



Aan minister Donner  
Van dgBK

DGBK/Openbaar Bestuur  
en Democratie  
Bestuurlijke en Financiële  
Verhoudingen

Contactpersoon

Datum  
26 oktober 2011

Kenmerk  
2014-0000540277

## nota

Vervolgafspraken onderzoek verdeling gemeentefonds

### Aanleiding/probleemstelling

Uiterlijk 11 november a.s. brengen de VNG en RFV officieel advies uit over de brief gemeentefinanciën die ter consultatie aan hen is voorgelegd. Deze adviezen worden door de beheerders van het gemeentefonds gewogen, waarna genoemde brief de ambtelijke voorportalen van de MR in kan om uiteindelijk aan de Tweede Kamer te worden aangeboden.

Opmerking [r1]: 26/10 RS

### Advies/actie

U wordt geadviseerd:



U ontvangt voor beide gesprekken voorafgaand een nota ter voorbereiding.

### Toelichting

#### Vervolgoeverleg BZK-FIN over adviezen VNG en RFV

Op 11 april en 15 september heeft u met collega Weekers van Financiën gesproken over de uitkomsten van het verdelionderzoek gemeentefonds en de bestuurlijke weging daarvan. U wordt geadviseerd hier een vervolg aan te geven om de adviezen van de VNG en RFV op de consultatiebrief gemeentefinanciën door te spreken en van een inhoudelijke weging te voorzien. De VNG en RFV zullen hun officiële advies uiterlijk vrijdag 11 november a.s. uitbrengen. Aan de SG is voorgesteld om op 16 of 17 november een extra ICB te houden ter bespreking van de brief gemeentefinanciën. Indien dit voorstel wordt geaccordeerd zullen de stukken naar verwachting uiterlijk dinsdag 15 november aan de ICB moeten worden aangeboden. Omdat de uitkomst van uw overleg met collega Weekers daarin verwerkt moet worden, wordt u geadviseerd om dit overleg in de periode 9 t/m 11 november a.s. plaats te laten vinden. De officiële adviezen zijn op dat moment weliswaar nog niet ontvangen, maar via informele weg (o.a. bestuurdersbijeenkomsten en commissievergaderingen VNG, vergadering Rfv) zal het beeld al duidelijk zijn.

#### Bestuurlijk overleg minister BZK- voorzitter VNG

Nadat de weging van het advies van de VNG (en RFV) heeft plaatsgevonden, wordt u geadviseerd deze in een bestuurlijk overleg met de VNG te bespreken en toe te lichten. Het voorstel is een overleg over het advies van de VNG voorafgaand aan

het eindoordeel van de MR, bij voorkeur eind week 46. De uitkomsten van het gesprek kunnen dan eventueel nog worden meegenomen bij de aanbidding van de stukken aan de RB 29/11.

**Datum**  
26 oktober 2011  
**Kenmerk**  
2014-0000540277

#### Proces

In onderstaande tabel is het verdere (besluitvormings-)traject schematisch samengevat. De cursieve stappen dienen nog gepland te worden.

<b>Stap</b>	<b>Wanneer</b>
4 gemeentelijke ambtelijke regiodagen door BZK, VNG en FAMO	t/m 20 oktober (afgerond)
Interdepartementaal dg-overleg over de brief	24 oktober (afgerond)
4 bestuurdersbijeenkomsten door VNG	17 t/m 31 oktober
Concept-advies RFV	Begin november (naar verwachting)
Commissies VNG	2 en 10 november
<i>Gesprek dgBK Buitendijk en dhr. Pans VNG</i>	<i>7, 8 of 9 november</i>
<i>Gesprek MinBZK en StsFIN</i>	<i>9, 10 of 11 november</i>
Officiële adviezen VNG en RFV	11 november
Aanbidding brief aan ICB	14 november
<i>ICB</i>	<i>16 of 17 november</i>
<i>Bestuurlijk overleg met voorzitter VNG</i>	<i>17, 18 of 21 november</i>
Aanbieden aan RB	21 november
RB	29 november
Ministerraad	2 december
Tweede Kamer (ter informatie)	Na 2 december
Start tweede fase onderzoek	Oktober 2011
Afronden tweede fase	Mei 2012

## Maatschappelijke zorg

### Inleiding

Het cluster maatschappelijke zorg is in omvang het grootste gemeentefondscluster. De totale omvang volgens de ijkpunten bedraagt in 2010 € 4,1 miljard euro<sup>1</sup>. Het cluster is opgebouwd uit drie subclusters: Wet Voorzieningen gehandicapten (WVG), Hulp bij Huishouden (HbH) en Overige Maatschappelijke Zorg (MZ). Voor het cluster Maatschappelijke zorg is een fors aantal integratie/decentralisatie-uitkeringen relevant, waarvan de integratie-uitkering Hulp bij Huishouden de belangrijkste is.

Bij de Eerste Kamer ligt momenteel het initiatiefvoorstel Kant-Leijten om de bekostiging van de huishoudelijke verzorging via een specifieke uitkering te laten verlopen. Indien dit voorstel wordt aangenomen, wordt het volumebeeld van dit cluster sterk beïnvloed. Een specifieke uitkering kan de beoogde reorganisatie van de maatschappelijke zorg conform de uitgangspunten van de Wmo (integratie met Wvg en overige welzijn alsmede een verschuiving naar preventie en lichte vormen van zorg) bemoeilijken en/of duurder maken.

Overigens heeft het bovenstaande ook gevolgen voor de integratie van de te decentraliseren onderdelen voor – met name – begeleiding.

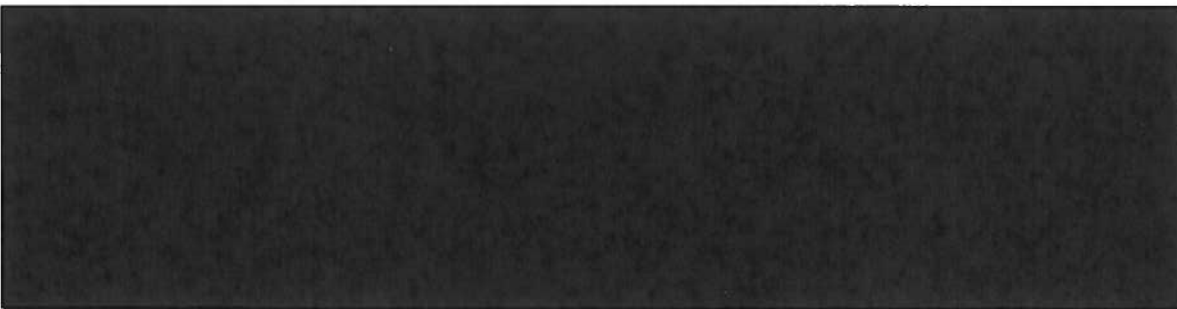
### Bestuursakkoord

De decentralisaties van begeleiding en jeugdzorg worden onderdeel van GF:

- Begeleiding voor nieuwe gevallen valt vanaf 2013 onder de gemeenten, voor 2014 is overgang van ook bestaande gevallen naar gemeenten voorzien. Totaal bedrag is ca 3 mld. 5% decentralisatiekorting. Bekostiging is voorzien via een decentralisatie-uitkering. Deze decentralisatie wordt in de tweede fase toegevoegd aan het POR-onderzoek, zodat voor meicirculaire 2012 het verdeelmodel klaar is.
- De decentralisatie van Jeugdzorg verloopt gefaseerd; 2014 t/m 2016. Waarschijnlijk wordt het een decentralisatie uitkering jeugdzorg. Totaal bedrag is ca 2,7 mld. incl. besparingseffect van 300 miljoen netto vanaf 2017. Het verdeelmodel voor GF moet in meicirculaire 2013 gereed zijn. Hiermee wordt, indien mogelijk, rekening gehouden in (de planning van) de tweede fase POR-onderzoek. Gezien de omvang van het cluster, de volgtijdelijkheid van de decentralisatie en de maatschappelijke opgave wordt waarschijnlijk gekozen voor een apart cluster voor jeugd(zorg).

### Omvang uitgaven cluster

Uit het onderzoek blijkt voorlopig op basis van Iv3 gegevens van het CBS dat de netto uitgaven van gemeenten lager zijn dan het ijkpunt. Gemeenten hebben (inclusief uitvoeringslasten) iets hogere uitgaven op de HbH dan het ijkpunt. Dit wijkt af van de volumebeelden zoals die voor voorgaande jaren uit de adviezen van de onafhankelijke derde, het SCP, naar voren kwamen. De gemeenten hebben fors lagere uitgaven op WvG (ca 0,3 mld). Bij het subcluster overige maatschappelijke zorg is het, rekening houdend met de integratie en decentralisatie-uitkeringen, een lagere uitgave t.o.v. het ijkpunt van ca 0,1 mld.



### Verdeling over gemeenten

Er is voor de verdeling van de middelen over de clusters gekeken of de groeperingen naar inwoneraantal, leeftijd inwoners, medicijngebruik en inkomen nader Inzicht biedt. Het onderzoek laat (rekening houdend met reeds bekende aanpassingen in de verdeling HbH per 2011) voorlopig geen grote verschillen tussen de groeperingen voor de subclusters HbH en Wvg zien. Het subcluster overige MZ laat wel grote verschillen tussen groeperingen zien. Gemeenten met weinig/minder

<sup>1</sup> Inclusief enkele relevante integratie- en decentralisatie uitkeringen, exclusief de G4 (deze worden wel onderzocht, maar krijgen vanwege hun bijzondere positie in het gemeentefonds specifieke aandacht)

inwoners geven meer en gemeenten met meer/veel inwoners juist minder uit dan het ijkpunt veronderstelt. Ook valt op dat gemeenten met een laag gemiddeld inkomen ruim minder uitgeven dan het ijkpunt veronderstelt.

#### **Relatie met andere clusters**

Het cluster maatschappelijke zorg heeft diverse raakvlakken met andere clusters. Vooral met de clusters openbare orde en veiligheid, volkshuisvesting, werk en inkomen, burgerzaken en educatie. Raakvlakken zijn er zowel qua toerekenen van kosten aan clusters als meer toekomst gerichte keuzes omtrent bijvoorbeeld wijkgericht werken, risicojeugd, loketfuncties en kinderopvang. Algemene trend bij gemeenten bij de invulling van wijkgericht beleid/leefbaarheidplannen etc. is dat het een mix kan betreffen van uitgaven in de sfeer van zorg, oov, infra etc. , waarbij de schaal van gemeenten een rol lijkt te spelen (bij grotere gemeenten speelt dit sterker een rol dan bij kleinere).

Aandachtspunten zijn er ook vanuit de nieuwe ontwikkeling naar Centra Jeugd en Gezin (Ouder Kind Centra): vanuit de relaties met andere clusters (educatie; oov) en als 'kapstok' voor nieuwe decentralisatie jeugdzorg;

#### **Relatie met andere uitkeringen**

In het cluster maatschappelijke zorg, gelijk aan andere clusters, verstoort het grote aantal Integratie en decentralisatie uitkeringen het beeld van het cluster. Deze uitkeringen zijn vnl. verdeeld over grotere / GSB / centrumgemeenten. Deze gemeenten blijken minder uit te geven ten laste van de algemene uitkeringen dan andere gemeenten (in relatie tot het ijkpunt). Dit kan duiden op een dubbele compensatie voor taken. Wanneer decentralisatie uitkeringen op korte termijn aflopen, kan dit beeld weer wijzigen.

Er wordt samen met VNG en vakdepartementen bekeken wat de betekenis in dynamisch opzicht is (blijft de taak in de komende jaren relevant; ook als de decentralisatie uitkering afloopt?)

Naast de relatie met decentralisatie uitkeringen ligt er ook een sterke relatie met uitgaven binnen de AWBZ. Zo blijven mensen langer thuis wonen bij levensloopbestendig bouwen en hulp bieden in de thuissituatie, waardoor beroep op de AWBZ kleiner wordt. De baten van (gewenst) gemeentelijk (preventief) beleid vallen zo gedeeltelijk bij derden, zoals zorgverzekeraars en het Rijk. Dit mechanisme vormt een belangrijk aandachtspunt bij de verdere bestuurlijke keuzes t.a.v. de vormgeving van (volume en verdeling) van de ijkpunten voor dit brede cluster. In dit opzicht heeft het aspect van het zoeken naar 'best-practices' een bredere scope dan bij veel andere clusters.

## Openbare orde en veiligheid

Het cluster openbare orde en veiligheid bestaat uit twee subclusters:

- het subcluster brandweer en rampenbestrijding;
- het subcluster overige openbare orde en veiligheid.

De totale omvang van de beschikbare middelen volgens de ijkpunten van dit cluster bedraagt volgens voorlopige inzichten in 2010 in totaal ruim 1 miljard euro (exclusief G4).

Beide subclusters kennen een hoger uitgavenniveau dan de ijkpunten. In totaal liggen de werkelijke uitgaven in het cluster 210 miljoen euro hoger dan de ijkpunten.

### Subcluster Brandweer en rampenbestrijding

Het ijkpunt van dit subcluster bedraagt circa 840 miljoen euro. In totaal liggen de uitgaven op circa 930 miljoen euro.

Dit is 90 miljoen euro hoger dan het ijkpunt, dat is ruim 10%. De kostenverhogende factoren in dit subcluster zijn:

- de stijging van het aantal beroepskrachten ten opzichte van vrijwillige brandweerlieden;
- de stijging van het aantal fte in de ondersteuning.

Het huidige ijkpunt is in 2005 voor het laatst aangepast. Ook toen was er sprake van netto uitgaven die hoger lagen dan het ijkpunt. De doelstelling van de aanpassing was om dit weer met elkaar in overeenstemming te brengen. Geconcludeerd kan worden dat de stijging van de netto uitgaven zich desondanks heeft voortgezet. De bovengenoemde personele kostendrijvers hangen waarschijnlijk deels samen met de verdergaande versterking van de brandweer en rampenbestrijding.

