In dat geval dienen de kosten meer voor verevening in aanmerking te komen.

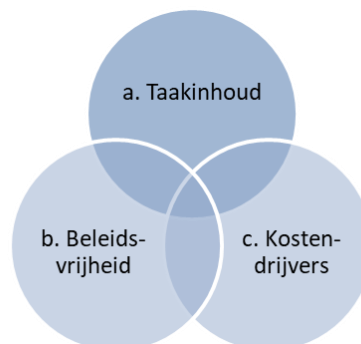
De mate van beleidsvrijheid kan in belangrijke mate worden afgeleid uit de aard van de taak (criterium a): in hoeverre is de gemeente bij het uitvoeren daarvan gebonden aan beleidsdoelen die door andere (f)actoren zijn opgelegd? Dit 'binden' kan gebeuren via formele wet- en regelgeving, normen voor uitvoering, voorschriften voor besluitvorming, en regionale samenwerking.² Aan de hand van taak en beleidsdoel onderscheidt de ROB een spectrum van eigen initiatief, optionele taak, aanbevolen taak en verplichte taak. Zij heeft dit per taakveld/cluster in kaart gebracht en een indicatieve score gegeven aan de *formele* beleidsvrijheid van gemeenten. Deze onderbouwde scores ('expert opinion') benutten we als input voor de analyse.

De mate van beleidsvrijheid wordt niet alleen door formele factoren beïnvloed, maar ook door *maatschappelijke acceptatie*.³ Eigen beleidskeuzes worden voor een belangrijk deel ingevuld door maatschappelijke opvattingen over in hoeverre uitkomsten van beleid mogen verschillen (ofwel: welke aanvaardbare kwaliteit mag een burger van gemeentelijke voorzieningen verwachten). Ook kunnen overwegingen een rol spelen over de vraag in hoeverre kosten kunnen worden verhaald op (eigen) inwoners. Wanneer rekening wordt gehouden met maatschappelijke acceptatie van verschillen tussen gemeenten, zullen taken met een relatief grote formele beleidsvrijheid veelal lager scoren.

Zowel de formele beleidsvrijheid als de maatschappelijke acceptatie komen tot uitdrukking in de *feitelijke spreiding* van de gemeentelijke lasten: meer vrijheid betekent meer –ruimte voor– spreiding. Daarbij moet wel rekening worden gehouden met verschillen in kostenbepalende factoren tussen gemeenten.

samenhang

Om te komen tot een onderbouwd voorstel voor een nieuwe clusterindeling nemen we de bestaande Iv3-indeling als vertrekpunt en operationaliseren we de criteria voor de afzonderlijke taakvelden. In de begeleidingscommissie is besproken dat de criteria a t/m c daarbij leidend zijn.



² De vorm van *toezicht* is een afgeleide van genoemde 'banden'. Verder geldt voor alle taken die uit het gemeentefonds worden bekostigd *bestedingsvrijheid*. Daarom acht de ROB deze aspecten niet onderscheidend.

³ Zie hiervoor ook B&A (2019). *Beleidsvrijheid decentrale taken gemeenten*.

In de figuur is tot uitdrukking gebracht dat er sprake is van een ‘driehoeksverhouding’:

- a. voorop staat de taakhoudelijke samenhang. Hiervoor is aangesloten bij de gemeentelijke praktijk zoals die is vertaald in de hoofdtaakvelden uit het BBV;
- b. als nadere weging hierop kijken we naar de mate van beleidsvrijheid in de vorm van de ROB-scores voor formele beleidsvrijheid.⁴ Om ook effecten van maatschappelijke acceptatie in ogenschouw te nemen, hebben we aanvullend de spreidingspatronen in de feitelijke netto lasten van gemeenten in beeld gebracht.⁵ Waar de ROB-score en de feitelijke spreiding uiteenlopen, is gezocht naar een duiding van relevante achtergronden;
- c. in de feitelijke spreiding werken ook effecten van intergemeentelijke verschillen in kostendrijvers door. Voor dit criterium is gebruik gemaakt van de bestaande maatstaven voor het grootste deel van de gemeentelijke lasten.⁶ Deze zijn te groeperen naar inwoners (alle inwoners, specifieke groepen en centrumfuncties), fysiek (bebouwing, historie en water/bodem), en economie (woz-waarden en bedrijven).

Binnen deze ‘driehoeksverhouding’ bestaat een zekere spanning. Enerzijds zijn er taakhoudelijke samenhangen met duidelijke verschillen in formele beleidsvrijheid, bijvoorbeeld binnen hoofdtaakveld 0. Om aan deze verschillen recht te doen, zullen kostendrijvers hierbij moeten aansluiten. Anderzijds is het samenbrengen van taakvelden met een vergelijkbare beleidsvrijheid, bijvoorbeeld hoofdtaakveld 5 en 8, vanuit taakhoudelijk oogpunt niet altijd logisch.

Bij het zoeken naar een optimale verhouding zorgen de overige criteria (d en e) voor een zekere begrenzing. Dit zorgt ervoor dat clusters niet te globaal of te specifiek worden.

⁴ Van enkele beheersmatige en inkomstengerelateerde taakvelden binnen hoofdtaakveld 0 zijn geen scores beschikbaar.

⁵ Als spreidingsmaat is de standaarddeviatie gehanteerd. Zoals toegelicht vormt de feitelijke spreiding een globale indicatie omdat hierop ook effecten van intergemeentelijke verschillen in kostenbepalende factoren doorwerken.

⁶ Voor een deel van de taakvelden (met name hoofdtaakveld 0 en 3) zijn geen kostendrijvers beschikbaar, omdat deze nu via een percentage op andere clusters worden verdeeld.