

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.

Datum

20 maart 2014

Kenmerk

2014-0000159065

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.² 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, Raad voor financiële verhoudingen³ (Rfv) 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.⁴

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 *integraal 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. De cluster Werk & inkomen, VHROSV en openbare orde & veiligheid worden per 2016 aangepast.

In de uitwerking van het groot onderhoud is ook gekeken naar het rapport 'Verdelen, vertrouwen en verantwoorden'⁵ van de Raad voor financiële verhoudingen (Rfv). Het rapport bevat een weergave van de recente 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.

² Rapport brede heroverwegingen 18. Openbaar bestuur, april 2010.

³ Advies herijking gemeentefonds, eerste fase, 15 november 2011.

⁴ Tweede Kamer 2011-2012, 33000 B, nr 8.

⁵ 'Verdelen, vertrouwen en verantwoorden' via http://www.rob-rfv.nl/rfv/publicaties_rfv/publicatie_rfv/231/Verdelen%2C+vertrouwen+en+verantwoorden, november 2011.

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.

Datum
20 maart 2014
Kenmerk
2014-0000159065

Met ingang van 2018 zullen de middelen voor gemeenten ten behoeve van de taken in het sociale domein zonder interne schotten en zonder beperkingen binnen het gemeentefonds worden overgeheveld uit het sociaal deelfonds. 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.⁶ 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 herverdeeleffecten tussen gemeente.

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 1 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.⁷

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 in twee jaar geheel onder maatstaven te brengen en mee te nemen in de systematiek die voor alle andere gemeenten geldt.⁸

Door deze objectivering van de vaste bedragen kunnen de algemene uitkeringen aan de G4 worden meegenomen in het regulier onderhoud gemeentefonds. Per 2015 start deze objectivering, die verder wordt gebracht in 2016. Vervolgens zal worden gemonitord of de beoogde effecten ook worden bereikt.

⁶ Vormgeving deelfonds sociaal domein, brief minister BZK, 9 oktober 2013.

⁷ Kabinetsstandpunt Rfv-onderzoek naar de positie van de G4 in het Gemeentefonds, 9 september 2010, TK 32123-B.

⁸ 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.

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 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.⁹

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 vervolproces). 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 is opgedeeld in twee fasen. In de eerste fase, afgerond in 2011, is onderzocht wat de omvang van de onevenwichtigheid is en wat de oorzaken hiervan zijn. Deze oorzaken verschillen per cluster.¹⁰ De voornaamste oorzaak van de onevenwichtigheid is dat 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.

De tweede fase is begin 2014 afgerond. In deze fase 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).¹¹ Dit houdt in dat iedere gemeente de

⁹ Zie ook de Brief minister Infrastructuur en Milieu, 20 november 2013.

¹⁰ 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>.

¹¹ Financiële verhoudingswet, artikel 7:

mogelijkheid heeft bij gelijke belastingtarieven gelijke voorzieningenniveaus te realiseren.¹² 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.

Datum

20 maart 2014

Kenmerk

2014-0000159065

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 kostengeïntereerd 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.¹³ 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 (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

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.

¹² 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](http://www.rfv.nl/rfv/publicaties_rfv/publicatie_rfv/231/Verdelen%2C+vertrouwen+en+verantwoorden).

¹³ 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.*

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 een gelijk voorzieningenniveau mogelijk te maken bij een gelijke belastingdruk.

Datum

20 maart 2014

Kenmerk

2014-0000159065

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 middelen¹⁴) 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.

