
Verdeelsleutel gemeenschappelijke regeling Duiven en Westervoort

*advies inzake te hanteren financiële verdeelsleutel
gemeenschappelijke regeling 1Stroom*



Datum

23 september 2024

Opdrachtgever

1Stroom

Onderzoeksteam

Coen van Rij
Wilfred Nijhof

Referentie

24823, advies verdeelsleutel Duiven Westervoort

1 Inleiding

aanleiding

De gemeenten Duiven en Westervoort zijn op 1 januari 2018 ambtelijk gefuseerd. Alle bedrijfsvoeringsactiviteiten zijn daarbij ondergebracht in de nieuw opgerichte gemeenschappelijke regeling 1Stroom. Bij de oprichting van deze organisatie zijn afspraken gemaakt over de te hanteren (vaste) verdeelsleutel met betrekking tot de kosten die door 1Stroom worden gemaakt: 63% wordt bijgedragen door Duiven en 37% door Westervoort.

opdracht

De twee gemeenten hebben afgesproken om deze verdeelsleutel periodiek te evalueren. In juli 2024 is een voortgangsrapportage opgesteld over de voortgang van de ambtelijke fusieorganisatie. In deze voortgangsrapportage komt ook de verdeelsleutel aan de orde waarbij wordt geadviseerd om door een externe partij een advies te laten opstellen met aanbevelingen welke verdeelsleutel vanaf 2025 toe te passen.

Naar aanleiding hiervan is Cebeon gevraagd te adviseren naar de te hanteren verdeelsleutel op basis van duidelijk *meetbare* en *toepasbare uitgangspunten*. Hierbij is gevraagd om rekening te houden met maatwerk; de inzet op grondexploitatie en het Afvalaanbiedstation in Duiven (AAS).

inhoud advies

Om te komen tot een onderbouwd advies over de verdeelsleutel is een aantal stappen doorlopen:

1. De uitgangspunten om te komen tot een rechtvaardige en flexibele financiële verdeelsleutel zijn opgesteld en doorgesproken (hoofdstuk 2).
2. Op basis van diverse verdeelsystemen is een voorkeursvariant bepaald (hoofdstuk 3).
3. Vervolgens is de verhouding op basis van de voorkeursvariant bepaald (2023) en daarbij is rekening gehouden met het aandeel van de dienstverlening door 1Stroom binnen de begroting van de deelnemende gemeenten (hoofdstuk 4).
4. Een advies over de te hanteren verdeelsleutel en een systematiek voor jaarlijks onderhoud en een evaluatie ervan (hoofdstuk 5).

2 Uitgangspunten verdeelsleutel

Om te komen tot een rechtvaardige en flexibele verdeling van de kosten van 1Stroom is een aantal uitgangspunten opgesteld. Cebeon heeft een eerste aanzet voor de uitgangspunten opgesteld. De uitgangspunten zijn vervolgens besproken met bestuurders van beide gemeenten en 1Stroom en op basis van die bespreking nader aangescherpt.

Dit heeft geleid tot de volgende uitgangspunten voor een rechtvaardige en flexibele verdeelsleutel:

- **Kostengeörienteerd:** de sleutel sluit aan bij (geobjectiveerde) kosten van samenwerkende gemeenten en er gaat geen ongewenste prikkelwerking vanuit;
- **Dynamisch (flexibel):** de sleutel volgt de ontwikkeling van individuele gemeenten voor bijv. inwoners, woningen en sociaaleconomische indicatoren;
- **Eenvoudig toepasbaar en uitlegbaar:** de sleutel moet eenvoudig (op basis van openbare data) kunnen worden uitgerekend, nu en in de toekomst;
- **Robuust en toekomstbestendig:** de sleutel moet een stevige basis hebben en dient het mogelijk te maken om de samenwerking te verbreden (maar ook indien gewenst te ontvlechten) en deze ontwikkelingen te kunnen volgen;
- **Minimale administratieve lasten:** de sleutel moet niet leiden tot extra administratieve lasten van deelnemende gemeenten en/of 1Stroom;
- **Voorspelbaar:** de uitkomst van de sleutel (=bijdrage) is voor individuele gemeenten voorspelbaar (binnen het afgesproken budget);
- **Gedragen:** de sleutel moet passen bij de meegegeven bestuurlijke kaders voor 1Stroom.