Een hoofdpoging voor vervolgonderzoek is of ligt rondom de beheersbaarheid of het beheersbaar maken van de kostenontwikkeling binnen het cluster brandweer en rampenbestrijding. Deze hoofdpoging valt uiteen in een aantal deelvragen. Hebben de toegenomen uitgaven ook daadwerkelijk geleid tot een hogere kwaliteit? Is er een eindperspectief te schetsen op welk niveau de uitgaven zich zullen stabiliseren? Welke sturingsinstrumenten staan er ter beschikking om deze ontwikkeling te sturen? Zijn er groepen gemeenten waarbij deze kostenontwikkeling meer significant is dan bij andere? Vervolg vragen die daarbij aan de orde zijn is of deze ontwikkeling in kwaliteit gedreven wordt door eisen (regionalisering, kwaliteitseisen) vanuit het rijk of dat het eigen keuzes van gemeenten zijn en welke keuzes het rijk wil honoreren.

Er is een wetsvoorstel in procedure die regionalisering van de brandweer verplicht stelt. De verplichte regionalisering zou er toe kunnen leiden dat de zichtbaarheid van intergemeentelijke kostenverschillen verder afneemt. Dit past niet bij de normering- en onderhoudssystematiek van het gemeentefonds, die gebaseerd is op de reële kosten bij gemeenten (kostenoriëntatie). De financiering van de brandweertaak en de rampenbestrijding van de veiligheidsregio's verloopt voor ongeveer 90% via het gemeentefonds. De overige 10% komt voort uit een specifieke uitkering direct naar de regio's, de BDUR. Deze hybride financiering wordt breed gezien als problematisch, mede omdat niet is afgebakend welke kosten uit de BDUR en welke kosten uit het Gf gefinancierd worden.

### Subcluster Overige openbare orde en veiligheid

Het taakgebied Overige openbare orde en veiligheid bevat onder andere uitgaven voor handhaving, toezicht, preventie (stads- en dorpswachten, criminaliteitspreventie, cameratoezicht, APV-handhaving), Veiligheidshuizen, Haltbureaus, beleids- en planvorming integrale veiligheid en een aantal overige beschermende maatregelen zoals dierenwelzijn en reddingswezen.

Het ijkpunt van dit subcluster bedraagt circa 170 miljoen euro. In totaal liggen de uitgaven binnen dit cluster op 290 miljoen euro. Enige voorzichtigheid bij de voorlopige resultaten is op zijn plaats omdat juist bij dit subcluster de afbakening met aanpalende clusters (maatschappelijke zorg, reiniging/wegen) van invloed is op het eindbeeld. Uit het verdere verloop van het onderzoek moet blijken in hoeverre de omvang van de afwijking van de totale uitgaven ten opzichte van het ijkpunt nog wijzigt.

De verhoogde uitgavenniveaus gelden voor alle groepen gemeenten. Echter er zijn wel verschillen tussen gemeenten in de mate van verhoging. Als gemeenten worden gegroepeerd naar inwonertal valt met name de gemeenten in de grootteklasse 50.000-100.000 inwoners op. Deze groep zit omgerekend naar uitgaven per inwoner 15 euro boven het ijkpunt. De andere grootteklassen zitten gemiddeld iets meer dan 6 euro boven het ijkpunt. Als gemeenten worden gegroepeerd naar mate van bebouwingsdichtheid valt op dat dit een goede indicator is. Naarmate de bebouwing dichter wordt, zitten gemeenten verder boven het ijkpunt. Dun bebouwde gemeenten zitten gemiddeld 4 euro per inwoner boven het ijkpunt, matig dicht bebouwde gemeenten gemiddeld 9 euro per inwoner en dicht bebouwde gemeenten gemiddeld 11 euro per inwoner.

Vanaf 1 januari 2012 vervallen de middelen Leefbaarheid en Veiligheid ('Van Monfransgelden'). De voorlopige aanname is dat 32 miljoen euro van deze middelen wordt ingezet voor structurele taken binnen het cluster overige openbare orde en veiligheid. Dit leidt er waarschijnlijk toe dat voor de groep gemeenten vanaf 100.000 inwoners het verschil tussen ijkpunt en werkelijke uitgaven groter is dan nu nog het geval lijkt.

Er wordt nader onderzocht of de gemiddelde uitgavenstijging ook noodzakelijk is: met andere woorden of bepaalde gemeenten wellicht een 'slimmere' aanpak kiezen dan andere. Een vervolgvraag die ook hier aan de orde is, is in welke mate de hogere uitgaven moeten worden gehonoreerd.

## **CLUSTER WERK EN INKOMEN**

De totale omvang van het cluster Werk en Inkomen bedraagt volgens de ijkpunten €1,2 mld. (excl. G4). Het cluster Werk en Inkomen bestaat uit twee subclusters, te weten 'Minimabeleid' (ca. €200 mln.) en 'Overig Werk en Inkomen' (ruim €1 mld.). Onder minimabeleid valt onder andere bijzondere bijstand, schuldhulpverlening en kwijtschelding. De belangrijkste uitgaven die onder het cluster Overig Werk en Inkomen vallen zijn de uitvoeringskosten (WWB, Participatiebudget en Bijzondere Bijstand) en tekorten exploitatie WSW. De uitkerings- en re-integratielasten WWB (incl. IOAW etc.), Participatiebudget en WSW vallen niet direct onder het cluster: de bekostiging hiervan dient in principe vanuit zijn verschillende specifieke uitkeringen plaats te vinden.

### **Invloed van het Bestuursakkoord**

Naar verwachting wordt 1 januari 2013 de Wet Werken naar Vermogen (WWNV) ingevoerd. De Wajong wordt beperkt tot alleen volledig en duurzaam arbeidsongeschikten en de WSW is alleen nog toegankelijk voor personen met de indicatie 'beschut werken'. Er komt één ontschot budget voor re-integratie van WWB-ers en personen met arbeidsvermogen uit de WSW en Wajong. De uitvoering van deze ontschotte regeling komt bij gemeenten te liggen. Dit betekent dat de doelgroep van gemeenten wordt verbreed met Wajongers en de case-load voor de (middelen) WWB kan toenemen. Bovendien wordt er gekort op het re-integratiebudget. Met het totaal aan maatregelen rond werken naar vermogen wordt structureel ruim €1,8 mld. (netto) bespaard.

Deze kabinetsplannen zijn van invloed op het cluster werk en inkomen en indirect vanuit de onderlinge verbanden ook op het cluster Maatschappelijke zorg. Ten eerste zal de samenstelling van de uitvoeringskosten veranderen (re-integratie van een bredere doelgroep dan alleen WWB-ers). Bovendien kan de korting op het re-integratiebudget leiden tot een grotere druk op het budget (incl. de uitvoeringskosten), zie onder kopje 'relaties met specifieke uitkeringen'. Verder is het denkbaar dat de tekorten op exploitatie WSW toenemen.

Er start waarschijnlijk in 2011 een werkgroep voor werken naar vermogen die de huidige verdeling en financieringsvorm onderzoekt met 2014 als invoeringsdatum voor het nieuwe model en eventueel opname in Gemeentefonds (GF).

### **Omvang**

Landelijk is er volgens voorlopige inzichten (excl. G4) voor 2010 sprake van een verschil tussen de totale netto-uitgaven voor het gehele cluster Werk en Inkomen (subcluster Overig WI en subcluster Minimabeleid) en de ijkpuntscore van circa 200 miljoen euro (hogere uitgaven). In eerste instantie leek dit vooral te zitten in het subcluster Minimabeleid, maar de verwachtingen zijn dat na hercodering (huidige actie) ook bij het cluster Overig werk en inkomen de werkelijke uitgaven hoger zijn dan de ijkpuntcores. Dit lijkt onder meer te komen doordat tekorten op WWB ten laste van de uitvoeringskosten worden geboekt. Zie hiervoor het kopje 'relaties met specifieke uitkeringen'. Ook de werkelijke uitgaven voor kwijtschelding liggen duidelijk hoger dan in het ijkpunt gehonoreerd.

Bij het minimabeleid is vooral een aandachtspunt in welke mate de keuzes van gemeenten bij de invulling minimabeleid worden gehonoreerd in het volume.

### **Verdeling over gemeenten**

Binnen het subcluster Overig Werk en Inkomen zijn grote verschillen in de uitgaven tussen gemeenten. Dit kan verschillende oorzaken hebben, zoals verschillen in structuurkenmerken, schaafeffecten, verschillen in beleidsinzet of in samenstelling van het cliëntenbestand. Voorlopig is het beeld dat gemeenten met meer dan 50.000 inwoners ruim lagere uitgaven hebben ten opzichte van het ijkpunt, voor de andere gemeenten geldt geen grote afwijking. Kijkend vanuit aantal bijstandsontvangers, blijkt dat gemeenten met veel bijstandsontvangers sterker afwijken van het ijkpunt (lagere uitgaven). Voorgaande beelden zijn voorlopig, gezien de verwachte effecten van hercoderingen. De verschillen in structuurkenmerken en samenstelling van het cliëntenbestand worden naar verwachting door de WWNV belangrijker gezien de uitbreiding van de doelgroepen (andere verdeling over het land, ander soort cliënt).

Binnen het cluster Minimabeleid is het beeld dat de uitgaven 100 tot ruim 150% hoger zijn dan het ijkpunt, zowel vanuit aantal inwoners als hoogte inkomens. Voor het onderdeel Bijzondere Bijstand geldt dat er aanzienlijke verschillen zijn tussen gemeenten (binnen een zelfde grootteklasse of inkomensgroep) als het gaat om de netto uitgaven per inwoner. Ook binnen het onderdeel kwijtschelding zijn waarschijnlijk grote verschillen te zien tussen gemeenten. Gemeenten die veel belastingen kwijtschelden (bijv. door afbakening doelgroep) wijken meer af (hogere uitgaven) van het ijkpunt dan andere gemeenten.

### **Relaties binnen of tussen clusters**

Binnen het cluster Werk en Inkomen is een duidelijke relatie te zien tussen de subclusters, bijvoorbeeld tussen bijstand enerzijds en schuldhulpverlening, bijzondere bijstand of kwijtschelding anderzijds. Werkloosheid kan bijvoorbeeld een van de oorzaken zijn van bredere (financiële) problemen, waardoor bijvoorbeeld schuldhulpverlening wordt ingezet. Ook kan bijvoorbeeld rijksbeleid, zoals een korting op uitkeringen, leiden tot hogere uitgaven aan schuldhulpverlening.

Ook bestaat er een relatie tussen Werk en Inkomen (inclusief de specifieke uitkeringen) en het gehele sociale domein, met name Jeugd en Educatie. Zo leiden preventieve maatregelen in de jeugdzorg en passende educatie tot minder uitgaven aan re-integratietrajecten of uitkeringen in een later stadium.

### **Relaties met specifieke uitkeringen**

Bij het zoeken naar situaties van 'best practices' moet rekening worden gehouden met een groot uiteenlopende aantal schakels (economie; regionale/lokale omstandigheden; werking brede doeluitkeringen; samenstelling cliëntenbestand). Relatief hoge uitvoeringslasten kunnen samengaan met relatief lage uitkeringslasten;

Daarbij wordt dit zoeken naar best practices aanmerkelijk bemoeilijkt door de werking vanuit de diverse omvangrijke specifieke uitkeringen: voorzover deze niet adequaat (in de tijd gezien zowel qua volume en/of verdeling) de kosten dekken voor de betreffende taken, komen deze verstoringen in de algemene uitgaven van gemeenten terecht. Daarbij is de totale omvang van de specifieke geldstromen op dit taakgebied bruto veel groter dan van het ijkpunt binnen het gemeentefonds. Dit aspect wordt des te relevanter bij verdere decentralisaties. Van belang is daarbij om noodzakelijke uitgaven en de wijze van verdelen van uitkerings- en uitvoeringslasten in samenhang te bezien.



## Clusters OZB en OEM

### *Belangrijkste eerste bevindingen*

Gemeenten genereren veel meer inkomsten uit de Onroerende Zaakbelasting (OZB) en de Overige Eigen Middelen (OEM) dan waarmee bij de verdeling van het gemeentefonds rekening wordt gehouden: € 3,8 miljard vs. € 2,5 miljard<sup>2</sup>. Het POR-onderzoek naar het cluster OZB/OEM heeft tot nog toe vooral in het teken gestaan van verkenning en afbakening van het begrip OEM. Daarbij wordt onder andere onderscheid gemaakt tussen inkomsten die als algemeen dekkingsmiddel kunnen beschouwd (bijvoorbeeld de meeste belastingen en inkomsten uit vermogen) en inkomsten die een meer taakgericht karakter hebben (bijvoorbeeld opbrengsten uit grondexploitatie en bedrijfsmatige activiteiten).

Veel tijd gaat zitten in het vergelijkbaar maken van de inkomsten tussen gemeenten (het zogenaamde hercoderen van door gemeenten aangeleverde IV3-gegevens). Dit heeft onder meer te maken met verschillende mogelijkheden waarop gemeenten binnen de huidige BBV-regels intern hun rente kunnen toerekenen aan uitgavenclusters (o.a. het wel/niet werken met 'bespaarde rente').

In de eerste fase van het onderzoek moeten nog belangrijke stappen worden gezet. De feitelijke inkomsten uit OZB en OEM moeten worden gekoppeld aan de ijkpuntcores om te onderzoeken of daarin bepaalde patronen zijn te ontdekken (is de afwijking bijvoorbeeld afhankelijk van gemeentegrootte? Spelen bepaalde sociale of fysieke structuurkenmerken een rol?).

Daarnaast moeten de feitelijke inkomsten uit OZB en OEM met eenzelfde doel worden gekoppeld aan de uitgavenclusters. Hierbij wordt bijvoorbeeld gezocht naar verbanden tussen Inkomsten uit OZB en OEM en uitgaven aan autonome taken vs. uitgaven aan taken die in medebewind worden uitgevoerd. Ook wordt gekeken naar het oorzakelijke verband tussen inkomsten uit OZB en OEM en uitgaven: zijn bepaalde uitgaven het gevolg van extra inkomsten of zijn extra inkomsten noodzakelijk als gevolg van de uitgaven.

