

Vergaderjaar 2013–2014

33 750 B

Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2014

Nr. 15

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 mei 2014

In deze brief informeer ik u mede namens medefondsbeheerder Financiën, over de nieuwe verdeling van de algemene uitkering in het gemeentefonds die wordt ingevoerd in 2015 en de (herverdeel)effecten per gemeente in 2015. De brief schetst tevens de aanleiding voor dit groot onderhoud aan het gemeentefonds en de uitgangspunten voor de verdeling van het fonds. In 1997 is het gehele gemeentefonds voor de laatste keer herijkt. Sindsdien heeft alleen onderhoud op onderdelen van het fonds plaatsgevonden¹.

De gepresenteerde onderzoekscijfers hebben betrekking op 2010. Deze onderzoeksresultaten worden nog geactualiseerd naar 2014 voor opname in de meicirculaire 2014. Dit zal leiden tot kleine wijzigingen van de herverdeeleffecten.

Op 14 en 15 april hebben de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Raad voor financiële verhoudingen (Rfv) hun adviezen uitgebracht over het groot onderhoud². Beide zien het belang van het groot onderhoud per 2015 en adviseren het uit te voeren, maar geven ook aandachtspunten mee. Hun adviezen zijn zoveel mogelijk meegenomen in deze brief. In bijlage 4³ wordt gedetailleerd ingegaan op de adviezen.

De huidige verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds is gebaseerd op een systematiek die is ingevoerd in 1997 met de Financiële-verhoudingswet. Het doel is dat gemeenten over voldoende financiële mogelijkheden beschikken om hun publieke taken uit te voeren. Sinds 1997 zijn zowel de taken die gemeenten uitvoeren als de bekostiging ervan verder ontwikkeld. Het gemeentefonds vormt de belangrijkste

¹ Een begrippenlijst is opgenomen in bijlage 2, ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

bron van de middelen van gemeenten (ca 35%)⁴. De algemene uitkering biedt aan gemeenten de ruimte en vrijheid om middelen zo efficiënt en doelgericht mogelijk in te zetten. Dit wordt in de nabije toekomst nog belangrijker gezien de voorgenomen decentralisaties per 2015, waarbij het Rijk efficiency expliciet nastreeft door middel van de beleidsvrijheid die gemeenten geboden wordt via het gemeentefonds. Hiermee blijft de verdeling aansluiten bij de kabinetsvisie op de bestuurlijke organisatie van Nederland.

Het groot onderhoud heeft geen betrekking op de verdeelmodellen van de decentralisaties en op de ontwikkeling van het deelfonds sociaal domein, zoals genoemd in de decentralisatiebrief van het kabinet. Daarvoor lopen parallelle trajecten.

2. Aanleiding groot onderhoud

In het Periodieke Onderhoudsrapport (POR) van 2010 constateerden de fondsbeheerders BZK en Financiën dat de verdeling van middelen niet meer aansloot op de kosten van gemeenten. Deze scheefgroei gaf aanleiding tot vervolgonderzoek.

In 2010 zijn de fondsbeheerders gestart met het nader onderzoeken van de bevindingen uit het POR 2010. Daarbij is ook gezocht naar een vernieuwing van de uitgangspunten voor de verdeling. Aanvankelijk was het de bedoeling niet alleen naar het gemeentefonds te kijken, maar naar gemeentefinanciën in den brede: er zou ook een oordeel gegeven worden over de doelmatigheid van de gemeentefinanciën – in het verlengde van het rapport Kalden.⁵ Dit bleek echter moeilijk vorm te geven in het onderzoek.

In 2011, toen de eerste fase van het onderzoek was afgerond, zijn de ideeën voor een herijkt gemeentefonds incl. doelmatigheidsgedachte voorgelegd aan de samenwerkingspartners ministeries, Rfv⁶ en de VNG. Deze ideeën vielen niet goed, in het bijzonder bij VNG en Rfv omdat zij oordeelden dat een doelmatigheidsoordeel van de fondsbeheerder op gespannen voet staat met de beleidsvrijheid van gemeenten. Daarnaast bleek dat het moment van de herijking ook niet optimaal was vanwege de inbedding van decentralisaties «begeleiding» en «werken naar vermogen». Mede op verzoek van de VNG is het project toen tijdelijk stilgezet.⁷

Inmiddels hebben de fondsbeheerders in goed overleg met de VNG, betrokken ministeries en de Raad voor financiële verhoudingen (Rfv) besloten dat per 2015 groot onderhoud wordt uitgevoerd op het gemeentefonds. Het gaat daarbij om *groot onderhoud* van het gemeentefonds: de vastlegging van de huidige praktijk in de verdeling van het gemeentefonds.