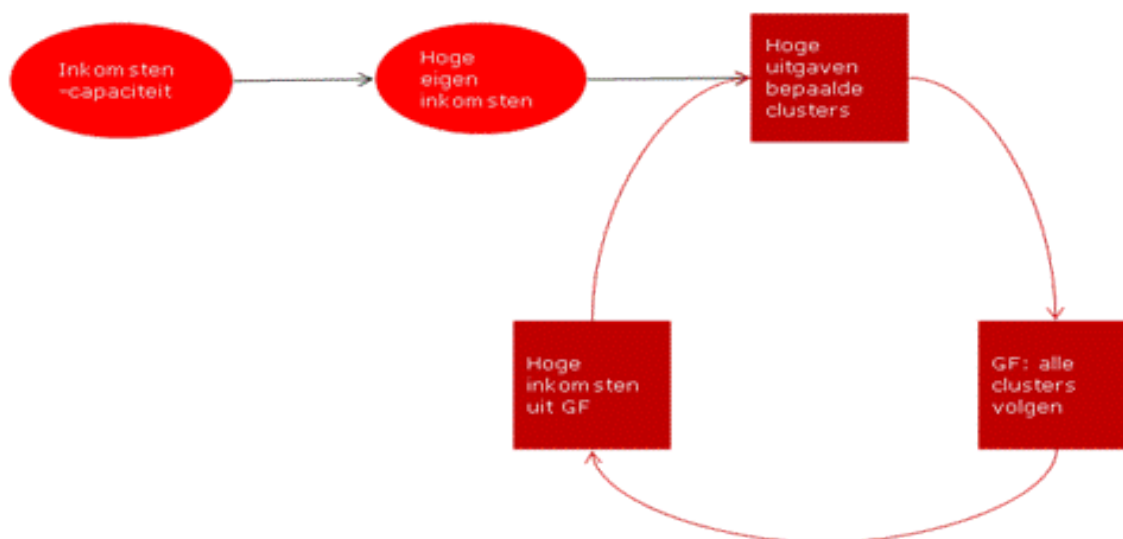
De extra eigen inkomsten blijken per cluster in verschillende mate te correleren met extra uitgaven. Op basis van deze verschillen is de omvang van de nieuwe clusters bepaald (zie bijlage 3).

¹⁴ Overige eigen middelen (OEM): verschillende kleine belastingen, opbrengsten uit deelname en beleggingen, precario etc.

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

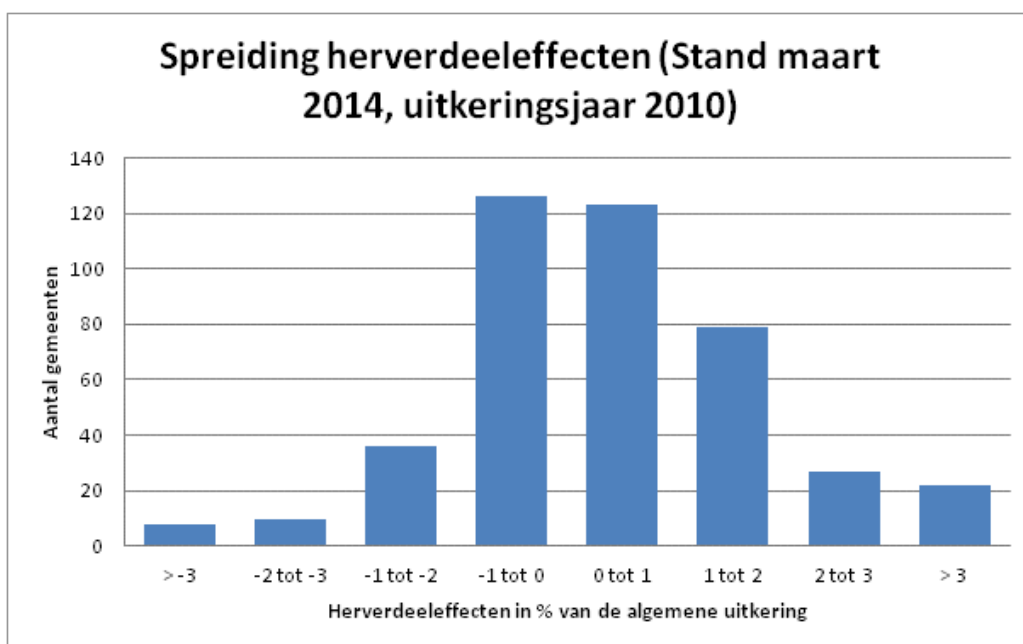
kostenfactoren die in het verdeelmodel zijn meegenomen. Relevante verschillen worden zo eerder ontdekt. Ook zal worden gekeken naar de verschillen tussen de gemeentebegrotingen en hun verantwoordingen en de relevantie daarvan voor de verdeling.

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.

