

Aan de minister van Binnenlandse  
Zaken en Koninkrijksrelaties  
De heer J.P.H. Donner  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag

Datum  
18 november 2010

Uw kenmerk

Ons kenmerk  
2010-0000700119

Inlichtingen bij  
G.A. van Nijendaal

Doorkiesnummer  
070 - 426 7232

Bijlagen

**Onderwerp**  
Advies Periodiek onderhoudsrapport  
gemeentefonds 2011

Geachte heer Donner,

Het is gebruikelijk dat de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) naar aanleiding van het verschijnen van het Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds (POR) een advies uitbrengt. Het POR gemeentefonds 2011 heeft vanwege de algehele herijking van alle uitgaven- en inkomstenclusters een beperkter karakter dan vorige jaren. De Raad volstaat daarom nu met het plaatsen van een paar inhoudelijke kanttekeningen bij de geconstateerde ontwikkelingen en het maken van een enkele opmerking bij het herijkingsonderzoek.

*Samenvatting*

*De Raad waarschuwt dat de komende jaren als gevolg van de ontwikkelingen bij de gemeentelijke grondexploitatie het nu bestaande relatief positieve beeld bij de Overige Eigen Middelen sterk negatief zal gaan beïnvloeden. Net zo zeer als de opbrengsten uit de grondexploitatie voor rekening van de gemeenten komen, zijn de gemeenten ook zelf verantwoordelijk voor het opvangen van tegenvallers. De Raad stelt echter nadrukkelijk dat tekorten bij grondbedrijven geen automatische aanleiding vormen voor het honoreren van een artikel 12-aanvaag. Ook bij het cluster Werk en inkomen verwacht de Raad dat het werkelijke beeld over 2010 negatief zal afwijken ten opzichte van het in het POR gepresenteerde beeld. De oorzaak daarvan is de verlaging van het budget*

*van de Wwb over 2010, deze verlaging houdt geen gelijke tred met de ontwikkeling van de bijstandsuitgaven.*

*De Raad is van oordeel dat, mede in het licht van de voornemens van het kabinet om de functies voor dagbesteding en begeleiding van de Awbz naar de gemeenten over te hevelen, er aanleiding is werk te maken van een overheveling van de gehele Wmo naar de algemene uitkering (cluster maatschappelijke zorg).*

### **Herijkingsonderzoeken**

*De Raad onderstreept het belang van een herijking van alle clusters. Niet alleen ten behoeve van de onderbouwing van de kosten maar ook ter nadere onderbouwing van de relatieve omvang van de clusters. Zeker in tijden van financiële krapte is het belang van een goed onderbouwde verdeling groot. De decentralisatievoornemens van dit kabinet vergroten het belang van een goede verdeling. De Raad is van oordeel dat de kostengeoriënteerde benadering niet ten koste mag gaan van de globaliteit van de verdeling. De Raad waarschuwt dat een te sterke nadruk op kostenefficiëntie bij de verdeling ruimte geeft aan de idee dat de algemene uitkering slechts een bundeling specifieke uitkeringen is, waarbij het Rijk beoordeelt of de gemeenten wel voldoende leveren voor de uitkering die ze ontvangen. De Raad acht dit een kwalijke ontwikkeling die geen recht doet aan het vrij besteedbare karakter van de algemene uitkering.*

### **Ontwikkeling van de Overige Eigen Middelen (OEM)**

De inkomsten van gemeenten uit de OEM wijken al enkele jaren af van de veronderstelde omvang waar de verdeling van de algemene uitkering op is gebaseerd. Niet alleen is de omvang groter, ook de verschillen tussen gemeenten lijken toe te nemen. Al eerder is door de Raad geconstateerd dat hier mogelijk een versturende werking vanuit gaat ten aanzien van de verdeling van de algemene uitkering.<sup>1</sup> Ook in het recente Heroverwegingsrapport Openbaar Bestuur wordt daar op gewezen.<sup>2</sup> Anders dan bij de provincies, waar de toegenomen omvang van de OEM vrij eenduidig was te verklaren uit de vermogensopbrengsten van energiebedrijven, is de oorzaak bij gemeenten veel diffuser. Naast inkomsten uit aandelen in energiebedrijven spelen tal van andere inkomsten een rol. De OEM bij gemeenten bestaat voor een groot deel uit opbrengsten van grondexploitatie. Het andere deel bestaat uit een samenstel van opbrengsten uit geldleningen, beleggingen, nutsbedrijven,

---

<sup>1</sup> *Advies Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds 2006*, Rfv november 2005; *Advies Periodiek onderhoudsrapport 2007*, Rfv, oktober 2006; *Advies periodiek onderhoudsrapport 2009*, Rfv, oktober 2008; *Advies periodiek onderhoudsrapport 2010*, Rfv november 2010.

