

**Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties**

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Departementen, VNG en RFV

OBD
BFV

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

Contactpersoon
Jiska Nijenhuis

T 8603
jiska.nijenhuis@minbzk.nl

Kenmerk
2011-2000421823

Datum 28 september 2011
Betreft Brief gemeentefinanciën voor interbestuurlijke consultatie

Bijlagen
1

1. Aanleiding en doel brief

Sinds 1997 is het huidige systeem voor de gemeentefinanciën praktijk. Het is nu voor het eerst tijd voor groot onderhoud. Een aantal redenen ligt ten grondslag aan de keuze voor dit groot onderhoud. Ten eerste zijn de gemeentelijke uitgaven sinds enkele jaren hoger dan het genormeerde bedrag, zijn de feitelijke inkomsten uit OZB en OEM hoger dan de norminkomsten en zijn er niet beoogde verschillen tussen gemeentetypen. Ten tweede vergen de economische crisis in combinatie met de aanstaande bestuurlijk en financieel uitdagende decentralisaties veel van het Rijk, maar ook van de gemeenten. Het advies van de RFV om de vaste bedragen van de G4 op onderbouwing en omvang te onderzoeken is de derde reden. Ten vierde adviseert de commissie Docters van Leeuwen de RFV om de fondsbeheerders te laten komen met een explicietere en constante visie op de Financiële verhoudingen en, daaruit volgend, de herijking van het (onderhoud)systeem van de gemeentefinanciën. De visie op de Financiële verhoudingen, ook voor de provincies, neem ik de komende tijd samen met de RFV ter hand. De RFV is voornemens in november haar visie op de Financiële verhoudingen uit te brengen.

Als systeemverantwoordelijke voor de interbestuurlijke financiële verhoudingen sta ik jaarlijks, samen met medefondsbeheerder de staatssecretaris van Financiën, voor de opgave de algemene middelen, zijnde het gemeentefonds en een normbedrag aan eigen gemeentelijke inkomsten adequaat te verdelen volgens een (onderhoud)systeem. Met dit geld staan de gemeenten voor complexe en essentiële maatschappelijke opgaven, die volgen uit wet- en regelgeving van het rijk en uit autonome keuzes van gemeenten.

In deze brief herijk ik het huidige verdeelsysteem en enkele andere aspecten van de gemeentefinanciën. Het is altijd zaak om effectief en efficiënt om te gaan met publieke middelen, maar in de huidige tijd van schaarste kunnen zeker niet alle wensen worden vervuld en moet worden gekozen. Welke uitgaven zijn noodzakelijk voor (een aantal) gemeenten, ook ten laste van (de inwoners van) andere gemeenten? Zijn de eisen aan een maatschappelijke opgave de extra kosten ten laste van andere opgaven waard? Het beantwoorden van deze vragen kan niet zonder draagvlak voor en vertrouwen in het systeem. Daarom heb ik het verdeelsysteem inclusief afwegingskader geëxpliciteerd in deze brief. Verder heeft

het onderzoek naar het uitgavenpatroon van gemeenten in een interactief en transparant proces plaatsgevonden.

Datum
28 september 2011

Kenmerk
2011-2000421823

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 ander belang van een factor voor de verdeling van een cluster. In deze 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, uitmondend in de nieuwe omvang van de algemene uitkering per gemeente. Evenals in het huidige systeem is de het effect van de herverdeling op de algemene uitkering per gemeente maximaal 15 euro per inwoner per jaar. De meeste herverdelingen zijn in de meicirculaire van 2012 beschikbaar. Een enkele keer is echter eerst nader onderzoek voor een cluster nodig. De andere clusters kunnen echter alvast worden herverdeeld, omdat het vraagstuk van het verdelen van het gemeentefonds onderdeel is van een jaarlijkse onderhoudscyclus. Deze brief bevat verder de relevante elementen voor een meer transparant en interactief onderhoudsysteem, passend bij het nieuwe verdeelsysteem.

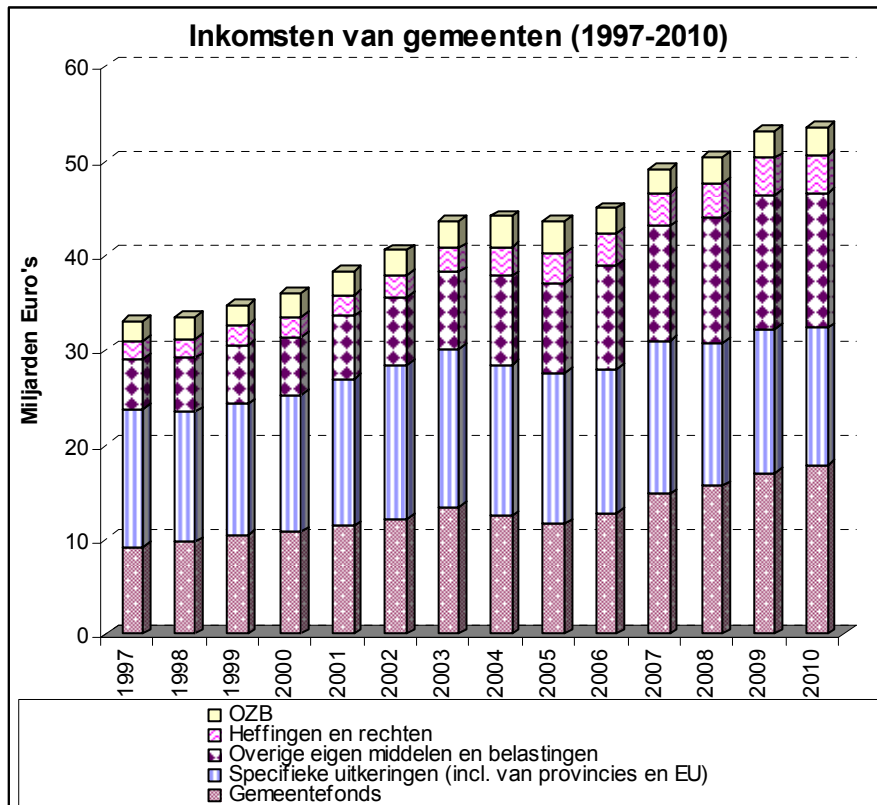
2. Leeswijzer

In deze brief is het systeem van de financiële verhouding de basis voor een adequate verdeling van het gemeentefonds. In bijlage 2 is het systeem in schematische vorm weergegeven. De verdeelsystematiek wordt beschreven in hoofdstuk 3. Om deze systematiek toe te passen, is een afwegingskader voor de verdeling van het gemeentefonds noodzakelijk. Dit wordt uiteengezet in hoofdstuk 4. Dit afwegingskader is toegepast op de resultaten van het onderzoek naar de gemeentelijke uitgaven, dat voor deze herverdelingsoperatie is uitgevoerd door de onderzoekscombinatie Cebeon-Regioplan (bijlage 1). De uitkomsten van dit onderzoek geven soms aanleiding tot nader onderzoek of tot herverdeling van een cluster. Deze conclusies staan in hoofdstuk 5. Uit het onderzoek zijn ook bevindingen naar voren gekomen die geen directe betrekking hebben op de verdeling van het gemeentefonds, maar wel aanleiding geven tot acties van de fondsbeheerders. Deze zijn verwoord in hoofdstuk 6. De adviezen van VNG en RFV op de conclusies en resultaten incl. de weging van deze reacties zijn verwoord in hoofdstuk 7. De brief besluit ik met een vooruitblik op de langere termijn.

3. Principes van de financiële verhouding gemeenten

De inkomstenbronnen van gemeenten zijn globaal te onderscheiden in drie categorieën:

1. Eigen inkomsten, zijnde belastingen, heffingen en overige eigen inkomsten
2. Gemeentefonds
3. Specifieke uitkeringen en subsidies van o.a. Europa. Specifieke uitkeringen zijn bestemd voor een bepaald doel en kostendekkend, tenzij vooraf anders is bepaald.



Datum
28 september 2011

Kenmerk
2011-2000421823

Bron: CBS, bewerking BZK

Voor de financiële verhouding met de gemeenten gelden vier principes, die in dit hoofdstuk worden toegelicht.

Gemeenten kunnen met het gemeentefonds en de eigen inkomsten, het eerste principe, een gezonde financiële huishouding creëren en behouden. Evenals de belastingen zijn de middelen uit het gemeentefonds (in tegenstelling tot specifieke uitkeringen) algemene middelen en daardoor vrij besteedbaar. Gemeenten hebben zo de ruimte om deze middelen efficiënt en effectief in te zetten voor het openbaar bestuur. Door de omvang en vrije besteedbaarheid van de algemene uitkering en de buffer van het belastinggebied kunnen gemeenten (tijdelijke) financiële tegenvallers voor een taak opvangen met financiële voordelen in een ander jaar voor deze taak of voor andere taken. Het kan echter voorkomen dat redelijkerwijs niet kan worden verwacht, dat gemeenten de financiële effecten voor een taak die vanuit het gemeentefonds wordt gefinancierd vanwege de omvang zelf opvangen. Ook kan het omgekeerde voorkomen: dat de financiële voordelen zo omvangrijk zijn dat de bestemming van deze publieke middelen door het rijk een heroverweging verdient. In deze gevallen worden de financiële gevolgen van die taak door het beleidsdepartement wederom in kaart gebracht en de bekostigingswijze bezien. De financiële effecten worden zichtbaar door de jaarlijkse onderhoudscyclus.

