

Vergaderjaar 2010–2011

32 500 B

Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2011

Nr. 10

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 december 2010

Inleiding

In het WGO van 15 november 2010 (kamerstuk 32 500 VII, nr. 20) in de commissie Binnenlandse Zaken van uw Kamer is door mevrouw Van der Burg de vraag gesteld naar openbaarheid van de onderzoeksgegevens en ruimte in het proces inbouwen voor een second opinion in het kader van het Periodiek OnderhoudsRapport (POR).

Ik heb gezegd ervan uit te gaan dat de gegevens die gebruikt worden bij dat onderzoek worden vrijgegeven, en nog met de onderzoekers in contact te zullen treden om dieper op de achterliggende vraag van controleerbaarheid in te gaan. Er is overleg geweest met de onderzoekers en ik kan u naar aanleiding daarvan het volgende melden.

Toelichting onderzoek eerste fase

De verdeling van het gemeentefonds beoogt rekening te houden met kostenverschillen tussen gemeenten die het gevolg zijn van niet door gemeenten te beïnvloeden (exogene) factoren (ook wel exogene kostendrijvers), zodat bij een gelijke belastingdruk een gelijkwaardig voorzieningenniveau kan worden gerealiseerd.

Deze exogene factoren worden opgespoord door de analyse van uitgavenverschillen tussen typen gemeenten. Om een aantal redenen zijn ze zijn echter niet direct uit gemeentelijke uitgaven af te leiden:

- gemeentelijke uitgaven worden bepaald door eigen keuzes van gemeenten;
- gemeentelijke uitgaven worden bepaald door de hoeveelheid middelen waarover gemeenten kunnen beschikken (kenmerken van kip-ei);

- gemeenten boeken hun uitgaven niet eenduidig ondanks geldende voorschriften;
- de indeling van gemeentelijke uitgaven (in de ongeveer 80 functies) hoeft niet (meer) aan te sluiten bij het huidige/toekomstige takenpakket van gemeenten en de exogene kostendrijvers daarachter (bijvoorbeeld door de introductie van nieuwe wetten, zoals de Wmo);
- gemeentelijke uitgavenpatronen op verschillende taakgebieden kunnen met elkaar samenhangen:
 - oorzaak-gevolg-ketens (preventie versus probleembestrijding);
 - uitkeringslasten versus uitvoeringslasten;
 - verschillende benadering van aandachtsgroepen van beleid (bijvoorbeeld jongeren via educatie, recreatie (sport) of zorg (jeugd- en jongerenwerk));

Om deze redenen dienen de uitgaven tussen gemeenten eerst zoveel mogelijk transparant en vergelijkbaar te worden gemaakt en te worden herschikt naar de te onderscheiden taken (*taak- en uitgavenanalyse*). Daarna wordt door onderlinge vergelijking de betekenis van exogene kostendrijvers onderscheiden van andere dan hierboven genoemde uitgavenbepalende omstandigheden (*verschillenanalyse*). Bij deze analyse dienen de uitgavenverschillen tussen gemeenten ook in verband te worden gebracht met (sobere en doelmatige) geleverde prestatieniveaus.

Taak- en uitgavenanalyse

De ervaring leert dat het voor gemeenten een enorme, zo niet onmogelijke opgave is om zelf hun uitgaven naar de gewenste indeling te herordenen. Om gemeenten zoveel als mogelijk te ontlasten worden per cluster bij 50 à 70 gemeenten de meest gedetailleerde financiële gegevens opgevraagd («de grootboeken» die aansluiten bij begroting 2010, rekening 2009 en zonodig 2008) met een aantal achtergrondgegevens. Deze gegevens worden door de onderzoekers geïnterpreteerd en zelf zoveel als mogelijk naar de gewenste indeling gehercodeerd (uitgavenanalyse met waar nodig een terugkoppeling op gemeenten);

Verschillenanalyse

De uitgaven van gemeenten worden voor de verschillende taakgebieden vergeleken met de ijkpunten van het gemeentefonds. Waar er sprake is van verschillen met het ijkpunt wordt nagegaan of die zich ook bij andere (vergelijkbare) gemeenten voordoen en wat de achtergronden van de verschillen zijn. Gaat het om exogene kostendrijvers die nog niet of onvolkomen in de clusterformules van het gemeentefonds tot uitdrukking komen, om verschillen in prestatieniveaus of om andere achtergronden, waaronder eigen beleidskeuzes?

Door onderlinge vergelijking tussen vergelijkbare typen gemeenten worden de betekenis en omvang van aanvullende exogene kostendrijvers voor verschillende typen gemeenten opgespoord en gekoppeld aan een gemiddeld of sober/doelmatig prestatieniveau («best practice» gemeenten).

Toetsing en borging

Wanneer hiervan een eerste kwantificering is gemaakt, wordt deze getoetst bij een groot aantal andere onderzoeksgemeenten met duidelijk afwijkende uitgavenniveaus (in aanvulling op de eerder genoemde 50 à 70). Hangen deze verschillen samen met nog niet onderkende exogene kostendrijvers of met andere – niet in de verdeling van het gemeentefonds op te nemen – factoren?

