

1 Sg 15.10.11
2 Min BZK

43578

5/10



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

a.)

Aan
Van

Minister Donner

OBD
BFV

Contactpersoon

a.)

Datum
5 oktober 2011

Kenmerk
2011-2000442640

nota

Versturen ondertekende adviesaanvraag VNG en Rfv

Aanleiding/probleemstelling

Cf. besluitvorming in de MR van 23 sept. is het proces van consultatie en besluitvorming over de brief verdeling gemeentefinanciën in gang gezet. Na contact met OCW, VWS en ook SZW zijn enkele wijzigingen doorgevoerd in de brief. Dit is met u afgestemd tijdens uw werkbezoek op de BES-eilanden. Op woensdag 28 september hebben de VNG, Rfv en de departementen de brief verdeling gemeentefinanciën (consultatie versie) alvast per mail ontvangen.

Opmerking: 5/10 RS

In verband met uw bezoek aan de BES-eilanden hebben de VNG en Rfv een niet-ondertekende versie van de adviesaanvraag ontvangen.

Advies/actie

b.)

Toelichting

Voor de volledigheid zijn, naast de te ondertekenen adviesaanvragen aan VNG en Rfv, ook bijgevoegd:

- de in de MR van 23 sept. aanvaarde brief aan de MR over het proces van consultatie en besluitvorming
- de in de MR van 23 sept. aanvaarde brief verdeling gemeentefinanciën na doorvoering van enkele wijzigingen na contact met OCW, VWS en SZW
- de overkoepelende notitie van de onderzoekers

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de voorzitter van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten
mevrouw A. Jorritsma-Lebbink
Postbus 30435
2500 GK Den Haag

OBD
BFV

Schedeldoekshaven 200
2511 EZ Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rjksoverheid.nl

Contactpersoon

Kenmerk
2011-2000442635

a.)
Datum 28 september 2011
Betreft Consultatie VNG verdeling gemeentefinanciën

Geachte mevrouw Jorritsma-Lebbink,

Conform de omgangsvormen uit de bestuursafspraken 2011-2015 leg ik u ter
consultatie voor de bijgevoegde brief inzake de verdeelsystematiek
gemeentefinanciën.

Aanleiding voor deze brief is het groot onderhoud aan het systeem van de
gemeentefinanciën, voor het eerst sinds 1997. Daarvoor zijn verschillende redenen
aan te wijzen, zoals de economische onzekerheid en financiële krapte voor alle
overheden, de omvangrijke decentralisaties (begeleiding, jeugdzorg, werken naar
vermogen) en de scheefheden in de verdeling.

Met het nieuwe verdeelsysteem verwacht ik een gelijkwaardige startpositie te
geven aan vergelijkbare typen gemeenten, van waaruit zij hun maatschappelijke
opgaven kunnen realiseren.

Het afgelopen jaar heeft de eerste fase van het onderzoek plaatsgevonden. De
toets van de uitkomsten van het onderzoek aan het nieuwe verdeelsysteem leidt tot
een herziene indeling van de clusters, de bepaling van de omvang per cluster en
soms nieuwe relevante factoren of een ander belang van een factor voor de
verdeling van een cluster. In de brief treft u de uitkomsten van deze toets aan.
Hiermee is de basis gelegd voor de tweede fase van het onderzoek; het
herverekenen van de clusters.

In het nieuwe systeem weeg ik de noodzakelijkheid van de uitgaven en de
maatschappelijke opgaven mee. Niet alle uitgaven worden verdeeld via het
gemeentefonds en de eigen Inkomsten, maar alleen de noodzakelijke uitgaven voor
de gewogen maatschappelijke opgaven. Deze weging vraagt om een
interbestuurlijk advies; zeker voor de autonome keuzes. De keuze tussen
intergemeentelijke en intragemeentelijke solidariteit komt dan immers prominent in
beeld. In dat kader ontvang ik graag uw oordeel over met name minimabeleid
(cluster werk en inkomen), economisch beleid (cluster Ruimtelijke Ordening,
Infrastructuur en Gebiedsontwikkeling) en onderwijshuisvesting (cluster Educatie).
Ook ontvang ik graag uw oordeel over de tijdelijke verhoging van het cluster OOV,
als daar ruimte voor is.

Ik hecht aan het snel creëren van een gelijkwaardige startpositie voor dezelfde typen gemeenten. Bovendien dienen de decentralisaties begeleiding en de uitvoeringskosten van Werken naar Vermogen voor 2013 in het gemeentefonds te zijn verwerkt. Daarom vraag ik u om uw reactie uiterlijk 15 november beschikbaar te stellen. De behandeling in de Ministerraad is voorzien op 2 december.

Datum
28 september 2011
Kenmerk
2011-2000442635

Mede namens de staatssecretaris van Financiën,

Hoogachtend,
De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

a.)



J.P.H. Donner

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de voorzitter van de Raad voor financiële verhoudingen
mr. M.A.P. van Haersma Buma
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

OB
BFV

Schedeldoekshaven 200
2511 EZ Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon

Kenmerk
2011-2000442634

a)

Datum 28 september 2011
Betreft Consultatie Rfv verdeling gemeentefinanciën

Geachte heer Van Haersma Buma,

Conform art. 16 van de Kaderwet Adviescolleges en de Wet op de Raad voor de financiële verhoudingen, leg ik u ter consultatie voor de bijgevoegde brief inzake de verdeelsystematiek gemeentefinanciën.

Aanleiding voor deze brief is het groot onderhoud aan het systeem van de gemeentefinanciën, voor het eerst sinds 1997. Daarvoor zijn verschillende redenen aan te wijzen, zoals de economische onzekerheid en financiële krapte voor alle overheden, de omvangrijke decentralisaties (begeleiding, jeugdzorg, werken naar vermogen) en de scheefheden in de verdeling. Ook het advies van de commissie Doctors van Leeuwen om te komen met een explicietere en constante visie op de Financiële verhoudingen en, daaruit volgend, de herijking van het (onderhoud)systeem van de gemeentefinanciën, spelen mee.

