

## Afschrift

de minister van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties  
en de staatssecretaris van Financiën

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
2	--	Rfv 14.40/006.002	16 februari 1999
Inlichtingen bij		Doorkiesnummer	
S. Vroonhof		(070)3027217	
Onderwerp			
Monitoring bij de algemene uitkering en afsplitsing onderwijshuisvesting			

Geachte heer Peper en heer Vermeend,

### 1. Inleiding

De Raad voor de financiële verhoudingen heeft u bij brief dd.14 januari 1999 bericht dat hij u een ongevraagd advies wil verstrekken over de wijze van monitoren van gemeentelijke uitgaven voor bepaalde voorzieningen, die geacht worden bekostigd te worden uit de algemene middelen. De Raad constateert dat het politiek/maatschappelijk gewenst is een bepaalde door de gemeente uit te oefenen taak, die bekostigd wordt uit de algemene uitkering, te monitoren. Op welke wijze de monitoring moet plaatsvinden en welk budget voor die taak geacht wordt in de algemene uitkering te zijn opgenomen, is minder eenduidig. De Raad doet in dit advies een voorstel voor het laatstgenoemde aspect in de verwachting een bijdrage te leveren aan de discussie over monitoring, die tussen het Rijk en de andere overheden steeds terugkeert.

Tevens wil de Raad nog terugkomen op uw besluit om onderwijshuisvesting af te splitsen van de cluster zorg. Ook dit heeft namelijk alles met monitoring te maken en de indeling in clusters. Hoofdstuk 2 bevat de samenvatting van dit advies. In hoofdstuk 3 wordt een beschrijving gegeven van de samenstelling van het gemeentefonds in clusters en worden de bijbehorende principes en analysemogelijkheden besproken. De mogelijkheden van het concreet monitoren van één voorziening binnen een cluster bespreekt de Raad in hoofdstuk 4. Tenslotte gaat de Raad in hoofdstuk 5 nader in op de afsplitsing van onderwijshuisvesting uit het cluster zorg.

### 2. Samenvatting

De Raad constateert dat het politiek/maatschappelijk gewenst is een bepaalde door de gemeente uit te oefenen taak, die bekostigd wordt uit de algemene uitkering, te monitoren. Op welke wijze de monitoring moet plaatsvinden en welk budget voor die taak geacht wordt in de algemene uitkering te zijn opgenomen, is minder eenduidig. De Raad doet in dit advies een voorstel voor het laatstgenoemde aspect. Daarbij is de opbouw en samenstelling van de algemene uitkering van belang.

Redenerend vanuit het algemene karakter van de algemene uitkering kan in zijn algemeenheid de vraag niet worden beantwoord, wat het aandeel van een bepaalde voorziening in de algemene uitkering is. De algemene uitkering wordt niet ontvangen ten behoeve van een specifiek doel, maar om de gemeenten, samen met de eigen inkomsten en specifieke uitkeringen, de mogelijkheden te bieden binnen de wettelijke kaders naar eigen inzichten een complex van doelstellingen en voorzieningen te realiseren.

Het gemeentefonds is opgebouwd uit een aantal clusters, die elk een samenhangend taakveld beslaan. De Raad bepleit in het algemeen monitoring op clusterniveau, zoals door de commissie Schouten is gedaan en ook bij de scan in het periodiek onderhoud wordt toegepast. Daarmee wordt aan de gemeentelijke autonomie recht gedaan. Op clusterniveau kan worden bezien of de gemeenten meer of minder voor een bepaald aandachtsveld hebben uitgegeven en daaraan kunnen dan vervolgens conclusies worden verbonden. Naar de mening van de Raad kan het Rijk drie mogelijke conclusies trekken.

- *Het Rijk is het eens met de prioriteitenstelling van de gezamenlijke gemeenten, maar acht de prestaties (uitgaven) in een bepaald cluster te laag. De uitgavenniveaus van de andere clusters worden redelijk geacht. De conclusie zou dan moeten zijn dat het geconstateerde lage niveau van het desbetreffende cluster te wijten moet zijn aan gebrek aan middelen. Daaruit zou de conclusie moetyen worden getrokken, dat er extra geld beschikbaar wordt gesteld. Dit geld moet vervolgens worden toegedeeld aan het cluster, waarin het tekort is geconstateerd.*
- *Het Rijk is het eens met de gemeentelijke prioriteitenstelling en acht de prestaties in alle clusters voldoende. Dat betekent eveneens dat het totaal van de algemene uitkering als toereikend wordt beschouwd. In dat geval moet de omvang van de clusters worden aangepast aan de eventueel gewijzigde verhoudingen tussen de clusters. Daarna worden de ijkpunten per cluster aangepast. De verdeling volgt dan de collectieve prioriteitenstelling van de gemeenten.*
- *Het Rijk vindt het totaal van de algemene uitkering voldoende en vindt geen aanleiding de eventueel gewijzigde verhoudingen tussen de clusters te bevestigen. Die situatie wijst dan op een verschil van inzicht tussen het Rijk en de decentrale overheden over maatschappelijke behoeften en over de wijze waarop de overheid daaraan kan voldoen.*

De Raad is van mening dat omwille van een goed functionerende financiële verhouding en de gemeentelijke autonomie het Rijk zeer terughoudend dient te zijn met het volgen van bepaalde gemeentelijke uitgaven cq. voorzieningen. Het zou beperkt moeten blijven tot situaties waarin:

- *in het verleden bij een toevoeging aan het fonds afgesproken is dat te zijner tijd bekeken zal worden of de toevoeging voldoende is geweest;*
- *op het moment van overheveling te veel onzekerheden bestaan over het bedrag dat nodig is om het, ook door het Rijk, gewenste niveau van uitvoering te realiseren;*
- *het om een dusdanig groot bedrag gaat dat een eventuele ramingsfout grote gevolgen heeft voor de financiële huishouding van de gemeenten;*