Gemeenten staan, het tweede principe, voor twee typen van verantwoordelijkheden; vanuit medebewind en vanuit autonomie. De eerste categorie volgt uit wet- en regelgeving. Hierbij verschilt de mate waarin gemeenten ruimte hebben om in te spelen op de lokale situatie in aantal, aard en kwaliteit van voorzieningen en de wijze van uitvoering van de taken. De andere groep van

verantwoordelijkheden, de gemeentelijke initiatieven (autonomie), ontstaat van onderop; de kracht van het lokale bestuur als bestuurslaag die het dichtst bij de burger staat. Het efficiënt en effectief inzetten van de middelen vergt dat gemeenten voldoende beleidsruimte hebben om in te kunnen spelen op de lokale situatie. Dit geldt voor de efficiënte en effectieve uitvoering van de taken, met zoveel mogelijk ruimte om taken in samenhang (in een 'keten') te kunnen uitvoeren en het resultaat voor de maatschappij te optimaliseren. Ook kunnen gemeenten het beste inschatten aan welke voorzieningen met welke kwaliteit behoefte is.

Datum
28 september 2011
Kenmerk
2011-2000421823

Om te zorgen dat elke gemeente het juiste bedrag uit het gemeentefonds ontvangt, wordt voor de verdeling van het gemeentefonds aangesloten bij de kosten die gemeenten moeten maken om invulling te kunnen geven aan hun maatschappelijke opgaven en de samenhang tussen deze opgaven. Daarbij wordt rekening gehouden met de onbeïnvloedbare structuurkenmerken van gemeenten en de mogelijkheid van gemeenten om eigen inkomsten te genereren (cf. art. 7 van de Financiële verhoudingswet (Fvw)). Hiermee hebben dezelfde type gemeenten een gelijkwaardige startpositie om hun maatschappelijke opgaven te realiseren. Dit is het derde principe. Het kunnen (effecten van) verantwoordelijkheden in medebewind of autonomie zijn die slechts bij één of enkele gemeenten spelen. Daarbij wordt een globaal verdeelstelsel gehanteerd; alleen kostenverschillen tussen gemeenten met een groot effect worden verevend. De kostenverschillen met een financieel klein effect kunnen gemeenten opvangen binnen de uitkering uit het gemeentefonds en de eigen inkomsten.

In welke mate de kosten van maatschappelijke opgaven in de verdeling van het gemeentefonds worden gehonoreerd, is een combinatie van objectieve feiten en normatieve keuzes. De normatieve weging vereist een interbestuurlijk oordeel over de wenselijkheid van maatschappelijke opgaven en uitgaven over de taken die binnen de autonome bevoegdheden van gemeenten vallen. Na normatieve weging is er sprake van een plausibel en redelijk uitgavenniveau. Dit is het vierde principe. Hiertoe behoort de ambitie van het rijk en de gemeenten in relatie tot het maatschappelijk effect en de uitgaven, de bijdrage van gemeentelijke activiteiten en uitgaven aan de maatschappelijke opgave en de meerwaarde van een investering van een taak voor de opgaven van andere taken (keteneffecten). Het inspelen op ketens kan op diverse wijzen; door extra volume aan een cluster toe te kennen vanuit een ander cluster of andere geldstroom, door een stimulans via de verdeling van een cluster en door ketens via het onderhoudsysteem zichtbaar te maken. Door het internaliseren van ketens in het financiële (onderhoud)systeem kunnen positieve relaties tot wasdom komen en perverse prikkels zichtbaar worden (weggenomen). Ook criteria van goedkope uitvoering en geen overbodige bureaucratie behoren tot de normatieve weging. De normatieve weging op deze onderdelen is nieuw, en past bij een compacte overheid.

Kortom het rijk spreekt zich alleen uit over welke kosten noodzakelijk om dezelfde type gemeenten een gelijke startpositie te geven voor een maatschappelijke opgave. Voor deze kosten geldt intergemeentelijke solidariteit; een belang van geheel Nederland. De overige keuzes bepaalt iedere gemeente zelf; intragemeentelijke solidariteit. De toepassing van de voorgaande principes leiden tot een verdeling van de uitgaven via het gemeentefonds inclusief norminkomsten die plausibel en redelijk zijn gezien de maatschappelijke opgaven. Volgens het huidige systeem worden via het gemeentefonds en de norminkomsten alle uitgaven van het ijkjaar verdeeld. Er vindt geen interbestuurlijke weging van de noodzaak van de uitgaven plaats.

Waarschijnlijk ten overvloede, maar de besteding van de middelen uit het gemeentefonds door de gemeenten zijn en blijven vrij besteedbaar. Ook staan de normeringsystematiek en omvang van het gemeentefonds, conform regeerakkoord, nu niet ter discussie.

Datum
28 september 2011
Kenmerk
2011-2000421823

4. Afwegingskader verdeling gemeentefonds

In het onderzoek van Cebeon-Regioplan zijn de feitelijke uitgaven en de oorzaken van verschillen tussen de uitgaven van gemeenten onderzocht. In het onderzoek is een taken- en verschillenanalyse verricht. Op die manier is in beeld gebracht welke kosten horen bij maatschappelijke opgaven van gemeenten. De resultaten maken het mogelijk gemeenten te vergelijken en een normatieve weging in de kostenoriëntatie te maken. Uit het onderzoek naar het uitgavenpatroon volgen objectieve voorbeelden van efficiënt en effectief voorzieningenniveau en uitvoering. De onderzoekers hebben tevens in kaart gebracht waar positieve effecten tussen en binnen clusters aan de orde of mogelijk zijn. De onderzoeksbevindingen zijn interbestuurlijk gewogen en zijn aldus niet (alleen) rekenkundig. Om te kunnen beslissen in hoeverre dit doorwerkt in de verdeling van het gemeentefonds, is een afwegingskader opgesteld. Het kader bestaat uit de vier aangehaalde principes en bijbehorende criteria.

Het afwegingskader bestaat uit een aantal stappen. De eerste stap is de beoordeling of de clusterindeling en –opbouw van het gemeentefonds aansluit op de maatschappelijke opgaven. Vervolgens wordt de omvang per uitgavencluster na bestuurlijke weging vastgesteld. Alle vier de principes zijn relevant voor deze tweede stap. Deze stap leidt tot een omvang per cluster die plausibel en redelijk is. In stap 3 wordt het verschil tussen de nieuwe ijkpunten (stap 2) en de omvang van het gemeentefonds verwerkt in de uitgaven- of inkomstenclusters. Ten vierde volgen de criteria om te bepalen of een herverdeling per cluster door verschillen tussen type gemeenten of door individuele verschillen noodzakelijk is.

Stap 1: clusteropbouw en -indeling

Voor de verdeling is het gemeentefonds opgesplitst in diverse clusters. Elk cluster heeft betrekking op een of meerdere samenhangende maatschappelijke opgaven voor gemeenten. De opbouw en verdeling van het cluster draagt bij aan het bevorderen van het behalen van de maatschappelijke opgaven. De financiële omvang van een cluster is enerzijds voldoende groot om kleine of tijdelijke verschillen in noodzakelijke uitgaven binnen het cluster op te vangen. Anderzijds is de omvang niet te groot, zodat omvangrijke verschillen in kostenstructuur voldoende zichtbaar blijven.

Stap 2: vaststellen ijkpunt uitgavencluster

Per cluster is een normbedrag voor de uitgaven, het ijkpunt, bepaald. Uit het onderzoek kan volgen dat de werkelijke uitgaven hoger of lager dan of gelijk aan het huidige ijkpunt inclusief norminkomsten zijn. Het uitgangspunt is dat gemeenten in staat zijn om hun verantwoordelijkheden, zowel volgend uit autonomie als uit wet- en regelgeving, uit te oefenen op een redelijk en plausibel niveau te kunnen uitvoeren. De volgende criteria zijn onderdeel van de weging van de gevolgen voor het ijkpunt. Ten eerste dient het uitgavenpatroon structureel van aard te zijn. Incidentele lagere of hogere uitgaven worden in het reguliere onderhoud nader gevolgd. Ten tweede is het de vraag of de uitvoering door gemeenten goedkoper kan en de regelgeving of uitvoering minder bureaucratisch. Ten derde speelt de vraag of het aantal of de kwaliteit van de voorzieningen lager

kan. Het vierde criterium is de mogelijkheid tot bijstelling van de ambities van het rijk (medebewind) en gemeenten (autonomie) vanwege de verhouding tot de uitgaven en de bijdrage aan het maatschappelijke effect. Het laatste criterium is het keteneffect; heeft een investering in een taak een positief effect op een taak in een ander cluster of een andere geldstroom. Het eerste criterium was ook voorheen van toepassing. De andere criteria zijn nieuw.

Datum
28 september 2011
Kenmerk
2011-2000421823

Stap 3: aansluiten ijkpunten op totale omvang gemeentefonds incl. eigen inkomsten

In stap 2 is de adequate omvang van de uitgavenclusters bepaald. Indien het totaal van de ijkpunten (stap 2) lager of hoger is dan de totale omvang van het gemeentefonds inclusief norminkomsten wordt het verschil ingezet voor tijdelijke of acute vraagstukken over de verdeling van de gemeentefinanciën. Een cluster kan tijdelijk worden verhoogd of verlaagd als er sprake is van structureel aanmerkelijk hogere of lagere uitgaven, maar het beeld nog niet stabiel is of de bekostigingswijze in een later jaar wordt bepaald. Na weging van acute en tijdelijke vraagstukken wordt het resterende bedrag naar rato van de omvang van de uitgavenclusters verdeeld over de clusters.