Datum
20 maart 2014

Kenmerk
2014-0000159065

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 IenM 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. In gemeenten met studentenhuysvesting zijn zowel positieve als negatieve uitschieters. De gevolgen van recente definitieaanscherping konden nu nog niet worden verwerkt, maar deze worden de komende jaren duidelijk. De grootste effecten doen zich voor in gemeenten met kazernes, omdat deze 'woonruimten' (capaciteit bijzondere woongebouwen) niet meer worden meegeteld;

- Onderwijshuisvesting: uit het herijkingonderzoek 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 herijkingonderzoek is gebleken dat de kosten van verstedelijkte gemeenten boven het ijkpunt liggen, terwijl bij plattelandsgemeenten 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 positie van de G4 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.4) 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 € PM per inwoner per jaar en wordt de duur van de regeling vastgesteld op PM jaar. Gemeenten worden in 2015 ook geconfronteerd met decentralisaties en de bijbehorende herverdeeleffecten, en

Datum

20 maart 2014

Kenmerk

2014-0000159065

bezuinigingen uit het regeerakkoord op de omvang van het gemeentefonds. Voor een beperkt aantal gemeenten is de overgangsregeling te kort om het gehele herverdeeleffect van de beide fasen van het groot onderhoud in PM jaar af te bouwen binnen de gestelde grens van € PM euro per inwoner per jaar. Voor deze gemeenten zal een aanvullende afkoopsom, gedekt binnen het Gemeentefonds, worden toegevoegd aan de suppletie-uitkering.

Datum

20 maart 2014

Kenmerk

2014-0000159065

7. Samenwerkingspartners en vervolg groot onderhoud

Om het groot onderhoud zo goed mogelijk vorm te geven en draagvlak te creëren is er periodiek overleg met onze samenwerkingspartners: 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.

Planning van het vervolgproces van groot onderhoud

In de meicirculaire 2014 worden de resultaten van het groot onderhoud gepubliceerd (de algemene uitkering per gemeente in 2015). Daaraan voorafgaand zal de Tweede Kamer worden geïnformeerd. Uw advies zal hierin worden meegenomen.

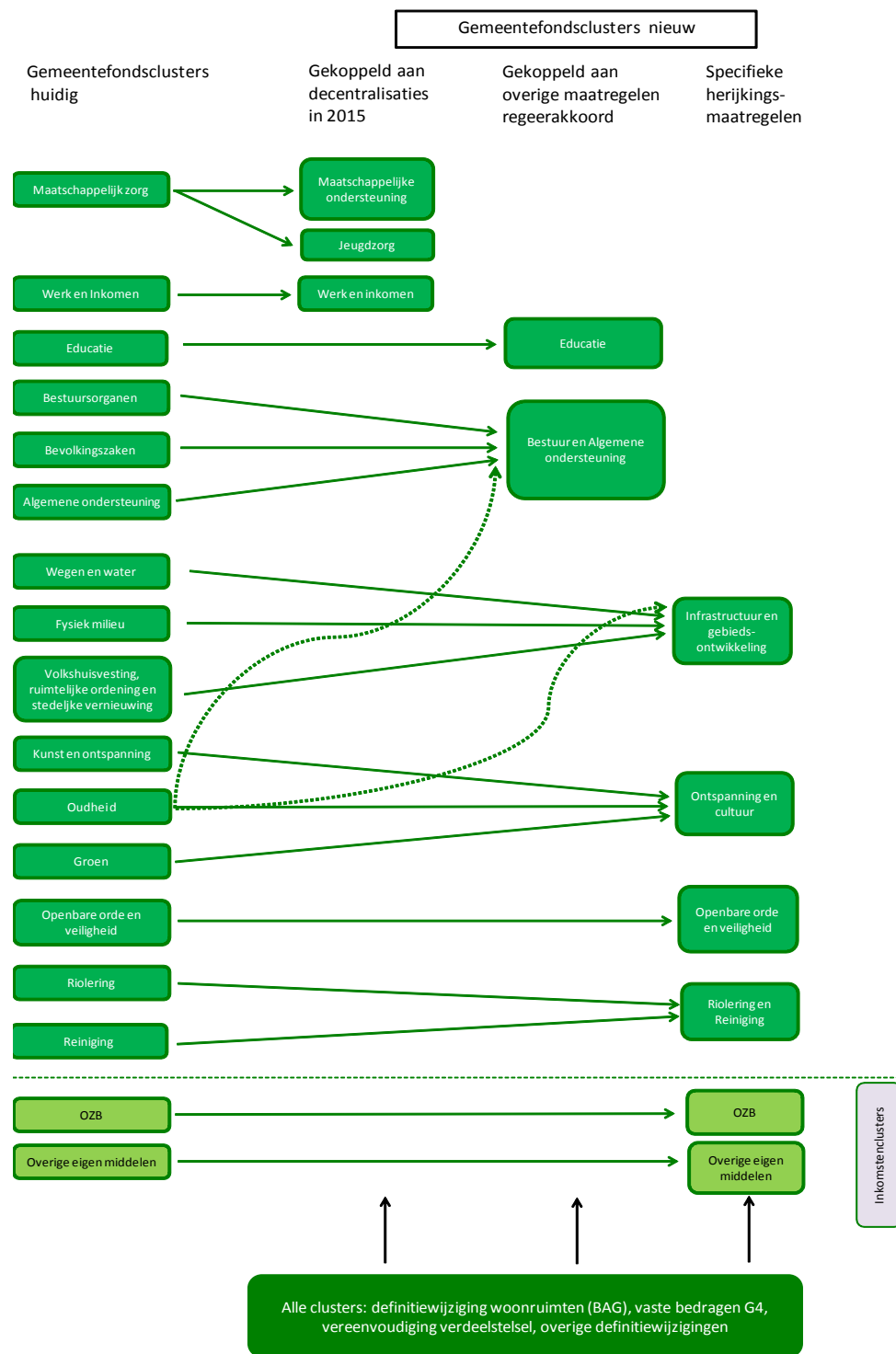
De drie clusters die om verschillende redenen nog niet per uitkeringsjaar 2015 worden herijkt maar per 2016 zijn:

