

Naar een transparante financiële verhouding tussen het Rijk en de vier grote steden

Analyse van de positie van de vier grote steden
in het gemeentefonds

December 2009



Inhoud

Voorwoord	5
Samenvatting	7
Inleiding	13
1. De uitzonderingspositie van de G4	21
1.1 Aannemelijk uitgavenniveau 1993	21
1.2 Vast bedrag	22
1.3 Structuur in omvang, methodiek	23
1.4 Cluster 'Bijstand en zorg'	25
1.5 Cluster 'Kunst, ontspanning, groen en oudheid'	28
1.6 Cluster 'Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing' (‘VHROSV’)	29
1.7 Niet-geijkte deel	33
1.8 Eigen middelen	37
1.9 Conclusie	38
2 Profiel van de G4 in 2009	41
2.1 De sociaaleconomische situatie	42
2.2 De aanwezigheid van bepaalde (aandachts)groepen	44
2.3 De stad als ‘emancipatiemachine’ met een voorloperfunctie	48
2.4 De woningbouwopgave in stedelijk gebied	52
2.5 Internationaal profiel	54
2.6 Conclusie	55
3 Ontwikkeling van het vaste bedrag	59
3.1 Aanpassingen van het stelsel; herijkingen	59
3.1.1 IJking ‘Verzamelcluster’	59
3.1.2 Herijking cluster ‘Bijstand en Zorg’	60
3.1.3 Trendbreuk: herijking cluster ‘Openbare orde en veiligheid’ en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)	61
3.2 Aanpassingen van het stelsel; technische aanpassingen	62
3.2.1 Wijziging definitie van de maatstaf ‘bewoonde oorden in historische kernen’	62
3.2.2 Aanpassing verdeelsleutel ‘VHROSV’	62
3.2.3 Nieuwe maatstaven ‘bodemgesteldheid’	64
3.2.4 BTW-compensatiefonds (Bcf)	65
3.3 Toevoeging en uitname van middelen	65
3.3.1 Algemene beleidswijzigingen	65
3.3.2 Specifieke taken	66
3.3.3 Individuele regelingen	66
3.4 Conclusie	67

/4/

4 Conclusie en aanbevelingen	69
Literatuurlijst	72
Bijlage I Verantwoording cijfers Intermezzo 2: factsheet met gegevens G4 en de vier in grootte opvolgende gemeenten	77
Bijlage II Verdeelmaatstaven gemeentefonds	80
Bijlage III Mutaties vaste bedrag 1997-2010	82
Bijlage IV Aandelen in energiebedrijven	90
Bijlage V IJKpunten minus feitelijke uitgaven 2009, diverse gemeentegroottes	91
Bijlage VI Samenstelling van de Raad voor de financiële verhoudingen	93

Voorwoord

Bij de verdeling van geld uit het gemeentefonds hebben de vier grootste gemeenten – Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht – een bijzondere positie. Zij ontvangen elk een extra uitkering in de vorm van een vast bedrag. In dit rapport onderzoekt de Raad voor de financiële verhoudingen in hoeverre die uitzonderingspositie nog gerechtvaardigd is.

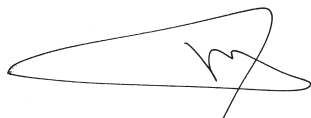
De Raad stelt vast dat er alle reden is om de kostenstructuur van de vier grote gemeenten en hun positie in het gemeentefonds tegen het licht te houden. Hiervoor is het nodig eerst beter inzicht te krijgen, door te onderzoeken in hoeverre de kosten en uitgaven van deze vier gemeenten feitelijk afwijken van de algemene uitgangspunten die worden gebruikt bij de verdeling van het gemeentefonds. De transparantie die zo ontstaat maakt de positie van de grote gemeenten beter vergelijkbaar (zowel onderling als met andere gemeenten). De Raad wil met zijn advies de fondsbeheerders wijzen op hun verantwoordelijkheid voor een objectieve en goed onderbouwde verdeling van het gemeentefonds voor alle gemeenten in Nederland – inclusief de G4.

Bij het schrijven van dit advies heeft het secretariaat waardevolle gesprekken gevoerd met ambtenaren van de vier grote gemeenten, de gemeenten Tilburg en Eindhoven, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het Nicis en Cebeon. Vooruitlopend op de publicatie heeft de voorzitter van de Raad de wethouders van de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht in kennis gesteld van de inhoud van het advies. De Raad hecht er aan, mede gelet op de mogelijke gevoeligheid van dit advies, te benadrukken dat de inhoud vanzelfsprekend geheel voor de verantwoording van de Raad komt.

De Raad bedankt mevrouw drs. G.S. Kooistra, adviseur van de Raad, voor haar aandeel in de totstandkoming van dit advies.

Den Haag, december 2009

De Raad voor de financiële verhoudingen,



Mr. M.A.P. van Haersma Buma
Voorzitter



Dr. C.J.M. Breed
Secretaris

Samenvatting

Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht zijn de vier grootste gemeenten van Nederland. Samen vormen zij de G4: een bestuurlijk en ambtelijk samenwerkingsverband dat op tal van beleidsterreinen actief is. Door de omvang en samenstelling van hun bevolking en woningvoorraad staan zij deels voor dezelfde maatschappelijke opgaven. De G4 behartigen gezamenlijk hun belangen, zowel op nationaal als op Europees niveau.¹

Bij de jaarlijkse verdeling van het geld uit het gemeentefonds hebben de G4 een bijzondere positie ten opzichte van overige gemeenten. Bovenop de uitkomst van de verdeling van de fondsmiddelen die geldt voor alle gemeenten, ontvangen de G4 ieder nog een extra, vast bedrag. Voor deze uitzonderingspositie is in het midden van de jaren negentig op destijds valide gronden gekozen.

In dit advies analyseert de Raad voor de financiële verhoudingen of, en in welke mate, de argumenten die destijds golden voor de uitzonderingspositie van de G4 bij de toedeling van middelen uit het gemeentefonds, anno 2009 nog steeds valide zijn. Verder is de ontwikkeling van de vaste bedragen door de jaren heen in beeld gebracht: wat waren de precieze redenen voor opeenvolgende aanpassingen van de vaste bedragen en wat valt daar terugkijkend over te zeggen?

De Raad concludeert dat de op onderzoek uit het midden van de jaren negentig gebaseerde argumenten voor extra vaste bedragen voor de vier grootste gemeenten inmiddels door de tijd zijn achterhaald. Dit betekent niet dat de vaste bedragen zonder meer kunnen vervallen. In een aantal opzichten verkeren de G4 onverminderd in een bijzondere positie. De vraag is of deze omstandigheid de vaste bedragen in hun huidige omvang rechtvaardigt.

De beheerders van het gemeentefonds hebben een redelijk beeld van de kostenstructuur van nagenoeg alle Nederlandse gemeenten. Op de actuele kostenstructuur van de G4 bestaat echter weinig zicht. Voor nader onderzoek hiernaar bestaan niet langer technische belemmeringen. Dergelijk onderzoek is tijdrovend en complex, maar dat mag geen argument (meer) zijn om de vier grootste gemeenten bij de verdeling van geld uit het gemeentefonds afwijkend te behandelen.

Het Periodiek Onderhoudsrapport (POR) 2010² bevat aanwijzingen dat de gemeentelijke uitgaven voor 'Wegen en water' en voor 'Kunst en ontspanning'

¹ www.grotevier.nl.

² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds 2010*, september 2009, Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 123 hoofdstuk B, nr. 2, vanaf p. 35.

sterk samenhangen met de factoren stedelijkheid en historische bebouwing. Deze factoren kunnen mogelijk ook (een deel van) de extra uitgaven van de vier grote gemeenten verklaren. Daarom is het van belang dat ook de G4 worden betrokken in het onderzoek dat de fondsbeheerders³ in het POR 2010 naar deze beleidsterreinen hebben aangekondigd. Voor het beleids-terrein ‘Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing’ (‘VHROSV’) ontvangen de vier gemeenten (net als de 27 andere gemeenten die vallen onder het Grotestedenbeleid) middelen uit het Investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV). Het POR 2010 maakt duidelijk dat naarmate de stedelijkheid toeneemt, gemeenten geld ‘overhouden’ op ‘VHROSV’. Harde conclusies wil de Raad op dit moment nog niet verbinden aan deze constatering. Hij is echter wel van mening dat zo snel mogelijk moet worden gestart met herijking van het cluster ‘VHROSV’, in samenhang met de middelen die de G31 ontvangen in het kader van het ISV. Ook bij de door de fondsbeheerders aangekondigde onderzoeken naar de clusters ‘Groen’, ‘Openbare orde en veiligheid’ en ‘Educatie’ moeten de vier grote steden worden betrokken.

Al is het onderzoek uit de jaren negentig achterhaald, dit betekent niet dat de G4 op bepaalde punten niet langer een duidelijk onderscheidend profiel hebben ten opzichte van de (meeste) andere gemeenten. Zo is in de vier grootste gemeenten onmiskenbaar sprake van een concentratie van (bepaalde typen) aandachtsgroepen. De aanzuigende werking van grote steden op deze aandachtsgroepen leidt er tevens toe dat die steden gaan fungeren als ‘opwerkfabriek’ of ‘emancipatiemachine’. Daarnaast hebben de G4 (G3) een uitgesproken internationaal profiel, en vervullen zij een motorfunctie voor de nationale economie.

Het is voor de Raad op dit moment niet mogelijk om binnen het bestek van deze analyse de extra kosten die de G4 eventueel moeten maken door hun schaal en structuurkenmerken, te benoemen en te kwantificeren. Hiervoor is meer inzicht nodig in de kostenstructuur en de kostendrijvers van de vier grootste gemeenten, zodat aannemelijk wordt in hoeverre hun positie objectief gezien kosten met zich meebrengt, die door de beheerders van het gemeentefonds bij de verdeling van de beschikbare middelen moeten worden gehonoreerd. Meer inzicht ontstaat door voortaan ook de G4 jaarlijks door te lichten bij het onderzoek ten behoeve van het periodiek onderhoud van het gemeentefonds. Daarbij kan de positie van de groep in grootte opvolgende gemeenten (G27) specifiek worden vergeleken met die van de overige gemeenten en die van de G4.

³ Dit zijn de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Financiën.

Herijken is mogelijk en wenselijk

De analyse van de mutaties in de vaste bedragen die de G4 ontvangen, leidt tot de conclusie dat – naarmate de tijd vordert en het stelsel zich verder ontwikkelt – het steeds lastiger wordt om te blijven uitgaan van het destijds gekozen referentiepunt, te weten het uitgavenniveau van de G4 in 1993.

De eerste overweging hierbij is dat de verdeling van geld uit het gemeentefonds plaatsvindt via een inmiddels zo verfijnd verdeelstelsel, dat tal van mogelijkheden bestaan om desgewenst beter rekening te houden met allerlei bijzondere omstandigheden waarmee de G4 (en vermoedelijk ook andere grote gemeenten) te maken hebben. Technische redenen om de vier gemeenten bij onderzoek naar de verdeelsleutels voor de algemene uitkering uit het gemeentefonds een speciale behandeling te geven er – anders dan in het verleden – niet meer. Dat blijkt uit recent opgedane ervaringen bij verdeelonderzoeken, zoals bij de herijking van het beleidsterrein openbare orde en veiligheid en bij de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning. Bij de verdeling van middelen via grote specifieke uitkeringen, zoals de Wet werk en bijstand (inkomensdeel) en de bijdrageregeling voor maatschappelijke opvang, was de ervaring niet anders. Het is goed mogelijk om via een objectieve verdeling rekening te houden met specifieke verschillen in de kostenstructuren van de vier grote gemeenten. Het gesleutel aan de vaste bedragen voor de G4 in de sinds 1997 verstreken periode – bedoeld om herverdeeffecten van andere maatregelen te neutraliseren – heeft de afgelopen tien jaar juist voor een wijdere kloof tussen de kostenstructuur en het bedrag van de algemene uitkering gezorgd.

Het bovenstaande noopt tot de conclusie dat het hoog tijd is de benadering van de vier grootste steden in het gemeentefonds te herzien. Overheidsmiddelen moeten zo doelmatig mogelijk worden besteed; rijksuitgaven moeten rechtmatig, transparant en goed onderbouwd zijn. In tijden van economische neergang geldt dit des te meer. De Raad voor de financiële verhoudingen doet in dit advies aanzetten tot een rechtmatiger verdeling van de middelen van het gemeentefonds.

Aanbevelingen

Vervolgonderzoek is nodig om te bepalen welke kosten de G4 moeten maken, zonder dat de bestaande verdeling van het gemeentefonds met die kosten voldoende rekening houdt.

De Raad doet daarvoor drie aanbevelingen.

1. Schenk bij het periodiek onderhoud van het gemeentefonds op dezelfde manier aandacht aan de G4 als aan de overige gemeenten(groepen)

Meer inzicht in de kostenstructuur en de kostendrijvers van de vier grootste gemeenten is noodzakelijk. Het is logisch om voortaan ook de G4 regulier door te lichten bij het periodiek onderhoud van de verdeelingsmaatstaven van het gemeentefonds. De positie van de groep in grootte opvolgende gemeenten

(G27) kan specifiek worden vergeleken met die van de overige gemeenten en die van de G4.

2. Herijken clusters

Het is zaak om de verschillende ‘clusters’ één voor één opnieuw aan een onderzoek te onderwerpen. Uitgangspunt hierbij is dat de vastgestelde objectieve verdeelmaatstaven onverkort voor de G4 gelden. De fondsbeheerders hebben in het Periodiek Onderhoudsrapport 2010 ‘groot onderhoud’ van het gemeentefonds aangekondigd. Om te beginnen zijn voor de G4 met name de clusters ‘Wegen en water’, ‘Kunst en ontspanning’ en het eerder genoemde cluster ‘VHROSV’ van belang.

3. Nieuwe verdeelmaatstaven

In sommige gevallen kunnen kosten die de G4 maken, zonder dat de bestaande verdeling van het gemeentefonds deze (voldoende) honoreert, mogelijk alsnog via de verdeelmaatstaven van het fonds in aanmerking worden genomen.

De Raad denkt daarbij aan:

- Het ontwikkelen van een cumulatiefactor. Vertegenwoordigers van de G4 hebben aangegeven dat in hun steden de cumulatie van problemen op *persoonsniveau* leidt tot hogere kosten.
- Meer gewicht toekennen aan de maatstaf ‘centrumfunctie’ en zonodig ontwikkelen van een maatstaf ‘nationale centrumfunctie’. De huidige maatstaf ‘regionale centrumfunctie’ heeft een bereik van 60 kilometer. De centrumfunctie van de G4 heeft een breder bereik. Bij het aanbod van sommige voorzieningen vervullen deze gemeenten zelfs een ‘nationale centrumfunctie’.
- Het benoemen van een maatstaf ‘internationale centrumfunctie’. De G4 (in ieder geval de G3) hebben een internationaal profiel. Een maatstaf ‘internationale centrumfunctie’ zou bepaalde extra kosten die de vier (drie) gemeenten maken kunnen verklaren en honoreren.
- Het nader in beeld brengen van de kosten die samenhangen met een verhoogde in- en uitstroom van bewoners (gekoppeld aan hun inkomensstijging), en de kosten die voor een gemeente hieraan verbonden zijn. Verhuisbewegingen kunnen een indicatie zijn voor het afnemen van de sociale cohesie in woonbuurten en een indicator vormen voor in verband daarmee door gemeenten te maken hogere kosten.
- Het aanpassen van de maatstaf ‘minderheden’. De huidige maatstaf weerspiegelt onvoldoende de aandachtsgroepen waar de G4 (en een aantal andere gemeenten) mee te maken hebben. Een maatstaf ‘niet-westerse allochtonen’ zou de werkelijkheid beter benaderen.

Met deze verfijningen is de kostenpositie van de G4 nader te objectiveren. Het onderzoek dat de Raad voorstaat kan overigens gevolgen hebben voor alle gemeenten. Uitgangspunt voor de Raad is en blijft hierbij dat de positie van de G4 zoveel mogelijk wordt genormaliseerd en dat uitzonderingsposities in de

toekomst – waar mogelijk – worden vermeden. Het vervolgonderzoek waartoe de Raad adviseert draagt zodoende bij aan een duurzamer verankering van de positie van de G4 in het gemeentefonds.



Inleiding

Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht zijn de vier grootste gemeenten van Nederland. Samen vormen zij de G4: een bestuurlijk en ambtelijk samenwerkingsverband dat op tal van beleidsterreinen actief is. Door de omvang en samenstelling van hun bevolking en woningvoorraad staan zij deels voor dezelfde bijzondere maatschappelijke opgaven. De G4 behartigen gezamenlijk hun belangen, zowel op nationaal als op Europees niveau.⁴

De grootte van deze gemeenten, hun bovenmaatse opgaven en hun samenwerking, geven de G4 een bijzondere positie ten opzichte van andere gemeenten. Die bijzondere positie leidt vaak tot specifiek beleid, extra financiële middelen en/of aandacht voor de G4.

Ook in het gemeentefonds hebben de vier een bijzondere positie. Alle Nederlandse gemeenten ontvangen van het Rijk via het gemeentefonds een uitkering vrij besteedbaar is en rekening houdt met belangrijke externe omstandigheden die kostenverschillen met zich meebrengen, zoals een centrumfunctie of de sociale en fysieke structuur, maar ook met de verschillen in belastingcapaciteit tussen gemeenten.⁵ De hoogte van de uitkering hangt niet af van de grootte van de gemeenten, maar van de kosten.⁶ De verdeling is

- objectief: gelijke gevallen worden op een gelijke manier behandeld;
- globaal, ter bescherming van de gemeentelijke autonomie⁷; en
- niet al te gevoelig voor gemeentelijke herindeling of grenswijzigingen.

De vier grote steden ontvangen in aanvulling op de uitkomst van deze objectieve verdeling elk nog een extra, vast bedrag.

Het huidige verdeelstelsel is in 1997 in werking getreden. Bij het onderzoek dat ten grondslag lag aan dit verdeelstelsel⁸ zijn de vier grootste gemeenten buiten beschouwing gelaten, omdat de voor het onderzoek bruikbare gegevens

⁴ www.grotevier.nl.

⁵ Dit wordt 'derde aspiratieniveau' genoemd. Alle gemeenten moeten kunnen beschikken over een gelijkwaardige voorzieningencapaciteit bij gelijke belastingdruk, rekeninghoudend met verschillen in objectieve kosten. Het aspiratieniveau is wettelijk vastgelegd in artikel 7 van de Financiële-verhoudingswet.

⁶ Dit heet kostengeoriënteerd: gemeenten die objectief gezien hogere kosten hebben vanwege bepaalde structuurkenmerken (bijvoorbeeld een slappe bodem), worden daarvoor gecompenseerd.

⁷ Hoe minder globaal de verdeling, hoe meer de uitkering op een doeluitkering gaat lijken omdat er een directere relatie kan worden gelegd tussen de beschikbare middelen en het doel.

⁸ Cebeon/VB-groep, *Structuur gerecht. IJking gemeentelijke uitgaven in kader herziening FVW '84*, 10 september 1993.

niet of niet tijdig beschikbaar waren.⁹ Op bepaalde beleidsterreinen vervulden de G4 meer of andere taken dan de overige gemeenten. Ook dit vormde in 1997 een reden om ze buiten het onderzoek te houden, aangezien ze hierdoor niet goed te vergelijken waren met andere gemeenten. Onderlinge vergelijkbaarheid van (groepen) gemeenten was een belangrijk uitgangspunt voor het onderzoek. Het uitgavenniveau van de G4 is destijds om die reden apart onderzocht, met als doel afwijkingen van de feitelijke uitgaven van de vier ten opzichte van de uitgavenniveaus van de overige gemeenten inzichtelijk en aannemelijk te maken. De conclusie dat de afwijkende uitgaven als een aannemelijk (minimum)niveau waren te beschouwen.¹⁰ Enerzijds hadden de vier gemeenten extra taken in vergelijking met de overige gemeenten. Anderzijds verrichtten zij meer intensieve of gespecialiseerde taken die te maken hadden met hun structuur en omvang. Het uitgavenniveau van 1993 van de G4 werd als normuitgavenniveau vastgesteld. Door middel van een vast bedrag voor elk van de vier steden wordt sindsdien het verschil tussen de uitkomst van het verdeelmodel en hun normuitgavenniveau gladgestreken. Dit betekent dat bijvoorbeeld bij herijkingen of bij de introductie van nieuwe verdeelmaatstaven, een eventueel herverdeeleeffect voor de G4 veelal teniet wordt gedaan.

In zijn evaluatie van de Financiële-verhoudingswet¹¹ constateerde de Raad voor de financiële verhoudingen dat er aanleiding was om de uitzonderingspositie van de vier grootste gemeenten in de verdeling van het gemeentefonds opnieuw te beoordelen. Aan het verdeelstelsel is sinds 1997 behoorlijk gesleuteld; er hebben herijkingen plaatsgevonden, er zijn middelen toegevoegd maar er is ook afgeroomd. Er zijn nieuwe maatstaven ontwikkeld, oude zijn vervallen. Ook in het gemeentelijk takenpakket is nogal wat veranderd. Er is gecentraliseerd en gedecentraliseerd. Ook de samenleving is in de afgelopen twaalf jaar (sterk) veranderd. Al deze veranderingen raken ook de G4. Toch is er in deze periode nooit aanleiding geweest om de positie van de G4 nader te onderzoeken.

Onderzoeksvragen

In dit advies stelt de Raad voor de financiële verhoudingen zich de vraag of de bijzondere positie van de G4 in het gemeentefonds, in de vorm van het vaste bedrag, anno 2009 nog redelijk en te rechtvaardigen is.

⁹ Cebeon/VB-Groep, *Structuur in omvang. Onderzoek uitgavenniveau vier grote steden in kader herziening FVW '84*, 14 maart 1994, p. 10.

¹⁰ Cebeon/VB-Groep, *Structuur in omvang. Onderzoek uitgavenniveau vier grote steden in kader herziening FVW '84*, 14 maart 1994, p. 64.

¹¹ Raad voor de financiële verhoudingen, *Tien jaar financiële verhoudingen. Een evaluatie van de Financiële-verhoudingswet 1997-2007*, 31 oktober 2007, p. 10.

Leeswijzer

In het eerste hoofdstuk wordt de uitzonderingspositie van de G4 toegelicht. Hoe kreeg deze vorm, om welke bedragen gaat het, en hoe zijn die bedragen destijds onderbouwd? In hoeverre zijn de destijds aangevoerde argumenten voor de vaste bedragen nog steeds van kracht? In dit hoofdstuk legt de Raad tevens de bevindingen uit het Periodiek onderhoudsrapport 2010¹² naast zijn eigen analyse.

Het tweede hoofdstuk beschrijft de (bijzondere) positie van de G4 anno 2009. De vraag die daarbij gesteld wordt is in hoeverre de G4 zich nog steeds duidelijk onderscheiden van de overige gemeenten. Op welke beleidsterreinen, en in welke mate? Ter vergelijking wordt ook gekeken naar de positie van de in grootte vier opvolgende gemeenten: Eindhoven, Tilburg, Almere en Groningen.

In hoofdstuk drie wordt weergegeven hoe het vaste bedrag zich in de loop der jaren heeft ontwikkeld. Wat zijn daarbij de beleidskeuzen geweest en wat valt er terugblikkend over deze keuzen te zeggen?

Hoofdstuk vier ten slotte, bevat de conclusies en aanbevelingen voor vervolactiviteiten.

¹² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds 2010*, september 2009, Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 123 hoofdstuk B, nr. 2, v.a. p. 35.

Intermezzo 1: Hoe zat het ook alweer met de bestuurlijke en financiële verhouding?

De Grondwet, de Gemeentewet en de Provinciewet vormen de basis voor interbestuurlijke afspraken. In deze wetten is onder andere vastgelegd dat gemeenten¹³ een eigen huishouding hebben, zorgplicht richting hun burgers hebben en alleen bij of krachtens de wet in medebewind kunnen worden geroepen.¹⁴ De huishouding van gemeenten in Nederland is open. Dat betekent dat zij in grote mate zelf kunnen bepalen welk beleid zij voeren en hoe zij hun middelen besteden.¹⁵

Het Rijk maakt geen beleid dat gemeenten aangaat zonder hen daarbij te betrekken.¹⁶

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is de bewaker van de interbestuurlijke verhoudingen, belast met het bevorderen van beleidsvrijheid van decentrale overheden en decentralisatie. Het uitgangspunt voor de verantwoordelijkheid van beleid is: *decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan*.¹⁷ De bestuurlijke ordening moet voorzien in de mogelijkheid om op een adequate manier maatschappelijke opgaven aan te pakken. Er moet probleemgericht gewerkt worden. Daaruit volgt de noodzaak tot een heldere verdeling van verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken.¹⁸

¹³ Hetzelfde geldt voor provincies. Voor de leesbaarheid van de tekst wordt verder alleen gesproken over gemeenten.

¹⁴ Interprovinciaal Overleg en Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Code interbestuurlijke verhoudingen*, januari 2005, p. 17.

¹⁵ Gemeenten zijn in beginsel bevoegd elk openbaar belang ter hand te nemen, wat tevens een recht van initiatief en een open huishouding impliceert, voor zover die behartiging niet door hogere regelingen aan hun bemoeienis zijn onttrokken. Het Rijk of het provinciebestuur kan ten opzichte van gemeenten beleidsmatig, financieel of regelgevend interveniëren in bestuur en regeling van de huishouding van gemeenten. Op het moment dat dat plaatsvindt worden er grenzen gesteld aan de lokale autonomie en wordt de omvang van of de vrije beslissingsruimte binnen de huishouding ingeperkt. Uit: Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen, *Open huishouding van de provincie*, 21 februari 2007.

¹⁶ Tenzij dit ten gevolge van dringende omstandigheden niet mogelijk is, *Artikel 114 Gemeentewet*.

¹⁷ Raad van State, *Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan. Tweede periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*, juni 2009.

¹⁸ *Code Interbestuurlijke verhoudingen*, p. 17.