Stap 4: verdeling per cluster

Ieder cluster bestaat uit verdelingen van ijkpunten gebaseerd op structuurkenmerken, zoals aantal inwoners of de oppervlakte van een gemeente of de regionale centrumfunctie, die de kosten veroorzaken. Vanuit deze structuurkenmerken worden voor elk cluster maatstaven ontwikkeld, op basis waarvan het gemeentefonds verdeeld wordt over de gemeenten. Uit het onderzoek kan blijken dat de spreiding van de uitgaven tussen type gemeenten een ander patroon laat zien dan de ijkpunten veronderstellen. In het geval van een structurele scheefheid tussen typen gemeenten wordt de verdeling herzien. Daarnaast kunnen er individuele financieel omvangrijke verschillen tussen gemeenten zijn. Als deze verschillen voor een groep van gemeenten voortkomen uit door die gemeenten onbeïnvloedbare factoren (structuurkenmerken of exogene ontwikkelingen) wordt het meegenomen in de herziening van de verdeling van het (sub)cluster. In de verdeling van het cluster wordt, zoals verwoord in de inleiding van dit hoofdstuk, ook geanticipeerd op positieve keteneffecten en voorkomen van negatieve keteneffecten. Indien uit het onderzoek volgt dat een maatstaf overbodig is voor de verdeling, wordt de verdeling van het ijkpunt herzien. De herzieningen gebeuren in de volgende fase van het onderzoek.

5. Conclusies en vervolgproces verdeling gemeentefonds

Het afgelopen jaar heb ik aldus het uitgavenpatroon van de gemeenten, als basis voor de verdeling, laten onderzoeken. Het onderzoek van ieder(e) cluster(combinatie) is begeleid door een commissie. Aan iedere commissie hebben de RFV, VNG, de fondsbeheerders en de vakdepartementen deelgenomen. Verder namen de PO- en VO-raad deel aan de begeleidingscommissie over het cluster educatie. Aan het einde van de onderzoeksperiode zijn samen met VNG en de federatie voor gemeentelijke middenmanagers (FAMO), tijdens regiodagen de bevindingen aan gemeenten gepresenteerd. Deze regiodagen boden de aanwezigen de mogelijkheid om te reflecteren op de bevindingen. De regiodagen hebben de fondsbeheerders waardevolle inzichten opgeleverd. De VNG is voornemens om in september en oktober gemeenten ambtelijk tijdens bijeenkomsten te informeren over de brief en bestuurders te consulteren voor het advies over deze brief (zie hoofdstuk7). De fondsbeheerders zijn hierbij aanwezig om de weging van de

onderzoeksbevindingen toe te lichten en de reacties van gemeenten te vernemen. NB deze tekst wordt na de adviesperiode aangepast. Ook na afronding van deze brief wordt de interactie met gemeenten actief opgezocht. Zo kunnen gemeenten voor 1 of meer clusters deelnemen aan de tweede fase van het onderzoek. Ook worden over de onderzoeksbevindingen door de FAMO, BZK en VNG regiodagen georganiseerd. Ten slotte worden andere communicatiemiddelen, zoals nieuwsbrieven en circulaires, ingezet.

Datum
28 september 2011

Kenmerk
2011-2000421823

Opbouw hoofdstuk

In dit hoofdstuk zijn de conclusies per cluster(combinatie) verwoord. 5.1 geeft het overall beeld. Vervolgens wordt eerst ingegaan op de G4-gemeenten (5.2). Daarna volgen de uitgaven- en inkomstenclusters (5.3 tot en met 5.12). Hierbij wordt, conform de stappen in het afwegingskader, per cluster ingegaan op de clusterindeling en maatschappelijke opgaven, omvang incl. relatie met andere clusters en verdeling. Ten slotte zijn enkele clusteroverstijgende punten verwoord (5.13).

5.1 Het totaaloverzicht van de conclusies en het vervolgproces

In afwachting van de uitkomsten van de interbestuurlijke en interdepartementale adviezen is per cluster veelal de nieuwe omvang van een cluster met een onder- en bovengrens aangegeven. NB deze alinea wordt na weging van de adviezen gewijzigd.

Huidig cluster	Huidig ijkpunt (2010) in mln.	Nieuwe omvang in mln. excl. stap 3 (2010)	Nieuwe cluster	Herverdeling van het cluster?	Invoers jaar
Werk en Inkomen			Werk en inkomen	Ja	2013
Maatschappelijke Zorg			Maatschappelijk e ondersteuning Jeugdzorg	Ja	2013
Educatie			Educatie	Ja	2013
Kunst en oudheid			Ontspanning en cultuur	Ja	2013
Ontspanning					
Groen					
VHROSV			Ruimtelijke ordening, infrastructuur en gebiedsontwikkeling	Nog niet, nog geen structureel beeld. Nader onderzoek gebiedsontwikkeling	2014
Fysiek Milieu					
Wegen en Water					
Openbare Orde en Veiligheid			Openbare orde en veiligheid	Bezien na nader onderzoek en evaluatie wet veiligheidsregio's	2015
Bevolkingszaken			Bestuur en algemene	Ja, vereenvoudiging	2013
Bestuursorganen					

Huidig cluster	Huidig ijkpunt (2010) in mln.	Nieuwe omvang in mln. excl. stap 3 (2010)	Nieuwe cluster	Herverdeling van het cluster?	Jaar invoerings Kjgemark 2011-2000421823
Algemene Ondersteuning			ondersteuning		
Riolering			Riolering en Reiniging	Ja, slechte bodem	2013
Reiniging					
OZB			OZB	Nee	n.v.t.
OEM			OEM	Ja, maatstaf inwoners	2013
Vast bedrag G4			Vast bedrag voor individuele G4-gemeente	Nvt	2013

Toelichting op tabel

In de eerste kolom zijn de huidige clusters opgesomd. De vierde kolom laat de nieuwe indeling zien. Het aantal clusters is daarmee naar beneden bijgesteld: 10 in plaats van 18 clusters.

In het ijkpunt (2^e en 3^e kolom) zijn de decentralisatie-uitkeringen (ca. 950mln) niet meegenomen als zij (financieel) tijdelijk van aard zijn.

In de kolom "nieuwe omvang" is stap 2 van het afwegingskader verwerkt. Het verschil tussen de nieuwe ijkpunten (stap 2) en de omvang van het gemeentefonds heeft een ondergrens van PM mln en een bovengrens van PM mln. Na weging van de interbestuurlijke en interdepartementale adviezen wordt de definitieve omvang per cluster bepaald (stap 2) en wordt stap 3 toegepast. NB de tekst in hoofdstuk 5 wordt hierop in november aangepast.

De kolom 'herverdeling' bevat de uitkomst van stap 4 van het afwegingskader. In de laatste kolom is het jaar van invoering zichtbaar gemaakt. In de meicirculaire, voorafgaand aan het invoeringsjaar, worden de gevolgen bekend gemaakt aan gemeenten en departementen.

5.2 Vaste bedrag G4

In het gemeentefonds kregen de G4 – de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht - ieder tot nu toe – naast een normbedrag per cluster - een vast bedrag. De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) heeft geconstateerd dat de onderbouwing van die vaste bedragen door de tijd is achterhaald en vraagt zich af of de bijzondere omstandigheden de vaste bedragen in hun huidige omvang rechtvaardigen ("Naar een transparante financiële verhouding tussen het Rijk en de vier grote steden; Rfv, december 2009). Deze onderbouwing is daarom in het onderzoek in het bijzonder onderzocht. Hierbij reflecteerden de G4 en 4 andere grote gemeenten in een klankbordgroep op de onderzoeksresultaten.

Uit het onderzoek volgt dat de uitgaven van de G4 voor taken waar sprake is van extra intensiteit of unieke opgave ten opzichte van andere gemeenten, in te delen zijn naar de uitgavenclusters. Deze taken zijn door de fondsbeheerders getoetst aan de principes van financiële huishouding, gelijke startpositie per type gemeente en aard van de verantwoordelijkheid. Voor zover de taken voldoen aan deze principes zijn maximaal de geschatte werkelijke uitgaven toegevoegd aan het nieuwe ijkpunt per cluster. Na herverdeling van het gehele cluster kan het bedrag

voor intensieve taken enigszins wijzigen door toepassing van de structuurkenmerken en gewichten, voor de G4 en andere gemeenten, in het geheel van het cluster.

Datum
28 september 2011
Kenmerk
2011-2000421823

5.3 Cluster Werk en inkomen

Cluster

In het gemeentefonds is rekening gehouden met de uitvoeringslasten van minimabeleid, de extra WSW-plaatsen en (gedeeltelijk) met de uitvoeringslasten voor inkomensvoorziening en re-integratie. Tevens behoren de programma-uitgaven van minimabeleid inclusief schuldhulpverlening tot het cluster Werk en inkomen. De clusterindeling past bij de maatschappelijke opgaven en wordt daarom niet gewijzigd.

Omvang

(sub) cluster	Feitelijke uitgaven	Huidig ijkpunt	Nieuw ijkpunt	Nieuw -/- huidig
Werk en inkomen				
Overig werk en inkomen				
Minimabeleid				

Het onderzoek laat zien dat de werkelijke uitgaven van gemeenten hoger zijn dan het ijkpunt. Deze hogere uitgaven zijn in hoofdzaak het gevolg van tekorten op de specifieke uitkering voor inkomensvoorziening (WWB) die het gevolg zijn van de afspraken in het Bestuursakkoord 2007-2011 tussen Rijk en VNG. Daarnaast blijkt door de werking van de maatstaf lage inkomens in combinatie met het aantal bijstandsontvangers het normbedrag voor de G4 te laag (ca. 60 mln). De uitvoeringslasten van de overige gemeenten zijn in lijn met het normbedrag. Samenwerking blijkt voor gemeenten met relatief weinig bijstandsontvangers kostenbesparend te zijn. Dit betreft een kleine groep van gemeenten met slechts een geringe omvang van ca. 10 mln. De onderzoekers constateren dat gemeenten hogere uitgaven hebben voor minimabeleid en dat deze het gevolg zijn van autonome keuzes, mede ingegeven door het positieve effect van deze taken op andere clusters (zie keten in 5.3). Tijdens het onderzoek gaven de meeste gemeenten aan deze uitgaven voort te zetten. Er zijn geen intensieve taken voor de G4 geïdentificeerd.