- *als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen de gemeentelijke uitgaven voor een bepaalde voorziening een zo sterke ontwikkeling doormaken dat zij niet eenzijdig op de gemeentelijke budgetten kunnen worden afgewenteld, maar moeten leiden tot een herverdeling tussen het Rijk en de gemeenten.*

Indien het echter zinvol wordt geacht toch een bepaalde voorziening als onderdeel van een cluster te monitoren, is de volgende vraag aan de orde:

Als in een jaar voor een concrete voorziening een bepaald bedrag aan het gemeentefonds is toegevoegd, welk deel van het fonds kan dan enkele jaren later worden aangemerkt als het bedrag dat gemeenten beschikbaar hebben voor die voorziening.

De Raad beantwoordt deze vraag door te wijzen op de gebruikelijke begrotingssystematiek binnen de overheid. Deze gaat uit van een volume- en een prijscomponent. Voor de volumecomponent kan de mutatie bij de zogenoemde kostendrijvers, normaal gesproken de bij de overheveling toegepaste verdeelmaatstaven, worden gebruikt. Voor de prijsmutatie dient te worden bepaald, welke algemene prijsindex het meest geschikt is.

De Raad wijst vervolgens op het risico dat een cluster uit slechts één taak bestaat. Het monitoren van dat cluster zal tot veel discussie kunnen leiden. Het ligt niet voor de hand dat de ontwikkeling van het gemeentefonds en daarbinnen een cluster gelijk op loopt met de feitelijke kostenontwikkeling voor één specifieke voorziening. De volume- en prijsmutaties bij het gemeentefonds en de gemeentelijke lasten zijn bijna per definitie niet aan elkaar gelijk. De monitoring zal dan zeer waarschijnlijk tot resultaten leiden, die door een ieder anders zullen worden geïnterpreteerd. Bovendien is het voor monitoring van een bepaalde voorziening ook niet nodig om een apart cluster te maken.

Aangezien ook de kostendrijvers voor onderwijs en zorg niet zodanig verschillen dat dat twee clusters rechtvaardigt, adviseert de Raad u de afsplitsing van onderwijshuisvesting van het cluster zorg te heroverwegen en terug te keren tot een cluster zorg, inclusief onderwijs.

### **3.**

#### **De algemene uitkering: omvang en indeling**

##### **3.1**

##### **Omvang van de algemene uitkering**

De omvang van het bedrag dat jaarlijks voor de algemene uitkering beschikbaar is, wordt door twee soorten mutaties bepaald, namelijk door algemene en bijzondere mutaties. De omvang van de algemene mutatie is een afgeleide van de mutaties in de rijksbegroting, ofschoon de berekeningsformule af en toe is aangepast. De mutaties hadden en hebben niets van doen met de ontwikkeling van de gemeentelijke behoeften of uitgaven.

De bijzondere mutaties hebben meestal betrekking op door het Rijk geïnitieerde taakveranderingen of door wijziging in de bekostiging van bestaande gemeentelijke taken (overheveling van specifieke uitkeringen naar de algemene uitkering).[\[1\]](#)

Zodra een bedrag aan de algemene uitkering is toegevoegd, wordt het beschouwd als een niet meer te onderscheiden onderdeel van de algemene uitkering. Principieel is er geen verschil meer tussen de behandeling van een bepaald bedrag binnen de algemene uitkering dat ten behoeve van een bepaalde taak is toegevoegd en het oorspronkelijke bedrag van de algemene

uitkering, waarmee van oudsher andere taken worden bekostigd. De algemene uitkering is in principe vrij door de gemeenten te besteden, zij het dat de gemeenten gehouden zijn de wet te eerbiedigen. De eventuele bestedingsdwang gaat niet uit van het ontvangen van de algemene uitkering, maar van rijksregelgeving. Die regelgeving is soms zeer stringent, waardoor de gemeenten geen enkele vrijheid hebben. Meestal hebben de gemeenten enige vrijheid, bijvoorbeeld in de wijze waarop de wet wordt nagekomen en in de mate, waarin de gemeenten de doelstellingen van de wet willen effectueren.

Zo zijn de gemeenten verplicht alle percelen via een openbare weg bereikbaar te laten zijn. De gemeenten moeten dus wegen aanleggen en openhouden. Nergens is echter voorgeschreven wat de kwaliteit van de weg moet zijn. Die ogenschijnlijke vrijheid wordt echter verder ingeperkt, bijvoorbeeld door algemeen aanvaarde maatschappelijke opvattingen. De gemeente hoeft deze niet te volgen, maar grote afwijkingen van wat 'normaal' wordt geacht, worden niet geaccepteerd. Andere grenzen aan de vrijheid zijn bijvoorbeeld de wettelijke aansprakelijkheid en de globale eisen die de gemeentewet stelt, zoals de eis van een financieel verantwoord beleid.

Redenerend vanuit het algemene karakter van de algemene uitkering kan in zijn algemeenheid de vraag niet worden beantwoord, wat het aandeel van een bepaalde voorziening in de algemene uitkering is, bijvoorbeeld hoeveel zit er in de algemene uitkering voor sport? De algemene uitkering wordt niet ontvangen ten behoeve van een specifiek doel, maar om de gemeenten, samen met de eigen inkomsten en specifieke uitkeringen, de mogelijkheden te bieden binnen de wettelijke kaders naar eigen inzichten een complex van doelstellingen en voorzieningen te realiseren.