advies over verdeelsleutel, niet over budget 1Stroom

De bijdragen van Duiven en Westervoort in de uitvoeringskosten van 1Stroom, en het besluit over de omvang van de begroting van 1Stroom, zijn twee afzonderlijke vraagstukken. Dit advies richt zich enkel op de verdeelsleutel. Beleidskeuzes die niet gezamenlijk worden gemaakt maar door één van de individuele gemeenten en van invloed zijn op het budget van 1Stroom kunnen wel van invloed zijn op de verdeelsleutel. Dit zou bijvoorbeeld het geval zijn als één van beide gemeenten ervoor kiest om de sociale dienst weer in eigen beheer onder te brengen.

3 Varianten verdeelsleutels

In dit hoofdstuk vergelijken we verschillende varianten om tot een verdeelsleutel te komen. Op basis van de gekozen uitgangspunten komen we tot een voorkeursvariant.

varianten voor verdeelsleutels

Grofweg kunnen de volgende varianten worden onderscheiden:

1. Verdeling op basis van normkosten vergelijking (geobjectiveerd budget gemeentefonds).
2. Verdeling op basis van inwoneraantallen.
3. Verdeling op basis van afgenomen producten per gemeente (kostprijs per product).
4. Verdeling op basis van activiteiten voor elke gemeenten (activity based costing).
5. Combinaties (afhankelijk van taakgebied en regionale samenwerkingsverbanden).

In het onderzoek zijn deze varianten vergeleken met de gekozen uitgangspunten. In onderstaande tabel is een globale weging (door de onderzoekers) van de varianten weergegeven. Voor een rechtvaardige (en uitlegbare) verdeelsleutel dient de sleutel zo goed mogelijk aan te sluiten bij de verhouding van de kosten voor beide gemeenten. Dit is het geval indien er gewerkt wordt met producten (kostprijzen), activiteiten (uren schrijven) of een geobjectiveerd budget (normkosten). De varianten die uitgaan van afgenomen producten en activiteiten scoren echter slecht als het gaat om eenvoud en minimale administratieve lasten. Deze varianten gaan uit van uren schrijven door de medewerkers van IStroom en/of per gemeente gedetailleerd bijhouden welke prestaties en producten worden geleverd (en wat de kosten daarvan zijn). Hierdoor weten deelnemende gemeenten vaak pas achteraf wat nu precies de kosten zijn geworden, waardoor de uitkomst minder goed voorspelbaar is. Daarnaast passen deze varianten minder bij een intensivering van de samenwerking binnen IStroom. Een verdeling op basis van inwoneraantallen scoort vooral goed op eenvoud en administratieve lasten. Daarentegen is een dergelijk verdeling minder kostengeëorieerd. Naast inwoners zijn er meer kostendrijvers die de kosten voor gemeenten bepalen waarmee een verdeelsleutel rekening zou moeten houden (zie ook het cirkeldiagram aan het einde van dit hoofdstuk). Hier kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de verschillen in sociale structuur tussen Duiven en Westervoort. Door uit te gaan van een bedrag per inwoner wordt met dit soort verschillen geen rekening gehouden. Een oordeel over een combinatie van varianten is vooral afhankelijk van de manier waarop varianten worden gecombineerd. Hier kan in algemene zin geen uitspraak over worden gedaan. De combinatie is dan ook niet opgenomen in de tabel. Een combinatie met afgenomen producten en/of activiteiten lijkt minder logisch gezien de administratieve belasting. Een combinatie van normbudgetten met inwoneraantallen ligt ook niet voor de hand omdat inwoners al een belangrijke maatstaf in het gemeentefonds is en via die maatstaf meeweegt bij het normbudget.

Tabel 3.1: Weging varianten aan uitgangspunten

variant	Kosten-geëorieerd	Dynamisch	Eenvoudig	Toekomstbestendig	Minimale administratieve lasten	Voor-spelbaar	Totaal
Geobjectiveerd budget	++	++	+	++	++	+	++
Inwoneraantallen	-	+/-	++	++	++	+	+
Afgenomen producten (kostprijzen)	++	++	--	+	--	-	-/+
Activiteiten per gemeente (tijdschrijven)	+++	++	--	+	--	-	-/+

