

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Mr. J.P.H. Donner

Postbus 20011  
2500 EA Den Haag

Postbus 20011  
2500 EA Den Haag  
www.rob-rfv.nl

**Contactpersoon**  
Gerber van Nijendaal

T 070-426 7232  
gerber.nijendaal@rob-rfv.nl

**Kenmerk**  
2011-2000514750

**Uw Kenmerk**  
2011-2000421823

Datum 15 november 2011  
Betreft Advies herijking gemeentefonds, eerste fase

Geachte heer Donner,

Bij bovenvermelde brief vraagt u de Raad financiële voor de financiële verhoudingen (Rfv) te adviseren over de voorstellen tot wijziging van de verdeling van het gemeentefonds. Bij dezen voldoet de Raad aan uw vraag. Dit betreft de eerste fase van de herijking van het gemeentefonds. De Raad geeft bij deze aan u ook graag van advies te dienen bij de nadere uitwerking in de vervolgfase van de herijking.

Bij zijn advies grijpt de Raad terug op zijn rapport, 'Verdelen, vertrouwen en verantwoorden. Een heroriëntatie op de financiële verhoudingen'.<sup>1</sup>

#### *Leeswijzer*

De Raad maakt in zijn reactie een onderscheid tussen de uitgangspunten voor de vertaling van de onderzoeksgegevens naar een nieuw verdeelvoorstel (het geformuleerde afwegingskader), de uitwerking van de onderzoeksresultaten naar de verschillende clusters en overige opmerkingen. In deel I gaat de Raad nader in op de principes, het afwegingskader, de positie van de G4 en de invoering van de herijkingsvoorstellen. Aansluitend gaat de Raad in deel II nader in op de uitwerking van de onderzoeksresultaten op de verschillende clusters. De Raad besluit in deel III met opmerkingen die betrekking hebben op algemene aspecten die samenhangen met de herijking van het gemeentefonds. In deel IV volgt een slotbeschouwing.

#### *Samenvatting*

*De Raad is van oordeel dat de herijking van de algemene uitkering moet bijdragen aan het versterken van de autonomie en beleidsvrijheid van gemeenten. Na bestudering van het nu voorliggende voorstel komt de Raad echter tot de slotsom dat het gepresenteerde normatieve afwegingskader juist leidt tot een grotere mate van rijkssturing op de verdeling van de algemene uitkering en daarmee tot een inperking van de gemeentelijke autonomie.*

---

<sup>1</sup> Rfv, *Verdelen, vertrouwen en verantwoorden*, november 2010.

*De Raad is van oordeel dat met het afwegingskader een veel verstrekkender wijziging van de financiële verhoudingen wordt doorgevoerd dan wordt gesuggereerd. De omvang van de clusters en de verdeling van de algemene uitkering wordt in overeenstemming gebracht met de maatschappelijke opgaven zoals de beheerders die (na interbestuurlijke weging) vaststellen.*

**Datum**

15 november 2011

**Kenmerk**

2011-2000514750

*Met het nieuwe afwegingskader verandert het karakter van de algemene uitkering uit het gemeentefonds: dit wordt een bekostigingsbron voor die (autonome) uitgaven die door het Rijk zijn goedgekeurd. Daarmee dreigt de algemene uitkering een bekostigingsbron te worden voor (louter) medebewindstaken. De stelling dat het afwegingskader leidt tot versterking van de autonomie en beleidsvrijheid van de individuele gemeenten wordt niet door de Raad gedeeld.*

*Het afwegingskader tendeert naar een andere vormgeving van de financiële verhoudingen waarbij de rol van gemeentefondsbeheerder wijzigt in die van gemeentefondsbestuurder. Dit heeft ook gevolgen voor invloedsverhoudingen binnen rijksoverheid.*

- *De minister van BZK zal zich als hoeder van de autonomie van de decentrale overheden nog meer moeten weren tegen de invloed van beleidsdepartementen op de verdeling, zonder dat hem daarvoor een adequaat instrumentarium ter beschikking staat.*
- *Het idee om de verdeling te laten aansluiten op maatschappelijke opgaven (zoals voorgesteld) kost veel ambtelijke capaciteit op rijksniveau en druist daarmee in tegen het idee van de compacte overheid. Het opent de deur voor allerlei normatieve discussies binnen de rijksoverheid en met de gemeenten over het al dan niet honoreren van gemeentelijke uitgaven. Interbestuurlijke overeenstemming staat gelijk met bestuurlijke drukte. Dit gaat ook in tegen het principe van 'je gaat erover of niet': de rijksoverheid gaat actief meesturen op terreinen die door de wetgever aan de decentrale overheden werden gedelegeerd. Dit gaat veel verder dan de ysteemverantwoordelijkheid die het Rijk heeft.*

*De wijze waarop nu invulling wordt gegeven aan het afwegingskader toont de inherente zwakte van het afwegingskader aan. Het leidt tot een ondoelmatige verdeling van middelen. In de brief wordt in de argumentatie voorgesorteerd op een niet op de feitelijke uitgaven gebaseerde omvang van het cluster Educatie in verband met vermeende kosten voor onderwijshuisvesting. Dit getuigt van gelegenheidsargumentatie (willekeurige normativiteit). De redenering lijkt gestoeld op de gedachte dat de eenmaal beschikbare middelen op een cluster coûté que coûté voor onderwijshuisvesting beschikbaar moeten blijven. Elk ministerie lijkt er naar te streven haar aandeel in de verdeling van de algemene uitkering te maximaliseren, zonder zich af te vragen of dat leidt tot de meeste doelmatige verdeling. Het kost niets, het geld zit toch al in de algemene uitkering zo lijkt de gedachte, terwijl er nu juist van de vrije besteedbaarheid een prikkel uitgaat om publieke middelen zo doelmatig mogelijk aan te wenden. een prikkel uitgaat om publieke middelen zo doelmatig mogelijk aan te wenden. Wat 'overblijft' kan immers elders worden aangewend.*

*De Raad is van oordeel dat het afwegingskader zoals voorgesteld leidt tot een ondoelmatige verdeling. Het geld verdelen op basis van veronderstelde kosten of gewenste uitgaven leidt er niet toe dat het geld bij gemeenten ook op deze wijze*

*tot besteding komt. De algemene uitkering is ongeschikt en ongewenst als sturingsinstrument.*

**Datum**

15 november 2011

**Kenmerk**

2011-2000514750

*Alles overwegende adviseert de Raad u de verdeling van de algemene uitkering te baseren op de maatschappelijke voorkeuren van de gezamenlijke gemeenten, zoals die tot uitdrukking komen in de feitelijke gemeentelijke uitgaven. Niet sturend maar volgend, om op deze wijze tegemoet te komen aan de doelen die met de decentralisatie van een taak beoogd werden: de gemeente gaat erover, niet het Rijk.*

*De Raad beveelt verder aan de invoering van het nieuwe verdeelstelsel in één keer in te voeren. Eenzelfde moment van herijking voorkomt een mogelijk wisselend financieel perspectief. Dit maakt overgangsregelingen en lokale anticipatie eenvoudiger.*

*De decentralisatie-operaties moeten ieder op hun eigen merites worden beoordeeld. De herijking van het gemeentefonds staat de uitvoering van de decentralisatie-operaties niet in de weg. Ten slotte is de Raad van oordeel dat hetgeen de Raad in zijn rapport 'Verdelen, vertrouwen en verantwoorden' heeft geschreven even zoveel aanknopingspunten biedt om tot een adequate afronding van de herijking te komen. Gaarne zouden wij in overleg u daarbij behulpzaam zijn.*

*Een verevening van de verschillen in inkomsten uit vermogen bij gemeenten zou een onevenredig grote inspanning vergen. De Raad kan daarom instemmen met een veel globalere verevening. De Raad is er overigens niet van overtuigd dat een verevening van de Overige Eigen Middelen via een bedrag per inwoner rechtvaardiger is dan het huidige systeem.*

*De Raad bepleit verder een flexibeler en dynamisch systeem dat in staat is de verdeling beter en adequater te laten aansluiten op de kosten.*