Met het nieuwe verdeelsysteem verwacht ik een gelijkwaardige startpositie te geven aan vergelijkbare typen gemeenten, van waaruit zij hun maatschappelijke opgaven kunnen realiseren.

Het afgelopen jaar heeft de eerste fase van het onderzoek plaatsgevonden. De toets van de uitkomsten van het onderzoek aan het nieuwe verdeelsysteem leidt tot een herziene indeling van de clusters, de bepaling van de omvang per cluster en soms nieuwe relevante factoren of een ander belang van een factor voor de verdeling van een cluster. In de brief treft u de uitkomsten van deze toets aan. Hiermee is de basis gelegd voor de tweede fase van het onderzoek; het herverdelen van de clusters.

Ik hecht aan het snel creëren van een gelijkwaardige startpositie voor dezelfde typen gemeenten. Bovendien dienen de decentralisaties begeleiding en de uitvoeringskosten van Werken naar Vermogen voor 2013 in het gemeentefonds te zijn verwerkt. Daarom vraag ik u om uw reactie uiterlijk 15 november beschikbaar te stellen. De behandeling in de Ministerraad is voorzien op 2 december.

Datum
28 september 2011
Kenmerk
2011-2000442634

Mede namens de staatssecretaris van Financiën,

Hoogachtend,
De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

a.)

A black rectangular redaction box covering the signature of J.P.H. Donner.

J.P.H. Donner



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

1110201100005

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de voorzitter van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten
mevrouw A. Jorritsma-Lebbink
Postbus 30435
2500 GK Den Haag

08D
BFV

Schedeldoekshaven 200
2511 EZ Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon

Kenmerk
2011-2000442635

a.)

Datum 7 oktober 2011
Betreft Consultatie VNG verdeling gemeentefinanciën

Geachte mevrouw Jorritsma-Lebbink,

Conform de omgangsvormen uit de bestuursafspraken 2011-2015 leg ik u ter
consultatie voor de bijgevoegde brief inzake de verdeelsystematiek
gemeentefinanciën.

Aanleiding voor deze brief is het groot onderhoud aan het systeem van de
gemeentefinanciën, voor het eerst sinds 1997. Daarvoor zijn verschillende redenen
aan te wijzen, zoals de economische onzekerheid en financiële krapte voor alle
overheden, de omvangrijke decentralisaties (begeleiding, jeugdzorg, werken naar
vermogen) en de scheefheden in de verdeling.

Met het nieuwe verdeelsysteem verwacht ik een gelijkwaardige startpositie te
geven aan vergelijkbare typen gemeenten, van waaruit zij hun maatschappelijke
opgaven kunnen realiseren.

Het afgelopen jaar heeft de eerste fase van het onderzoek plaatsgevonden. De
toets van de uitkomsten van het onderzoek aan het nieuwe verdeelsysteem leidt tot
een herziene indeling van de clusters, de bepaling van de omvang per cluster en
soms nieuwe relevante factoren of een ander belang van een factor voor de
verdeling van een cluster. In de brief treft u de uitkomsten van deze toets aan.
Hiermee is de basis gelegd voor de tweede fase van het onderzoek; het
herverdelen van de clusters.

In het nieuwe systeem weeg ik de noodzakelijkheid van de uitgaven en de
maatschappelijke opgaven mee. Niet alle uitgaven worden verdeeld via het
gemeentefonds en de eigen inkomsten, maar alleen de noodzakelijke uitgaven voor
de gewogen maatschappelijke opgaven. Deze weging vraagt om een
interbestuurlijk advies; zeker voor de autonome keuzes. De keuze tussen
intergemeentelijke en intragemeentelijke solidariteit komt dan immers prominent in
beeld. In dat kader ontvang ik graag uw oordeel over met name minimabeleid
(cluster werk en inkomen), economisch beleid (cluster Ruimtelijke Ordening,
Infrastructuur en Gebiedsontwikkeling) en onderwijshuisvesting (cluster Educatie).
Ook ontvang ik graag uw oordeel over de tijdelijke verhoging van het cluster OOV,
als daar ruimte voor is.



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

111020110008

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de voorzitter van de Raad voor financiële verhoudingen
mr. M.A.P. van Haersma Buma
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

OBO
BFV

Schedeldoekshaven 200
2511 EZ Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon

Kenmerk
2011-2000442634

a.)

Datum 7 oktober 2011
Betreft Consultatie Rfv verdeling gemeentefinanciën

Geachte heer Van Haersma Buma,

Conform art. 16 van de Kaderwet Adviescolleges en de Wet op de Raad voor de financiële verhoudingen, leg ik u ter consultatie voor de bijgevoegde brief inzake de verdeelsystematiek gemeentefinanciën.

Aanleiding voor deze brief is het groot onderhoud aan het systeem van de gemeentefinanciën, voor het eerst sinds 1997. Daarvoor zijn verschillende redenen aan te wijzen, zoals de economische onzekerheid en financiële krapte voor alle overheden, de omvangrijke decentralisaties (begeleiding, jeugdzorg, werken naar vermogen) en de scheefheden in de verdeling. Ook het advies van de commissie Doctors van Leeuwen om te komen met een explicietere en constante visie op de Financiële verhoudingen en, daaruit volgend, de herijking van het (onderhoud)systeem van de gemeentefinanciën, spelen mee.

Met het nieuwe verdeelsysteem verwacht ik een gelijkwaardige startpositie te geven aan vergelijkbare typen gemeenten, van waaruit zij hun maatschappelijke opgaven kunnen realiseren.