In de uitwerking van het groot onderhoud zijn niet alle clusters meegenomen. Het cluster Werk & inkomen en de clusteronderdelen VHROSV (onderdeel van Infrastructuur & Gebiedsontwikkeling) en Brandweer en rampen (onderdeel van openbare orde & veiligheid) worden per 2016 aangepast.

In de uitwerking van het groot onderhoud is ook gekeken naar het rapport «Verdelen, vertrouwen en verantwoorden»⁸ van de Raad voor financiële verhoudingen (Rfv). Het rapport bevat een weergave van de recente

⁴ Staat van het Bestuur, 2012.

⁵ Rapport brede heroverwegingen 18. Openbaar bestuur, april 2010.

⁶ Advies herijking gemeentefonds, eerste fase, 15 november 2011.

⁷ Kamerstuk 33 000 B, nr. 8.

⁸ «Verdelen, vertrouwen en verantwoorden» via http://www.rob-rfv.nl/rfv/publicaties_rfv/publicatie_rfv/231/Verdelen%2C+vertrouwen+en+verantwoorden, november 2011.

ontwikkeling van de financiële verhoudingen, en een overzicht van de actuele discussie. De Raad constateert dat er geen aanleiding is voor een ingrijpende herinrichting van het stelsel van financiële verhoudingen. De fondsbeheerders delen de constatering van de Raad. De trend om steeds meer via de (vrij besteedbare) uitkering uit het Gemeentefonds te laten lopen (en minder via specifieke uitkeringen) heeft daar aan bijgedragen.

Met ingang van 2015 wordt een sociaal deelfonds⁹ gevormd binnen het gemeentefonds waarin middelen voor Jeugd, Wmo 2015 en Participatie integraal aan gemeenten worden verstrekt. De middelen in dit deelfonds mogen alleen worden besteed aan deze beleidsterreinen, zoals vastgelegd in de bijbehorende wetten.

Met ingang van 2018 zal dit sociaal deelfonds zonder interne schotten en zonder beperkingen opgaan in het gemeentefonds. Het sociaal deelfonds gaat meelopen in de reguliere periodieke onderhoudssystematiek van het gemeentefonds waarvan de uitkomst jaarlijks bestuurlijk wordt besproken, zodat eventuele problemen tijdig kunnen worden geadresseerd. Voor het gemeentefonds als geheel geldt de reguliere periodieke onderhoudssystematiek van het gemeentefonds en zullen de onderliggende aannames aan de praktijk worden getoetst en zo nodig worden bijgesteld.

3. Hoofdpunten en reikwijdte groot onderhoud

Het doel van het groot onderhoud is een toekomstbestendige basis voor het gemeentefonds. Dit betekent dat de gemeenten de uitkering krijgen die bij hun taken past volgens de systematiek van de Financiële-verhoudingswet. Ook bestaat het groot onderhoud uit het doorvoeren van enkele technische aanpassingen.

Het resultaat van het groot onderhoud leidt tot een andere verdeling tussen en binnen clusters en tot herverdeeffecten tussen gemeenten.

Het groot onderhoud heeft zich geconcentreerd op vier punten.

Ten eerste wordt de clusterindeling vereenvoudigd en globaler: de huidige vijftien uitgavenclusters worden teruggebracht naar negen. Hierdoor worden inhoudelijk samenhangende taken zoveel mogelijk in één cluster gebracht en wordt het aantal verdeelformules binnen het gemeentefonds kleiner. In bijlage 1¹⁰ is de nieuwe clusterstructuur weergegeven.

Ten tweede wordt het vaste bedrag specifiek voor de G4 daar waar mogelijk teruggebracht. De Rfv concludeerde al in 2009 dat de argumentatie voor de vaste bedragen door de tijd is achterhaald omdat het takenpakket en de omstandigheden sindsdien zijn veranderd. De fondsbeheerders konden zich vinden in deze aanbevelingen.¹¹

Op dit moment ontvangen de G4 een deel van de algemene uitkering uit het gemeentefonds in de vorm van vaste bedragen, bovenop het vaste bedrag dat elke gemeente ontvangt. Het is de bedoeling de vaste bedragen van de G4 per cluster onder maatstaven te brengen en mee te nemen in de systematiek die voor alle andere gemeenten geldt.¹² Per 2015 start deze objectivering, die verder wordt gebracht in 2016. Het is nu nog

⁹ Vormgeving deelfonds sociaal domein, brief Minister BZK, 9 oktober 2013, Kamerstuk 33 750 VII, nr. 9.

¹⁰ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

¹¹ Kabinetsstandpunt Rfv-onderzoek naar de positie van de G4 in het Gemeentefonds, 9 september 2010, Kamerstuk 32 123 B.