## Deel I Uitgangspunten voor verdeelvraagstukken

Datum

15 november 2011

Kenmerk

2011-2000514750

### 1.

#### Aanleiding

De Raad heeft in verschillende adviezen naar aanleiding van het verschijnen van het 'Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds' gewezen op de noodzaak van een algehele herijking van de algemene uitkering.<sup>2</sup>

De redenen daarvoor waren onder meer:

- De verdeling op tal van clusters sluit niet meer aan op de uitgaven van de verschillende (typen van) gemeenten. De genormeerde inkomsten van zowel de OZB al de OEM zijn in werkelijkheid vele malen hoger dan waar de verdeling van de algemene uitkering vanuit gaat. De Raad gaf destijds aan dat ook goed gekeken moest worden naar het aandeel van de kosten van de onderscheiden taken en inkomsten binnen de algemene uitkering (clusters). De reden daarvoor is dat anders de oplossing van een scheve verdeling binnen één cluster wordt gezocht en dit leidt tot een steeds verdergaande verfijning van de verdeling. De Raad heeft daarbij gewezen op de wenselijkheid en de mogelijkheid om te komen tot een vereenvoudiging van het verdeelstelsel. Het huidige verdeelstelsel met meer dan 60 verdeelmaatstaven biedt in veel opzichten een schijnexactheid en is ondoorzichtig.<sup>3</sup> Bij een gedeeltelijke herziening wordt die neiging tot verfijning van de verdeling steeds groter.
- Ook heeft de Raad er op gewezen dat onderbouwing van het vaste bedrag van de G4 is achterhaald. Mede door de verschillende herijkingen van de afgelopen jaren bestaat er geen enkele relatie meer met de oorspronkelijke onderbouwing van dit vaste bedrag.
- De economische vooruitzichten benadrukken de noodzaak van een gedegen en goed onderbouwde verdeling. Juist in tijden van financiële krapte is er de noodzaak te zorgen voor een verdeling die goed aansluit op de kosten.
- De grote decentralisatie-operaties die voor de deur staan op het terrein van de maatschappelijke begeleiding en jeugdzorg benadrukken de noodzaak van een goed onderbouwde verdeling.

Het rapport 'Verdelen, vertrouwen en verantwoorden. Een heroriëntatie op de financiële verhoudingen' van de Raad dient als beoordelingskader voor dit advies.<sup>4</sup> Een van de centrale uitgangspunten hierin is dat de financiële verhoudingen de bestuurlijke verhoudingen dienen te volgen. De algemene uitkering dient de autonomie van de gemeente te ondersteunen. Dit houdt in dat, binnen de door de wet gestelde kaders, gemeenten zelf de inhoud van hun taak vaststellen, hun prioriteiten bepalen en verantwoordelijk zijn voor dit beleid en de uitvoering ervan (het 'hoe'). De leidende gedachte daarbij is dat de bestedingsvrijheid van de

<sup>2</sup> Rfv, *Advies periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds 2010*, november 2009; Rfv, *Advies periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds 2011*, november 2011.

<sup>3</sup> Rfv, *Advies vereenvoudiging verdeling algemene uitkering gemeentefonds*, december 2010; Rfv, *Cahier Vereenvoudiging van de verdeling algemene uitkering gemeentefonds*, december 2010.

<sup>4</sup> Rfv, *Verdelen, vertrouwen en verantwoorden. Een heroriëntatie op de financiële verhoudingen*, november 2011..

algemene uitkering leidt tot een optimale afweging tussen bestedingsdoelen. Het spreekt vanzelf dat gemeenten dit alleen kunnen als de algemene uitkering passend is bij de maatschappelijke opgaven waarvoor gemeenten verantwoordelijk zijn. De omvang van de algemene uitkering moet toereikend zijn, maar daarbinnen zijn gemeenten primair zelf verantwoordelijk met welke uitgaven de maatschappelijke doeleinden het meest effectief en doelmatig kunnen worden bereikt. Het Rijk dient te sturen op brede maatschappelijke *outcome*.

**Datum**  
15 november 2011  
**Kenmerk**  
2011-2000514750

De Raad constateert dat de beheerders van het gemeentefonds bij deze herijking lijken uit te gaan van een gewijzigde visie op de rol en betekenis van het gemeentefonds binnen het stelsel van de financiële verhoudingen. Evenals bij de herziening van de verdeling van het provinciefonds constateert de Raad dat er sprake is van een sluipenderwijs gewijzigde visie van de rijksoverheid op de betekenis en de rol van de gemeenten binnen het openbaar bestuur. Deze gewijzigde visie komt tot uitdrukking in de wijze waarop de beheerders van het gemeentefonds de verdeling van de algemene uitkering wensen te beoordelen, de principes en het afwegingskader. Het is weliswaar transparant, maar in de verdeling worden slechts die uitgaven gehonoreerd die passen binnen de door het Rijk *geaccepteerde* autonomie, terwijl die autonomie bij wet decentraal is neergelegd.

## 2.

### **Principes (verdeling) gemeentefonds**

Vooropgesteld zij dat de Raad het belang onderstreept om eerst de principes vast te stellen alvorens te discussiëren over de uitkomsten van de herijking voor individuele gemeenten. Dit voorkomt discussies op basis van de uitkomsten.

Binnen de financiële verhoudingen tussen het Rijk en de gemeenten neemt het gemeentefonds een belangrijke plaats in. De verdeling van de algemene uitkering dient gebaseerd te zijn op heldere uitgangspunten. In de brief worden vier principes genoemd:

1. Gemeenten dienen met het gemeentefonds en de eigen inkomsten een gezonde financiële huishouding te creëren en te behouden.
2. Gemeenten staan voor twee typen van verantwoordelijkheden; vanuit medebewind en vanuit autonomie.
3. Voor de verdeling van het gemeentefonds wordt aangesloten bij de kosten die gemeenten moeten maken om invulling te kunnen geven aan hun maatschappelijke opgaven en de samenhang tussen deze opgaven. Daarbij wordt rekening gehouden met de onbeïnvloedbare structuurkenmerken van gemeenten en de mogelijkheid van gemeenten om eigen inkomsten te genereren (cf. art. 7 van de Financiële verhoudingswet (Fvw)).
4. Na normatieve weging is er sprake van een plausibel en redelijk uitgavenniveau.

De Raad benadrukt dat de verdeling van middelen moet aansluiten bij de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De financiële verhoudingen dienen de eigen bestuurskracht van de decentrale overheden te ondersteunen, aldus de Raad in zijn rapport 'Verdelen, vertrouwen en verantwoorden'. Dit houdt in dat de middelenvoorziening van gemeenten zodanig moet zijn dat deze een gezonde financiële huishouding mogelijk maken. Specifieke uitkeringen zijn daarbij

in principe kostendekkend. De algemene middelen (de uitkeringen uit het gemeentefonds, de belastinginkomsten en de overige inkomsten) zijn vrij besteedbaar. De bestedingsvrijheid leidt binnen een goed werkende democratie tot een optimale afweging tussen bestedingsdoelen. De gemeente legt tegenover de eigen gekozen volksvertegenwoordiging verantwoording af over de effectiviteit en doelmatigheid van het beleid en de bedrijfsvoering.

**Datum**

15 november 2011

**Kenmerk**

2011-2000514750

Het gemeentefonds dient daarbij, samen met de eigen inkomsten, ter bekostiging van zowel autonome als medebewindstaken. Een groot deel van de medebewindstaken wordt bekostigd uit specifieke uitkeringen. Wel constateert de Raad dat, mede door de sanering van het aantal specifieke uitkeringen maar ook door grote decentralisaties, het oorspronkelijke karakter van het gemeentefonds is veranderd. De nadruk is verschoven van herverdeling van de gezamenlijke belastinginkomsten in de richting van een bekostigingsbron voor medebewindstaken. Decentralisatie veronderstelt dat gemeenten een grote mate van vrijheid hebben om zelf afwegingen te maken. Voorwaarde is wel dat gemeenten over voldoende mogelijkheden beschikken om eigen inkomsten te genereren zodat zij in staat zijn die taken naar behoren uit te voeren met behoud van een gezonde financiële huishouding. De Raad stelt vast dat het nieuwe afwegingskader niet leidt tot meer ruimte voor het maken van eigen afwegingen.