Het afgelopen jaar heeft de eerste fase van het onderzoek plaatsgevonden. De toets van de uitkomsten van het onderzoek aan het nieuwe verdeelsysteem leidt tot een herziene indeling van de clusters, de bepaling van de omvang per cluster en soms nieuwe relevante factoren of een ander belang van een factor voor de verdeling van een cluster. In de brief treft u de uitkomsten van deze toets aan. Hiermee is de basis gelegd voor de tweede fase van het onderzoek; het herverdelen van de clusters.

Ik hecht aan het snel creëren van een gelijkwaardige startpositie voor dezelfde typen gemeenten. Bovendien dienen de decentralisaties begeleiding en de uitvoeringskosten van Werken naar Vermogen voor 2013 in het gemeentefonds te zijn verwerkt. Daarom vraag ik u om uw reactie uiterlijk 15 november beschikbaar te stellen. De behandeling in de Ministerraad is voorzien op 2 december.

Datum
7 oktober 2011
Kenmerk
2011-2000442634

Mede namens de staatssecretaris van Financiën,

Hoogachtend,
De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

a.) 

J.P.H. Donner



Aan
Van

Minister Spies


DGBK/ BDF
OF&I

Contactpersoon


Datum
17 februari 2012

Kenmerk
2014-0000540261

Bijlagen
1

nota

Nota vervolgaanpak herijking gemeentefonds

Aanleiding/probleemstelling

Op 9 februari heeft u op weg naar de Antillen een overleg met DGBK Buitendijk over het vervolgtraject voor de herijking gemeentefonds, het traject om te komen tot een nieuwe verdeling van het gemeentefonds. Doel van dit overleg is om u te informeren over de uitdagingen op dit dossier (o.a. brede weerstand in omgeving tegen herijking en gehanteerde principes, maar tegelijkertijd een aanhoudend scheve verdeling van het fonds).

Ondertussen wordt er gewerkt aan een plan van aanpak, om deze uitdagingen het komende jaar op te pakken. Dit plan wordt op 21 februari 14.30-15.15 met u besproken.

Deze nota dient als voorbereiding op het overleg van 9 februari en gaat in op de aanleiding voor de herijking (A), de stand van zaken (B) en een voorstel wat de komende tijd wel en wat niet op te pakken (C).

Advies/actie

b. 

Toelichting

A Waarom groot onderhoud aan het Gemeentefonds?

De minister van BZK is systeemverantwoordelijk voor de financiële verhoudingen, samen met de medefondsbeheerder de staatssecretaris van Financiën. In concreto betekent dit de algemene middelen van gemeenten (het gemeentefonds en een normbedrag aan eigen inkomsten) adequaat te verdelen volgens een systeem.

Er waren vijf redenen voor de herijking van het gemeentefonds:

1. de Raad voor de financiële verhoudingen (verder: Rfv) adviseerde de verdeling eens goed tegen het licht te houden. Met name adviseerde de Rfv de bijzondere positie van de vier grote steden, die sinds 1997 een vast bedrag krijgen uit het GF, te heroverwegen en onder de objectieve verdeelmaatstaven te brengen.
2. De constatering van scheefgroei in de verdeling. De jaarlijkse analyses (periodiek onderhoud) van afwijkingen tussen gemeentelijke uitgaven en de gemeentefondsverdeling wezen een toenemende scheefgroei uit. Zo geven gemeenten minder uit aan Educatie dan via het gemeentefonds wordt verdeeld en is bij Kunst en

ontspanning het omgekeerde het geval. Ook uit de begroting 2012 blijkt dit beeld van brede scheefgroei over de clusters:

Datum
17 februari 2012

Kenmerk
014-0000540261

3. De decentralisaties Begeleiding en Jeugdzorg. Het gevoelen was dat het fonds niet klaar was voor een dergelijke omvangrijke (Begeleiding: 2,7-3,1 miljard en Jeugdzorg: ~3 miljard) toevoeging. Deze toevoegingen maken het sociale terrein te groot om nog een transparante en toetsbare verdeling te maken en te onderhouden.

4. Ten tijde van de start van het herijkingsonderzoek (oktober 2010) speelde het gedachtegoed van de (heroverwegings)commissie Kalden, die grote bezuinigingsmogelijkheden bij het gemeentefonds zag, die wel een nadere onderbouwing vergden. In concreto betekent dat, dat de onderzoekers op zoek zouden gaan naar best practices en efficiëntie in de uitgaven van gemeenten, met als doel een eventuele uitname uit het gemeentefonds gericht naar te laten slaan naar soort gemeente en/of naar cluster én meer prikkels voor doelmatigheid in het systeem van de financiële verhouding te brengen (oftewel: gemeenten prikkelen efficiënter te werken). Daarmee zou het Rijk een meer sturende rol innemen in de verdeling.

5. Departementen én de Tweede Kamer zochten, zeker bij nieuwe/te decentraliseren taken, naar meer en meer grip en sturing op de uitgaven via het fonds. De bestaande monitoring en het onderhoud van het fonds wordt als beperkt ervaren, bijv. door de VNG: Wat en vooral wanneer gebeurt er nu iets met een constatering van scheefgroei? Langdurige scheefheden, zoals bij onderwijshuisvesting (forse onderbestedingen) blijven nu jarenlang bestaan. De herijking gemeentefonds zoals Ingezet door uw voorganger was er mede op gericht tot een meer normatieve wegging te komen welke uitgaven wel en welke uitgaven niet via het fonds worden bekostigd, en daar ook actiever en meer anticiperend mee om te gaan.