¹² De effecten van de objectivering van de vaste bedragen G4 worden verwerkt in de clusters Maatschappelijke Opvang, Cultuur & Ontspanning, Infrastructuur & Gebiedsontwikkeling, Educatie en Openbare Orde en Veiligheid.

niet mogelijk om de vaste bedragen volledig af te schaffen omdat voor drie onderdelen van het gemeentefonds het groot onderhoud per 2016 wordt uitgevoerd. Bovendien kunnen niet voor alle onderdelen passende maatstaven worden gevonden, zoals de cultuurconvenanten.

Ten derde worden verschillende administratieve wijzigingen verwerkt, die onder andere worden veroorzaakt door veranderde registraties bij een aantal maatstaven. Een voorbeeld is de nieuwe Basisregistratie adressen en gebouwen (BAG). Het groot onderhoud biedt de mogelijkheid om de clusters integraal en systematisch aan dergelijke wijzigingen aan te passen.

Ten vierde is besloten over compensatie van kosten voor Almere, die zijn gerelateerd aan de groeiafspraken in 2010 die met deze gemeente zijn gemaakt in het kader van het programma Rijk- en regioprogramma Amsterdam Almere Markermeer (RRAAM). Deze afspraken zijn herbevestigd in het recent afgesloten RRAAM en uitvoeringsovereenkomst Almere 2.0. Omdat de uitzonderlijke groeikosten van Almere niet via de reguliere systematiek van het gemeentefonds kunnen worden bekostigd, wordt een decentralisatie-uitkering ingevoerd voor de groeiopgave van Almere vanaf 2015, ter grootte van € 7 miljoen per jaar en voor maximaal 22 jaar, onder voorbehoud van dit groot onderhoud per 2015. Deze uitkering wordt om de vijf jaar geëvalueerd.¹³

In de uitwerking van het groot onderhoud is niet mogelijk gebleken om de gehele basis per 2015 mee te nemen; voor drie (sub)clusters zal het onderhoud per 2016 worden uitgevoerd (zie vervolgproces). De clusters waarvoor de voorstellen voor groot onderhoud al zijn afgerond, worden in de algemene uitkering van 2015 verwerkt. De reden hiervoor is dat de periode tussen de gebruikte onderzoeksgegevens en het jaar van de aanpassing van de verdeling niet onnodig langer wordt en de actualisatie van deze gegevens zeer bewerkelijk is. Het onderhoud dat in 2016 wordt uitgevoerd heeft geen invloed op individuele (sub)clusters die in 2015 al zijn aangepast. Mogelijk heeft het groot onderhoud 2016 tot gevolg dat het volume moet worden aangepast van alle clusters die in het groot onderhoud 2015 zaten. Dit zal naar rato van de omvang van de clusters gebeuren.

Het bestaande cluster Maatschappelijke zorg wordt gesplitst in Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd, beide gekoppeld aan de decentralisaties Wmo en Jeugd met ingang van 2015. Hier is dus alleen sprake van een herindeling.

4. Het onderzoek

Het onderzoek voor het groot onderhoud heeft in twee delen plaatsgevonden. In het eerste deel, afgerond in 2011, is onderzocht wat de omvang van de onevenwichtigheid is en wat de oorzaken hiervan zijn. Deze oorzaken verschillen per cluster.¹⁴ De voornaamste oorzaak van de onevenwichtigheid is dat de verdeling van het fonds sinds 1997 niet integraal heeft meebewogen met de veranderende taken en bijbehorende kosten van gemeenten. Eén van de conclusies van het onderzoek is dat er minder clusters nodig zijn zodat het verdeelstelsel overzichtelijker en transparanter is in de methodiek van de verdeling.

¹³ Zie ook de Brief Minister Infrastructuur en Milieu, 20 november 2013.

¹⁴ De overkoepelende notitie en de achterliggende onderzoeken kunnen worden gedownload via <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/circulaires/2013/05/30/herijking-gemeentefonds.html>.

Het tweede deel is begin 2014 afgerond. In dit deel is nader uitgewerkt welke kostenniveaus bij de (nieuwe) clusters passen en zijn nieuwe ijkpunten vormgegeven om de verdeling van de middelen beter aan te laten aansluiten bij de kosten van gemeenten.

5. De uitgangspunten van de verdeling

De uitgangspunten van de verdeling van het gemeentefonds blijven gelijk aan de bestaande die expliciet gebaseerd zijn op het derde aspiratieniveau van Goedhart (art. 7 Financiële-verhoudingswet).¹⁵ Dit houdt in dat iedere gemeente de mogelijkheid heeft bij gelijke belastingtarieven gelijke voorzieningenniveaus te realiseren.¹⁶ Door deze uitgangspunten te handhaven wordt continuïteit en stabiliteit van de methodiek gewaarborgd en blijft het groot onderhoud overzichtelijk. De invulling die hier in de praktijk aan is gegeven sinds 1997 wordt met onderstaande uitgangspunten gecodificeerd.

De verdeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds houdt geen oordeel in over de wijze waarop gemeenten hun taken uitvoeren. De verdeling volgt de kosten van de gemeenten en de patronen die zichtbaar zijn in de gemeentelijke kosten en inkomsten.

De drie gehanteerde uitgangspunten worden hieronder nader beschreven:

1. De verdeling van het gemeentefonds blijft kostengeörienteerd en globaal

Kostenoriëntatie betekent dat de verdeling van het fonds rekening houdt met de objectieve kenmerken van gemeenten (zoals het aantal inwoners, de oppervlakte en de bodemgesteldheid) die een indicatie vormen voor verschillen in de taakopgave tussen gemeenten.¹⁷ De verdeling is gebaseerd op gemiddelde kostenniveaus van groepen van gelijksoortige gemeenten, niet van elke individuele gemeente afzonderlijk. Globaliteit betekent dat er voor de verdeling gebruik wordt gemaakt van algemene maatstaven. Hierdoor is er geen directe koppeling tussen de middelen uit het gemeentefonds en specifieke taken. De algemene uitkering is geen «verzameling van budgetten» en is vrij besteedbaar. De

¹⁵ Financiële verhoudingswet, artikel 7:

De verdeling over de provincies en gemeenten van het voor de algemene uitkeringen beschikbare bedrag houdt rekening met de verschillen tussen de provincies onderling en de gemeenten onderling in het vermogen tot het voorzien in eigen inkomsten en met de verschillen in noodzakelijke uitgaven.

¹⁶ Zie ook het rapport van de Rfv «Verdelen, vertrouwen en verantwoorden», blz. 34:

Bij de verdeling van middelen over de decentrale overheden wordt rekening gehouden met de belastingcapaciteit in die zin dat bij gelijke belastingtarieven gelijke voorzieningenniveaus kunnen worden gerealiseerd. Tevens wordt dan rekening gehouden met kostenverschillen. Indien een decentrale overheid een hoger (respectievelijk lager) dan gemiddeld voorzieningenniveau aan haar burgers wil bieden betekent dat een hoger (resp. lager) dan gemiddeld belastingtarief. Iedere gemeente/provincie moet zo in staat zijn haar burgers bij een gelijke belastingdruk een gelijkwaardig pakket van lokale of regionale voorzieningen aan te kunnen bieden. Het gaat dan om een gelijke voorzieningencapaciteit.

Zie http://www.rob-rfv.nl/rfv/publicaties_rfv/publicatie_rfv/231/

Verdelen%2C+vertrouwen+en+verantwoorden.

¹⁷ Zie ook het rapport van de Rfv «Verdelen, vertrouwen en verantwoorden», blz. 35:

Bij de uitwerking [] van [kostenoriëntatie] in een verdeelstelsel dient rekening gehouden te worden met:

- structuurkenmerken die de vraag naar voorzieningen beïnvloeden;
- structuurkenmerken die de kostprijs van een voorziening beïnvloeden;
- zowel positieve als negatieve externe effecten;
- verschillen in opgelegde taken;
- verschillen in mogelijkheden van bestuurslagen om inkomsten te genereren.

(beleids)clusters in het gemeentefonds zijn bedoeld om de verdeelsystematiek te ondersteunen en niet om de budgetten te oormerken.

2. Bij de verdeling van het gemeentefonds blijft een deel van de ontvangsten van de gemeenten buiten beschouwing zodat gemeenten mogelijkheden hebben hun eigen keuzes te bekostigen

Het tweede uitgangspunt betreft de vastlegging van de praktijk van verdelen die sinds 1997 is gegroeid.

Bij de verdeling van het gemeentefonds wordt rekening gehouden met de inkomstencapaciteit van gemeenten. Hiermee wordt invulling gegeven aan de doelstelling van de Financiële-verhoudingswet om een voor alle gemeenten gelijk voorzieningenniveau mogelijk te maken bij een gelijke belastingdruk.

Werking gemeentefonds en ontvangsten van gemeenten

Bij de verdeling van het gemeentefonds wordt rekening gehouden met de objectieve structuurkenmerken van een gemeente die de kosten bepalen van het gemeentelijk takenpakket. De verdeling is opgebouwd per beleidscluster en sluit aan bij de kosten van gemeenten. Hiernaast wordt er ook rekening mee gehouden dat een deel van de kosten kan worden gedekt uit de eigen inkomsten die tot de algemene middelen van gemeenten behoren. Het gaat dan om de OZB (Onroerende Zaak Belasting) en de OEM (Overige Eigen Middelen). Bij de OZB wordt er rekening gehouden met verschillen in belastingcapaciteit (WOZ-waarde) tussen gemeenten. Voor de OEM geldt dat er niet wordt gekeken naar verschillen tussen gemeenten. In het verdeelstelsel geldt dat een vast percentage (ca 4%) van de uitgaven kan worden gedekt uit de OEM.