Het Rijk dient bij medebewindstaken terughoudend te zijn met sturing en regelgeving, dit conform het uitgangspunt 'je gaat erover of niet'. Decentralisatie moet, om effectief te zijn, gebaseerd zijn op vertrouwen. Vertrouwen in de democratisch gekozen lokale volksvertegenwoordiging en de horizontale verantwoordingsmechanismen die onlosmakelijk verbonden zijn met de decentralisatie van taken. Het voordeel van bekostiging van taken via het gemeentefonds is, naast de lokale democratische afweging, dat deze bekostiging lage transactiekosten kent en gemeenten ontlast van de specifieke verantwoordingslasten.

Het spreekt vanzelf dat bij de verdeling van de algemene uitkering rekening wordt gehouden met de kosten verbonden aan de maatschappelijke opgaven waarvoor gemeenten verantwoordelijk zijn, alsmede met de mogelijkheden van gemeenten om door middel van eigen inkomsten daar in te voorzien. Het binnen de bestaande algemene uitkering vooraf sturen van de verdeling op basis van veronderstelde maatschappelijke kosten zoals nu wordt voorgesteld staat echter op gespannen voet met het algemene ongebonden karakter van de algemene uitkering. Het veronderstelt een indirecte oormerking van de gelden die via de algemene uitkering beschikbaar worden gesteld. Het leidt bovendien tot een ondoelmatige verdeling van middelen omdat middelen worden verdeeld om reden van toeschrijving door het Rijk, niet op basis van een lokale afweging tussen verschillende bestedingsdoelen.

De huidige verdeling is expliciet op het derde aspiratieniveau gebaseerd.<sup>5</sup> Het derde aspiratieniveau houdt in dat iedere gemeente de mogelijkheid krijgt burgers een gelijk voorzieningenniveau aan te bieden bij een gelijke belastingdruk. Het is opvallend is dat de beheerders impliciet afstand genomen lijken te hebben van het derde aspiratieniveau. In het voorstel wordt het derde aspiratieniveau niet meer genoemd. Er wordt slechts gewag gemaakt van het uitgangspunt dat dezelfde typen gemeenten een gelijkwaardige startpositie moeten hebben om hun

<sup>5</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 552, nr. 3, pag. 8.

maatschappelijke opgaven te realiseren. Dit houdt in dat bij de verdeling nog slechts rekening wordt gehouden met de kosten voor zover het Rijk die acceptabel vind. Het Rijk spreekt zich daarbij uit over welke kosten noodzakelijk zijn om dezelfde typen gemeenten een gelijke startpositie te geven voor een maatschappelijke opgave. De Raad adviseert vast te houden aan het derde aspiratieniveau. Gemeenten kiezen dan zelf de omvang en de samenstelling van hun voorzieningenniveau en de bijbehorende lastendruk.<sup>6</sup>

**Datum**  
15 november 2011  
**Kenmerk**  
2011-2000514750

### **3. Het afwegingskader**

Het afwegingskader van de fondsbeheerders bestaat uit vier stappen. Per stap worden de gekozen uitgangspunten besproken.

#### *Stap 1: clusteropbouw en -indeling*

Voor het onderzoek naar de kosten zijn de uitgaven van gemeenten toegedeeld naar clusters. Bij de clusterindeling dient het te gaan om samenhangende maatschappelijke opgaven die gemeenschappelijke kostendrijvers kennen. Een belangrijk element daarbij is ook de aard van de achterliggende regelgeving die de verschillen in kosten verklaart. Als een cluster te klein is, leidt dat indirect tot een verdergaande detaillering van de verdeling. Binnen een groter cluster vallen verschillen in kosten deels tegen elkaar weg.

De Raad kan zich vinden in de overwegingen van de fondsbeheerders ten aanzien van clusteropbouw en indeling. Het clusteren van de uitgaven is vanuit analytisch oogpunt nuttig en noodzakelijk. Het biedt een handvat om te beoordelen of de verdeling aansluit op de gemeentelijke kosten. Het is echter geen adequaat instrument om door het Rijk geformuleerde maatschappelijke opgaven af te afbakenen en daar de verdeling op te baseren.

#### *Stap 2: Vaststellen ijkpunt uitgavencluster*

Bij stap 2 is een aantal relevante subcriteria te onderscheiden:

Het criterium dat er sprake moet zijn van een structureel uitgavenpatroon acht de Raad in principe niet onredelijk. De Raad is van oordeel dat het niet wenselijk is de verdeling bij elke schommeling in het uitgavenpatroon direct aan te passen, maar acht meer flexibiliteit raadzaam. In het verleden duurde het te lang voordat actie werd ondernomen in reactie op overduidelijke signalen dat bijvoorbeeld de verdeling voor het cluster Openbare Orde en Veiligheid niet aansloot op de kosten bij gemeenten.<sup>7</sup>

De Raad heeft grote bedenkingen tegen het criterium of de uitvoering goedkoper kan. In de eerste plaats is de Raad van oordeel dat het aan de gemeenten zelf is om te bepalen of de uitvoering goedkoper kan. Elke gemeente heeft recht op zijn eigen afweging over de meest doelmatige uitvoering het is niet aan het Rijk maar aan de gemeenteraad daar een oordeel over te geven. De verdeling moet alleen globaal aansluiten bij de kosten die gemeenten gezien hun structuurkenmerken maken. Daar komt nog bij dat een criterium 'lage uitvoeringskosten' voorbijgaat aan de decentrale verwevenheid tussen beleid en uitvoering en derhalve een fictieve werkelijkheid creëert.

<sup>6</sup> Zie voor een nader duiding van het derde aspiratieniveau: Rfv, *Verdelen, vertrouwen en verantwoordoren. Een heroriëntatie op de financiële verhoudingen*, november 2011, blz. 35 e.v.; blz. 46 e.v.

<sup>7</sup> Rfv, *Advies herijking Openbare Orde en Veiligheid*, maart 2007.

Voorts wijst de Raad erop dat lage uitvoeringskosten hooguit een indicatie zijn voor doelmatige aanwending van middelen en niet kunnen functioneren als criterium: lage kosten *an sich* zijn niet bruikbaar als criterium omdat die in alleen samenhang met andere indicatoren zeggingskracht hebben: lage kosten voor de ene taak leiden niet zelden tot hogere kosten elders, nog afgezien van het feit dat de baten van lokale (financiële) inspanningen zoals preventie in veel gevallen buiten de gemeentelijke begroting en zelfs buiten het stelsel neerslaan.

**Datum**  
15 november 2011  
**Kenmerk**  
2011-2000514750

Het kan voor de ene gemeente uiterst doelmatig zijn om ter verhoging van het veiligheidsgevoel van de burgers extra middelen vrij te maken voor straatverlichting, terwijl voor andere gemeenten extra middelen voor straatcoaches en/of cameratoezicht doelmatiger is. Het beeld dat naar voren komt bij de vergelijking van de kosten van deze gemeenten verschilt als gevolg van hun eigen keuzes, lokaal maatwerk, maar zegt niets over de doelmatigheid van de beleidsuitvoering. De constatering dat kleine gemeenten die samenwerken bij de uitvoering van de bijstand goedkoper zijn kan correct zijn, maar houdt geen oordeel in over doelmatigheid. Tegelijkertijd kan het heel wel zijn dat een gemeente die een kleine zelfstandige sociale dienst heeft veel effectiever is in het bestrijden en tegengaan van oneigenlijk gebruik en/of fraude. Een ander voorbeeld: het feit dat de uitgaven voor groenonderhoud lager kunnen, is een afweging die aan de gemeente is. De keuze voor hogere uitgaven voor groenonderhoud kan heel wel gelegen zijn in de keuze voor de inschakeling van een relatief duurder WSW-bedrijf. Dit is uit oogpunt van het groenonderhoud wellicht minder doelmatig, maar leidt er wel toe dat meer mensen actief kunnen worden betrokken bij het arbeidsproces, hetgeen op het cluster werk en inkomen tot uitdrukking komt in lagere kosten. Bij het efficiëntie- en effectiviteitscriterium geldt dat de huidige 418 gemeenten gezamenlijk bepalen of een uitgave effectief en efficiënt is. Er is slechts een indirecte causale relatie tussen kostenniveau en efficiëntie en om die reden kan het Rijk geen oordeel vormen over de efficiëntie en doelmatigheid van gemeentelijk opereren, wanneer zij zich louter baseert op het kostenniveau van een individuele taak.