B Stand van zaken

Gedurende het onderzoeks- en onderhoudstraject de afgelopen maanden is er het nodige veranderd, waardoor de vijf bovengenoemde redenen niet allemaal (meer) van toepassing lijken:

1. Bij het aantreden van het Kabinet Rutte is omgebogen op het gemeentefonds volgens de 'trap op, trap af' methode. Het advies van de commissie Kalden voor een inhoudelijke ombuiging is echter niet gevolgd. Materieel is er een groot bedrag (1,8 miljard euro) gekort.

2. De economische crisis heeft zich voortgezet, zelfs verdiept, met nieuwe ombuigingen in aantocht.

3. Bij BZK is, gedurende het onderzoek, het besef verscherpt dat er nieuwe principes voor de verdeling van het fonds nodig zijn. De aanleiding is dat er op dit moment een spanning bestaat tussen de principes waarop we ons zeggen te beroepen en de dagelijkse praktijk in de financiële verhoudingen. In de bijlage wordt nader ingegaan op het waarom en het verschil met de huidige situatie.

4. De nieuwe principes, evenals voorstellen voor een nieuwe omvang van de clusters en richtingen voor herverdeling zijn in het najaar van 2011 in een consultatiebrief voorgelegd aan VNG en Rfv. Uit de reacties van de VNG en Rfv blijkt dat men de voorstellen ervaart als (meer) sturing door het Rijk en inperking

van de lokale autonomie. De VNG vreest ook dat de voorstellen extra ombuigingen legitimeren. De VNG pleitte dit najaar voor uitstel van de herverdeling tot de volgende raadsperiode (2015) omdat deze niet urgent is en er met de decentralisaties en noodzakelijke bezuinigingen veel op gemeenten af komt. In een recente brief (24 januari 2012) vraagt de VNG om onmiddellijke stopzetting van het lopende onderzoek.

Datum
17 februari 2012
Kenmerk
2014-0000540261

De Rfv houdt vast aan het principe dat de gemeentelijke uitgaven "blind" gevolgd moeten worden. Dat heeft zij ook zo verwoord in haar heroriëntatie "Verdelen, Vertrouwen en Verantwoorden" n.a.v. het advies van de commissie Docters van Leeuwen.

5. De departementen verzetten zich tegen een herverdeling tussen en binnen clusters, en tegen de nieuwe principes, om verscheidene redenen:

- de angst voor inmenging op het eigen beleidsterrein, al dan niet met financiële claims tot gevolg (V&J - veiligheidsregio's, SZW - tekorten WWB die nu verhaald worden op het gemeentefonds),
- het weglekken van 'hun' geld (OCW - het cluster onderwijshuisvesting kan kleiner omdat gemeenten minder uitgeven)
- politieke risico's (VWS - de constatering dat gemeenten minder uitgeven op het cluster Maatschappelijke Zorg dan via het gemeentefonds wordt verdeeld brengt de nieuwe decentralisaties via het gemeentefonds in gevaar; SZW - geen gedoe met uitvoeringskosten sociale diensten in het gemeentefonds want de uitvoeringskosten Wet werken naar vermogen zijn al te gevoelig).

Achterliggend hierbij speelt een vrees voor meer transparantie en een grotere invloed van BZK: als aangetoond kan worden dat gemeenten te weinig geld hebben ontvangen voor een taak of taakveld, betekent dat een financiële claim voor het departement. Door 'scherpere' principes te hanteren zal BZK (en de VNG) dat eerder kunnen aantonen.

C Voorstel voor vervolg

In het licht van het vorenstaande zijn enkele keuzes mogelijk:

1. Vasthouden aan de koers van de consultatiebrief van uw voorganger: per 2013 herijking van het gemeentefonds conform de nieuwe principes;
2. Uitstel van de integrale herijking gemeentefonds, behalve de bij de decentralisaties betrokken clusters:
 - a. Integrale herijking per 2014
 - b. Integrale herijking per 2015

Op 6 december is er een Kamerbrief gestuurd, waarin werd aangegeven scenario 2.a te volgen (d.w.z. Herijking van de clusters betrokken bij de decentralisaties (Werk en Inkomen en Maatschappelijke Zorg), Integrale herijking per 2014) *tenzij VNG geen bezwaar heeft tegen invoering per 2013 (= scenario 1).*

De VNG heeft ondertussen aangegeven liefst geen herijking te zien, maar als nodig dan per 2015 (einde raadsperiode). Bij zowel departementen als VNG en Rfv blijven grote bezwaren bestaan tegen de gehanteerde principes, en tegen de door BZK gevolgde aanpak waar zij zich onvoldoende in gehoord voelden..

Het volgen van scenario 1. is, gegeven deze weerstand, niet langer haalbaar. In dat licht hebben we u een brief (bijlage) voorgelegd in antwoord op de Tweede Kamer, die naar verwachting in de week van 6 feb. verstuurd wordt. Strecking van de brief is om, sterker dan voorheen, in te zetten in 2012 op een goede landing van de

decentralisaties begeleiding, jeugdzorg en werken naar vermogen in het gemeentefonds, en *niet eerder dan 2014* tot een integrale herijking van het gemeentefonds te komen. Deze formulering biedt u nog ruimte om te kiezen voor herijking per 2014 óf 2015. Voordeel van 2015 is dat u hiermee tegemoet komt aan de wens van de VNG. Voordeel van 2014 is dat er éérder recht wordt gedaan aan gemeenten die door de ontstane scheefgroei 'tekort' komen.

Datum
17 februari 2012
Kenmerk
2014-0000540261

Beslispunt: wenst u de herijking beslag te laten krijgen in 2014 of in 2015?

De komende periode zal een inhoudelijke discussie gevoerd worden mét alle betrokken partijen over de te volgen aanpak, de te hanteren principes (en opvolgend het onderhoud). Na afronding van die discussie zal ook een (kabinets)reactie op het Rfv -rapport "Verdelen, vertrouwen en verantwoorden" gegeven kunnen worden.

