

08. COLLECTIEVE ACTIVITEITEN: AFWEGINGSKADER EN FINANCIERING

Opdracht aan het VNG bestuur in de ALV 2015

Collectieve activiteiten die de VNG in opdracht van haar leden uitvoert, zijn in het afgelopen decennium steeds vaker buiten de contributie om gefinancierd. Indien de meerderheid van de leden besluit tot een dergelijke activiteit worden de benodigde middelen uit het Gemeentefonds gehaald. Het aantal op deze manier collectief gefinancierde taken is de laatste jaren flink gegroeid. Het gaat bijvoorbeeld om beleidstaken in het Sociaal Domein, de Digitale Agenda en de ontwikkeling en beheer van informatietechnologie en standaarden.

De afgelopen jaren is de VNG steeds meer activiteiten in collectief verband gaan uitvoeren, zoals in 2015 de nieuwe taken in het Sociaal Domein. Op de ALV in 2015 is besloten dat duidelijke afspraken gemaakt moeten worden: wat doen we collectief en wat niet? Hoe komen we tot een helder en transparant systeem met passende financiering?

Een belangrijke prikkel om dat nú te doen is mede gelegen in de aankondiging van de beheerders van het Gemeentefonds, dat het systeem dat we voor de bekostiging gebruiken niet kan worden voortgezet omdat dit wettelijk niet is toegestaan. Volgens de Financiële Verhoudingswet mogen middelen uit het Gemeentefonds namelijk alleen worden uitgekeerd aan individuele gemeenten en dus niet aan andere partijen zoals de VNG. De nu gehanteerde methodiek is in dat licht onrechtmatig. Het jaar 2017 is derhalve het laatste jaar waarvoor uitnames uit het Gemeentefonds mogelijk zijn.

De uitvoering van collectieve activiteiten in opdracht van de leden zal daarom in de toekomst anders moeten worden bekostigd, bijvoorbeeld door ze onderdeel te laten zijn van de VNG-contributie of via een apart factureringssysteem. De gekozen financieringssystematiek zal 'budgettair neutraal' verlopen: het verschil zit alleen in de wijze waarop het geld aan de VNG beschikbaar wordt gesteld. Nu gaat dat via een uitname uit het Gemeentefonds, in de toekomst moet de bekostiging via de gemeenten zelf gaan lopen.

De ALV heeft het bestuur van de VNG in 2015 feitelijk een dubbele opdracht gegeven: kom in de ALV van juni 2016 met voorstellen waarmee helder kan worden afgewogen welke taken we als vereniging collectief willen uitvoeren én ontwikkel een nieuw financieringsmodel.

Uitwerking van de opdracht aan het VNG Bestuur

In de onderhavige notitie worden deze opdrachten uitgewerkt. Eerst worden de huidige collectieve activiteiten beschreven en geduid. Vervolgens wordt een voorstel voor een afwegingskader gepresenteerd (wat wordt in de toekomst collectief opgepakt en wat niet) en wordt daarna ingegaan op de vraag hoe de activiteiten in de toekomst kunnen worden bekostigd.

In de ALV agenda wordt daarna separaat ingegaan op de consequenties voor de bestaande collectieve activiteiten en wordt een voorstel gedaan voor een gefaseerde invoering van de nieuwe systematiek. Deze gefaseerde invoering bestaat uit een consolidatie voor een aantal collectieve activiteiten en intensivering van enkele collectieve activiteiten in 2017 (via uitnames uit het Gemeentefonds) en het volgen van de nieuwe werkwijze voor de jaren daarna.

Aan de ALV worden achtereenvolgens voorstellen voorgelegd voor:

- Een afwegingskader en de bekostiging van collectieve activiteiten vanaf 2018 (*het onderhavige agendapunt*)
- Consolidatie van een aantal collectieve activiteiten in 2017 (*agendapunt 8*)
- Intensivering van de collectieve activiteiten voor de Digitale Agenda in 2017 (*agendapunt 9*)

Wat doen we nu collectief, hoe loopt de financiering?