Uit deze vergelijking blijkt de verdeling op basis van normkosten het beste gebruikt zou kunnen worden voor 1Stroom. Daarmee zou deze systematiek ook op het meeste draagvlak moeten kunnen rekenen. Omdat gegevens over afgenomen producten en activiteiten ontbreken is het niet mogelijk om voor deze varianten een verdeelsleutel te berekenen.

voorkeursvariant: objectieve budgetten gemeentefonds

De objectieve budgetten in het gemeentefonds kennen hun basis in de Financiële-verhoudingswet (Fvw 1997). De Financiële-verhoudingswet beoogt gemeenten in een gelijkwaardige financiële uitgangspositie te brengen om een vergelijkbaar voorzieningenniveau te realiseren, uitgaande van een gemiddelde efficiënte uitvoering van taken en een gelijke belastingdruk.

Alle gemeenten in Nederland hebben vergelijkbare taken, maar de omstandigheden waarbinnen die taken moeten worden uitgevoerd bepalen de taakzwaarte ('caseload'). Zo zijn er verschillen in de sociale structuur tussen gemeenten die van invloed is op de benodigde middelen voor de uitvoering van taken in het sociaal domein en verschilt de verstedelijkingsgraad die van invloed is op de benodigde middelen voor het fysieke domein. Het gemeentefonds houdt rekening met deze taakverzwarende omstandigheden via een verfijnd verdeelsysteem met normbudgetten per taak. De omvang van het gemeentefonds sluit aan bij de totaal feitelijke netto-lasten van alle gemeenten in Nederland en volgt de algemene economische ontwikkelingen (bruto-binnenlands product).

honorering inkomstencapaciteit

De verdeling van het gemeentefonds houdt ook normatief rekening met de mate waarin gemeenten in staat zijn om benodigde uitgaven te bekostigen met eigen inkomsten uit OZB en overige eigen middelen (overige belastingen, treasury, deelnemingen en grondexploitaties). De capaciteit waarin eigen inkomsten hierin kunnen voorzien verschilt per gemeente.

onderhoud gemeentefonds (suppletie)

De verdeling van het gemeentefonds is gebaseerd op landelijk onderzoek en afgestemd op kostenverschillen per taak. Recent heeft de herijking van het gemeentefonds plaatsgevonden waarbij de verdeling van het gemeentefonds is afgestemd op actuele kostenpatronen van gemeenten. Dit onderzoek heeft plaatsgevonden bij een groot aantal gemeenten (circa 100) met een grote variatie aan structuurkenmerken die van invloed kunnen zijn op verschillen in kostenpatronen. Als gevolg van de herijking is de verdeling bijgesteld en per 2023 ingevoerd. Grote fluctuaties in de gemeentefondsuitkering als gevolg van de herijking voor gemeenten worden voorkomen door herverdeeleffecten te beperken.¹

De beheerder van het gemeentefonds (het ministerie van BZK) monitort en rapporteert jaarlijks aan de Tweede Kamer over aansluiting van het gemeentefonds aan kostenverschillen per taak. Daarnaast vindt er doorlopend onderhoud plaats om de verdeling van het gemeentefonds aan te sluiten bij actuele structurele kostenpatronen tussen gemeenten.