De Nederlandse gemeenten beschikken over eigen inkomsten uit een eigen belastinggebied, een algemene uitkering uit het gemeentefonds die vrij besteedbaar is en nivelleert tot het *derde aspiratieniveau*. Voor de financiering van gemeentelijke taken wordt zo weinig mogelijk gebruik gemaakt van specifieke uitkeringen. Specifieke uitkeringen worden namelijk verstrekt voor een bepaald omschreven doel en kennen een zwaardere verantwoordingslast van gemeenten richting het Rijk. Specifieke uitkeringen passen daarmee minder goed in het beeld van een autonome bestuurslaag die zijn eigen afwegingen maakt en daarover aan de eigen volksvertegenwoordiging verantwoording aflegt. Dat de algemene uitkering vrij besteedbaar is betekent overigens niet dat er geen wettelijke taken uit moeten worden bekostigd, maar dat gemeenten over de besteding geen verantwoording hoeven af te leggen aan het Rijk.

Het financiële arrangement volgt het bestuurlijke arrangement: wie een taak uitvoert moet over het benodigde geld en budgetflexibiliteit beschikken. De financiële verantwoording is afgeleid van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en gemeenten. Wanneer een gemeente nieuwe taken tot haar verantwoordelijkheid mag rekenen, moet het Rijk aangeven hoe deze bekostigd moeten worden.¹⁹ Wanneer er sprake is van medebewind, hoort het Rijk de kosten die verbonden zijn aan de uitvoering van de opgelegde verplichting, inclusief de kosten verbonden aan de verplichte informatieverstrekking, te vergoeden.²⁰

¹⁹ *Financiële-verhoudingswet, Artikel 2.*

²⁰ *Gemeentewet, Artikel 108, lid 3.*

Intermezzo 2: Factsheet met gegevens G4 en de vier in grootte opvolgende gemeenten²¹

Kerngegevens	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	Eindhoven	Tilburg	Almere	Groningen
1 Aantal inwoners	755.605	587.134	481.864	299.891	212.269	203.464	185.746	184.227
2 Percentage inwoners jonger dan 20 jaar	21 %	23%	23 %	22 %	21 %	23 %	29 %	20 %
3 Percentage inwoners 20 tot 65 jaar	68 %	63 %	64 %	68 %	64 %	64 %	64 %	69 %
4 Percentage inwoners 65 jaar of ouder	11 %	14 %	13 %	10 %	16 %	13 %	7 %	11 %
5 Percentage allochtonen (definitie CBS)	49 %	46 %	46 %	31 %	27 %	22 %	36 %	19 %
- Westers	14 %	10 %	13 %	10 %	12 %	8 %	10 %	10 %
waarvan uit Midden- en Oost-Europa	1,7 %	2,6 %	2,0 %	1,3 %	1,8 %	1,5 %	1,3 %	1,4 %
- Niet westers	35 %	36 %	33 %	21 %	16 %	14 %	26 %	9 %
6 Percentage minderheden (definitie gemeentefonds)	26 %	27 %	25 %	17 %	10 %	10 %	19 %	5 %
7 Voorraad mgz-1931	131.600	44.900	44.600	10.600	400	400	0	9.500
8 Mgz-1931 op totale woningvoorraad	34%	16%	19%	9%	0%	0%	-	11%
9 Percentage sociale huurwoningen	50%	50%	34%	36%	42%	35%	30%	42%
10 Omgevingsadressendichtheid (berekening gemeente-fonds)	2.469.483	1.184.053	1.174.251	428.462	233.868	240.272	116.426	321.757
11 Aantal geregistreerde misdaden per 1.000 inwoners	142	115	99	135	125	105	82	102
12 Percentage éénouderhuishoudens	9 %	10 %	9 %	5 %	6 %	7 %	11 %	6 %
13 Bijstandsuitkeringen	7 %	9 %	6 %	4 %	4 %	3 %	3 %	6 %
14 Percentage huishoudens met lage inkomens	19 %	19 %	17 %	15 %	16 %	16 %	10 %	19 %
15 Voortijdig schoolverlaters (%)	7 %	7 %	6 %	6 %	4 %	6 %	5 %	5 %

²¹ De vindplaatsen, definities en peildata van deze gegevens zijn te vinden in bijlage 1 bij dit advies. Door afrondingsverschillen bij de percentages kan de som der delen hoger of lager zijn dan 100%.

Kerngegevens	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	Eindhoven	Tilburg	Almere	Groningen
16 Vestiging in gemeente in 2008	49.016	31.775	31.053	22.890	12.981	9.866	9.088	15.651
17 - promille op totaal bevolking	65 ‰	54 ‰	65 ‰	77 ‰	61 ‰	49 ‰	49 ‰	85 ‰
28 Vestiging autochtoon	30.526	22.317	18.549	18.595	9.149	7.791	7.589	12.504
19 - percentage op totaal vestiging	62%	70%	60%	81%	70%	79%	84%	80%
20 Vestiging westerse allochtoon	12.399	5.296	8.186	2.885	2.284	1.403	813	2.135
21 - percentage op totaal vestiging	25%	17%	26%	13%	18%	14%	9%	14%
22 Vestiging nw allochtonen	6.091	4.162	4.318	1.410	1.548	672	686	1.012
23 - percentage op totaal vestiging	12%	13%	14%	6%	12%	7%	8%	6%
24 Vertrek uit gemeente	46.031	30.182	27.228	20.894	11.657	9.158	8.320	14.568
25 Promille	61,3	51,6	56,9	70,3	55,2	45,2	45,1	79,5
26 Saldo vestiging / vertrek (positief)	2.985	1.593	3.825	1.996	1.324	708	768	1.083
27 Omvang begroting (2007)	€ 6,9 mld.	€ 4,0 mld.	€ 2,7 mld.	€ 1,6 mld.	€ 1,0 mld.	€ 1,0 mld.	€ 0,9 mld.	€ 1,4 mld.
28 Algemene middelen (2007)	€ 1,6 mld.	€ 1,3 mld.	€ 1,0 mld.	€ 0,6 mld.	€ 0,3 mld.	€ 0,3 mld.	€ 0,2 mld.	€ 0,2 mld.
29 Uitkering uit gemeentefonds (2007)	€ 1,3 mld.	€ 1,0 mld.	€ 0,7 mld.	€ 0,4 mld.	€ 0,2 mld.	€ 0,2 mld.	€ 0,2 mld.	€ 0,2 mld.
30 OZB inkomsten (2007)	€ 134 mln.	€ 162 mln.	€ 79 mln.	€ 62 mln.	€ 38 mln.	€ 29 mln.	€ 26 mln.	€ 43 mln.
31 Overige eigen middelen (OEM) (2007)	€ 197 mln.	€ 216 mln.	€ 173 mln.	€ 160 mln.	€ 24 mln.	€ 75 mln.	€ 19 mln.	- € 12 mln.
32 OEM als % algemene middelen	12 %	17 %	18 %	28 %	9 %	26 %	10 %	-5 %
33 Inkomsten nutsbedrijven (2007)	€ 9 mln.	€ 83 mln.	€ 27 mln.	-	€ 8 mln.	€ 51 mln.	€ 3 mln.	-
34 Bijdrage WWB (2009)	€ 459 mln.	€ 419 mln.	€ 257 mln.	€ 100 mln.	€ 73 mln.	€ 62 mln.	€ 55 mln.	€ 99 mln.
35 Bijdrage Wmo (2009)	€ 69 mln.	€ 68 mln.	€ 48 mln.	€ 22 mln.	€ 23 mln.	€ 19 mln.	€ 9 mln.	€ 17 mln.
36 Bijdrage ISV2 (2005-2009)	€ 227,9 mln.	€ 212,3 mln.	€ 155,7 mln.	€ 54,9 mln.	€ 17,1 mln.	€ 20,7 mln.	-	€ 52,7 mln.
37 OZB tarief eigen. won.	1,45	2,68	1,73	2,39	1,87	2,00	2,82	3,04
38 OZB tarief gebr. niet won.	3,21	4,89	3,92	3,91	3,03	3,14	3,97	5,71
39 OZB tarief eigen. niet won.	4,01	6,09	4,91	4,85	3,79	3,93	4,94	7,20

1.

De uitzonderingspositie van de G4

Dit hoofdstuk licht de uitzonderingspositie van de vier grote steden in de verdeling van de uitkering uit het gemeentefonds toe.

1.1 Aannemelijk uitgavenniveau 1993

In de aanloop naar de nieuwe Financiële-verhoudingswet (Fvw) stond op voorhand vast dat er voor de vier grootste steden een uitzonderingspositie zou komen. Dat was destijds een politieke keuze die voortkwam uit de welhaast structurele tekorten van de steden.²² De herziening van de Financiële-verhoudingswet in 1984 leidde tot een herverdeling van middelen van – in inwonertal – kleine naar grote gemeenten. Behalve dat de nieuwe verdeling op basis van het aantal woningen gunstig was voor de G4, kreeg elk van de G4 een extra bedrag voor ‘woonruimten’ (de zogenoemde ‘eigen schijfgroep’). Ondanks deze aanpassing bleef de discussie over de financiële positie van de G4 doorgaan, mede door de artikel 12-status van Den Haag en Utrecht in die periode.

In het onderzoek *Structuur in omvang*²³ is het uitgavenniveau van de G4 apart onder de loep genomen met als doel de afwijkingen van de feitelijke uitgaven van de vier grote steden ten opzichte van de ijkpunten voor de overige gemeenten aannemelijk te maken. Dit resulteerde in de vaststelling van het feitelijke uitgavenniveau in 1993 als ijkpunt voor de vier grote steden. Voor wat betreft de eigen inkomsten golden dezelfde ijkpunten als voor alle andere gemeenten. Het verschil tussen de uitkomst van de objectieve verdeling en het uitgavenniveau van 1993 is voor de vier gemeenten overbrugd met een vast bedrag. Vanwege de kostenoriëntatie van de nieuwe verdeling en de introductie van maatstaven met stedelijke structuurkenmerken, zoals de ‘omgevings-adressendichtheid’ (OAD) en de ‘centrumfunctie’, wordt sinds 1997 meer dan voorheen tegemoet gekomen aan de stedelijkheid van gemeenten. Het vaste bedrag voor de vier grote steden onder het nieuwe regime was in 1997 aanzienlijk kleiner dan de schijfbedragen ‘woonruimten’ van de Fvw '84.

²² Dat blijkt bijvoorbeeld uit de brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, 29 april 1992, Tweede Kamer, vergaderjaar 1991-1992, 22 300 C, nr. 11, p.11 waarin staat:

“De toekomstige plaatsbepaling van de vier grote gemeenten in het verdeelstelsel is door hun bijzondere positie in nog sterkere mate dan bij andere gemeenten het resultaat van politieke afweging. Onderzoek, hoe gedegen en uitvoering ook, kan niet meer dan een hulpmiddel zijn voor hun inschaling.”

²³ Cebeon/VB-Groep, *Structuur in omvang. Onderzoek uitgavenniveau vier grote steden in kader herziening FVW '84*, 14 maart 1994.

1.2

Vast bedrag

Op basis van het uitgavenniveau in 1993 zijn de vaste bedragen voor de grote vier vastgesteld. Zij vullen het bedrag dat de vier gemeenten zouden krijgen op basis van de verdeelsleutel van het gemeentefonds aan tot het uitgavenniveau van 1993, dat destijds tot norm verheven is. Het vaste bedrag fungeert daarmee als correctiefactor van een onvolkomen verdeling.

Het vaste bedrag heeft sindsdien een dubbele functie vervuld. Ten eerste neutraliseert het herverdeel-effecten die ontstaan door aanpassingen van de verdeelsleutel. Ten tweede wordt het vaste bedrag gebruikt om specifiek beleid te financieren. Zo beschouwd vormt het een vehikel voor een specifieke uitkering, maar dan zonder de verantwoordingslasten en bestedingsverplichtingen die daarbij horen.²⁴

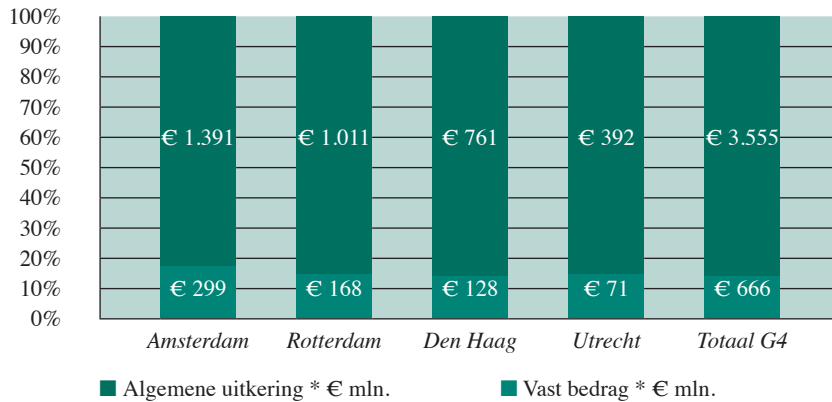
Het vaste bedrag (in een bedrag per eenheid, dus zonder de uitkeringsfactor) is sinds 1997 voor de vier gemeenten toegenomen.²⁵ In totaal ontvangen de G4 in 2009 ca. € 670 miljoen als vast bedrag. Dit is ca. 4% van het totaal van het gemeentefonds (exclusief de middelen die zijn gemoeid met de Wet maatschappelijke ondersteuning). Landelijk gezien is dit niet veel, maar voor de G4 maakt het vaste bedrag een substantieel deel uit van hun algemene uitkering.

Figuur 1 geeft het vaste bedrag als percentage van de algemene uitkering voor elk van de vier gemeenten, evenals de bedragen in euro.

²⁴ De pas ingevoerde decentralisatie-uitkering maakt een dergelijke inpassing van een specifiek bedrag voor de andere gemeenten ook mogelijk.

²⁵ Zie bijlage 3 voor alle mutaties van het vaste bedrag door de jaren heen. Het gaat hier om bedragen per eenheid.

Figuur 1: Vast bedrag als percentage van de algemene uitkering uitkeringsjaar 2009²⁶



1.3

Structuur in omvang, methodiek

Het onderzoek *Structuur in omvang*²⁷ legde het fundament voor de uitzonderingspositie. Voor de uitgavenanalyse van de G4 werden drie soorten taken onderscheiden die een verklaring konden geven voor het afwijkende uitgavenniveau van de G4 ten opzichte van de uitkomst van de toenmalige verdeling van het gemeentefonds; de zogeheten T*, T+ en T+*-taken.

T*-taken

Bij T*-taken gaat het om de extra kosten die verband houden met taken die met een hogere graad van intensiteit worden uitgevoerd; om uitgaven die samenhangen met externe factoren en structuurkenmerken die bij de overige gemeenten in de ijkpuntformules zijn gehonoreerd overeenkomstig *Structuur gerecht*.²⁸ Dat betekent dat de verdeling van het gemeentefonds sinds 1997 aan deze kosten tegemoet komt en de kosten die verbonden zijn aan T*-taken niet worden aangemerkt als onderbouwing van het vaste bedrag.²⁹

²⁶ Uitkeringsjaar = 2009, stand betaalmaand januari 2009. Status gegevens; voorlopig. <http://www.minbzk.nl/onderwerpen/openbaar-bestuur/financien-provincies/gemeentefonds/verdeling>.

²⁷ Cebeon/VB-Groep, *Structuur in omvang. Onderzoek uitgavenniveau vier grote steden in kader herziening FVW '84*, 14 maart 1994.

²⁸ Cebeon/VB-groep, *Structuur gerecht. IJking gemeentelijke uitgaven in kader herziening FVW '84*, 10 september 1993.

²⁹ Echter, ten tijde van het onderzoek *Structuur in omvang* was het referentiepunt het 'oude' verdeelstelsel en ging het toen nog wel om extra kosten.

T+-taken

Met T+-taken worden bedoeld de aanwijsbare extra taken en bijbehorende budgetten van de G4, als groep of individueel, ten opzichte van de overige gemeenten. Voor de hiermee verbonden uitgaven zijn destijds herkenbare budgetten in (de afzonderlijke schijven ‘woonruimten’ van) het gemeentefonds opgenomen.

T+*-taken

Bij een hogere graad van intensiteit (cumulatie) in de uitvoering van een taak kan ook de aard van de taak veranderen, bijvoorbeeld omdat er specialisatie nodig is om de gewenste kwaliteit te kunnen leveren, of door afwijkende organisatiestructuren die verbonden zijn met de omvang en diversiteit van de taakuitoefening. Ook kan sprake zijn van algemene kostenverhogende factoren in de grote steden ten opzichte van de situatie elders, bijvoorbeeld in de sfeer van de kosten voor personeel of onroerende zaken. Voor zover deze effecten niet op intrinsieke wijze in de ijkpuntformules voor de overige gemeenten zijn verdisconteerd, en er ook geen sprake is van een aanwijsbare extra taak, is er sprake van T+*-taken. Het gaat dan om de (financiële) gevolgen van extreme structuurverschillen of om een sterk afwijkende intensiteit of samenstelling van een uitgevoerde taak (bijvoorbeeld de betekenis van structuurplanning in de grote steden), die niet volledig in de algemene ijkpuntformules van de (overige) gemeenten tot uitdrukking komen.

Uitkomsten onderzoek

Uit het onderzoek *Structuur in omvang* bleek dat 80% van de feitelijke uitgaven van de G4 gebaseerd waren op budgetten die ook voor andere gemeenten beschikbaar waren of werden veroorzaakt door hogere uitgaven die samenhangen met voor de overige gemeenten gehonoreerde structuurverschillen (T*-taken).³⁰ Ongeveer 5% van de feitelijke uitgaven hing samen met taken waarvoor de grote steden aanwijsbaar extra middelen ontvingen vanuit het gemeentefonds (T+-taken). Bij de overige 15% ging het om uitgaven waarvoor niet zonder meer een externe vergelijking voorhanden was. De uitgaven waar het om ging waren erg divers samengesteld, maar wel kon worden geconcludeerd dat het vooral ging om harde uitgavencategorieën met een externe, niet direct door de gemeenten te beïnvloeden achtergrond (T+*-taken).

Een groot deel van de aan de T+*-taak gerelateerde uitgaven viel te verklaren uit extreme verschillen in sociale en fysieke structuur ten opzichte van de overige gemeenten. Dit kwam vooral tot uitdrukking in een sterke intensiteit en grote diversiteit in de taakuitoefening en de hiermee samenhangende specialismen. Hiervan hoorde tweederde tot het in *Structuur gerecht* geijkte deel van de uitgaven en eenderde tot het niet-geijkte deel. Hoewel de aandacht van

³⁰ Exclusief de uitgaven voor stadsvernieuwing. *Structuur in omvang*, p. 64.

het onderzoek is uitgegaan naar het geijkte deel (waarvoor ook meer vergelijkingsmateriaal beschikbaar was), waren er toch ook voor het niet-geijkte deel duidelijke aanwijzingen dat het hogere niveau van feitelijke uitgaven als aannemelijk was te beschouwen.³¹

In de volgende paragrafen is clustergewijs de onderbouwing van de vaste bedragen voor de G4 uit het rapport *Structuur in omvang* samengevat (in kaders) en wordt gekeken in hoeverre deze onderbouwing anno 2009 nog steeds valide is om extra kosten te verantwoorden.

1.4

Cluster ‘Bijstand en zorg’

T*-taken

85% van de uitgaven van de grote steden voor bijstand en zorg hangt samen met structuurkenmerken die in de ijkpuntenformules voor de overige gemeenten worden gehonoreerd.

T+-taken

Ongeveer 3% van de feitelijke uitgaven van de grote steden wordt toegeschreven aan T+-taken, waarvoor in het verleden uitsluitend voor de grote vier (of drie) budgetten aan het gemeentefonds zijn toegevoegd. Bij een deel hiervan gaat het om taken die elders door de provincie worden uitgevoerd.

- Beleidsplannen minderheden
- Knelpuntengelden, o.a. ten behoeve van de werkgelegenheid
- Vrouwenemancipatiebureaus
- Uitgaven i.v.m. de Wet op de bejaardenoord

T+*-taken

12% van de uitgaven wordt toegeschreven aan T+*-taken.

Uitgaven met een externe achtergrond

Realisatie van voorzieningen in een grootstedelijke situatie van probleemcumulatie.

- De concentratie van aandachtsgroepen in de vier grote steden is dermate groot, dat het leidt tot een andere schaal in aanpak van problemen, waarbij er bovendien sprake is van meer gespecialiseerde instellingen (bijvoorbeeld in het kader van sociale vernieuwing en het onderwijsvoorranggebiedenbeleid).
- Bepaalde typen aandachtsgroepen die – mede op grond van het ondergeschikte belang in de overige gemeenten – niet in de ijkpuntformule zijn opgenomen, worden juist veel aangetroffen in de vier grote steden.

³¹ *Structuur in omvang*, p. 65.

Extra taken voor gezondheidszorg door concentraties van specifieke aandachtsgroepen

- Dit betreft onder andere zorg voor verslaafden, aidszorg, preventieve en curatieve gezondheidszorg.

Sterke regionale functie en provincieachtige taken

- Sterke regionale functie in de sfeer van maatschappelijke opvang, hulpdiensten, GGD en ook educatieve voorzieningen (pedagogische instituten, een internationale school, op onderwijs gerichte musea).
- Verantwoordelijkheid voor deze 'zorg'-voorzieningen (inclusief provincie-taken in de sfeer van jeugdhulpverlening) is ingepast in de organisatie en planning van het welzijnsbeleid voor een grotere regio dan de gemeente zelf. Hiermee vervullen de gemeenten provincieachtige taken, met name in de sfeer van coördinatie en planning.

Structuurkenmerken naast eigen voorkeuren

- Voortrekkersrol kinderopvang. De grote steden dragen zelf meer bij aan kinderopvang dan overige gemeenten.
- Relatie met grootstedelijke bebouwing. Met name Den Haag geeft veel geld uit aan milieueducatie.
- Relatief hoge uitgaven onderwijs in verband met stichtingskosten en vandalisme. Achterstallig onderhoud omdat de specifieke uitkeringen hier geen rekening mee houden.

Anno 2009 zijn de geformuleerde T+-taken moeilijk te plaatsen. Het genoemde beleid op het gebied van minderheden, knelpuntengelden voor werkgelegenheid en vrouwenemancipatiebureaus is niet meer actueel, of wordt inmiddels ook uitgevoerd door andere gemeenten in Nederland.

De Wet op de bejaardenoorden is in 1997 ingetrokken. Met de Overgangswet verzorgingshuizen kwam deze voorziening onder de AWBZ te vallen. De vier grote steden behielden voor korte tijd hun eigen rol, naast de provincies voor wat betreft de subsidieverstrekking aan verzorgingshuizen en het opstellen van regiovisies (artt. 17 en 18). De Overgangswet kwam per 1 januari 2001 te vervallen, en daarmee ook de verantwoordelijkheid van de G4. Het vaste bedrag is met het vervallen van deze taak verlaagd.

Van de genoemde T+*-taken die te maken hebben met grootstedelijke probleemcumulatie kan worden gesteld dat zij (in ieder geval gedeeltelijk) ook worden gehonoreerd in het kader van het Grotestedenbeleid, de wijkenaanpak of via specifieke uitkeringen. De verdeelsleutel van de specifieke uitkering van maatschappelijke opvang wordt per 1 januari 2010 zodanig aangepast, dat

meer recht wordt gedaan aan de eigen bijdrage en inspanningen vanuit de G4.³² De herverdeling van de middelen voor maatschappelijke opvang leidt ertoe dat de vier grote gemeenten bij hetzelfde uitgavenniveau minder uit de algemene middelen hoeven bij te dragen. De Raad kan op dit moment niet beoordelen of dit terecht is of niet. Hier wordt verderop in dit onderzoek nader op ingegaan.

De T+*-taken die als regionaal en provincieachtig worden omschreven zijn vaak geformuleerd (educatieve voorzieningen) of betreffen onderwerpen die ook voor andere gemeenten gelden. Er zijn bijvoorbeeld 29 GGD-en in Nederland. Dat betekent dat alle GGD-en regionaal opereren. Wanneer het gaat om extra kosten die gepaard zouden gaan met het uitvoeren van specialistische taken die andere GGD-en niet hebben, vanwege de aanwezigheid van aandachtsgroepen in de vier grote steden, geldt dat anno 2009 nader moet worden onderzocht of deze argumentatie nog steeds klopt. Wél vervullen de G4 in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning een provinciale functie voor wat betreft de invulling van het 'steunfunctiewerk'; activiteiten die het door de gemeente te voeren beleid betreffende maatschappelijke ondersteuning versterken.³³ Het betreft hier de continuering van de situatie onder de Welzijnswet 1994.

Bij de jeugdhulpverlening vervullen de WGR-plusregio's Amsterdam, Rotterdam en Den Haag taken die voor de overige gemeenten worden uitgevoerd door de provincie. Hier staat een specifieke uitkering tegenover, die in principe kostendekkend zou moeten zijn.

De voortrekkersrol van de G4 op het gebied van de kinderopvang is niet meer aan de orde. De gemeentelijke middelen voor kinderopvang zijn per 1 januari 2003 dan ook uit het gemeentefonds genomen.

Van de genoemde structuurkenmerken kan worden gesteld dat specifieke uitgaven voor milieueducatie vallen onder 'eigen beleid'. De hogere uitgaven voor onderwijs in verband met stichtingskosten en vandalisme zijn verdisconteerd in het bedrag voor onderwijshuisvesting.

Wel zijn er in de G4 nog steeds relatief meer dan gemiddeld bijzondere typen aandachtsgroepen. Hier wordt verderop in dit advies nader op ingegaan.

³² Brief van de staatssecretaris van volksgezondheid, welzijn en sport over het nieuwe verdeelmodel dat Cebeon heeft opgesteld voor de maatschappelijke opvang, Oggz en verslavingsbeleid, Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 29 325, nr. 43.

³³ *Wet maatschappelijke ondersteuning, Artikel 14.*

1.5

Cluster 'Kunst, ontspanning, groen en oudheid'

T*-taken

82% van de uitgaven van de grote steden hangt samen met structuurkenmerken die in de ijkpuntenformules voor de overige gemeenten worden gehonoreerd.

T+-taken

Ongeveer 9% van de feitelijke uitgaven van de grote steden is toegeschreven aan T+-taken, waarvoor uitsluitend voor de vier grote steden budgetten in het gemeentefonds zijn opgenomen. Het betreft hier vooral de eigen bijdragen van de grote gemeenten in het kader van de convenanten voor uitgaven aan beroepsgezelschappen op het taakgebied kunst. Hieronder vallen niet de gemeentelijke accommodaties waarin deze beroepsgezelschappen spelen.

T+*-taken

9% van de uitgaven van de grote steden is niet direct toe te schrijven aan extra taken of een intensievere taakuitvoering, verdisconteerd in de ijkpuntformules voor overige gemeenten.

- accommodaties voor nationale beroepsgezelschappen
- bezoekersaantallen
- dierentuinen
- overige accommodaties
- overige openluchtrecreatie

Kunst en ontspanning

In 2009 vervullen de drie gemeenten Amsterdam, Rotterdam en Den Haag nog steeds een nationale functie ten opzichte van de kunsten, zoals onder andere tot uiting komt in de cultuurconvenanten 2005-2008. In het cultuurbeleid richtten de contacten van het ministerie van OCW zich op vijf landsdelen; 'Noord', 'Oost', 'Midden', 'West' en 'Zuid', en drie grote steden, Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. Met de vijf landsdelen en de drie steden zijn sinds 1997 convenanten gesloten over een gezamenlijke inzet voor het cultuurbeleid.

In Amsterdam, Rotterdam en Den Haag gaat het voornamelijk om de subsidiëring van landelijk werkende gezelschappen. Voor de convenantsperiode van 2005 tot en met 2008³⁴ zijn dit onder andere: het Nationale Ballet, het Koninklijk Concertgebouworkest, het Rembrandthuis, het Filmfestival Rotterdam, het Scapino Ballet Rotterdam, het Nederlands Danstheater, het Theater aan het Spui en Toneelgroep De Appel.³⁵

³⁴ Voor de periode vanaf 2009 zijn nog geen convenanten gesloten.

³⁵ www.cultuursubsidie.nl/subsidieverstrekkingen/ministerie-ocw/downloads.

De gemeente Utrecht heeft in het kader van het landsdeel ‘Midden’ een convenant gesloten met het ministerie van OCW, de provincie Utrecht, de provincie Flevoland en de gemeente Almere.³⁶

Overigens zijn de investeringen van de gemeenten in het kader van de cultuurconvenanten slechts een onderdeel van hun totale uitgaven op het gebied van kunst en cultuur. Sowieso geven grotere gemeenten relatief meer uit op het gebied van kunst en ontspanning dan waar het ijkpunt van het gemeentefonds van uitgaat.³⁷ Deze extra uitgaven hebben een sterke samenhang met de structuurkenmerken ‘centrumfunctie’ en ‘historische bebouwing’. Extra uitgaven (bovenop de uitgaven die zij doen in het kader van de cultuurconvenanten) van de vier gemeenten op dit cluster zijn mogelijk ook vanuit die structuurkenmerken te verklaren. De fondsbeheerders kondigen in het periodiek onderhoudsrapport nader onderzoek aan naar het cluster ‘Kunst en ontspanning’. Het is essentieel om hier de ook G4 bij te betrekken.

De geformuleerde T+*-taken lijken taken die de G4 vanuit hun centrumfunctie vervullen. Verder lijkt het onderdeel ‘dierentuinen’ irrelevant. In andere gemeenten in Nederland zijn ook grote en belangrijke dierentuinen.

Groen en oudheid

Het periodiek onderhoudsrapport 2010 kondigt nader onderzoek aan naar deze clusters. Er zijn niet direct aanwijzingen dat verschillen tussen het ijkpunt en de werkelijke uitgaven verband houden met de gemeentegrootte of stedelijkheid. Desalniettemin lijkt het de Raad verstandig dat ook de uitgaven van de grote vier gemeenten in hetzelfde traject worden doorgelicht.

1.6

Cluster ‘Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing’ (‘VHROSV’)

Stadsvernieuwing

In 1993 gaven de vier grote steden gemiddeld 28% van de totale uitgaven uit voor het taakgebied ‘VHROSV’. Daarnaast zijn er de uitgaven uit het stadsvernieuwingsfonds of uit een andere bron, met name in het kader van de grondexploitatie. De vier grote steden tezamen ontvangen bijna de helft van de middelen uit het stadsvernieuwingsfonds. Het gaat vooral om de volgende uitgavencategorieën: verwerving, ontruiming, en sloop van woningen, bodemsanering, verbetering van de openbare ruimte (wegen, groen en riolen). In het kader van onderhavig onderzoek, is geconstateerd dat er geen vergelijkbaar niveau voor uitgaven aan stadsvernieuwing kan worden bepaald. Om deze reden is stadsvernieuwing buiten het onderzoek gehouden.

³⁶ Ibidem.

³⁷ *Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds 2010*, p. 64.

Volkshuisvesting en ruimtelijke ordening

T*-taken

62% van de uitgaven van de grote steden hangt samen met structuurkenmerken die in de ijkpuntenformules voor de overige gemeenten worden gehonoreerd.

T+-taken

Er zijn geen onderdelen aan te merken als T+-taak.

T+*-taken

38% heeft betrekking op overige uitgaven, waaronder T+*-elementen.

Twee uitgavencategorieën:

- Uitgaven met een aanwijsbare externe achtergrond.
- Uitgaven waarbij structuurkenmerken een rol spelen, maar die niet los gezien kunnen worden van overige, interne achtergronden.

Uitgaven met een aanwijsbare externe achtergrond

- Provincieachtige taken.
 - Ruimtelijke ordening, ruimtelijke structuurplanning. Aan het structuurplan zijn bij de grote steden functies gekoppeld, die vergelijkbaar zijn met de streekplanfunctie van de provincie. Een relatief groot deel van de landelijke doelstellingen in de sfeer van de volkshuisvesting, bedrijvigheid en mobiliteit dient vanuit de landelijke ruimtelijke overwegingen in en rond de grote steden te worden gerealiseerd.
 - De regionale functies in (de voorbereidende activiteiten ten aanzien van) een groot aantal grootstedelijke projecten en in een aantal gespecialiseerde vormen van ondersteuning. Deze projecten leggen via de vereiste intensieve voorbereiding (ambtelijke capaciteit) en via medefinanciering een extra beslag op de algemene middelen. Een deel van de ambtelijke capaciteit hangt samen met de voorbereidende activiteiten voor VINEX-locaties.
 - Met bovengenoemde activiteiten hangt een aantal specialismen samen in de vorm van eigen ingenieursbureaus, cartografische afdelingen en een 'eigen' Raad voor de stadsontwikkeling.
- Realisatie landelijke volkshuisvestingsdoeleinden binnen een complexe stedelijke structuur.
 - Meer dan de helft van het totaal aan ingrijpende woningverbetering en vervangende nieuwbouw vindt in de grote steden plaats (opgave VROM).
 - Van alle meergezinswoningen van voor 1931 in NL staat 81% in de vier grote steden (A-40%, R-21%, DH-17% en U-3%).
 - Uit gegevens van de kwalitatieve woningregistratie blijkt dat het grootste deel van de slechte tot zeer slechte woningen zich in de vier grote steden bevindt (38%).

- De eerder genoemde concentratie van stadsvernieuwingsactiviteiten in de grote steden.
- De grote steden leveren in toenemende mate een bijdrage aan de uitbreiding van de landelijke woningvoorraad (ter vervanging van een bestaande stedelijke bebouwing).

Hoewel er tegenover deze activiteiten ook allerlei inkomsten staan (specifieke uitkeringen, grondopbrengsten, OZB) vereisen de omvang en complexe omgeving extra planningscapaciteit en eigen gemeentelijke bijdragen die in het algemeen niet volledig uit aanvullende specifieke stromen kunnen worden bekostigd. Daarnaast brengt de verwerking van deze omvangrijke specifieke geldstromen in de vorm van object- en subjectgebonden subsidies relatief extra apparaatskosten met zich mee.

Structuurkenmerken naast eigen voorkeuren

- Woonruimteverdeling
- Woningexploitatie

Uitgavenverschillen tussen de steden

Er zijn ook verschillen tussen de steden onderling. De belangrijkste verschillen hangen samen met:

- Een verschillende wijze van doorberekening van planvoorbereidingskosten (aan ruimtelijke ordening of aan de verschillende plannen).
- Het niveau van kapitaallasten als gevolg van in het verleden opgebouwde geactiveerde (stadsvernieuwings)tekorten.
- Tussen jaren fluctuerende inkomsten op basis van bouwleges.

Stadsvernieuwing

Het onderdeel stadsvernieuwing is buiten het onderzoek *Structuur in omvang* gehouden, omdat de opgave van de vier gemeenten in geen enkel opzicht te vergelijken was met die van de overige gemeenten. Het stadsvernieuwingsfonds is met ingang van het jaar 2000, samen met een aantal andere specifieke uitkeringen en aanvullende financiële middelen van de ministeries van VROM, EZ en LNV opgegaan in het Investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV). Daarmee is de opgave voor gemeenten verbreed van woningverbetering naar verbetering van de kwaliteit van de buurten. De verdeelsleutel van het ISV kent nog steeds een wegingsfactor voor het onderdeel stadsvernieuwing, waardoor een deel van de verdeelsleutel voor de Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht wordt verdubbeld.

Nog steeds liggen de meeste aandachtswijken in de vier grote steden, maar het kan niet anders dan dat er resultaten zijn geboekt sinds 1985 toen de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing van kracht werd. De vernieuwingsopgave verplaatst zich logischerwijs naar woningen met een recenter bouwjaar, waarvan er verhoudingsgewijs relatief meer in andere Nederlandse gemeenten te vinden zijn, dan van vooroorlogse woningen. Bij de aanpassing van de verdeling van het cluster in verband met de overgang van het stadsvernieu-

wingsfonds in het ISV is echter uitgegaan van de bestaande verhoudingen. Zie verder paragraaf 3.2.2.

Provincieachtige taken

Op het gebied van ruimtelijke ordening zijn T+*-taken geformuleerd. De provincieachtige taken van de G4 die worden genoemd, werden echter uitgevoerd door de WGR-plusregio's waar de G4 onderdeel van uit maken. Ook de andere WGR-plusregio's hadden taken op het gebied van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting. Onder de nieuwe Wet ruimtelijke ordening hebben de WGR-plusregio's deze wettelijke taak niet langer.³⁸

De in *Structuur in omvang* genoemde VINEX-afspraken zijn tevens in regionaal verband gemaakt. Wel is de opgave voor de gemeenschappelijke regelingen waaraan de G4 deelnemen groter dan voor de andere regelingen. Anno 2009 vervullen de vier grote steden nog steeds landelijke doelstellingen op het gebied van volkshuisvesting, zij het in WGR-plusverband. Ook andere stedelijke regio's hebben specifieke afspraken gemaakt met het Rijk (zie verder hoofdstuk 2.4). Het grote aandeel woningen van voor 1931 in de G4 als bijzonder structuurkenmerk blijft overeind.

Realisatie nationale doelstellingen

De laatste steekproef in het kader van de Kwalitatieve WoningRegistratie (KWR) is verricht in 2000. In de onderzoeken werd vooral de bouwtechnische kwaliteit en dus de voortgang bij de stadsvernieuwingsopgave gemeten. De belangrijkste conclusie van de laatste KWR is dat de bouwtechnische kwaliteit van de woningvoorraad goed op orde is en dat de problemen veelal op het sociale vlak liggen en gepaard gaan met belangrijke problemen qua vervuiling, vernieling en sociale veiligheid.³⁹ Anno 2009 gaat het om meer dan de woningkwaliteit alleen.⁴⁰

De concentratie van de bebouwing in de vier grootste gemeenten is ook in 2009 nog steeds relatief groot. Dit is een kostenverhogend aspect. In de verdeling van het gemeentefonds wordt overigens rekening gehouden met de concentratie van de bebouwing, met de maatstaf 'omgevingsadressendichtheid'

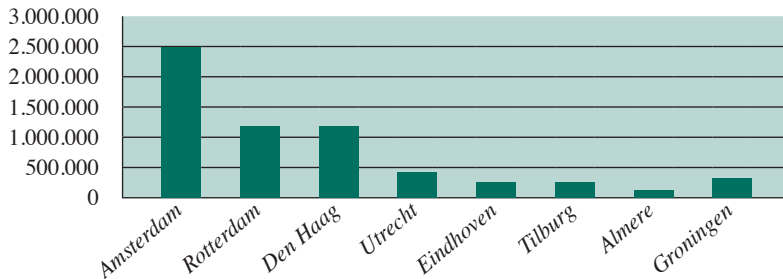
³⁸ Dit betekent niet dat de WGR-plusregio's geen rol meer spelen in het ruimtelijk domein. Vanuit de regio's vindt actieve samenwerking plaats met de deelnemende gemeenten én met de provincies bij het maken van regionale projectennota's en provinciale structuurvisies.

³⁹ <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=19933#10>.

⁴⁰ *Atlas voor Gemeenten* gebruikt bijvoorbeeld in zijn stadsfoto's als indicatoren voor de kwaliteit van de woningvoorraad het aandeel sociale huur, aandeel hoogbouw, vooroorlogse woningen, omvang woningen, 'winkels, mode & luxe', podiumkunsten, culinaire kwaliteit, voetbalindex, historische binnenstad, historisch vaarwater, nabijheid natuur, nabijheid kunst. *Atlas voor Gemeenten, Stadsfoto Rotterdam 2008*, Utrecht, 2008, p. 53.

(OAD). In figuur 2 worden de scores van de gemeenten op de maatstaf ‘OAD’ in het gemeentefonds weergegeven.⁴¹

Figuur 2: Scores gemeenten op maatstaf ‘omgevingsadressendichtheid’⁴²



De onderbouwing in *Struktur in omvang* van de extra uitgaven die de vier gemeenten doen op dit cluster, en die geleid heeft tot (bestendinging van) het vaste bedrag, lijkt veel op de onderbouwing van diverse specifieke geldstromen die richting de G4 en andere grote gemeenten gaan in het kader van het Grotestedenbeleid. Te denken valt aan het ISV, maar ook aan de wijkenaanpak. Daardoor ontstaat het beeld dat sprake is van dubbele financiering. Dit beeld wordt versterkt in het Periodiek onderhoudsrapport (POR) 2010. Grote gemeenten geven op dit cluster minder uit dan het ijkpunt, kleine juist meer. Dit is al jaren het geval. Nadere verbijzondering van de groep grote gemeenten uit het POR leert dat de G27, de gemeenten die rechtstreeks middelen ontvangen in het kader van het ISV, de gemeenten zijn die minder uitgeven dan het ijkpunt. Een vergelijking van de uitgaven van de G4 met het ijkpunt wijst uit dat ook zij in hun begrotingen van 2009 minder uitgaven op het cluster boeken dan het ijkpunt.⁴³

1.7

Niet-geijkte deel

Kostenposten

In het niet-geijkte deel zitten de volgende kostenposten:

- Openbare orde (w.o. met name brandweer);
- Wegen (onderhoud, verlichting, verkeersmaatregelen, straatreiniging);
- Water (vaarwegen, bruggen, oevervoorzieningen, binnenhavens);
- Bestuursorganen;

⁴¹ Zie ook Intermezzo 2: de factsheet. De maatstaf ‘OAD’ kent van alle maatstaven de grootste variatie. Bij het cluster ‘Riolering’ is de uitkomst van de formule (OAD * % slechte grond) een verdeelmaatstaf.

⁴² Berekenende eenheden die gebruikt worden bij de vaststelling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Uitkeringsjaar 2009, stand betaaldmaand januari 2009.

⁴³ Zie bijlage 5.

- Bevolkingszaken;
- Economie en milieu (deels).

Algemeen

73% van het gemiddelde uitgaventotaal van de vier grote steden is vergelijkbaar met het niveau van de in het onderzoek gebruikte referentiegemeenten.

9% van de totale uitgaven van de vier grote steden kan worden verklaard uit bedragen die in het verleden uitsluitend voor de grote steden aan het gemeentefonds zijn toegevoegd (T+).

18% van de uitgaven hangt samen met overige uitgaven, waaronder T*- en T+*-elementen.

T+-taken

Gehonoreerde elementen:

- Extra kosten voor nautisch beheer Rijnmondgebied (loodsdiensten in Rotterdam, fl. 23,1 miljoen in 1988).
- Beperkte bedragen voor burgerzaken in Den Haag in verband met stemuitbreiding van Nederlanders in het buitenland en inschrijving van buitenlandse akten van geboorten (fl. 0,5 miljoen in 1990).
- De honorering van diverse structureel verstorende factoren voor Amsterdam met betrekking tot het niet-geijkte deel; o.a. bedragen voor
 - Diverse geografische ligging en diverse infrastructurele / waterstaatkundige werken (vaarwegen, ponten e.d.).
 - Voor de bebouwingsstructuur van de 19e-eeuwse wijken.
 - Voor de historische binnenstad (bijv. bruggen, brandweer, bestrating, walmuren, straatverlichting, straatreiniging).

T*- en T+*-taken

- Openbare orde: vnl. brandweertaken waarvoor er een relatie is met de kenmerken van fysieke structuur. In dat verband wordt gewezen op de aanwezigheid van risicogebieden, en extra kosten in verband met hoge dichtheden en congestie. Voorts kan enige relatie worden gelegd met de toeristische functie van steden (stadswachten).
- Wegen en water:
 - Relevante kostenverhogende structuurkenmerken op het taakgebied water: vaarwegen, bruggen, oevervoorzieningen en binnenhavens.
 - Dichte bebouwing en congestie leiden tot kostenverhogende factoren op het terrein van wegonderhoud (inclusief straatreiniging) en verkeersmaatregelen.
 - Elk van de vier steden heeft een eigen vervoersbedrijf.
 - Toerisme (straatreiniging, verkeersmaatregelen en inrichting openbare ruimte).

- Overige niet-geijkte onderdelen: bestuursorganen, bevolkingszaken, economisch beleid, en milieu:
 - Met name in Amsterdam relatief hoge uitgaven voor bestuursorganen. Dit hangt samen met binnengemeentelijke decentralisatie. Deze relatief hoge uitgaven zijn in het verleden samengegaan met bezuinigingen op andere taakgebieden.
 - Bij economisch beleid hangen bepaalde uitgaven samen met de centrum- en toeristische functie van de grote steden: stimulering economische ontwikkeling (verlengde van structuurplanning); congres- en tentoonstellingsgebouwen (RAI, Concertgebouw); toeristische voorzieningen (o.a. VVV).

Tussen de vier steden bestaan uitgavenverschillen voor het niet-geijkte deel:

- Deze hangen vnl. samen met objectiveerbare verschillen in verband met de hiervoor genoemde structuurkenmerken. Het overgrote deel hangt samen met uiteenlopende kenmerken van de fysieke structuur zoals bebouwing (dichtheid), waterrijkdom, bodemgesteldheid. Dit betreft met name Amsterdam en in mindere mate Rotterdam. Ook in de sfeer van de eigen inkomsten is deze relatie herkenbaar (inkomsten uit zeehavens bij Amsterdam en Rotterdam en toeristenbelasting vooral in Amsterdam).
- Een beperkt deel hangt samen met prioriteitsstelling en een mogelijke uitwisseling of interne verdringing vanuit het geijkte deel van de uitgaven.

Algemeen

In 1999 is het 'Verzamelcluster' herijkt. Er zijn toen nieuwe ijkpunten ontwikkeld voor de (nieuwe) clusters 'Wegen en water', 'Orde en veiligheid', 'Fysiek milieu', 'Bestuursorganen', 'Bevolkingszaken' en 'Algemene ondersteuning'. Deze herijking biedt geen aanvulling op bovenstaande analyse. De herverdeling die de herijking voor de G4 met zich mee bracht is via het vaste bedrag geneutraliseerd. Hier wordt verderop in dit advies nader op ingegaan.

Openbare orde en veiligheid

Het onderdeel openbare orde en veiligheid, inclusief brandweer, is in 2005 opnieuw herijkt. De nieuwe verdeelsleutel geldt nu ook onverminderd voor de G4. Dit betekent in feite dat voor de onderbouwing van het vaste bedrag geen argumenten kunnen worden aangedragen die te maken hebben met de gemeentelijke openbare orde en veiligheid. De geconstateerde T* en T+*-taken op dit terrein zijn dus niet langer een factor die het vaste bedrag kunnen rechtvaardigen.

In het Periodiek Onderhoudsrapport 2010 is te zien dat, ondanks de recente herijking, gemeenten nog steeds meer uitgeven aan openbare orde en veiligheid dan het ijkpunt. De stijging van de uitgaven treedt verhoudingsgewijs sterk op bij het onderdeel 'overige openbare orde en veiligheid' en dan met name bij gemeenten van 50.000 inwoners en meer. De fondsbeheerders kondigen in het POR nader onderzoek aan naar de ontwikkeling van dit cluster.

Vanzelfsprekend dienen ook de uitgaven van de G4 in de uitgavenanalyse betrokken te worden.

Wegen en water

Het taakgebied water, oevers vaarwegen, bruggen en binnenhavens wordt sinds de herijking al meegenomen (middels maatstaven als ‘binnenwater’, ‘oeverlengte’ en ‘lengte historisch water’). Deze factoren kunnen daardoor niet langer gelden als onderbouwing voor het vaste bedrag, zoals dit in *Structuur in omvang* nog was verantwoord.

De gemeentelijke vervoerbedrijven zijn per 1 januari 2007 verzelfstandigd.⁴⁴ De gemeente Amsterdam is de enige aandeelhouder van het Gemeentelijk Vervoer Bedrijf (GVB). Het belang in het GVB vertegenwoordigt een aanzienlijk financieel belang vanwege de dividenduitkering en de waarde van het aandeel.⁴⁵ Ook HTM Personenvervoer NV is een zelfstandige onderneming in openbaar vervoer, waarvan de gemeente Den Haag honderd procent van de aandelen bezit. Voor de RET geldt dat de Stadsregio Rotterdam juridisch eigenaar en de gemeente Rotterdam de financieel eigenaar is van de RET. Het gemeentelijk vervoersbedrijf Utrecht (GVU), tot slot, is sinds 1 januari 2007 een 100% dochteronderneming van Connexxion. De verzelfstandiging is niet gepaard gegaan met een verlaging van het vaste bedrag. ‘Het hebben van een vervoersbedrijf’ is geen onderbouwing meer van een gedeelte van het vaste bedrag. Voor zover er voor de vier gemeenten nog (extra) kosten zijn verbonden aan het onderhoud en het beheer van de OV-infrastructuur zijn deze kosten sinds de verzelfstandigingen helder en inzichtelijk en daarmee objectieverbaar.

Uit het Periodiek onderhoudsrapport 2010 blijkt, dat grote gemeenten relatief meer aan wegen en water uitgeven dan het ijkpunt aangeeft en kleine gemeenten minder. De fondsbeheerders stellen dat nader onderzoek naar de achtergronden van deze verschillen gewenst is. Mogelijk kunnen met dit onderzoek ook de (extra) uitgaven van de G4 op het terrein van wegen en water, bijvoorbeeld ten behoeve van onderhoud en beheer van OV-voorzieningen, verklaard worden.

Bestuursorganen, bevolkingszaken, economisch beleid en milieu

De G4 vervullen nog steeds een sterke centrum- en toeristische functie. De vraag is echter of de extra kosten die hiermee gepaard gaan via een vast bedrag moeten worden gecompenseerd.

De Raad ziet de relatief hoge uitgaven voor bestuursorganen die samenhangen met binnengemeentelijke decentralisatie eerder als een eigen keuze van de

⁴⁴ www.gvb.nl, www.htm.nl, www.gvu.nl en www.ret.nl.

⁴⁵ Gemeente Amsterdam, *Begroting 2009*, p. 403.

gemeente dan als een structuurkenmerk waar financiële compensatie tegenover moet staan. Het argument dat deze hoge uitgaven in het verleden samengingen met bezuinigingen op andere taakgebieden is anno 2009 niet meer relevant.

1.8

Eigen middelen

Bij de eigen middelen gaat het om de volgende inkomsten:

- OZB
- Andere belastingen
- Inkomsten uit meer bedrijfsmatige activiteiten (nutsbedrijven, havenbedrijf, beleggingen, grondexploitatie)

De eigen inkomsten per inwoner liggen op een beduidend hoger niveau dan bij de referentiegemeenten:

- Enerzijds is er sprake van een hogere belastingdruk.
- Anderzijds genereren de vier steden ook op andere wijze meer eigen middelen om hun uitgaven te bekostigen: onder meer door bedrijfsmatige activiteiten.

In relatie tot de lokale belastingdruk is met name het niveau van de OZB relevant. Van het gevonden verschil van f 172,- per inwoner komt het grootste deel voor rekening van hogere inkomsten op basis van de OZB. Achter deze hogere inkomsten gaat een aantal effecten schuil: de tarieven van de OZB en de waardegrondslag voor bedrijven en burgers. Het niveau van de tarieven van de OZB liggen in de vier steden hoger dan in vele andere gemeenten.

Ook voor de heffingen als afvalstoffenheffing en rioolrecht geldt dat het inkomstenniveau per inwoner boven dat van de referentiegemeenten ligt.

Ook bij de overige eigen inkomstenbronnen is sprake van een gemiddeld hoger niveau per inwoner ten opzichte van de referentiegemeente.

De belangrijkste belastingenbron voor gemeenten zijn de onroerende zakenbelastingen (OZB). Het niveau van de tarieven is in 2009 niet hoger dan het gemiddelde in de 100.000+ gemeenten en het landelijk gemiddelde.⁴⁶ Hoge tarieven kunnen betekenen dat de begroting onder druk staat. Als de belastingcapaciteit volledig is benut heeft een gemeente weinig andere opties dan te bezuinigen om de begroting rond te krijgen. De verlaging van de relatieve belastingdruk in de G4 is het gevolg van specifiek beleid in de afgelopen jaren om de lokale lasten voor bewoners en ondernemers te verlagen.

⁴⁶ Zie bijlage 4.

Toen het huidige verdeelstelsel werd ontworpen, gingen de ontwerpers uit van de veronderstelling dat elke gemeente 5,4% van haar uitgaven zou bekostigen uit de ‘overige eigen middelen’ (OEM). Het niveau van de overige eigen inkomsten van de G4 ligt hier (ver) boven.⁴⁷ Sinds de jaren negentig zijn voor alle gemeenten in Nederland de inkomsten uit overige eigen middelen sterk toegenomen. Ook voor hen geldt dat de OEM-inkomsten hoger zijn dan waar de verdeling rekening mee houdt. De overige eigen middelen zijn de som van de saldi van twintig gemeentelijke begrotingsfuncties met een zeer uiteenlopend karakter. De twintig onderdelen kunnen in drie groepen worden verdeeld, namelijk de saldi van bedrijfsmatige activiteiten, diverse ‘kleine’ belastingen en onderdelen die min of meer samenhangen met het financieringsbeleid. De toename van de overige eigen middelen sinds het begin van deze eeuw houdt voornamelijk verband met de stijging van de inkomsten uit nutsbedrijven.

Daar waar bij de provincies is geconstateerd dat de inkomsten uit dividenden substantieel zijn toegenomen⁴⁸, geldt dat evenzeer voor de gemeenten. Het uitgavenniveau van 1993 is bepaald op basis van kostenfactoren. Anno 2009 moet worden vastgesteld dat de gemeenten en provincies een groter deel van de kosten kunnen dekken uit dividendinkomsten. Dat geldt voor meer gemeenten, maar zeker en in het bijzonder voor de G4, vanwege hun relatief grote aandelenbezit.⁴⁹ Wanneer bij het provinciefonds de inkomsten uit vermogen worden verevend, ligt het voor de hand dat ook te doen bij het gemeentefonds.

Het gemeentefonds gaat er bij de verdeling van uit dat de afvalstoffenheffing en de rioolrechten kostendekkend zijn. Uit het POR 2009 blijkt dat het gemiddelde kostendekkingspercentage per gemeente van de rioolheffing meer dan 96,4 % bedraagt.

In 77 % van de gemeenten bedraagt de kostendekking van de rioolheffing 100 %. Ook voor de reinigingsrechten is de tendens voor alle gemeenten in de richting van kostendekkendheid zichtbaar. Vaak wordt ‘onderdekking’ uit afvalstoffenheffing en rioolrecht gecompenseerd door een hoger OZB-tarief. Dit is bij de G4 niet het geval.

1.9

Conclusie

Uit dit hoofdstuk blijkt dat de argumentatie voor een vast bedrag op basis van het onderzoek *Struktuur in omvang* nog maar beperkt relevant is. Dat onderzoek geeft een stilstaand beeld van de situatie in de grote steden uit

⁴⁷ Zie tabel intermezzo 2.

⁴⁸ Raad voor de financiële verhoudingen, *Naar een herijking van de financiële verhouding tussen Rijk en provincies*, maart 2009, p. 49-50.

⁴⁹ Zie bijlage 4.

het begin van de jaren negentig. In 2009 ziet de wereld er anders uit en zijn de opgaven voor (grote) steden ook anders. Het onderzoek is, met andere woorden, gedateerd en kan niet langer fungeren als duurzame basis voor een rechtmatige verdeling van middelen.

Van de genoemde T+-taken, taken waarvoor in het verleden aanwijsbaar extra middelen aan het gemeentefonds zijn toegevoegd, zijn er slechts een paar in 2009 nog relevant. Het gaat dan om de uitgaven voor het taakgebied kunst (uitgaven aan beroepsgezelschappen), de extra kosten voor het nautisch beheer van het Rijnmondgebied en de bedragen voor burgerzaken in Den Haag. Van de overige genoemde taken vindt de Raad de relevantie niet langer evident. Het is onduidelijk voor welke van deze taken nog middelen in het gemeentefonds zitten.

Bij de T+*-taken wordt vaak verwezen naar provincieachtige taken. Deze hebben te maken met de samenwerking tussen gemeenten binnen WGR-plusregio's. In Nederland zijn acht van zulke regio's. De G4 participeren alle in een 'plusregio'.⁵⁰ De regio's vervullen wettelijke taken, die andere gemeenten niet hebben.⁵¹ Op basis van de WGR-plusregelgeving hebben de regio's taken en (adviserende) bevoegdheden op het gebied van regionaal-economische ontwikkeling, regionale huisvesting, de uitvoering van het regionale verkeer- en vervoerbeleid, het verlenen, wijzigen of intrekken van concessies voor openbaar vervoer, inclusief regionaal treinvervoer, milieubeleid en veiligheid in het verkeer.

Naast het gegeven dat plusregio's andere taken en bevoegdheden hebben dan de overige gemeenten, kunnen plusregio's door de provincie gedelegeerde taken vervullen. De bevoegdheden voor de uitvoering van taken in het kader van de jeugdzorg zijn door de betreffende provincies overgedragen aan het bestuur van de plusregio's Stadsgebied Haaglanden, Stadsregio Amsterdam

⁵⁰ De gemeenten Aalsmeer, Amstelveen, Amsterdam, Beemster, Diemen, Edam-Volendam, Haarlemmermeer, Landsmeer, Oostzaan, Ouder-Amstel, Purmerend, Uithoorn, Waterland, Wormerland, Zaanstad en Zeevang vormen samen de Stadsregio Amsterdam. De gemeenten Delft, Den Haag, Leidschendam-Voorburg, Midden-Delfland, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk, Wassenaar, Westland en Zoetermeer vormen samen het Stadsgebied Haaglanden.

De gemeenten Albrandswaard, Barendrecht, Bernisse, Brielle, Capelle aan den IJssel, Hellevoetsluis, Krimpen aan den IJssel, Lansingerland, Maassluis, Ridderkerk, Rotterdam, Rozenburg, Schiedam, Spijkenisse, Vlaardingen, en Westvoorne vormen samen Stadsregio Rotterdam.

De gemeenten Bunnik, De Bilt, Houten, IJsselstein, Maarssen, Nieuwegein, Utrecht, Vianen en Zeist vormen samen Bestuur Regio Utrecht.

⁵¹ Gebaseerd op website ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: www.minbzk.nl/onderwerpen/openbaar-bestuur/lokaal-bestuur/plusregios-op-basis.

en Stadsregio Rotterdam. Hier staat een specifieke uitkering tegenover die in principe kostendekkend zou moeten zijn. Dat sluit aan bij de gesloten huishouding die de plusregio's kenmerkt; geen eigen belastinggebied en een afgebakend takenpakket dat volgt uit de regelgeving.

De Raad heeft geen aanwijzingen kunnen vinden dat het participeren in een WGR-plusregio extra kosten met zich meebrengt voor een gemeente, maar ook niet dat het de gemeentelijke begroting ontlast. In zijn onderzoek naar de provinciale uitgaven is gebleken dat de aanwezigheid van WGR-plusgebieden evenmin een wezenlijke invloed heeft op het uitgavniveau van de provincies. De dominantie van specifieke uitkeringen voor de begrotingen van de plusregio's is zo groot en de eigen bijdragen van de participerende gemeenten zijn verhoudingsgewijs zo klein dat dit, mocht het de vier grote steden eventueel wat meer of juist minder kosten, op het totaal van de begrotingen (van gemeente en WGR-plus) van ondergeschikt belang is.⁵²

Op basis van het Periodiek onderhoudsrapport 2010 zijn er aanwijzingen dat de uitgaven die gemeenten doen op de clusters 'Wegen en water' en 'Kunst en ontspanning' sterk samenhangen met factoren van stedelijkheid en historische bebouwing. Deze factoren kunnen ook de extra uitgaven van de vier grote gemeenten deels verklaren. Daarom is het van belang dat ook de G4 worden meegenomen in de onderzoeken die de fondsbeheerders hebben aangekondigd naar deze clusters. Voor het beleidsterrein volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing ('VHROSV') ontvangen de vier gemeenten (net als alle gemeenten die vallen onder het Grotestedenbeleid) ook middelen uit het Investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV). Uit het POR 2010 blijkt dat naarmate de stedelijkheid toeneemt, gemeenten geld 'overhouden' op het cluster 'VHROSV'. Harde conclusies wil de Raad op dit moment nog niet verbinden aan deze constatering. Hij is echter wel van mening, dat zo snel mogelijk begonnen moet worden aan een herijking van het cluster 'VHROSV', bezien in samenhang met de middelen die de G31 ontvangen in het kader van het ISV. De crux is om steeds weer het uitgavniveau van de G4 bovenop de objectieve verdeling inzichtelijk en aannemelijk te maken, willen de fondsbeheerders het extra bedrag kunnen blijven rechtvaardigen.

Tot slot wil de Raad over de eigen inkomsten meer in het algemeen opmerken dat wanneer bij het provinciefonds de inkomsten uit vermogen worden verevend, het voor de hand ligt dat ook te doen bij het gemeentefonds. Ten aanzien van het niveau van de OEM verwijst hij naar zijn advies over het POR 2010.⁵³

⁵² Raad voor de financiële verhoudingen, *Naar een herijking van de financiële verhouding tussen Rijk en provincies*, p. 57.

⁵³ Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds 2010 (POR)*, 27 november 2009.

2

Profiel van de G4 in 2009

Op basis van het vorige hoofdstuk stelt de Raad dat de onderbouwing van het vaste bedrag achterhaald is. Slechts een beperkt aantal argumenten blijft overeind. De vraag is of dit dan ook betekent dat het vaste bedrag voor de G4 overbodig is geworden en daarom afgeschaft of afgebouwd kan worden. Het is immers voorstelbaar dat de vier gemeenten nog steeds extra kosten hebben en bijzondere taken vervullen, maar dat deze van een ander karakter zijn dan in 1997. Bijzondere factoren zoals door de gemeente niet te beïnvloeden omstandigheden, kunnen reden zijn voor een uitzonderingspositie in het gemeentefonds, mits ze niet al financieel gecompenseerd worden door specifieke uitkeringen ter compensatie van de effecten van die factoren.

In dit hoofdstuk wordt daarom gekeken naar het profiel van de G4 in 2009. De vraag die hierbij gesteld wordt is in hoeverre de G4 zich nog steeds duidelijk onderscheiden van de andere gemeenten. Er wordt ingezoomd op een aantal maatschappelijke indicatoren dat gekozen is op basis van bestaande naslagwerken (bijvoorbeeld de *Atlas voor gemeenten*⁵⁴) en op basis van de ambtelijke gesprekken die gevoerd zijn met vertegenwoordigers van de vier grote gemeenten maar ook op basis van de indicatoren die steeds worden opgevoerd als de discussie gaat over de grootstedelijke problematiek. Ook wordt hierbij gekeken naar de positie van de opvolgende gemeenten in inwonertal: in het bijzonder Eindhoven, Tilburg, Almere en Groningen. Het gaat in dit hoofdstuk niet om een uitputtende lijst van mogelijke indicatoren.

⁵⁴ Atlas voor gemeenten, *Atlas 2008. Thema Leefbaarheid*, april 2008 en Atlas voor gemeenten, *Atlas 2009. Thema werk*, april 2009.

2.1

De sociaaleconomische situatie⁵⁵

Stichting Atlas voor gemeenten hanteert⁵⁶ een sociaaleconomische index, waarin de 50 grootste gemeenten van Nederland op 40 punten vergeleken worden. Interessant aan de index is dat de score op deze index de uitkomst is van een combinatie van achterstanden én kansen.⁵⁷ De sociaaleconomische index bestaat uit:

- het aantal personen in de bijstand;
- het werkloosheidspercentage;
- het aantal arbeidsongeschikten;
- het percentage huishoudens met een inkomen lager dan 105% van het sociaal minimum;
- het aantal personen met een lage opleiding;
- de netto participatiegraad van vrouwen;
- de werkgelegenheid (het aantal banen in de gemeente als percentage van de beroepsbevolking);
- het percentage banen in groeisectoren (financiële en zakelijke dienstverlening).

Een deel van deze factoren wordt ook bij de verdeling van het gemeentefonds gebruikt om de verschillen in kosten tot uitdrukking te brengen.⁵⁸ In de onderstaande figuur worden de posities op de index aangegeven. Voor deze index geldt dat plaats 1 relatief gunstig is en plaats 50 relatief ongunstig.

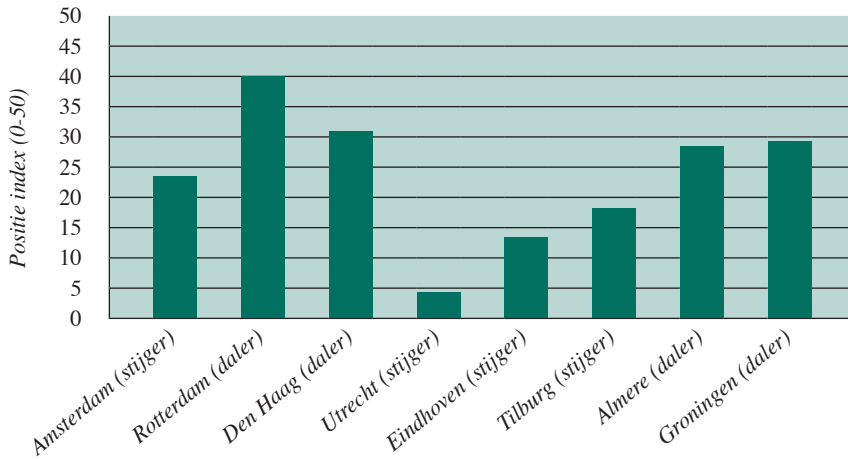
⁵⁵ De gebruikte bronnen zijn opgesteld op basis van gegevens van voor de kredietcrisis.

⁵⁶ Sinds het verschijnen van de eerste Atlas voor gemeenten in 1997, toen nog door Nyfer, *Werk voor gemeenten: de atlas*, 1997.

⁵⁷ De samenstelling van de sociaaleconomische index is niet afgeleid uit een kwantitatieve analyse, maar gebaseerd op kwalitatieve kennis over arbeidsmarkt, werkgelegenheid en lokale economie. Voor het bepalen van de index is per kenmerk de rangorde van de gemeenten bepaald. Het rangnummer wordt gedeeld door vijftig om de score van de gemeente op een bepaald onderdeel te verkrijgen. De sociaaleconomische index is de som van die scores en wordt op zijn beurt weer gesorteerd op rang. De index door de tijd laat de ontwikkeling van de positie (rangnummers) op de sociaaleconomische index zien. De index geeft een *relatieve* score, geen absolute. Dit betekent dat een positie 50 zowel door een relatief klein verschil met nummer 49 kan worden bepaald als door een groot verschil; de rangorde blijft dezelfde.

⁵⁸ In de bijlage is een overzicht met de verdeelmaatstaven van het gemeentefonds opgenomen.

Figuur 3: Plaats op index sociaaleconomische positie
(1 = relatief gunstig, 50 = relatief ongunstig)



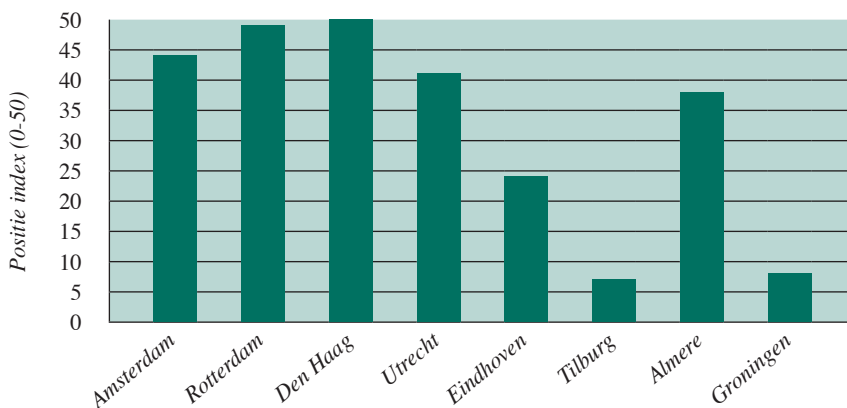
Omdat *Atlas voor gemeenten* deze sociaaleconomische index al een aantal jaren hanteert is ook iets te zeggen over de dynamiek van de positionering.⁵⁹ Zo is de relatieve positie van Amsterdam 1997 verbeterd. De gemeente staat op plaats 23 in 2008. Amsterdam is – na Tilburg – de sterkste stijger in de ranglijst in tien jaar tijd. De relatieve sociaaleconomische positie van Den Haag is in tien jaar tijd verslechterd. In 2008 staat de gemeente op nummer 31. De positie van Utrecht is de beste van de vier, de gemeente staat op een vierde plek in 2008. Tilburg staat op de 18^e plek in de index. De positie van Eindhoven is door de jaren heen gelijk gebleven en staat op 13 in 2008. De relatieve positie van Groningen is door de jaren heen iets verslechterd. In 2008 staat de gemeente op nummer 29. De relatieve sociaaleconomische positie van de gemeente Almere, tot slot, is verslechterd sinds 1998, de gemeente bekleedt een 28^e plek op de sociaaleconomische index in 2008. De gemeenten Heerlen, Helmond en Enschede domineren sinds 1996 de onderkant van deze index. De grootste dalers in de sociaaleconomische index zijn de gemeenten Vlaardingen, Hengelo en Almere.

Het beeld dat ontstaat op basis van deze sociaaleconomische index, is dat de G4 niet de meest zwakke gemeenten van Nederland zijn. Er is niet alleen veelsoortige narigheid achterstand te vinden in de steden, maar er zijn ook veel kansen in termen van economische groei en werkgelegenheid. Vooral Utrecht, Amsterdam en Den Haag zijn op basis van deze index goed te vergelijken met andere (middel)grote gemeenten.

⁵⁹ Rangorde op basis van: *Atlas voor gemeenten, Atlas 2009*, p. 232, en ontwikkeling rangorde op basis van *Atlas voor gemeenten, Atlas 2008*, p. 228.

Atlas voor gemeenten heeft een indicator ontwikkeld vanuit het idee dat als ondanks de vele kansen in een economisch succesvolle regio veel mensen werkloos blijven, er een explosieve situatie ontstaat. Deze indicator meet dus eigenlijk de – gegeven het aantal beschikbare banen – ‘onnodige’ werkloosheid, ofwel: de werkloosheid die niet verklaard kan worden uit het gebrek aan banen, maar juist samengaat met veel (onvervulde) beschikbare banen op dezelfde plek.⁶⁰ Uit onderstaande figuur blijkt dat er in de G4 de kans op problemen het gebied van overlast en onveiligheid als gevolg van relatieve sociaaleconomische achterstanden in de stad relatief groot is.

Figuur 4: Plaats op index jeugdwerkloosheid in een kansrijke omgeving (1 = relatief gunstig, 50 = relatief ongunstig)



2.2

De aanwezigheid van bepaalde (aandachts)groepen

In de G4 is het aantal niet-westerse allochtonen⁶¹ als percentage van de bevolking groot. In 2008 staan Rotterdam (36%), Amsterdam (35%) en Den Haag (33%) op de plekken

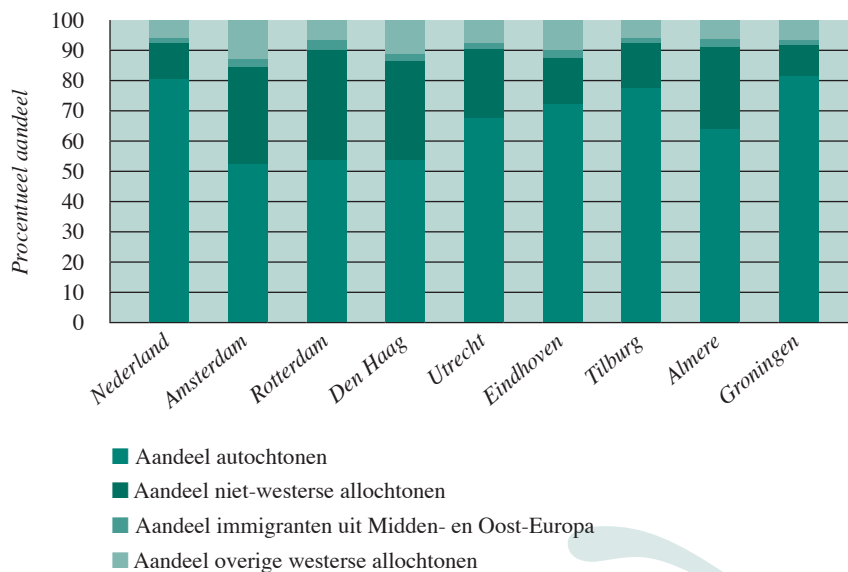
1 t/m 3. Almere komt als vierde met 26%. Ook in Utrecht is het percentage niet-westerse allochtonen hoger dan gemiddeld voor de G50 (21%). De percentages in Eindhoven (16%), Tilburg (14%) en Groningen (9%) liggen lager dan het gemiddelde van de G50, dat ligt op ca. 18%.⁶² In figuur 5 hieronder wordt de bevolkingsopbouw naar herkomstsgroepering in de acht grootste gemeenten en gemiddeld Nederland weergegeven.

⁶⁰ Atlas voor gemeenten, *Atlas 2008*, p. 247 en 248.

⁶¹ Zie Intermezzo 2: factsheet kerngegevens.

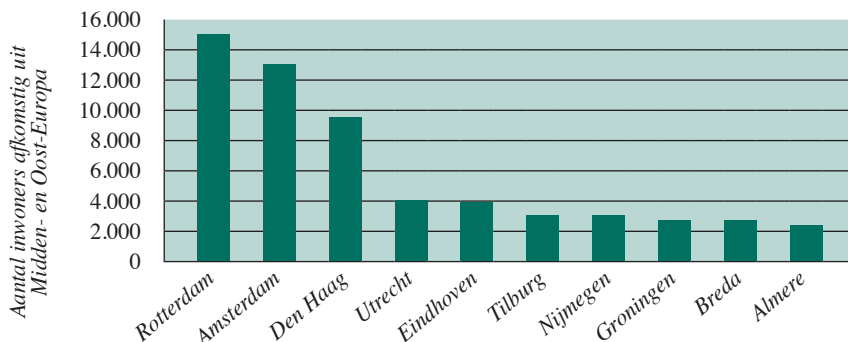
⁶² Atlas voor gemeenten, *Atlas 2009*, p. 233.

Figuur 5: Bevolkingsopbouw naar herkomstgroepering



De instroom van Midden- en Oost-Europese arbeidsmigranten is een illustratie van de aantrekkingskracht van de grote steden – in het algemeen en de G4 in het bijzonder – op nieuwkomers. De absolute toestroom van zogenoemde ‘MOE-landers’ concentreert zich het meest in de grote steden.

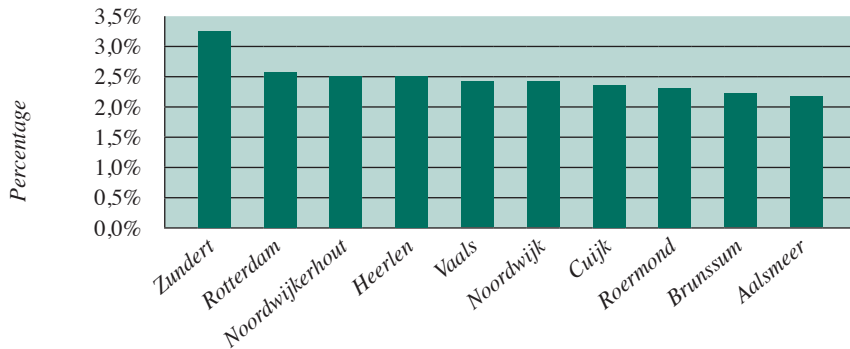
Figuur 6: Top 10 van gemeenten met hoogste absolute inwoners uit Midden- en Oost-Europese landen per 1 januari 2009⁶³



De woonsituatie van deze groep mensen is het grootste punt van zorg: overbewing en illegale kamerverhuur komen bovengemiddeld voor. De G4 vrezen voor de (negatieve) invloed op hun kwetsbare wijken. Flankerend beleid met betrekking tot de woningvoorraad en de wijken is nodig, bijvoorbeeld door het opzetten van *short stay facilities*. In Den Haag is recent een project gestart waarin vrijwilligers uit de MOE-landen worden getraind om informatie te geven aan hun landgenoten over de sociale kaart van Den Haag en over de mogelijkheden om Nederlands te leren, in te burgeren en deel te nemen aan sport, vrijetijdsbesteding en cultuur. Maar ook voor kleine gemeenten in landelijke gebieden blijkt het lastig om op korte termijn voor deze relatief grote groep arbeidsmigranten huisvesting te regelen. Als percentage van de bevolking hebben sommige kleine gemeenten meer MOE-landers dan de G4 (Rotterdam uitgezonderd). Dit wordt geïllustreerd in figuur 7.

⁶³ MOE-landers worden hier gedefinieerd als Polen, inwoners uit voormalig Sovjet-Unie en voormalig Joegoslavië, op basis van gegevens Centraal bureau voor de statistiek, StatLine databank, *Bevolking; leeftijd, herkomstgroepering, geslacht en regio*, 1 januari 2009. De instroom uit overige Midden- en Oost-Europese landen wordt niet centraal geregistreerd. Overigens schrijft slechts één op de drie Midden- en Oost-Europese arbeiders die in Nederland verblijven zich in bij de Gemeentelijke basisadministratie (Binnenlands Bestuur, *Oost-Europeanen schrijven zich niet in bij GBA*, 19 oktober 2009, via <http://www.binnenlandsbestuur.nl/nieuws/2009/10/oost-europeanen-schrijven-zich-niet-in-bij-gba.133648.lynkx>.

Figuur 7: Top 10 aantal MOE-landers als percentage van totaal aantal inwoners in de gemeente, 2009⁶⁴



Het totaalbeeld is dat Oost-Europese allochtonen sterker geconcentreerd zijn in het westen van het land dan autochtonen, maar minder sterk dan de niet-westerse allochtonen. Ook qua concentratie in de G4 nemen zij een tussenpositie in. Er is een sterke absolute en relatieve concentratie van Joegoslaven in Rotterdam, van migranten uit de voormalige Sovjet-Unie in Amsterdam en een sterke concentratie van allochtonen uit de Oost-Europese EU-landen (voornamelijk Polen) in Amsterdam en Den Haag. Relatief gezien zijn er veel Polen in de gemeenten in de Bollenstreek gevestigd.⁶⁵

Het aantal bijstandsuitkeringen als percentage van de potentiële beroepsbevolking was in 2007 in Rotterdam het hoogst van heel Nederland, te weten 9 %. Amsterdam volgde met 7 %. Den Haag en Groningen zaten op ca. 6 %. In de gemeenten Eindhoven, Utrecht, Tilburg en Almere ging het om aandelen van respectievelijk 4 %, 4 %, 3 % en 3 %.⁶⁶

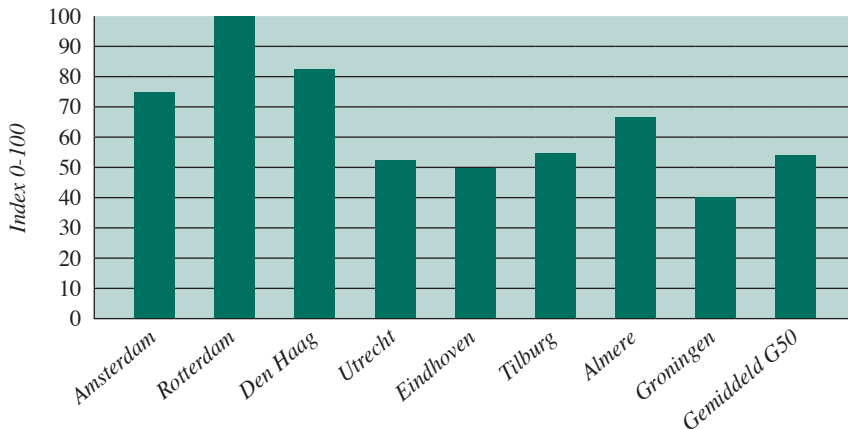
⁶⁴ Zelfde definitie als bij noot 43. Op basis van Centraal bureau voor de statistiek, StatLine databank, *Bevolking; leeftijd, herkomstgroepering, geslacht en regio*, 1 januari 2009.

⁶⁵ Boom, J. de, A. Weltevrede, S. Rezai, G. Engbersen, *Oost-Europeanen in Nederland Een verkenning van de maatschappelijke positie van migranten uit Oost-Europa en uit voormalig Joegoslavië*, RISBO Contractresearch BV / Erasmus Universiteit, april 2008, p. 77.

⁶⁶ Zie Intermezzo 2: de factsheet. Het gemiddelde van 100.000+ gemeenten is 4%.

Ook de groep mensen, door Atlas voor gemeenten gedefinieerd als ‘kansarmen’: het aandeel inwoners met de minste kansen op de arbeidsmarkt, is in de G4 ruimschoots vertegenwoordigd, zo blijkt uit figuur 8.⁶⁷

Figuur 8: Index kansarmen (0 = relatief gunstig, 100 = relatief ongunstig)



Op basis van bovenstaande analyse kan worden gesteld dat er anno 2009, net als ten tijde van het onderzoek *Structuur in omvang*, nog steeds sprake is van een concentratie van aandachtsgroepen en bepaalde typen aandachtsgroepen in de G4, maar ook dat de relatieve positie van Utrecht voor een deel vergelijkbaar of zelfs beter is dan die van middelgrote gemeenten.

2.3

De stad als ‘emancipatiemachine’ met een voorloperfunctie

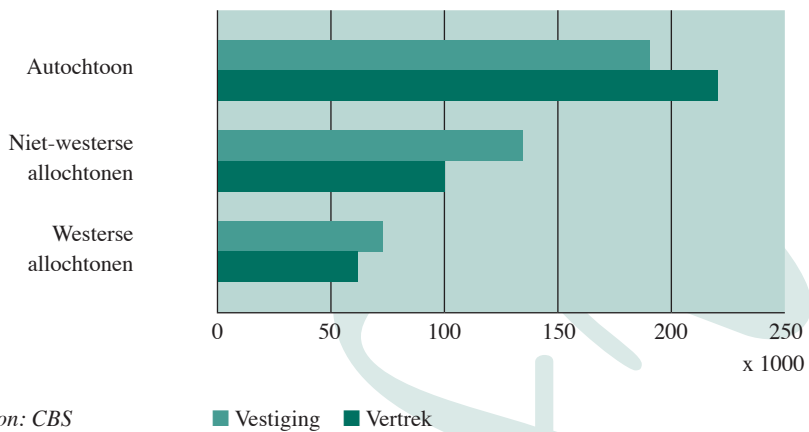
Als mogelijk bijzondere opgave is door de vier steden in de gesprekken die gevoerd zijn op ambtelijk niveau de ‘emancipatiefunctie’ van de stad genoemd. Steden worden gekenmerkt door een grote dynamiek. De ruimschootse aanwe-

⁶⁷ Atlas voor gemeenten, *Atlas 2009*. Het opleidingsniveau, de afkomst en de gezinssamenstelling van een persoon blijkt – gegeven de beschikbaarheid van werk – in belangrijke mate de kans op werkloosheid te bepalen; het aandeel laagstopgeleiden, Turken, Marokkanen, Antillianen en eenoudergezinnen in een gemeente hangt sterk significant samen met het werkloosheidspercentage. Een op basis van de uitkomsten uit die model-schattingen gewogen combinatie van deze bevolkingsgroepen levert de hier gepresenteerde ‘kansarme’ bevolkingsgroep op. Die bevolkingsgroep als percentage is uitgedrukt in een index van 0 tot 100. De omvang van de groep kansarmen correleert overigens niet één op één met het werkloosheidspercentage omdat er nog een andere belangrijke factor is die de verschillen in werkloosheid tussen steden verklaart: de beschikbaarheid van banen.

zigheid van kansen, werk en voorzieningen en een goedkope woningvoorraad⁶⁸ heeft een grote aantrekkingskracht op mensen die hun welvaartsniveau willen verbeteren. Aan de andere kant keren degenen die hun geluk en succes gevonden hebben de stad de rug toe, om ruimer te gaan wonen en de drukte te ontlopen.⁶⁹

In figuur 9 is te zien dat tussen september 1999 en september 2003 in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht 393.000 nieuwe mensen zijn komen wonen en 384.000 personen weer vertrokken. Het aantal stadsverlaters lag onder de autochtonen met 35.000 personen hoger dan het aantal nieuwkomers. Onder de allochtonen waren de toestromers in de meerderheid.⁷⁰

Figuur 9: Vestiging en vertrek in de vier grote steden, september 1999-september 2003



Het zijn volgens het Centraal bureau voor de statistiek (CBS) vooral twintigers die naar de stad komen. Ze gaan studeren, vinden er hun eerste baan of komen als migrant direct vanuit het buitenland. Wie is afgestudeerd of meer is gaan verdienen, vertrekt vaak weer. Het beleid om vooral autochtone dertigers met hogere inkomens in de stad te houden met behulp van stedelijke vernieuwing heeft maar beperkt effect; nieuwe inwoners uit 1999 die na een aantal jaren weer uit de vier grote steden vertrokken, kenden per hoofd een grotere

⁶⁸ In Amsterdam en Rotterdam is 50% van de woningen een sociale huurwoning.

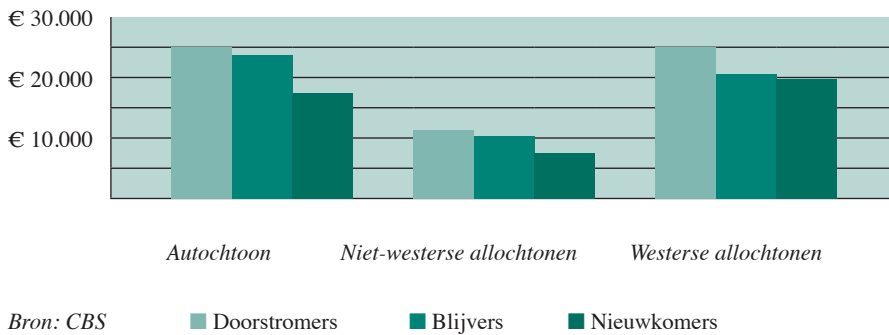
⁶⁹ Platvoet, Leo en Maarten van Poelgeest, *Amsterdam als emancipatiemachine*, 2005, p. 13.

⁷⁰ Centraal bureau voor de statistiek, *Grote stad: snelle inkomensstijging en snel vertrek*, 6 februari 2006, <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/inkomen-bestedingen/publicaties/artikelen/archief/2006/2006-1876-wm.htm>.

inkomensstijging dan degenen die bleven. Met andere woorden: een grotere inkomensstijging hangt samen met een grotere verhuiskans.⁷¹

Niet-westerse allochtonen hadden bij aankomst in de stad een lager inkomen per hoofd dan de andere nieuwkomers, zo valt uit figuur 10 op te maken. Terwijl autochtone en westerse nieuwkomers in de grote steden hoofdelijk een inkomen van respectievelijk € 18.000 en € 20.000 hadden, was dat voor niet-westerse allochtonen slechts € 8.000. Het verschil komt niet alleen door de hoogte van het bedrag dat ze verdienen, maar ook door de mate van arbeidsdeelname en de leeftijdsverdeling van de nieuwkomers. Zo hebben niet-westerse gezinsvormers bij aankomst vaak niet direct een eigen inkomen. Na drie jaar was het gemiddeld inkomen bij zowel vertrekkers als blijvers gestegen, maar het verschil naar herkomst bleef groot.⁷²

Figuur 10: Jaarinkomen van nieuwkomers, doorstromers en blijvers in de vier grote steden



Niet-westerse allochtonen kenden wel eenzelfde procentuele inkomensstijging per hoofd als autochtonen. In Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht nam het inkomen van na drie jaar vertrekkende autochtonen maar liefst met 44 procent toe. Weer vertrekkende niet-westerse allochtonen deden daar met 42 procent stijging niet veel voor onder.⁷³

De hierboven beschreven in- en uitstroom kenmerkt de stad als ‘opwerkfabriek’ of ‘emancipatiemachine’. De liftfunctie van de stad is een voortdurende cyclus. Deze cyclus is evident in de G4, maar niet alleen voorbehouden aan de G4.

⁷¹ Ibidem.

⁷² Ibidem.

⁷³ Ibidem.

Deze stedelijke dynamiek van in- en uitstroom is zowel positief als negatief te duiden. De instroom van kwetsbare groepen bedreigt aan de ene kant de sociale cohesie en de maatschappelijke orde; de constante stroom van gelukszoekers naar de stad en de uitstroom van mensen die het gemaakt hebben, zorgt voor een opeenstapeling van kansarmen in buurten met slechte woningen. Gettovorming, verlies van veiligheid en van de kwaliteit van de (publieke) dienstverlening en voorzieningen liggen op de loer. Er is sprake van relatief hogere schooluitval, hogere werkloosheid, lagere inkomens, slechte woningen en hogere criminaliteit. Amerikaanse steden zijn hier een afschrikwekkend voorbeeld van.⁷⁴ Aan de andere kant profiteert een stad van snelle stijgers omdat zij hun geld besteden in de stedelijke voorzieningen en omdat de doorloop hoog is gaat de koopkrachttoename onverminderd door.⁷⁵ Jonge stadsbewoners willen over het algemeen vooruit. Deze ‘moderne pioniers’⁷⁶ maken de stad de motor van de economie en van culturele en creatieve ontwikkeling.⁷⁷ Leo Platvoet en Maarten van Poelgeest komen in hun boek *Amsterdam als emancipatiemachine* tot de conclusie dat wie stedelijke dynamiek positief waardeert, zich voor twee opdrachten gesteld ziet: mensen moeten de stad in kunnen en mensen moeten kunnen emanciperen. Zij veronderstellen daarbij twee bedreigingen: door de grote aantrekkingskracht van het Amsterdamse stedelijke woonmilieu wordt het wonen onbetaalbaar, en daarmee onbereikbaar voor nieuwkomers; en zwarte buurten belemmeren de emancipatie van migranten. De opnamecapaciteit van een stad of wijk heeft een kritische grens.

Aan het functioneren van de stad als emancipatiemachine zijn voor de gemeenten kosten verbonden, met name om de bovengenoemde negatieve effecten het hoofd te bieden. In vergelijking met de vier opvolgende gemeenten, is de absolute instroom in de G4 het grootst. Het aandeel niet-westerse allochtonen, de meest kwetsbare groep in dit verhaal is in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag relatief het grootst. Overigens is ook in Eindhoven is de instroom van niet-westerse allochtonen relatief hoog.⁷⁸

⁷⁴ *Amsterdam als emancipatiemachine*, p. 13.

⁷⁵ *Amsterdam als emancipatiemachine*, p. 19.

⁷⁶ Sic, ibidem.

⁷⁷ *Amsterdam als emancipatiemachine*, p. 19, 21.

⁷⁸ Zie Intermezzo 2, factsheet kerngegevens.

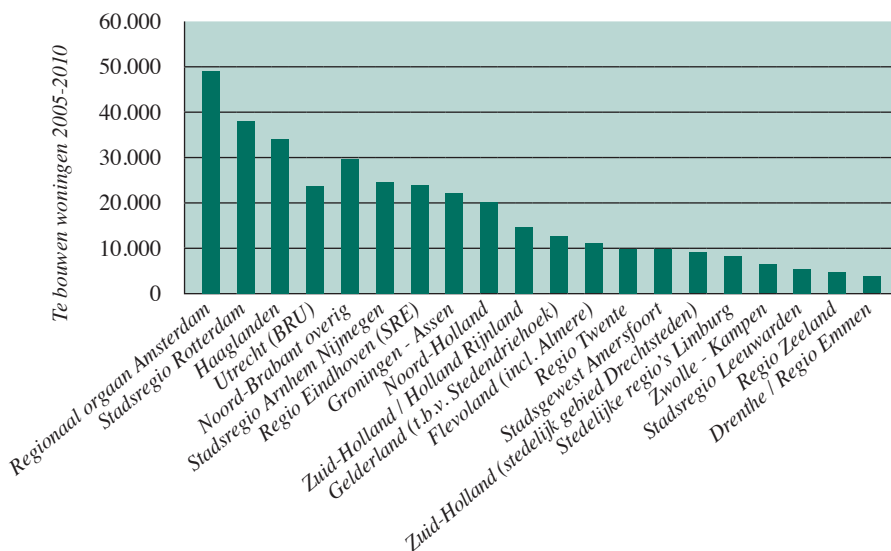
Aan de aantrekkingskracht van de grote stad is tevens gekoppeld dat ‘nieuwe’ problemen of probleemgroepen zich vaak als eerste in de grootste gemeenten manifesteren.⁷⁹ Voordat beleid landelijk wordt geïnitieerd of uitgerold, wordt van en in de G4 al actie verwacht, omdat daar meestal eerder een ‘kritische massa’ is bereikt waar beleid voor moet worden gemaakt. Voorbeelden hiervan zijn de professionalisering van de brandweer, het opzetten van ouder-kind centra en de Rotterdamwet. De G4 vervullen hierdoor een voorloperfunctie. Een dergelijke toepassingsgerichtheid vraagt het één en ander van de gemeente, zoals bijvoorbeeld creativiteit en bestuurkracht maar ook geld.

2.4

De woningbouwopgave in stedelijk gebied

Om het woningtekort in Nederland tegen te gaan maakte het ministerie van VROM voor de periode tussen 2005 en 2010 afspraken met stedelijke regio's over te bouwen aantallen woningen. Van de circa 445.000 te bouwen nieuwe woningen, worden er circa 360.000 in stedelijk gebied gerealiseerd. De grootste opgave ligt rond de vier grote steden.⁸⁰ Het ministerie van VROM stelt op basis van het Besluit locatiegebonden subsidies (BLS) ongeveer € 650 miljoen beschikbaar voor het stimuleren van de woningproductie bestemd voor nieuwbouw in de stedelijke regio's. Hieronder worden in figuur 11 de afspraken per stadsregio in beeld gebracht. Uit figuur 12 blijkt wat het relatieve aandeel is van deze afspraken in de bestaande woningvoorraad in de regio.

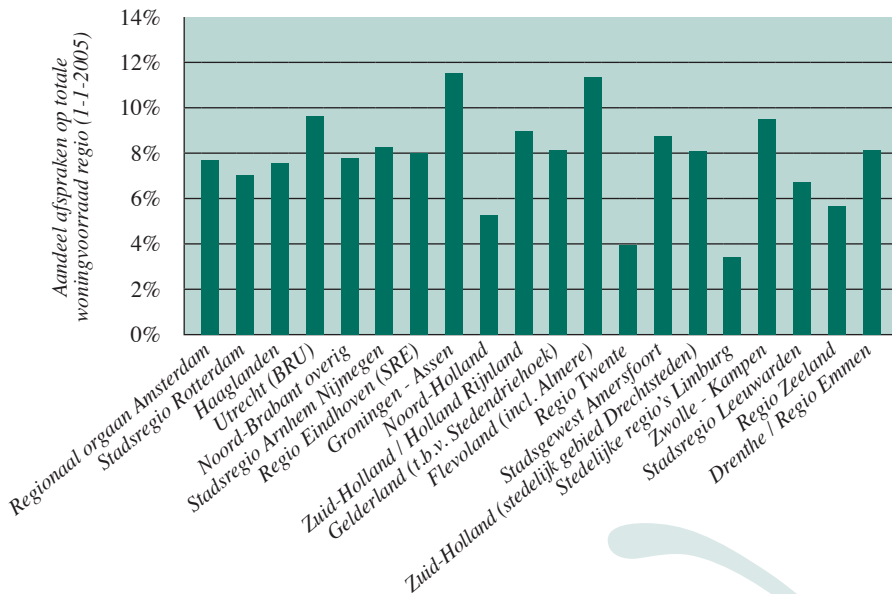
Figuur 11: Woningbouwafspraken 2005-2010



⁷⁹ De voorloperfunctie is ingebracht door de G4 in de ambtelijke gesprekken die zijn gevoerd.

⁸⁰ <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=37825&term=woningbouwthermometer>.

Figuur 12: Aandeel te bouwen woningen op woningvoorraad 2005



De minister voor wonen, wijken en integratie wil voor de nieuwe periode 2010 tot en met 2019 toe naar meer integrale, regionaal gedifferentieerde afspraken over duurzame verstedelijking. Hoewel de kwantitatieve woningbouwopgave substantieel blijft, wijzigt het karakter door toenemende regionale verschillen. De minister onderscheidt ruwweg drie typen regio's: krimpregio's (bijvoorbeeld Parkstad Limburg), ontspannen regio's, zoals Rotterdam en regio's met voortdurende hoge druk (rond Utrecht, Amsterdam en Leiden).⁸¹

Onder de overkoepelende paraplu van Programma Randstad Urgent en de Structuurvisie 2040 is bepaald dat er tot 2040 ten minste nog circa 500.000 nieuwe woningen nodig zijn in de Randstad. Onderdeel hiervan zijn groot-schalige woningbouwprojecten rondom Utrecht en Almere.

Er ligt de komende jaren in en om de G4 zeker een grote opgave voor wat betreft het bouwen van nieuwe woningen. Die opgave is echter niet uniek voor de vier gemeenten; ook andere regio's in Nederland hebben nog veel te doen en ook daar gelden specifieke moeilijkheden.

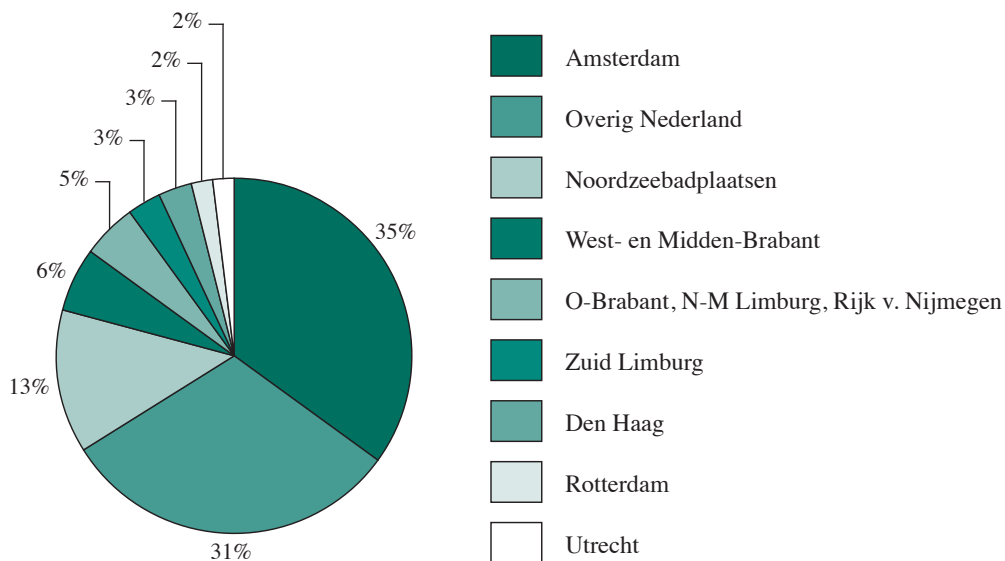
⁸¹ Brief van de minister voor wonen, wijken en integratie d.d. 30 juni 2008, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 27 562 en 31 200 XVII, nr. 15.

2.5

Internationaal profiel

De G4 worden al sinds jaar en dag beschouwd als de motoren van de nationale economie.⁸² Amsterdam is als grootste stad van Nederland een hoofdstad van internationale allure. Het is tevens het financiële hart van Nederland. De stad heeft de ambitie zich te profileren als ‘Director of continental Europe’⁸³, met twee grote havens op kleine afstand, internationale treinverbindingen en de nabijheid van de internationale luchthaven Schiphol.⁸⁴ Op de ranglijst van de beste vestigingslocaties voor internationale ondernemingen in Europa (de ‘European cities monitor’) staat Amsterdam op een achtste plaats.⁸⁵ Amsterdam is tevens een internationale toeristische trekpleister. Van alle buitenlandse toeristen die Nederland bezoeken, gaan de meesten naar Amsterdam, zoals uit de onderstaande figuur valt af te lezen.

Figuur 13: Inkomend toerisme naar bestemming⁸⁶



⁸² Bijvoorbeeld in: Bureau voor economische argumentatie B.V., *Financiën van de vier grote steden – over vrijheid en gebondenheid*, januari 1988 (vooronderzoek in opdracht van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid).

⁸³ <http://www.iamsterdam.com/nl/doing-business>.

⁸⁴ Ibidem.

⁸⁵ Cushman & Wakefield, *European Cities monitor 2009*, oktober 2009.

⁸⁶ Nederlands Bureau voor toerisme & congressen, *Kerncijfers Toerisme & Recreatie Editie 2009*, 2009, p. 3 en p. 4.

Rotterdam staat bekend om zijn internationale haven. De haven van Rotterdam behoort tot de grootste van de wereld. De haven is de toegangspoort tot een Europese markt van meer dan 500 miljoen consumenten. Rotterdam is één van de belangrijkste kruispunten van goederenstromen ter wereld. De overslag is jaarlijks zo'n 400 miljoen ton.⁸⁷ De Rotterdamse haven genereert ongeveer 10% van het bruto nationaal product.⁸⁸ Het belang van de haven voor de internationale concurrentiekracht van Nederland is groot. De komende jaren zal er veel in de haven geïnvesteerd in het streven de ambitie van *Mainport Europe* waar te maken.

Ook Den Haag heeft een internationaal profiel en internationale ambities. De stad komt met regelmaat in het wereldnieuws dankzij de belangrijke internationale organisaties van recht en vrede die in de stad gevestigd zijn: het Internationaal Strafhof, het Internationaal Gerechtshof en het Joegoslavië Tribunaal. Rondom de rechts- en bestuursorganen is inmiddels een cluster van non-gouvernementele organisaties (NGO's) en kennisinstellingen ontstaan. Ook internationale bedrijven voelen zich thuis in dit milieu en kiezen de stad als vestigingsplaats. De positie van Den Haag op het gebied van internationaal recht en bestuur is uniek in de wereld: als 'World Legal Capital' voelt Den Haag zich een internationaal visitekaartje van Nederland. De gemeente biedt ruimte aan toekomstige uitbreiding, verplaatsing en vestiging van internationale organisaties en benut groeikansen van het kenniscluster. Den Haag wil uitgroeien tot een internationaal toonaangevend (post)academisch opleidings-, trainings- en onderzoekscentrum op het vlak van recht en bestuur.⁸⁹

Om een gemeente een mondiale uitstraling te geven en zo aantrekkelijk te maken en te houden dat internationale bedrijven en organisaties zich er duurzaam willen vestigen, zijn investeringen nodig in de infrastructuur en de bereikbaarheid, de kwaliteit van de voorzieningen en de openbare ruimte maar ook in de aanwezigheid van winkels, cultuur, horeca et cetera.

2.6

Conclusie

Op basis van dit hoofdstuk wordt duidelijk dat de G4 nog steeds op bepaalde punten een duidelijk onderscheidend profiel hebben ten opzichte van de (meeste) andere gemeenten. Maar aan een onderscheidend profiel zijn niet automatisch extra kosten verbonden, die moeten worden gecompenseerd met een vast bedrag uit de algemene uitkering.

Van een aantal zaken dat in dit hoofdstuk is beschreven, denkt de Raad dat er sprake is van een uitzonderlijke schaal. Het gemeentefonds is in staat (extra

⁸⁷ http://www.portofrotterdam.com/nl/rotterdamse_haven/over_haven/index.jsp.

⁸⁸ <http://www.rotterdam.nl/smartsite2138356.dws?MainMenu=267127>.

⁸⁹ *Wêreldstad aan Zee, Structuurvisie Den Haag 2020*, p. 15.

kosten die te maken hebben met) schaalgrootte te honoreren. Het zou kunnen zijn dat het gemeentefonds hele grote schaalessprongen niet meer voldoende volgt, omdat de problematiek te ingewikkeld wordt. Het ene grote probleem kan tot andere grote problemen leiden. Het werk van de gemeente wordt daarmee ingewikkelder en/of intensiever. De kosten lopen dan wellicht exponentieel op. De verdeling van het gemeentefonds is niet ingericht op deze vormen van exponentiële groei en kan deze dan ook niet honoreren.

Het is voor de Raad op dit moment niet mogelijk om de extra kosten die de G4 eventueel moeten maken door hun schaal en structuurkenmerken te benoemen en te kwantificeren. Hiervoor is meer inzicht nodig in de kostenstructuur en de kostendrijvers van de vier grootste gemeenten, zodat aannemelijk wordt in hoeverre hun positie objectief gezien kosten met zich meebrengt, die door de beheerders van het gemeentefonds bij de verdeling van de beschikbare middelen moeten worden gehonoreerd. Meer inzicht ontstaat door voortaan ook de G4 jaarlijks door te lichten bij het periodiek onderhoud van het gemeentefonds. Daarbij kan de positie van de groep in grootte opvolgende gemeenten (G27) specifiek worden vergeleken met die van de overige gemeenten en die van de G4.

De Raad acht het belangrijk en zinnig om nader onderzoek te verrichten naar een aantal specifieke onderwerpen dat in dit hoofdstuk aan bod is gekomen. Zo is er onmiskenbaar sprake van concentratie van bepaalde typen aandachtsgroepen in de G4. De gemeenten geven aan dat er vaak sprake is van cumulatie van problematiek die zich op *persoonsniveau* manifesteert: iemand is al gauw niet alleen maar laagopgeleid en werkloos, maar ook een alleenstaande moeder met een taalachterstand. Het kost een gemeente wellicht meer tijd, inspanning en geld iemand in deze te helpen en te ondersteunen dan vier personen met een ‘enkelvoudig’ probleem. De probleemcumulatie op persoonsniveau leidt tot hogere kosten voor de sociale problematiek dan waar het gemeentefonds rekening mee houdt, zo veronderstellen de G4. Met de nieuwe verdeelsleutel voor de verdeling van de middelen voor maatschappelijke opvang is het beter dan voorheen gelukt om in een verdeelmodel recht te doen aan deze hele kwetsbare groep mensen. De Raad beveelt aan om nader te onderzoeken in hoeverre er werkelijk sprake is van extra kosten die verbonden zijn met cumulatieve problematiek op persoonsniveau, om vervolgens na te gaan in hoeverre het mogelijk is om deze te objectiveren en via maatstaven in het gemeentefonds te honoreren. Een mogelijkheid zou kunnen zijn het inbouwen van drempelmaatstaven die gaan gelden vanaf een kritische omvang of massa. Vertaling van extra kosten naar maatstaven betekent dat ook gemeenten met een vergelijkbare problematiek als de G4 op deze maatstaven ook zullen ‘scoren’.

De aanzuigende werking van de grote steden op aandachtsgroepen leidt er tevens toe dat de steden gaan fungeren als ‘opwerkfabriek’ of ‘emancipatiemachine’. Kansarme mensen komen de steden binnen. De gemeente biedt ze

werk, woning en opleiding. Op het moment dat het beter gaat, verlaten deze mensen de stad en begint de cyclus opnieuw. Dit betekent dat een gemeente moet blijven investeren. De Raad acht het kansrijk om deze emancipatiefunctie nader te onderzoeken en te objectiveren. Een aanknopingspunt hierbij is om het aantal verhuisbewegingen te relateren aan sociale cohesie.

Een ander onderscheidend punt is het internationale profiel van de gemeenten, de motorfunctie voor de nationale economie, c.q. de reclamemakers van Nederland. De Nederlandse samenleving en het Rijk verwachten ook van de G4 dat ze hun rollen als economische motor en promotor vervullen. Dat vergt het een en ander van deze gemeenten in termen van denkkraft, inventiviteit en een voorloperfunctie als het gaat om beleidsontwikkeling. Voor een dergelijke toepassingsgerichtheid moet de stad beschikken over de benodigde creativiteit, bestuurkracht maar ook geld. De Raad vindt het in dit kader voor de hand liggen om te kijken naar de mogelijkheden voor het zwaarder aanzetten van de maatstaf 'centrumfunctie' of de ontwikkeling van een maatstaf 'nationale of internationale centrumfunctie'.⁹⁰ Het gemeentefonds houdt al rekening met de lokale en regionale centrumfunctie.

Tot slot dient te worden onderzocht of de maatstaf 'minderheden' moet worden aangepast. De huidige maatstaf weerspiegelt waarschijnlijk niet voldoende de aandachtsgroepen waar de G4 mee te maken hebben. Een maatstaf 'niet-westerse allochtonen' zou de werkelijkheid mogelijk beter benaderen.

⁹⁰ Gemeenten die een centrumfunctie vervullen hebben naast hun eigen inwoners te maken met inwoners uit andere gemeenten die gebruik maken van de voorzieningen die de gemeente aanbiedt. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om maatschappelijke opvang, maar ook om culturele en andere recreatieve voorzieningen. Afhankelijk van het wervingsgebied worden verschillende niveaus van centrumfuncties onderscheiden (lokaal, regionaal, nationaal, internationaal).

3

Ontwikkeling van het vaste bedrag

Dit hoofdstuk laat zien hoe het vaste bedrag voor de G4 zich in de loop van de jaren heeft ontwikkeld. Wat zijn daarbij de beleidskeuzen geweest? Wat valt in retrospectief over deze beleidskeuzen te zeggen?

Sinds 1997 bevatte elke gemeentefondscirculaire wel één of meerdere aanpassingen van het vaste bedrag. Het wordt gebruikt als correctiefactor om herverdeeffecten te neutraliseren, die ontstaan door herijkingen en technische aanpassingen, zoals de herdefiniëring of toevoeging van nieuwe maatstaven. Daarnaast wordt het vaste bedrag ook gebruikt om de toedeling of uitname van middelen te realiseren, die verband houden met de wijziging van taken en verantwoordelijkheden, al dan niet specifiek voor de G4.

Bijlage 3 geeft een overzicht van alle aanpassingen van het vaste bedrag sinds 1997 (in bedragen per eenheid).

3.1

Aanpassingen van het stelsel; herijkingen

3.1.1

IJking 'Verzamelcluster'

In 1999 is het 'Verzamelcluster' herijkt. Destijds is geconcludeerd dat er geen sprake was van een gewijzigd oordeel over de omvang van de uitkering aan de vier grote steden. Aanwijzingen ontbraken dat de kostenstructuur van de G4 in de tussentijd in betekenende mate gewijzigd zou zijn.⁹¹ De 'aansluitingsverschillen' (positieve of negatieve herverdeeffecten) zijn daarom via een aanpassing van het individuele vaste bedrag van elk van de G4 geneutraliseerd. De vier grote steden hebben wel meegedeeld in de effecten van onderdelen die betrekking hadden op de jaren ná 1997, omdat het hierbij ging om nieuwe elementen die ook zonder een breed ijkingstraject voor het hele 'Verzamelcluster' effect voor alle Nederlandse gemeenten, inclusief de vier grote steden, zouden hebben gehad.⁹²

⁹¹ Brief fondsbeheerders aan Rfv, *Aanpassing verdeelstelsel gemeentefonds*, 20 september 1999, p. 19.

⁹² Cebeon, *Onderbrengen en uitnemen. Onderbrengen ijkpunten verzamelcluster in verdeelstelsel Gemeentefonds*, 17 juni 1999, p. 33. Het ging om de volgende elementen: de verdeling van de extra middelen in verband met het vervallen van de legesvatbaarheid van bepaalde activiteiten in de sfeer van 'fysiek milieu' (vanaf 1998); het effect van het introduceren van het ijkpuntonderdeel 'orde en veiligheid 1997+', waarbij in verband met bepaalde toekomstige ontwikkelingen (na 1997) een herverdeeffect optreedt van grote naar kleine gemeenten; het effect van het introduceren van logiesgebouwen als onderdeel van de verdeelmaatstaf woonruimten.

3.1.2

Herijking cluster ‘Bijstand en Zorg’

Met ingang van 2006 is een nieuwe ijkverdeling van kracht voor de voormalige clusters ‘Bijstand’ en ‘Zorg’.⁹³ Deze zijn vervangen door drie nieuwe clusters: het cluster ‘Educatie’, het cluster ‘Werk en inkomen’ en het cluster ‘Maatschappelijke zorg’. In de onderzoeksrapportages van Cebeon wordt ingegaan op de verdeling ten behoeve van de G4, waarbij wordt vermeld dat het streven erop is gericht om met behulp van de herijking de kostenpatronen van alle gemeenten verder te objectiveren om daarmee ook het vaste bedrag van de G4 te verklaren en de werking daarvan door andere, meer dynamische maatstaven te verklaren. Daarbij is steeds het uitgangspunt dat (her-)ijkingsonderzoek niet leidt tot een herverdeeffect voor de vier grote steden.⁹⁴ De uitkomsten van de nieuwe verdeelsleutel zijn via het vaste bedrag geneutraliseerd.⁹⁵

Op basis van de nieuwe verdeling van het cluster ‘Bijstand en zorg’, zouden de gemeenten Rotterdam en Den Haag recht hebben op respectievelijk ongeveer € 6,8 miljoen en € 4 miljoen meer. Amsterdam en Utrecht zouden op basis van de nieuwe verdeling respectievelijk ongeveer € 9 miljoen en € 6,8 miljoen minder ontvangen.⁹⁶ Conform de ‘neutraliseringsmethode’, die er van uit gaat dat het uitgavniveau van de G4 van 1993 het enige juiste is, zijn deze herverdeeffecten – mede op aanbeveling van de Raad voor de financiële verhoudingen – destijds teniet gedaan. Argumentatie hierbij was dat door de wijzigingen neutraal in te voeren, de herverdeeffecten beschouwd werden als een verklaring voor een deel van het vaste bedrag.

Die redenering gaat wellicht op voor Rotterdam en Den Haag: het vaste bedrag is voor deze twee gemeenten verlaagd, wat betekent dat een groter deel van hun uitkering wordt verdeeld via de objectieve verdeelsleutel. Puur technisch gezien sluit de verdeling nu beter aan bij de kostenstructuur van deze twee gemeenten. Maar het vaste bedrag van de gemeenten Amsterdam en Utrecht is verhoogd, terwijl zij bij toepassing van de nieuwe verdeling eigenlijk minder zouden ontvangen. De verhoging van het vaste bedrag van deze twee

⁹³ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Meicirculaire Gemeentefonds 2005*, 26 mei 2005, p. 31.

⁹⁴ Cebeon, *Uitnemen, onderbrengen en actualiseren nieuwe ijkpunten Bijstand en Zorg. Verwerking nieuwe ijkpunten in verdeelstelsel gemeentefonds*, 31 maart 2005.

⁹⁵ Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer, 13 april 2005, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 800 B, nr. 17.

⁹⁶ Het gaat hier om indicatieve bedragen; schattingen, en dus niet om absolute waarden. Berekening is als volgt gedaan: het verschil tussen de vaste bedragen per eenheid (dat zijn de rekeneenheden van het gemeentefonds) op basis van het oude en het nieuwe verdeelmodel is vermenigvuldigd met de uitkeringsfactor die gold voor het nieuwe verdeelmodel.

gemeenten leidt er toe dat een kleiner deel van hun uitkering samenhangt met een objectieve verdeling, terwijl daar geen inhoudelijke verklaring – anders dan dat ze het bedrag al hadden – meer tegenover staat.

Achteraf bezien was deze neutralisering een gemiste kans. Dat de methode is toegepast op de ijkking van het ‘Verzamelcluster’ in 2001, is in zoverre correct dat het ging om de tweede fase van de uitwerking van de Financiële-verhoudingswet 1997. Het is dan redelijk dat dezelfde systematiek wordt gevolgd. Maar de herijking van het cluster ‘Bijstand en zorg’, die toch een verbetering moet zijn van de verdeling, en die geschikt is bevonden als verklaring voor kostenverschillen van de kleinste gemeente in Nederland tot en met Eindhoven, had ook een verbetering kunnen betekenen voor de verdeling van de middelen naar de vier grootste gemeenten. De grootte van de herverdeeleffecten had achteraf gezien *op zijn minst* aanleiding moeten zijn geweest voor een nadere analyse van de kostenstructuur van vier gemeenten in dit cluster.

3.1.3

Trendbreuk: herijking cluster ‘Openbare orde en veiligheid’ en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)

Per 1 januari 2008 is het cluster ‘Openbare orde en veiligheid’ opnieuw herijkt. De constatering was dat het uitgavenniveau van de G4 verklaard kon worden door het ijkpunt. Dit heeft ertoe geleid dat de uitkomst van het onderzoek, een nieuwe verdeelsleutel voor het cluster, onverkort is gaan gelden voor de G4. De nieuwe verdeling van het cluster als geheel⁹⁷ sluit aan op de werkelijke uitgaven van de G4. *De facto* betekent dit, dat voor de onderbouwing van het vaste bedrag geen kosten kunnen worden opgevoerd voor het beleidsterrein openbare orde en veiligheid.

Een andere trendbreuk betreft de verdeling van de in 2007 via een integratie-uitkering aan het gemeentefonds toegevoegde middelen in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). De verdeelsleutel van de Wmo is volledig kostengeoriënteerd. De uitgaven van de G4 zijn meegenomen in het verdeelonderzoek, en voor hen geldt de objectieve verdeling. Hier is dus geen sprake van een uitzonderingspositie.

⁹⁷ In het onderzoek zijn de onderdelen ‘brandweer’ en ‘overige openbare orde en veiligheid’ apart onderzocht. Voor het onderdeel ‘brandweer’ gaven de G4 relatief minder uit dan het ijkpunt, maar voor ‘overige openbare orde en veiligheid’ juist veel meer. De twee ijkpunten samen sluiten aan bij het uitgavenniveau van de G4. Cebeon, *Onderzoekstraject OOV: herijking verdeling gemeentefonds en BDUR*, 14 februari 2007, p. 60.

3.2

Aanpassingen van het stelsel; technische aanpassingen

In de loop der jaren heeft ook een aantal technische aanpassingen plaatsgevonden. Zo zijn definities van maatstaven aangepast, verdeelsleutels gewijzigd en nieuwe maatstaven geïntroduceerd.

3.2.1

Wijziging definitie van de maatstaf ‘bewoonde oorden in historische kernen’

In 2001 zijn bij de aanpassing van het verdeelstelsel de vaste bedragen van de vier grote gemeenten bijgesteld op grond van de wijziging van de definitie van de maatstaf ‘bewoonde oorden in historische kernen’, uit 1997. Bij de invoering van het nieuwe verdeelstelsel in 1997 werden de vaste bedragen van de G4 mede bepaald op grond van voorlopige aantallen op de maatstaf ‘bewoonde oorden in historische kernen’. Bij de definitieve vaststelling van deze ‘historische’ maatstaf werd de definitie gewijzigd. Voor de gemeenten die hiervan nadeel ondervonden, waaronder de vier grote gemeenten, is een overgangsregeling in het leven geroepen.⁹⁸ Het effect van de gewijzigde definitie op de vaste bedragen leidde in 2001 tot een technische bijstelling van die bedragen. Voor de vier gemeenten betekende deze technische bijstelling een ophoging van het vaste bedrag, die vooral voor Rotterdam en Den Haag aanzienlijk was.⁹⁹

3.2.2

Aanpassing verdeelsleutel ‘VHROSV’

Met ingang van het uitkeringsjaar 2003 is de verdeelmaatstaf ‘stadsvernieuwing’ afgeschaft vanwege de beëindiging van het stadsvernieuwingsfonds. Op grond van de uitgangspunten van het Investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV) is een gedeelte van de bij deze maatstaf betrokken middelen verdeeld met een nieuwe maatstaf ‘ISV’. Het resterende gedeelte van de middelen is toegevoegd aan de overige maatstaven van het uitgavencluster ‘Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing’ (‘VHROSV’). Daarbij is rekening gehouden met de speciale positie die de vier grote steden innamen of ingenomen hadden op de taakgebieden van dit cluster. De maatstaf ‘stadsvernieuwing’ had tot doel de gemeenten compensatie te bieden voor de eigen bijdragen aan stads- en dorpsvernieuwing. De maatstaf was gekoppeld aan het stadsvernieuwingsfonds, dat per 1 januari 2000 is opgegaan in het ISV.

⁹⁸ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Junicirculaire Gemeentefonds 1997*, p. 58.

⁹⁹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Septembercirculaire 2000*, p. 27.

Bij die overgang is de last van de eigen bijdragen anders verdeeld over de gemeenten, zodat herziening van de maatstaf noodzakelijk werd.¹⁰⁰

De maatstaf ‘stadsvernieuwing’ verdeelde in totaal bijna € 155 miljoen. Bijna 30% van deze middelen is op grond van de uitgangspunten van het ISV verdeeld met een nieuwe maatstaf ‘ISV’. Deze geeft, net als de oude maatstaf, compensatie voor de eigen bijdragen die het Rijk van gemeenten verwacht. Voor de verdeling is aangesloten bij de verdeling die gold voor het ISV. Ruim 15% (€ 24 miljoen) van het bedrag is toegewezen aan de vier grote steden. Zij hadden in het kader van de Wet Stads- en Dorpsvernieuwing een lagere taakstelling bij de eigen bijdragen (13% in plaats van 20%), die niet was verwerkt in de gemeentefondsmaatstaf. Het gevolg was een hogere uitkering op deze maatstaf en een lager vast bedrag. Met het wegvallen van de maatstaf ‘stadsvernieuwing’ is het lagere vaste bedrag van de vier grote steden gecorrigeerd. De resterende 55% van de middelen (circa € 84,4 miljoen) is toegevoegd aan de overige maatstaven van het cluster ‘VHROSV’. Deze zijn naar rato opgehoogd. Hierbij is ook weer rekening gehouden met de speciale positie van de vier grote steden, die op het gebied van de volkshuisvesting en ruimtelijke ordening zogenoemde T+- taken vervullen. Dit zijn grootstedelijke taken met een ‘provincieachtig’ karakter, waarvoor zij binnen het verdeelstelsel worden gecompenseerd via een gedeelte van hun vaste bedrag.¹⁰¹ Deze exercitie heeft geleid tot een verhoging van de vaste bedragen van de vier gemeenten: voor Amsterdam met ca. € 16 miljoen, Rotterdam € 9 miljoen, Den Haag € 9 miljoen en Utrecht € 3 miljoen.

¹⁰⁰ Een voorstel daartoe is in de zomer van 2001 voorgelegd aan de Rfv. De Rfv adviseerde om de maatstaf ‘stadsvernieuwing’ voorlopig te handhaven en direct over te gaan tot herijking van het cluster ‘VHROSV’. De fondsbeheerders hebben dit advies niet gevolgd, omdat zij de handhaving van de maatstaf strijdig achtten met de systematiek van het verdeelstelsel en omdat handhaving zou leiden tot verdere scheefgroei en grotere herverdeeleffecten in de toekomst, aangezien de maatstaf gerelateerd was aan verouderde afspraken over eigen bijdragen. Tevens beschouwden zij herijking van het cluster ‘VHROSV’ op een tijdstip vóór 1 januari 2005 niet als zinvol, omdat de aan het ISV gelieerde uitgaven nog niet volledig waren uitgekristalliseerd en er op dat moment ook nog niets bekend was over de tweede tranche ISV. Een realistische herijking vonden zij dus pas in de komende jaren haalbaar. Deze herijking heeft tot op heden niet plaatsgevonden. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Meicirculaire Gemeentefonds 2002*, p. 44-46.

¹⁰¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Meicirculaire Gemeentefonds 2002*, p. 44. Op basis van de Wet stedelijke vernieuwing bestaat de uitzonderingspositie van de vier grote gemeenten er uitsluitend uit dat hun plannen niet getoetst hoeven te worden aan het vastgestelde provinciale bodembeleid. Die uitzondering geldt ook voor andere gemeenten, namelijk de GSB-gemeenten, zie <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=9737>.

Met ingang van het uitkeringsjaar 2006 zijn de verdeelmaatstaven ‘ISV (a)’ en ‘ISV (b)’ uit het gemeentefonds aangepast, volgend op de wijziging die het ministerie van VROM heeft doorgevoerd in de verdeling van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing. Dit heeft geleid tot een kleine aanpassing van de vaste bedragen om het herverdeeleffect voor de vier grote gemeenten te neutraliseren.¹⁰²

In de septembercircularre van 2009 wordt voor het begrotingsjaar 2010 en verder een nieuwe verdeelsleutel voor het cluster ‘VHROSV’ aangekondigd in het kader van het nieuwe tijdvak ISV, de derde convenantsperiode, die loopt van 2010-2015. De verdeelsleutel van de specifieke uitkering is voor het nieuwe tijdvak geactualiseerd door de beschikbaarheid van betere indicatoren of recentere data. Voorts is een aantal aanpassingen gedaan van meer technische aard. Ook zijn budgetten uit het ISV gehaald. Het ISV bestaat nu uit budgetten voor stadsvernieuwing, herstructurering, geluidshinder en luchtkwaliteit. Het beschikbare budget voor het ISV is voor de nieuwe periode kleiner dan voor het vorige tijdvak (ook los van de uitname van budgetten). De aanpassing van de verdeelsleutel leidt tot een verhoging van het vaste bedrag van de G4 om een negatief herverdeeleffect te neutraliseren. Het is op basis van de circularre alleen onduidelijk welke beleidsratio hier achter zit. Het ISV-budget is beperkt, wat betekent dat op basis van de specifieke uitkering elke gemeente er in de nieuwe periode op achteruit gaat – zo ook de G4. Inhoudelijk geredeneerd zou een verlaging van het vaste bedrag meer in de rede liggen. Een deel van het vaste bedrag van de G4 hangt immers samen met de verwachte eigen financiële inspanningen van de vier gemeenten voor het cluster ‘VHROSV’. Een verkleining van het budget zou logischerwijs leiden tot een kleinere verwachte eigen bijdrage van de G4, en een verlaging van het vaste bedrag.

3.2.3

Nieuwe maatstaven ‘bodemgesteldheid’

In 2007 zijn nieuwe maatstaven in het gemeentefonds geïntroduceerd die tegemoet komen aan de extra kosten die gemeenten met een slechte bodemgesteldheid moeten maken ten opzichte van andere gemeenten. Het verdeelmodel werd aangepast.¹⁰³ De vaste bedragen van de gemeenten Amsterdam en Rotterdam zijn vervolgens verlaagd – waarbij het vaste bedrag voor

¹⁰² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Meicircularre Gemeentefonds 2005, p. 32, 33.

¹⁰³ Tegelijkertijd overigens zijn nieuwe definities voor de maatstaven ‘aantal leerlingen (V) SO ouder dan 12 jaar inclusief ZMLK’ en ‘aantal leerlingen ZMLK’ ingevoerd, waardoor het niet precies duidelijk is welk deel van de verhoging of verlaging van het vaste bedrag toe te schrijven is aan de maatstaven voor ‘bodemgesteldheid’, maar gezien het belang van de bodemaantstaven gaat de Raad ervan uit dat dat nihil is.

Amsterdam fors, met circa € 3 miljoen – en de bedragen voor Den Haag en Utrecht werden verhoogd. Dit is conform de ‘neutraliseringsmethode’.

Als de verdeling met de nieuwe maatstaf onverkort voor de G4 zou gelden, dan zou Amsterdam extra middelen krijgen vanwege haar ‘slappe bodem’-problematiek. Het vaste bedrag van de gemeente houdt hier op basis van *Structuur in omvang* echter al rekening mee. Zo gereedeneerd klopt het dus dat het vaste bedrag van Amsterdam verlaagd wordt; Amsterdam krijgt de benodigde middelen in de nieuwe situatie correct toebedeeld via meer dynamische maatstaven. De algemene uitkering van de gemeente Amsterdam wordt voor een groter deel bepaald door de objectieve verdeling; een deel van het vaste bedrag is objectief verklaard. De ophoging van het vaste bedrag van de gemeenten Den Haag en Utrecht leidt echter juist tot grotere onduidelijkheid over de kostendrijvers van deze gemeenten. Het vaste bedrag van de gemeenten wordt groter terwijl daar geen inhoudelijke verklaring, bijvoorbeeld in de sfeer van het benoemen van bijzondere opgaven, tegenover staat.

3.2.4

BTW-compensatiefonds (Bcf)

Bij de invoering van het Bcf is een uitname uit het gemeentefonds gedaan, met daarbij de afspraak dat de juistheid van die uitname in een later stadium zou worden nagerekend – namelijk op een moment dat er meer zicht zou zijn op de declaraties van gemeenten bij het Bcf. Deze nacalculatie is in 2007 afgerond en heeft geleid tot een extra uitname uit het gemeentefonds, waarbij ook de verdeling is aangepast. Dit heeft onder meer geleid tot een verlaging van het vaste bedrag van de vier gemeenten.

3.3

Toevoeging en uitname van middelen

In de afgelopen jaren is het vaste bedrag vaak opgehoogd of verlaagd vanwege de toevoeging of uitname van middelen uit het gemeentefonds wegens wijziging van taken en verantwoordelijkheden van gemeenten. Soms gaat het om algemeen beleid, maar vaak gaat het hier ook om specifiek beleid voor (één van) de G4.

3.3.1

Algemene beleidswijzigingen

In 2004 werd het gemeentefonds verlaagd met een bedrag van € 55,7 miljoen in verband met de voorziene Wet basisvoorziening kinderopvang. In plaats van financiering van de kinderopvanginstellingen door gemeenten, krijgen vanaf 2004 werkende ouders en bepaalde doelgroepen een financiële bijdrage voor het gebruik van kinderopvang via de Belastingdienst.¹⁰⁴ De verdeling van de

¹⁰⁴ http://www.minvws.nl/persberichten/djb/kabinet_akkoord_met_wet_basisvoorziening_kinderopvang.asp.

uitname kwam overeen met de verdeling van de toevoeging van middelen, en leidde onder meer tot een verhoging van de vaste bedragen voor elk van de G4.

In verband met de beoogde invoering van de bestuurlijke boete is in 2006 het vaste bedrag van alle vier gemeenten verlaagd, maar toen de bestuurlijke boete niet werd ingevoerd is die verlaging weer teruggedraaid.

3.3.2

Specifieke taken

Met ingang van het uitkeringsjaar 2001 is de algemene uitkering verlaagd met ongeveer € 600.000 in verband met het vervallen van taken van de vier grote gemeenten met betrekking tot de verzorgingshuizen. Het bedrag is verdeeld door de vaste bedragen van de vier grote gemeenten te verlagen; daarbij is zo goed mogelijk aangesloten bij de wijze waarop de toevoeging destijds over deze gemeenten is verdeeld.

In 2004 hing een significante verlaging van het vaste bedrag samen met wijzigingen in de structuur van de fraudebestrijding. Een bedrag van ca. € 4 miljoen is aan de algemene uitkering onttrokken door de vaste bedragen van de vier grote steden te verlagen. Deze middelen waren in de jaren 1994 tot 1996 aan het gemeentefonds toegevoegd om in de vier grote steden multidisciplinaire fraudeteams op te zetten in aanvulling op de al bestaande opsporingsdiensten.

3.3.3

Individuele regelingen

De beperking van het belastinggebied van gemeenten door het afschaffen van precariobelasting (ondergronds) was een maatregel die vooral Amsterdam trof. Het vaste bedrag van de gemeente is in 2005 met een fors bedrag opgehoogd. Ook het vaste bedrag van de gemeente Den Haag is iets verhoogd.

De afloop van de tijdelijke financiële tegemoetkoming voor de grenswijziging Den Haag / Wateringen bracht in 1998 een verlaging van het vaste bedrag van Den Haag met zich mee. Ook specifiek voor Den Haag is het vaste bedrag in de afgelopen jaren een aantal malen opgehoogd in verband met de landelijke taken die de gemeente vervult op het gebied van de burgerlijke stand (beoordeling en inschrijving in de registers van buitenlandse akten, echtscheidingsbeschikkingen en huwelijksaangiften). Heel recent is het vaste bedrag met € 0,75 miljoen verlaagd in verband met nieuwe afspraken over de vergoeding van het bureau vestigingsregister.

In het vaste bedrag van de gemeente Rotterdam zijn middelen opgenomen voor het nautisch beheer van het Rijnmondgebied en voor het Verkeersbegeleidend Systeem (VBS) in het Waterweggebied. In 2007 is het vaste bedrag verlaagd in verband met te verrekenen kosten naar aanleiding van een evaluatie van

de bedragen die aan de orde waren. In 2008 bleek dat de kosten reeds op een andere manier waren vereffend en is de uitname weer teruggedraaid.¹⁰⁵

De gemeente Utrecht heeft van 2001 tot en met 2004 geld gekregen via het vaste bedrag voor de herindeling met Vleuten / De Meern.

Sinds 2008 wordt het vaste bedrag ook gebruikt als een decentralisatie-uitkering; een manier om eenmalig (of meerjarig, maar niet structureel) geld aan de gemeenten over te maken voor een specifiek doel. Er worden ook specifieke afspraken gemaakt over de besteding van de middelen, zoals het geval is met de pilots inburgering en kinderopvang (Amsterdam, Rotterdam en Den Haag) en de proef 'Excellentie' in Den Haag in 2009.¹⁰⁶

3.4

Conclusie

Uit dit hoofdstuk blijkt de noodzaak voor een nieuwe houding ten aanzien van de positie van de G4 in het gemeentefonds. Aangetoond is dat voor de vier gemeenten niet altijd een aparte behandeling nodig is en dat op sommige momenten zelfs een kans is gemist door ze niet op dezelfde wijze te behandelen als de overige gemeenten.

Naarmate de tijd vordert en het stelsel zich verder ontwikkelt, wordt het steeds lastiger om als referentiepunt vast te houden aan het uitgavenniveau van de G4 in 1993. Ten eerste omdat dit geen recht doet aan het verdeelstelsel. Dat is inmiddels zo verfijnd, dat er in ieder geval geen technische redenen meer zijn om anders om te gaan met de grootste vier gemeenten, dan met andere gemeenten. Dat blijkt ook uit de verdelonderzoeken ten behoeve van de Wmo en het cluster 'Openbare orde en veiligheid'.

Verder gaat er van de huidige systematiek geen stimulans uit om inzicht te krijgen in de kostenstructuur en de kostendrijvers van de G4. Als een negatief herverdeeffect wordt gecompenseerd door ophoging van het vaste bedrag wordt de relatie tussen het vaste bedrag en de kosten nog onduidelijker. Uit dit hoofdstuk blijkt dat een verhoging of verlaging vaak contrair is aan wat op basis van een inhoudelijke redenering in de rede ligt. Nu worden soms forse positieve herverdeeffecten geneutraliseerd, waar het eigenlijk logischer zou zijn geweest om ze wel te honoreren. Hiermee worden de betreffende steden tekort gedaan. Dit maakt dat het vaste bedrag in de loop der jaren steeds meer een *black box* is geworden, die niet bepaald kleiner wordt. Hoe hoger het vaste

¹⁰⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Septembercirculaire Gemeentefonds 2007*, p. 14 en 15 en *Septembercirculaire Gemeentefonds 2008*, p. 11.

¹⁰⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Meicirculaire gemeentefonds 2009*, p. 20.

bedrag is en wordt, hoe minder de verdeling van het gemeentefonds recht doet aan de objectieve kosten van de vier grote steden.

Recente ontwikkelingen, zoals de herijking van het cluster 'Openbare orde en veiligheid', de invoering van de Wmo, maar ook de grote specifieke uitkeringen als de Wet werk en bijstand (inkomensdeel) en de bijdrageregeling voor maatschappelijke opvang laten zien dat het goed mogelijk is om middels een objectieve verdeling aan de kostenstructuren van de vier grote gemeenten tegemoet te komen. De beleidslijn om steeds het herverdeeleffect te neutraliseren heeft in de afgelopen jaren juist voor meer afstand tussen kostenstructuur en algemene uitkering gezorgd. Het is kortom hoog tijd voor een nieuwe houding ten aanzien van de positie van de G4 in het gemeentefonds. Bij elke herijking zal moeten worden bezien of er aanleiding is de G4 bovenop de verdeling nog via het vaste bedrag te compenseren voor unieke kostenverhogende factoren. Het vaste bedrag dient daaraan te worden aangepast. Zo wordt de onderbouwing van het vaste bedrag geactualiseerd.

4

Conclusie en aanbevelingen

De Raad voor de financiële verhoudingen stelde zich aan het begin van dit adviesrapport de vraag of de bijzondere positie van de G4 in het gemeentefonds, in de vorm van het vaste bedrag, anno 2009 nog redelijk en te rechtvaardigen is.

De Raad concludeert dat de op onderzoek uit het midden van de jaren negentig gebaseerde argumenten voor extra vaste bedragen voor de vier grootste gemeenten door de tijd zijn achterhaald. Dit betekent echter niet dat de vaste bedragen zonder meer kunnen vervallen. In een aantal opzichten verkeren de G4 onverminderd in een bijzondere positie. De vraag is of deze positie de vaste bedragen in hun huidige omvang rechtvaardigt. Bij elke herijking zal moeten worden bezien of er aanleiding is de G4 bovenop de verdeling nog via het vaste bedrag te compenseren voor unieke kostenverhogende factoren. Het vaste bedrag dient daaraan te worden aangepast. Zo wordt de onderbouwing van het vaste bedrag geactualiseerd.

De beheerders van het gemeentefonds hebben een redelijk beeld van de kostenstructuur van nagenoeg alle Nederlandse gemeenten. Op de actuele kostenstructuur van de G4 bestaat echter weinig zicht. Voor nader onderzoek hiernaar bestaan niet langer technische belemmeringen. Dergelijk onderzoek is echter mogelijk tijdrovend en complex, maar dat mag geen argument (meer) zijn om de vier grootste gemeenten bij de verdeling van geld uit het gemeentefonds afwijkend te behandelen.

Vervolgonderzoek is nodig om te bepalen welke kosten de G4 moeten maken, zonder dat de bestaande verdeling van het gemeentefonds met die kosten voldoende rekening houdt.

De Raad doet daarvoor drie aanbevelingen.

1. Schenk bij het periodiek onderhoud van het gemeentefonds op dezelfde manier aandacht aan de G4 als aan de overige gemeenten(groepen)

Meer inzicht in de kostenstructuur en de kostendrijvers van de vier grootste gemeenten is noodzakelijk. Het is logisch om voortaan ook de G4 regulier door te lichten bij het periodiek onderhoud van de verdelingsmaatstaven van het gemeentefonds. De positie van de groep in grootte opvolgende gemeenten (G27) kan specifiek worden vergeleken met die van de overige gemeenten en die van de G4.

2. Herijken clusters

Het is zaak om verschillende 'clusters' één voor één opnieuw aan een onderzoek te onderwerpen. kijken. Uitgangspunt hierbij is dat de vastgestelde objectieve verdeelmaatstaven onverkort voor de G4 gelden. De fondsbeheerders hebben in het Periodiek Onderhoudsrapport 2010 'groot

onderhoud' van het gemeentefonds aangekondigd.¹⁰⁷ Voor de G4 zijn met name de clusters 'Wegen en water' en 'Kunst en ontspanning' van belang. Er zijn aanwijzingen dat extra uitgaven op deze clusters verband houden met de mate van stedelijkheid en centrumfunctie van gemeenten. De Raad wil aan de onderhoudslijst toevoegen het cluster 'VHROSV'. Hij ziet dat de gemeenten die vallen onder het grotestedenbeleid – en dus via een specifieke uitkering ook geld ontvangen voor het beleidsterrein, minder uitgeven dan het ijkpunt. Daarbij komt dat de verdeelsleutel van het Investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV) al jaren niet is aangepast, maar slechts is geactualiseerd, en dat het budget van de specifieke uitkering voor de nieuwe periode lager is dan voorheen. De Raad vindt dit reden genoeg om opnieuw naar de verdeling te kijken, zodat middelen ook echt terecht komen waar zij het meest nodig zijn.¹⁰⁸

3. Nieuwe verdeelmaatstaven

In sommige gevallen kunnen kosten die de G4 maken, zonder dat de bestaande verdeling van het gemeentefonds dit (voldoende) honoreert, mogelijk alsnog via de verdeelmaatstaven van het fonds in aanmerking worden genomen. De Raad denkt daarbij aan:

- Het ontwikkelen van een cumulatiefactor. Vertegenwoordigers van de G4 hebben aangegeven dat in hun steden de cumulatie van problemen op *persoonsniveau* leidt tot hogere kosten.
- Meer gewicht toekennen aan de maatstaf 'centrumfunctie' en/of het ontwikkelen van een maatstaf 'nationale centrumfunctie'. De huidige maatstaf 'regionale centrumfunctie' heeft een bereik van 60 kilometer. De centrumfunctie van de G4 heeft een breder bereik. Bij het aanbod van sommige voorzieningen vervullen deze gemeenten zelfs een 'nationale centrumfunctie'.
- Het benoemen van een maatstaf 'internationale centrumfunctie'. De G4 (in ieder geval de G3) hebben een internationaal profiel. Een maatstaf 'internationale centrumfunctie' zou bepaalde extra kosten die de vier (drie) gemeenten maken kunnen verklaren en honoreren.
- Het nader in beeld brengen van de kosten die samenhangen met een verhoogde in- en uitstroom van bewoners (gekoppeld aan hun inkomensstijging), en de kosten die voor een gemeente hieraan verbonden zijn. Verhuisbewegingen kunnen een indicatie zijn voor het afnemen van de sociale cohesie in woonbuurten en een indicator vormen voor in verband daarmee door gemeenten te maken hogere kosten.
- Het aanpassen van de maatstaf 'minderheden'. De huidige maatstaf weerspiegelt onvoldoende de aandachtsgroepen waar de G4 (en een aantal

¹⁰⁷ *Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds 2010*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 123 hoofdstuk B, nr. 2, vanaf p. 35.

¹⁰⁸ Ook bij de overige in het POR aangekondigde onderzoeken dienen de G4 betrokken te worden.

andere gemeenten) mee te maken hebben. Een maatstaf ‘niet-westerse allochtonen’ zou de werkelijkheid beter benaderen.

Met deze verfijningen is de kostenpositie van de G4 nader te objectiveren. Ook andere gemeenten kunnen scoren op deze specifieke kenmerken. Uitgangspunt voor de Raad is en blijft hierbij dat de positie van de G4 zoveel mogelijk wordt genormaliseerd en dat uitzonderingsposities in de toekomst – waar mogelijk – worden vermeden. Het vervolgonderzoek waartoe de Raad adviseert draagt zodoende bij aan een duurzamer verankering van de positie van de G4 in het gemeentefonds.



Literatuurlijst

Aangehaalde bronnen en literatuur

Atlas voor Gemeenten, *Stadsfoto Rotterdam 2008*, Utrecht, 2008

Atlas voor gemeenten, *Atlas 2008. Thema Leefbaarheid*, Utrecht, april 2008

Atlas voor gemeenten, *Atlas 2009. Thema werk*, Utrecht, april 2009

Boom, J. de, A. Weltevrede, S. Rezai, G. Engbersen, *Oost-Europeanen in Nederland. Een verkenning van de maatschappelijke positie van migranten uit Oost-Europa en uit voormalig Joegoslavië*, RISBO Contractresearch BV / Erasmus Universiteit, Rotterdam, april 2008

Bureau voor economische argumentatie B.V., *Financiën van de vier grote steden – over vrijheid en gebondenheid*, Lisse, januari 1988 (vooronderzoek in opdracht van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid)

Cebeon/VB-groep, *Structuur gerecht. IJking gemeentelijke uitgaven in kader herziening FVW '84*, Amsterdam, 10 september 1993

Cebeon/VB-Groep, *Structuur in omvang. Onderzoek uitgavniveau vier grote steden in kader herziening FVW '84*, Amsterdam, 14 maart 1994

Cebeon, *Onderbrengen en uitnemen. Onderbrengen ijkpunten verzamelcluster in verdeelstelsel Gemeentefonds*, Amsterdam, 17 juni 1999

Cebeon, *Uitnemen, onderbrengen en actualiseren nieuwe ijkpunten Bijstand en Zorg. Verwerking nieuwe ijkpunten in verdeelstelsel gemeentefonds*, Amsterdam, 31 maart 2005

Cebeon, *Onderzoekstraject OOV: herijking verdeling gemeentefonds en BDUR*, Amsterdam, 14 februari 2007

Commissie Publiek aandeelhouderschap energiebedrijven (Commissie Kist), *Publiek aandeelhouderschap energiebedrijven*, Den Haag, 26 juni 2008

Cushman & Wakefield, *European Cities monitor 2009*, Londen, oktober 2009

ECORYS Nederland BV, *Evaluatie werknemersverkeer MOE-landen*, Rotterdam, 13 februari 2006

Essent, *Goed voorbereid op de toekomst. Jaarverslag 2008*, Arnhem, 2009

Gemeente Almere, *Definitieve programmabegroting 2009*, Almere, 13 november 2008

Gemeente Amsterdam, *Begroting 2009*, Amsterdam, 2008

Gemeente Den Haag, *Wérelldstad aan Zee. Structuurvisie Den Haag 2020*, Den Haag, 17 november 2005

Gemeente Eindhoven, *Programmabegroting 2009*, Eindhoven, September 2008

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Minister van Financiën, *Aanpassing verdeelstelsel gemeentefonds*, Den Haag, 20 september 1999

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Interprovinciaal Overleg en Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Code interbestuurlijke verhoudingen*, Den Haag, januari 2005

Nederlands Bureau voor toerisme & congressen, *Kerncijfers Toerisme & Recreatie Editie 2009*, Leidschendam, 2009

Platvoet, Leo en Maarten van Poelgeest, *Amsterdam als emancipatiemachine*, Uitgeverij THOTH, Bussum, 2005

Raad van State, *Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan. Tweede periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*, Den Haag, juni 2009

Raad voor de financiële verhoudingen, *Aanpassing gemeentefondsmaatstaf Stadsvernieuwing*, Den Haag, 14 augustus 2001

Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen, *Open huishouding van de provincie*, Den Haag, 21 februari 2007

Raad voor de financiële verhoudingen, *Tien jaar financiële verhoudingen. Een evaluatie van de Financiële-verhoudingswet 1997-2007*, Den Haag, 31 oktober 2007

Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies verdeling stedelijke vernieuwing 2010-2015*, Den Haag, 16 september 2008

Raad voor de financiële verhoudingen, *Naar een herijking van de financiële verhouding tussen Rijk en provincies*, Den Haag, maart 2009

Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds 2010 (POR)*, Den Haag, 27 november 2009

Kamerstukken

Brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, 29 april 1992, Tweede Kamer, vergaderjaar 1991-1992, 22 300 C, nr. 11

Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over herijking van de clusters Bijstand en Zorg d.d. 13 april 2005, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 800 B, nr. 17

Brief van de minister voor wonen, wijken en integratie d.d. 30 juni 2008, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 27 562 en 31 200 XVII, nr. 15

Brief van de minister voor Jeugd en Gezin over de stand van zaken omtrent de wachtlijsten in de jeugdzorg d.d. 18 december 2008, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 29 815, nr. 178

Brief van de staatssecretaris van volksgezondheid, welzijn en sport over het nieuwe verdeelmodel dat Cebeon heeft opgesteld voor de maatschappelijke opvang, Oggz en verslavingsbeleid, Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 29 325, nr. 43.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds 2010*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 123 hoofdstuk B, nr. 2, v.a. p. 35

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Circulaires gemeentefonds:

- juni 1997
- september 1997
- mei 1998
- september 1998
- mei 1999
- september 1999
- mei 2000
- september 2000
- mei 2001
- mei 2002
- mei 2003
- november 2003
- juni 2004
- mei 2005
- september 2005
- mei 2006
- juni 2007

- september 2007
- mei 2008
- september 2008
- december 2008
- mei 2009
- september 2009

Websites

- <http://gemeenteraad.groningen.nl/gemeenteraad-nieuws/besluiten-raadsvergadering-22-april>
- <http://statline.cbs.nl/statweb/?LA=nl>
- www.amsterdam.nl
- www.binnenlandsbestuur.nl/nieuws/2009/10/oost-europeanen-schrijven-zich-niet-in-bij-gba.133648.lynkx
- www.cbs.nl
- www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/inkomen-bestedingen/publicaties/artikelen/archief/2006/2006-1876-wm.htm
- www.cultuursubsidie.nl/subsidieverstrekkers/ministerie-ocw/downloads
- www.denhaag.nl
- www.eindhoven.nl/nieuws/collegebesluiten/Collegebesluiten-vergadering-27-mei-2008.htm
- www.grotevier.nl
- www.gvb.nl
- www.gvu.nl
- www.htm.nl
- www.iamsterdam.nl
- www.iamsterdam.com/nl/doing-business
- www.minbzk.nl/onderwerpen/openbaar-bestuur/lokaal-bestuur/plusregios-op-basis
- www.minbzk.nl/onderwerpen/openbaar-bestuur/financien-provincies/gemeentefonds/verdeling
- www.minvws.nl/persberichten/djb/kabinet_akkoord_met_wet_basisvoorziening_kinderopvang.asp
- www.portofrotterdam.com/nl/rotterdamse_haven/over_haven/index.jsp
- www.ret.nl
- www.rotterdam.nl
- www.rotterdam.nl/smartsite2138356.dws?MainMenu=267127
- www.utrecht.nl
- www.vrom.nl/pagina.html?id=19933#10
- www.vrom.nl/pagina.html?id=37825&term=woningbouwthermometer
- www.vrom.nl/pagina.html?id=9737
- www.vrom.nl/pagina.html?id=19933#10
- www.watdoetjegemeente.nl

Wet- en regelgeving

- Wet van 20 december 1984, houdende nieuwe bepalingen met betrekking tot gemeenschappelijke regelingen
- Wet van 14 februari 1992, houdende nieuwe bepalingen met betrekking tot gemeenten (Gemeentewet)
- Wet van 21 oktober 1996, houdende regels inzake de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten (Financiële-verhoudingswet)
- Wet van 22 april 2004, houdende regeling van de aanspraak op, de toegang tot en de bekostiging van jeugdzorg (Wet op de jeugdzorg)
- Wet van 29 juni 2006, houdende nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning (Wet maatschappelijke ondersteuning)
- Wet van 20 oktober 2006, houdende nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijke ordening)

Bijlage I

Verantwoording cijfers Intermezzo 2: factsheet met gegevens G4 en de vier in grootte opvolgende gemeenten

- 1 Via Centraal bureau voor de statistiek, StatLine databank, bevolkingsgegevens 1 januari 2009.
- 2 Via Centraal bureau voor de statistiek, StatLine databank, bevolkingsgegevens 1 januari 2009.
- 3 Via Centraal bureau voor de statistiek, StatLine databank, bevolkingsgegevens 1 januari 2009.
- 4 Via Centraal bureau voor de statistiek, StatLine databank, bevolkingsgegevens 1 januari 2009.
- 5 Via Centraal bureau voor de statistiek, StatLine databank, bevolkingsgegevens 1 januari 2008. Allochtoon: Persoon van wie ten minste één ouder in het buitenland is geboren. Westerse allochtoon: allochtoon met als herkomstgroepering een van de landen in Europa (exclusief Turkije), Noord-Amerika en Oceanië of Indonesië of Japan. Op grond van hun sociaal- economische en sociaal-culturele positie worden allochtonen uit Indonesië en Japan tot de westerse allochtonen gerekend. Niet-westerse allochtoon: Allochtoon met als herkomstgroepering een van de landen in Afrika, Latijns-Amerika en Azië (exclusief Indonesië en Japan) of Turkije.
- 6 Berekenende eenheden die gebruikt worden bij de vaststelling van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds. Uitkeringsjaar = 2009, stand betaalmaand januari 2009. Status gegevens; voorlopig. www.minbzk.nl ((eenheden minderheden) / (aantal inwoners bij 1)) * 100%.
Minderheden: 1. Het totaal van het aantal inwoners van de gemeente waarvan ten minste een ouder geboren is in Suriname, de Nederlandse Antillen, Aruba, Turkije of Marokko.
2. Het aantal personen dat, per 1 januari van het betreffende jaar, in de gemeente staat geregistreerd onder de codes 26 en 27 van de GBA. Deze populatie sluit aan bij het aantal vreemdelingen dat rechtmatig verblijf heeft op grond van een tijdelijke vergunning bedoeld in artikel 8 punt c en op grond van een permanente vergunning bedoeld in artikel 8 punt d van de vreemdelingenwet 2000.
- 7 Voorraad meergezinswoningen voor 1931, jaar 2007.
ABF Research – Systeem woningvoorraad (SYSWOV).
- 8 Idem. 0 = laag percentage, – = geen woningen van voor 1931 aanwezig.
- 9 Ministerie van VROM, Volkshuisvesting informatiesysteem, ontwikkeling woningvoorraad jaar 2008, via www.vois.datawonen.nl.
- 10 Uitkeringsjaar = 2009, stand betaalmaand januari 2009. Status gegevens; voorlopig. <http://www.minbzk.nl/onderwerpen/openbaar-bestuur/financien-provincies/gemeentefonds/verdeling>. De berekening is gebaseerd op de coördinaten van rastervierkanten van 500 x 500 meter volgens de Rijksdriehoeksmeting. Daarin is de omgeving van een adres gedefinieerd als het eigen vierkant (het vierkant waarin het adres ligt), tezamen met elk

van de 12 vierkanten waarvan het middelpunt binnen een straal van 1 km van het middelpunt van het eigen vierkant ligt. De Oad wordt berekend als het totaal aantal adressen in de genoemde 13 vierkanten, gedeeld door de totale oppervlakte van deze vierkanten (3,25 km²). Alle adressen binnen een vierkant krijgen volgens deze berekening dezelfde Oad. De Oad van een gemeente wordt vervolgens bepaald als het gewogen gemiddelde van de omgevingsadressendichtheden van de vierkanten van de gemeente waarin minimaal 1 adres ligt. Gewogen wordt met het aantal adressen van het vierkant. Vierkanten met adressen in meerdere gemeenten tellen bij iedere gemeente mee; het gewicht is gelijk aan het aantal adressen in de desbetreffende gemeente.

- 11 Via www.waarstaatgemeente.nl, jaar 2007.
- 12 Via www.waarstaatjegemeente.nl, jaar 2008.
- 13 Het aantal bijstandsuitkeringen op 1 januari als percentage van de bevolking (15-64 jaar). De indicator geeft de verhouding weer tussen het aantal bijstandsuitkeringen en de potentiële beroepsbevolking.
Via www.waarstaatjegemeente.nl, jaar 2007.
- 14 Huishoudens met lage inkomens volgens definitie gemeentefonds, gedeeld door het aantal inwoners januari 2008, maal 100%. Uitkeringsjaar = 2009, stand betaalmaand januari 2009. Status gegevens; voorlopig.
www.minbzk.nl.
- 15 Via Centraal bureau voor de statistiek, StatLine databank, percentage VSV-ers onderzoekspopulatie, totaal VO en MBO, schooljaar 2006/7 (voorlopige cijfers).
- 16 Via Centraal bureau voor de statistiek, StatLine databank, bevolkingsontwikkeling per regio. Jaar 2008. Stand 18-9-2009.
- 17 Via Centraal bureau voor de statistiek, StatLine databank, bevolkingsontwikkeling per regio. Jaar 2008. Stand 18-9-2009.
- 18 Via Centraal bureau voor de statistiek, StatLine databank, bevolkingsontwikkeling per regio. Jaar 2008. Stand 18-9-2009.
- 19 Berekend op basis van bovenstaande gegevens.
- 22 Berekend op basis van bovenstaande gegevens.
- 21 Berekend op basis van bovenstaande gegevens.
- 22 Via Centraal bureau voor de statistiek, StatLine databank, immi- en emigratie naar diverse kenmerken; regio. Jaar 2008. Stand 18-9-2009.
- 23 Berekend op basis van bovenstaande gegevens.
- 24 Via Centraal bureau voor de statistiek, StatLine databank, bevolkingsontwikkeling per regio. Jaar 2008. Stand 18-9-2009.
- 25 Via Centraal bureau voor de statistiek, StatLine databank, bevolkingsontwikkeling per regio. Jaar 2008. Stand 18-9-2009.
- 26 Via Centraal bureau voor de statistiek, StatLine databank, bevolkingsontwikkeling per regio. Jaar 2008. Stand 18-9-2009.
- 27 Totaal gemeentelijke functies na bestemming 2007. Centraal bureau voor de statistiek, StatLine databank. Dit geeft het totaalbeeld van alle (hoofd)functies samen. In dit totaalbeeld zijn de eigenlijke exploitatie, de bestemming en het resultaat (ná bestemming) samengeteld. De

‘bestemming’ is het toevoegen en onttrekken van bedragen aan de reserves. Voor de onderdelen 27 t/m 33 is gebruik gemaakt van de gegevens jaarrekening 2007 om een zo betrouwbaar mogelijk berekening van de OEM te maken.

- 28 Algemene middelen bestaan uit de algemene uitkering, inkomsten uit OZB en de OEM. Berekend op basis van Centraal bureau voor de statistiek, StatLine databank, rekeninggegevens 2007.
- 29 Via Centraal bureau voor de statistiek, StatLine databank, rekeninggegevens 2007.
- 30 Via Centraal bureau voor de statistiek, StatLine databank, rekeninggegevens 2007.
- 31 Volgens definitie POR; optelling van functies 212 Openbaar vervoer; 220 Zeehavens; 230 Luchtvaart; 310 Handel en ambacht; 320 Industrie; 330 Nutsbedrijven; 340 Agrarische productie en ontginning; 341 Overige agrarische zaken, jacht en visserij; 830 Bouwgrondexploitatie; 911 Geldleningen en uitzettingen korter dan 1 jaar; 913 Overige financiële middelen; 914 Geldleningen en uitzettingen langer of gelijk aan 1 jaar; 933 Roerende woon- en bedrijfsruimtebelasting; 934 Baatbelasting; 935 Forensenbelasting; 936 Toeristenbelasting (hiervan slechts 50%); 937 Hondenbelasting; 938 Reclamebelasting; 939 Precariobelasting; maar exclusief mutaties reserves (functie 980). Op basis van Centraal bureau voor de statistiek, StatLine databank, rekeninggegevens 2007.
- 32 Berekend op basis van bovenstaande gegevens.
- 33 Baten nutsbedrijven, functie 330, Centraal bureau voor de statistiek, StatLine databank, gegevens rekening 2007.
- 34 http://docs.minszw.nl/pdf/102/2009/102_2009_1_23677.pdf.
- 35 Meicirculaire 2009.
- 36 <http://www.vrom.nl/Docs/publicaties/w922.pdf>.
- 37 Via www.waarstaatjegemeente.nl. Jaar 2008.
- 38 Via www.waarstaatjegemeente.nl. Jaar 2008.
- 39 Via www.waarstaatjegemeente.nl. Jaar 2008.

Bijlage II

Verdeelmaatstaven gemeentefonds

1. OZB (woning eigenaar)
2. OZB (niet woningen gebruiker)
3. OZB (niet woningen eigenaar)
4. inwoners
5. kernen met minstens 500 adressen
6. OZB waarde niet woningen (in mln)
7. jongeren
8. ouderen
9. ouderen 75-85 jaar
10. wadden, t/m 2500 inwoners
11. wadden, van 2501 t/m 7500 inwoners
12. wadden, vanaf 7501 inwoners
13. huishoudens met laag inkomen
14. huishoudens met laag inkomen (drempel)
15. bijstandsontvangers
16. ABW schaalnadeel
17. ABW schaalvoordeel
18. uitkeringsontvangers
19. minderheden
20. eenouderhuishoudens
21. klantenpotentieel lokaal
22. klantenpotentieel regionaal
23. leerlingen (V)SO
24. leerlingen VO
25. extra groei leerlingen VO
26. extra groei jongeren
27. land
28. land *% slechte grond
29. land *bodemfactor gemeente
30. binnenwater
31. buitenwater
32. oppervlak bebouwing
33. opp. bebouwing kern *bodemfactor kern
34. opp. beb. buitengebied *bf. buitengebied
35. woonruimten
36. woonruimten *bodemfactor kern
37. woonruimten *% slechte grond
38. opp. historische kernen, <40 ha
39. opp. historische kernen, 40-64 ha
40. opp. historische kernen, >64 ha
41. lengte historisch water
42. bewoonde oorden 1930

43. hist.woningen in bewoonde oorden
44. ISV (a)
45. ISV (b)
46. omgevingsadressendichtheid (OAD)
47. OAD *% slechte grond
48. oeverlengte * bodemfactor gemeente
49. oeverlengte *dichtheid *bf. gemeente
50. kernen
51. kernen *bodemfactor buitengebied
52. bedrijfsvestigingen
53. vast bedrag voor iedere gemeente
54. vast bedrag voor Amsterdam
55. vast bedrag voor Rotterdam
56. vast bedrag voor Den Haag
57. vast bedrag voor Utrecht
58. vast bedrag Waddengemeenten
59. herindeling (per gemeente)
60. herindeling (per inwoner)



Bijlage III

Mutaties vaste bedrag 1997-2010*

Jaar	Circulaire	In verband met	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	Toelichting
1997	juni 1997		100.030.918,56	93.265.644,47	63.407.434,41	35.312.117,74	beginstand
1997	september 1997		100.030.918,56	93.265.644,47	63.407.434,41	35.312.117,74	b.p.e. stand circulaire
1998	juni 1997	onduidelijk (nasleep oude tekorten?)	42.884,95	-	-	-	
1998	juni 1997	onduidelijk (nasleep waterweggebied?)		17.944,28	-	-	
1998	juni 1997	vermindering i.v.m. grenswijziging Den Haag / Wateringen (afloop regeling)	-	-	198.974,00-	-	
1998	juni 1997	onduidelijk	-	-	-	5.196,24	
1998	juni 1997		100.073.803,52	93.283.588,76	63.208.460,41	35.317.313,98	b.p.e. stand circulaire
1998	september 1997		100.073.803,52	93.283.588,76	63.208.460,41	35.317.313,98	b.p.e. stand circulaire
1998	mei 1998	Cluster vaste bedragen: apparaatskosten bodemsanering	142.865,62	106.714,18	74.436,04	42.157,49	
1998	mei 1998		100.216.669,14	93.390.302,94	63.282.896,45	35.359.471,47	b.p.e. stand circulaire
1999	mei 1998	cluster vaste bedragen: wijziging kieswet	-	-	7.821,24	-	
1999	mei 1998		100.216.669,14	93.390.302,94	63.290.717,69	35.359.471,47	b.p.e. stand circulaire
1999	september 1998	afboeking i.v.m. vervallen taak bodemsanering bedrijventerreinen	- 165.232,81	- 140.571,20	- 98.646,46	- 49.323,23	
	september 1998		100.051.436,33	93.249.731,74	63.192.071,23	35.310.148,24	b.p.e. stand circulaire

* De vaste bedragen zijn weergegeven in bedragen per eenheid (b.p.e.) De hoogte van het vaste bedrag in euro wordt berekend door de bedragen per eenheid te vermenigvuldigen met de uitkeringsfactor, die per circulaire verschilt.

Jaar	Circulaire	In verband met	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	Toelichting
1999	mei 1999	vestigingsregister	-	-	38.535,77	-	
	mei 1999		100.051.436,33	93.249.731,74	63.230.607,00	35.310.148,24	b.p.e. stand circulaire
1999	september 1999	plus buitenlandse akten min grens-wijziging Wateringen / Den Haag	-	-	361.746,65	-	
	september 1999		100.051.436,33	93.249.731,74	63.592.353,65	35.310.148,24	b.p.e. stand circulaire
2000	mei 1999	aanpassingen leerlingenmaatstaf Amsterdam? mutatie Den Haag onduidelijk	- 38.095,25-	-	- 3.809,53	-	
	mei 1999		100.013.341,07	93.249.731,74	63.226.797,48	35.310.148,24	b.p.e. stand circulaire
2000	september 1999	plus buitenlandse akten / min grens-wijziging Den Haag / Wateringen	-	-	361.746,65	-	
	september 1999		100.013.341,07	93.249.731,74	63.588.544,12	35.310.148,24	b.p.e. stand circulaire
2000	mei 2000	herijking verzamelcluster, 19 nieuwe maatstaven	49.649.373,24	14.415.528,92	12.355.585,50	3.174.710,64	neutralisatie hervervdeellect
2000	mei 2000	b.p.e. volgens aangepast verdeelstelsel	149.662.714,31	107.665.260,66	75.944.129,62	38.484.858,88	b.p.e. stand circulaire
2001	mei 2000	cluster zorg: bejaardenoorden, vervallen taken	- 173.104,39	- 172.803,07	- 124.703,25	- 58.016,88	
2001	mei 2000		149.489.609,93	107.492.457,59	75.819.426,38	38.426.842,00	b.p.e. stand circulaire
2001	september 2000	wijziging definitie van de maatstaf bewoonde oorden in historische kernen	204.348,98	749.923,05	1.229.077,12	213.825,02	neutralisatie hervervdeellect
2001	september 2000		149.693.958,91	108.242.380,64	77.048.503,49	38.640.667,03	b.p.e. stand circulaire

Jaar	Circulaire	In verband met	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	Toelichting
2001	mei 2001	cluster overig: herindeling Vleuten / De Meern	-	-	-	4.408.712,17	
2001	mei 2001		149.693.958,91	108.242.380,64	77.048.503,49	43.049.379,20	b.p.e. stand circulaire
2002	mei 2001		149.693.958,91	108.242.380,64	77.048.503,49	43.049.379,20	b.p.e. stand circulaire
2002	mei 2002	cluster bevolkingszaken: landelijke taken DH buitenlandse akten	-	-	152.783,52	-	
2002	mei 2002		149.693.958,91	108.242.380,64	77.201.287,01	43.049.379,20	b.p.e. stand circulaire
2003	mei 2002	aanpassing verdeelsleutel cluster VHROSV	31.106.610,88	22.209.398,41	18.569.388,57	8.709.077,01	neutralisatie
2003	mei 2002	aanpassing verdeelsleutel cluster VHROSV	- 18.450.000,00	- 14.959.750,00	- 11.058.900,00	- 6.472.650,00	herverdeeleffect
2003	mei 2002		162.350.569,79	115.492.029,05	84.711.775,58	45.285.806,21	b.p.e. stand circulaire
2004	mei 2003	uitname bef / cluster VHROSV	- 109.597,45	- 88.923,92	- 65.692,53	- 38.449,11	
2004	mei 2003		162.240.972,34	115.403.105,13	84.646.083,05	45.247.357,10	b.p.e. stand circulaire
2004	november 2003	verdeling uitname kinderopvang	4.518.704,85	1.890.769,89	1.761.436,51	547.534,06	
2004	november 2003		166.759.677,19	117.293.875,02	86.407.519,56	45.794.891,16	b.p.e. stand circulaire
2004	juni 2004	verlaging i.v.m. wijziging beleid multidisciplinaire fraudeteams (94-96)	- 1.203.452,51	- 969.978,36	- 529.520,72	- 407.010,00	
2004	juni 2004		165.556.224,68	116.323.896,66	85.877.998,84	45.387.881,16	b.p.e. stand circulaire
2005	juni 2004	cluster bestuursorganen: dualisering (herverdeling en toevoeging)	- 120.009,11	- 233.245,80	- 162.520,98	- 80.137,20	
2005	juni 2004	cluster overig: integratie precario-belasting	8.103.119,56	-	333.704,06	-	

Jaar	Circulaire	In verband met	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	Toelichting
2005	juni 2004	cluster overig: herindeling Vleuten c.a.	-	-	-	- 4.408.712,17	
2005	juni 2004		173.539.335,13	116.090.650,86	86.049.181,92	40.899.031,79	b.p.e. stand circulaire
2005	mei 2005	cluster bevolkingszaken: Referendum EU grondwet	-	-	185.989,53	-	
2005	mei 2005		173.539.335,13	116.090.650,86	86.235.171,45	40.899.031,79	b.p.e. stand circulaire
2005		mutatie i.v.m. aangepast verdeelstelsel: herijking zorg en bijstand	6.946.406,07	- 5.266.015,11	- 3.283.762,23	5.268.209,32	neutralisatie herverdeeleffect
2005	mei 2005	b.p.e. volgens aangepast verdeelstelsel	180.485.741,20	110.824.635,75	82.951.409,22	46.167.241,11	b.p.e. stand circulaire
2006	mei 2005	cluster zorg: ingroei-regeling ohv	- 2.637,32	- 2.637,73	- 1.899,91	- 883,91	
2006	mei 2005	cluster v.hrosv: aanpassingen maatstaven ISV (a) en (b)	260.371,00	185.809,00	155.429,00	72.832,00	neutralisatie herverdeeleffect
2006	mei 2005	cluster bevolkingszaken: referendum EU grondwet	-	-	- 192.160,90	-	
2006	mei 2005	cluster bestuursorganen: ingroei-regeling ohv en dualisering	- 3.176,18	- 6.195,27	- 4.309,07	- 2.137,43	
2006	mei 2005	cluster overig: bestuurlijke boete, ingroei-regeling ohv en precario	10.364.898,74	239.432,78	929.772,28	249.109,14	
2006	mei 2005		191.105.197,44	111.241.044,53	83.838.240,62	46.486.160,91	b.p.e. stand circulaire
2006	september 2005	cluster overig: terugdraaien uitname bestuurlijke boete	1.347.789,21	1.116.739,63	885.690,05	500.607,42	
2006	september 2005		192.452.986,65	112.357.784,16	84.723.930,67	46.986.768,33	b.p.e. stand circulaire

Jaar	Circulaire	In verband met	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	Toelichting
2006	mei 2006	cluster overig : terugdraaien uitname bestuurlijke boete	1.347.789,21	1.116.739,63	885.690,05	500.607,42	
2006	mei 2006		193.800.775,86	113.474.523,79	85.609.620,72	47.487.375,75	b.p.e. stand circulaire
2006	mei 2006	wijziging definitie maatstaven en nieuwe maatstaven: wegingsfactor 'veen' wordt verhoogd nieuwe definitie 'oeverlengte * dichtheid * bodemfactor gemeente' maatstaf 'inwoners * bodemfactor buitengebied' vervalt nieuwe definitie 'aantal leerlingen (V)SO ouder dan 12 jaar inclusief ZMLK' nieuwe definitie 'aantal leerlingen ZMLK'	- 2.378.124,25	- 276.623,05	584.019,59	302.313,21	neutralisatie herverdeeleffecten
2007	mei 2006	b.p.e. volgens aangepast verdeelmodel	191.422.651,61	113.197.900,74	86.193.640,31	47.789.688,96	b.p.e. stand circulaire
2007	mei 2006	cluster v/hrosv: bodemgesteldheid	- 50.516,59	- 40.987,57	- 30.279,56	- 17.722,29	neutralisatie herverdeeleffecten
2007	mei 2006	cluster overig: veranderingen GBR (geografisch basisregister)	6.299.708,90	- 1.021.193,30	- 512.025,03	- 487.700,06	
2007	mei 2006		197.671.843,92	112.135.719,87	85.651.335,72	47.284.266,61	b.p.e. stand circulaire
2007	juni 2007	cluster overig: terugdraaien uitname bestuurlijke boete?	1.289.971,04	1.021.193,30	824.584,53	487.700,06	
2007	juni 2007		198.961.814,96	113.156.913,17	86.475.920,25	47.771.966,67	b.p.e. stand circulaire

Jaar	Circulaire	In verband met	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	Toelichting
2007	september 2007	cluster zorg: overbruggingsmaatregel antidiscriminatievoorziening	290.863,49	-	-	-	
2007	september 2007	cluster wegen en water (VBS waterweggebied)	-	- 1.796.082,08	-	-	
2007	september 2007		199.252.678,45	111.360.831,09	86.475.920,25	47.771.966,67	b.p.e. stand circulaire
2008	juni 2007	mutatie in verband met aangepast verdeelmodel: uittemen en zetten bcf	- 11.449.942,09	- 8.182.125,25	- 6.045.172,59	- 3.298.458,52	
2008	juni 2007	b.p.e. volgens aangepast verdeelmodel	187.511.872,87	104.974.787,92	80.430.747,66	44.473.508,15	b.p.e. stand circulaire
2008	juni 2007	cluster bestuursorganen: iets met bestuurlijke boete?	- 1.235.415,21	- 978.004,69	- 789.710,96	- 467.074,11	
2008	juni 2007		186.276.457,66	103.996.783,23	79.641.036,70	44.006.434,04	b.p.e. stand circulaire
2008	september 2007	cluster wegen en water (VBS waterweggebied)	-	- 451.565,58	-	-	
2008	september 2007		186.276.457,66	103.545.217,65	79.641.036,70	44.006.434,04	b.p.e. stand circulaire
2008	mei 2008	cluster bestuursorganen: terugdraaien bestuurlijke boete structureel	1.235.415,21	978.004,69	789.710,96	467.074,11	
2008	mei 2008		187.511.872,87	104.523.222,34	80.430.747,66	44.473.508,15	b.p.e. stand circulaire
Jaar	Circulaire	In verband met	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	Toelichting
2008	september 2008	cluster oov (mannenopvang; eenmalig)	135.730,37	135.730,37	135.730,37	135.730,37	eenmalig

Jaar	Circulaire	In verband met	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	Toelichting
2008	september 2008	cluster wegen en water (VBS water-weggebied terugdraaiactie 2007) (eenmalig)	-	2.247.647,66	-	-	eenmalig
2008	september 2008		187.647.603,24	106.906.600,37	80.566.478,03	44.609.238,52	b.p.e. stand circulaire
2008	december 2008	cluster werk en inkomen (aanpak jeugdwerkloosheid) (eenmalig)	679.562,19	679.562,19	679.562,19	679.562,19	eenmalig
2008	december 2008	cluster kunst en ontspanning (Urgentieprogramma Randstad) (eenmalig)	67.956,22	-	-	-	eenmalig
2008	december 2008	cluster groen (convenant Kracht-wijken) (eenmalig)	-	679.562,19	-	-	eenmalig
2008	december 2008		188.395.121,65	108.265.724,75	81.246.040,22	45.288.800,71	b.p.e. stand circulaire
2009	september 2008	cluster oov (mannenopvang; alleen 2009)	187.511.872,87	104.523.222,34	80.430.747,66	44.473.508,15	stand mei 2008
2009	september 2008	cluster wegen en water (VBS water-weggebied terugdraaiactie 2007)	135.730,37	135.730,37	135.730,37	135.730,37	eenmalig
2009	september 2008		-	451.565,58	-	-	
2009	september 2008		187.647.603,24	105.110.518,29	80.566.478,03	44.609.238,52	b.p.e. stand circulaire
2009	december 2008	cluster overig (compensatie enkele bcf-punten)	171.894,95	122.782,11	98.225,69	49.112,84	
2009	december 2008		187.819.498,19	105.233.300,40	80.664.703,72	44.658.351,36	b.p.e. stand circulaire
2009	mei 2009	cluster zorg: pilots inburgering	76.125,82	77.967,17	71.272,66	-	
2009	mei 2009	cluster educatie: proef Excellentie	-	-	158.682,73	-	

Jaar	Circulaire	In verband met	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	Toelichting
2009	mei 2009	cluster bevolkingszaken: aanpassing vergoeding gem. DH bureau vestigingsregister, uitname € 0,5 mln.	-	-	- 317.365,45	-	
2009	mei 2009	cluster bestuursorganen: i.v.m. Dijkstal II (?)	- 152.032,78	- 119.704,85	- 97.938,27	- 61.385,47	
2009	mei 2009		187.743.591,23	105.191.562,72	80.479.355,39	44.596.965,89	b.p.e. stand circulaire
2010	mei 2009	cluster zorg: terugdraaien pilots inburgering en kinderopvang	- 76.125,82-	- 77.967,17	- 71.272,66	-	
2010	mei 2009	cluster educatie: verlaging i.v.m. Excellentie	-	-	- 158.682,73	-	
2010	mei 2009	cluster bevolkingszaken: aanpassing vergoeding gem. DH bureau vestigingsregister, uitname € 0,25 mln.			- 158.682,73	-	
2010	mei 2009	cluster overig: i.v.m. BCF?	1.211.591,05	865.422,18	692.337,74	346.168,87	
2010	mei 2009		188.879.056,46	105.979.017,73	80.783.055,01	44.943.134,76	b.p.e. stand circulaire
2010	september 2009	cluster VHROSV, aanpassing verdeelsleutel in verband met nieuw tijdvak ISV	246.220,62	175.380,63	146.417,31	68.020,28	
2010	september 2009		189.125.277,08	106.154.398,36	80.929.472,32	45.011.155,04	b.p.e. stand circulaire
		Ontwikkeling vast bedrag 1997 – 2010	89.094.358,52	12.888.753,89	17.522.037,91	9.699.037,30	toename

Bijlage IV

Aandelen in energiebedrijven

Tabel 1: Aandelen in energiebedrijven¹⁰⁹

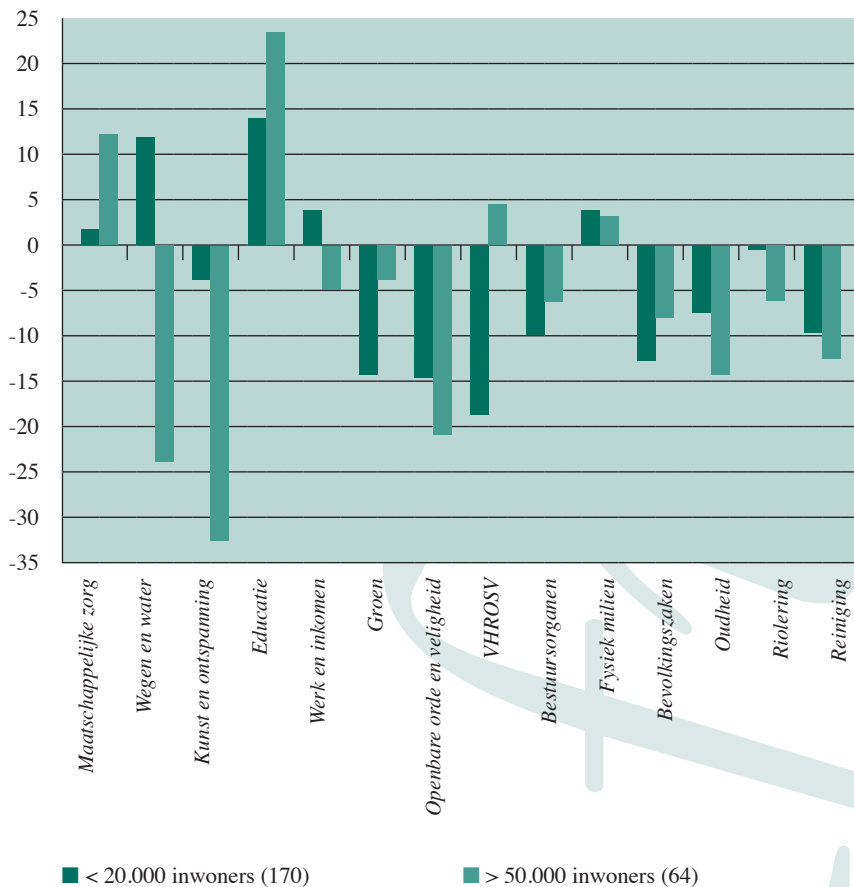
Gemeente	Aandelen	
Amsterdam	9,12 %	aandelen Nuon
Rotterdam	31,32 %	aandelen Eneco
Den Haag	16,55 %	aandelen Eneco
Utrecht	Geen	verkocht
Tilburg	3,73 %	aandelen Essent
Eindhoven	0,02 % 73,3 %	aandelen Essent aandelen NRE
Groningen	1,19 %	aandelen Essent
Almere	0,595 %	aandelen Nuon

¹⁰⁹ Commissie Publiek aandeelhouderschap energiebedrijven (Commissie Kist), *Publiek aandeelhouderschap energiebedrijven*, 26 juni 2008, p. 68-71; Essent, *Goed voorbereid op de toekomst. Jaarverslag 2008*, p. 77; Gemeente Almere, *Definitieve programmabegroting 2009*, 13 november 2008, p. 121; Gemeente Eindhoven, *Programmabegroting 2009*, p. 27; <http://www.eindhoven.nl/nieuws/collegebesluiten/Collegebesluiten-vergadering-27-mei-2008.htm>; <http://gemeenteraad.groningen.nl/gemeenteraad-nieuws/besluiten-raadsvergadering-22-april>.

Bijlage V

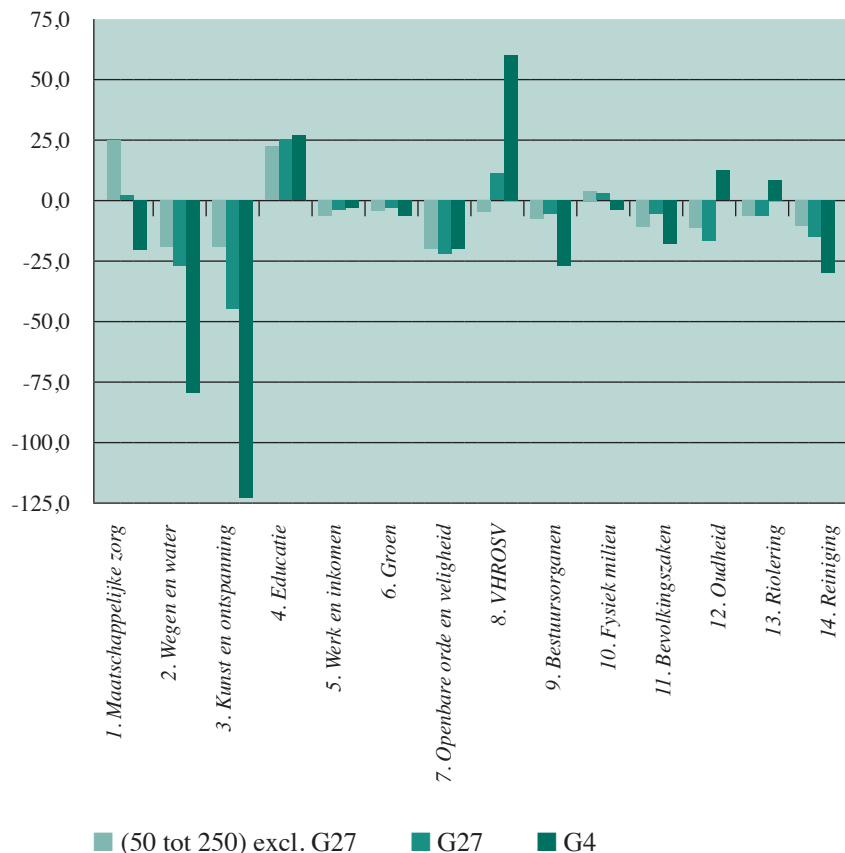
IJkpunten minus feitelijke uitgaven 2009, diverse gemeentegroottegroepen

Figuur 14: IJkpunten minus feitelijke uitgaven 2009, per cluster in kleine en grote gemeenten (euro per inwoner, 170 resp. 64 gemeenten)¹¹⁰



¹¹⁰ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds 2010*, september 2009, p. 61.

Figuur 15: IJkpunten minus feitelijke uitgaven 2009, per cluster in gemeenten boven 50.000 inwoners exclusief de G27, in G27 en in G4 (euro per inwoner, in resp. 37, 27 en 4 gemeenten)¹¹¹



¹¹¹ Figuur gemaakt door Bruno Steiner Advies in opdracht van de Raad voor de financiële verhoudingen. Gebruikte gegevens zijn begrotingsgegevens 2010 (systematiek conform het periodiek onderhoudsrapport). Het vaste bedrag is in de figuur meegenomen. Het deel dat niet reeds was toegeëld aan de clusters (maar aan cluster 'overig') is naar rato van hun omvang aan de diverse beleidsclusters toegeëld (niet aan 'bestuur').

Bijlage VI

Samenstelling van de Raad voor de financiële verhoudingen

Voorzitter: De heer **mr. M.A.P. van Haersma Buma**
Dijkgraaf van Delfland en tevens waarnemend lid Raad voor
het openbaar bestuur

Plv. voorzitter: Mevrouw **A.G.M. van de Vondervoort**
Gedeputeerde van de provincie Zuid-Holland

Leden: De heer **dr. M.A. Allers**
Onderzoeker Economie Rijksuniversiteit Groningen en
directeur COELO

Mevrouw **drs. L.E.J. Engering-Aarts**
Oud-wethouder Financiën en Cultuur gemeente Den Haag

De heer **F.A.G. Hol**
Oud-wethouder Financiën gemeente Heerlen

De heer **prof. mr. C.A. de Kam**
Hoogleraar Economie van de publieke sector aan de
Rijksuniversiteit Groningen

Mevrouw **H. van Rijnbach-de Groot**
Burgemeester van de gemeente Etten-Leur

Mevrouw **prof. dr. B. Unger**
Hoogleraar Economie van de publieke sector aan de
Universiteit Utrecht

De heer **drs. P.A. van Vugt**
Oud-gedeputeerde van de provincie Noord-Brabant

Secretaris: De heer **dr. C.J.M. Breed**

R/fu