De huidige collectief gefinancierde activiteiten via het Gemeentefonds zijn in een aantal categorieën te verdelen. Grote onderdelen zijn de *beleidstaken in het Sociaal Domein* en de *ondersteuning van de gemeentelijke bedrijfsvoering*, samen goed voor ongeveer 64 miljoen euro in 2016. Naast die twee hoofd categorieën staan nog andere posten op de lijst van het Gemeentefonds. Er zijn verschillende redenen waarom deze posten op de lijst van het Gemeentefonds zijn geplaatst. Soms waren dat administratieve redenen en in andere gevallen lagen daar inhoudelijke of bedrijfseconomische overwegingen aan ten grondslag. Voorbeelden zijn het A&O-fonds, de financiering van het RCF, de Waarderingskamer en Onderhoud Gemeentefonds.

Categorie A: beleidstaken Sociaal Domein

De *beleidstaken in het Sociaal Domein* hebben zich recent sterk ontwikkeld. De ALV van 2014 heeft besloten een aantal functies/wettelijke taken in het Sociaal Domein niet direct naar het lokale niveau te decentraliseren en ze vooralsnog (voor een periode van drie jaar) aan de VNG te mandateren. Dat betreft bijvoorbeeld het Vertrouwenswerk Jeugd, de Kindertelefoon en de Doventolk. Deze afspraak is gemaakt omdat het om instellingen/regelingen ging waarvan de continuïteit bij decentralisatie naar het lokale niveau op dat moment in gevaar zou komen. De tijd om daarvoor alternatieven te vinden ontbrak. De kosten van deze activiteiten bedragen ongeveer 32 miljoen euro per jaar.

Afgesproken is deze taken slechts tijdelijk bij de VNG te beleggen. In de eerste plaats omdat collectieve uitvoering van publieke taken schuurt met de principes van decentraliseren. Decentraliseren betekent het beleggen van taken op het lokale niveau. Als centrale uitvoering van een dergelijke taak noodzakelijk is, moet de taak niet worden gedecentraliseerd. Een andere reden om dit slechts tijdelijk te doen is gelegen in de verenigingsstructuur van de VNG. Omdat het bij deze activiteiten in het Sociaal Domein gaat om ondersteuning aan individuele burgers, handelt de VNG als een bestuursorgaan (verlengd lokaal bestuur) zonder de daarbij behorende democratisch gelegitimeerde bevoegdheden. Voor de langere termijn is de uitvoering van publieke taken in het Sociaal Domein door de VNG geen houdbare situatie. De conclusie luidt dan ook dat naar alternatieven moet worden gezocht voor de uitvoering van deze taken.

Categorie B: ondersteuning van de gemeentelijke uitvoering

Het principe van collectieve financiering is ontwikkeld op basis van het uitgangspunt van "*ondersteuning van gemeenten bij de uitvoering*". De kern van deze activiteiten ligt bij ontwikkeling/facilitering/beheer van de gemeentelijke dienstverlening. Voorbeelden zijn de Informatiebeveiligingsdienst, het WOZ-datacenter, beheer van ISD-standaarden, de Digitale Agenda 2020 en KING. Vrijwel alle activiteiten hebben een sterke ICT-component. Juist op dit terrein wordt een steeds sterkere behoefte gevoeld om de ondersteuning collectief op te pakken, standaarden (bijvoorbeeld voor gegevensuitwisseling) te ontwikkelen en centraal te beheren. Ook collectieve aanbesteding, zoals de inkoop van mobiele telefonie, het verkennen en het verspreiden van gemeentelijke innovaties maken onderdeel uit van de groeiende collectivisering van de gemeentelijke dienstverlening. Informatievoorziening speelt een steeds belangrijkere rol. In de afgelopen jaren was dat reeds het geval in het Sociaal Domein. In de nabije toekomst zal dat gelden voor de invoering van de Omgevingswet. Voor de toekomst zien we het zwaartepunt van de collectieve activiteiten juist bij deze categorie liggen: de ondersteuning van de gemeentelijke dienstverlening.