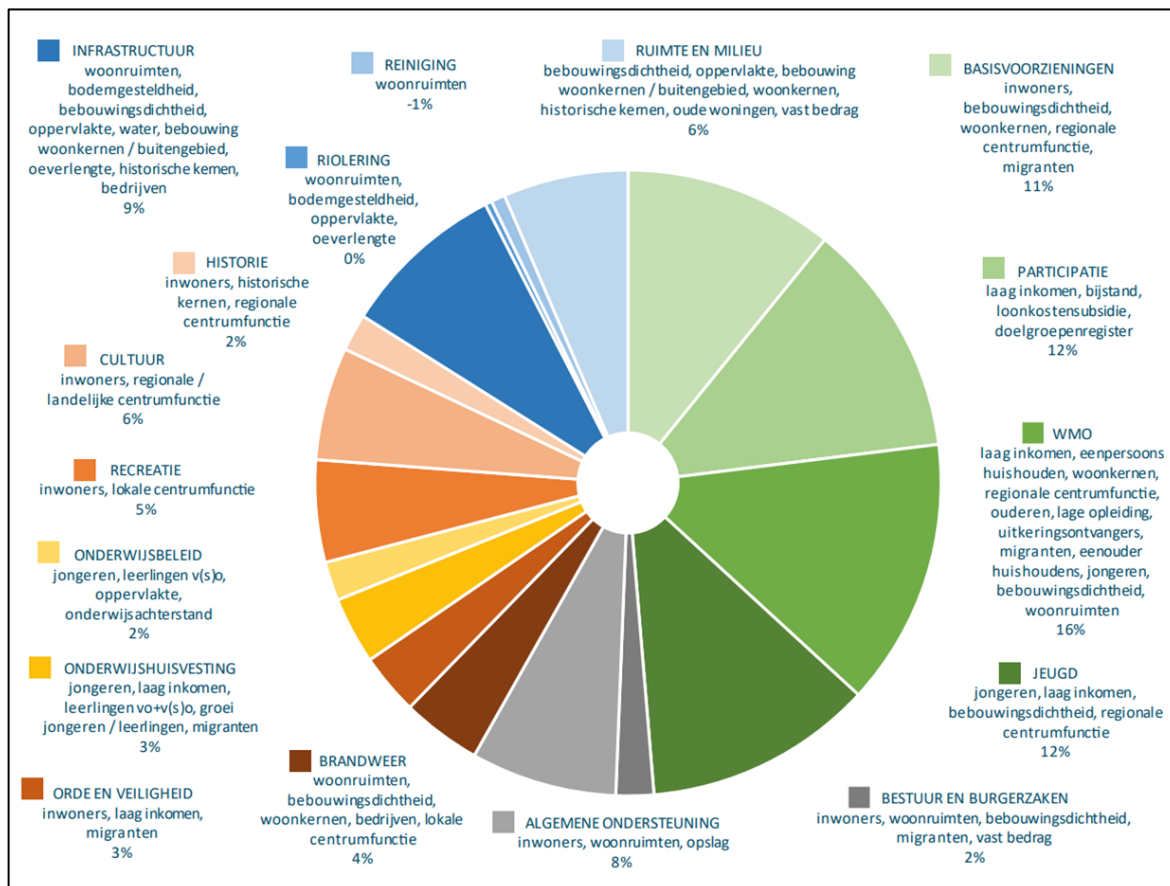
¹ Hiervoor ontvangen gemeenten een suppletie-uitkering (positief of negatief) om de herverdeeleffecten 'af te toppen'.

relatieve omvang van de uitkering per cluster (hypothetisch)

In onderstaand cirkeldiagram wordt weergegeven hoe de gemeentefondsuitkering van een (hypothetische) gemeente is opgebouwd. De normkosten per taakgebied zijn het resultaat van de score van deze gemeente op de circa 50 structuurkenmerken (q) met een verschillende weging (p) per taakgebied resulterend in een budget ($p \times q$).

Het witte gat in het midden staat voor de algemene eigen middelen die de gemeente geacht wordt in te zetten ter bekostiging van de uitgaven. De omvang van dit gat verschilt ook per gemeente.

Structuurkenmerken die gerelateerd zijn aan de kosten per cluster (taakgebied) in het gemeentefonds



4 Analyse: objectieve budgetten en uitvoering 1Stroom

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de objectieve budgetten in het gemeentefonds voor Duiven en Westervoort (paragraaf 4.1). Vervolgens bestuderen we hoe de dienstverlening door 1Stroom hieraan is gerelateerd (paragraaf 4.2).

4.1 Objectieve budgetten Duiven en Westervoort

De objectieve budgetten in het gemeentefonds voor Duiven en Westervoort vormen het startpunt. Deze objectieve budgetten sluiten aan op de actuele inzichten voor het uitkeringsjaar 2023.²

Duiven

Omvang algemene uitkering 2023	
Totaal:	46,6 mln. euro
Per inwoner:	1.869,- euro
Honorering uitgaven:	2.262,- euro per inwoner
Dekking eigen middelen:	-393,- euro per inwoner (normatief)