*De Raad erkent dat de verdeling van de algemene uitkering altijd zekere normatieve lading heeft. De Raad heeft daar eerder ook aandacht voor gevraagd en aangedrongen op meer transparantie, dit juist met het doel het normatieve karakter zichtbaar te maken en te beperken. Het nieuwe afwegingskader beoogt het normatieve van de verdeling juist te versterken.*

De fondsbeheerders willen niet per definitie alle uitgaven honoreren maar slechts dat deel van de uitgaven dat zij plausibel en redelijk achten. Voor uitgaven die boven die norm uitgaan, achten zij de OZB en OEM de aangewezen bekostigingswijze. Het deel boven de rijksnorm wordt gezien als een individuele keuze van gemeenten waaraan andere gemeenten niet hoeven bij te dragen. De Raad is van oordeel dat dit weliswaar sympathiek oogt maar uitgaat van de gedachte dat het Rijk kan bepalen wat een plausibel en redelijk uitgavenniveau is. Dit is binnen de huidige verhoudingen niet mogelijk. Wat een plausibel en redelijk uitgavenniveau is wordt uitgemaakt door de collectieve voorkeuren van alle gemeenten.

In de tweede plaats is de Raad van oordeel dat de aard van het onderzoek hooguit aanleiding geeft tot het geven van een indicatie over de doelmatigheid van de afzonderlijke uitgaven, maar dat het onderzoek geen oordeel toelaat over de



doelmatigheid van de uitgaven. Om daar uitspraken over te doen is onderzoek nodig met een geheel andere opzet.

**Datum**

15 november 2011

**Kenmerk**

2011-2000514750

Wel maakt het onderzoek mogelijk dat een individuele gemeente bij de confrontatie van zijn uitgaven en het ijkpunt, tot de conclusie komt dat er sprake is van een scheefheid hetgeen tot een lokale heroverweging kan aanzetten. Grofweg zijn er in de huidige situatie twee verklaringen voor een afwijking tussen de gemeentelijke uitgaven en het ijkpunt, namelijk de eigen beleidskeuzes en (on)doelmatigheid. Het ijkpunt kan zo het vertrekpunt zijn van een nader onderzoek naar de eigen gemeentelijke uitgaven en beleidskeuzes.

Als gevolg van het voorstel van de fondsbeheerders komt daar een andere mogelijkheid bij, namelijk dat de gemeentelijke uitgaven niet in overeenstemming zijn met het door het Rijk gehonoreerde beleid. De vrije besteedbaarheid van de algemene uitkering dreigt daarmee een fictie te worden. De lokale democratie wordt daardoor ernstig ondergraven. De financiële verhoudingen veroorzaken daarmee hun eigen dynamiek in de bestuurlijke verhoudingen en doorkruisen de principes die in de betreffende wetgeving zijn vastgelegd.

De vraag of het aantal of de kwaliteit van lokale voorzieningen lager kan, behoort in eerste aanleg tot de integrale afweging van de gemeente als democratisch gekozen orgaan. De algemene uitkering behoort die afweging mogelijk te maken. De verschillenanalyse is bedoeld om objectieve kostenfactoren te traceren en is niet ontworpen voor het vaststellen van absolute kostenniveaus. De rijksoverheid kan altijd tot de conclusie komen dat een taak bij nader inzien doelmatiger door een andere instantie kan worden uitgevoerd, of dat de maatschappelijk gewenste *outcome* niet wordt bereikt. Dit kan in het kader van een heroverweging van taken leiden tot een ander taaktoedeling, en de daarmee verbonden kosten zullen dan uit het gemeentefonds worden gelicht.

Indien de aard van de rijksregelgeving de oorzaak is van hoger dan maatschappelijk verantwoorde kosten dan verdient het aanbeveling de rijksregelgeving aan te passen. Analoog aan artikel 2 Fvw, past het ook daarbij dat de verminderde kosten doorvertaald worden naar de omvang van de bron waaruit deze worden bekostigd (zie deel III onder 4).

In het onderzoek worden steeds keteneffecten benoemd zonder dat duidelijk is welke consequenties daar voor de verdeling aan dienen te worden verbonden. De aard van de keteneffecten verschilt echter aanzienlijk. De Raad onderscheidt vooralsnog vier verschillende soorten keteneffecten:

- I. tussen de uitgaven op de verschillende clusters
- II. tussen uit eigen middelen bekostigde uitgaven en de specifieke uitkeringen
- III. tussen gemeenten en andere overheden (provincies, waterschappen, de rijksoverheid)
- IV. tussen gemeenten en andere maatschappelijke organisaties of semi-overheidsorganisaties.

De uitgaven op verschillende clusters kunnen effecten hebben voor de uitgaven op andere clusters (keteneffect onder I). Voor een deel worden deze in het herijkingonderzoek ondervangen door het zo goed mogelijk coderen van de gemeentelijke uitgaven. Maar uiteindelijk hangt alles met alles samen en is het coderen van de gemeentelijk uitgaven slechts een hulpmiddel. Voor een belangrijk

deel is het keteneffect dus onvermijdbaar en hangt het juist samen met het karakter van de integrale afwegingen die juist beoogd worden met de algemene uitkering.

**Datum**  
15 november 2011  
**Kenmerk**  
2011-2000514750

Keteneffect onder II is wel van belang, maar het uitgangspunt bij specifieke uitkeringen is dat zij in principe kostendekkend zijn. In die zin zou er geen sprake moeten zijn van een direct effect van een specifieke uitkering op de uitgaven die ten laste komen van de algemene middelen. Voor zover er bedoeld of onbedoeld wel sprake is van een effect op de gemeentelijke uitgaven dan dient daarover bij de herijking een expliciete keuze worden gemaakt. Voorbeelden: uitkeringen voor maatschappelijke opvang en vrouwenopvang zijn expliciet niet kostendekkend. Het niet-gedekte deel van de kosten komt in eerste aanleg voor rekening van de centrumgemeente. Deze kan pogen de regiogemeenten over te halen om bij te dragen in de kosten, maar deze zijn daar niet toe verplicht. Een andere optie is om de centrumgemeente voor de maatschappelijke opvang te compenseren via de algemene uitkering, maar dat is in wezen een noodoplossing. Een ander voorbeeld is de Wet werk en bijstand (Wwb). Tekorten en overschotten komen ten laste of ten bate van de algemene middelen van gemeenten, ook indien duidelijk sprake is van een ontoereikend macrobudget of een niet optimaal werkend verdeelsysteem. In de brief wordt voorgesteld het verdeelprobleem van de Wwb aan het ministerie van SZW over te laten. Het ware dan wel wenselijk dat bij de herziening van het verdeelsysteem van de Wwb lering wordt getrokken uit de structuurkenmerken die mogelijk samenhangen met de geconstateerde tekorten.

Bij keteneffecten III en IV gaat het om een mogelijke afwenteling van kosten van de ene overheid op de andere of tussen gemeenten en maatschappelijke organisaties. Voorbeelden zijn het effect van preventief gezondheidsbeleid van gemeenten op de zorgvraag, het effect van de politiezorg en de gemeentelijke uitgaven voor openbare orde en veiligheid of bij onderwijshuisvesting de relatie tussen de buitenkant (gemeente) en de binnenkant (schoolbestuur) van het schoolgebouw. Voor een deel betreft dit een bestuurlijk probleem dat zijn oplossing vindt in het goed afbakenen van taken en verantwoordelijkheden, volgens het principe je gaat erover of niet" en het zoveel mogelijk in één hand leggen van verantwoordelijkheden (genieten, beslissen en betalen in een bestuurlijke hand). Afwentelingsmechanismen zijn echter nooit helemaal te voorkomen.