Het volgen van de uitgaven voor een bepaalde voorziening en daaraan bepaalde conclusies verbinden voor de algemene uitkering, vormt een inbreuk op de autonomie van de gemeenten en kan er uiteindelijk toe leiden dat de bestedingsvrijheid van de algemene uitkering wordt beperkt. De algemene uitkering zou dan te veel een verzameling van specifieke uitkeringen worden, compleet met de daarbij behorende sturingsinstrumenten. Indien het Rijk meer sturing aan de gemeentelijke uitgaven zou willen geven, zijn daarvoor andere bestuurlijke instrumenten voorhanden.

Een goede middenweg is gevonden bij de aanpak van de Commissie Schouten.<sup>[2]</sup> De Commissie Schouten heeft een analyse gepleegd op het niveau van de clusters, die nu in het gemeentefonds worden onderscheiden. Daarmee heeft de commissie dus ingezoomd op aandachtsvelden en niet op het niveau van afzonderlijke voorzieningen.

Alvorens dieper in te gaan op het analyseniveau en de mogelijkheden daarbij, is het zinvol eerst een toelichting te geven op de principes rond de clusterindeling.

### **3.2 Principes bij de clusterindeling**

Cebeon<sup>[3]</sup> heeft bij zijn voorbereidend onderzoek ten behoeve van de totstandkoming van de Fvw'97 enkele algemene overwegingen en uitgangspunten genoemd voor de indeling in clusters. Verschillen dienen geanalyseerd te worden op zo breed mogelijk samengestelde, samenhangende taakgebieden. Niet de afzonderlijke taken binnen een cluster, maar de uitgavenpatronen op het niveau van de onderscheiden clusters vormen het centrale onderzoeksobject. Dit wil zeggen dat alleen het totale uitgavenniveau per cluster in eerste

instantie van belang is en niet de verschillen in uitgavenpatronen binnen het cluster. Pas wanneer op clusterniveau tussen gemeenten van gelijke omvang grote verschillen in uitgaven worden gevonden, kunnen bij het zoeken van voor gemeenten onbeïnvloedbare factoren onderdelen (taken) van het cluster afzonderlijk worden geanalyseerd.

Het algemene uitgangspunt is enerzijds dat de clusters zo groot mogelijk moeten zijn in termen van het (netto) beslag op de algemene middelen, anderzijds dat zij een bepaalde samenhang moeten vertonen.

Hoe breder de samenstelling van de clusters, des te kleiner is het aantal clusters. Dit beperkt niet alleen de omvang van het onderzoek, maar is ook van belang omdat een uiterst gedetailleerd onderzoek om principiële redenen niet wenselijk is. Te gedetailleerde clusters leiden bij herijking tot normering van uitgaven op te gedetailleerde wijze. Afgezien van de hoeveelheid werk, kan dit de bestedingsvrijheid van de algemene uitkering aantasten.

Omwille van de samenhang is het evenmin gewenst om al te brede clusters te vormen. Bij te breed samengestelde clusters gaan namelijk achterliggende structuurkenmerken elkaar compenseren en wordt het inzicht op uitgavenniveaus van gemeenten vertroebeld. Dat neemt niet weg dat een samenhangende cluster een zeer heterogene lading kan dekken. Soms wordt de samenhang van een cluster vooral door één wet of regeling bepaald (cluster bijstand), soms door de sterke uitwisselbaarheid van de onderdelen, ook al zijn deze onderdelen zelf heel verschillend (cluster welzijn). Dit laatste heeft het grote voordeel dat preferentieverschillen van gemeenten voor onderdelen niet onnodig het zicht op invloeden van achterliggende structuurkenmerken verstoren.

Cebeon [\[4\]](#) heeft tevens zijn overwegingen gegeven voor de keuze van de clusterindeling. Bij het taakgebied zorg bijvoorbeeld bleken, evenals voor het taakgebied bijstand, 'hardere' uitgavenonderdelen bij bepaalde gemeenten met een relatief zwakke sociale structuur of met een bepaalde specifieke bevolkingssamenstelling (bijvoorbeeld het aantal allochtonen) tot verdringing van uitgaven op andere onderdelen te kunnen leiden. Dit taakgebied legt bovendien een relatief groot beslag op de algemene middelen. Vervolgens werd onderzocht, welke kostenverschillen samenhangen met de regionale functie van bepaalde gemeenten. Daarnaast is bij het ontwikkelen van het financiële ijkpunt de mogelijkheid verkend, verschillende aandachtsgroepen van beleid in een brede bevolkingsvariabele onder te brengen.

Onder periodiek onderhoud [\[5\]](#) wordt verstaan het op gezette tijden informatie vergaren ten einde te kunnen beoordelen of de verdeling nog wel juist is en het zonodig repareren van onderdelen van de verdeling. Daarbij moet op allerlei bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen worden gelet. Er zijn drie soorten veranderingen te onderscheiden, die kunnen leiden tot aanpassing van het verdeelstelsel:

- veranderingen in de taakverdeling tussen de verschillende overheidslagen;
- veranderingen in de bestuurlijke organisatie;
- andere veranderingen in de kostenstructuur van gemeenten, die niet door de bestaande (dynamische) maatstaven kunnen worden gevolgd.

Bij het onderhoud zullen de uitgangspunten gelden: de verdeling blijft globaal, expliciet kostengeoriënteerd, rekening houdend met belastingcapaciteit, reorganisatiebestendig, onderhoudsvriendelijk en beleidsondersteunend.

In de praktijk van het onderhoud van het verdeelstelsel dient daarom het onderzoek te worden gericht op clusterniveau. Pas indien daaruit blijkt dat om een juist inzicht te verkrijgen een verdieping noodzakelijk is, bij hoge uitzondering afgedaald mag worden tot het niveau van afzonderlijke voorzieningen.