Het gemeentefonds kent de zogenaamde uitgavenclusters waarin het gemeentelijke takenpakket is opgedeeld en twee inkomstenclusters waarin de inkomsten zijn opgenomen. De uitgavenclusters verdelen gezamenlijk meer dan de omvang van het gemeentefonds. Het verschil wordt gedekt uit de veronderstelde inkomsten uit de OEM en OZM. In formule:

Gemeentefonds = uitgavenclusters - inkomstenclusters

Sinds 1997 is de praktijk gegroeid waarbij *in de verdeling* de inkomstencapaciteit constant wordt gehouden op het niveau van 1997. In 1997 was sprake van een gesloten systeem waarin alle inkomsten en uitgaven werden meegenomen. Dit is na 1997 geleidelijk veranderd. De feitelijke inkomsten (opbrengsten OZB en Overige eigen middelen¹⁸) van gemeenten lagen in 2010 ca. € 1,5 miljard hoger dan waarmee in de verdeling rekening wordt gehouden.

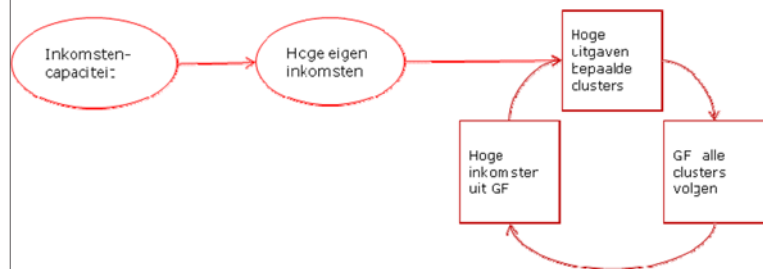
Nu deze extra inkomsten buiten de verdeling blijven, hebben gemeenten de financiële mogelijkheden om eigen keuzes te volgen in de uitvoering van hun taken. De keuzevrijheid van gemeenten neemt hierdoor toe. Uit de jaarlijkse analyses in de periodieke onderhoudsrapporten (POR) blijkt dat gemeenten die ruimte ook gebruiken. Deze toegenomen keuzevrijheid is waardevol.

De extra eigen inkomsten blijken per cluster in verschillende mate te correleren met extra uitgaven. Er zijn terreinen waar gemeenten die veel inkomsten hebben uit OZB en OEM aanzienlijk meer uitgeven dan gemeenten die dergelijke inkomsten niet hebben. De uitgaven op deze clusters worden niet volledig gevolgd. Op basis van deze verschillen is de omvang van de nieuwe clusters bepaald (zie bijlage 3¹⁹).

¹⁸ Overige eigen middelen (OEM): verschillende kleine belastingen, opbrengsten uit deelnames en beleggingen, precario etc.

¹⁹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Als wordt afgezien van dit uitgangspunt en alle feitelijke uitgaven worden gevolgd, zijn er twee nadelen. Het kan gemeenten belemmeren om eigen inkomsten te optimaliseren. Als alle uitgaven worden gevolgd, moet ook alle inkomstencapaciteit van gemeenten via de verdeling van het gemeentefonds worden verevend, omdat de verdeling anders niet sluitend kan worden gemaakt. Daarvoor moet een gedifferentieerde OEM-capaciteit in de verdeling worden opgenomen omdat er tussen gemeenten grote verschillen bestaan in de OEM. Een dergelijke differentiatie is ingewikkeld en arbitrair. Een tweede nadeel van het volgen van alle feitelijke uitgaven en inkomsten is dat gemeenten met veel eigen inkomsten er in de herverdeling op vooruitgaan. Als de extra eigen inkomsten worden benut voor eigen keuzes is hier geen aanleiding voor; bovendien gaat dit ten koste van de groep zonder extra eigen inkomsten. Vervolgens leidt een hogere algemene uitkering weer tot meer ruimte voor uitgavenverhogingen op bepaalde clusters, wat op termijn weer zou kunnen leiden tot nieuwe aanpassingen in de verdeling van het gemeentefonds. In de figuur wordt deze cirkel schematisch weergegeven.