<sup>2</sup> *Openbaar bestuur, Rapport brede heroverwegingen* (nr.18) april 2010. p. 50.

taakgebonden belastingen zoals precario, baatbelasting, forensenbelasting en inkomsten uit zee- en luchthavens.

Het verschil tussen de veronderstelde en de feitelijke OEM is in 2010 met weliswaar met 9% afgenomen ten opzichte van 2009, maar ligt daarmee nog altijd hoger dan de rekenkundig gehanteerde norm. De daling van de OEM is overigens veel minder dan op grond van de recente berichten over de grondexploitatie mocht worden verwacht. Voor een deel zal dat te wijten zijn aan de nog niet in de begrotingscijfers 2010 verwerkte exploitatieverliezen. Veel gemeenten kiezen er voorsnog voor de renteverliezen voor lief te nemen. Naar verwachting zal in een aantal gemeenten een groot deel van de waarde moeten worden afgeboekt. Over een reeks van jaren zijn de positieve grondexploitaties een welkome aanvulling geweest op de gemeentelijke inkomsten. Dit lijkt nu om te slaan in het tegendeel. Het is niet uit te sluiten dat gemeenten hierdoor in de financiële problemen komen. Net zo zeer als de opbrengsten uit de grondexploitatie de afgelopen jaren ten bate van de gemeenten zijn gekomen, zijn de gemeenten nu ook zelf verantwoordelijk voor het opvangen van de tegenvallers. De Raad stelt dat tekorten bij grondbedrijven geen automatische aanleiding vormen voor het honoreren van een beroep op aanvullende steun op grond van artikel 12 Fvw. Gemeenten zullen zelf eerst alle noodzakelijke maatregelen moeten nemen ter voorkoming van een structureel begrotingstekort voordat sprake kan zijn van een beroep doen op de artikel 12-status.

### **Maatschappelijke zorg**

Gezamenlijk geven de gemeenten ook dit jaar minder uit dan het ijkpunt. In het bijzonder geven gemeenten met een zwakke of matige sociale structuur beduidend minder uit dan het ijkpunt. Dat geldt ook voor gemeenten met een sterke of redelijke centrumfunctie.

Al sinds enkele jaren bestaat het beeld dat gemeenten overhouden op de uitgaven voor de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Veel gemeenten hebben ook enige reserves opgebouwd. Dit geldt overigens niet voor alle gemeenten. De verwachting is dat als gevolg van nieuwe aanbestedingen voor de hulp in de huishouding, de overschotten snel zullen afnemen. Gemeenten worden daarbij voor 2011 geconfronteerd met een extra korting van 200 mln. euro. Op grond van het SCP-advies lijkt de verwachting reëel dat veel gemeenten in 2011 flink moeten gaan toeleggen op de maatschappelijke zorg.<sup>3</sup> De korting op de Wmo-middelen is gebaseerd op de veronderstelling dat gemeenten de korting kunnen opvangen door minder uit te geven aan persoonsgebonden budgetten (pgb's) voor huishoudelijke hulp. Het recht op een pgb is echter wettelijk verankerd en dat beperkt de sturingsmogelijkheden van gemeenten. Ook

---

<sup>3</sup> *Definitief advies over het Wmo budget huishoudelijke hulp voor 2011*, SCP, augustus 2010.

kunnen gemeenten volgens het Rijk voordeel behalen, als zij (delen van) de huishoudelijke hulp vervangen door collectieve voorzieningen zoals de boodschappenservice, burenhulp of klusjesdiensten. De huidige bekostiging van de huishoudelijke hulp via de integratie-uitkering, waarbij overschotten in enig jaar leiden tot een korting op het beschikbare macro-budget, vormt een rem op een doelmatige aanwending van middelen door gemeenten. Doelmatigheidswinsten zijn pas te realiseren als gemeenten een ontschot budget, zonder afreksystematiek, voor de maatschappelijke zorg krijgen. Het vorige kabinet heeft besloten de integratie-uitkering voor de huishoudelijke hulp en het daarbij behorende financieringsarrangement (voorlopig) te handhaven.