1. Werk en inkomen - In de decentralisatiebrief van het kabinet (13 februari 2013) is opgenomen dat tegengestelde prikkels in het participatiebudget en (onderdelen van) het gemeentefonds zouden moeten worden weggenomen. 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.

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 de komende jaren cruciaal.

Bijlage 1: Van de huidige naar de nieuwe clusterindeling

Datum
20 maart 2014
Kenmerk
2014-0000159065



Bijlage 2: Begrippenlijst

Datum

20 maart 2014

Kenmerk

2014-0000159065

Gemeentefondscluster

Verzameling van taken en/of verantwoordelijkheden behorend tot een samenhangend beleidsterrein. De functie van een cluster is de verdeling van gemeentefondsmiddelen te ondersteunen.

Maatstaf

Indicator voor kosten die objectief en structureel beschikbaar is. Bijvoorbeeld het aantal inwoners van een gemeente of het aantal bijstandsontvangers

Kostenoriëntatie
Objectieve structuurkenmerken

de verdeling van het fonds houdt rekening met de relevante verschillen tussen gemeenten en de noodzakelijke uitgaven of kosten die daarbij horen. Deze relevante verschillen worden aangeduid met 'objectieve structuurkenmerken'.

Ijkpunt

Een verdeelformule die het veronderstelde kostenniveau per cluster weergeeft van gemeenten; $p * q$ voor alle maatstaven uit het ijkpunt.

POR, Periodiek Onderhoudsrapport

Hierin wordt bijgehouden in hoeverre de werkelijke uitgaven van gemeenten op begrotingsbasis afwijken van de gehanteerde ijkpunten. Het POR verschijnt jaarlijks, als bijlage bij de begroting van het gemeentefonds.

Scheve/ onevenwichtige verdeling

Wanneer de werkelijke gemiddelde uitgaven structureel afwijken van de gewenste ijkpunten in het gemeentefonds, spreken we van een scheve verdeling.

Normeringssystematiek

Systematiek om de omvang van het accres te bepalen.

Accres

Het accres geeft de algemene groei of krimp van de totale hoeveelheid geld in het gemeentefonds aan. De omvang van het gemeentefonds stijgt en daalt mee met de uitgaven (netto gecorrigeerde rijksuitgaven) van het Rijk volgens een bepaalde afgesproken koppeling, de normeringssystematiek.