Schematisch betekent dat de volgende koers wordt aangehouden:

Onderwerp	Meicirculaire 2012 (begroting 2013)	Meicirculaire 2013 (begroting 2014)
Herijking clusters, incl. decentralisaties		
Cluster Maatschappelijke Zorg (herijking MO&J en verdeelmodel begeleiding)	x	
Toevoeging en verdeling uitvoeringskosten Wet Werken naar Vermogen aan subcluster Overig Werk en Inkomen	x	
Overige clusters (incl. fysiek en openbare orde en veiligheid)		x
Principes financiële verhouding/verdeling gemeentefonds		
Formuleren principes in / na dialoog met belanghebbenden		x
Onderhoudssysteem gemeentefonds		
Herziening onderhoudssysteem totaal		x ¹
Monitoring cluster MZ/begeleiding/hulp bij huishouden	x	

x¹ een beslispunt voor een later moment is of onderhoudssystematiek gelijktijdig met nieuwe verdeling per 2014 (dus meicirculaire 2013) moet worden Ingevoerd.

De departementen, VNG en Rfv zijn ondertussen informeel geïnformeerd over deze koerswijzging. Een plan van aanpak voor de komende periode zal aan u worden voorgelegd in een overleg op 21 februari a.s.



Aan minBZK
Van dgBK

directie Bestuur,
Democratie en Financiën
afdeling Financiën en
Informatie Stelsel

Contactpersoon

Datum
20 februari 2012

Kenmerk
2014-0000540262

Bijlagen
2

a)
nota

Nota voor overleg met minBZK van 21 februari 2012

Aanleiding/probleemstelling

Op dinsdag **21 februari 2012** hebt u van **14.30-15.15 uur** een intern overleg over de herijking gemeentefinanciën, inclusief decentralisaties. Doel van dit overleg is om u bij te praten over de herijking en om met u de koers te verkennen en de vervolgstappen te bepalen.

Opmerking [r1]: 20/2 R5

Deze nota bereidt u voor op dit overleg. In paragraaf 2 wordt in algemene zin ingegaan op de aanpak en op de uitgangspunten voor de verdeling van het gemeentefonds. De paragrafen daarna gaan in op de afzonderlijke clusters, inclusief de decentralisaties.

a)
Deelnemers aan het overleg: DGBK Gert-Jan Bultendijk, directeur BDF [redacted] [redacted] (interimprojectleider) en [redacted] (projectsecretaris).

b)
Advies/actie

Toelichting

1. DE OPGAVEN DE KOMENDE JAREN

Vanuit uw verantwoordelijkheid voor de financiële verhouding en als fondsbeheerder staat u de komende jaren voor de volgende opgaven voor wat betreft de verdeling van het gemeentefonds:

1. het formuleren van nieuwe principes voor de verdeling
2. het laten landen van de decentralisaties begeleiding en jeugdzorg
3. het verdelen van de middelen voor de uitvoeringskosten Wet werken naar Vermogen
4. het oplossen van scheefheden in de huidige verdeling.

De nota volgt deze opsomming in de paragrafen 2 tot en met 5. Daarbij is het punt van de principes ingebed in de bredere paragraaf 2, aanpak. In paragraaf 5 wordt in het kader van de scheefheid ingegaan op enkele specifieke aspecten.

2. AANPAK: AMBITIES, UITGANGSPUNTEN EN TEMPO

Datum
20 februari 2012
Kenmerk
2014-0000540262

2.1 Aanpak tot nu toe

In bijlage 1 treft u een overzicht aan van de aanleiding voor de herijking en de aanpak tot nu toe. Kernelementen zijn de signalering van scheefheden in de verdeling van het gemeentefonds en de constatering dat uitgangspunten die bij de verdeling worden gehanteerd aan heroverweging en explicitering toe waren. Groot onderhoud is nodig, zo is vastgesteld.

In de aanpak is in intensieve samenwerking met de vakdepartementen en de VNG/gemeenten een uitgebreide eerste onderzoeksfase afgerond. Deze is van conclusies voorzien en neergelegd in de zogeheten consultatiebrief voor de VNG en de Raad voor de financiële verhoudingen:

- De kern is dat het Rijk minder dan voorheen de gemeentelijke prioriteitsstelling volgt en dat bij de bepaling van de omvang van elk cluster interbestuurlijk wordt gewogen in welke mate de kosten van maatschappelijke opgaven moeten worden gehonoreerd.
- Ook geeft de brief de invulling van het ongedaan maken van de scheefgroei: welke clusters moeten groeien dan wel krimpen en welke aanpassingen in de verdeelformules binnen de clusters zijn nodig.

Deze consultatiebrief is kritisch ontvangen. De VNG vreest dat het onderzoek de grondslag legt voor nieuwe ombuigingen. Er is vooral argwaan over de interbestuurlijke weging van de noodzakelijke kosten voor maatschappelijke opgaven. De Rfv is van oordeel dat het Rijk "gewoon" de voorkeuren van de gemeenten moet volgen en te zeer zijn eigen stempel op de verdeling zet. Uit interdepartementaal overleg blijkt de behoefte aan uitleg over de gehanteerde uitgangspunten, met reserves over de gemaakte keuzes en de uitkomsten.

Tegen deze achtergrond hebt u op 7 februari jl. de Tweede Kamer meegedeeld meer tijd te zullen nemen voor het vervolg en daarover ook met betrokkenen te overleggen. De op korte termijn noodzakelijke aanpassingen in verband met decentralisaties vallen buiten deze temporisering.

2.2 Aanpak komende tijd: ambitieniveau

U staat op dit moment voor een verdere keuze over het vervolg van de herijking gemeentefonds.