### *Vraagstukken*

Op dit moment is het nog te vroeg om aan te kunnen geven wat de bevindingen van de eerste fase zullen zijn. Het onderzoek verkeert nog in de fase ter voorbereiding op de analyse. Desondanks is het wel mogelijk om enkele algemene beleidsmatige keuzes te duiden:

- Moet het niveau van de ijkpunten voor het cluster OZB/OEM worden aangepast? Gedacht kan worden aan het verhogen van de OZB-rekentarief of van de OEM-opslag op de uitgavenmaatstaven.
- Is de huidige samenstelling van de OEM terecht of moeten sommige onderdelen worden overgeheveld naar uitgavenclusters (bijvoorbeeld economische zaken)? Of, andersom, moeten inkomsten die nu niet tot de OEM behoren eigenlijk wel daartoe gerekend worden?
- afzonderlijke wordt aandacht geschonken aan grondexploitaties. In het verleden hebben gemeenten hier soms fors op kunnen verdienen, maar momenteel lijkt er eerder sprake van financiële risico's. Ook de nauwe relaties met het uitgavencluster VHROSV speelt hierbij een rol (o.a. vanuit gebiedsontwikkelingen);
- Is het wenselijk dat de OEM op enigerlei wijze tussen gemeenten worden verevend? Bijvoorbeeld door te differentiëren met de opslag tussen clusters en/of tussen gemeenten?
- Is het gewenst dat gemeenten die veel OEM (kunnen) genereren deze kunnen besteden aan autonome taken of zou een bepaald deel ingezet moet worden voor taken in medebewind (ten gunste van het gemeentefonds)?

### *Tweede fase POR-onderzoek*

Het cluster OZB/OEM kan alleen in samenhang worden gezien met alle uitgavenclusters. Een tweede fase zal zeker nodig zijn.

---

<sup>2</sup> Exclusief de vier grote steden; deze zijn onderwerp van een afzonderlijk onderzoek.

## Clusters VHROSV en Fysiek Milieu

### Algemeen

Op basis van een aantal beleidsontwikkelingen is geconcludeerd dat bij de uitgavenanalyse de huidige clusterstructuur naar verwachting geen goed beeld schetst en bij de inventarisatie in het kader van het onderzoek wordt uitgegaan van de volgende indeling:

Binnen het cluster VHROSV:

- **ruimtelijke ordening** (bestemmingsplannen, ruimtelijke registratie, overige ruimtelijke taken);
- **wonen** (woningexploitatie, ambulante woonvormen, doorstroombevordering, overige woontaken);
- **gebiedsontwikkeling** (stads- en dorpsvernieuwing, herstructurering, inbreiding en uitbreiding, transitie bestaande wijken);
- **omgevingsbeheer** (vergunningverlening, toezicht en handhaving zoals opgenomen in de Wabo);
- gemeentelijke uitgaven aan economisch beleid worden bij dit cluster betrokken (nu onderdeel OEM)

Binnen het cluster Fysiek milieu:

- **omgevingsbeheer** (vergunningverlening, toezicht en handhaving zoals opgenomen in de Wabo);
- **overige milieutaken**, te weten:  
bodem, luchtkwaliteit, geluidhinder, duurzaamheid en energie, ongediertebestrijding;
- **overige waaronder beleid** (Milieubeleidsplan), milieu-effectrapportages (mer), gemeentelijk interne milieuzorg, e.d.

Het valt te verwachten dat de bevindingen m.b.t. de Indeling van beide clusters leiden tot aanpassing van de structuur van de clusterindeling en aanbevelingen over de huidige IV3 indeling.

### Invloed van Regeerakkoord en eerdere Kabinetsbeslissingen

- Stopzetten Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) en Besluit Locatiegebonden subsidie (BLS) m.i.v. 2014 en 2015;
- Taakstelling van € 100 mln. bij opzetten regionale omgevingsdiensten;
- Taakstelling van € 50 mln. op infrafonds bij vereenvoudiging omgevingsrecht;
- Schrappen op bijdrage Afvalfonds van € 115 mln. met mogelijke effecten op gemeenten

### Omvang clusters

Uit de *voorlopige* bevindingen -op basis van nog niet volledige respons en analyse -van de onderzoeksbureaus, blijkt voor het cluster VHROSV:

- voor alle gemeenten tezamen (excl. G4) ligt het niveau van de feitelijke netto-uitgaven per inwoner hoger dan de gemiddelde ijkpuntscore per inwoner. In absolute termen liggen de feitelijke uitgaven ongeveer 100 miljoen euro boven het niveau van de ijkpuntscore van ongeveer 700 miljoen;
- De uitgaven rond RO de laatste jaren zijn gestegen, vooral 2009, waarbij wordt onderzocht of er een causaal verband is met de invoering van de nieuwe wet RO;
- De uitgaven rond omgevingsbeheer (vergunningverlening, toezicht, handhaving) de laatste jaren licht stijgen, waarbij onderzocht wordt of en hoe dit samenhangt met invoering van de Wabo;
- de uitgaven voor gebiedsgericht hebben voor het belangrijkste deel betrekking op stedelijke vernieuwing/herstructurering: wat moet er voor deze taak worden gehonoreerd als ISV vervalt (waarbij er op dit moment sprake is van een verdeelmaatstaf voor stedelijke vernieuwing in het gemeentefonds die is gekoppeld aan de werking van het ISV); - op dit moment zijn er bij de uitgavenverschillen nog weinig aanknopingspunten voor de situatie van krimpgemeenten.

Voor het cluster Fysiek Milieu zijn -op basis van nog niet volledige respons en analyse -de *voorlopige* bevindingen:

- er landelijk (excl. G4) voor 2010 sprake is van een verschil tussen de totale netto-

uitgaven voor het gehele cluster Fysiek milieu en de ijkpuntsscore van circa 80 miljoen euro oftewel 6 euro per inwoner (waarbij de feitelijke netto uitgaven lager zijn dan de ijkpunten waarmee rekening wordt gehouden bij de verdeling). Dit lijkt zich in gelijke voor te doen bij alle verschillende gemeentegrootte.

#### **Verdeling over gemeenten**

- het verschil met de ijkpuntverdeling in het fonds lijkt het grootst te zijn voor de kleinere gemeenten;
- het verschil tussen feitelijke uitgaven en ijkpuntsscore gemiddeld genomen groter is naarmate gemeenten dunner bevolkt zijn, meer kernen hebben, relatief weinig lage inkomens en minderheden hebben, veel jongeren en ouderen hebben en krimpgemeenten zijn. Over het algemeen hebben kleinere gemeenten meer van dit soort kenmerken dan grotere.

#### **Relaties met of tussen clusters**

Verder onderzoek vindt nog plaats naar de relatie met de inkomsten rond grondexploitatie (cluster OEM) en naar mogelijke "best-practices" in beide clusters met het oog op de vraag naar het volume per cluster.

Taken binnen de twee clusters (fysiek milieu en VHROSV) die verband houden met de omgevingsvergunning worden in samenhang bezien (best practices ten behoeve van te ontwikkelen regionale uitvoeringsdiensten). Bij fysiek milieu wordt al veel meer regionaal samengewerkt dan bij vhrosv)

#### **Relatie met specifieke uitkeringen of andere inkomsten/uitgaven**

Het onderzoek richt zich ook op de relatie met de inkomsten rond grondexploitatie (cluster OEM)

#### **Vervolg**

Nader onderzoek is nog nodig naar verband tussen stijging kosten in relatie met nieuwe wet RO en invoering Wabo en de oorzaak van de geringere omvang van de feitelijke uitgaven afgezet tegen de ijkpunten in het cluster Fysiek Milieu.

## **Clusters Kunst en ontspanning en Oudheid**

### **Invloed van het Regeerakkoord**

Bestuurlijk wordt door OCW op Kunst sterker gestuurd op de centrumfunctie (G9). Dit is een bestaande beweging. In het regeerakkoord wordt deze niet direct bevestigd, daar staat dat er in alle regio's een hoogwaardig cultureel aanbod blijft bestaan. Echter, in de uitgangspunten van het cultuurbeleid, zoals aangegeven aan de Tweede Kamer, blijkt dat dit wel degelijk een focus op kernlocaties (G9) behelst.

### **Omvang**

De totale omvang van het ijkpunt voor kunst en ontspanning bedraagt in 2010 ruim 1,5 miljard euro (inclusief uitkeringsfactor, exclusief de G4). Deze ijkpuntscore is meer dan 300 miljoen lager dan de feitelijke netto uitgaven. Voor het cluster oudheid bedraagt de totale omvang van het ijkpunt in 2010 ruim 120 miljoen euro. Ook binnen dit cluster is er sprake van overbesteding (circa 130 miljoen euro in 2010). Dit is overigens in lijn met eerdere periodieke onderhoudsrapporten.

De uitgaven in dit cluster kennen weinig tot geen wettelijke grondslag. Belangrijk uitzoekpunt is nog of de uitgavenstijging bij gemeenten wel valt te verklaren vanuit de convenanten (het sturingsmiddel van het rijk op dit beleidsterrein) en landelijke richtlijnen.

Het betreft de cluster in het gemeentefonds met waarschijnlijk de grootste autonome ruimte. De vraag ligt voor of we de autonome keuzes van gemeenten in de verdeling gaan volgen door het ijkpunt aan te passen of niet. Er ligt hier ook een relatie met de extra OEM en OZB waarover veel gemeenten beschikken. Gaan we deze ook in de verdeling betrekken?

### **Verdeling over gemeenten**

Bij het cluster kunst en ontspanning als geheel geven de gemeenten in alle inwonergroottesgroepen gemiddeld duidelijk meer uit, waarbij het verschil tussen ijkpunt en uitgaven zowel in absolute als relatieve zin toeneemt naarmate het gaat om grotere gemeenten. Ook bij een groter regionaal klantenpotentieel neemt het verschil toe.

Per onderdeel is hier nog wel een verschil zichtbaar. De belangrijkste onderdelen van het cluster zijn bibliotheken, sport en kunst. Bij bibliotheken is het beeld redelijk constant. Er zijn bovendien geen grote verschillen van uitgaven per inwoner tussen de grootteklassen van gemeenten. Bij sport is dit verschil ook beperkt. Echter, er is wel een groter verschil zichtbaar binnen de grootteklassen. Deze is wellicht verklaarbaar door de centrumfunctie van deze gemeenten. Bij de uitgaven voor kunst zijn grote verschillen zichtbaar. Grote gemeenten geven over het algemeen veel meer uit per inwoner dan kleinere gemeenten én zijn de laatste jaren ook nog eens veel meer gaan uitgeven. Centrumgemeenten ontvangen in de bestaande verdeling al duidelijk meer middelen uit het gemeentefonds, maar hebben de laatste jaren hun uitgaven kennelijk nog veel verder verhoogd. De vraag is of dit beeld aansluit bij het G9 beleid van OCW.

Bij het cluster oudheid liggen de gemiddelde uitgaven ook duidelijk hoger dan het ijkpunt voor alle inwonergroottesgroepen. Hierbij is het verschil tussen ijkpunten en uitgaven relatief gezien groter bij kleinere gemeenten dan bij grotere gemeenten. Ditzelfde geldt voor gemeenten zonder en met historische kern. Binnen het cluster oudheid zijn de onderdelen musea, monumenten en archieven het belangrijkste.

Musea is hierbij het meest herkenbare onderdeel. De uitgaven hierbij zijn sterk wisselend, maar kennen wel een verband met het hebben van een historische kern.

Bij monumenten is deze relatie met historische kern in mindere mate aanwezig. Bij archieven is er géén duidelijk verband zichtbaar met het hebben van een historische kern.

### **Relaties binnen of tussen clusters**

In beide clusters is er sprake van een groeiend uitgavenpatroon. Er is in die zin geen relatie zichtbaar tussen uitgaven op het ene cluster waardoor de andere daalt. Er is veel autonome ruimte en gemeenten lijken nog geen keuze te hebben gemaakt voor specifieke onderdelen. Uitgaven voor Musea liggen op het raakvlak tussen de clusters Kunst en ontspanning en Oudheid.

De uitgavenontwikkeling van met name het onderdeel Ontspanning (o.a. sport, bibliotheken e.d.) kent ook een relatie met het cluster Groen. . Behalve dat ook daar de uitgavenniveaus voor alle inwonergroottes doorstijgen, is er ook sprake van een inhoudelijke samenhang/uitwisseling (groene sportvelden en recreatie in de open lucht versus ontspanning/sport in accommodaties). De beperkte hoeveelheid decentralisatie uitkeringen in het cluster maakt dat de invloed hiervan beperkt is. Wel valt op dat, bijvoorbeeld bij de DU Beeldende kunst en vormgeving, ook hier het beleid gericht is op de centrumfunctie van een aantal grote (90.000+) gemeenten.

#### **Relaties met specifieke uitkeringen of andere inkomsten/uitgaven:**

De zeer geringe mate van aanwezigheid van specifieke uitkeringen maakt dat er geen relatie is met de uitgaven van gemeenten.

Waar mogelijk nog wel een relatie ligt met de uitgaven van gemeenten is de bezuinigingen op cultuur van Rijkszijde. Overigens zijn er op grond van recente inventarisaties ook signalen dat gemeenten voornemens hebben op deze taakgebieden duidelijk te gaan bezuinigen.