Het ijkpunt van het cluster verhoog ik met minimaal 50 mln. en aanvullend maximaal de feitelijke uitgaven voor het minimabeleid. De 50 mln betreft de saldering van het effect van de werking van maatstaf voor G4 met de lagere kosten als gevolg van samenwerking. Gezien de bevindingen van de onderzoekers over het minimabeleid lijken de uitgaven intergemeentelijk geaccepteerde uitgaven te zijn (intergemeentelijke solidariteit). De mate waarin de hogere uitgaven aan minimabeleid door de gemeenten worden meegenomen in de omvang van het cluster wordt bepaald na het advies van de VNG.

De hogere uitgaven door tekorten op de specifieke uitkering voor inkomensvoorziening (WWB) honoreer ik niet via het gemeentefonds. De afspraken uit het Bestuursakkoord 2007-2011 die de oorzaak van de tekorten waren eindigen eind 2011. Het budget voor 2012 wordt weer vastgesteld volgens de systematiek die daarvoor werd toegepast. Hiermee worden soortgelijke tekorten niet meer verwacht. In de komende jaren wordt in het reguliere onderhoud van het

gemeentefonds de omvang van de tekorten door het resterende risico van de specifieke uitkeringen gevolgd.

Datum
28 september 2011

Kenmerk
2011-2000421823

De komende jaren worden diverse beleidsmaatregelen in het domein werk en inkomen met mogelijke effecten op het gemeentefonds getroffen. Dit is in bovenstaande niet meegenomen.

Verdeling

Op enkele punten is in het onderzoek een structurele scheefheid in de verdeling geconstateerd. De verdeling van het cluster wordt aangepast in verband met de grootstedelijke gemeenten (zie omvang, maatstafwerking G4), het klantenbestand (een wisselend bestand is qua uitvoeringskosten aanmerkelijk duurder) en samenwerking door gemeenten met weinig bijstandsontvangers. In welke mate en op welke manier dit gebeurt, is onderdeel van fase 2 van het onderzoek.

Ten slotte zijn de beoogde wijzigingen rond de Wet Werken naar Vermogen (invoering 1-1-13) relevant voor de verdeling van het cluster. Met de beoogde nieuwe wet wordt de doelgroep onder de verantwoordelijkheid van de gemeente uitgebreid. Dit kan leiden tot andere maatstaven en gewichten. De consequenties van de beleidswijzigingen als gevolg van de invoering van de wet Werken naar Vermogen zijn onderdeel van de opdracht voor fase 2 van het onderzoek.

Er zijn, aldus de onderzoekers, ook verschillen tussen individuele gemeenten, die niet te verklaren zijn door een structurele scheefheid als gevolg van de werking van de maatstaven van het gemeentefonds. Deze verschillen hangen samen met de verdeelsystematiek van de specifieke uitkering voor inkomensvoorziening. In de herverdeling van het cluster neem ik deze verschillen derhalve niet mee. In het kader van de invoering van de Wet Werken naar Vermogen zal de verdeelsystematiek voor de specifieke uitkering door het ministerie van SZW onderzocht worden. In het reguliere onderhoud van het gemeentefonds wordt de ontwikkeling van de (afname van de) scheefheid wel gevolgd.

Keteneffect

Uit het onderzoek blijkt dat de gemeentelijke inzet op participatie en inkomensondersteuning op (middel)lange termijn positief bijdraagt aan de ketens maatschappelijke ondersteuning en jeugd, doordat een beroep op duurdere voorzieningen kan worden voorkomen. Het effect wordt via het onderhoudsysteem gevolgd.

5.4 Maatschappelijke zorg

Cluster

Tot het cluster Maatschappelijke Zorg behoren de gemeentelijke verantwoordelijkheden van de wet maatschappelijke ondersteuning, wet voorzieningen gehandicapten en delen van de Wet Publieke Gezondheid (w.o. jeugdgezondheidszorg). Het bevorderen van meer participatie en zelfredzaamheid van burgers door preventieve zorg zijn belangrijke pijlers van deze wetten. Met de decentralisaties van Begeleiding en Jeugdzorg worden deze pijlers bekrachtigd en verder gestimuleerd. In dat licht heet het cluster voortaan Maatschappelijke Ondersteuning.

Er komen vanwege het benodigde inzicht in de maatschappelijke opgaven en de financiële omvang twee clusters; maatschappelijke ondersteuning en jeugdzorg. De opbouw van de clusters wordt zo ingericht dat de decentralisaties Begeleiding en Jeugdzorg direct inpasbaar zijn en in het onderhoud te volgen zijn.

Omvang

(sub) cluster	Feitelijke uitgaven	Huidig ijkpunt	Nieuw ijkpunt	Nieuw -/- huidig
Maatschappelijke Zorg				
Wvg + hbh				
Overig MZ				

Datum

28 september 2011

Kenmerk

2011-2000421823

Het onderzoek laat zien dat gemeenten minder uitgeven dan de ijkpunten veronderstellen. Dit komt door een meer doelmatige inzet van de middelen door minder voorzieningen, bijv. striktere indicatiestelling, en efficiëntere uitvoering door samenwerking. De G4 geven meer uit dan het ijkpunt overige maatschappelijke zorg veronderstelt. Dat is te herleiden tot een intensievere taak vanwege cumulatie van de problematiek door de bevolkingssamenstelling van deze gemeenten (inwoners met achterstanden, maatschappelijke opvang, verslaafdenzorg).

Op basis van de onderzoeksresultaten verlaag ik het ijkpunt met minimaal 105 mln. Hierbij is rekening gehouden met een toevoeging voor de intensievere taak van de G4 (105 tot 125 mln.). Als zich positieve keteneffecten (zie alinea keteneffecten van deze paragraaf) in een volgend jaar voordoen of nieuwe prikkels effect hebben en deze ontwikkelingen structureel van aard zijn, dan worden deze ontwikkelingen zo snel mogelijk doorvertaald in de omvang van het cluster. Zie ook paragraaf 6.6 voor het nieuwe onderhoudsysteem.

De uitgaven worden in de komende jaren naar verwachting structureel hoger door de gevolgen van de jurisprudentie, waardoor eerder de dure persoonlijke voorzieningen moeten worden verstrekt, het afschaffen van de functie alphahulpen en de hogere inkoop tarieven van vooral goedkopere voorzieningen (verlaging efficiency). In het reguliere onderhoud worden deze uitgaven gevolgd.

Per 2011 is het ijkpunt met 200 mln. verlaagd vanwege verwachte doelmatigheid en lagere uitgaven voor hulp bij huishouden. Hiermee houd ik rekening bij de invoering van het nieuwe ijkpunt per 2013.

Verdeling

In de verdeling van de middelen wordt, anticiperend op de maatschappelijke opgaven en het beoogde keteneffect, rekening gehouden met de verdergaande verschuiving van uitgaven voor intensieve zorg naar uitgaven voor preventie. Uit het onderzoek volgt dat het verdeelmodel niet meer past bij de huidige maatschappelijke opgaven en beoogde keteneffecten. Dit wordt versterkt door de aanstaande decentralisaties Begeleiding en Jeugd. Daarom laat ik, samen mijn collega van het ministerie van VWS, in de tweede fase een nieuw verdeelmodel voor het cluster Maatschappelijke ondersteuning en het cluster Jeugd bouwen. Het verdeelmodel voor het cluster maatschappelijke ondersteuning inclusief de decentralisatie Begeleiding wordt onderdeel van de meicirculaire van 2012. De jeugdzorg wordt gefaseerd ingevoerd in de periode 2014 t/m 2016. Dit verdeelmodel wordt in de meicirculaire van 2013 gepresenteerd. De structurele decentralisatie uitkeringen worden in het ijkpunt meegenomen, zodat er een integraal beeld ontstaat over de financiën van maatschappelijke ondersteuning en jeugdzorg. Bovendien wordt de verdeling door het integrale model per cluster vereenvoudigd (ook in aantal en aard van de maatstaven).

Keten

De nieuwe indeling van het cluster en de decentralisaties vergen het intensiever volgen van de ontwikkeling in de uitgaven. In de jaarlijkse rapportage over de gemeentefinanciën (zie paragraaf 6.6) wordt dit conform de bestuursafspraken een afzonderlijk hoofdstuk. Ook worden hierbij mogelijke keteneffecten in ogenschouw genomen. Uit het onderzoek blijken positieve effecten voor de zorgketen, jeugdketen, werk en inkomen en leefbaarheid. Ook zijn er effecten tussen het cluster maatschappelijke ondersteuning en de Awbz te verwachten. Ook de RVZ (in haar briefadvies) en het SCP in haar evaluatie van de Wmo wijzen op deze positieve effecten. In de Bestuurlijke afspraken 2011-2015 is om die reden afgesproken om te onderzoeken hoe averechts werkende prikkels kunnen worden vervangen door stimulerende prikkels.