- De eerste mogelijkheid is – om weliswaar getemporeerd – de inhoudelijke lijn uit de consultatiebrief voort te zetten.
- De tweede mogelijkheid is om een minder vergaande vernieuwing van de uitgangspunten ter hand te nemen. Deze is te presenteren als een noodzakelijke explicitering en modernisering.

De eerste mogelijkheid betekent een intensief debat met betrokken partijen over de uitgangspunten die u bij de verdeling hanteert (zie de bijlage voor een beschrijving van de nieuwe principes). Vanwege de recente voorgeschiedenis heeft deze inzet een hoog afbreukrisico. De tweede mogelijkheid biedt meer uitzicht op (snel) succes. De relatie met andere partijen kan ook verbeteren omdat zij zich gehoord kunnen voelen. De prijs hoeft niet hoog te zijn omdat belangrijke elementen behouden kunnen blijven (zie hierna).

Advies: de koers van de herijking wordt er één van een minder vergaande vernieuwing, namelijk van explicitering en modernisering van de huidige uitgangspunten.

Datum
20 februari 2012
Kenmerk
2014-0000540262

2.3 Elementen ter discussie

Er zijn drie elementen die steeds in discussies terugkeren.

1. Het uitgangspunt van de minimaal noodzakelijke clusteromvang
2. De relatie tussen clusteromvang en feitelijk uitgavenniveau
3. Het invoeringstijdstip

Ad 1 Noodzakelijke omvang

Ter discussie staat ten eerste het principe dat de noodzakelijke omvang van clusters wordt vastgesteld. Dit principe vloeit voort uit de heroverwegingen van het vorige kabinet. Daarin is over de gemeentelijke uitgaven gesteld dat deze substantieel konden worden verlaagd. In reactie daarop is aan de onderzoekers meegegeven dat zij op zoek moesten naar een uitgavenniveau dat past bij een efficiënte en effectieve invulling door de gemeenten voor de maatschappelijke opgave waarvoor zij zich gesteld zien. In dit verband is een onderscheid gemaakt tussen clusters met taken in medebewind en in autonomie. Daarbij is over de clusters met autonome taken laatste opgemerkt dat deze ter vrije keuze van de gemeenten zijn en daarom in hoofdzaak uit belastingen konden worden bekostigd. Zij zijn daarom goeddeels buiten de verdeling gehouden. Gaande het onderzoek en uiteindelijk in de consultatiebrief is het uitgangspunt efficiënt en effectief geëvolueerd via sober en doelmatig tot plausibel en redelijk.

De inzet om een absoluut niveau vast te stellen is een breuk met het verleden. Tot nu toe is de clusteromvang steeds beschouwd als een relatief aandeel in de totale omvang, meedarend met bewegingen op en neer van het gemeentefonds.

Argumenten tegen deze inzet:



Anderzijds levert de toepassing van het principe wel een scherpere discussie dan tot nu toe op. Bijvoorbeeld: of de voortdurend stijgende uitgaven voor openbare orde en veiligheid ten koste moeten gaan van andere clusters of dat VenJ hierop moet worden aangesproken (artikel 2 Fvw: gevolgen van rijksbeleid moeten in kaart worden gebracht en van dekking worden voorzien).

b)

Advies: 

Ad 2 Clusteromvang en feitelijke uitgaven

De tweede discussie betreft de relatie tussen de feitelijke uitgaven per cluster en de clusteromvang in de verdeling. Voor het Rijk is er de noodzaak om deze duidelijker dan nu te onderscheiden. De aanleiding daarvoor is dat de verdeling niet alle algemene middelen omvat, maar naast het volledige gemeentefonds slechts een deel van de ozb en de zogenaamde overige eigen middelen (OEM, bijvoorbeeld

dividenden, renteopbrengsten). Een deel van de gemeentelijke uitgaven (en inkomsten) blijft daarmee buiten de verdeling. Deze situatie is ontstaan sinds de totstandkoming van de huidige Financiële-verhoudingswet in 1997. Uitgaande van de geconstateerde mismatch op clusterniveau tussen feitelijke uitgaven en verdeling van het gemeentefonds zou met de toepassing van een beperkte set criteria tot een verschuiving tussen clusters kunnen worden besloten:

- Bij clusters met veel gemeentelijke beleidsvrijheid zijn verschillen minder snel aanleiding om de verdeling aan te passen;
- kabinetsbeleid is een leidraad (bijvoorbeeld: het Rijk vindt dat gemeenten kunnen besparen op minimabeleid);
- Het verschil tussen uitgaven en verdeling is structureel van aard.

Datum
20 februari 2012
Kenmerk
2014-0000540262

Voor de Rfv is dit overigens geen relevante vraag. Door de Rfv is juist uitgesproken dat de verdeling de feitelijke uitgaven van de gemeenten zou moeten volgen. De Rfv lijkt hiermee alleen te staan, zeker in de stelligheid van zijn benadering. VNG en vakdepartementen lijken hier niet principieel in te zitten en meer praktisch over de te hanteren uitgangspunten te willen spreken om op basis daarvan te komen tot een oordeel over de clusteromvang.

b.) Advies: [REDACTED]

Zowel bij het volgen van de feitelijke uitgaven als bij het afwijken daarvan is de consequentie dat verschuivingen optreden tussen clusters. Vooral bij departementen met een zichtbaar cluster (Educatie – OCW; Zorg – VWS; Veiligheid – Veiligheid en Justitie) ligt dit gevoelig. Al gauw zal en dergelijke kwestie op hoog ambtelijk of bestuurlijk niveau op tafel liggen.