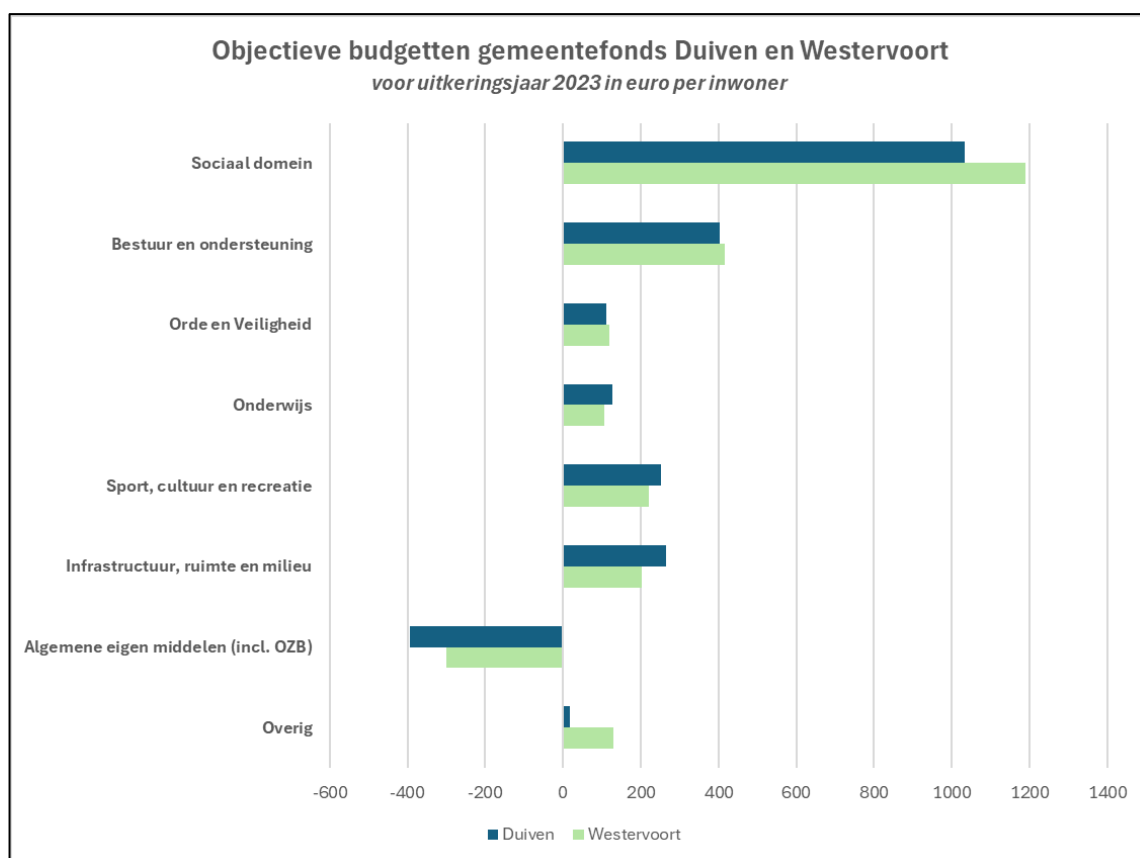
Westervoort

Omvang algemene uitkering 2023	
Totaal:	32,8 mln. euro
Per inwoner:	2.167,- euro
Honorering uitgaven:	2.467,- euro per inwoner
Dekking eigen middelen:	-299,- euro per inwoner (normatief)

We zien dat de bijdrage uit de algemene uitkering in Westervoort circa 298,- euro per inwoner hoger ligt dan in Duiven (2.167,- minus 1.869,-). Daarbij wordt er (door BZK) rekening mee gehouden dat Duiven meer middelen uit OZB en overige eigen middelen kan inzetten circa 94,- euro per inwoner (393 minus 299).

² Deze stand wijkt iets af van de stand die Duiven en Westervoort hebben opgenomen in hun jaarrekening, omdat daarin een andere stand is gebruikt en ook incidentele correcties op voorgaande uitkeringsjaren daar in kunnen zijn opgenomen.

In onderstaand figuur is het budget voor het uitkeringsjaar 2023 inzichtelijk gemaakt (per taak) in euro's per inwoner voor Duiven en Westervoort.



Uit bovenstaand figuur is af te lezen dat Duiven een relatief hoger objectief budget heeft voor Onderwijs, Sport, cultuur en recreatie en Infrastructuur, ruimte en milieu. Westervoort heeft een relatief hoger objectief budget voor het Sociaal domein en Bestuur en ondersteuning. Dit hangt samen met structuurverschillen tussen beide gemeenten. Zo heeft Duiven een grotere centrumfunctie, een grotere (bebouwde) oppervlakte, meerdere woonkernen en voortgezet onderwijs. Westervoort heeft meer huishoudens met een laag inkomen en vanwege de kleinere omvang een relatief grote impact van vaste bedragen.

