

Onderhoud gemeentefonds: verslag brede bijeenkomst met platforms en ministeries

Op 17 oktober vond op het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de brede bijeenkomst plaats over het onderhoud op het gemeentefonds. Zowel platforms van gemeenten¹, ministeries en partners² waren hierbij aanwezig om mee te praten over de plannen van de fondsbeheerders.

Voorafgaand aan de bijeenkomst is voor de deelnemers een achtergrondnotitie opgesteld waarin de aanleiding en de inhoudelijke context van het project staan beschreven. De middag zelf ging van start met een presentatie gegeven door het Ministerie van BZK waarin nader werd ingegaan op de punten uit de notitie. Vervolgens werd het woord gegeven aan Prof. Dr. Maarten Allers (gemeentefondsspecialist) die zijn visie op het project gaf. Beide presentaties en de achtergrondnotitie zijn toegevoegd in de bijlage.

Ten slotte zijn er enkele stellingen gepresenteerd waar de deelnemers op konden stemmen en reageren. In deze notitie wordt een samenvatting van deze bijeenkomst weergegeven.

Presentatie door BZK

In de inleidende presentatie die gegeven werd door projectleider Elze de Vries en Onno IJsselstein werd nader ingegaan op de aanleiding en beoogde doelen en resultaten van het onderhoud. De algemene uitkering van het gemeentefonds bestaat uit circa € 15 mld. die jaarlijks verdeeld wordt over 408 gemeenten. De verdeling is gebaseerd op objectieve verdeelmaatstaven die gegroepeerd zijn in samenhangende beleidsmatige clusters³. Uit onderzoek is gebleken dat de verdeling structureel niet aansluit op de gewenste effecten van de verdeling, namelijk dat gemeenten op basis van structuurkenmerken een relatief gelijk deel aan middelen uit het gemeentefonds ontvangen. Dit komt doordat de onderliggende ijkpunten in de verdeelsystematiek sinds 1997 niet integraal hebben meebewogen met de uitgaven van gemeenten.

Om de basis van het gemeentefonds weer op orde te brengen, vooral met het oog op de decentralisatie van majeure budgetten binnen het sociaal domein, worden de ijkpunten integraal aangepast. Dit houdt in dat de omvang van het gemeentefonds niet verandert door dit groot onderhoud⁴, maar dat de verdeling van het budget over de 408 gemeenten wel verandert. Deze herverdeeleffecten blijven beperkt in vergelijking met de integrale operatie van 1997. De exacte herverdeeleffecten zijn nog niet bekend, die volgen begin 2014.

Het aanpassen van de ijkpunten verloopt via een aantal uitgangspunten. De hoofdlijn is continuïteit in de uitgangspunten, waarbij globaliteit en kostenoriëntatie voorop blijven staan. Uit onderzoek blijkt dat gemeenten meer inkomsten genereren dan het normatieve bedrag waar het verdeelmodel rekening mee houdt. Dit betekent dat gemeenten ook meer uit kunnen geven aan autonoom beleid. Dit betreft ongeveer 7% van de totale uitgaven van gemeenten. Door BZK wordt voorgesteld om de huidige normen voor de inkomsten die opgesteld zijn in 1997, te blijven handhaven in de verdeling en om de meeropbrengsten van gemeenten niet via het fonds te verevenen. Deze ruimte kunnen gemeenten blijven gebruiken om hun autonome taken vorm te geven.

Het laatste uitgangspunt is dat verdeelstoornissen in de toekomst sneller worden onderzocht en zonodig worden opgelost wanneer zij structureel van aard blijken te zijn. Op deze manier wordt voorkomen dat in de toekomst dergelijke grote projecten noodzakelijk zijn.

Daarnaast is uit onderzoek gebleken dat het huidige aantal beleidsmatige clusters in het gemeentefonds verlaagd kan worden van 17 naar 11. Voor de verdeling van de middelen levert

¹ VNG, PMG, 100.000+ gemeenten, G4, G32, P10.

² Rfv, CPB, Cebeon.

³ Zie voor meer toelichting 'Achtergrondnotitie groot onderhoud brede bijeenkomst 17 oktober 2013', in de bijlage.

⁴ De budgettaire wijzigingen naar aanleiding van maatregelen uit het regeerakkoord vallen immers buiten dit groot onderhoud.

deze wijziging geen significante herverdeeleffecten op. Bovendien is een vermindering van het aantal clusters gunstig met het oog op meer transparantie in het fonds. De vaste bedragen voor de G4 worden afgebouwd en middels verdeelmaatstaven over 6 clusters (5 clusters in de voorgestelde nieuwe indeling) verdeeld.