Datum

28 september 2011

Kenmerk

2011-2000421823

5.5 Educatie

Cluster

Onderwijshuisvesting (buitenkant gebouw), leerlingenvervoer, volwasseneneducatie, schoolzwemmen, onderwijsachterstandenbeleid, schoolbegeleiding, leerplicht/RMC en de gemeentelijke afdeling onderwijs behoren tot de uitgaven in dit cluster. De clusterindeling vergt geen aanpassing.

Omvang

(sub) cluster	Feitelijke uitgaven	Huidig ijkpunt	Nieuw ijkpunt	Nieuw -/- huidig
Educatie				
Onderwijshuisvesting				
Overige educatie				

Uit het onderzoek blijkt dat de werkelijke uitgaven van gemeenten voor onderwijshuisvesting lager zijn dan het ijkpunt. De voeding van het cluster educatie (ingroeiregeling) en de ontwikkeling van het accres zijn hiervan de oorzaak. Uit een afzonderlijk onderzoek van het ministerie van OCW blijkt dat het onderhoud van de onderwijshuisvesting (buitenkant van de gebouwen) van voldoende kwaliteit is. Wel is in het primair en voortgezet onderwijs meer dan de helft van de schoolgebouwen meer dan 30 jaar oud en laat het binnenklimaat van 80% van de scholen te wensen over.

Voor overige educatie zien de onderzoekers dat de gemeenten, behalve de G4, minder geld uitgeven aan activiteiten als schoolzwemmen en schoolbegeleiding. Dit kan binnen de beleidsruimte. Ook werken gemeenten meer samen. Andere concrete aanwijzingen van meer efficiëntie of effectiviteit zijn door de onderzoekers niet aangetroffen. De G4 hebben voor overige educatie een intensieve taak door bepaalde aandachtsgroepen, zoals relatief veel leerlingen met achterstand, meer voortijdige schoolverlaters en schoolverzuim, in deze gemeenten.

Mogelijk speelt de economische crisis een rol bij een voorzichtiger keuze voor de nieuwbouw van scholen door gemeenten. Het aantal verleende bouwvergunningen voor scholen is de laatste jaren sterk afgenomen. In de komende jaren is een groot aantal van de schoolgebouwen aan vervanging of renovatie toe. De huidige gebouwen verhouden zich steeds minder met de onderwijskundige eisen die tegenwoordig aan een schoolgebouw worden gesteld. Verder zijn de eisen aan bestaande bouw lager dan het huidige Bouwbesluit voor nieuwbouw. De scholen voldoen nu aldus wel aan de minimale technische kwaliteitseisen op het moment van bouw, maar niet aan de huidige (maatschappelijke) normen voor een gezond

binnenklimaat, de noodzaak van verdere uitbouw van het aantal brede scholen en de normen die de invoering van passend onderwijs met zich meebrengt. Uit ander onderzoek blijkt dat de kwaliteit van het binnenmilieu en de huisvesting een belangrijke voorwaarde is voor de kwaliteit van het onderwijs. Op dit moment investeren schoolbesturen zelf in de kwaliteit van de onderwijshuisvesting, terwijl dit niet hun verantwoordelijkheid is.¹

Datum
28 september 2011
Kenmerk
2011-2000421823

Ik stel het niveau van het nieuwe ijkpunt na de interbestuurlijke consultatie vast. De uitgaven door de intensievere taak van de G4 worden in het ijkpunt voor een bedrag tussen de 50 en 70 mln. gehonoreerd.

Verdeling

De verdeling van het cluster educatie wordt per 2013 aangepast. De feitelijke netto uitgaven van vooral gemeenten met voortgezet en speciaal onderwijs zijn veel lager dan het ijkpunt. Bij kleinere gemeenten is dit verschil veel kleiner. De ingroeiregeling voor vervanging van schoolgebouwen voor voortgezet onderwijs verloopt sneller dan de daadwerkelijke vervanging, waardoor gemeenten pas later deze uitgaven hebben. De omvang van de ingroeiregeling neemt in totaal niet af, maar wordt over een langere periode uitgekeerd. Dit wordt meegenomen in de herverdeling.

Er is in de Tweede Kamer aandacht gevraagd voor (gemeente)grensoverschrijdende leerlingen. Het beeld is dat deze situatie zich te weinig voor doet om een nieuwe maatsstaf te introduceren. Ik beschouw het als verantwoordelijkheid van de gemeenten om daarover desgewenst onderling afspraken te maken.

Keten

Uit het onderzoek volgt dat de investering in overige educatie op de lange termijn bijdraagt aan een positief effect voor de keten jeugd. Het ministerie van OCW verwacht een negatief effect op de uitgaven van de schoolbesturen aan de binnenkant van de gebouwen als de gemeenten minimaal investeren in de onderwijskundige staat van de buitenkant van de gebouwen. Deze effecten zijn (nog) niet in omvang of verdeling te vertalen en wordt de komende jaren in het reguliere onderhoud gevolgd. Wel is nu al zichtbaar dat scholen te maken hebben bijvoorbeeld hoge gasrekeningen, omdat veel schoolgebouwen geen goede isolatie hebben. Conform de Bestuursafspraken wordt door het ministerie van OCW momenteel een draagvlakonderzoek naar het overdragen van de verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud van gemeenten naar schoolbesturen uitgevoerd.

5.6 Kunst, groen en ontspanning

Cluster

De clusters kunst, groen en ontspanning worden vanaf 2013 samengevoegd in één cluster, omdat de maatschappelijke opgave voor gemeenten is om te voorzien in cultuur en ontspanning. Zo heeft het onderdeel kunst betrekking op de professionele kunst, accommodaties, en overige kunst (tentoonstellingen, cursussen). Voor groen hebben de opgaven betrekking op sportvelden, parken en overig groen/openluchtrecreatie. Bibliotheken, vorming- en ontwikkelingswerk,

¹ Diverse bronnen: *Effecten van investeringen in onderwijshuisvesting (RIGO Research en Advies BV, mei 2011)*, *Staat van onderhoud schoolgebouwen in 12 gemeenten (PRC, april 2011)*, *Onderwijshuisvesting in het voortgezet onderwijs (Oberon e.a., maart 2011)*, *Literatuurstudie scholen en kindercentra. Binnenmilieu, gezondheid en leerprestaties (Meijer e.a., 2007)*, *Gezond en goed, scholenbouw in topconditie (Rijksbouwmeester, 2009)*.

sport en overige recreatie vormen de onderdelen binnen het onderdeel ontspanning. Het cluster oudheid wordt verdeeld over de clusters cultuur en ontspanning (onderdeel musea), VHROSV (monumenten) en algemene ondersteuning (archieven). In deze brief zijn de conclusies over het cluster oudheid in 5.6 opgenomen.

Datum
28 september 2011
Kenmerk
2011-2000421823

Omvang

Het onderzoek toont dat de uitgaven hoger zijn dan de ijkpunten voor kunst, oudheid, groen en ontspanning. Dit is het gevolg van autonome beleidskeuzes van gemeenten. De gemeenten geven tijdens het onderzoek aan op deze uitgaven te (gaan) bezuinigen. Dit is mogelijk, omdat de uitgaven grotendeels op korte termijn beïnvloedbaar zijn. Een kanttekening is dat vaste kosten van accommodaties pas na vervanging kan worden verlaagd. Uit het onderzoek volgt verder dat voor een aantal gemeenten ruimte is om minder uit te geven (efficiënter beleid) aan groenonderhoud. Met de G4 zijn cultuurconvenanten afgesloten, waarbij het rijk jaarlijks een eigen bijdrage van 57 mln. van deze gemeenten verwacht. De onderzoekers zien hiervoor de uitgaven terug in de administraties van de G4.

Het ijkpunt verhoog ik met een ondergrens van 57 mln. en een bovengrens van 107 mln. Voor de G4 honoreer ik hiermee de uitgaven voor kunst door een bovenregionale of internationale functie. Er waren de laatste jaren geen verplichte beleidsintensivering, waardoor de maatschappelijke opgaven van de vorige herijking nog geldig zijn. Gemeenten hebben de afgelopen jaren aldus gebruik gemaakt van de (autonome) beleidsruimte; een tegengestelde beweging hebben gemeenten inmiddels ingezet.

Verdeling

Als groen en ontspanning in samenhang worden gezien, toont de verdeling per gemeentegroep geen scheefheid. Per subcluster is er echter sprake van scheefheid. Bij de herijking wordt meer rekening gehouden met de structuurkenmerken van de gemeenten die uitdrukken dat de gemeenten aan de rand van de stad kunnen inspelen op de behoeften aan recreatieve voorzieningen, van ook stedelingen, in de groene openbare ruimte, zoals sportvelden en parken, terwijl de inwoners van de randstedelijke gemeenten in grootstedelijke gemeenten gebruik maken van ontspanningsvoorzieningen, zoals sportaccommodaties of dierentuinen. De verdeling wordt tevens aangepast door de toevoeging van het normbedrag voor musea uit het cluster oudheid.

Keten

De onderzoekers zien een positief keteneffect aan de keten jeugd door het vorming- en ontwikkelingswerk (ontspanning). Het effect op de omvang en verdeling is (nog) niet te bepalen. Het mogelijke effect wordt gevolgd via het reguliere onderhoudsysteem.

5.7 VHROSV, gebiedsontwikkeling, wegen en water en fysiek milieu

Cluster

De maatschappelijke opgaven voor deze clusters hebben betrekking op zaken als bestemmingsplannen, woningexploitatie, stedelijke vernieuwing, krimp, groeilocaties, omgevingsbeheer (vergunningen), luchtkwaliteit, ongediertebestrijding, onderhoud van wegen en water. Het zijn samenhangende opgaven in het fysieke domein van gemeenten. De diverse clusters worden daarom samengevoegd tot één cluster, genaamd ruimtelijke ordening, infrastructuur en gebiedsontwikkeling.