#### **Bevindingen**

De belangrijkste (voorlopige) bevindingen zijn als volgt;

- Overbesteding bij beide clusters, in versterkte mate gedurende de laatste jaren;
- Grote verschillen én sterke stijging uitgaven bij onderdeel Kunst het meest bij de grotere gemeenten;
- Historische kernen is indicator van ijkpunt voor cluster Oudheid, maar ook zonder aanwezigheid worden uitgaven gedaan binnen dit cluster.
- Centrumfunctie van gemeenten is terug te zien in uitgaven. Hoe sterker de centrumfunctie hoe groter het verschil tussen uitgaven en ijkpunten bij kunst en ontspanning. Ook bij oudheid scheefheid. Grotere gemeenten hebben een grotere afwijking t.o.v. ijkpunt.
- Topsport uitgaven worden nauwelijks teruggevonden in het onderzoek en vormen geen verklaring voor de sterk toegenomen uitgaven.

De uitgaven in dit cluster kennen weinig tot geen wettelijke grondslag. Belangrijk uitzoekpunt is nog of de uitgavenstijging bij gemeenten wel valt te verklaren vanuit de convenanten (het sturingsmiddel van het rijk op dit beleidsterrein) en landelijke richtlijnen en in hoeverre de extra uitgaven gepaard zijn gegaan met een verhoging van de lokale (OZB) lasten.

Daarnaast is een belangrijks zoekrichting in hoeverre de uitgavenontwikkelingen tussen typen gemeenten voor de aangrenzende clusters kunst&ontspanning en groen (ook veel bestedingsvrijheid) een egaliserend beeld opleveren (in kleinere gemeenten iets meer nadruk op buitenrecreatie in grotere meer in accommodaties). Deze bredere invalshoek kan mogelijk onnodige detaillering van de verdeling helpen voorkomen).

Tegen deze achtergrond wordt ook gezocht naar voorbeeldgemeenten ('best-practices') die met lager dan gemiddelde uitgaven toch een 'volwaardig' pakket aan voorzieningen over de breedte van deze clusters leveren.

## **Cluster Educatie**

### **Invloed van het Regeerakkoord.**

Er zijn geen concrete taakstellingen/bezuinigingen of decentralisaties genoemd in het regeerakkoord binnen het cluster Educatie. Een onderwerp waar wel beleidsmatige aandacht voor is op dit moment betreft de doordecentralisatie van de onderwijshuisvesting naar schoolbesturen (of alleen van het groot onderhoud)

### **Omvang**

Het cluster Educatie is een van de clusters die in eerste instantie aanleiding gaven tot de nadere onderzoeken POR. Uit het POR 2010 bleek dat gemeenten ca. 330 miljoen minder aan educatie uitgaven dan waarmee bij de verdeling van het gemeentefonds rekening wordt gehouden. Deze bevinding heeft vorig jaar al politieke aandacht gekregen. Het beeld daarbij was dat het volledige bedrag betrekking zou hebben op onderwijshuisvesting. Dit is slechts 1 van de 2 subijpunten die binnen het cluster Educatie worden onderscheiden maar die niet in het POR worden gepresenteerd. Uit het nadere onderzoek blijkt voorlopig op basis van Iv3 gegevens van het CBS dat hiervan circa 240 miljoen betrekking heeft op onderwijshuisvesting en de rest op overige educatie.

Als gevolg van de hercoderingen wordt het verschil bij onderwijshuisvesting tussen feitelijke uitgaven en ijkpunt kleiner en bij overige educatie juist iets groter.

Als mogelijke verklaringen worden genoemd:

- Snel gestegen reëel accres over de periode 2002-2010 terwijl een groot deel van de lasten vast zit in langlopende kapitaallasten.
- De lage rentestand de laatste jaren.
- Ingroeieregeling in het GF voor verborgen kapitaallasten voor VO-scholen die in de toekomst op kosten van de gemeenten moeten worden vervangen loopt wellicht te snel

Er wordt aanvullend door OCW een onderzoek uitgevoerd naar de kwaliteit van schoolgebouwen. Samen met de feitelijke uitgaven geeft dit een beeld over de uitvoering van gemeenten van de wettelijke taak.

De vraag zal voor komen te liggen of het volume van het cluster Educatie en Onderwijshuisvesting in het bijzonder omdat dit al de politieke aandacht heeft getrokken, zal moeten worden aangepast aan het feitelijke uitgavenniveau van gemeenten. Als de verklaring voor het verschil een incidenteel karakter heeft (rente, accessen) ligt dit weer anders dan bij structurele oorzaken. Ook de bevindingen m.b.t. de kwaliteit van de schoolgebouwen zijn van invloed op de keuze tot al dan niet aanpassing van het cluster Educatie. Goede kwaliteit en lage uitgaven dan zit er te veel in het fonds. Bij lage kwaliteit en lage uitgaven doen gemeenten onvoldoende. Aanpassingen in regelgeving OCW liggen dan wellicht voor de hand in plaats van alleen mutaties in het GF. Het verlagen van het Cluster zal tot discussies met minOCW gaan leiden. Momenteel speelt de discussie over doordecentraliseren van de middelen voor onderwijshuisvesting naar schoolbesturen. Uitkomsten van dit onderzoek zullen mogelijk ook invloed op deze politieke discussie hebben.

### **Verdeling over gemeenten**

Relatief lage uitgaven doen zich voor bij alle groottegroepen van gemeenten en sterker naarmate de gemeenteomvang toeneemt (meer leerlingen VO). Voor gemeenten zonder VO en SO zijn de verschillen veel kleiner. Het verschil doet zich in beperkte mate voor in het BO.

In het vervolg is er speciale aandacht voor de mogelijke gevolgen van krimp. Dit zou tot bovengemiddelde leegstand van lokalen kunnen leiden en dus tot extra uitgaven. Tussen buurgemeenten kunnen leerlingen in het basisonderwijs grensoverschrijdend scholen in de buurgemeente bezoeken. Hier treest een spanning op tussen verdere verfijning (leerlingen BO als verdeelmaatstaf in plaats van jongeren) versus de gewenste globaliteit van het verdeelstelsel.

### **Relaties binnen of tussen clusters**

Er is mogelijk een relatie met het cluster OEM. Er wordt bespaarde rente in rekening gebracht die geen feitelijke lasten met zich mee brengen voor gemeenten. De financiering vindt met eigen geld

plaats maar men rekent alsof het geleend geld betreft. Dit blaast de begroting op en de OEM inkomsten die dus geen feitelijke OEM betreffen. Deze werkwijze is ingegeven door de huidige BBV-voorschriften.

Overige Educatie betreft oa. Onderwijsachterstandsbeleid, schoolbegeleiding leerplicht. Hier mogelijk een relatie met Maatschappelijke zorg en wat indirecter OOOV. Ook is er een relatie met enkele decentralisatie-uitkeringen (o.a. onderwijsachterstandenbeleid, taalcoaches). Belangrijke post binnen overige educatie betreft het leerlingenvervoer. Dit is een taakgebied waarvan de VNG al jaren zegt dat er te weinig in het fonds zit. Over het hele fictieve budget geven gemeenten gemiddeld echter minder uit dan verondersteld in de verdeling.

**Noodzaak tweede fase**

Tweede fase zal zeker noodzakelijk zijn. Zowel volume als verdeling over gemeenten geven op basis van de eerste inzichten aanleiding tot aanpassing van het cluster.

## **Groen, wegen, water , riolering, reiniging**

In het algemeen is er het aandachtspunt hoe de kwaliteit van de voorzieningen kan worden gerelateerd aan de kostenposten.

### **A. Groen**

Groen is een cluster waarop gemeenten veel beleidsvrijheid hebben. Tegen deze achtergrond verdient bij dit cluster ook het volume aandacht. Gemiddeld genomen geven gemeenten in alle inwonergroottesgroepen meer geld uit aan groen ten opzichte van het ijkpunt. Er lijkt vooralsnog geen duidelijk relatie tussen rijkdom van een gemeente en de uitgaven aan groen. Dit kan duiden op een meer algemene maatschappelijke trend.

Bij dit cluster is er mogelijk een relatie met landelijk/provinciaal groenbeleid (verbindingszones EHS, recreatie om de stad, nationale landschappen). Vanuit ELI en IenM wordt hier aandacht voor gevraagd.

Bij dit cluster is sprake van verwevenheid met andere clusters zoals het cluster Kunst en Ontspanning: meer uitgaven aan groen/openluchtrecreatie/groene sportvelden in "kleine " gemeenten tegenover meer uitgaven aan overdekte accommodaties in "grote gemeenten en groene randgemeenten die ook groenvoorziening voor centrumgemeenten bieden, maar meeliften op voorzieningen van de centrumgemeente bij kunst en ontspanning.

Ook de afbakening ten opzichte van het cluster Wegen/Water verdient nadere aandacht (o.a. integraal onderhoud openbare ruimte kan meerdere facetten omvatten). Het onderzoek beziet ook in hoeverre extra uitgaven als gevolg van krimp een aandachtspunt vormen en

#### *Kwantitatief*

*Vanwege het deels compenserende patroon tussen de clusters groen en Kunst en Ontspanning wordt in het vervolg het totaalbeeld van de uitgavenpatronen op het onderdeel ontspanning en het cluster groen bekeken.*

### **B. Wegen en water**

Bij de clusters Wegen, Water en riolering speelt het criterium slechte bodem. Enerzijds leidt slechte bodem evident tot meerkosten. Anderzijds kan de vraag gesteld worden of bij toekomstige uitbreidingen er nog een compensatie moet worden geboden voor slechte bodem.

Enkele vragen die zich daarnaast aandienen zijn:

Moet parkeerbelasting gezien worden als algemeen dekkingsmiddel of (zoals tot op heden) als taakgerelateerde eigen Inkomsten op de het cluster Wegen en Water?

In welke mate kan toeristenbelasting worden gezien als een dekkingsmiddel voor het cluster "wegen en water"?

#### *Kwantitatief*

*Hoe groter de gemeente des te meer ze geld tekort komen op het ijkpunt.*

*Vooraf bij gemeenten met een matige bodem en bij groeigemeenten zien we een tekort. Dat laatste vraagt nadere analyse. In eerste instantie betreft dit nadere analyses vanuit de boekingen (o.a. afbakening met het cluster Groen) en in 2<sup>e</sup> instantie in verband met mogelijke verdeelaspecten. Daarbij kunnen ook een aantal DU's een rol spelen (wijkactieplannen, leefbaarheid e.d.). Ook wordt aandacht besteed aan het kwaliteitsaspect (hebben gemeenten met de laagste uitgaven een afwijkend kwaliteitsniveau?).*



### C. Riolering

Belangrijke aspecten bij het kostenniveau vormen;

- Slechte bodemgesteldheid (slappe bodem) ;
- Achterstallig onderhoud rioolstelsel;
- Mate van kostendekkendheid rioolrecht in relatie tot de algemene middelen.
- Al dan niet gescheiden afvoerstelsels. Circa 25% van de gemeenten heeft een gescheiden rioolstelsel. Om te zijner tijd een discussie te kunnen voeren over de (extra) kosten van een gescheiden rioolstelsel en de eventuele honorering daarvan (mede in relatie tot lokale heffingen), dient hier in het onderzoek aandacht aan te worden besteed. Hiervoor zal in het vervolg in het kader van de steekproef extra aandacht zijn.

#### *Kwantitatief*

*Vooraf bij gemeenten met slechte bodem zien we een groot verschil tussen de ijkpuntscore en de feitelijke netto uitgaven. De feitelijke netto uitgaven blijven flink achter bij de ijkpuntscore. Wel zien we een belangrijke congruentie tussen Riolering en reiniging. Als we beide clusters samen nemen dan blijkt dat kleine gemeenten en grote gemeenten gemiddeld bruto per woonruimte in totaal ongeveer gelijke kosten hebben. Terwijl als we de clusters afzonderlijk bezien kleine gemeenten gemiddeld lagere kosten aan reiniging hebben per woonruimte en hogere aan riolering. En bij grotere gemeenten is het net andersom. Voorgesteld wordt dan ook deze clusters in het vervolg in onderling verband te blijven bezien.*

### D. Reiniging

#### **Aandachtspunten zijn:**

- Mate van kostendekkendheid
- Systeem van afvalinzameling (gescheiden of niet)
- Eigen reinigingsdienst of extern ingehuurd
- Samenwerkingsverbanden tussen gemeenten in relatie tot efficiency.

#### *Kwantitatief*

*Uit het onderzoek tot nu blijkt dat in alle gemeenten gemiddeld niet alle lasten worden verdisconteerd in de lokale heffing. Dit kan o.a. samenhangen met de BTW-component (deze mogen gemeenten in de heffing opnemen, omdat er een korting in het gemeentefonds voor is aangebracht bij de introductie van het BTW-compensatiefonds).*

*De IV3 cijfers zijn in dit cluster lijken op hoofdlijnen bruikbaar.*

*Mogelijke oorzaak van de verschillen in de lokale lasten ligt in de beleidsvrijheid die men heeft bij de kostentoe rekening voor het tarief van het reinigingsrecht of de afvalstoffenheffing.*

*Bij het in samenhang beoordelen van de uitgavenpatronen op de clusters Reiniging en Riolering is afgesproken dat voor een beperkte groep van gemeenten met een relatief laag uitgavenniveau op beide clusters tezamen wordt nagegaan wat de belangrijkste schakels zijn die kunnen leiden tot een laag bruto uitgavenniveau: ligt dit vooral aan boekhoudkundige elementen cq. tijdelijke effecten of meer aan organisatorische keuzes?*

## **Algemene Ondersteuning, bevolkingszaken, bestuursorganen**

### **A. Bevolkingszaken**

Het betreft dienstverlening op het terrein van burgerzaken (gemeentelijke basisadministratie, verstrekking reisdocumenten, rijbewijzen, uittreksels bevolkingsregister e.d.)