*De Raad onderschrijft het belang dat ketens inzichtelijk worden gemaakt, maar is van oordeel dat het voor de verdeling van de algemene uitkering een onevenredige onderzoeksinspanning kost de keteneffecten eenduidig vast te stellen met naar verwachting uiteindelijk een minimaal resultaat. Ook dit pleit er voor de verdeling van de algemene uitkering te blijven baseren op de feitelijke kosten van gemeenten (zie ook deel III onder 6).*

### *Stap 3: Het aansluiten van de ijkpunten op totale omvang*

De redenering die in stap 3 wordt gevolgd is inconsequent. Als het totaal van de ijkpunten lager of hoger is dan de totale omvang zijn er verschillende opties. Het uitkeringspercentage wordt zodanig vastgesteld dat het totaal van het voor verdeling beschikbare bedrag (algemene uitkering plus norminkomsten) naar rato van de omvang van de clusters wordt verdeeld. Een andere mogelijkheid is om de norminkomsten (met de OZB-maatstaf) te verlagen of te verhogen. Dit laatste houdt in dat men voor de bekostiging van het gemeentelijke takenpakket uitgaat van een lager of hoger aandeel van de eigen OZB-inkomsten. Het inzetten van het verschil voor het oplossen voor tijdelijke of acute vraagstukken, zoals de fondsbeheerders voorstellen, acht de Raad onverenigbaar met het karakter van de

algemene uitkering. Daarmee treden subjectieve elementen in de objectieve verdeling van de algemene van de algemene uitkering.

De redenen om een cluster tijdelijk te verhogen of te verlagen komen overeen met de redenen voor het instellen van een specifieke uitkering. Als het Rijk wil sturen met de verdeling van de beschikbare middelen voor gemeenten dan is een specifieke uitkering daartoe het geëigende bekostigingsinstrument. Sturen met de verdeling van de algemene uitkering is niet effectief en daarom niet wenselijk. Het is niet effectief omdat de verdeling van de middelen weliswaar in overeenstemming kan worden gebracht met de maatschappelijke opgaven zoals die na normatieve weging door de beheerders zijn vastgesteld, maar dat wil nog niet zeggen dat de middelen ook dienovereenkomstig zullen worden besteed door de gemeenten. De besteding van de algemene uitkering is immers vrij.

**Datum**  
15 november 2011  
**Kenmerk**  
2011-2000514750

#### *Stap 4: verdeling per cluster*

De Raad heeft in een recent advies gewezen op de wenselijkheid om bij de verdeling van de algemene uitkering de globaliteit in acht te nemen. Te veel maatstaven leidt tot een schijnexactheid. De Raad heeft aangetoond dat de huidige verdeling met veel minder maatstaven kan worden benaderd. Indien er sprake is van een grote mate van beleidsvrijheid is er eerder reden tot een globale verdeling. De Raad wijst met het oog op het verdere vervolg op het belang van een globale verdeling.

#### **Conclusie**

In de brief geeft u aan dat slechts stap 2 van het afwegingskader nieuwe elementen bevat. De Raad is van oordeel met dit kader een fundamenteel andere benadering van het stelsel van de financiële verhoudingen wordt ingeluid. Met deze benadering geven de fondsbeheerders een invulling aan hun verantwoordelijkheid voor de financiële verhoudingen die op gespannen voet staat met de gemeentelijke autonomie. Een consequente doorredenering van de gekozen beleidslijn zou kunnen leiden tot een versterking van de gemeentelijke autonomie en beleidsvrijheid, maar het ontbreekt nu juist aan deze consequente doorredenering. Consequent doorredenerend zou de verdeling van de algemene uitkering aansluiten op het door het Rijk geaccordeerde voorzieningenniveau. Alles wat gemeenten extra willen doen zouden ze dan voortaan uit eigen inkomsten moeten bekostigen. Dit zou een pleidooi impliceren voor een groter decentraal belastinggebied. Maar de rijksoverheid lijkt vooralsnog niet van plan om de discussie over een vergroting van het lokaal belastinggebied te beginnen, ook niet onder gelijktijdige verlaging van de rijksbelastingdruk, hoewel er sterke theoretische en empirische aanwijzingen zijn dat dit leidt tot efficiëntere en effectievere besteding van (belasting)middelen.

De financiële verhoudingen lijken gemodelleerd te worden naar het principe dat de overheid weliswaar uit verschillende geledingen bestaat, maar dat het Rijk de eindverantwoordelijkheid draagt voor de gemeentelijke uitgaven. Dit holt de gemeentelijke autonomie en beleidsvrijheid uit en het is in strijd met principe 'je gaat erover of niet'.

Na alle stappen van het afwegingskader te hebben doorlopen komt de Raad tot de conclusie dat de beheerders een stevige greep krijgen op de gemeentelijke beleidskeuzes en de wijze van uitvoering. Dat geldt niet alleen voor medebewindstaken maar ook voor het autonome domein. Voor wat betreft de verdeling lijkt het onderscheid tussen algemene en specifieke uitkeringen verder te vervagen. Het belangrijkste verschil is dan nog dat bij een specifieke uitkering, het

gaat om geormerkt geld, waarbij de gemeenten over de besteding daarvan verantwoording aan het Rijk schuldig zijn en het Rijk verantwoordelijk blijft voor de omvang van het totale budget. Dit scheidt enerzijds een nieuwe werkelijkheid met voor- en nadelen. Anderzijds borduurt het voort op een tendens die al langer zichtbaar is maar die nu wordt geëxpliciteerd.

Met het consequent doorvoeren van deze benadering dreigen er voortaan alleen nog een aantal grote verdeelblokken in de algemene uitkering te ontstaan, een set van 'brede doeluitkeringen'. Deze brede uitkeringsblokken kunnen dan qua omvang en verdeling ingericht worden op basis van interbestuurlijke overeenstemming die zich ook uitstrekt tot de vaststelling van het normatieve uitgavenniveau per beleidsterrein. Dit uitgavenniveau zal al snel als een minimumniveau gaan gelden en gaat uit van de gedachte dat op rijksniveau inzicht mogelijk is in een doelmatige aanwending van middelen en dat daarop via de verdeling kan worden gestuurd. De rest is eigen beleid en zouden gemeenten uit de eigen belastingen moeten kunnen dekken. Deze redenering vraagt om een substantieel groter eigen belastinggebied. Indien het Rijk deze consequentie niet aanvaardt dan dient het af te zien van de normatieve weging bij de verdeling, en terug te keren naar de oorsprong dat de verdeling van de algemene uitkering die is gebaseerd op de maatschappelijke voorkeuren van de collectiviteit van de gemeenten. Dit heeft niet alleen het voordeel van de eenvoud, het doet ook recht aan de gemeentelijke autonomie en draagt bij aan de compacte overheid. Het gaat er om dat de rijksoverheid zich houdt aan het eigen adagium 'je gaat er over of niet'.

**Datum**  
15 november 2011  
**Kenmerk**  
2011-2000514750

De Raad is er zich heel wel van bewust dat de grote omvang van het gemeentelijke takenpakket dat, zeker na de decentralisaties, uit het gemeentefonds wordt bekostigd, vragen kan oproepen ten aanzien van de besteding van de uitkeringen. Decentralisatie van taken moet om effectief te zijn echter gebaseerd zijn op vertrouwen. Vertrouwen is geen vanzelfsprekendheid maar moet worden gewonnen. Zoals de Raad in zijn rapport 'Verdelen, vertrouwen en verantwoorden' uiteen heeft gezet zal de rijksoverheid na decentralisatie van taken meer op *outcome* van het beleid moeten gaan sturen. De vrije besteedbaarheid van de algemene uitkering ziet de Raad als een van belangrijkste waarborgen om gemeenten in staat te stellen hun maatschappelijke opgaven te realiseren.