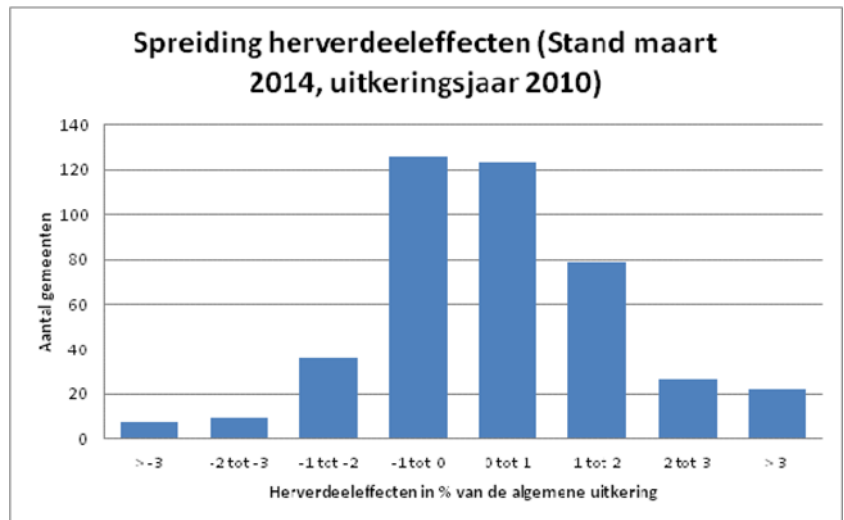


3. Het onderhoudssysteem van het gemeentefonds is gericht op het tijdig signaleren en corrigeren van verdeelstoornissen

Ondanks het periodiek onderhoud vanaf 1997 is het aantal bijstellingen van de verdeling van het gemeentefonds beperkt geweest. De huidige operatie is de eerste integrale herziening. Dit soort grote aanpassingen in de verdeling van het gemeentefonds is onwenselijk voor gemeenten, omdat deze kunnen leiden tot grote herverdeeleffecten. Om taken goed uit te kunnen voeren is het belangrijk dat gemeenten beschikken over stabiele inkomsten waarop zij hun meerjarig beleid kunnen baseren. Toekomstbestendigheid betekent daarom tevens dat het gemeentefonds vanuit de basis sneller wordt aangepast aan de actuele situatie van gemeenten en daardoor met beperktere herverdeeleffecten kent. Het onderhoudsstelsel wordt daarom vernieuwd.

Naast de al gebruikelijke analyses van het onderhoudsstelsel (onderzoek naar afwijkingen) op het niveau van alle gemeenten samen, zullen meer analyses worden gemaakt op basis van groepen gemeenten met bepaalde kenmerken (mesoanalyses). Dit kan op basis van inwonertal maar ook op basis van andere kostenfactoren die in het verdeelmodel zijn meegenomen. Relevante verschillen worden zo eerder ontdekt. Ook zal worden gekeken naar de verschillen tussen de gemeentebegrotingen en hun verantwoordingen en de relevantie daarvan voor de verdeling. Het is de bedoeling om gemeenten meer duidelijkheid en stabiliteit te bieden over de ontwikkelingen in het gemeentefonds; gedacht wordt aan onderhoud één maal in de vier jaar, aan te kondigen in de meicirculaire in het jaar voorafgaand aan de gemeenteraadsverkiezingen.

6. Effecten groot onderhoud van het gemeentefonds



Er is geen duidelijke herverdeling tussen groottegroepen van gemeenten. Uitzondering hierop zijn de G4 die als gevolg van het zoveel mogelijk afbouwen van de vaste bedragen voor de G4 enige negatieve herverdeeleffecten hebben.

Voor de meerderheid van de gemeenten blijkt er een positief effect op te treden.

De drie belangrijkste effecten van het groot onderhoud treden op bij de volgende onderdelen:

- De invoering van de Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG): deze is vooral van invloed op de tot nu toe in het gemeentefonds gehanteerde maatstaf woonruimten en op maatstaven waarbij adresligging een rol speelt. De BAG is een verantwoordelijkheid van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en heeft tot doel de gemeentelijke basisgegevens over alle gebouwen en adressen in Nederland bij elkaar te brengen. Verwacht werd dat de overgang naar het gebruik van BAG-gegevens vooral negatieve financiële gevolgen zou hebben voor gemeenten met veel recreatiewoningen. In het groot onderhoud zijn de onbedoelde herverdeeleffecten zo klein mogelijk gehouden en is zo goed mogelijk aangesloten bij de kosten van gemeenten. In de eerste plaats door binnen de BAG zoveel mogelijk aan te sluiten op de tot nu toe gehanteerde definitie van het aantal woonruimten. In de tweede plaats door voor enkele clusters de BAG-gerelateerde maatstaven te vervangen door andere maatstaven. Zo is er bij het subclusters Groen en het cluster Maatschappelijk ondersteuning voor gekozen om de huidige maatstaf woonruimten te vervangen door huishoudens omdat deze beter aansluit bij de kosten van gemeenten. De grootste effecten doen zich voor in gemeenten met kazernes, omdat deze «woonruimten» (capaciteit bijzondere woongebouwen) niet meer worden meegeteld. In gemeenten met studentenhuisvesting zijn zowel positieve als negatieve uitschieters. De gevolgen van recente definitieaanscherping rondom de studentenflats konden nu nog niet worden verwerkt, maar deze worden de komende jaren duidelijk. Deze groep zal in het periodieke onderhoud specifiek worden gemonitord. Waar nodig zal dit ook gebeuren voor andere specifieke groepen, zoals gemeenten met veel zorginstellingen;
- Onderwijshuisvesting: uit het onderzoek is gebleken dat de uitgaven van gemeenten voor onderwijshuisvesting achterblijven bij de groei