De verschillenanalyse gaat samen met een terugkoppeling op de desbetreffende gemeenten om ze de juiste toedeling en interpretatie te laten toetsen, inclusief de relatie met het gevonden prestatieniveau. Dit gebeurt individueel, maar ook groepsgewijs (expert meetings). Dit proces is niet gericht op een aanpassing van de gehercodeerde grootboekgegevens van de onderzoeks- en toetsgemeenten, maar op het verkrijgen van inzicht in het deel van de uitgaven dat samenhangt met exogene kostendrijvers bij een bepaald prestatieniveau;

Wel wordt richting opdrachtgevers en begeleidingscommissie van het onderzoek de betekenis van exogene kostendrijvers gerelateerd aan te onderscheiden prestatieniveaus geëxpliciteerd, gekwantificeerd en verduidelijkt met behulp van de financiële gegevens van een aantal voorbeeldgemeenten (welk deel van de feitelijke uitgaven hangt samen met exogene kostendrijvers, met verschillen in prestatieniveau en met andere factoren). Op deze wijze ontstaat inzicht in de wel en niet in de verdeling van het gemeentefonds te honoreren exogene factoren en in verschillen in prestatieniveau die daarmee zijn verbonden.

Besluitvorming aan het einde van de eerste onderzoeksfase

Op grond van de informatie en rapportage aan het eind van de eerste onderzoeksfase) besluiten de fondsbeheerders of de resultaten voldoende reden zijn om de verdeling voor een of meer clusters in een bepaalde richting aan te passen. We weten dan dus welk type gemeente er op vooruit en achteruit zou moeten gaan, maar weten daarmee nog niet hoe het herverdeeleffect exact zal uitpakken. De uitwerking daarvan is de *tweede fase* van het onderzoek.

Narekenbaarheid

De vraag naar «narekenen», naar contra-expertise is aan het slot van fase 1 het meest relevant. Op dat moment (voorjaar 2011) wordt immers beslist welke verdeelstoornis wordt aangepakt en in welke richting. De beschreven onderzoeksmethodiek maakt echter duidelijk dat van «narekenen» geen sprake kan zijn.

De onderzoekers maken gebruik van grootboekgegevens (die voor anderen beschikbaar zijn als gemeenten dat toestaan), die opnieuw worden gecodeerd naar een relevant bevonden indeling van gemeentelijke taken. Vervolgens leiden nadere analyses en interpretaties van financiële en achtergrondgegevens tot inzicht in de betekenis/kwantificering van exogene kostendrijvers, afgestemd op prestatieniveaus, maar niet tot een hiervoor aangepast bestand van gemeentelijke uitgaven (is praktisch onmogelijk en onnodig). De onderzoekers analyseren kwantitatief en kwalitatief hoe gevonden verschillen geduid moeten worden. Daarbij zijn grotere verschillen van groter belang dan kleinere.

Een contra-expertise, die de data zou willen analyseren, zou elke stap (dus analyse taken/verantwoordelijkheden, selectie steekproefgemeenten, uitgaven- en verschillenanalyse, terugkoppelingen) moeten overdoen. Deze fase van het onderzoek duurt grofweg een maand of zes en levert flinke kosten op.

Overigens is eerder wel een contra-expertise op de methode uitgevoerd. Dat was het geval bij het eerste grote onderzoek naar de verdeling van het GF (1997) en bij de invoering van de WMO in 2007. Beide keren is er niet «nagerekend» maar is de methode op zich beoordeeld. Beide keren was het oordeel onverkort positief. Voorts is er de ervaring sinds 1997. Alle aanpassingen van de verdeling zijn volgens deze methode uitgevoerd. Dat

was dan ook een belangrijke reden om deze methode voor te schrijven bij de Europese aanbesteding.

Conclusie

Er is grote aandacht in het onderzoek voor feiten en duiding van die feiten. In de individuele terugkoppeling worden de feiten bij gemeenten getoetst. Voor het onderdeel G4 is een aparte klankbordgroep gevormd. In de expertmeetings worden de verklaringen van die feiten uitgediept en in de begeleidingscommissie worden nogmaals de verklaringen bezien en geïnventariseerd of er voldoende gegevens beschikbaar zijn voor besluitvorming. Om deze reden heeft de VNG zitting in de begeleidingscommissies die per deelonderzoek zijn ingesteld. De daaruit volgende conclusies zijn voor rekening van de fondsbeheerders.

Natuurlijk staat het iedereen vrij om in de discussie argumenten en onderzoeken aan te dragen. Maar het is in het licht van het bovenstaande niet voor de hand liggend om daarvoor aan mijn kant meer geld en meer tijd uit te trekken. Als de fondsbeheerders in het voorjaar overtuigd zijn dat de verdeling op een of meer punten moet worden aangepast, dan is dat omdat er sprake is van te grote scheefheid. Elk jaar uitstel van een noodzakelijke herverdeling vergroot dan de herverdeelpijn en stelt gemeenten die te krap zitten voor steeds grotere problemen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. P. H. Donner