*Kwantitatief*

*Geconstateerd wordt dat voor alle gemeenten geldt dat de netto uitgaven substantieel hoger liggen dan de ijkpuntscore.*

*Veel wordt gedekt uit legesinkomsten. Het overgrote deel van de netto lasten heeft dan betrekking op overige taken, GBA en Burgerlijke stand. Vooral voor wat betreft de kosten voor verkiezingen moet gekeken worden naar een meerjarig beeld.*

*Nadere hercoderingen en analyse is nog nodig, onder meer wordt nagegaan in hoeverre de introductie van bredere loketten Publiekszaken de uitgavenbeelden beïnvloeden en in welke mate de uitgaven voor verkiezingen wellicht zijn toegenomen. Daarnaast kan vanuit een 'best-practice' invalshoek worden gekeken naar gemeenten met relatief lage uitgavenniveaus, maar toch met een acceptabel voorzieningenniveau (bijv. redelijke wachttijden voor de klant).*

### **B. Algemene Ondersteuning**

Het betreft vooral netto uitgaven met een algemeen/ondersteunend karakter. Gemeenten gaan nogal verschillend om met de toerekening van allerlei kosten over de inhoudelijke clusters. Vanuit de grote invloed van boekingsverschillen, is nader onderzoek nodig. De nadere codering/toedeling van uitgaven kan nog van invloed zijn op alle clusters.

### **C. Bestuursorganen**

*Grootste deel van dit cluster bestaat uit vergoedingen voor Burgemeester, wethouders en raadsleden. Daarvoor bestaat weinig tot geen beleidsruimte voor gemeenten. Daarnaast betreft het ook de uitgaven aan griffie en rekenkamers.*

Bevindingen tot nu toe:

- de gemiddelde uitgaven per inwoner nemen sterk af naarmate gemeenten groter worden. Dit duidt erop dat de schaal van gemeenten relevant is voor de wijze van organiseren en de kosten hiervan;
- de kosten van bestuursorganen vormen een 'kop op' de uitvoeringskosten op andere uitgavenclusters. Bij de kleinste gemeenten zie je op het ene terrein overigens al wel meer samenwerking, maar op andere nog minder (bv. VHROSV). IN dit verband is er een samenhang met alle overige clusters en het cluster algemene ondersteuning. Naast vormen van samenwerking tussen gemeenten valt in dit verband ook op dat vooral de grootste gemeenten allerlei vormen van wijkgericht werken en gebiedsgerichte plannen hanteren;
- er worden door gemeenten allerlei (bestuurs-ondersteunende) kosten op functie 001 geboekt die niet tot het ijkpunt behoren (maar vooral bij algemene ondersteuning). Hierdoor kan uit het gemiddelde hogere uitgavenniveau dat tot nu toe in Iv3 ten opzichte van het ijkpunt wordt waargenomen voor alle gemeentegroetegroepen (het meest voor de kleinste gemeenten) nog niet direct worden afgeleid dat het volume van het huidige ijkpunt onvoldoende zou zijn. Er moeten eerst meer hercoderingen plaatsvinden voor de groep steekproefgemeenten;
- met de dualisering en de politieke ontwikkelingen van de laatste jaren lijkt er wel sprake te zijn van een toename van wachtgelden (en reserveringen hiervoor) in de afgelopen jaren;
- de netto uitgaven aan griffie-rekenkamers worden ook in de beschouwingen betrokken, daarbij is er wat meer organisatorische speelruimte voor gemeenten;
- in het vervolg wordt het volume mede gezien vanuit 'best-practice' situaties: is het voor gemeenten mogelijk om wèl uit te komen met het huidige ijkpunt door te kiezen voor een

bepaalde aanpak bij griffie/rekenkamer (bij vergoedingen bestuursorganen is er weinig speelruimte);

- in het ijkpunt zitten enkele minder logische verdeelmaatstaven met een negatief gewicht (met een technische oorsprong in het verdeelstelsel terecht gekomen bij de vertaling naar het verdeelstelsel (zaten niet in het oorspronkelijke ijkpunt). Dit dient in het vervolg nader te worden gezien.



Aan  
Van

Minister Donner  


DGBK / Openbaar Bestuur  
en Democratie  
Bestuurlijke en Financiële  
Verhouding

Contactpersoon  


# nota

Nota toelichting Financiële verhoudingen

Datum  
5 april 2011

Kenmerk  
2014-0000540381

Bijlagen  
1

## Aanleiding/probleemstelling

De fondsbeheerders staan de komende jaren voor een aantal grote opgaven, die de komende maanden en jaren vragen om bestuurlijke keuzes in de financiële verhouding. Het gaat niet alleen om de verdeling van het gemeentefonds, maar ook over de rol van de fondsbeheerders en de visie op de financiële verhoudingen. Het overleg van 11 april is bedoeld als introductie op de vraagstukken voor de komende periode, vooral in verband met het lopende onderzoek naar de verdeling van het gemeentefonds. U heeft de Kamer eerder over het onderzoek geïnformeerd. De Kamer is toegezegd dat zij voor de zomer hierover nader worden geïnformeerd.

Opmerking [rmc1]: 8/4 RS

## Advies/actie



b.

## Toelichting

### 1. DE OPGAVEN DE KOMENDE JAREN

Het lopende onderzoek naar de verdeling van het gemeentefonds is inmiddels verbonden met de in het regeerakkoord afgesproken decentralisaties en met de evaluatie van de RFV. We lichten dat hieronder nader toe.

#### Decentralisaties

Het kabinet staat voor de opgave om in tijden van fikse bezuinigingen de kwaliteit van de publieke dienstverlening hoog te houden, zo niet te vergroten. Voor

gemeenten worden drie grote decentralisaties ingezet, op de terreinen (langdurige) zorg, jeugdzorg en werken naar vermogen. Er is een sterke samenhang tussen deze decentralisaties, veelal betreft het dezelfde doelgroep die gebruik maakt van de regelingen. De regierol op het sociaal domein is voor gemeenten een grote opgave. Belangrijk onderdeel van deze decentralisatie is het bij gemeenten neerleggen van financiële risico's.

Datum  
5 april 2011  
Kenmerk  
2014-0000540381

b.

#### *Maatschappelijke zorg*

De decentralisaties van begeleiding en jeugdzorg worden onderdeel van GF. Begeleiding voor nieuwe gevallen valt vanaf 2013 onder de gemeenten, voor 2014 is overgang van ook bestaande gevallen naar gemeenten voorzien. Totaal bedrag is ca 3 mld. incl. 5% decentralisatiekorting. Bekostiging is voorzien via een decentralisatie-uitkering. Deze decentralisatie wordt in de tweede fase toegevoegd aan het POR-onderzoek, zodat voor meicirculaire 2012 het verdeelmodel klaar is. De decentralisatie van Jeugdzorg verloopt gefaseerd; 2014 t/m 2016. Waarschijnlijk wordt het een decentralisatie uitkering jeugdzorg. Totaal bedrag is ca 2,7 mld. incl. besparingseffect van 300 miljoen netto vanaf 2017. Het verdeelmodel voor GF moet in meicirculaire 2013 gereed zijn. Hiermee wordt, indien mogelijk, rekening gehouden in (de planning van) de tweede fase POR-onderzoek. Gezien de omvang van het cluster, de voigtijdelijkheid van de decentralisatie en de maatschappelijke opgave wordt waarschijnlijk gekozen voor een apart cluster voor jeugd(zorg).

#### *Werken naar vermogen.*

Naar verwachting wordt 1 januari 2013 de Wet Werken naar Vermogen (WWNV) ingevoerd. De Wajong wordt beperkt tot alleen volledig en duurzaam arbeidsongeschikten en de WSW is alleen nog toegankelijk voor personen met de indicatie 'beschut werken'. Er komt één ontschot budget voor re-integratie van WWB-ers en personen met arbeidsvermogen uit de WSW en Wajong. De uitvoering van deze ontschotte regeling komt bij gemeenten te liggen. Dit betekent dat de doelgroep van gemeenten wordt verbreed met Wajongers en de case-load voor de (middelen) WWB kan toenemen. Bovendien wordt er gekort op het re-integratiebudget. Met het totaal aan maatregelen rond werken naar vermogen wordt structureel ruim €1,8 mld. (netto) bespaard. Er start waarschijnlijk in 2011 een werkgroep voor werken naar vermogen die de huidige verdeling en financieringsvorm onderzoekt met 2014 als invoeringsdatum voor het nieuwe model en eventueel opname in Gemeentefonds (GF).

Er is daarnaast de discussie over de taken en middelen voor de vier grote steden in de Randstad. De grote steden concurreren met de provincies als het gaat om taken, bijvoorbeeld op het gebied van ruimtelijke ordening. Het leggen van een relatie met PF ligt voor de hand. Voorts speelt, mede naar aanleiding van een advies van de RFV de discussie over de legitimatie van de vaste bedragen, die de G4 ontvangen

De vakdepartementen, SZW en VWS, zijn leidend bij de decentralisaties. BZK is één van de relevante spelers (verantwoordelijk voor bestuurlijke verhouding en als fondsbeheerder met Financiën voor de financiële verhouding), naast andere departementen (vooral OCW, EZ, FIN en AZ), gemeenten, VNG, grote

ketenpartners als zorgverzekeraars en UWV en goed georganiseerde belangenorganisaties. BZK en FIN kunnen, en moeten, gewicht in de schaal leggen via de financiële arrangementen. Deze zijn kritisch voor het succes van de decentralisaties waarbij het beheersen van de uitgaven en het bewaken van de kwaliteit samen gaan.

Datum  
5 april 2011  
Kenmerk  
2014-0000540381

#### *POR-onderzoeken*

De rol van de fondsbeheerders is om zorg te dragen voor een adequate verdeling van de middelen in de diverse clusters in het gemeentefonds. Die verdeling is gebaseerd op gemeentelijke solidariteit, gemeentelijke integrale afweging en prikkelwerking in de verdeling ter stimulering van de te behalen rijksdoelen. Zij moet daarom voldoen aan de eis van kostenoriëntatie cf. art. 7 FVW. Het gemeentefonds is, in aanvulling op de eigen Inkomsten, de bekostiging voor taken in medebewind en de in autonomie opgepakte verantwoordelijkheden. Eén van de bestuurlijke keuzes is dan ook welke financiële ruimte nog voor autonome taken beschikbaar is.

Vorig jaar is in het reguliere onderhoud van GF geconstateerd dat de uitgaven van gemeenten al enige jaren sterk afwijken van de verdeling tussen en binnen clusters. Dit leidde tot de conclusie om alle clusters nader te onderzoeken. De eerste bevindingen laten zien dat een wijziging van de verdeelsystematiek of omvang voor veel clusters noodzakelijk is. Soms zal daarvoor nog nader onderzoek nodig zijn. Daarbij is dan ook, en dat is nieuw in de onderhoudssystematiek de vraag naar een sobere en doelmatige uitvoering een rol. Zo is voor de WMO de opgave gewijzigd; van producten naar doelgroepenbeleid, waarbij tevens wordt geanticipeerd op de overheveling (al dan niet via een decentralisatieuitkering) van begeleiding. Zo zijn voor het cluster Werk en Inkomens en Openbare orde en veiligheid de uitgaven verklaarbaar hoger, honorering voor deze verhoging dient dan uit andere clusters te komen. Ook komt, onder meer vanuit cluster RO en het cluster Eigen Inkomsten (grondbedrijf) de vraag naar de bekostiging van ontwikkelopgaven op de agenda. Verder zal voor onder meer het cluster Educatie de vraag naar de verbinding tussen de verdeling en de prestaties (doelmatigheid) een rol spelen. Zie hoofdstuk 'aanpak' voor een toelichting op het proces.

#### *RFV*

Ten slotte heeft de commissie Doctors van Leeuwen in haar rapport over de evaluatie van de RFV 2005-2009 de rol en het functioneren van dit adviescollege indringend geagendeerd. Met zoveel woorden wordt de levensvatbaarheid van de raad ter discussie gesteld. Het toetsingskader van waaruit de raad werkt zou niet meer van deze tijd zijn (wat ook terugslaat op de uitgangspunten van de FVW). Ook zou de raad een te enge scope hebben en zo niet het brede maatschappelijke belang van de gemeentelijke financiën in beeld hebben. Daarop heeft de RFV besloten om zich in 2011 te bezinnen op haar rol en op haar toetsingskader. De uitkomst daarvan zal ook gevolgen hebben voor de taakopvatting van de fondsbeheerders en hun positie in het krachtenveld.

#### Inzicht in bestuur en financiën

Voor alle drie de decentralisaties zijn de bezuinigingen (doelmatigheid) en maatschappelijke opgaven aldus aanzienlijk. Ook voor de meeste clusters in GF is dit een herkenbaar beeld. De clusteronderzoeken en decentralisaties stimuleren de behoefte tot inzicht in de werking van de financiële verhoudingen in combinatie met de te leveren prestaties. Om het inzicht te verkrijgen, valt te denken aan het tijdelijk intensiever volgen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van nieuwe grote maatschappelijke opgaven.

BZK wil de komende tijd op de ontwikkelingen anticiperen door het (inzicht in) de samenhang tussen het bestuurlijke en financiële stelsel te expliciteren en, waar nodig, herzien. De intergemeentelijke solidariteit, die door het verdeelsysteem gerealiseerd wordt vereist expliciete bestuurlijke keuzes, die gebaseerd zijn op een begrijpelijke systematiek.

Datum  
5 april 2011  
Kenmerk  
2014-0000540381

Het voorstel is 

Vanzelfsprekend gebeurt dit in contact met de RFV, maar ook de andere spelers in de financiële verhoudingen, waaronder de gemeenten, vakdepartementen en VNG. Dit werken we uit in het volgende hoofdstuk.