Categorieën C t/m F

Buiten de bovengenoemde categorieën staat nog een aantal posten op de lijst van het Gemeentefonds. Een aantal daarvan is om puur administratieve redenen opgenomen (Onderhoud Gemeentefonds en Waarderingskamer), twee posten zijn meegekomen met de decentralisaties Sociaal Domein (Opvoeden.nl en Knooppunt Huwelijksdwang), twee VNG-onderdelen komen voort uit een eerdere subsidierelatie (RCF en EC Kinderopvang), de post bestemd voor het A&O fonds tenslotte is jaren geleden van de begroting van het ministerie van BZK overgeheveld naar het Gemeentefonds. De genoemde activiteiten verschillen onderling

sterk. Per activiteit zal moeten worden afgewogen of deze past in een model voor 'collectieve activiteiten' en hoe zij in de toekomst moet worden gepositioneerd en bekostigd. In het vervolg van dit voorstel komen we daarop terug.

Afwegingskader

Op de ALV in 2015 is afgesproken dat duidelijk moet worden omschreven welke activiteiten voor een gezamenlijke aanpak door of namens de VNG in aanmerking komen. Voorop staat dat we blijven uitgaan van het principe 'lokaal tenzij' en dat voor een collectieve aanpak alleen wordt gekozen als lokale of regionale uitvoering om reden van doelmatigheid en doeltreffendheid niet mogelijk of wenselijk is. De activiteiten zijn gericht op de ondersteuning van gemeentelijke uitvoeringsprocessen, niet op het overnemen van de uitvoering. We stellen de volgende definitie voor:

Als collectief gefinancierde VNG-activiteit kan worden aangemerkt een activiteit die:

1. Betrekking heeft op een gemeentelijke taak of belang die alle- of het overgrote deel van de gemeenten betreft en het belang van de individuele gemeenten en regio's overstijgen, en/of;
2. Waarvan een collectieve invulling door het VNG-bureau vanuit het oogpunt van bestuurlijke en/of kostenefficiëntie wenselijk is; en
3. Door de leden op de ALV in juni als collectieve activiteit is vastgesteld met een meerderheid van tenminste 80% van de uitgebrachte stemmen.

Bekostiging collectieve activiteiten

Nu er een einde komt aan de bekostiging van collectieve activiteiten vanuit het Gemeentefonds, moet worden gezocht naar andere financieringsmogelijkheden. Alle middelen uit het GF gaan dan rechtstreeks naar de individuele gemeenten, alle gemeenten zullen vanuit de eigen begroting voor de collectieve activiteiten moeten meebetalen.

Voor de bekostiging van collectieve activiteiten worden hierna twee mogelijkheden verkend:

1. Bekostiging via de contributie
2. Bekostiging op basis van artikel 21 lid 1 van de statuten: 'De algemene vergadering kan besluiten dat de Vereniging ten laste van de leden in het besluit te omschrijven verplichtingen zal aangaan'.

Mogelijke bekostiging via de contributie

De eenvoudigste manier is het onderbrengen van alle kosten in de reguliere VNG-contributie. Daarbij zal dan wel een helder onderscheid moeten worden gemaakt tussen enerzijds reguliere VNG-taken (zoals belangenbehartiging) en anderzijds de uitvoering van collectieve (ondersteunings)activiteiten. De huidige module C van de contributie, bedoeld voor intensiveringen van beleid, kan worden gebruikt voor de bekostiging van collectieve activiteiten. Het onderscheid tussen reguliere taken en collectieve activiteiten vervaagt dan echter en er ontstaat een ondoorzichtig systeem.

Mogelijke bekostiging op basis van artikel 21 lid 1 van de statuten

Een tweede mogelijkheid is bekostiging op basis van artikel 21 lid 1 van de statuten: 'De algemene vergadering kan besluiten dat de Vereniging ten laste van de leden in het besluit te omschrijven verplichtingen zal aangaan'. Dat betekent dat als de VNG verplichtingen wil aangaan die zij buiten het contributiebudget om ten laste van de leden wil brengen, zij hiervoor altijd vooraf een uitdrukkelijk besluit van de ledenvergadering moet vragen. Dergelijke besluiten willen we niet bij gewone meerderheid van stemmen vaststellen, een groot draagvlak onder de leden is noodzakelijk. Daarom stellen we voor dat dergelijke besluiten met een meerderheid van tenminste 80% van de uitgebrachte stemmen moeten worden genomen.

Op deze manier ontstaat een helder onderscheid tussen de contributie voor de reguliere taken en de bekostiging van collectieve activiteiten. Omdat het gaat om activiteiten die alle gemeenten aangaan, moeten net als bij de contributie ook hier alle gemeenten naar rato bijdragen. Het is wel de vraag of hierbij de exacte verdeelsleutel van de contributie moet worden gehanteerd of dat er gronden zijn om daarvan af te wijken.

Aandachtspunt fiscale aspecten

Bij de beoordeling van beide voorgaande opties spelen niet alleen inhoudelijke overwegingen een rol, maar zijn ook fiscale aspecten (BTW en VpB) belangrijk. Daarover kan nu geen sluitende uitspraak worden gedaan, omdat de VNG daarover nog in gesprek is met de Belastingdienst. Duidelijkheid daarover wordt niet vóór de ALV in juni verwacht.

Definitief voorstel bekostiging in een volgende ALV

Mede door de onduidelijkheid over fiscale aspecten is het op dit moment niet mogelijk op de ALV een sluitend voorstel voor de financiering voor te leggen vanaf 2017. Gelet hierop wordt een gefaseerde invoering van het nieuwe systeem voorgesteld. Bij agendapunt .. van de ALV "Consolidatie en overgangsmaatregelen 2017" wordt daarvoor een uitgewerkt voorstel aan de leden voorgelegd.

Het bestuur van de VNG heeft op basis van de nu beschikbare informatie een voorkeur uitgesproken voor de bekostiging van collectieve activiteiten op basis van artikel 21 lid 1 van de statuten. Een definitief voorstel zal in een volgende ALV aan de leden worden voorgelegd.

Toekomstige procedure collectieve activiteiten vanaf 2018

Voorgesteld wordt om het bestuur van de VNG de opdracht te geven om voor de periode vanaf 2018 jaarlijks een plan op te stellen met de door de vereniging te ondernemen collectieve activiteiten. Dit plan dient steeds in de ALV van juni ter instemming aan de leden te worden voorgelegd.

Het plan bevat tenminste:

- een beschrijving van de collectieve activiteiten
- een motivering waarom deze activiteiten als collectieve activiteit worden aangemerkt
- een begroting van de kosten die met de betreffende activiteiten gemoeid zijn
- een verzoek aan de ALV:
 - o om in te stemmen met het Jaarplan collectief gefinancierde activiteiten
 - o om een besluit te nemen over de bekostiging van de collectieve activiteiten.

Daarbij wordt in principe uitgegaan van meerjarenbegrotingen voor die activiteiten die een structureel of meerjarig karakter hebben. Maar ook voor dat type activiteiten geldt de voorwaarde van jaarlijkse vaststelling op de ALV in juni. We zullen een en ander opnemen in het Huishoudelijk Reglement van de vereniging.

Gevraagde beslissing:

- **In te stemmen met het voorgestelde afwegingskader en de voorgestelde procedure voor de voorbereiding van en besluitvormig over collectieve activiteiten vanaf 2018**
- **Het bestuur van de VNG op te dragen om in een volgende ALV een uitgewerkt voorstel te doen voor de bekostiging van de collectieve activiteiten vanaf 2018**