Ad 3 Invoeringstijdstip

Aan de Tweede Kamer heeft u per brief van 7 februari jl. gemeeld dat u de clusters die geen relatie hebben met de decentralisaties ('overige clusters') niet eerder dan per 2014 wilt herijken. In afwachting van de uitkomst van de discussie over de principes zijn de onderzoeken voor deze clusters aangehouden. Naar verwachting worden deze onderzoeken nog voor de zomer 2012, na beslechting van de discussie over de uitgangspunten, hervat. Als de resultaten van de herijking per 2014 worden ingevoerd, zullen de uitkomsten landen in de meicirculaire 2013.

De VNG heeft aangedrongen op een verder uitstel, tot 2015. Met uw besluit heeft u de druk van de ketel gehaald dat al op korte termijn voordeelgemeenten tegenover nadeelgemeenten zouden komen te staan. Besluitvorming over eventueel verder uitstel kunt u laten afhangen van nieuwe ontwikkelingen – hoe verloopt de economische crisis, hoe ontwikkelt zich de scheefgroei van de verdeling (er komen nieuwe gegevens in april 2012 en in april 2013). Tegen uitstel pleit dat onderzoeksresultaten ter discussie kunnen komen te staan. De bezwaren van de VNG tegen de Invoeringsdatum worden allicht kleiner bij voor de gemeenten meer plezierige uitgangspunten.

b.) Advies: [REDACTED]

2.4 Andere (bestuurlijke) spelers

De koers van uw voorkeur zal worden uitgewerkt en achtereenvolgens worden besproken met de vakdepartementen en met de VNG/Rfv.

U spreekt op 29 februari 2012 met voorzitter Van Haersma Buma van de Rfv. Dit is het vervolg op uw eerdere belafsprake met hem. U kunt met hem uw koers bespreken. Onderwerp van gesprek is ook het Rfv-rapport Vertrouwen, verdelen en verantwoorden. Dat rapport betreft onder meer institutionele aspecten, dus ook de rol en positie van de Rfv zelf. Op het institutionele vlak is de denkrichting dat er een gezaghebbende partij moet komen. Gedacht is wel het CPB of het SCP te interesseren, maar dat is nog zonder invulling. Aan de Tweede Kamer is gemeld dat u de Kamer de komende maanden zult informeren over de stappen die nodig zijn om te komen tot een standpunt, nadat eerst meer duidelijk is over de aanpak van de herijking. In dat licht bezien is hierover niet veel te vertellen of concluderen. Te overwegen is om het gesprek op een later moment te voeren.

Datum
20 februari 2012
Kenmerk
2014-0000540262

In het verdere traject is ook afstemming met medefondsbeheerder Weekers voorzien. De reikwijdte van de aanpassing van het gemeentefonds vergt een brief aan de Tweede Kamer en zal ongetwijfeld tot een AO aanleiding geven.

3. DECENTRALISATIES BEGELEIDING EN JEUGDZORG; CLUSTER ZORG

In de afgelopen periode is de prioriteit steeds toegekend aan de invoering van de decentralisaties begeleiding (in 2013) en jeugdzorg (in 2015). Dit ter uitvoering van het Regeerakkoord en de bestuurlijke afspraken met de VNG. Deze inzet wordt voortgezet.

Voor het gemeentefonds betekenen de decentralisaties met name veel geld dat goed moet worden verdeeld om gemeenten in staat te stellen hun verantwoordelijkheden te dragen. Daaraan wordt met alle betrokkenen hard gewerkt en de werkzaamheden liggen op schema. Een onzeker element op afzienbare termijn daarbij is het invoeringstijdstip. Op 16 februari is bestuurlijk overleg gevoerd tussen VWS en VNG, in aanwezigheid van BZK en FIN. Van de zijde van de VNG is de invoeringsdatum ter discussie gesteld. Een definitief besluit hierover volgt vóór 1 april 2012. Dit is een belangrijk aandachtspunt en er zal de komende tijd goed moeten worden nagedacht over de consequenties van het al dan niet handhaven van de invoeringsdatum.

De grote omvang van de decentralisaties noopt tot een zekere herinrichting van het gemeentefonds. Uit het eerste fase onderzoek is gebleken dat het huidige verdeelcluster Zorg door de decentralisaties opsplitsing vergt in een nieuw cluster Maatschappelijke Ondersteuning en Jeugd (MO&J), met een onderverdeling in drie subclusters, geordend naar zorgzwaarte. Net als de begeleiding in te voeren met ingang van 2013.

De aanpassing van het cluster bestaat naast de opsplitsing ook uit een herziening van maatstaven en gewichten. Daarnaast is uit de eerste fase van het onderzoek de conclusie getrokken dat het cluster verkleind moet worden. Met ambtelijk VWS is afgesproken die laatste aanpassing vanwege de politieke gevoeligheid nu niet door te voeren en te betrekken bij de herziening van alle clusters in 2014.

Aandacht vraagt het monitoraspect. Alle partijen – niet in de laatste plaats de Tweede Kamer – achten het van belang om in de eerste jaren van decentralisatie de ontwikkelingen goed te volgen. BZK en VWS spreken elkaar één dezer dagen over de totstandkoming van zo'n monitor.

b.)

Advies: [REDACTED]

Datum
20 februari 2012

Kenmerk
2014-0000540262

4. UITVOERINGSKOSTEN WET WERKEN NAAR VERMOGEN; CLUSTER OVERIG WERK EN INKOMEN

Met ingang van 2013 worden middelen aan het gemeentefonds toegevoegd voor de uitvoeringskosten van de Wet werken naar vermogen. De toevoeging betreft een bedrag van circa 4 miljoen euro in 2013, oplopend tot 27 miljoen euro structureel. In overleg met SZW zal een voorstel voor de verdeling van deze middelen worden opgesteld. Voor het verkrijgen van draagvlak zal het voorstel worden besproken met de VNG/gemeenten.