#### **4.**

##### **Omvang en verdeling**

Hoewel uitdrukkelijk wordt gesteld dat de omvang en de normering nu niet ter discussie staan, merkt de Raad op dat door de verdeling te baseren op het niveau van de door het Rijk vastgestelde maatschappelijke opgaven, indirect ook de omvang in beeld komt. Wanneer de totale omvang van alle uitgavenclusters na normatieve weging kleiner of groter is dan komt de omvang van de algemene uitkering in beeld. Indien het genormeerde uitgavenniveau dat hoort bij de normatief vastgestelde omvang van de maatschappelijke opgaven lager uitvalt dan het beschikbare bedrag voor de algemene uitkering ontstaat er discussie over de inzet van het 'onderverdeelde' bedrag. Het onverdeelde bedrag kan vervolgens op verschillende manieren kunnen worden ingezet: voor tijdelijke of acute vraagstukken; tijdelijk in een cluster waarvan het beeld nog niet geheel stabiel is of de bekostigingswijze in een later jaar wordt bepaald; of over alle clusters. Hierdoor kan de indruk ontstaan dat er sprake is van een overmaat aan middelen in het gemeentefonds. Ook anderszins kan alles wat gemeenten meer uitgeven dan het in het ijkpunt gehonoreerde kostenniveau worden gezien als luxe of ondoelmatigheid. Gemeenten delen echter volgens de normeringssystematiek mee in de groei van de

rijksbegroting. Naarmate gemeenten minder te besteden krijgen als gevolg van rijksbezuinigingen zullen ze zelf de afweging moeten maken waar de middelen effectief en efficiënt kunnen worden ingezet. De jaarlijkse groei of krimp van het gemeentefonds wordt echter generiek verdeeld. Elk uitgavencluster groeit/krimpt (ceteris paribus) met hetzelfde percentage. Het is echter reëel te veronderstellen dat door maatschappelijke ontwikkelingen, prijsontwikkelingen of gewijzigde beleidsvoorkeuren de behoefte aan middelen niet gelijkmatig over alle uitgavenclusters zal zijn gespreid. Nu er de komende jaren sprake is van een reële achteruitgang van de gemeentelijke inkomsten zal misschien blijken dat de gemeentelijke bezuinigingen op sommige uitgaven (bijv. bibliotheken, kunst, schoolzwemmen, sport, zwembaden e.d.) hoger zullen uitvallen dan die op de onvermijdbare uitgaven (sociale dienst, onderhoud wegen, brandweer e.d.). Het is weinig effectief om op basis van veronderstellingen over waar de gemeentelijke bezuinigingen zullen neerslaan op voorhand de verdeling aan te passen. Het anticiperen op toekomstige uitgavenontwikkelingen veroorzaakt onnodige turbulentie. Ervaringen uit het verleden tonen overduidelijk aan dat dit leidt tot opportunistisch gedrag en een ondoelmatige verdeling van middelen. Zoals uit het onderhavige onderzoek ook blijkt was de beslissing om bij de verdeling van de onderwijshuisvesting te anticiperen op nog niet in de gemeentelijke uitgaven tot uitdrukking komende kosten, verkeerd. De omvang van het cluster Educatie (onderwijshuisvesting) groeide sneller dan de werkelijke kosten hetgeen nu tot de onterechte constatering leidt dat gemeenten te weinig geld uitgeven aan onderwijshuisvesting.

**Datum**  
15 november 2011  
**Kenmerk**  
2011-2000514750

## **5.**

### **Vaste bedrag G4**

De extra uitgaven die de vier grote gemeenten maken zijn in de omvang van de verschillende clusters meegenomen voor zover deze uitgaven relevant werden geacht. De verschillende clusters worden opgehoogd met bedragen die voortvloeien uit de kosten die de G4 mede op basis van het huidige vaste bedrag uitgeven op die uitgavenclusters. Het maximale bedrag wat aan de clusters op basis van deze brief voor extra en intensievere taken aan de G4 wordt toegerekend is overigens iets meer dan het huidige vaste bedrag. Dit betekent niet dat ze in de verdeling ook specifiek aan de G4 worden toegedeeld. Ook andere stedelijke gemeenten zullen daar op basis van objectieve structuurkenmerken voor in aanmerking komen. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan het advies van de Raad om de G4 te integreren in de objectieve verdeling. De criteria om bepaalde uitgaven van de G4 wel of niet mee te nemen zijn voor de Raad echter niet duidelijk. Het voorstel van de Raad was om op basis van de (nieuwe) ijkpunten te bezien of en in hoeverre er sprake is van (aanvullende) structuurkenmerken en/of kosten voor bijzondere taken die een aanpassing van de verdeling rechtvaardigen. Vooral nog is vooruitlopend op de ijkpunten per cluster de clusteromvang inclusief de extra uitgaven vastgesteld. Winst is dat straks per cluster duidelijk is of er aanleiding is voor een aparte benadering van de G4 en waar die op is gebaseerd.

*De Raad stelt nu vast dat naast het feit dat de G4 extra uitgaven doen, zij als groep toch in staat zijn om met een lager dan gemiddeld OZB-tarief uit de voeten te kunnen. Daar wordt echter geen conclusie aan verbonden. Logischerwijs zou dat moeten betekenen dat het voorzieningenniveau in de G4 lager is, dat de G4 doelmatiger werken, of dat zij thans een onnodig hoge algemene uitkering ontvangen.*

## **6.**

### **Inwerkingtreding**

De fondsbeheerders zijn van plan niet te wachten op alle uitkomsten van het onderzoek, maar willen de nieuwe verdeling vanaf 2013 gefaseerd invoeren. De Raad is het daar niet mee eens en bepleit één moment van invoering van het nieuwe verdeelstelsel. Voorkomen moet worden dat gemeenten van het ene op het andere jaar worden geconfronteerd met een wisselend eindbeeld van de uitkomsten van de herverdeling. Het is immers niet uitgesloten dat een gemeente in eerste instantie op basis van de meicirculaire 2012 moet vaststellen dat zij te maken krijgt met een sterk negatief herverdeeleffect terwijl bij de volgende meicirculaire dit beeld omgeslagen kan zijn in een positief herverdeeleffect. Van belang is verder dat in 2013 ook de nota over de gevolgen van het stopzetten van de ISV-bijdrage en het eventuele vervolg voor de resterende maatschappelijke opgaven gereed zal zijn, zodat daar bij de verdeling van de algemene uitkering ook rekening mee kan worden gehouden. In deze onzekere tijden is het voor gemeenten van het grootste belang te beschikken over een eenduidig en compleet beeld van de herverdeeleffecten die voortvloeien uit de herverdeling van de algemene uitkering.

De Raad erkent het nut en de noodzaak om met het oog op de geplande decentralisaties de nodige voorbereidingen te treffen. De aangekondigde decentralisatie van de Wet werken naar vermogen, de jeugdzorg en de begeleiding uit de Awbz moeten ieder op hun eigen merites worden beoordeeld. De Raad wil u daarbij graag van advies dienen. De herijking van het gemeentefonds hoeft echter geen blokkade te vormen voor deze decentralisaties. Deze kunnen gewoon in gang worden gezet. Wel wijst de Raad op het belang dat gemeenten voldoende tijd wordt gegund voor een verantwoorde invoering. Dat betekent dat gemeenten tijdig in kennis worden gesteld van de bestuurlijke en financiële gevolgen van de decentralisaties zodat zij daar bij hun begrotingsvoorbereiding rekening mee kunnen houden.