De conclusie is dat, gezien vanuit de behoefte aan een goede verdeling, geen harde uitspraken kunnen worden gedaan over de omvang en het aantal clusters. Het antwoord op die vraag is afhankelijk van de gegeven situatie. Als algemene richtlijn kan worden aangehouden dat voorzieningen tot een cluster worden samengevoegd, die in zekere mate uitwisselbaar zijn en waar dezelfde kostendrijvers werkzaam zijn. Als het cluster te omvangrijk wordt, kan het inzicht in de werking van de kostendrijvers worden vertroebeld. Indien een bepaalde voorziening qua omvang zeer dominant is en de kosten van die voorziening worden bepaald door specifieke factoren die bij andere voorzieningen niet werkzaam zijn, zijn er gronden aanwezig om te kiezen voor een afzonderlijk cluster. Er is daarom een apart cluster voor bijstand gemaakt.

### 3.3

#### **Mogelijkheden op basis van een analyse**

De bestedingsvrijheid en daardoor de beleidsvrijheid van gemeenten dienen zoveel mogelijk in tact te blijven. Dat u dat ook vindt, blijkt uit een passage uit uw brief aan de Tweede Kamer als reactie op het advies van de Raad over het Regeerakkoord 1998-2002. Daarin meldt u dat de autonomie van gemeenten een gepaste afstand van het Rijk vergt ten opzichte van de verdeling.[\[6\]](#)

Op clusterniveau kan worden bezien of de gemeenten meer of minder voor een bepaald aandachtsveld hebben uitgegeven en daaraan kunnen dan vervolgens conclusies worden verbonden. Naar de mening van de Raad kan het Rijk drie mogelijke conclusies trekken.

- Het Rijk is het eens met de prioriteitenstelling van de gezamenlijke gemeenten, maar acht de prestaties (uitgaven) in een bepaald cluster te laag. De uitgavenniveaus van de andere clusters worden redelijk geacht. De conclusie zou dan moeten zijn dat het geconstateerde lage niveau van het desbetreffende cluster te wijten moet zijn aan gebrek aan middelen. Daaruit zou de conclusie moeten worden getrokken, dat er extra geld beschikbaar wordt gesteld. Dit geld moet vervolgens worden toegedeeld aan het cluster, waarin het tekort is geconstateerd.
- Het Rijk is het eens met de gemeentelijke prioriteitenstelling en acht de prestaties in alle clusters voldoende. Dat betekent eveneens dat het totaal van de algemene uitkering als toereikend wordt beschouwd. In dat geval moet de omvang van de clusters worden aangepast aan de eventueel gewijzigde verhoudingen tussen de clusters. Daarna worden de ijkpunten per cluster aangepast. De verdeling volgt dan de collectieve prioriteitenstelling van de gemeenten.
- Het Rijk vindt het totaal van de algemene uitkering voldoende en vindt geen aanleiding de eventueel gewijzigde verhoudingen tussen de clusters te bevestigen. Die situatie wijst dan op een verschil van inzicht tussen het Rijk en de decentrale overheden over maatschappelijke behoeften en over de wijze waarop de overheid daaraan kan voldoen.

Hoewel de clusterindeling is ontworpen ten behoeve van het oplossen van verdelingsvraagstukken, acht de Raad dat instrument zeer wel toepasbaar voor vraagstukken betreffende de hoogte van de algemene uitkering. Het Rijk blijft dan enerzijds op gepaste afstand van de decentrale overheden en respecteert zoveel mogelijk de gemeentelijke vrijheid

van besteding, terwijl anderzijds de discussie over de hoogte van de algemene uitkering minder abstract wordt.

De Raad constateert dat u op zich ook van mening bent dat analyse op clusterniveau zinvol en gepast is. De scan als onderdeel van het Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds (POR-gf) heeft de clusterindeling als basis. U gebruikt zelfs het argument dat voor het volgen van de uitgaven van onderwijshuisvesting een afzonderlijk cluster nodig is, als argument voor het creëren van een nieuw cluster onderwijshuisvesting. In hoofdstuk 5 zal de Raad aantonen dat een afzonderlijk cluster voor monitoring niet nodig is en op een andere manier kan worden geregeld. In hoofdstuk 6 komt de Raad terug op de afsplitsing van onderwijshuisvesting uit het cluster zorg.

### **3.4**

#### **Risico bij een cluster met één taak**

In het voorgaande zijn de drie opties aangegeven voor het Rijk als geconstateerd wordt dat gemeenten meer of minder voor een bepaald aandachtsveld uitgeven dan het aan dat cluster gerelateerde deel van de algemene uitkering omvat. Als dat aandachtsveld slechts één concrete taak betreft ziet de Raad een risico opdoemen. Uit de scan kan volgen dat gemeenten minder uitgeven dan de inkomsten uit dat cluster. Een verklaring hiervoor kan zijn dat door de normeringsmethode of anderszins de omvang van het fonds via accressen en uitkeringsfactoren sterk is toegenomen en dat ook het onderhavige cluster daarvan heeft geprofiteerd. Wat gebeurt er dan?

De Raad merkt op dat gemeenten bij het opstellen van hun (meerjaren)begroting in eerste instantie uitgaan van ongewijzigd beleid, waarbij vooral rekening wordt gehouden met de ontwikkeling van de omvang van de doelgroep en de prijsontwikkeling. Daarna vindt er een confrontatie plaats met de beschikbare middelen, zoals de uitkering uit het gemeentefonds. Deze uitkering wordt niet gesplitst naar cluster. Het is ook nauwelijks mogelijk om de inkomsten per cluster direct door te vertalen binnen de gemeentelijke begroting. Het is en blijft een algemene uitkering.[\[7\]](#)

Het kan dus zijn dat de inkomsten uit het cluster meer toenemen dan de gemeentelijke uitgaven bij ongewijzigd beleid. Aangezien dat cluster alleen dat ene taakveld betreft, zal de scan dit direct laten zien. Formeel heeft het Rijk ook hier de genoemde drie opties voor zijn reactie.