De gemeente Duiven kent een relatief grotere inkomstencapaciteit uit Algemene eigen middelen (incl. OZB) dan de gemeente Westervoort. De gemeente Westervoort ontvangt een suppletie-uitkering om de effecten van de herijking gemeentefonds op te vangen.

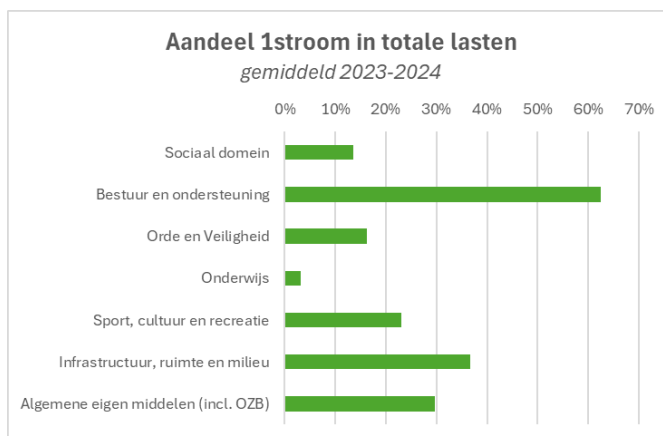
Met inachtneming van bovenstaande verschillen en rekening houdend met de inwonertallen van beide gemeenten is de verhouding in de totale gemeentefondsuitkering 59% voor Duiven en 41% voor Westervoort.

Deze verdeling houdt nog geen rekening met de uitvoering in de praktijk: wat is het takenpakket van IStroom en welke taken voert IStroom per taakgebied uit. Het aandeel van de taken van IStroom verschilt namelijk per taak. Sommige clusters zijn zeer arbeidsintensief en vragen relatief veel inzet van IStroom terwijl andere clusters meer kapitaalintensief (verstrekkingen, investeringen, subsidies) betreft. Daarnaast kunnen taken in eigen beheer worden uitgevoerd of worden uitbesteed.

4.2 Weging voor uitvoering 1Stroom

Het aandeel in de totale kosten van de gemeenten die is gerelateerd aan de inzet van 1Stroom verschilt per taakgebied. Geconstateerde verschillen tussen gemeenten zouden dus niet op elk taakgebied op dezelfde wijze moeten doorwerken in de verdeelsleutel voor 1Stroom. Hiervoor dient er dus een weging (met de objectieve budgetten) plaats te vinden.

In bijgaand figuur is deze weging per taakgebied weergegeven. Deze weging is gebaseerd op de gemiddelde kosten (2023-2024) die op het niveau van 1Stroom worden gemaakt³ in het totaal van de netto-lasten van beide gemeenten. Uit deze figuur blijkt dat het aandeel het hoogst is voor Bestuur en ondersteuning (62%). Ook voor Infrastructuur, ruimte en milieu (37%) ligt een belangrijk deel van de uitvoering bij 1Stroom. In het sociaal domein (14%), vooral bij de basisvoorzieningen, en onderwijs (3%) vindt een



veel kleiner deel van de uitgaven van beide gemeente plaats op het niveau van 1Stroom. Dit hangt ook samen met het aandeel uitvoeringskosten binnen deze taakgebieden; verstrekkingen (in natura of als uitkering), subsidies en gebouwkosten (onderwijshuisvesting) in het Sociaal domein en Onderwijs verlopen niet via 1Stroom. Ook loopt de uitvoering van participatie via de regionale sociale dienst De Liemers.

Als rekening wordt gehouden met de uitvoering van 1Stroom per taakgebied dan wordt de verhouding in de sleutel: 61% voor Duiven en 39% voor Westervoort.

³ In netto-lasten, exclusief bijdragen van Duiven en Westervoort.

5 Advies: verdeelsleutel 1Stroom

Om te komen tot een rechtvaardige en flexibele verdeelsleutel zijn uitgangspunten vastgelegd: kostengeë-rienteerd, dynamisch, eenvoudig toepasbaar en uitlegbaar, robuust en toekomstbestendig, met minimale administratieve lasten, voorspelbaar en gedragen door bestuurlijke kader voor 1Stroom. Een verdeelsleutel op basis van de objectieve budgetten in het gemeentefonds sluit het beste aan bij deze uitgangspunten. De objectieve budgetten in het gemeentefonds houden rekening met kostenbepalende structuurkenmerken van Duiven en Westervoort en corrigeren voor verschillen in de inkomstencapaciteit. Op deze manier sluit de voorgestelde sleutel aan bij de principes van de Financiële-verhoudingswet.