**Datum**

15 november 2011

**Kenmerk**

2011-2000514750

## Deel II De bevindingen per cluster

Datum

15 november 2011

Kenmerk

2011-2000514750

### 1.

#### Werk en Inkomen

*Belangrijkste bevindingen:*

- De gemeentelijke uitgaven zijn hoger dan het ijkpunt. Dat komt door het hogere aandeel eigen middelen in het tekort op de Wwb-uitkering. Op grond van het Bestuursakkoord uit 2007 zijn Rijk en VNG een systematiek voor het vaststellen van het benodigde macrobudget overeengekomen, waarbij de interpretatie van deze systematiek erg nadelig voor gemeenten blijkt uit te vallen. Maar ook de verdeling van de Wwb is verre van optimaal. Voor de vaststelling van het macrobudget zal in 2012 weer de oude systematiek worden hersteld. De verdeelsystematiek blijft in afwachting van de Wet werken naar vermogen gehandhaafd. In de brief wordt voorgesteld het verdeelprobleem van de Wwb aan het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) over te laten.  
*Binnen de huidige verantwoordelijkheidsverdeling is de minister van SZW primair verantwoordelijk voor de omvang en de verdeling van het budget van de Wwb. De Raad is van oordeel dat bij het aanpassen van de verdeling van de Wwb rekening moet worden gehouden met de structuurkenmerken die mogelijk samenhangen met de geconstateerde tekorten. In lijn met zijn eerdere adviezen pleit de Raad, mede met het oog op de Wet werken naar vermogen, voor een meer kostengeoriënteerde verdeelsystematiek.<sup>8</sup>*
- Samenwerking blijkt bij de uitvoering van de bijstand voor gemeenten met relatief weinig bijstandontvangers kostenbesparend te zijn. Daarom wordt de omvang van het cluster met ca. 10 mln. euro verlaagd.  
*De Raad is van oordeel dat indien de totale uitvoeringskosten lager zijn, dit vanzelf tot uitdrukking zal komen in de omvang van de uitgaven en daarmee in de omvang van het cluster. Het past niet dit normatief te bepalen. Het zijn de gemeenten zelf die de noodzakelijke omvang bepalen. De verdeling dient vervolgens aan te sluiten bij de kosten die gemeenten maken.*
- De onderzoekers constateren dat gemeenten hogere uitgaven hebben voor minimabeleid dan waar de verdeling nu van uitgaat. Ondanks het feit dat het Rijk de normen heeft verlaagd, gaan de gemeenten op basis van autonome keuzes door met het voeren van het minimabeleid. De vraag die nu voorligt is of deze keuze moet worden gehonoreerd.  
*Conform het uitgangspunt van de Raad dat de verdeling de feitelijke uitgaven van de collectiviteit van de gemeenten dient te volgen, ligt het in de rede deze uitgaven in de omvang en de verdeling van het cluster mee te nemen.*

### 2.

#### Maatschappelijke zorg

*Belangrijkste bevindingen:*

- Het cluster wordt vanwege de omvang opgesplitst na decentralisatie van de jeugdzorg in twee aparte clusters, te weten maatschappelijke ondersteuning en jeugdzorg.

<sup>8</sup> Rfv, *Advies naar aanleiding van de evaluatie van de Wet werk en bijstand (verdeelmodel inkomensdeel)*, februari 2008.

*De Raad is van oordeel dat alle mogelijke stappen ter voorbereiding op een soepele overheveling van de budgetten voor begeleiding en jeugdzorg moeten worden genomen. Een opsplitsing van de clusters voor het kunnen overhevelen van de beschikbare budgetten en het volgens goed kunnen volgen van de feitelijke uitgaven hoort daar bij.*

**Datum**

15 november 2011

**Kenmerk**

2011-2000514750

- De uitgaven blijven achter bij het ijkpunt. De G4 geven meer uit dan het ijkpunt als gevolg van een intensievere taak vanwege cumulatie van de problematiek als gevolg van de samenstelling van de bevolking. De omvang van het ijkpunt wordt per saldo met circa 110 mln. euro verlaagd, dat is na toevoeging van ongeveer een zelfde bedrag voor de intensievere taken van de G4.
- Bij de verdeling wordt anticiperend op de maatschappelijke opgaven en het beoogde keteneffect een zwaarder accent gelegd op het honoreren van preventie.  
*De Raad stelt vast dat het ondoelmatig is om via de verdeling de inzet van middelen voor preventie, hoe maatschappelijk gewenst ook, te bevorderen. Het is niet doelmatig omdat gemeenten hun eigen afwegingen maken en die hoeven noodzakelijkerwijs niet overeen te komen met de verdeling van middelen. In zijn rapport 'Verdelen, vertrouwen en verantwoorden' heeft de Raad gewezen op het onderkennen van de ketenverantwoordelijkheid en het belang van sturen op maatschappelijke outcome in plaats vanuit de inputbenadering.<sup>9</sup> Het spreekt vanzelf dat de Raad u bij de nadere uitwerking daarvan wil ondersteunen.*

### **3.**

#### **Educatie**

*Belangrijkste constatering:*

- De werkelijke uitgaven van gemeenten blijven achter bij het ijkpunt. De oorzaak daarvan ligt in het besluit uit 2002 om te anticiperen op veronderstelde, nog niet in de gemeentelijke uitgaven tot uitdrukking komende, boekhoudkundige kosten. De Raad heeft daar destijds vergeefs tegen gewaarschuwd.<sup>10</sup> Uit het onderzoek is onomstotelijk komen vast te staan dat de onderwijshuisvestingskwaliteit zoals die voor rekening van de gemeenten komt (de buitenkant) aan de wettelijke eisen voldoet en voldoende is. Er is dus geen sprake van taakverwaarlozing door gemeenten. In de brief wordt erop gewezen dat veel onderwijsgebouwen moeten worden vervangen omdat de huidige onderwijsgebouwen niet meer zouden voldoen aan de onderwijskundige eisen. Ook wordt gewezen op de kosten van brede scholen en de invoering van het passend onderwijs.  
*De Raad is van oordeel dat hier qua redenering wordt voorgesorteerd op een niet op de feitelijke uitgaven gebaseerde omvang van het cluster Educatie in verband met vermeende kosten. In plaats van te constateren dat gemeenten blijikbaar in staat zijn geweest op basis van de bestaande huisvestingsnormen te voorzien in een technisch adequaat niveau van onderwijshuisvesting worden de normen opgeschroefd ter rechtvaardiging van het handhaven van de omvang van het huidige ijkpunt. De Raad acht dit in strijd met het door de beheerders zelf gehanteerde uitgangspunt van doelmatigheid. De bouw van*

<sup>9</sup> Rfv, *Verdelen, vertrouwen en verantwoorden*, november 2010.

<sup>10</sup> Rfv, *Herijking cluster Bijstand en Zorg*, februari 2005.



*scholen is verder afhankelijk van de groei van de leerlingenpopulatie. Het is een bekend gegeven dat de leerlingenpopulatie, uitzonderingen daargelaten, vrij stabiel is, of zelfs enigszins krimpt. Verder blijkt dat binnen de huidige verantwoordelijkheidsverdeling gemeenten met de budgettaire mogelijkheden inspelen op de wenselijkheid van brede scholen. Pas op het moment dat de onderwijskundige eisen voor (bestaande) schoolgebouwen worden bijgesteld komt de vraag aan de orde hoe de gemeenten deze kosten kunnen opvangen (artikel 2 Fvw). De Raad ziet in de onderbouwing en toelichting op de omvang van dit cluster de perfecte illustratie waarom het normatief bepalen van de omvang van een cluster een heilloze weg is. Het leidt tot claims van ministeries op gewenste gemeentelijke uitgaven.*

**Datum**  
15 november 2011  
**Kenmerk**  
2011-2000514750

*De Raad onderkent het genoemde keteneffect tussen investeringen in de bouw van scholen en het binnenklimaat. Gemeenten en schoolbesturen zijn zich daar ook van bewust. In een netwerksamenleving zijn er altijd raakvlakken tussen de maatschappelijke actoren en in permanent en open proces komen partijen tot keuzes en oplossingen. De Raad is niet op voorhand tegen een andere bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling waarbij schoolbesturen verantwoordelijk worden voor het buitenonderhoud. Daarbij dient dan wel uit te worden gegaan van het huidige uitgavenniveau van gemeenten en ook dienen de ontvlechtingskosten daarbij worden meegenomen. De Raad betwijfelt of dit tot een kostenbesparing zal leiden.*

#### **4.**

#### **Kunst, groen en ontspanning**

*Belangrijkste bevindingen:*

- De clusters kunst, groen en ontspanning worden samengevoegd tot één cluster. Het betreft clusters met een grote mate van beleidsvrijheid: er zijn geen dominante wettelijke verplichtingen. De uitgaven worden in hoge mate bepaald door het eigen gemeentelijke beleid.
- Het onderzoek toont aan dat de uitgaven hoger zijn dan het ijkpunt. Er wordt op gewezen dat het de verwachting is dat de gemeenten de komende periode op deze uitgaven zullen gaan bezuinigen. De omvang van het cluster wordt verhoogd met 57 mln. euro en met een bovengrens van 107 mln. De conclusie is dat de verdeling per gemeentegroep geen scheefheid vertoont.