Omvang

(sub) cluster	Feitelijke uitgaven	Huidig ijkpunt	Nieuw ijkpunt	Nieuw -/- huidig
Ruimtelijke ordening, infrastructuur en gebiedsontwikkeling				

Datum

28 september 2011

Kenmerk

2011-2000421823

Het onderzoek laat zien dat de effecten van een aantal beleidsontwikkelingen nog onduidelijk en niet stabiel is. Naar verwachting is na 2012 het beeld duidelijk en stabiel. De verplichte herziening van de bestemmingsplannen per 10 jaar en verplichte digitalisering laten een incidentele stijging van uitgaven zien, terwijl de mogelijkheid om bestemmingsplannen samen te voegen de kosten verlagen. De structurele component van deze beleidsveranderingen is nog niet duidelijk. Een andere onzekere component is de toereikendheid van de eigen inkomsten uit grondexploitatie voor gebiedsontwikkeling. De grondexploitatie heeft de afgelopen periode een positieve trend laten zien, maar de gemeenten geven tijdens het onderzoek aan een fikse daling te verwachten. Het thema gebiedsontwikkeling vergt daarom nader onderzoek (zie paragraaf verdeling).

Voor wegen en water liggen de uitgaven van de G4 boven de andere gemeenten en het ijkpunt. Ook bij VHROSV liggen de lasten hoger dan andere gemeenten en het ijkpunt. Op deze terreinen hebben de G4 intensievere taken door onder andere de belasting van de wegen en de extra opgaven om gebieden te ontwikkelen.

Het ijkpunt verhoog ik met de intensievere taken van de G4 (220 tot 240 mln). Na het onderzoek en de stabilisering van de uitgaven als gevolg van de beleidswijzigingen inzake bestemmingsplannen bezie ik de omvang van het normbedrag. Bij het nadere onderzoek neem ik de ontwikkeling van de grondexploitatie (2010: -290,1 mln) in ogenschouw. De grondexploitatie is daarmee geen onderdeel meer van het cluster overige eigen inkomsten (zie 5.12). De consequenties zijn naar verwachting in de meicirculaire van 2013 bekend. Via het reguliere onderhoudsysteem worden de niet-stabiele factoren gevolgd.

Uit het onderzoek is gebleken dat gemeenten feitelijk aan economische zaken hogere uitgaven hebben dan bij de vorige herijking. Daarom verhoog is het ijkpunt VHROSV met maximaal 281 mln.

In het gemeentefonds wordt via de algemene uitkering rekening gehouden met de structurele uitgaven voor stedelijke vernieuwing. De gemeenten ontvangen daarnaast een specifieke uitkering (vanaf 2011 decentralisatie uitkering). Dit bedrag is circa het viervoud van de bijdrage uit de algemene uitkering. De specifieke uitkering wordt per 2015 beëindigd.

Verdeling

Niet iedere gemeente heeft gezien de structuurkenmerken dezelfde mogelijkheden (nodig) om gebied te ontwikkelen. Een vraag is of de juiste gemeenten voldoende middelen hebben om gebieden te herstructureren, voor zover voortvloeiend uit provinciaal of rijksbeleid. Er vindt in 2012/2013 nader onderzoek plaats naar gebiedsontwikkeling. De provincies worden ook bij dit onderzoek betrokken vanwege hun regierol op het ruimtelijk economisch domein

De verdeling van het brede cluster ruimtelijke ordening, infrastructuur en gebiedsontwikkeling vertoont structurele scheefheden op sommige onderdelen.

Grotere, dichtbebouwde gemeenten geven bijvoorbeeld duidelijk meer uit dan het ijkpunt voor wegen en water veronderstelt, en kleinere, dun bebouwde gemeenten minder dan het ijkpunt. De regionale functie van gemeenten wordt in het vervolg, vanwege de toenemende economische rol van (groot)stedelijke gemeenten, meer meegewogen. Verder blijkt het aantal bedrijven en inrichtingen in een gemeente die het milieu belasten een kostenopdrijvend effect te hebben. De verdeling wordt gelijktijdig, per 2014, met de uitkomsten van het onderzoek naar gebiedsontwikkeling en stabilisering van de uitgaven voor bestemmingsplannen ingevoerd.

Datum
28 september 2011
Kenmerk
2011-2000421823

De problematiek van zeer slechte bodem speelt in meer clusters. Daarom zie ik in paragraaf 5.13 de conclusies van het effect in zijn geheel.

Keten

Uit het onderzoek volgt dat een investering in stedelijke vernieuwing en gebiedsontwikkeling op langere termijn een positief effect heeft op de sociale ketens (zorg, jeugd en werk en inkomen). Het effect kan nu (nog) niet in omvang of verdeling uit te drukken en wordt vooralsnog alleen via het onderhoudsysteem gevolgd.

5.8 Openbare orde en veiligheid

Cluster

Tot het cluster behoren de verantwoordelijkheden op het gebied van brandweer en overige openbare orde en veiligheid. De afgelopen jaren waren er diverse beleidsontwikkelingen en -intensiveringen, zoals de professionalisering van de brandweer, de veiligheidsregio's en de aandacht voor veiligheid. De clusterindeling past bij de maatschappelijke opgaven en wordt daarom niet gewijzigd.

Omvang

Het onderzoek laat zien dat de hogere uitgaven structureel, maar naar verwachting (nog) niet stabiel zijn. Zo wordt verwacht dat de lasten door de verdere vorming van de veiligheidsregio's, met bijbehorende kwaliteitsverbeteringen, blijven stijgen. Ook is de omslag van vrijwilligers naar beroepskrachten en meer ondersteunend personeel nog niet afgerond. Daarnaast stijgen de uitgaven door overlastgevende groepen. Het uitgavenniveau voor overige openbare orde en veiligheid ligt duidelijk hoger bij drie van de G4. Dit hangt samen met extra uitgaven door intensivering van taken voor preventie, toezicht en handhaving van openbare orde en veiligheid in openbare ruimte. Ook is er meer druk op gemeentelijke taken door een veranderende inzet van politie (van 'opsporing' naar 'preventie').

Daar het beeld over het cluster openbare orde en veiligheid nog niet stabiel is, maar wel structureel hogere uitgaven laat zien, verhoog ik het ijkpunt tijdelijk als daarvoor ruimte is na stap 2 van het afwegingskader. Deze verhoging is tijdelijk. Er is nader onderzoek gewenst naar de oorzaken van de kostenstijgingen, het niveau waarop de uitgaven zich zullen stabiliseren en de bekostigingswijze. Dit onderzoek zal plaatsvinden in 2012-2013. Aan het ijkpunt voeg ik per 2013 een bedrag van 45 tot 65 mln toe vanwege de intensievere taak voor 3 van de G4. De minister van Veiligheid en Justitie evalueert in 2012-2013 de Wet veiligheidsregio's. Die evaluatie zal mede betrekking hebben op de financieringsstructuur.

Verdeling

Gemeenten met een lager inwonersaantal en gemeenten met lage bebouwingsdichtheid wijken relatief meer af van het ijkpunt voor brandweer dan andere gemeenten. Ten slotte zie ik dat overlastgevende jeugdgroepen zorgen voor

scheefheid tussen gemeenten. De komende jaren wordt in het reguliere onderhoud van de verdeling van het gemeentefonds gevolgd of deze trend zich voortzet.

Datum
28 september 2011
Kenmerk
2011-2000421823

Het inzicht in de kosten van de veiligheidsregio's per gemeente is voor een adequate verdeling van het gemeentefonds te beperkt, omdat regio's vaak een bijdrage per inwoner vragen en geen rekening houden met de andere structuurkenmerken van gemeenten. Hierdoor kan het zijn dat gemeenten meer of minder betalen voor de diensten van een regio dan in hun algemene uitkering, op basis van kostenoriëntatie, rekening wordt gehouden (principe van gelijke startpositie). Het onderhoudsysteem wordt hierop aangepast, zodat het benodigde inzicht ontstaat. Na de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's worden de gevolgen voor het ijkpunt en de verdeling bepaald (meicirculaire 2014). Ook (de relatie met) de brede doeluitkering rampenbestrijding wordt hierin meegenomen.

Keten

OOV heeft voordeel van investeringen in andere ketens.

5.9 Bevolkingszaken, bestuursorganen en algemene ondersteuning

Cluster

De maatschappelijke opgaven voor bestuursorganen, bevolkingszaken, oudheid (onderdeel archieven) en algemene ondersteuning hebben betrekking op de bestuursrol en algemene bedrijfsvoeringrol van gemeenten. Hiertoe behoort de één-loketfunctie, en de (salaris)vergoedingen voor griffie, rekenkamer, wethouders en archieven. De samenhang tussen deze opgaven heeft mij doen besluiten om deze cluster(onderdelen) op te laten gaan in één cluster; bestuur en algemene ondersteuning.