De kans is echter groot dat de politiek/maatschappelijke druk groot is om de gemeenten op het geconstateerde verschil te wijzen en te stellen dat de uitgaven voor dat concrete taakveld omhoog moeten. Ook kan de minister onder wiens verantwoordelijkheid die taak berust zeggen dat de gemeenten blijkbaar ruimte hebben voor nieuw beleid. Dat dit een onjuiste voorstelling van zaken is, moge duidelijk zijn. Het risico is echter manifest aanwezig. De Raad is daarom ook van mening dat een cluster breder van samenstelling moet zijn dan slechts één taak. Alleen als de gemeenten nauwelijks of geen eigen beleidsvrijheid hebben, is voornoemd risico niet bezwaarlijk; zie het cluster bijstand.

De Raad merkt tevens op dat het ook niet voor de hand ligt dat de ontwikkeling van het gemeentefonds en daarbinnen een cluster gelijk op loopt met de feitelijke kostenontwikkeling voor één specifieke voorziening. De volume- en prijsmutaties bij het gemeentefonds en de gemeentelijke lasten zijn bijna per definitie niet aan elkaar gelijk.

## **4.**

### **Monitoren binnen een cluster**

#### **4.1**

##### **Het volgen van een specifieke voorziening**

Naast een analyse op clusterniveau via bijvoorbeeld de scan kan een maatschappelijk gevoeld belang aanleiding zijn om specifiek na te gaan hoeveel gemeenten op een bepaald moment voor een bepaalde voorziening uitgeven, die gerelateerd is aan de algemene uitkering. De Raad is overigens van mening dat omwille van een goed functionerende financiële verhouding en de gemeentelijke autonomie het Rijk zeer terughoudend dient te zijn met het volgen van bepaalde gemeentelijke uitgaven cq. voorzieningen. Het zou beperkt moeten blijven tot situaties waarin

- in het verleden bij een toevoeging aan het fonds afgesproken is dat te zijner tijd bekeken zal worden of de toevoeging voldoende is geweest;
- op het moment van overheveling te veel onzekerheden bestaan over het bedrag dat nodig is om het, ook door het Rijk, gewenste niveau van uitvoering te realiseren;
- het om een dusdanig groot bedrag gaat dat een eventuele ramingsfout grote gevolgen heeft voor de financiële huishouding van de gemeenten;
- als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen de gemeentelijke uitgaven voor een bepaalde voorziening een zo sterke ontwikkeling doormaken dat zij niet eenzijdig op de gemeentelijke budgetten kunnen worden afgewenteld, maar moeten leiden tot een herverdeling tussen het Rijk en de gemeenten. Dit laatste heeft zich bijvoorbeeld voorgedaan toen eind tachtiger jaren de bijstandsuitgaven sterk toenamen.

#### **4.2**

##### **De vraagstelling**

De Raad constateert dat er geen duidelijke afspraken bestaan over het bepalen van de omvang van het bedrag dat als basis moet dienen voor de vraag of de gemeenten meer, evenveel dan wel minder uitgeven dan enkele jaren daarvoor voor een bepaalde voorziening naar het gemeentefonds is overgeheveld. In dit hoofdstuk wil de Raad u daarvoor een handreiking doen. Alvorens hier nader op in te gaan, is een waarschuwing op zijn plaats. De Raad denkt op zich met u mee over het zo verantwoord mogelijk kunnen monitoren van zaken die uit de algemene uitkering worden bekostigd. De Raad roept u echter tevens op tot een grote terughoudendheid bij het inzetten van dit instrument. Het risico dat de algemene uitkering verwordt tot een verzameling van specifieke uitkeringen is daarvoor te groot.

De te beantwoorden vraag luidt als volgt:

Als in een jaar voor een concrete voorziening een bepaald bedrag aan het gemeentefonds is toegevoegd, welk deel van het fonds kan dan enkele jaren later worden aangemerkt als het bedrag dat gemeenten beschikbaar hebben voor die voorziening.

#### **4.3**

##### **Algemene lijn**



De Raad kiest als de zijns inziens logische benadering dat de ontwikkeling van de maatschappelijke behoefte bij ongewijzigd beleid het uitgangspunt is.

Een voorwaarde is dat het bedrag op het moment van overheveling een juiste weerspiegeling is van de kosten van de voorziening. Dit betekent dat alle partijen toen van mening waren dat tegen die kosten structureel een verantwoord niveau zou kunnen worden gerealiseerd. Indien er geen sprake zou zijn geweest van een overheveling en het beleid zou onveranderd zijn gebleven, is het aannemelijk dat de begrotingspost op de rijksbegroting zou zijn gegroeid met de inflatie en met de ontwikkeling van het volume (de doelgroep, zoals ouderen of jongeren, of bijvoorbeeld het areaal wegen enz.). Bij een overheveling op een later tijdstip zou het over te hevelen bedrag ook hoger of lager zijn geworden. Teneinde een zo goed mogelijke vergelijkingsbasis te krijgen, dient gebruik gemaakt te worden van factoren, die de hypothetische ontwikkeling van het rijksbudget zo goed mogelijk benaderen.

Allereerst de factoren, die het volume bepalen. Omdat ongewijzigd rijksbeleid is verondersteld, blijven de volumefactoren beperkt tot die factoren die de omvang van het volume indiceren. Het verdeelstelsel van het gemeentefonds is qua opzet kostengeoriënteerd. Dit houdt onder andere in dat bij een toevoeging wordt gekeken naar de factoren die in dynamisch opzicht de kostenontwikkeling goed in beeld brengen, opdat kostenoriëntatie ook in de toekomst verzekerd is. Indien goed gekozen, indiceren deze factoren, de kostendrijvers, de reële ontwikkeling van de kosten bij ongewijzigd beleid. Deze kostendrijvers zijn ook te gebruiken voor het benaderen van de volumeontwikkeling van het hypothetische budget.