Informatie voor Derden (Iv3)

Iv3 bestaat uit functies (taken en producten) en categorieën (kostensoorten). Gemeenten zetten hun begroting (baten en lasten) om naar deze indelingen zodat de baten en lasten van verschillende gemeenten vergeleken kunnen worden. De functionele indeling wordt gebruikt voor het bepalen van de baten en lasten van gemeenten voor de verschillende clusters

1. Infrastructuur en gebiedsontwikkeling

Fysiek milieu blijft de kosten van gemeenten volgen. Daarnaast verandert de verdeling door de overdracht van inrichtingen vanuit de provincies.

Op het subcluster Wegen & Water worden de kosten van gemeenten niet gevolgd sinds 2001 en is er een duidelijk verband met hoge eigen ontvangsten (OZB/OEM). Het ijkpunt wordt verhoogd door de toedeling van het betreffende deel van de vaste bedragen van de G4.

Binnen het subcluster Wegen en Water wordt de verdeling aangepast op de uitgavenpatronen van gemeenten. Verstedelijkte gemeenten geven meer uit dan niet verstedelijkte gemeenten ten opzichte van het huidige ijkpunt.

2. Cultuur en Ontspanning

De afgelopen jaren zijn de feitelijke uitgaven van de gemeenten niet gevolgd. Er blijkt een duidelijke relatie te zijn tussen de hoogte van de gemeentelijke uitgaven en de hoogte van de eigen inkomsten: bij hoge eigen inkomsten liggen de uitgaven voor kunst, oudheid en ontspanning duidelijk hoger dan bij andere gemeenten. Het gevolg is dat het ijkpunt op het oude niveau blijft; wijzigingen zijn het gevolg van de andere indeling van monumenten en een deel van de archieven, en het toedelen van het betreffende deel van het vaste bedrag G4.

Dit blijkt niet te gelden voor het subcluster Groen: de keuzevrijheid voor gemeenten blijkt beperkt te zijn. Daarom worden de kosten voor groen wel gevolgd. Het ijkpunt wordt daarom verhoogd.

Binnen het cluster Cultuur en Ontspanning wordt de verdeling van de subclusters Ontspanning en groen aangepast op de kostenpatronen van gemeenten. Op het subcluster Groen geven randgemeenten meer uit dan centrumgemeenten ten opzichte van het huidige ijkpunt en bij het subcluster Ontspanning is dit omgekeerd.

3. Educatie

Het cluster Educatie volgt de kosten van de gemeenten, zoals gebruikelijk. Dat betekent dat het ijkpunt voor Onderwijshuisvesting wordt verlaagd. Vooral bij gemeenten met veel leerlingen voortgezet onderwijs en speciaal onderwijs ligt het feitelijke uitgavenniveau lager dan het huidige subijkpunt voor

Onderwijshuisvesting. De verdeling zal hieraan worden aangepast.

Het subijkpunt van Overige educatie wordt verhoogd door de toedeling van het betreffende deel van de vaste bedragen van de G4, die hier een intensieve taak vervullen. Voor de overige gemeenten wordt het subijkpunt verlaagd in overeenstemming met het feitelijke uitgavenniveau.

4. Openbare Orde en Veiligheid/ Overige OOV

De kosten van overige OOV zijn de afgelopen jaren steeds gevolgd. De uitgaven aan bijvoorbeeld preventie zijn gestegen. Het ijkpunt wordt daarom verhoogd.

De verdeling van het subcluster Overige openbare orde en veiligheid wordt aangepast op basis van de feitelijke uitgavenpatronen van gemeenten. De sociale structuur (huishoudens met een laag inkomen en minderheden) gaat een groter rol spelen in het ijkpunt.

5. Bestuur en Algemene ondersteuning

De afgelopen jaren zijn de kosten steeds gevolgd. Het ijkpunt wordt verhoogd. Het effect van de afschaffing van stadsdelen en deelraden wordt meegenomen. De

verdeling van het subcluster Bestuursorganen wordt aangepast op basis van de feitelijke uitgavenpatronen. Van grootste gemeenten qua inwonertal stijgt het ijkpunt wat harder dan van de overige gemeenten.