Omvang

(sub) cluster	Feitelijke uitgaven	Huidig ijkpunt	Nieuw ijkpunt	Nieuw -/- huidig
Bevolkingszaken, bestuursorganen, en algemene ondersteuning				
BZ				
BO				
AO				

Omvang

De onderzoekers constateren dat de uitgaven voor bevolkingszaken en bestuursorganen hoger zijn dan de ijkpunten. Voor bevolkingszaken komt dit door verschillen in de uitvoering van de taken. Uit het onderzoek komt naar voren dat een aantal gemeenten de dienstverlening met voldoende kwaliteit voor het normbedrag kan uitvoeren. Drie van de G4 hebben hogere uitgaven door de controle van de gemeentelijke basisadministratie en lasten van naturalisatie en immigratie (5 mln. euro). De gemeente Den Haag heeft een bijzondere taak voor Nederlanders in het buitenland. Deze taak maakt echter al onderdeel uit van het huidige ijkpunt. Voor bestuursorganen zijn de uitgaven hoger door tijdelijke factoren (wachtgelden). PM algemene ondersteuning. Bij 2 van de G4 zijn er hogere uitgaven door deelgemeenten/stadsdelen.

Het ijkpunt verhoog ik met 5 mln. Dit zijn de uitgaven voor de controle van de gemeentelijke basisadministratie en lasten van naturalisatie en immigratie. Vanuit de principes effectiviteit en efficiency wordt voor bevolkingszaken uitgegaan van

het normbedrag. De hogere uitgaven voor bestuursorganen zijn tijdelijk en honoreer ik daarom niet. De uitgaven van gemeenten met deelgemeenten/stadsdelen zijn vanwege kabinetsbeleid niet gehonoreerd en zijn daarmee een keuze voor de betreffende gemeenten zelf.

Datum
28 september 2011
Kenmerk
2011-2000421823

Verdeling

Er zijn geen aanwijzingen dat de verdeling voor de clusteronderdelen scheef is. Wel zien de onderzoekers mogelijkheden om met minder maatstaven te volstaan. Ook wordt beoordeeld hoe de verdeling van de functie van het gemeentelijke loket beter kan worden meegenomen. Het loket levert namelijk meer (geïntegreerde) diensten aan de burger.

5.10 Riolering en reiniging

Cluster

De clusters riolering en reiniging zijn bedoeld voor afvalverwijdering en – verwerking en riolering en waterzuivering. Als riolering en reiniging in samenhang worden gezien is de omvang van de uitgaven per gemeentegroep in lijn met het genormeerde bedrag. Om die reden en door dezelfde financieringsstructuur (lokale heffingen en rechten) worden de twee clusters samengevoegd.

Omvang

(sub) cluster	Feitelijke uitgaven	Huidig ijkpunt	Nieuw ijkpunt	Nieuw -/- huidig
Riolering en reiniging				
Riolering				
Reiniging				

Gemeenten mogen de uitgaven voor riolering en reiniging via heffingen voor 100% doorberekenen aan de gebruikers. Het onderzoek laat zien dat niet alle gemeenten dit voor 100% doen. Tijdens het onderzoek hebben gemeenten aangegeven in 2011 en later uitgaven meer dan voorheen via de heffingen door te belasten aan de gebruikers en niet te dekken uit algemene middelen. De G4 hebben geen intensievere taken voor riolering en reiniging.

De omvang van de clusters pas ik niet aan, omdat gemeenten de uitgaven 100% kunnen doorberekenen aan de gebruikers.

Verdeling

De verdeling wordt voor de huidige riolering aangepast voor gemeenten met zeer slechte bodem. Daar de problematiek van zeer slechte bodem speelt in meer clusters wordt in paragraaf 5.13 ingegaan op de conclusies voor het brede terrein.

5.11 OZB

Cluster

Het cluster onroerende zaakbelasting (OZB) bevat de onroerende zaakbelasting voor eigenaren van woningen en niet-woningen en gebruikers van niet-woningen. De indeling van het cluster wijzigt niet.

Omvang

(sub) cluster	Feitelijke inkomsten	Huidig ijkpunt	Nieuw ijkpunt	Nieuw -/- huidig
OZB				

Voor alle groepen gemeenten en één van de G4 liggen de feitelijke netto baten aan OZB ruim boven het niveau van de ijkpuntscore. Voor drie van de G4 is het verschil tussen de netto baten en het ijkpunt ook positief, maar kleiner.

Ik zie voorsnog geen aanleiding om de hoogte van het ijkpunt te wijzigen. Na de weging van de interbestuurlijke en interdepartementale adviezen trek ik mijn definitieve conclusie.

Verdeling

Het verschil tussen de OZB-opbrengsten en het ijkpunt neemt substantieel toe met de inwonergrootte klassen (behalve voor 3 van de G4). De onderzoekers zien geen aanwijzingen dat de oorzaak voortkomt uit structuurkenmerken. Daarom wordt de verdeling niet aangepast.

5.12 Overige eigen middelen

Cluster

Het cluster overige eigen middelen (OEM) bevat inkomsten op het gebied van deelnemingen in (nuts)bedrijven, interest op uitstaande leningen, baat-, forensen-, honden-, reclame- en precariobelasting. Dit zijn de middelen die niet direct gerelateerd zijn aan de uitgavenclusters.

Omvang

(sub) cluster	Feitelijke inkomsten	Huidig ijkpunt	Nieuw ijkpunt	Nieuw -/ - huidig
OEM				

Voor gemeenten in alle inwonergrootte klassen zijn, zo constateren de onderzoekers, de feitelijke netto baten aan OEM circa twee keer zo hoog als het niveau van het huidige ijkpunt. Dit betreffen de overige eigen inkomsten die niet direct aan een uitgavencluster zijn te relateren.

De omvang van het cluster wijzig ik niet. De hoogte van de overige eigen middelen is namelijk een keuze van de gemeenten zelf. Wel heb ik de eigen middelen die direct te relateren zijn aan uitgavenclusters in die clusters als inkomstenbron meegewogen, zoals grondexploitatie bij het cluster Ruimtelijke Ordening, Infrastructuur en Gebiedsontwikkeling.

Verdeling

Op dit moment wordt bij de verdeling van de OEM uitgegaan dat de OEM gerelateerd is aan de omvang van de uitgavenclusters; circa 5% per uitgavencluster. Dit heeft tot gevolg dat gemeenten met hogere noodzakelijke kosten worden verondersteld hogere inkomsten uit OEM binnen te halen. Dit verband ligt niet voor de hand en blijkt niet uit de onderzoeksbevindingen. De onderzoekers zien ook geen ander relevant structuurkenmerk. Daarom wordt per 2013 overgestapt op een gelijk bedrag per inwoner.

Evenals bij het provinciefonds is onderzocht in welke mate gemeenten voordeel hebben van inkomsten uit deelnemingen in (nuts)bedrijven. De onderzoekers constateren dat deze inkomsten op individueel gemeenteniveau substantieel kunnen zijn (maximaal € 83 per inwoner), maar als aandeel in de totale gemeentelijke inkomsten gering zijn. Verder zijn de inkomsten in totaal en per gemeente veel lager dan bij provincies. Daarom zie ik geen aanleiding om in de

verdeling van het ijkpunt OEM rekening te houden met de inkomsten uit deelnemingen in (nuts)bedrijven.

Datum
28 september 2011
Kenmerk
2011-2000421823

5.13 Clusteroverstijgende aspecten

Toeristische gemeenten

Een aantal gemeenten profiteert van de toeristische aantrekkelijkheid van de eigen gemeente door inkomsten te genereren uit parkeer-, toeristen- en forensenbelasting die hoger zijn dan het beoogde doel, namelijk de extra uitgaven door intensiever gebruik van voorzieningen (bijv. fietspaden) of aanvullende voorzieningen (bijv. zwembad). Het effect voor deze en andere gemeenten is klein en vergt daarom geen verevening.

Krimp

Per 2011 is een tijdelijke krimpmaatstaf in het gemeentefonds geïntroduceerd. In aanmerking komen de gemeenten waarvan het inwonertal in het uitkeringsjaar meer dan 1% lager ligt dan het inwonertal zeven jaar eerder én die gelegen zijn in de provincie Groningen, Zeeland of Limburg. Aan het eind van de looptijd van de tijdelijke maatstaf, in 2015, moet een duidelijk beeld zijn ontstaan van de financiële gevolgen van bevolkingsdaling voor gemeenten. De onderzoekers zien voornamelijk geen opvallende financiële gevolgen voor krimpgemeenten. Enige uitzondering zijn toeristische krimpgemeenten. Deze gemeenten hebben opvallend veel hoge eigen inkomsten. De komende jaren ontstaat onder meer uit vrijwillige krimparrangementen in de begroting en jaarrekening een aanvullend beeld. Dit is onderdeel van het onderhoudsysteem (zie 6.6).

Zeer slechte bodem

Gemeenten met een slechte bodemgesteldheid (slappe bodem) worden hiervoor sinds 2001 in het gemeentefonds in het cluster Wegen en Water en het cluster Riolering gecompenseerd. Dit paste bij de toenmalige bouwvisie van het rijk, maar niet meer bij de huidige maatschappelijke opgave van het rijk. Het is aldus in de huidige tijd de keuze van een gemeente zelf om te bouwen op slappe bodem en via eigen middelen te bekostigen. In het vervolg wordt daarom in het gemeentefonds alleen nog rekening gehouden met kosten door slechte bodem, voor zover het reeds bebouwd oppervlak is of het bouwplan uiterlijk in 2010 door de gemeenteraad is vastgesteld.

Uit het onderzoek blijkt dat in de verdeling van het cluster Riolering meer rekening moet worden gehouden met de slechte bodem. Dit geldt gezien het voorgaande alleen voor de huidige riolering. Voor wegen en water laat het onderzoek geen noodzaak van aanpassing zien.

6. Algemene bevindingen, conclusies en vervolgproces systeem gemeentefinanciën

Naast of voortkomende uit de specifieke clusterbevindingen constateren de onderzoekers in bijgevoegde integrale rapportage een aantal algemene bevindingen. Daarnaast zien de fondsbeheerders enkele punten die nader conclusies en evt. vervolgstappen vergen. Hieronder zijn deze punten toegelicht.