Over de tweede factor die van belang is voor het bepalen van het hypothetische budget, de prijsontwikkeling, merkt de Raad op dat het ondoenlijk is exact te bepalen wat de ontwikkeling van het prijsniveau voor een bepaalde voorziening is. Voor een benadering ziet de Raad een drietal alternatieven:

- de prijsmutatie van het BNP;
- idem van de totale overheidsconsumptie;
- idem van de materiële overheidsconsumptie.

De Raad merkt op dat hij in feite nauw aansluit bij de gemeentelijke begrotingssystematiek. (Meerjaren)ramingen bij ongewijzigd beleid gaan uit van een volume- en een prijscomponent.

Voor het verschil dat zichtbaar wordt door het fictieve budget bij ongewijzigd beleid te vergelijken met de werkelijke bestedingen zijn drie verklaringsgronden denkbaar.

- Het startbudget was niet juist vastgesteld vanwege bijvoorbeeld een overschatting van de efficiencywinst en/of het verkeerd taxeren van het effect van een wijziging van het volume (doelgroep enz).
- Het rijksbeleid is na overheveling veranderd, waardoor de netto kosten voor de gemeenten zijn veranderd.
- De gemeenten hebben een ruimer beleid gevoerd dan was voorzien.

In de eerste twee gevallen is er een gereede aanleiding het budget aan te passen. In het derde geval zal het Rijk eerst een oordeel moeten vellen over de vraag of het door de gemeenten gerealiseerde voorzieningenniveau in overeenstemming is met zijn eigen visie. Is dat het geval, dan ligt verhoging van het budget voor de hand. Is dat niet zo, dan zal het Rijk een uitspraak moeten doen, waar bezuinigd kan worden of gelet op de gemeentelijke autonomie

zijn mening voor zich houden. Dit laatste vindt de Raad overigens minder logisch, want dat gaat dan toch voorbij aan het blijkbaar van Rijkszijde noodzakelijk geachte volgen van die voorziening en de bijbehorende uitgaven.

De Raad merkt tenslotte op dat het niet aan te bevelen is monitoring in deze vorm jaar na jaar toe te passen. Het kan politiek/maatschappelijk zinvol zijn na een paar jaar de stand van zaken te bepalen en te beoordelen. Redenerend vanuit de gemeentelijke autonomie wordt het bedenkelijk, als dit steeds wordt herhaald.

Met de hiervoor beschreven algemene lijn voor de volume - en prijsmutatie is het mogelijk voor iedere overheveling jaren later te bepalen, welk deel van het fonds geacht kan worden bestemd te zijn voor die voorziening. Vanwege het mogelijk wat abstracte karakter, zal de overheveling van de budgetten voor de Wet Voorziening Gehandicapten (WVG) als voorbeeld worden gebruikt.

#### **4.4 Wet Voorziening Gehandicapten**

Op 1 april 1994 is de WVG van kracht geworden. De gemeenten zijn vanaf die datum verantwoordelijk voor de verstrekking van voorzieningen aan personen, die vanwege lichamelijke handicaps beperkt zijn in hun bewegingsvrijheid. Het gaat om voorzieningen om de mobiliteit in stand te houden en om voorzieningen aan woningen.[\[8\]](#)

Met de invoering van de WVG is ook de doelgroep vergroot. Voor die datum hadden personen, waarvan de behoefte aan voorzieningen pas na hun 65ste verjaardag zich manifesteerde, geen recht op die voorzieningen. Met de invoering van de WVG is de doelgroep sterk uitgebreid, terwijl het budget ongeveer gelijk bleef. Het uiteindelijke bedrag dat is overgeheveld, is na onderhandelingen tussen VNG en het Rijk tot stand gekomen. De inschatting van het Rijk was dat door een effectievere en efficiëntere besteding van de middelen de vergrote doelgroep adequaat zou kunnen worden bediend.

De gemeenten hebben met de wetenschap van een gelijk budget en een potentieel groter beroep de opzet in eerste instantie sober gehouden. Dit leidde ertoe dat, mede vanwege de wat trage instroom van nieuwe klanten, veel gemeenten in eerste instantie geld overhielden. Het gevolg is geweest dat het Rijk de regelgeving aanpaste[\[9\]](#) en dat de gemeenten onder de politieke en maatschappelijke druk een minder terughoudend verstrekkingenbeleid zijn gaan voeren.

Als gevolg van die aanpassingen, maar nog meer door een toenemend beroep op de WVG, geven de meeste gemeenten nu veel meer uit dan in het jaar van invoering. De vraag is nu, indien moet worden bepaald of het toegevoegde bedrag toereikend was, met welk bedrag de huidige uitgaven moet worden vergeleken?

De bij de overheveling in 1994 gehanteerde kostendrijver is het aantal inwoners in een gemeente. De volumecomponent zou derhalve het aantal inwoners moeten zijn. In dit geval is er aanleiding een variant toe te passen. Op het moment dat de WVG werd overgeheveld was er nog sprake van de Financiële Verhoudingswet 1984. De Fvw'84 kende maar een beperkt aantal verdeelmaatstaven. Om die reden, maar ook omdat er toen nog weinig zicht was op wat de welke kostendrijvers zouden zijn, is het bedrag volledig verdeeld via een verhoging van het bedrag per inwoner. Intussen is het inzicht gegroeid dat er ook andere kostendrijvers werkzaam zijn. Daarom is met ingang van het uitkeringsjaar 1999 het bedrag per inwoner

verlaagd en zijn de bedragen voor laag inkomen, bejaarden en uitkeringsgerechtigden en woonruimten verhoogd. Men zou kunnen stellen dat de nieuwe set van maatstaven een betere weergave is van de relevante kostendrijvers.<sup>[10]</sup> De ontwikkeling van het volume kan dus beter worden benaderd door gebruik te maken van de nu als relevant beschouwde vijf kostendrijvers.