De Raad is van oordeel dat, mede in het licht van de voornemens van het huidige kabinet om de functies voor dagbesteding en begeleiding van de Awbz naar de gemeenten over te hevelen, er alle aanleiding is om werk te maken van een groot ontschot budget waaruit alle uitgaven voor maatschappelijke ondersteuning kunnen worden bekostigd.<sup>4</sup>

### **Werk en inkomen**

Het POR gemeentefonds is gebaseerd op de gemeentebegrotingen voor 2010. Het werkelijke beeld over 2010 zal op het cluster Werk en Inkomen naar verwachting negatief afwijken ten opzichte van het in het POR gepresenteerde beeld. De oorzaak daarvan is dat gemeenten bij de opstelling van de begroting 2010 nog geen zicht hadden op de verlaging van het budget van de Wet werk en bijstand (Wwb) over 2010. Deze verlaging is groter dan de te verwachten feitelijke ontwikkeling van de bijstandsuitgaven over 2010. De verlaging van het Wwb-budget volgt uit de door de VNG bij het bestuursakkoord 2007 gemaakte afspraak over extra gemeentelijke inspanningen om het bijstandsvolume in te perken. Deze afspraak kwam er op neer dat bovenop de door het CPB geprognosticeerde ontwikkeling van de bijstand, gemeenten 12.500 extra mensen uit de bijstand zouden helpen. Als het aantal bijstandsgerechtigden door de conjunctuur met meer dan 12.500 zou stijgen (ofwel € 169,3 miljoen) zou het vaste budget worden gecorrigeerd. Gemeenten krijgen nu echter een rekening gepresenteerd van 25.500 extra bijstandsgerechtigden. Dat zijn 13.000 bijstandontvangers meer dan het afgesproken eigen risico (dat wil zeggen een extra tekort van € 176,7 miljoen bovenop de € 169,3 miljoen). Dit is het gevolg van de gehanteerde rekenregel die de ontwikkeling van de bijstand afzet tegen de oorspronkelijke prognose van 2007. Door de sterk verslechterde economische ontwikkeling lijkt dit nu een fors nadeel op te leveren. De Raad stelt overigens vast dat de feitelijke toename van de bijstand over 2010 naar verwachting nog iets lager zal uitvallen dan de 25.500 bijstandsgerechtigden waar nu nog van wordt uitgegaan. Daarbij zullen er natuurlijk grote verschillen ontstaan tussen

---

<sup>4</sup> *Wijzigingsvoorstellen inzake de Wmo*, Rfv november 2010.

gemeenten/regio's. Gemeenten kunnen voor tekorten die uitstijgen boven de 10% van het budget voor de bijstand een beroep doen op de Incidentele Aanvullende Uitkering (IAU). Voordat gemeenten hierop een beroep kunnen doen dienen zij zelf de eerste 10 procent van het tekort uit de algemene middelen op te vangen. Gemeenten vormen zo als het ware een buffer voor de negatieve ontwikkeling van de bijstandsuitgaven. Vooral kleine gemeenten met een historisch budget lijken de gevolgen hiervan ondervinden. Kleine schommelingen in bijstandsaantallen kunnen bij deze groep gemeenten relatief grote budgettaire gevolgen met zich brengen. Het past echter niet de verdeling van de algemene uitkering aan te passen om daarmee tekortkomingen in de verdeling van de Wwb te compenseren. De Raad blijft de verdeling van de Wwb kritisch volgen.

### **Herijkingsonderzoeken**

In het POR 2010 is geconcludeerd dat er reden is om de verdeling van een vijftal uitgavenclusters en de twee inkomstenclusters aan een herijkingsonderzoek te onderwerpen. Het rapport Openbaar Bestuur uit de Brede Heroverweging geeft aanleiding om in de nadere POR-onderzoeken niet alleen te kijken naar het verdeelstelsel van het gemeentefonds maar ook naar het volume van het gemeentefonds.<sup>5</sup> Als gevolg van deze verbreding van de onderzoeksvraag worden nu alle clusters van het gemeentefonds aan een nader onderzoek onderworpen.

Het recente Regeerakkoord geeft echter aan dat een aparte bijstelling van het volume van het gemeentefonds achterwege zal blijven. Het uitgangspunt 'trap op, trap af' wordt per 2012 weer ingevoerd voor het gemeentefonds. Er is geen sprake van een aanvullende generieke korting op de algemene uitkering.

Daarmee is niet de noodzaak om de omvang van de clusters tegen het licht te houden verdwenen. De jaarlijkse groei van het gemeentefonds wordt generiek verdeeld. Elk uitgavencluster groeit (*ceteris paribus*) met hetzelfde percentage. Het is reëel te veronderstellen dat door maatschappelijke ontwikkelingen, prijsontwikkelingen of gewijzigde beleidsvoorkeuren de behoefte aan middelen niet gelijkmatig over alle clusters gespreid zal zijn. Als er sprake is van een meer dan reële groei van