De verdeling van de subijpunten Algemene ondersteuning en bevolkingszaken blijft ongewijzigd.

Datum
20 maart 2014

Kenmerk
2014-0000159065

6. Riolering en Reiniging

De veronderstelling bij deze clusters was en blijft dat deze taken kostendekkend worden uitgevoerd door gemeenten. De verdeling wordt op basis van de feitelijke uitgavenpatronen aangepast waardoor voor gemeenten met een slechte bodemgesteldheid (verzakkende bodem) een hoger ijkpunt wordt vastgesteld.

Dit leidt voor deze clusters tot het volgende beeld:

Volumes per cluster na groot onderhoud (x € mrd)

	Cluster	Volume 2010	Feitelijke uitgaven 2010	Voorstel volume 2010	Voorstel volume 2015/2016
1	Werk en Inkomen a. Minimabeleid b. Overig werk en inkomen	1,6	2,2	n.v.t.	n.t.b.
2	Maatschappelijke ondersteuning	3,7	3,8	3,8	
3	Jeugd ¹⁵				
4	Educatie a. Onderwijshuisvesting b. Overige educatie	2,6	2,2	2,2	
5	Cultuur en ontspanning a. Kunst en oudheid b. Groen c. Ontspanning	3,6	4,4	3,8	
6	Infrastructuur & gebiedsontwikkeling a. VHROSV b. Wegen en water c. Fysiek milieu	4,1	4,6	4,5 ¹⁶	VHROSV: n.t.b.
7	Openbare orde en veiligheid a. Brandweer en rampen b. Overige OOV	1,3	1,6	1,5 ¹⁷	Brandweer en rampen: n.t.b.
8	Bestuur en algemene ondersteuning a. Bevolkingszaken b. Bestuursorganen c. Algemene ondersteuning	1,9	2,1	2,2	
9	Riolering en reiniging a. Reiniging b. Riolering	-0,4	-0,2	-0,4	

Deze volumes worden eerst ingepast in het verdeelstelsel (budget gemeentefonds is een gegeven) en vervolgens verdeeld over alle gemeenten door de bekende maatstaven toe te passen.

¹⁵ Jeugd is in de bedragen nog deel van het cluster Maatschappelijke Ondersteuning.

¹⁶ Dit is incl. het oude bedrag voor het subcluster Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Stedelijke Vernieuwing (VHROSV), waar het groot onderhoud een jaar later wordt uitgevoerd.

¹⁷ Dit is incl. het oude bedrag voor Brandweer en rampen, waar het groot onderhoud een jaar later wordt uitgevoerd.

OZB en OEM

De afgelopen jaren zijn de feitelijke inkomsten van gemeenten niet gevolgd. Als gevolg van de keuze om de extra inkomsten buiten de verdeling te laten, hebben gemeenten dus mogelijkheden om eigen keuzes te maken in de uitvoering van hun taken en meer uitgaven te doen. De ijkpunten blijven op het huidige niveau gehandhaafd.

De verdeling van beide clusters blijft ongewijzigd. Voor de OZB is de verdeling naar rato van de belastingcapaciteit en voor de OEM naar rato van algemene uitkering. Uit het onderzoek is geen eenduidige relatie gevonden tussen de OEM van gemeenten en bepaalde structuurkenmerken zoals aantal inwoners. Voor alle groottegroepen van gemeenten geldt dat de feitelijke uitgaven ongeveer evenveel afwijken van het ijkpunt. Als er geen duidelijke patronen zijn op basis waarvan kan worden verdeeld, zijn er in het gemeentefonds twee methoden gebruikelijk om te verdelen. Er kan worden verdeeld via een bedrag per inwoner of naar rato van de omvang van de algemene uitkering. Omdat de OEM nu al wordt verdeeld naar rato van de omvang van de algemene uitkering en er onvoldoende aanleiding is dit aan te passen, wordt de bestaande keuze gecontinueerd. Er vinden dan geen herverdeeleffecten als gevolg van een aanpassing in de OEM plaats.

Datum

20 maart 2014

Kenmerk

2014-0000159065