Als benadering voor de werkelijke prijsontwikkeling bij de WVG, sluit van de drie in paragraaf 3.2 genoemde mogelijkheden de prijsmutatie van de materiële overheidsconsumptie waarschijnlijk het beste aan.

Het voorgaande leidt tot de volgende formule:

$$WVG_{97} = WVG_{94} \times \left[ \begin{array}{l} A \times \frac{INW_{97}}{INW_{94}} \times B \times \frac{LI_{97}}{LI_{94}} + C \times \frac{OUD_{97}}{OUD_{94}} \\ + D \times \frac{UG_{97}}{UG_{94}} + E \times \frac{WR_{97}}{WR_{94}} \end{array} \right] \times P_{97/94}$$

$$A + B + C + D + E = 1$$

Dit zijn de relatieve aandelen van de nieuwe maatstaven.

WVG<sub>97</sub>: budget WVG in 1997 volgens de Raad op basis van de nieuwe maatstaven

WVG<sub>94</sub>: startbudget WVG in 1994

INW<sub>97</sub>: aantal inwoners in 1997

LI<sub>97</sub>: aantal lage inkomens in 1997

OUD<sub>97</sub>: aantal ouderen in 1997

UG<sub>97</sub>: aantal uitkeringsgerechtigden in 1997

WR<sub>97</sub>: aantal woonruimten in 1997

P<sub>97/94</sub>: prijsindex materiële overheidsconsumptie 1997 t.o.v. 1994

Het voorbeeld van de WVG laat zien dat het toepassen van de algemene lijn dat een volume- en een prijscomponent in de berekeningen een plaats hebben, niet 'blind' op het oorspronkelijke budget moet worden toegepast, maar dat nieuwe ontwikkelingen in de beschouwingen moeten worden betrokken.

## 5.

### Afsplitsing van het cluster onderwijshuisvesting van het cluster zorg

In zijn advies over het POR-gf 1999 en het POR-pf 1999 heeft de Raad reeds gemeld de mogelijkheid te bezien alsnog later met een afzonderlijke reactie over de afsplitsing van de onderwijshuisvesting van het cluster zorg te komen.<sup>[11]</sup> De Raad neemt de mogelijkheid te baat met deze reactie te komen.

In het voorgaande heeft de Raad aangegeven op welke wijze het bedrag dat, als onderdeel van een cluster, zou kunnen worden bepaald als zijnde beschikbaar voor een bepaalde taak of voorziening. Nogmaals, de Raad bepleit uiterste terughoudendheid om dit werkelijk te doen. Analyse op clusterniveau ligt namelijk meer voor de hand. Het is echter geenszins de bedoeling dan vervolgens het aantal clusters flink uit te breiden om zodoende alsnog monitoring van een bepaalde voorziening mogelijk te maken.

Uit het POR-gf 1999[12] blijkt dat de voorgenomen afsplitsing van onderwijs van het cluster zorg haar beslag heeft gekregen. De afsplitsing van het cluster zorg is beperkt gebleven tot de uitgaven voor onderwijshuisvesting waardoor het cluster beperkt van omvang is, in die zin dat het cluster beperkt blijft tot één functie. U motiveert deze splitsing in het POR-gf 2000 als volgt:

“Vóór de decentralisatie van de onderwijshuisvesting zijn de relatief geringe uitgaven voor onderwijs ondergebracht in het cluster zorg. Om de gemeentelijke uitgaven voor onderwijshuisvesting na de decentralisatie te kunnen volgen en om de inpassing in het verdeelstelsel te evalueren, is een afzonderlijk cluster onderwijs gemaakt. De verdeelmaatstaven die betrekking hebben op de decentralisatie van de onderwijshuisvesting zij ondergebracht in het nieuwe cluster onderwijs.”

In het cluster zorg blijven nog uitgaven achter, die direct of indirect met onderwijs te maken hebben, zoals:

- leerlingenvervoer;
- volwasseneneducatie;
- onderwijsrandvoorzieningen zoals schoolzwemmen, schoolbegeleiding en natuureducatie;
- overschrijdingen op de exploitatievergoedingen voor het primair en voortgezet onderwijs;
- onderwijsachterstandsbeleid, zoals tweede taal onderwijs.

In paragraaf 3.2 zijn de overwegingen gegeven die bij de indeling in clusters een rol behoren te spelen. Het volgen van de uitgaven voor een bepaalde voorziening wordt daarbij niet genoemd en dat is juist uw overweging om alleen de huisvestingskosten af te zonderen. Welke overwegingen kunnen dan de splitsing bepalen?

Een belangrijke overweging betreft het al of niet gemeenschappelijk zijn van de kostendrijvers. Voor de onderwijshuisvesting zijn dat vooral het aantal jonge inwoners (0 tot 18 jaar) en het aantal leerlingen van het speciaal onderwijs en het voortgezet onderwijs. Ook is rekening gehouden met achterstandsvariabelen, zoals minderheden en laaginkomen, aangezien bij achterstandssituaties er meer leerkrachten zijn en dus meer behoefte aan lokalen. Als nu onderwijshuisvesting wordt vergeleken met de hiervoor genoemde vijf onderwijsvoorzieningen, zijn er gemeenschappelijke kostendrijvers te onderkennen, zoals het aantal leerlingen en achterstanden. Dit zou ervoor pleiten om of niet tot splitsing over te gaan of ook de overige onderwijsvoorzieningen uit het cluster zorg te halen.