6.1. Evaluatie taakmutaties

Conform artikel 2 van de Financiële verhoudingswet (Fvw) wordt indien beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot wijziging in de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten, in een afzonderlijk onderdeel van de bijbehorende toelichting met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd, welke de financiële gevolgen van deze wijziging voor provincies of

gemeenten zijn. De inzet van het rijk blijft om te komen tot zo goed mogelijke onderbouwingen van de financiële gevolgen. In een enkel geval zal niettemin blijken dat de onderbouwing niet eenvoudig is, omdat het nieuw beleid is van departementen waarvan de effecten niet vooraf helder zijn of nieuwe taken zijn voor gemeenten waarvan de uitgaven nog niet te objectiveren zijn. Via het reguliere onderhoudsysteem (zie 6.6) van de gemeentefinanciën wordt inzichtelijk of de inschattingen plausibel waren. Indien er meerjarig sprake is van financieel omvangrijke afwijkingen van het ingeschatte bedrag ten tijde van de taakmutatie worden de financiële gevolgen door het betreffende beleidsdepartement, in samenspraak met de fondsbeheerders, opnieuw in kaart gebracht en de bekostigingswijze bezien. In de rapportages over het onderhoud van de gemeentefinanciën zal ik hier expliciet aandacht aan schenken.

Datum
28 september 2011
Kenmerk
2011-2000421823

6.2. Decentralisatie-uitkeringen

Voor zover voor beleid geen termijn kan worden verbonden aan de integratie in de algemene uitkering is de decentralisatie-uitkering (art. 13 Fw) de aangewezen financieringsvorm in het gemeentefonds. De decentralisatie-uitkering is een algemeen middel. Regelmatig wordt intensief met de gemeenten gecommuniceerd over de beoogde doelen, waardoor gemeenten het gevoel hebben de middelen verplicht aan deze doelen te moeten besteden. Mijn collega's en ik zullen in de communicatie over een decentralisatie-uitkering explicieter verwoorden welke beleidsruimte gemeenten hebben en benadrukken dat de decentralisatie-uitkering een algemeen middel is. Uit het onderzoek blijkt verder dat sommige decentralisatie-uitkeringen (bij nader inzien) een structureel (financieel) effect hebben op het takenpakket van de gemeenten, maar is de financiering door het vakdepartement echter tijdelijk van aard. De beleidsminister dient in een dergelijk situatie in de toekomst cf. art. 2 Fw de financiële gevolgen te herzien of opnieuw te bezien.

6.3. Financiering samenwerking

In de praktijk is zichtbaar dat gemeenten steeds meer samenwerken en op diverse terreinen. Voor een aantal maatschappelijke opgaven inclusief enkele decentralisaties wordt dit door de zware inhoudelijke (keten)opgave ook door het rijk gevraagd. De samenwerking gebeurt tussen diverse partijen. Het zijn meestal gemeenten onderling of met provincies, maar ook publiek-private samenwerking. De onderzoeksbevindingen laten zien dat samenwerking, zeker door gemeenten met een lager aantal inwoners, efficiënt is. Wel geven, vooral de kleinere, gemeenten aan dat zij in een aantal gevallen weinig zicht krijgen op de redelijkheid van de gevraagde bijdrage, in relatie tot de kosten. Geen inzage in de kosten van de samenwerkingsverbanden belemmert ook de mogelijkheden van de fondsbeheerders om de middelen adequaat te verdelen. In paragraaf 5.8 kwam dit naar voren bij een aantal van de veiligheidsregio's (het cluster OOV). Vanwege het onderhoud van het gemeentefonds zal ik, waar nodig, de samenwerkingsverbanden vragen om jaarlijks inzichtelijk te maken welke uitgaven de samenwerkingsverbanden per gemeente hebben. Ik verwacht dat hiermee gemeenten ook de juiste informatie hebben om zelf het gesprek met de regio's aan te gaan over de financieringsstructuur. De uitwerking van deze maatregel maakt onderdeel van het herzien van het onderhoudsysteem (zie paragraaf 6.6).

6.4. Relatie met andere ketenpartners

In het afwegingskader en in de conclusies van hoofdstuk 5 duidde ik de meerwaarde van de ketenbenadering door gemeenten. Een keten bestaat naast de diverse bestuurslagen en samenwerkingsverbanden uit meer partners. Te denken valt aan de zorgverzekeraars en werkgevers in relatie tot de decentralisatie

Begeleiding respectievelijk Werken naar vermogen. Het stroomlijnen van relaties tussen ketenpartners vraagt om het realiseren van positieve effecten en het voorkomen van perverse prikkels. De wijze waarop vergt maatwerk per keten, maar veelal volstaat in eerste instantie het inzichtelijk maken van effecten tussen partners via informatie. Waar nodig en mogelijk, zal ik hierin via het informatiesysteem (zie 6.6) voorzien.

Datum
28 september 2011
Kenmerk
2011-2000421823

6.5. Leges

Tot het cluster VHROSV en het cluster bevolkingszaken behoren diverse producten en diensten die via het instrumenten leges worden gefinancierd. Dit zijn bijv. leges voor paspoorten en dakkapellen. Het instrument leges is bedoeld voor producten en diensten, waarbij de afnemer kan kiezen in kwaliteit of soort product of dienst. De afnemer betaalt de bijbehorende prijs. Wettelijk mogen de leges maximaal 100% kostendekkend zijn. Eventuele hogere uitgaven worden door gemeenten vanuit andere algemene middelen gedekt. Soms schrijft de rijksoverheid het maximum bedrag voor. In dat geval kiezen veel gemeenten voor het hanteren van het maximum. Verder laat het onderzoek zien dat de rol van de balie de afgelopen tijd breder en algemener is geworden, waardoor het lastig is om in de contacten met bezoekers van de balie te verhelderen waarom voor welk product of dienst leges gevraagd worden. Bovendien is de toerekening van de kosten naar legesproducten door deze bredere baliefunctie lastiger. Gezien deze onderzoeksbevindingen en recente juridische uitspraken wil ik de bekostiging door leges nader bezien. Ik zal daarbij onderzoeken of leges kunnen worden vervangen door een ander financieringsinstrument. De mogelijkheden en het effect op de afname van de producten en diensten worden in de tweede helft van 2012 onderzocht.

6.6. Onderhoudsysteem gemeentefinanciën

Zeker in een tijd van bezuinigen en een toenemende omvang van het gemeentefonds voor complexe maatschappelijke opgaven is het volgen van de omvang en verdeling per cluster essentieel voor draagvlak bij de relevante spelers.

Het nieuwe verdeelsysteem vraagt om een ander onderhoudsysteem dan in de afgelopen jaren met meer en andere gesprekspartners. Het onderhoud zal meer transparant zijn om zo het interbestuurlijke gesprek te kunnen voeren over wat de cijfers, de werkelijke uitgaven, laten zien. Inzicht biedend in onder meer de relatie tussen de cijfers en de maatschappelijke opgaven en de effecten in ketens.

Tot nu toe wordt het inzicht in de gemeentefinanciën jaarlijks via diverse rapportages, zoals het periodiek onderhoudsrapport, financieel overzicht gemeenten, onderhoudsrapport specifieke uitkeringen en "Maten voor gemeenten" gegeven. Ik verwacht in de toekomst een aantal rapporten te kunnen integreren tot het Rapport inzicht in gemeentefinanciën. In dit rapport wil ik explicieter dan in de huidige rapportages ingaan op de beleidsmatige en bestuurlijke weging.

In de komende tijd wordt het onderhoudsysteem samen met relevante partijen, zoals gemeenten, RFV, VNG, departementen en onderzoek- en planbureaus, gebouwd. De benodigde aanpassingen in het onderhoud, zoals verwoord in de diverse conclusies per cluster (bijv. Maatschappelijke zorg en OOV), clusteroverstijgende bevindingen (bijv. Krimp) en algemene beleidslijnen (bijv. krimp, taakmutaties, financiering samenwerkingsverbanden en ketenpartners), worden hierin meegenomen.

Om te komen tot een adequate verantwoordelijkheidsverdeling en de juiste informatie met zo min mogelijke lasten maken deze partijen gebruik van de eind

april vastgestelde spelregels voor interbestuurlijke informatie (kamerstuk 29362, nr. 193). Vanaf 2013 wil ik het nieuwe onderhoudsysteem gefaseerd invoeren.

Datum
28 september 2011
Kenmerk
2011-2000421823

7. Advies RFV en VNG en reactie fondsbeheerders

Advies RFV

PM medio november

Advies VNG

PM medio november

Reactie fondsbeheerders

PM medio november

Ten slotte

De gemeenten staan gezamenlijk voor een grote uitdaging om in een tijd van laagconjunctuur complexe en precaire doelen te realiseren. Dit is alleen haalbaar als de gemeenten een gelijkwaardige startpositie hebben en de rust en ruimte krijgen om beleid en uitvoering te innoveren en internaliseren. Tegelijkertijd moet het rijk - vanuit de stelselverantwoordelijkheid - de voortgang kunnen volgen, maar zonder direct in te grijpen. Daarom zal ik met zekere distantie de mate waarin gemeenten hun verantwoordelijkheden met de beschikbare middelen in het gemeentefonds kunnen waarmaken, volgen en interbestuurlijk bespreken. Ik zal u hierover vanaf 2013 jaarlijks schriftelijk informeren.

Mede namens de staatssecretaris van Financiën,

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

Bijlage 2 Systeem van financiële verhoudingen

Datum
28 september 2011