De uitvoeringskosten maken onderdeel uit van het cluster Overig werk en inkomen. De herziening van dit cluster is voorzien voor 2014, tegelijkertijd met de overige clusters (met uitzondering van het cluster Zorg, dat in 2013 wordt herzien). Deze volledige herziening bestaat uit het verwerken van de gevolgen van de invoering van de wet werken naar vermogen en enkele technische verbeteringen, het onderzoeksresultaat uit de eerste fase. De aanvankelijke bedoeling om het cluster al in zijn geheel in 2013 te herzien is om een drietal redenen verlaten:

- het is niet strikt nodig;
- vanwege de politieke gevoeligheid van de Wet werken naar vermogen stuitte de aanpak bij SZW op bezwaar
- het uitstel betekent dat eerste gegevens van de nieuwe wetstoepassing bekend zijn.

b.)

Advies: [REDACTED]

[REDACTED]

b.)

Advies: [REDACTED]

[REDACTED]

5. OPLOSSEN VAN SCHEEFHEDEN: FYSIEKE CLUSTERS EN G4

Hiervoor is het oplossen van scheefheden in de huidige verdeling al enkele malen aan de orde gesteld. In paragraaf 2 gebeurde dit met de bespreking van de te hanteren uitgangspunten en het invoeringstijdstip 2014. In de paragrafen 3 en 4 kwam de scheefheid van de clusters Zorg en Werk en Inkomen specifiek aan de orde in verband met de decentralisatie begeleiding en jeugdzorg en met de Wet werken naar vermogen. In deze paragraaf 5 resteert een tweetal specifieke

aspecten van de scheefheid: de aanpak van de fysieke clusters en de positie van de G4 in het verdeelstelsel.

Datum
20 februari 2012

Kenmerk
2014-0000540262

5.1 Fysieke clusters

Op het fysieke domein zijn uit de eerste fase van het onderzoek diverse aandachtspunten naar voren gekomen die een nadere beschouwing en beoordeling vergen, voordat gericht vervolgonderzoek aan de orde is.

De thema's zijn:

- **grondexploitaties**; voorheen hadden gemeenten veel inkomsten uit grondexploitaties, maar deze zijn de afgelopen periode gestagneerd. Daarbij zijn de uitkomsten van de grondexploitaties moeilijk vooraf te voorspellen en zijn deze risicovol.
- **Bevolkingsdaling**; krimp betekent een opgave voor gemeenten waar zij op moeten anticiperen, maar waar vooralsnog niet volledig duidelijk is wat de kosten zijn.
- **Stedelijke vernieuwing**; het beëindigen van het ISV na 2014 betekent dat vanuit het Rijk geen middelen beschikbaar worden gesteld voor de stedelijke vernieuwing.
- **beheermatige activiteiten**; er is een toenemende tendens van ontwikkeling naar onderhoud en beheer van fysieke voorzieningen

Moet bijvoorbeeld al dan niet een plek in de verdeling worden ingeruimd voor krimp (en/of groei), voor gebiedsontwikkeling en voor economisch beleid? Betekent verder het einde van het Investeringsbudget stedelijke vernieuwing voor gemeenten minder inkomsten én minder uitgaven of blijven zij met een financieel probleem en een mogelijke oplossing via de verdeling?

De algemene noemer is: geld valt weg (ook daling grondopbrengsten) en/of bekostiging ontbreekt tot op dit moment.

Hier ligt een directe relatie met andere delen van uw portefeuille: grondexploitatie, woningbouw, volkshuisvesting. In het traject is ook afstemming voorzien met IenM (infra en ruimtelijke ordening) en ELI (economische zaken, natuur).

Te onderscheiden zijn twee sporen: ten eerste vragen voor de korte dan wel lange termijn en ten tweede vragen voor het gemeentefonds en vragen die daar – voorlopig – buiten vallen. Naar verwachting is een meer fundamentele discussie over zaken als woningmarkt en grondexploitatie niet voor medio 2013 (melcirculaire) afgerond. Uit een oogpunt van beheersbaarheid wordt de focus primair gericht op de korte termijn: welke van de talrijke aspecten kunnen praktisch worden meegenomen in het gemeentefonds.

b.) Advies: 

5.2 G4

De Rfv heeft geconstateerd dat de onderbouwing van de vaste bedragen voor de G4 in het gemeentefonds voor het laatst in 1997 aan de orde is geweest. BZK heeft dit opgepakt in het verdeelonderzoek. De zoekrichting is om de vaste bedragen op basis van de extra taken die de G4 hebben over de clusters te verdelen en vervolgens te bezien in hoeverre de vaste bedragen per cluster met maatstaven zijn in te vullen. Op deze manier komt er een verbinding tot stand met de andere gemeenten, waarvan sommige op onderdelen in vergelijkbare omstandigheden

verkeren. Voor een gemeente als Almere – die nadrukkelijk haar plaats in de verdeling opeist - kan dit een belangrijke stap zijn.

Datum
20 februari 2012

Tijdens het onderzoek zijn de G4 betrokken in een klankbordgroep. Er blijkt dat ambtelijk G4 de verandering wil afdoen als technische operatie, mits het verlies voor de G4 beperkt blijft.

Kenmerk
2014-0000540262

De stand van zaken is dat de onderzoekers nog een beperkte slag moeten maken om het eerste deel, het opknippen van de vaste bedragen, af te ronden. Dit is op korte termijn ook nodig vanwege de herijking van het cluster Zorg. Het is niet zeker dat de G4 hier con amore aan meewerkt, nu het onderzoek naar de overige clusters is getemporeerd. Verdere stappen zijn verbonden met de herstart van het onderzoek naar die clusters.

b.)
Advies: [redacted]

Als u akkoord bent, zullen wij dit in maart in een regulier directeurenoverleg met de G4 bespreken.

bijlage verwijderd: b