Een aantal kostendrijvers lijken daarentegen strijdig. Zo is het aannemelijk dat de kosten van leerlingenvervoer voor leerlingen van speciaal onderwijs hoger zijn, indien er juist niet zo'n school in de nabijheid aanwezig is. Ook is de relatie met zorg herkenbaar aanwezig. Het beleid is er thans op gericht om de scheiding tussen school en buurt beleidsmatig minder scherp te maken. Een aantal activiteiten zijn dan inwisselbaar, bijvoorbeeld overblijven op school; is dat onderwijs of zorg? Een belangrijk deel van de gemeentelijke onderwijsuitgaven, buiten die voor huisvesting, heeft te maken met het wegwerken van achterstanden. Daarvoor

gelden dezelfde kostendrijvers zoals die in het cluster zorg worden gebruikt, zoals laaginkomen, minderheden enz. Dat gegeven pleit er voor om alleen de overige onderwijsvoorzieningen in het cluster zorg te houden.

Een andere overweging kan de omvang van het cluster zijn. Het cluster zorg, inclusief onderwijs(huisvesting), in het gemeentefonds betreft een zeer behoorlijk bedrag, namelijk bijna f 7 miljard.<sup>[13]</sup> Het zou daarmee de grootste zijn, maar dit is niet noodzakelijkerwijs doorslaggevend voor splitsing. Het cluster zorg, inclusief onderwijs(huisvesting), is niet zo breed samengesteld, dat achterliggende structuurkenmerken elkaar compenseren. Inhoudelijk zijn er bijvoorbeeld maatschappelijke tendensen om schoolgebouwen meer te benutten voor algemeen wijkgebruik dan alleen voor onderwijs (school in de buurt). Als deze tendens doorzet, vervaagt zelfs de scheiding tussen onderwijs en zorg.

Al deze overwegingen zijn niet verwoord in uw motivering voor de afsplitsing van alleen onderwijshuisvesting.

In paragraaf 3.4 is het risico aangegeven als een cluster slechts één voorziening betreft en de gemeentelijke beleidsvrijheid formeel redelijk groot is. Bovendien is daar beredeneerd dat het ook niet voor de hand ligt dat de ontwikkeling van het gemeentefonds en daarbinnen een cluster gelijk op loopt met de feitelijke kostenontwikkeling voor één specifieke voorziening. De volume- en prijsmutaties bij het gemeentefonds en de gemeentelijke lasten zijn bijna per definitie niet aan elkaar gelijk. De monitoring zal dan zeer waarschijnlijk tot resultaten leiden, die door een ieder anders zullen worden geïnterpreteerd.

Het voorgaande overwegend adviseert de Raad u de afsplitsing van onderwijshuisvesting van het cluster te zorg te heroverwegen en terug te keren tot een cluster zorg, inclusief onderwijs.

De Raad voor de financiële verhoudingen,

, voorzitter

, secretaris

<sup>[1]</sup> Voor de volledigheid merkt de Raad op dat in het verleden een enkele keer sprake is geweest van een mutatie, die qua karakter lag tussen een algemene en een bijzondere mutatie. De mutatie werd dan ingegeven door de behoeften van de gemeenten zonder dat er sprake was van een taakverzwaring . Het Rijk gaf wel de gewenste bestedingsrichting aan en het budget werd ook min of meer gericht verdeeld. Als voorbeelden van dergelijke extra accessen zijn te noemen de vroegere investerings- en bestedingsimpulsen, maar ook de recentere extra accessen voor bijzondere bijstand kunnen daartoe worden gerekend. Het is frappant dat de eerstgenoemde accessen al gepaard gingen met een zekere vorm van monitoring, hoewel dat woord nog niet werd gebruikt.

- [2] Financiële positie van de gemeenten verkend; Ministerie van Binnenlandse zaken; maart 1998
- [3] Insnoeren en uitbuiken, aanzetten tot herijking van de FVW'84; Cebeon; Amsterdam; 1992, pagina 20
- [4] Structuur gerecht, ijking gemeentelijke uitgaven in het kader van de herziening FVW'84; Cebeon; Amsterdam; 1993
- [5] Wetsvoorstellen Herziening Gemeentefonds, Vernieuwing Financiële Organisatie, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1995.
- [6] Tweede Kamer, nummer 26200C enz, nr.7, dd. 24 november 1998
- [7] Alleen overhevelingen of ontrekkingen in een bepaald jaar worden in veel gemeenten direct doorgegeven aan de betreffende taakvelden. Die bedragen zijn immers wel te bepalen. In een volgend jaar vindt er geen confrontatie meer plaats.
- [8] Voorzieningen aan woningen zijn aan een maximum gebonden. Dure aanpassingen komen ten laste van de AWBZ.
- [9] De mogelijkheden voor gemeenten om een eigen bijdrage te vragen werden verminderd.
- [10] Een praktisch probleem is dat het niet zeker is of voor al die maatstaven de werkelijke aantallen voor 1994, het jaar van overheveling, kunnen worden gereproduceerd.
- [11] POR 1999 gemeentefonds en provinciefonds; Advies van de Raad voor de financiële verhoudingen; Rfv 14.40/004.003, dd. 1 oktober 1998
- [12] Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds 1999, blz. 18; Ministerie van Binnenlandse zaken; dd. 15 september 1998
- [13] Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds 1999, blz. 22, figuur 3.4.3 en blz.24, figuur 3.4.4 gecombineerd; Ministerie van Binnenlandse zaken; dd. 15 september 1998