van het cluster. Dit betreft vooral de gemeenten met veel leerlingen in het Voortgezet onderwijs (en in mindere mate het Speciaal onderwijs). Het gewicht van de bijbehorende maatstaven is verlaagd, waardoor de betreffende gemeenten voor dit onderdeel een lagere algemene uitkering ontvangen;

- Wegen & Water: uit het onderzoek is gebleken dat de kosten van verstedelijkte gemeenten boven het ijkpunt liggen, terwijl bij platte-landsgemeenten de kosten eronder liggen. Door het groot onderhoud vindt dan ook een verschuiving plaats van weinig verstedelijkte gemeenten naar sterk verstedelijkte gemeenten.

Zoals hiervoor beschreven wordt in dit groot onderhoud de uitzonderingspositie van de G4 zoveel mogelijk teruggebracht. Op dit moment ontvangen de G4 immers een deel van de algemene uitkering uit het gemeentefonds in de vorm van vaste bedragen. In deze eerste fase van het groot onderhoud zijn de vaste bedragen volgens het onderzoek uit 2011 toegerekend aan de betreffende clusters; er is zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de bestaande maatstaven. Ook is de onderbouwing van de bijzondere positie van de G4 in het gemeentefonds is met dit onderzoek geactualiseerd.

Een deel van de kosten van de G4 blijkt echter niet te kunnen worden verklaard met bestaande maatstaven. Daarom zijn in deze fase drie nieuwe maatstaven gevonden om recht te doen aan deze kosten. Deze hebben betrekking op de nieuwe clusters Bestuur en Algemene ondersteuning, Educatie, Openbare Orde en Veiligheid en Infrastructuur & Gebiedsontwikkeling. In de tweede fase van het groot onderhoud per 2016 (zie ook p.3) zal het restant van de vaste bedragen zoveel mogelijk worden geobjectiveerd.

Vervolgens blijkt de algemene uitkering voor de G4 in 2015 iets lager uit te vallen dan onder de vaste bedragen, variërend van -0,2% tot -0,3% van de respectievelijke gemeentebegrotingen.

Ook blijkt een enkele andere gemeente te profiteren van deze nieuwe maatstaven.

Overgangsregeling of suppletie-uitkering

Het is gebruikelijk dat er een overgangsregeling of suppletie-uitkering wordt getroffen bij onderhoud en herijking van het fonds en voor de overgang van historische naar objectieve verdelingen. In het Bestuursakkoord 2011–2015 is de afspraak gemaakt van een maximaal effect van € 15 per inwoner per jaar. In verband met de overige ontwikkelingen in de financiële verhouding wordt het maximale negatieve effect bepaald op € 15 per inwoner per jaar en wordt de duur van de regeling vooralsnog vastgesteld op 3 jaar. Op basis van de tweede fase van het groot onderhoud in 2016 zal de overgangsregeling binnen de kaders worden aangepast. Voor een beperkt aantal gemeenten is de overgangsregeling te kort om het gehele herverdeeffect van de beide fasen van het groot onderhoud in 3 jaar af te bouwen binnen de gestelde grens van € 15 euro per inwoner per jaar. Voor deze gemeenten zal een aanvullende afkoopsom, gedekt binnen het Gemeentefonds, worden toegevoegd aan de suppletie-uitkering.

7. Samenwerkingspartners en adviezen

Om het groot onderhoud zo goed mogelijk vorm te geven en draagvlak te creëren is er periodiek overleg met onze samenwerkingspartners gevoerd: de betrokken ministeries, gemeenten (via de VNG) en de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv). Zij adviseren de fondsbeheerders over zowel de aanpak als de inhoud van het onderhoud.

Daarnaast zijn diverse platforms van gemeenten door het projectteam bezocht om de achtergrond en de beoogde doelen van het onderhoud te schetsen.