## 2. AANPAK

Uit het voorgaande blijkt dat er sprake is van zodanige ingrepen dat van "groot onderhoud" van de financiële verhoudingen gesproken kan worden. Het beeld van een "herijking" van de financiële verhouding is terecht. Het gaat om een grote operatie, die zorgvuldigheid in de besluitvorming vraagt. Daar komen een aantal lijnen samen zoals hiervoor aangegeven: de decentralisatieoperatie, de conclusies van de POR-onderzoeken en de conclusies uit de evaluatie van de RFV. Er zal actief aan het verwerven van draagvlak bij (o.a.) gemeenten, VNG, vakdepartementen, RFV en de Tweede Kamer moeten worden gewerkt. Helderheid over op welke gronden keuzes worden gemaakt over de omvang en verdeling van clusters. Nadeelgemeenten en -departementen zullen fronsen, maar moeten de keuzes in ieder geval kunnen volgen. Ook is het creëren van draagvlak extra relevant, omdat de verwachting is dat in de komende jaren gezien alle bezuinigingen druk zal komen te staan op enerzijds het gevoelen van VNG en gemeenten dat de omvang van het gemeentefonds onvoldoende is en anderzijds de departementen die de vraag zullen stellen of de gemeenten niet doelmatiger hun middelen in kunnen zetten. Hieronder is het draagvlakproces beschreven.

### *Ambtelijk proces*

Voor het onderzoek zijn ca. tien ambtelijke begeleidingscommissies ingericht. Aan deze commissies nemen het vakdepartement, de fondsbeheerders, VNG, RFV, soms gemeenten en evt. andere belanghebbenden deel. Daarnaast bespreken de onderzoekers in expertmeetings met gemeenten, en separaat met departementen, de voorlopige bevindingen.

De onderzoekers hebben het eerste deel van de eerste fase van het onderzoek naar verwachting eind mei afgerond. Over de onderzoeksresultaten en het vervolg hierop wordt u dan nader geïnformeerd. In juni worden tijdens regiodagen de bevindingen aan gemeenten toegelicht. De gemeenten kunnen dan onder meer aangeven of zij zich herkennen in de bevindingen en andere bepalende factoren voor verschillen tussen gemeenten zien. De regiodagen worden door BZK en FAMO (vereniging van gemeentelijke middelenmanagers) georganiseerd.

Verder wordt in mei of begin juni op dg-niveau de resultaten van het onderzoek en de verwachte keuzes besproken. Ook wordt gedacht aan een gesprek tussen de dg en de directeur van VNG en een hoogambtelijk gesprek met de RFV over de voorlopige uitkomsten.

### *Bestuurlijk proces*

De Tweede Kamer heeft eind 2010 gevraagd om een nadere toelichting op de onderzoekssystematiek. Dit verzoek lijkt deels ingegeven door onbekendheid met de onderzoeksmethode en de lobby van een aantal gemeenten. In de reactie op het verzoek heeft u toegezegd om voor de zomer de resultaten van de eerste fase van het onderzoek met de Tweede Kamer te delen. Het heeft de voorkeur om in die brief van de Tweede Kamer ook de opbrengst van de regiodagen, de gesprekken met de dg-en, RFV en VNG mee te nemen. Hierdoor kan de brief niet eerder dan in augustus of september aan de Tweede Kamer worden aangeboden. Het voorstel is om de kamercommissie van BZK aan te bieden om eind mei of in juni de onderzoeksresultaten en het vervolgproces ambtelijk mondeling toe te lichten.

**Datum**  
5 april 2011  
**Kenmerk**  
2014-0000540381

Ieder jaar is er in augustus of september een bestuurlijk overleg tussen VNG, IPO en de fondsbeheerders over de financiële verhoudingen (Bofv). Het voorstel is om in dit overleg de onderzoeksresultaten, keuzes en het vervolg te agenderen.

Voordat voorgaande bestuurlijke stappen worden gezet, wordt u in mei nader geïnformeerd over de onderzoeksresultaten en de te verwachten bestuurlijke keuzes. Ook het draagvlakproces zal dan nader ingevuld zijn.

Voor een aantal clusters zal in de zomer vervolgonderzoek (met name naar de omvang) nodig zijn. Dit wordt een nieuwe factor in de gemeentefondssystematiek. Daarbij kan het gaan om gewenste dan wel minimale voorzieningenniveaus, maar ook om meest efficiënte wijze van uitvoering. De verwachting is dat in ieder geval voor clusters als Openbare Orde en Veiligheid, Educatie, Maatschappelijke zorg/jeugd, Weg en Water en Werk en Inkomen een rol zal spelen.

Deze onderzoeken starten in of vlak na de zomer van 2010. Het draagvlakproces verloopt als hierboven beschreven, dus onder meer via begeleidingscommissies, regiodagen en bestuurlijke overleggen.

#### *Herinrichting structuur Financiële verhouding*

Na afronding van alle onderzoeken (en implementatie van de aanpassingen) volgt het in de volgende jaren structureel onderhouden van de herziene verdeling. Daarnaast zijn de evaluatie van de RFV, de huidige onderzoeken naar het Gemeentefonds en de decentralisaties een goed moment om de visie op de financiële verhoudingen vast te leggen. De gedachte is om daarvoor een ambtelijke begeleidingscommissie in te richten, die ook het halfjaarlijkse bestuurlijke overleg (Bofv) voorbereidt. Deze gedachte wordt momenteel samen met VNG, IPO (ook voor het Provinciefonds geldt een onderhoudsvraag) en fondsbeheerders nader verkend en uitgewerkt. Daarbij wordt ook gedacht aan deelname door o.a. RFV en vakdepartementen.



1. Sg W-270511

2. Min. BZK



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

20629

26/5

a.)

Aan  
Van

Minister ~~Donner~~

DGBK/Openbaar Bestuur  
en Democratie  
Bestuurlijke en Financiële  
Verhoudingen

Contactpersoon

a.)

nota

Technische Briefing VC BZK over gemeentefonds

Datum  
20 mei 2011

Kenmerk  
2011-2000207526

Aanleiding/probleemstelling

Op 11 april heeft u met staatssecretaris Weekers overleg gevoerd over de stand van zaken m.b.t. het onderzoek naar de verdeling van het gemeentefonds. In dit overleg heeft u de mogelijke thema's van politieke besluitvorming verkend, en gesproken over het ambtelijke en bestuurlijke proces waarlangs het onderzoek loopt. Ook is afgesproken de vaste kamercommissie BZK voor het zomerreces een ambtelijke mondelinge toelichting op de onderzoeksresultaten en het vervolgproces aan te bieden.

Advies/actie

[Redacted]

Opmerking: GN 26/5

Toelichting

Bij brief van 15 februari (zie ook laatste alinea van de betreffende bijgevoegde brief) heeft u aangegeven voor de zomer de Kamer per brief te informeren over de resultaten van de eerste fase van het onderzoek naar omvang en verdeling van de clusters van het gemeentefonds.

Zoals op 11 april met u verkend, is de eerste fase nog niet voldoende gevorderd om de brief al te versturen. Vandaar dat een ambtelijke mondelinge toelichting wordt aangeboden.

De technische briefing draagt bij aan het creëren van draagvlak voor het onderzoek. In breder verband gebeurt dit door onder meer deelname van belanghebbenden aan de begeleidingscommissies, overleggen op dg-niveau over de uitdaging en de uitkomsten, het periodiek houden van regiodagen over de bevindingen en het stelsel.

1. sgw 240511

2. Min. BZK

18538

26/5



Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

a.)

Aan Van

Minister Donner

DGBK/Openbaar Bestuur en Democratie Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen

Contactpersoon

a.)

b.)

nota

[Redacted text]

vervolgafpraak onderzoek verdeling gemeentefonds

Datum 4 mei 2011

Kenmerk 2011-2000178697

Aanleiding/probleemstelling

Op 11 april heeft u samen met staatssecretaris Weekers overleg gevoerd over de stand van zaken m.b.t. het onderzoek naar de verdeling van het gemeentefonds. In dit overleg heeft u gezamenlijk de mogelijke onderdelen van politieke besluitvorming verkend, en gesproken over het ambtelijke en bestuurlijke proces waarlangs het onderzoek loopt. Tevens is de afspraak gemaakt eind mei / begin juni een vervolgoverleg in te plannen om nader te spreken over de onderzoeksbevindingen en te verwachten bestuurlijke keuzes.

Advies/actie

[Redacted text]

Opmerking: GN 26/05

b.)

Toelichting

1. Het overleg op 11 april

Het overleg op 11 april vond plaats met staatssecretaris Weekers en ambtelijk BZK en FIN. Dit avondoverleg had een Informerend karakter over de opzet en ontwikkelingen op het gebied van het Gemeentefonds. Er is een aantal afspraken over het draagvlakproces gemaakt. Zo wordt de Tweede Kamer een technische briefing aangeboden en na de zomer een brief met de uitkomsten en conclusies. In het Bestuurlijk overleg van september worden de resultaten met VNG besproken.

2. Gespreksonderwerpen juni

Tijdens het overleg staan twee onderwerpen centraal. Het eerste onderwerp is het bespreken van de uitkomsten van de onderzoeken en de consequenties daarvan voor de verdeling van het gemeentefonds. In het bijzonder zal er aandacht zijn voor de te verwachten bestuurlijke keuzes.

De eerste beelden zijn dat enkele clusters vanwege een nauwe relatie beter samengevoegd kunnen worden (bijv. riolering en reiniging). Een ander cluster verdient vanwege de toekomstige omvang en de maatschappelijke opgave wellicht een splitsing; het cluster Maatschappelijke zorg opgedeeld naar Jeugdzorg en Langdurige zorg (WMO en Begeleiding). Deze clusters worden bovendien anders opgebouwd (functies) en daarmee anders verdeeld; naar doelgroepen in plaats van producten. Daarmee beter aansluitend op de maatschappelijke opgaven (prikkelwerking). Verder wordt een keuze hoe om te gaan met taken die een tijdelijke financiering hebben, maar een structureel karakter (bijv. investeringbudget stedelijke vernieuwing). Bij een aantal clusters wordt de vraag

30/5 cc : secr. minister

hoe te organiseren dat de baten terecht komen bij degene die investeert (bijv. inzet van gemeenten op preventieve zorg, waarbij het risico is dat AWBZ-uitvoerders de baten ontvangen). Bij het cluster Openbare orde en veiligheid zal de vraag opkomen of de stijgende uitgaven wederom gehonoreerd moeten worden of dat bijv. een beleidsmatige heroverweging aan rijkszijde (lagere kwaliteitseisen bijv.) aan de orde is.

**Datum**

4 mei 2011

**Kenmerk**

2011-2000178697

Ten tweede is het voorstel om met u van gedachten te wisselen over het draagvlakproces, waaronder de uit te dragen boodschap tijdens de regiodagen voor gemeenten die eind juni en begin juli worden georganiseerd. Daarnaast zal het bestuurlijk proces worden geschetst.



Minister Donner en staatssecretaris Weekers

OBD  
BFV

Contactpersoon

22 maart 2011

Kenmerk  
2014-0000540377

# notitie

Systematiek GF en eerste bevindingen nader onderzoek  
POR

Afschrift aan

## Inleiding

In opdracht van de beide fondsbeheerders wordt in het kader van het regulier periodiek onderhoud van het gemeentefonds een breed opgezet onderzoek uitgevoerd naar de verdeling van het gehele gemeentefonds (GF). Niet eerder is een onderzoek naar de verdeling van het GF in deze breedte uitgevoerd. Nieuw is ook dat nu expliciet gezien wordt of uitgaven gerelateerd kunnen worden aan het daarmee gerealiseerde voorzieningenniveau. Zo kan mogelijk een expliciet oordeel over de kosten, verbonden aan een sobere en doelmatige uitvoering gegeven worden.

Het onderzoek is begin zomer 2010 Europees aanbesteed en in het najaar 2010 aan de onderzoekscombinatie Cebeon/Regioplan gegund.

De onderzoekers leveren op dit moment de eerste bevindingen op. Deze fase van het onderzoek zal eind mei worden afgesloten. Op grond van de definitieve bevindingen zullen de fondsbeheerders in de zomer moeten besluiten voor welke delen van het gemeentefonds een herijking zal worden uitgevoerd, omdat de verdeling als te scheef wordt bevonden. Die volgende fase van het onderzoek zal dan tot een meer of minder ingrijpende herverdeling van het GF leiden. Deze zal vervolgens met een overgangstraject, in samenhang met andere wijzigingen (als gevolg van taakmutaties) worden geïmplementeerd. Afhankelijk van de duur van die tweede fase kan de eerste wijziging op zijn vroegst per 1 januari 2013 ingaan. Deze nota gaat eerst in op de achterliggende systematiek van het gemeentefonds en licht dan de nu voorziene bestuurlijke vragen toe.

## Systematiek gemeentefonds

De verdeling van het GF wordt sinds 1997 gebaseerd op zogenaamde ijkpunten, die zijn opgesteld volgens de verschillenanalyse, een speciaal voor de verdeling van GF (en PF) ontwikkelde onderzoeks- en onderhoudsmethode.

Al eerder (in de wet van 1960 en in de wet van 1984) is getracht een verdeling te maken die rekening hield met de verschillen in kostenstructuren tussen gemeenten. Deze aanzetten bleken na verloop van tijd niet adequaat. De gebruikte

Opmerking: Het lijkt me goed om  
Of  
komt dat in een oplegnota? Voor het  
vervolgproces zou ik in ieder geval een  
besluit willen over  
En verder informeren  
over een volgend overleg in mei.

onderzoeksmethode bleek niet alleen geen duurzame verdeling op te leveren, maar ook onvoldoende mogelijkheid om na te gaan waar en in welke mate de verdeling scheef was, dat wil zeggen onvoldoende aansluiting had op de gemeentelijke kostenstructuur. In opdracht van de RGF is door de onderzoekscombinatie Cebeon/VB-accountants in het kader van de herziening van de FVW in 1997 een speciale onderzoeksmethode ontwikkeld, die zowel een duurzame verdeling als een basis voor een onderhoudsmethodiek heeft opgeleverd. Deze methode wordt sindsdien bij het onderhoud toegepast en is in de Europese aanbesteding ook voorgeschreven.

22 maart 2011

Kenmerk  
2014-0000540377

De ijkpunten zijn opgesteld voor onderscheiden beleidsterreinen (clusters), die samen alle beleidsterreinen waarop gemeenten actief zijn beslaan. Ze zijn afgeleid van de feitelijke uitgaven van alle gemeenten en hebben zo dus betrekking op zowel de verantwoordelijkheden/taken in medebewind als op de verantwoordelijkheden die gemeenten in autonomie op zich nemen. De onderzoeksmethode maakt het mogelijk zowel de verschillen in uitgaven tussen gemeenten, die het gevolg zijn van eigen beleidskeuzes van individuele gemeenten te onderscheiden, maar ook om de exogene kostenfactoren te benoemen, zodat een bestuurlijke keuze mogelijk is om deze al dan niet voor 100% te compenseren in de verdeling (dat wil dus zeggen dat gemeenten als het ware in onderlinge solidariteit aan deze verschillen in kosten structuur bijdragen: de gemeenten met een goede bodem "betalen" als het ware mee aan de uitgaven van de gemeenten met slechte bodem)<sup>1</sup>.

Deze intergemeentelijke solidariteit die zo door de verdeelsystematiek gerealiseerd wordt verondersteld uiteraard draagvlak bij gemeenten. Het is dan ook van belang dat (aanpassing van) de verdeling goed onderbouwd wordt. De plausibiliteit van de verdeling berust op de inhoudelijke argumentatie, afgeleid van keuzes die gemeenten (en hun partners) in de beleidsketen maken<sup>2</sup>.

Een uitgaven-ijkpunt is dus een normatieve uitspraak die aangeeft welke exogene kostenfactoren een rol spelen. Elke factor draagt bij aan de kosten met een bepaald gewicht, zodat het ijkpunt als geheel aangeeft wat de kosten van een bepaald voorzieningniveau in een beleidsterrein zijn<sup>3</sup>. Deels bepaald door wet- en regelgeving in medebewind, deels als uitkomst van keuzes in autonomie door een of meer typen gemeenten gemaakt.

Deze ijkpunten bepalen zo het relatieve volume van het cluster in het totale gemeentefonds. Zoals bekend is dat totale volume bepaald door de ontwikkeling van de gecorrigeerde rijksuitgaven (de trap-op-trap-af-methode). In de afgelopen jaren zijn bij elke herijking van een cluster de gewichten in een ijkpunt zo bepaald dat ze sommeerden tot het feitelijk totaal aan uitgaven van alle gemeenten in dat cluster. Ook op deze wijze werden de autonome beleidskeuzes van gemeenten in de verdeling gerespecteerd, zij het dat ze verdeling zelf niet beïnvloeden. Omdat het gemeentefonds kleiner is dan het totaal aan uitgaven van gemeenten wordt in de uitgaven meer verdeeld dan het gemeentefonds ruimte biedt. Het verschil wordt opgevangen door de inkomsten-ijkpunten. Er zijn er nu twee: het

<sup>1</sup> De herverdeling, die in 1997 werd gerealiseerd werd dan ook wel samengevat in het motto: "van rijk naar arm, van goedkoop naar duur". Eerdere herverdelingen werden gezien als van klein naar groot, deze herverdeling was eerder die van rand naar stad.

<sup>2</sup> De onderzoeksmethode argumenteert dus niet met statistische grootheden als R-kwadraat en Students-t-toets. De verdeling berust immers op bestuurlijke keuzes, niet op econometrische-modeluitkomsten.

<sup>3</sup> Zo is het ijkpunt voor het clusters bestuursorganen opgebouwd uit aantal inwoners, woonruimten en een vast bedrag. Dat is begrijpelijk, want dit cluster betreft hoofdzakelijk de uitgaven aan salaris B&W en de vergoeding voor raadsleden. De bedragen die daarmee gemoeid zijn in wet- en regelgeving vastgelegd en hangen inderdaad af van het aantal inwoners.

ijkpunt OZB, dat de verschillen in onroerende zaak-belastingcapaciteit honoreert en een (impliciet) ijkpunt dat de overige inkomsten toerekent (OEM). Dat laatste ijkpunt houdt geen rekening met verschillen in feitelijke of potentiële overige inkomstencapaciteit tussen gemeenten, maar is vorm gegeven door een voor elke gemeente gelijk aftrekpercentage (circa 5%) van de uitgaven-ijkpunten. Dat betekent dus dat een gemeente met hoge kostenfactoren (slechte bodem, slechte sociale structuur, centrumfunctie) wordt verondersteld meer overige eigen inkomsten (uit bijvoorbeeld vermogen of grondbedrijf) te kunnen halen dan een gemeente met lage kosten.

22 maart 2011  
Kenmerk  
2014-0000540377

Of de verdeling van het gemeentefonds nog aansluit bij feitelijke uitgaven en inkomsten van gemeenten wordt jaarlijks op hoofdlijnen onderzocht. Dit gebeurt in het periodiek onderhoudsrapport van het gemeentefonds (POR), die jaarlijks als bijlage bij de begroting van het gemeentefonds verschijnt.

De verdeling ligt vast in een AMvB en ministeriele regelingen, binnen het kader van de FVW. Juridisch gezien is een aanpassing dan ook eenvoudig. Bestuurlijk gezien is een toereikend draagvlak van groot belang. Met de Tweede Kamer is dan ook afgesproken bij totstandkoming van de wet dat zij actief en tijdig geïnformeerd wordt over de genoemde beslissingen en dat de gewijzigde AMvB wordt "voorgehangen".

Samenvattend:

De verdeling van het gemeentefonds is gebaseerd op een aantal expliciete normatieve uitspraken van de fondsbeheerders over de kosten, die gemeenten worden verondersteld te maken bij de uitoefening van hun taken/verantwoordelijkheden in medebewind en de verantwoordelijkheden in autonomie opgenomen. Ook over de inkomsten(capaciteit) van gemeenten worden in de verdeling normatieve uitspraken gedaan. In het regulier onderhoud worden deze normatieve uitspraken op hun houdbaarheid getoetst en zo nodig in een bestuurlijk traject herzien.

## **Regulier onderhoud: periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds (POR)**

Jaarlijks voeren de fondsbeheerders dit periodiek onderhoud uit en dit vindt zijn neerslag in het POR, dat aan de Tweede Kamer wordt aangeboden als bijlage bij de begroting van het gemeentefonds.

In het POR staat de volgende vraag centraal:

*Is het verdeelstelsel van het gemeentefonds nog in voldoende mate in overeenstemming met de ontwikkeling van de kostenstructuur van de gemeenten?*  
Om deze vraag te beantwoorden is een scan ontwikkeld, waarbij de algemene uitkering uit het gemeentefonds wordt geconfronteerd met de gegevens zoals die uit de gemeentelijke begrotingen naar voren komen.

Er worden drie fasen van onderhoud onderscheiden: signalering, onderzoek en aanpassing.

«Signalering» betekent dat het onderwerp door de fondsbeheerders wordt gevolgd met het oog op de vraag of nader onderzoek nodig is (het jaarlijkse POR);

«Onderzoek» betekent dat er nader onderzoek naar dit onderwerp plaatsvindt (het

huidige onderzoek) en «Aanpassing» houdt in dat daadwerkelijke aanpassingen in de financiële verhouding aan de orde zijn (de tweede fase van het huidige onderzoek). De fasen van het onderhoud betreffen als het ware een escalatieladder. Het zetten van een volgende stap op deze ladder is telkens een beleidsmatige afweging op basis van de bevindingen. Wanneer wordt besloten een volgende stap in het onderhoud te zetten wordt een aanpassing van het verdeelstelsel steeds waarschijnlijker. De concrete aanpassingen die tot herverdeelteffecten leiden zijn pas aan het eind van de laatste fase bekend. De fasen volgen elkaar logischerwijze op. Genomen stappen in voorgaande fasen vormen telkens de basis voor het vervolg.

22 maart 2011

Kenmerk  
2014-0000540377

#### *De scan in het POR*

De centrale vraag in het POR is of de bij de verdeling van het gemeentefonds veronderstelde gemeentelijke inkomsten- en uitgavenpatronen voldoende aansluiten bij de werkelijke bij de gemeenten waargenomen patronen. Dat wordt bepaald door de geijkte inkomsten en uitgaven te confronteren met de werkelijke inkomsten en uitgaven, zoals die zijn verwerkt in de gemeentelijke begrotingen. Dit gebeurt in de scan.

Uit de scan van het POR 2010 bleek dat op gemeenten op 11 clusters meer uitgeven dan verondersteld bij de verdeling en op 3 clusters minder. De belangrijkste afwijkingen bevonden zich in de uitgavenclusters Educatie (uitgaven ca € 300 miljoen onder het ijkpunt), Openbare orde en veiligheid, kunst en ontspanning (ca € 225 miljoen boven het ijkpunt), Groen (ca € 150 miljoen boven het ijkpunt). Ook de inkomstenclusters OEM en OZB wijken met ieder ca € 650 miljoen boven het ijkpunt belangrijk af. De hogere inkomsten uit OEM en OZB maken het mogelijk dat gemeenten op alle uitgavenclusters samen meer uitgeven dan verondersteld.

#### *Aankondiging nader onderzoek*

Naar aanleiding van bovenstaande bevindingen is in het POR 2010 nader onderzoek aangekondigd naar de clusters OEM, OZB, Educatie, Openbare orde en veiligheid, Wegen en water, Groen, Kunst en Ontspanning en Oudheid. Omdat er tussen de uitgavencluster en de inkomstenclusters onderlinge samenhang is, is besloten het nader onderzoek naar deze clusters in 1 opdracht aan te besteden.

#### *Brede heroverweging openbaar Bestuur*

Naast het POR verscheen in april 2010 de Brede Heroverweging Openbaar Bestuur. Dit rapport geeft aanleiding om in de nadere onderzoeken niet alleen te kijken naar het verdeelstelsel van het gemeentefonds, maar ook naar het volume van het gemeentefonds. In de nadere onderzoeken wordt nog steeds gekeken naar het sober en doelmatige niveau per cluster. Deze informatie kan in ieder geval gebruikt worden voor het vaststellen van het gewenste volume per cluster zonder dat de omvang van het fonds hierdoor veranderd.

## **Onderzoeksvragen nader onderzoek POR 2010**

Het onderzoek is opgedeeld in twee fasen. Na afronding van de eerste fase wordt expliciet besloten welke clusters de tweede fase van het onderzoek in gaan.

In de nu lopende eerste onderzoeksfase wordt per cluster(combinatie) onderzocht of er aanleiding is om de verdeling tussen gemeenten of de omvang van de clusters aan te passen. Hiertoe wordt eerst een uitgebreide inhoudelijke analyse van het beleidsterrein uitgevoerd. Welke beleidsmatige ontwikkelingen komen er op de gemeente af vanuit het rijk of de samenleving. Het belangrijkste voorbeeld van

ontwikkelingen vanuit het Rijk betreffen voorgenomen decentralisaties. De vraag of er een samenhang is tussen de gemeentelijke taakgebieden of financieringsstromen buiten het gemeentefonds om (specifieke uitkeringen) maakt onderdeel uit van de analyse. Hier komt ook de vraag aan de orde in hoeverre het uitgavenniveau op de clusters bepaald worden door het niveau van de eigen inkomsten (OEM en OZB). Er is reden voor aanpassing van de verdeling als de huidige verdeling onvoldoende rekening houdt met structuurkenmerken en of de ontwikkelingen die plaatsvinden op een beleidsterrein die van invloed zijn op de gewenste verdeling. De vraag naar het volume van de clusters brengt met zich mee dat we in dit onderzoek ook kijken naar het niveau de voorzieningen en prestaties van gemeenten.

22 maart 2011  
Kenmerk  
2014-000540377

In de tweede onderzoeksfase wordt op grond van de uitkomsten van de eerste fase volume en/of verdeling voor een of meer clusters in een bepaalde richting wordt aangepast. Er worden ook aanbevelingen gedaan voor de clusterindeling van het gemeentefonds en de door gemeenten in het kader van het onderhoud jaarlijks te leveren gegevens.

## **Eerste bevindingen en verwachte beleidsmatige keuzes**

Het onderzoek is gebaseerd op een analyse van de gemeentelijke uitgaven 2008 tot en met 2010. Bij de bevindingen wordt rekening gehouden met de opgaven uit het regeerakkoord.

### *Omvang*

Vanuit de vastgelegde omvang van het GF (trap-op-trap-af, specifieke taakstellingen (RUD's, Uitvoeringskosten bijstand) is de vraag naar de omvang van de beleidsclusters binnen die begrenzing relevant. Welke kostenstijging wordt in de verdeling gehonoreerd, vanuit welke clusters wordt die stijging bekostigd. Clusters, waar stijging in de rede ligt zijn bijvoorbeeld Openbare Orde en veiligheid en Werk en inkomen. Clusters waarvoor honorering van kostenstijgingen of in ieder geval geen bezuinigen voor de hand liggen vanuit zowel wettelijke voorschriften als beleidsmatige urgentie zijn Bestuursorganen, Werk en Inkomen en Maatschappelijke Zorg/Jeugd. Voor het opvangen van die stijgingen spelen zowel de inkomstclusters (OZB en OEM) als de clusters met maatschappelijk gezien minder urgentie een rol. Bij die laatste kunt u denken aan Kunst en Ontspanning, Groen e.d

### *Decentralisaties*

Ook zullen de gevolgen van de afgesproken decentralisaties voor het GF moeten worden gerealiseerd. Daar spelen zowel volume- en verdeelvragen (uitvoeringskosten Werk en Inkomen) als vragen naar juiste prikkelwerking (verdeelsystematiek Maatschappelijke Zorg/Jeugd).

### *Verdelingen binnen clusters*

Uit de bevindingen tot nu toe blijken in een aantal clusters als scheef te waarden verdelingen voor te komen. Zo speelt bij Wegen en water en bij Riolering de problematiek van de slechte bodem nog een rol. De maatstaf heeft nu als effect dat de gemeenten op goede grond (over het algemeen buiten de randstad en vaak ook krimp gemeenten) steeds meer afdragen aan gemeenten die hun bebouwd grondgebied uitbreiden. Dat is zowel een mogelijk minder gewenste besteding van belastingmiddelen als een wellicht niet te verdedigen vraag om intergemeentelijke solidariteit.

### *Relaties tussen clusters*



Nu voor de eerste keer alle clusters gelijktijdig worden onderzocht blijken ook soms minder verwachte samenhangen. Deze kunnen aanleiding geven om met het oog op een vereenvoudiging van de verdeel- en onderhoudssystematiek tot een andere indeling van de clusters te komen. Zo blijken de uitgaven voor onderhoud groene sportvelden (cluster Groen) een invers verband te hebben met de uitgaven voor ontspanning (sportzalen) in het cluster Kunst en Ontspanning. Ook voor de clusters riolering en reiniging is sprake van een invers verband in de geconstateerde scheefheid.

22 maart 2011  
Kenmerk  
2014-0000540377

#### *Relaties met andere geldstromen*

Voorts komen in het onderzoek effecten van andere geldstromen aan bod. Zo blijken gemeenten uit de algemene middelen aan te vullen op specifieke uitkeringen van bijvoorbeeld SZW (WSW en WWB-I). Decentralisatie- en integratieuitkeringen lijken voor sommige gemeenten soms te leiden tot een dubbele vergoeding juist tot verdringing van dekking uit de algemene uitkering (bijv. Maatschappelijke zorg).

#### *Informatie voor het onderhoud*

Daarnaast geeft het onderzoek naar verwachting aanleiding tot een verandering in de gegevens, die de gemeenten over hun uitgaven aan de fondsbeheerders moeten aanleveren, de zgn IV3 gegevens. Deze gegevens zijn van belang voor het onderhoud van de FV. Ze maken het mogelijk om de scheefheid van de verdeling te beoordelen, maar zullen in de toekomst ook beter benut kunnen worden voor het beoordelen van de prikkelwerking en de volumevraag. Voorbeelden zijn de clusters Maatschappelijke Zorg en Jeugd (in samenhang met bevolkingszaken vanuit de "1-loket-gedachte"), Educatie en Wegen en Water.

#### **Samenvattend:**

De verwachte voorgelegde beslissingen tot aanpassing van de verdeel- en onderhoudssystematiek betreffen de volumina van een aantal clusters, de verdeling van een aantal (soms grote) clusters en de indeling van een aantal clusters, inclusief de voor het onderhoud door gemeenten aan te leveren gegevens. Al met al is sprake van zodanige ingrepen dat van "groot onderhoud" gesproken kan worden. Het gaat om een grote operatie, die zorgvuldigheid in de besluitvorming vraagt. Er zal actief aan het verwerven van draagvlak bij zowel gemeenten als de kamers gewerkt moeten worden. Zie de volgende paragraaf over het vervolgproces.

In de bijlage treft u per cluster een beeld van de eerste bevindingen die kunnen leiden tot bestuurlijke keuzes.

### **Vervolg proces**

Zoals in de vorige paragraaf is geschetst, vraagt dit onderzoek gezien de impact om het creëren van draagvlak bij (o.a.) gemeenten, VNG, vakdepartementen, RFV en de Tweede Kamer. Heiderheid over op welke gronden keuzes worden gemaakt over de omvang en verdeling van clusters. Nadeelgemeenten en -departementen zullen fronsen, maar kunnen de keuzes in ieder geval volgen. Ook is het creëren van draagvlak extra relevant, omdat de verwachting is dat in de komende jaren gezien alle bezuinigingen druk zal komen te staan op enerzijds het gevoelen van VNG en gemeenten dat de omvang van het gemeentefonds onvoldoende is en anderzijds de departementen die de vraag zullen stellen of de gemeenten niet doelmatiger hun middelen in kunnen zetten. Hieronder is het draagvlakproces beschreven.

#### *Ambtelijk proces*

Voor het onderzoek zijn tien ambtelijke begeleidingscommissies ingericht. Aan deze commissies nemen het vakdepartement, de fondsbeheerders, VNG, RFV, soms gemeenten en evt. andere belanghebbenden deel. Daarnaast bespreken de onderzoekers in expertmeetings met gemeenten, en separaat met departementen, de voorlopige bevindingen.

22 maart 2011  
Kenmerk  
2014-0000540377

De onderzoekers hebben de eerste fase van het onderzoek naar verwachting eind mei afgerond. Over de onderzoeksresultaten en het vervolg hierop wordt u begin juni nader geïnformeerd. In juni worden tijdens regiodagen de bevindingen aan gemeenten toegelicht. De gemeenten kunnen dan onder meer aangeven of zij zich herkennen in de bevindingen en andere bepalende factoren voor verschillen tussen gemeenten zien. De regiodagen worden door BZK en FAMO (vereniging van gemeentelijke middenmanagers) georganiseerd.

Verder wordt in mei of begin juni op dg-niveau de resultaten van het onderzoek en de verwachte keuzes besproken. Ook wordt gedacht aan een gesprek tussen de dg en de directeur van VNG en een hoogambtelijk gesprek met de RFV over de voorlopige uitkomsten.

#### *Bestuurlijk proces*

De Tweede Kamer heeft eind 2010 gevraagd om een nadere toelichting op de onderzoekssystematiek. Dit verzoek lijkt deels ingegeven door onbekendheid met de onderzoeksmethode en de lobby van een aantal gemeenten. In de reactie op het verzoek heeft u toegezegd om voor de zomer de resultaten van de eerste fase van het onderzoek met de Tweede Kamer te delen. Het heeft de voorkeur om in die brief van de Tweede Kamer ook de opbrengst van de regiodagen, de gesprekken met de dg-en, RFV en VNG mee te nemen. Hierdoor kan de brief niet eerder dan in augustus of september aan de Tweede Kamer worden aangeboden. Het voorstel is om de kamercommissie van BZK aan te bieden om eind mei of in juni de onderzoeksresultaten en het vervolgproces ambtelijk mondeling toe te lichten.

Ieder jaar is er in augustus of september een bestuurlijk overleg tussen VNG, IPO en de fondsbeheerders over de financiële verhoudingen (Bofv). Het voorstel is om in dit overleg de onderzoeksresultaten, keuzes en het vervolg te agenderen.

Voordat voorgaande bestuurlijke stappen worden gezet, wordt u in mei nader geïnformeerd over de onderzoeksresultaten en de te verwachten bestuurlijke keuzes. Ook het draagvlakproces zal dan nader ingevuld zijn.

#### *Na deze eerste fase*

Voor een aantal clusters zal vervolgonderzoek nodig zijn. Soms zijn die onderzoeken technisch van aard. De verwachting is echter dat voor clusters als Openbare Orde en Veiligheid, Maatschappelijke zorg/jeugd, Weg en Water en Werk en Inkomen ter bepaling van de omvang van een cluster ook de doelmatigheid een rol zal spelen. Dit wordt een nieuwe factor in de gemeentefondssystematiek. Het betekent onder meer dat per cluster de vraag zal worden gesteld welke taken (voorzieningen) minimaal nodig zijn volgens rijk en gemeenten. Ook kunnen de fondsbeheerders ervoor kiezen om in de verdeelsystematiek te sturen op best practices, gemeenten die een efficiënte uitvoering, bijv. via samenwerking of uitbesteding, hebben gerealiseerd. Ten slotte wordt de vraag in hoeverre het rijk ruimte laat voor autonome afwegingen.

Deze onderzoeken starten in of vlak na de zomer van 2010. Het draagvlakproces verloopt als hierboven beschreven, dus onder meer via begeleidingscommissies, regiodagen en bestuurlijke overleggen.

22 maart 2011

Kenmerk  
2014-0000540377

Na afronding van alle onderzoeken volgt het structureel onderhouden van de herziene verdeling. De gedachte is om daarvoor een ambtelijke begeleidingscommissie in te richten, die ook het halfjaarlijkse bestuurlijke overleg (Bofv) voorbereidt. Deze gedachte wordt momenteel samen met VNG, IPO (ook voor het Provinciefonds geldt een onderhoudsvraag) en fondsbeheerders nader verkend en uitgewerkt. Daarbij wordt ook gedacht aan deelname door o.a. RFV en vakdepartementen.

## **Bijlagen**

Belangrijkste bevindingen en type beleidsmatige keuzes per clusters

22 maart 2011

Kenmerk  
2014-0000540377

Verwijderd: b



a  
Aan  
Van

Minister Donner  
[Redacted]

DGBK/Openbaar Bestuur  
en Democratie  
Bestuurlijke en Financiële  
Verhoudingen  
Contactpersoon

a  
Datum  
20 mei 2011  
Kenmerk  
2014-0000540369

## nota

Technische Briefing VC BZK over gemeentefonds

### Aanleiding/probleemstelling

Op 11 april heeft u met staatssecretaris Weekers overleg gevoerd over de stand van zaken m.b.t. het onderzoek naar de verdeling van het gemeentefonds. In dit overleg heeft u de mogelijke thema's van politieke besluitvorming verkend, en gesproken over het ambtelijke en bestuurlijke proces waarlangs het onderzoek loopt. Ook is afgesproken de vaste kamercommissie BZK voor het zomerreces een ambtelijke mondelinge toelichting op de onderzoeksresultaten en het vervolgproces aan te bieden.

### Advies/actie

b  
[Redacted]

Opmerking [N1]: 26/5  
o.

### Toelichting

Bij brief van 15 februari (zie ook laatste alinea van de betreffende bijgevoegde brief) heeft u aangegeven voor de zomer de Kamer per brief te informeren over de resultaten van de eerste fase van het onderzoek naar omvang en verdeling van de clusters van het gemeentefonds.

Zoals op 11 april met u verkend, is de eerste fase nog niet voldoende gevorderd om de brief al te versturen. Vandaar dat een ambtelijke mondelinge toelichting wordt aangeboden.

De technische briefing draagt bij aan het creëren van draagvlak voor het onderzoek. In breder verband gebeurt dit door onder meer deelname van belanghebbenden aan de begeleidingscommissies, overleggen op dg-niveau over de uitdaging en de uitkomsten, het periodiek houden van regiodagen over de bevindingen en het stelsel.



Aan minister Donner  
Van dgBK

DGBK/Openbaar Bestuur  
en Democratie  
Bestuurlijke en Financiële  
Verhoudingen

Contactpersoon

Datum  
26 oktober 2011

Kenmerk  
2014-0000540298

a.  
  
**nota**

Vervolgafspraken onderzoek verdeling gemeentefonds

Aanleiding/probleemstelling

Uiterlijk 11 november a.s. brengen de VNG en RFV officieel advies uit over de brief gemeentefinanciën die ter consultatie aan hen is voorgelegd. Deze adviezen worden door de beheerders van het gemeentefonds gewogen, waarna genoemde brief de ambtelijke voorportalen van de MR in kan om uiteindelijk aan de Tweede Kamer te worden aangeboden.

Opmerking: 26/10 RS

a.

b.  
  
Advies/actie

Toelichting

**Vervolgoverleg BZK-FIN over adviezen VNG en RFV**

Op 11 april en 15 september heeft u met collega Weekers van Financiën gesproken over de uitkomsten van het verdeelonderzoek gemeentefonds en de bestuurlijke weging daarvan. U wordt geadviseerd hier een vervolg aan te geven om de adviezen van de VNG en RFV op de consultatiebrief gemeentefinanciën door te spreken en van een inhoudelijke weging te voorzien. De VNG en RFV zullen hun officiële advies uiterlijk vrijdag 11 november a.s. uitbrengen. Aan de SG is voorgesteld om op 16 of 17 november een extra ICB te houden ter bespreking van de brief gemeentefinanciën. Indien dit voorstel wordt geaccordeerd zullen de stukken naar verwachting uiterlijk dinsdag 15 november aan de ICB moeten worden aangeboden. Omdat de uitkomst van uw overleg met collega Weekers daarin verwerkt moet worden, wordt u geadviseerd om dit overleg in de periode 9 t/m 11 november a.s. plaats te laten vinden. De officiële adviezen zijn op dat moment weliswaar nog niet ontvangen, maar via informele weg (o.a. bestuurdersbijeenkomsten en commissievergaderingen VNG, vergadering Rfv) zal het beeld al duidelijk zijn.

**Bestuurlijk overleg minister BZK- voorzitter VNG**

Nadat de weging van het advies van de VNG (en RFV) heeft plaatsgevonden, wordt u geadviseerd deze in een bestuurlijk overleg met de VNG te bespreken en toe te lichten. Het voorstel is een overleg over het advies van de VNG voorafgaand aan

het eindoordeel van de MR, bij voorkeur eind week 46. De uitkomsten van het gesprek kunnen dan eventueel nog worden meegenomen bij de aanbidding van de stukken aan de RB 29/11.

Datum  
26 oktober 2011  
Kenmerk  
2014-0000540298

#### Proces

In onderstaande tabel is het verdere (besluitvormings-)traject schematisch samengevat. De cursieve stappen dienen nog gepland te worden.

Stap	Wanneer
4 gemeentelijke ambtelijke regiodagen door BZK, VNG en FAMO	t/m 20 oktober (afgerond)
Interdepartementaal dg-overleg over de brief	24 oktober (afgerond)
4 bestuurdersbijeenkomsten door VNG	17 t/m 31 oktober
Concept-advies RFV	Begin november (naar verwachting)
Commissies VNG	2 en 10 november
<i>Gesprek dgBK Buitendijk en dhr. Pans VNG</i>	<i>7, 8 of 9 november</i>
<i>Gesprek MinBZK en StsFIN</i>	<i>9, 10 of 11 november</i>
Officiële adviezen VNG en RFV	11 november
Aanbidding brief aan ICB	14 november
<i>ICB</i>	<i>16 of 17 november</i>
<i>Bestuurlijk overleg met voorzitter VNG</i>	<i>17, 18 of 21 november</i>
Aanbieden aan RB	21 november
RB	29 november
Ministerraad	2 december
Tweede Kamer (ter informatie)	Na 2 december
Start tweede fase onderzoek	Oktober 2011
Afronden tweede fase	Mei 2012