Presentatie van Prof. Dr. Maarten Allers

De huidige opzet van het groot onderhoud is in vergelijking met de opzet van 2011 kalmerend te noemen. Destijds was het de vraag of doelmatigheid een rol zou moeten spelen in de verdeling van middelen. Het is echter zo dat de verantwoordelijkheid van de besteding van middelen bij gemeentebesturen ligt, de algemene uitkering betreft immers vrij besteedbare middelen (niet geormerkt). Tevens is output op veel beleidsonderwerpen niet eenvoudig te meten.

Wel is het de vraag of er ruim 60 verdeelmaatstaven nodig zijn om de differentiatie tussen gemeenten te duiden. Kan hetzelfde effect bereikt worden met minder maatstaven en is er sprake van dubbeling in het huidige systeem?

Volledige verevening van de OZB en OEM zou betekenen dat gemeenten die profiteren van relatieve hoge opbrengsten automatisch ook meer middelen vanuit de uitgavenclusters zouden ontvangen, omdat alle uitgaven dan ook gevolgd zouden worden. Het is niet wenselijk om deze bovengemiddelde uitgaven mee te nemen in de verdeelsystematiek omdat dit ten koste zou gaan van het budget van de overige gemeenten. Wel is de 7% die nu niet gevolgd wordt in de verdeling een beleidsmatige keuze. De hoogte van het percentage van de OEM zou in de verdeling geen effect mogen hebben. Interessant is om te onderzoeken aan welke taken hogere opbrengsten worden besteed.

Het is nodig om een balans te vinden tussen enerzijds stabiliteit in het fonds en anderzijds het tijdig aanpassen van ijkpunten. Wanneer te veel onstabiele factoren (zoals de politieke waan van de dag) invloed zouden hebben op de verdeling van de middelen, zou dit leiden tot te veel schommeling in de budgetten. Voor gemeenten is dit niet opportuun. Daarnaast zou er sprake moeten zijn van consistentie per cluster in de methodiek (bijvoorbeeld bij het aanpassen van ijkpunten).

Stellingen

1. Het geld in het gemeentefonds is van gemeenten en niet van departementen.

De deelnemers waren het unaniem eens met deze stelling. Het komt voor dat bij toevoeging van budgetten aan clusters indirect verwachtingen worden uitgesproken ten aanzien van de besteding van de middelen, maar iedereen is het erover eens dat gemeenten uiteindelijk zelf bepalen hoe zij deze middelen inzetten.

Er wordt gepleit voor een overzichtelijk systeem waarbij de ontwikkeling van budgetten transparant is. Momenteel zijn de overzichten die gepresenteerd worden in de meicirculaire voor veel gemeenten te technisch. Transparantie in het model en de onderliggende bestuurlijke keuzes zou daarnaast kunnen leiden tot solidariteit tussen gemeenten.

2. De verdeling in het gemeentefonds moet jaarlijks worden aangepast, dat is een bestuurlijke zaak.

Deze stelling is verworpen. Gemeenten hebben juist baat bij stabiele budgetten. Daarnaast is het niet de verdeling van middelen dat instabiel is, maar de voeding van het fonds als geheel. De meningen over wanneer ijkpunten wel aangepast zouden moeten worden lopen uiteen. Er wordt door meerdere deelnemers geopperd dat het gemeentefonds bij de vierjaarlijkse gemeenteraadverkiezingen geëvalueerd zou kunnen worden. Anderen vinden het niet bezwaarlijk om het systeem na het huidige onderhoud jaren met rust te laten.

3. Het is eerlijk om alle ontvangsten van gemeenten mee te nemen in de verdeling.

Ook deze stelling is verworpen. Het zou namelijk wel eerlijk zijn om alle inkomsten mee te nemen, maar in de praktijk is dit op individueel niveau of groepsniveau niet goed te meten. Daarnaast is er momenteel een prikkel in het systeem waardoor gemeenten worden gestimuleerd worden om vernieuwend te zijn en extra inkomsten te genereren. Anderzijds verkeren niet alle gemeenten in dezelfde omstandigheden om relatief veel inkomsten te kunnen genereren..

4. Het belastinggebied van gemeenten zou fors vergroot moeten worden. En het gemeentefonds zou met dezelfde mate verkleind moeten worden.

Deze stelling is aangenomen. Het vergroten van het belastinggebied zou namelijk leiden tot meer ruimte voor autonome taken. Wel is het van belang om te weten aan welke taken de extra middelen worden besteed.

Ten slotte

De reacties van de deelnemers worden meegenomen in de uitwerking van het project. Er zullen nog twee grote bijeenkomsten worden georganiseerd, één met departementen, de VNG en de Rfv (eind november). In deze bijeenkomst wordt de omvang van de clusters besproken. De tweede vervolgbijeenkomst zal worden georganiseerd met platforms van gemeenten en de Rfv (begin januari). Hier worden de herverdeeleffecten per gemeente(groep) besproken. Voor en na het verschijnen van de meircirculaire zullen individuele gemeenten benaderd worden om door te praten over de effecten naar aanleiding van het groot onderhoud.