Advies VNG

De VNG ziet het belang van de uitvoeren van het groot onderhoud van het gemeentefonds in 2015 en stemt in met het voorstel. De VNG vraagt daarbij om een nieuwe actualisatie van de cijfers voor onderwijshuisvesting en uit zorgen over de effecten van de invoering van de BAG zowel voor gemeenten met zorginstellingen met een woonfunctie en als voor gemeenten met studentenhuisvesting; zie ook paragraaf 6 en 8 van deze brief.

De fondsbeheerders zien het advies van de VNG als ondersteuning voor de voornemens voor het groot onderhoud. De VNG dringt ten slotte aan op een meer fundamentele discussie over de financiële verhouding met haar leden op een aantal onderwerpen. De toekomstige invulling van het begrip kostenoriëntatie zoals nu in deze brief vormgegeven vormt een van deze onderwerpen. De fondsbeheerders herkennen de hier door de VNG genoemde onderwerpen en staan hier voor open als vervolgstap op het groot onderhoud.

Advies Rfv

De Raad constateert dat het voorstel een oplossing biedt voor de belangrijkste scheefheden op de uitgavenclusters, vooral onderwijshuisvesting en wegen & water, en een acceptabele oplossing biedt voor de BAG-problematiek. Ook acht de Raad het van belang dat gemeenten na een lange periode van onzekerheid aan het begin van een nieuwe collegeperiode enig zicht hebben op de ontwikkelingen van de belangrijkste inkomstenbron van gemeenten, de algemene uitkering.

De Raad is echter ook kritisch over groot onderhoud omdat de Raad verschillende keuzes van de fondsbeheerders niet steunt en graag meer herijking van het fonds (dus een meer fundamentele aanpak) en minder groot onderhoud had gezien.

De fondsbeheerders zien het advies van de Rfv als een steun voor de snelle uitvoering van het groot onderhoud en erkennen dat de ambities voor het groot onderhoud beperkter zijn dan de aanvankelijke uit 2010. De fondsbeheerders herkennen de onderwerpen die de Rfv noemt en staan open voor een nadere discussie als vervolgstap op het groot onderhoud.

De aandachtspunten van deze adviezen zijn opgenomen in deze brief en in bijlage 4 met daarbij per punt een reactie.

8. Vervolgproces groot onderhoud

In de meicirculaire 2014 worden de resultaten van het groot onderhoud gepubliceerd (de algemene uitkering per gemeente in 2015). De maatstaven worden vervolgens vastgelegd in het Besluit financiële verhoudingen 2001.²⁰ De details worden vastgelegd in de Regeling meet- en rekenregels verdeelmaatstaven. De wijziging van de bedragen per eenheid wordt vastgelegd in het Besluit vaststelling bedragen per eenheid gemeentefonds.

²⁰ Ingevolge artikel 8, vierde lid, van de Financiële-verhoudingswet treedt een wijziging van het Besluit niet eerder in werking dan acht weken na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het is geplaatst en wordt van de plaatsing onverwijld mededeling gedaan aan de beide kamers der Staten-Generaal.

Tweede fase groot onderhoud

De drie clusters die om verschillende redenen nog niet per uitkeringsjaar 2015 worden herijkt maar per 2016 zijn:

1. Werk en inkomen – In de decentralisatiebrief van het kabinet (19 februari 2013) is opgenomen dat «*onder andere het verlies aan prikkelwerking door het opnemen van het participatiebudget in een deelfonds gecompenseerd moet worden, bijvoorbeeld door versterking van de financiële prikkels in (onderdelen van) het gemeentefonds*». Ook kan dan meer rekening worden gehouden met beleidswijzigingen, zoals het invoeren van een loonkostensubsidie.
2. Infrastructuur en gebiedsontwikkeling/ Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Stedelijke vernieuwing (VHROSV) – het onderzoeksjaar (2010) bleek niet representatief door incidentele uitgaven en geldstromen.
3. Openbare orde en veiligheid/ Brandweer en rampen – uitgesteld in verband met koppeling aan de evaluatie van de veiligheidsregio's die in het najaar van 2013 is afgerond.

Daarnaast wordt het advies van de VNG overgenomen om de aanpassingen van het cluster Educatie te toetsen op basis van de meest actuele kosten van gemeenten. Als dit aanleiding geeft tot bijstellingen, kunnen deze worden meegenomen in de tweede fase van het groot onderhoud in 2016.

Periodiek onderhoud

De huidige herverdeling is gebaseerd op gegevens uit 2010. Uit een verkenning op basis van de begroting 2011 tot en met 2013 blijkt dat de wijzigingen in de kostenpatronen sinds 2010 nog beperkt zijn en de gegevens uit 2010 nog bruikbaar. Met ingang van 2015 en volgende jaren vinden er door bezuinigingen en de drie decentralisaties grote veranderingen plaats in de begrotingen van gemeenten. Daarom is periodiek onderhoud zoals beschreven in deze brief, de komende jaren cruciaal.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk