

De Staatssecretaris van Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties
drs. A. Th. Bijleveld-Schouten
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Datum	Uw kenmerk	Ons kenmerk
22 april 2010	2010-0000173198	2010-0000280075

Inlichtingen bij	Doorkiesnummer
G.A. van Nijendaal	070 - 426 7232

Bijlagen

Onderwerp
Advies tijdelijke krimpmaatstaf gemeentefonds

Geachte mevrouw Bijleveld-Schouten,

Bij brief van 29 maart verzoekt u, mede namens de minister van Financiën, de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) advies uit te brengen over de in het interbestuurlijk actieplan bevolkingsdaling aangekondigde tijdelijke krimpmaatstaf die u per ingang van 2011 in het gemeentefonds wenst te introduceren.

Hierbij ontvangt u het gevraagde advies.

Samenvatting

De Raad erkent de behoefte om krimp gemeenten- in de vorm van een tijdelijke overbrugging- tegemoet te komen in de extra kosten die zij hebben, maar wijst om meerdere redenen een introductie van een krimpmaatstaf in het gemeentefonds ten principale af. De introductie van een krimpmaatstaf in het gemeentefonds is in strijd met het uitgangspunt dat de verdeling van de algemene uitkering de kosten dient te volgen - en geen sturingsinstrument is. Daarbij is, zoals u zelf in Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds 2010 heeft vastgesteld, niet gebleken dat de verdeling van de algemene uitkering niet goed aansluit op de structurele kosten van gemeenten met dalende bevolkingsaantallen. Ook het beperken van het bereik van de maatstaf tot krimp gemeenten in de

genoemde provincies past niet bij het karakter van de algemene uitkering en doet geen recht aan krimp gemeenten in andere regio's.

Het stellen van (bestedings)voorwaarden aan een bijdrage uit het gemeentefonds past ook niet bij de systematiek van het gemeentefonds.

Er is reden te veronderstellen dat krimp gemeenten voor grote opgaven komen te staan die onevenredig zwaar drukken op de begroting en dat er uit dien hoofde aanleiding is voor een (tijdelijke) tegemoetkoming door het rijk. Het is in die optiek echter passender om krimp gemeenten gericht te ondersteunen via een specifieke uitkering die vooral gericht is op de maatschappelijke kosten. De meerwaarde van een dergelijke bijdrage wordt met name gerealiseerd als deze wordt aangewend voor het vinden van creatieve oplossingen om economische waardevermindering in de krimp regio's tegen te gaan. Voor zover de bijdrage zich richt op onderzoek naar de kosten van bevolkingsdaling, dient deze beperkt te blijven tot de onvermijdbare uitgaven die voor rekening komen van de gemeenten.

1.

Inleiding

De Raad constateert met tevredenheid dat sinds het verschijnen van het advies *Bevolkingsdaling. Gevolgen voor bestuur en financiën*, dat hij samen met de Raad voor het openbaar bestuur in maart 2008 heeft uitgebracht, het thema bevolkingsdaling volop in de aandacht staat.¹ Rijk en gemeenten zijn zich steeds meer bewust van de gevolgen van bevolkingsdaling. De Raad acht dit pure winst. Tegelijkertijd wil de Raad waarschuwen tegen een overreactie.

De Raad hecht er daarom aan in hoofdstuk 2 eerst een korte samenvatting te geven van voornoemd advies. Hij is namelijk van oordeel dat de essentie van dit advies nog steeds actueel is. Zijn eerdere advies is voor de Raad ook leidend bij de beoordeling van uw voorstel.

In hoofdstuk 3 geeft de Raad zijn oordeel over uw voorstel tot een tijdelijke krimpmaatstaf in het gemeentefonds. Hij gaat daarbij in op het motief dat ten grondslag ligt aan de introductie van deze maatstaf en het doel van de uitkering. Ook stelt de Raad de bekostiging uit de algemene uitkering van deze tegemoetkoming ter discussie. Verder besteedt hij aandacht aan de wijze waarop de tegemoetkoming is uitgewerkt.

¹ Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen, *Bevolkingsdaling; Gevolgen voor bestuur en financiën*, 2008.

2.

Samenvatting advies over bevolkingsdaling

Gemeenten zijn in de eerste plaats zélf verantwoordelijk voor het opvangen van de gevolgen van bevolkingsdaling. Gemeenten met een beperkte daling van de bevolking moeten ook zondermeer in staat worden geacht de gevolgen daarvan zelf te kunnen opvangen. Voorwaarde is wel dat zij het ‘groeidenken’ overboord zetten. De Raden gaven aan dat er wel aanleiding kan zijn andere financiële arrangementen aan te passen. Het is van belang daarbij een onderscheid te maken tussen exploitatievraagstukken, bijzondere kosten en investeringsopgaven.

Exploitatie-uitgaven

Ongeveer de helft van het gemeentefonds wordt verdeeld op basis van inwonergereleerde maatstaven. De algemene uitkering is daarmee gevoelig voor demografische ontwikkelingen. Krimpregio's hebben daarnaast te maken met dalende waarde van de onroerende zaken (WOZ-waarden). Als gevolg daarvan zullen de inkomsten uit de OZB bij een gelijkblijvend tarief afnemen. Tegelijkertijd neemt als gevolg van de daling van de WOZ-waarden de uitkering uit het gemeentefonds toe. Dat neemt niet weg dat krimpgemeenten hun inkomsten zien dalen. Dit wil niet zeggen dat zij financieel gecompenseerd moeten worden om hun voorzieningenniveau in stand te kunnen houden. De verdeling van het gemeentefonds is gebaseerd op het streven naar verevening van de voorzieningencapaciteit. Een gemeente die krimpt naar een bepaalde omvang is in die optiek niet anders dan een gemeente die al jaren stationair was op dat inwonertal. De historische omvang geeft in de nieuwe situatie daarom nog geen recht op een hoger voorzieningenniveau. De Raden deden wel de aanbeveling om in het Periodiek onderhoudsrapport (POR) van het gemeentefonds onderzoek te doen naar het meerjarige uitgavenpatroon van krimpgemeenten. In 2008 waren er geen aanwijzingen dat krimpgemeenten hogere structurele uitgaven hadden dan andere gemeenten.

Bijzondere kosten

De Raden erkennen dat er bij krimpgemeenten eenmalige lasten kunnen ontstaan, bijvoorbeeld als gevolg van hoge afschrijvingslasten voor te sluiten voorzieningen. Er kan ook sprake zijn van zogenaamde ‘kostenremanentie’, wat wil zeggen dat kosten zich vertraagd aanpassen aan de gedaalde afzet. De omvang en tijdsperiode waarover dergelijke kosten zich voordoen verschilt per gemeente. In gemeenten die te maken hebben met een structureel dalende bevolking, is kostenremanentie telkens opnieuw een probleem, omdat steeds opnieuw het voorzieningenniveau bijgesteld moet worden. Aanpassing van de verdeelsleutel om tegemoet te

komen aan kostenremanentie is echter een onwenselijke oplossing. De Raden bepleiten in dat verband vooral maatwerk.

Investerings

Gemeenten die met een omvangrijke krimp te maken hebben, komen voor grote herstructureringsopgaven te staan van onder meer de woningvoorraad en het voorzieningenaanbod die mogelijk de slagkracht van de gemeente – zowel organisatorisch (kennis/kunde en capaciteit) als financieel – te boven gaan. Sloop en herstructurering zullen in krimpregio's waarschijnlijk niet van de grond komen zonder dat de overheid ook financieel bijdraagt. Krimpgemeenten hebben vaak nauwelijks mogelijkheden winst uit grondexploitaties te genereren en zo elders onrendabele investeringen mogelijk te maken. Daardoor zijn ze voor dergelijke investeringen aangewezen op hun eigen vermogen (of reserves), dan wel subsidiestromen van derden. De Raden adviseren daarom een herziening van de verdeling van het Investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV) en het Besluit Locatiegebonden Subsidies (BLS) ten behoeve van krimpgemeenten om te gemoet te komen aan excessieve kosten die uitstijgen boven het normale beheer.

3

Het voorstel voor een krimpmaatstaf

3.1 Motivering

In uw motivering voor de tijdelijke maatstaf binnen het gemeentefonds stelt u dat introductie is ingegeven door signalen uit het veld dat gemeenten met een substantiële bevolkingsdaling te maken hebben met extra kosten. De urgentie van deze problematiek is in sommige krimpgemeenten van zodanige aard dat maatregelen noodzakelijk zouden zijn.

De Raad stelt echter vast uit de Periodieke onderhoudsrapporten gemeentefonds 2009 en 2010 niet is gebleken dat de verdeling van de algemene uitkering onvoldoende rekening houdt met de kostenstijging als gevolg van krimp. Sterker nog, in het Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds 2010 stelt u dat de verdeling van de algemene uitkering, zonder dat zij met dat oogmerk is ontworpen, redelijk in staat is de kostenontwikkeling van krimpgemeenten op te vangen.² Krimpgemeenten hebben weliswaar gemiddeld hogere uitgaven voor maatschappelijke zorg en werk en inkomen maar die worden gecompenseerd door het feit dat krimpgemeenten doorgaans over een zwakkere sociale structuur beschikken – waar de verdeling van de algemene uitkering dan weer aan

² TK 2009-2010, 32123 hoofdstuk B, nr.2

tegemoet komt. De uitgaven op de fysieke clusters worden nauwelijks beïnvloed door inwoneraantallen, omdat de verdeling bijna geheel gebaseerd is op fysieke kenmerken (oppervlakte land en binnenwater, omgevingsadressendichtheid, bodemgesteldheid en dergelijke). Een deel van de daling van de algemene uitkering wordt in de krimpgemeenten gecompenseerd door een lager dan gemiddelde stijging van de WOZ-waarden. De algemene gedachte dat daling van de bevolkingsaantallen leidt tot een rechtevenredige daling van de algemene uitkering is dus niet juist. Op basis van het POR 2010 constateerde de Raad dan ook dat een aanpassing van de verdeling van de algemene uitkering ten gunste van krimpgemeenten niet valt te baseren op een afwijkende kostenontwikkeling in deze gemeenten.³ Het COELO komt tot een vergelijkbare conclusie.⁴

Krimpgemeenten veronderstellen echter dat de kosten die gepaard gaan met krimp pas in de toekomst zichtbaar worden. Om die veronderstelling te staven wilt u een tijdelijke maatstaf in het gemeentefonds introduceren die een aantal gemeenten met een dalend inwonertal een hogere uitkering biedt met als doel (onder andere) de eventuele kosten van krimp in kaart te brengen. Dit heeft evenwel niets te maken met het tekortschieten van de verdeling van de algemene uitkering of de veronderstelde urgentie van deze problematiek.

3.2 Bekostiging uit de algemene uitkering

Het werkelijke motief van de maatstaf lijkt vooral ingegeven door de wens een gebaar te maken naar de krimpgemeenten, als erkenning voor hun problemen. De Raad acht dat op zich reëel. Tegen een bekostiging uit de algemene uitkering heeft hij echter principiële bezwaren.

Zo kunnen er namelijk altijd (groepen van) gemeenten claimen dat de verdeling van de algemene uitkering onvoldoende tegemoet komt aan specifieke kosten die zij als gemeente(n) maken. Daarom is als spelregel afgesproken dat de verdeling van de algemene uitkering pas wordt aangepast nadat gebleken is dat de verdeling van de algemene uitkering in onvoldoende mate tegemoet komt aan de kosten die (groepen van) gemeenten maken. De verdeling van de algemene uitkering volgt de kostenontwikkeling. Zij dient niet te verworden tot een sturingsinstrument. De Raad is van oordeel dat onverkort aan dit uitgangspunt vastgehouden moet worden. Het gevaar is anders dat bewindslieden vooruitlopend op veronderstelde kosten of nastrevenswaardige beleidsdoeleinden in de verleiding komen om gelden uit de algemene uitkering te gaan afzonderen.

³ Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies Periodiek Onderhoudsrapport 2010*, 27 november 2009.

⁴ Allers, M.A., en A.S. Zeilstra, *Bevolkingsdaling en gemeentelijk financiën*, Groningen, COELO, 2009.

De Raad beschouwt het als een ongeoorloofde greep uit het gemeentefonds; door de herverdeling van gemeentefondsmiddelen kan het rijk afzien van een eigen bijdrage. De financiële effecten van bevolkingsdaling spelen op de beleidsterreinen van diverse departementen (Economische zaken, Volkshuisvesting, Onderwijs, Sociale Zaken, Volksgezondheid, Welzijn en Sport enz.). Het is dan ook passend dat ook deze departementen bijdragen aan de kosten en deze niet afwentelen op de solidariteit tussen gemeenten. Het gaat de Raad niet in om de omvang van het gemoeide bedrag maar om het principe. Het brengt daarbij een verkeerde vorm van solidariteit tussen gemeenten met zich mee. De tijdelijke krimpmaatstaf is een herverdeling binnen het gemeentefonds. Krimpgemeenten buiten de genoemde provincies betalen wel mee maar profiteren niet.

De Raad stelt vast dat het gemeentefonds door dergelijke ingrepen verwordt tot een soort ‘grabbelton’ waar naar believen voor allerlei – op zich sympathieke doeleinden – bijdragen kunnen worden geclaimd.⁵

Bekostigingsvoorwaarden

Een ander bezwaar tegen de invoering van een maatstaf bevolkingsdaling is dat er, geheel tegen de filosofie van de algemene uitkering in, voorwaarden worden gesteld aan de verantwoording van de uitgaven. Gemeenten die in aanmerking komen voor een uitkering op basis van de krimpmaatstaf zijn verplicht om zowel in de begroting, als in de jaarrekening, een krimpparagraaf op te nemen. Naar het oordeel van de Raad past een dergelijk voorschrift niet binnen het ongebonden bestedingskarakter van de algemene uitkering.

Verfijning verdeling

De Raad is bovendien in algemene zin kritisch over het steeds verder verfijnen van de verdeling door het introduceren van nieuwe verdeelmaatstaven. De ene verfijning in de verdeling van de algemene uitkering lokt de andere uit. Het toevoegen van steeds meer maatstaven heeft een normerende werking op de uitgaven van gemeenten, die op gespannen voet staat met het bestedingsvrije karakter van de uitkering uit het gemeentefonds.⁶

3.3 Specifieke tegemoetkoming aan krimpregio's

De Raad is van oordeel dat het aannemelijk is dat krimpgemeenten te maken kunnen hebben met extra maatschappelijke kosten als gevolg van dalende bevolkingsaantallen. Voor zover het uitgaven betreft die uit een

⁵ In dit verband keurt de Raad overigens bijvoorbeeld ook de uitname in de meicirculaire 2009 ter bekostiging van het Kwaliteits Instituut Nederlandse Gemeenten (KING) af.

⁶ In zijn werkprogramma 2010 heeft de Raad een nader onderzoek aangekondigd naar de verfijning van het verdeelstelsel.

specifieke uitkering worden bekostigd zal de verdeelsystematiek van de specifieke uitkering daar op moeten worden aangepast.⁷

Voor een belangrijk deel houden deze kosten verband met investeringsuitgaven en hogere afschrijvingslasten als gevolg van te sluiten voorzieningen en dergelijke die de gemeenten uit algemene middelen moeten opvangen. Ook hebben gemeenten te maken met het feit dat de kosten zich vertraagd aanpassen aan gedaalde afzet. De omvang en tijdsperiode waarover dergelijke kosten zich voordoen, verschillen per gemeente. Bij gemeenten die te maken hebben met een structureel dalende bevolking moeten een periode overbruggen.

Het echte probleem betreft de maatschappelijke kosten van economische waardevermindering in een regio. Dit vraagt om maatwerk – en bij een specifiek probleem hoort een specifieke oplossing. De Raad is van mening dat de meerwaarde van een financiële bijdrage van het rijk aan krimp gemeenten vooral wordt gerealiseerd als deze wordt aangewend voor het vinden van creatieve oplossingen om economische waardevermindering in de krimpregio's tegen te gaan.

Naast een dergelijke bijdrage blijft het van belang geldstromen gericht in te zetten op de herstructurering van woningvoorraad en voorzieningen. Krimpgemeenten dienen een perspectief te krijgen op behoud van de leefbaarheid van het gebied. Het eerdere voorstel van de Raden om de verdeling van het Investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV) en het Besluit Locatiegebonden Subsidies (BLS) ten behoeve van krimp gemeenten aan te passen om tegemoet te komen aan excessieve kosten die uitstijgen boven het normale beheer is echter (nog) niet gehonoreerd.

3.4 Onderzoek kosten bevolkingsdaling

Naast een compensatie voor de verwachte kosten van krimp, is het doel van een maatstaf bevolkingsdaling, dat bij de gemeenten die voor financiële compensatie in aanmerking komen onderzoek wordt gedaan naar de gevolgen van bevolkingsdaling. Het betreft een *pilot* om de daadwerkelijk (gerealiseerde) kosten van krimp en de terreinen waar die zich voordoen in kaart te brengen. De omschrijving van wat het onderzoek moet opleveren en waaraan het moet voldoen is echter nog niet uitgewerkt. De Raad is van mening dat dit een uitnodiging aan deze gemeenten is om de kosten zichtbaar te maken. Zonder concrete omschrijving en toetsing

⁷ In het verdeelmodel voor de Wet werk en bijstand (Wwb) wordt al rekening gehouden met de effecten van een krimpende bevolking. In het verdeelmodel heeft de maatstaf bevolkingsgroei een negatief gewicht. Op deze manier wordt bevolkingskrimp gehonoreerd, maar het onderzoeksbureau *Ape* merkt op dat dit wellicht niet voldoende is. Kansrijke mensen trekken weg, kansarmen blijven achter. Het lijkt er op dat het ontbreken van indicatoren voor sterke krimp leidt tot aantoonbare verdeelstoornissen.

lijkt dit een schot voor open doel. Het zal een gemeente weinig moeite kosten aan te tonen dat ze hogere lasten heeft als gevolg van de bevolkingskrimp. De genoemde kosten van herstructurering woningvoorraad (herstructureringskosten), kosten van herinrichting openbare ruimte (herinrichtingskosten), kosten van concentratie van voorzieningen (concentratiekosten) zijn te algemeen. Bij de kosten dient het naar het oordeel van de Raad te gaan om de onvermijdbare uitgaven die voor rekening komen van de gemeenten als gevolg van een krimpende bevolking.

3.5 De uitwerking van de maatstaf

Hoewel de Raad van oordeel is dat de het niet past krimpgemeenten via een verdeelmaatstaf uit het gemeentefonds tegemoet te komen, heeft de Raad zich wel een oordeel gevormd of de criteria van de verdeling recht doen aan de aard van de problemen. Dit in de veronderstelling dat het rijk de krimpgemeenten via een specifieke uitkering tegemoet zal komen.

De groep van gemeenten die in een bepaald uitkeringsjaar in aanmerking komt voor de krimpmaatstaf wordt gevormd op basis van twee criteria. Het gaat om gemeenten die:

1. in de periode van 7 jaar voorafgaand aan het uitkeringsjaar met een bevolkingskrimp van 1% of meer te maken hebben gekregen.⁸ Gemeenten die minder dan 1% krimpen, worden geacht eventuele meerkosten te kunnen opvangen in hun normale exploitatie. Uitgaan van een krimppercentage dat veel hoger is dan 1% leidt tot een relatief klein aantal gemeenten dat deelneemt aan het onderzoek.

De Raad acht deze redenering in lijn met zijn eerdere advies. Wel stelt hij vast dat de maatstaf niet is gebaseerd op verwachte krimp, maar op reeds gerealiseerde daling van bevolkingsaantallen.

2. gelegen zijn in één van de krimpende regio's die in het actieplan bevolkingsdaling als actieregio's benoemd zijn (Limburg, Groningen, Zeeland).

De reden hiervoor is dat krimpende gemeenten in een over het algemeen krimpende regio waarschijnlijk meer negatieve gevolgen ondervinden, dan krimpgemeenten die liggen in een regio waar nog groeipotentieel aanwezig is. De regio is gelijk gesteld aan de provincie.

⁸ Op basis van de berekening gaat het feitelijk om gemeenten die ten opzichte van de huidige inwoneraantallen 7 jaar terug 1% of meer inwoners hadden.

De Raad deelt de opvatting dat de ligging van een gemeente in een krimpende regio mede bepalend is voor de aard van de problematiek. Een enkele geïsoleerde krimpgemeente in een regio die wel nog enige groei doormaakt, blijkt in de meeste gevallen een gemeente te zijn die binnen de gemeentegrenzen geen uitbreidingsmogelijkheden heeft, maar verder niet met herstructureringsopgaven te maken heeft. Zo'n gemeente heeft doorgaans minder moeite om haar voorzieningenaanbod op peil te houden. Het gaat dan bijvoorbeeld om gemeenten in het Gooi, de Utrechtse Heuvelrug en enkele verspreide gemeenten in Brabant, langs de kust.

De Raad constateert echter dat de beperking tot de drie genoemde provincies ook haken en ogen kent. Er zijn ook veel andere gemeenten die liggen in krimpende regio's, zoals in de regio Rotterdam, die in genoemde periode een bevolkingsdaling hebben doorgemaakt van meer dan 1%. De afbakening tot de drie genoemde provincies werkt ook enigszins willekeurig uit voor gemeenten die net aan de andere kant van de provinciegrens liggen; zij krijgen niets, maar een geïsoleerde gemeente in bijvoorbeeld Zeeland dan weer wel. Door de maatstaf bij voorbaat te beperken tot een drietal provincies vallen erkende krimpgemeenten (zoals bijvoorbeeld Den Helder) buiten de boot. Het is op zijn minst wrang dat zulke gemeenten wel mee zouden moeten betalen aan de maatstaf.

In het actieplan bevolkingsdaling geeft het kabinet echter aan dat bevolkingsdaling vooral een probleem is als het zich regionaal voordoet, substantieel in omvang is, gepaard gaat met huishoudensdaling en structureel van aard is. Kijkend naar de gemeenten die in aanmerking komen voor een bijdrage voor deze maatstaf kan worden vastgesteld dat deze gemeenten inderdaad de komende periode naar verwachting te maken zullen blijven houden met bevolkingskrimp en in de meeste gevallen ook een daling van het aantal huishoudens.

Omvang van de bijdrage

Voor het vaststellen van een redelijke omvang van het bedrag voor de tegemoetkoming bevolkingsdaling is eerst bepaald welke maatstaven in het gemeentefonds direct of indirect afhankelijk zijn van het inwonertal. Omdat deze verbanden bepaald complex zijn, is eenvoudigheidshalve de volgende driedeling gehanteerd:

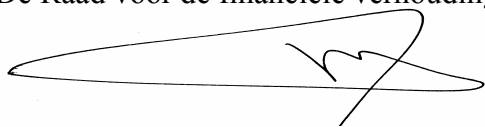
- maatstaven die voor 100% zijn gekoppeld aan het aantal inwoners: bijvoorbeeld uitkeringsgerechtigden, leerlingen;
- maatstaven die voor 50% zijn gekoppeld aan het aantal inwoners: bijvoorbeeld woonruimten, huishoudens met laag inkomen, de waarde van woningen;
- maatstaven die voor 0% zijn gekoppeld aan het aantal inwoners: bijvoorbeeld het vaste bedrag, de oppervlakten land en water en

andere maatstaven die de ‘vaste’ fysieke omgeving uitdrukken,
alsook de waarde van niet-woningen.

Het totaal beschikbare bedrag voor iedere maatstaf in het gemeentefonds is
vervolgens vermenigvuldigd met het van toepassing zijnde percentage. De
som van de uitkomsten leidt, na deling door het totale aantal inwoners van
Nederland, tot het tarief per ‘verloren’ inwoner.

De Raad vindt dat de vaststelling van het tarief op een logische manier tot
stand is gekomen.

De Raad voor de financiële verhoudingen,



Mr. M.A.P. van Haersma Buma, voorzitter



Dr. C.J.M. Breed, secretaris