---

<sup>5</sup> In het heroverwegingrapport openbaar bestuur is simpelweg gesteld dat als de helft van de gemeenten een taak goedkoper kan uitvoeren, de andere helft van de gemeenten dat ook moet kunnen. De impliciete veronderstelling is daarbij wel dat ten aanzien van de uitschieters aan de bovenkant geen objectieve te honoreren factoren zijn te vinden die verklaren waarom het voorzieningenniveau zoveel hoger is. De Raad heeft bij zijn onderzoek naar de omvang van het provinciefonds mede op basis van methodologische bezwaren daarvan afgezien. De methode is destijds slechts als illustratie gebruikt.

het gemeentefonds, zoals in een aantal van de afgelopen jaren het geval was, dan zullen de investeringsuitgaven zoals voor ‘onderwijshuisvesting’ niet automatisch meestijgen. In tijden van financiële krapte zal daarentegen eerder bezuinigd worden op ‘kunst en ontspanning’ dan op de onvermijdelijke uitgaven op het cluster ‘werk en inkomen’. Ook kunnen de maatschappelijke voorkeuren zich wijzigen. Zo is sinds het begin van deze eeuw de druk op ‘openbare orde en veiligheid’ aanzienlijk toegenomen. Dit heeft zich vertaald in een meer dan proportionele groei van deze uitgaven.

De Raad is van oordeel dat de verdeling en de omvang van de clusters in principe dient aan te sluiten op de maatschappelijke voorkeuren van de collectiviteit van gemeenten. Dit is een logisch gevolg van de kostengeoriënteerde benadering van de verdeling. De verdeling van de algemene uitkering is geen sturingsinstrument ten behoeve van rijksbeleid. Aanpassing van de verdeling is ook geen automatisme. Het is uiteindelijk een politiek-bestuurlijke afweging om bepaalde uitgaven wel of niet mee te nemen in de te honoreren kosten. Deze keuze vergt een zorgvuldige onderbouwing.

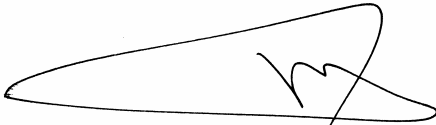
De algemene uitkering van het gemeentefonds is niet alleen bedoeld voor de bekostiging van wettelijke taken maar het dient ook ruimte te bieden voor autonome afwegingen. De algemene uitkering is niet de uitdrukking van een minimaal door het Rijk te honoreren kostenniveau. Het is binnen de huidige financiële verhoudingen immers niet zo dat alleen lokale belastingen een uiting zijn van autonome afwegingen. De algemene uitkering dient ruimte te bieden voor het maken van autonome afwegingen.

Kostenoriëntatie is iets anders dan het baseren van de verdeling op de uitgaven van de meest kostenefficiënte gemeenten. Een te sterke nadruk op kostenefficiëntie geeft ruimte aan de idee dat de algemene uitkering slechts een bundeling specifieke uitkeringen is, waarbij het Rijk beoordeelt of de gemeenten wel voldoende leveren voor de uitkering die ze ontvangen. De uitkering uit het gemeentefonds behoort echter tot de algemene middelen. De verantwoording over de meest doelmatige besteding daarvan behoort plaats te vinden binnen het gemeentelijk domein.

Het is daarom van belang een zekere globaliteit bij de omvang en de verdeling van de clusters in acht te nemen. De verschillenanalyse is bedoeld om objectieve kostenfactoren te traceren en is niet ontworpen voor het vaststellen van absolute kostenniveaus. Dat neemt niet weg dat de verschillen in spreiding van uitgaven tussen gemeenten, gegeven de objectieve verdeling een aangrijpingspunt, informatie kan opleveren voor de ‘hardheid’ van de uitgaven en daarmee ook inzicht biedt ten behoeve van de vraag op welk niveau gehonoreerd zou moeten worden.

*Raad onderstreept het belang van een herijking alle clusters niet alleen ten behoeve van de onderbouwing van de kosten maar ook ter onderbouwing van de relatieve omvang van de clusters. Het belang van een goed onderbouwde verdeling luistert in tijden van financiële krapte nauw. De decentralisatievoornemens van het kabinet maken het van belang een deugdelijke verdeling van de algemene uitkering nog groter. De Raad is verder van oordeel dat een kostengeoriënteerde benadering niet ten koste mag gaan van de globaliteit van de verdeling. De meerwaarde van de brede opzet zou ook moeten bijdragen aan een meer globale benadering van de verdeling.*

De Raad voor de financiële verhoudingen,



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



Dr. C.J.M. Breed, secretaris

- Een origineel exemplaar van deze brief is ook verzonden aan de staatssecretaris van Financiën, de heer F.H.H. Weekers.
- Een kopie van deze brief is verzonden aan:  
de vaste Commissie van Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer der Staten Generaal