5.1 Verdeling die aansluit bij het objectief budget van gemeenten

het objectief budget van gemeenten als verdeelsleutel ...

De objectieve budgetten in het gemeentefonds zijn een kostennorm voor de totale netto-lasten voor gemeenten uitgaande van een gemiddeld voorzieningenniveau en efficiency. De verdeling op basis van deze budgetten levert een eerste verhouding op waarin rekening wordt gehouden met kostenbepalende structuurkenmerken (maatstaven). Op basis van deze verhouding komt de verdeelsleutel uit op 59% voor Duiven en 41% voor Westervoort.

... rekening houdend met de uitvoering van 1Stroom

De objectieve budgetten gaan uit van het volledige takenpakket (waaronder personeel, verstrekkingen, subsidies, uitbestedingen) van gemeenten. Het aandeel in de totale kosten van Duiven en Westervoort die door 1Stroom wordt gemaakt verschilt per taakgebied. Zo maken de uitvoeringskosten in het Sociaal domein maar een beperkt deel uit van de totale netto-lasten op dit taakgebied. Een groot deel van de netto-lasten is gerelateerd aan uitkeringen of subsidies die worden verstrekt. Als hiermee rekening wordt gehouden komt de verhouding in de objectieve budgetten uit op 61% voor Duiven en 39% voor Westervoort.

advies verdeelsleutel

Op basis van bovenstaande overwegingen wordt geadviseerd een verdeelsleutel te hanteren van 61% voor Duiven en 39% voor Westervoort. Als men geen rekening wenst te houden met verschillen in de uitvoering door 1Stroom wordt geadviseerd uit te gaan van 59% Duiven en 41% Westervoort.

maatwerk

Maatwerk afspraken (zoals de inzet op grondexploitatie of het Afvalaanbiedstation in Duiven) vallen buiten de sleutel en dienen afzonderlijk te worden verrekend.

5.2 Toekomstbestendigheid

In deze slotparagraaf wordt aangegeven hoe de verdeelsleutel kan worden onderhouden. Hierbij wordt onderscheid gemaakt naar jaarlijks onderhoud en het periodiek evalueren/herijken.

jaarlijks onderhoud van de verdeelsleutel

In deze rapportage wordt geadviseerd aan te sluiten bij de objectieve budgetten in het gemeentefonds. Dit heeft als voordeel dat deze worden onderhouden door BZK en actief worden gemonitord (zie Periodiek Onderhoudsrapporten (POR) gemeentefonds). Jaarlijks worden de maatstaven door BZK vastgesteld in de circulaire en daarmee volgt het budget de ontwikkelingen van gemeenten. Als er meer huizen worden gebouwd en er meer inwoners komen, vertaald dit zich in de maatstaven en daarmee het objectief budget ($p \times q$) per gemeente. Daarnaast verwerkt BZK taakmutaties in de algemene uitkering. Voor jaarlijks onderhoud wordt geadviseerd om de ontwikkeling van de objectieve budgetten van beide gemeenten te volgen op basis waarvan de algemene uitkeringen worden verstrekt. Cebeon levert hiervoor een eenvoudig rekenmodel bij deze rapportage aan.

periodiek evalueren voor ontwikkelingen 1Stroom

Cebeon adviseert om periodiek (eenmaal in de 3-5 jaar of als er aanleiding voor is) de ontwikkelingen in het budget van 1Stroom en van beide gemeenten te evalueren. Bijvoorbeeld door samenstelling van nieuwe colleges kunnen er beleidsbijstellingen plaatsvinden van de uitvoering van taken. Ook kunnen er afspraken worden gemaakt waardoor de werkzaamheden van 1Stroom wijzigen waardoor op bepaalde beleidsterreinen een intensivering of juist extensivering plaatsvindt, voor één of beide gemeenten. Dergelijke wijzigingen kunnen aanleiding vormen om de verdeelsleutel te herijken. De gekozen uitgangspunten in dit rapport kunnen daarbij als beoordelingskader worden gebruikt.