*De Raad kan instemmen met het samenvoegen van de clusters maar heeft grote bezwaren tegen het, op basis van de verwachting dat gemeenten zullen gaan bezuinigen op kunst en cultuur, alvast de omvang van het cluster aan te passen. Hoewel gemeenten natuurlijk de vrijheid houden de eigen afwegingen te maken doorkruist dit de afwegingsmogelijkheden van gemeenten. Het moet nog blijken in hoeverre gemeenten bereid en in staat zijn het uitgavenniveau aan te passen. Het gevolg is dat het Rijk dan over enkele jaren constateert dat er gemeenten zijn die meer uitgeven aan kunst dan volgens het ijkpunt is voorzien. Met als risico dat wederom wordt besloten tot een nieuwe herverdeling.*

## 5.

### **Volkshuisvesting Ruimtelijke ordening, wegen en Water en fysiek milieu**

Het gaat hier om de samenhangende opgaven in het fysieke domein. Het voorstel is te komen tot een cluster voor ruimtelijke ordening, infrastructuur en gebiedsontwikkeling.

**Datum**

15 november 2011

**Kenmerk**

2011-2000514750

#### *Belangrijkste bevindingen:*

- Er wordt geconstateerd dat de kosten voor de verplichte herziening van de bestemmingsplannen een verhoging van de uitgaven met zich brengt. De stijging wordt echter als een tijdelijke en niet structureel gekwalificeerd en wordt daarom buiten de omvang van het cluster gehouden. Het ijkpunt wordt vooralsnog gehandhaafd.
  
- De inkomsten uit grondexploitatie worden als onzekere factor benoemd. Er vindt nader onderzoek plaats naar de kosten van gebiedsontwikkeling en de mogelijkheden de kosten daarvan te dekken uit grondexploitaties.  
*De Raad is van oordeel dat de grootste terughoudendheid is geboden bij het betrekken van de grondexploitaties bij de verdeling. Het gaat om bedrijfsmatige activiteiten waarvan zowel de inkomsten als de verliezen voor rekening van de gemeente komen en niet voor verevening in aanmerking komen.*
  
- Voor wegen en bij volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing liggen bij de G4 de uitgaven hoger. Dit wordt toegeschreven aan de ontwikkeltaken die grotere steden hebben. Dit leidt tot een verhoging omvang van het cluster met 220 mln.
  
- Ook voor economische zaken wordt het ijkpunt verhoogd met 281 mln.
- *De Raad heeft eerder aangegeven bedenkingen te hebben tegen het apart onderscheiden van de economische functie.<sup>11</sup> De Raad ontkent niet het belang van economisch beleid van gemeenten. Het gaat om een autonome taak. Het gaat enerzijds om kosten die een relatie hebben met het faciliteren van economische bedrijvigheid en anderzijds om kosten die te maken hebben met een stimulerend economisch beleid. Het betreft een samenstel van allerlei ongelijksoortige uitgaven die voor een deel integraal onderdeel uitmaken van allerlei gemeentelijke uitgaven op de verschillende clusters. Het gaat om citymarketing, markten, toerismebevordering, ontwikkeling en beveiliging van bedrijventerreinen, maar ook om gronduitgiftebeleid tot en met het subsidiëren van de intocht van Sinterklaas. Het is moeilijk die onder één noemer te brengen. Het is gelet op de samenhang en verwevenheid van uitgaven (ketens) een zeer lastig af te bakenen domein. Naar verwachting zijn de uitgaven alleen bij de grotere gemeenten met een centrumfunctie apart herkenbaar. Ook wijst de Raad op de verwevenheid met de provinciale taak en verantwoordelijkheid voor het economisch domein .*

*De Raad beveelt aan ook de herstructureringskosten waar krimp gemeenten mee te maken kunnen krijgen bij de verdere uitwerking van dit cluster mee te nemen. De Raad wijst verder op de gevolgen van het stopzetten van de ISV-bijdrage. Met het stopzetten van deze rijksbijdrage verdwijnt niet de maatschappelijke opgave voor*

<sup>11</sup> Rfv, *Onderhoud gemeentefonds: de economische functie*, juni 1998.

*gemeenten. De Raad is van oordeel dat hier ook artikel 2 Fvw aan de orde is, in die zin dat het Rijk moet aangeven hoe de kosten van deze maatschappelijke opgave gedekt kunnen worden en in welke mate daar bij de verdeling van de algemene uitkering rekening mee moet worden gehouden.*

**Datum**  
15 november 2011  
**Kenmerk**  
2011-2000514750

*Hoewel nog niet nader uitgewerkt voorziet de Raad dat bij de cluster voor ruimtelijke ordening, infrastructuur en gebiedsontwikkeling wordt voorgesorteerd op het expliciet benoemen van ontwikkeltaken, waarmee een subjectief element aan de verdeling wordt toegevoegd. Dit is ook bij de verdeling van het provinciefonds gedaan. Bij dit cluster lijkt zich een substantiële herverdeling te gaan voltrekken van klein (weinig inwoners, lage bebouwingsdichtheid, kleine centrumfunctie) naar groot (grote bebouwingsdichtheid, grote centrumfunctie e.d.). De Raad geeft in overweging om te bezien of er aanleiding is investeringsuitgaven binnen de verdeling van de algemene uitkering apart te benaderen.*

## **6.**

### **Openbare orde en veiligheid**

*De belangrijkste bevindingen:*

- De uitgaven van de gemeenten liggen hoger dan het ijkpunt. De uitgaven vertonen sinds een reeks van jaren een stijging en zijn naar verwachting nog niet stabiel. Deze stijging wordt veroorzaakt door intensivering en professionalisering van de taken die voor een deel weer mede samenhangen met de vorming van de veiligheidsregio. De beheerders kiezen voor een tijdelijke verhoging van het cluster. Er is nader onderzoek gewenst naar de oorzaken van de kostenstijgingen.

*De Raad is van oordeel dat de verdeling moet aansluiten op feitelijke uitgaven van de collectiviteit van gemeenten. Bij een nader onderzoek is vooral relevant of de kostenstijging wordt veroorzaakt door niet gecompenseerde kosten van rijksregelgeving. Dit met het oog op artikel 2 Fvw.*

- Verder wordt gewezen op onevenwichtigheid in de verdeling en de werkelijke uitgaven van met name kleine(re) gemeenten. Gemeenten dragen veelal op basis van een bedrag per inwoner bij aan de veiligheidsregio terwijl de verdeling van de algemene uitkering gebaseerd is op andere structuurkenmerken. De Wet veiligheidsregio's wordt in 2012-2013 geëvalueerd.

*De Raad heeft eerder vastgesteld dat de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheden bij de veiligheidsregio niet met elkaar in overeenstemming zijn. De wijze waarop de duale bekostiging is vormgegeven leidt onvermijdelijk tot een onduidelijke verantwoording van de kosten.<sup>12</sup> De Raad is van oordeel dat binnen een duale verantwoordelijkheidsverdeling de bekostiging anders vorm moet worden gegeven. In regio's waar gemeenten een meer dan een gemiddeld bedrag per inwoner bijdragen is er blijkbaar sprake van een regionaal structuurkenmerk (veel onveilige installaties, veel industrie e.d.) of is sprake van eigen regionale beleidsvoorkeuren. Voor zover de kosten voortvloeien uit de genoemde objectieve structuurkenmerken ligt het in de rede de veiligheidsregio te compenseren via het Besluit doeluitkering bestrijding van rampen en zware ongevallen (BDUR). Op deze wijze sluit de*

<sup>12</sup> Rfv, Advies bekostigingswijze veiligheidsregio, oktober 2006.

*verdeling beter aan op de kosten. Een andere bestuurlijke optie is volledige bekostiging door het Rijk óf volledige bekostiging via het gemeentefonds.<sup>13</sup>*

**Datum**  
15 november 2011  
**Kenmerk**  
2011-2000514750

## **7.**

### **Riolering en reiniging**

*De Raad stelt zich op het standpunt dat kostendekkende tarieven het uitgangspunt dienen te zijn. Voordat overgegaan wordt tot compensatie van slechte bodemgesteldheid bij riolering dient eerst te worden aangetoond dat de in rekening gebrachte lasten aan de burger voor riolering in slechte bodemgemeenten substantieel hoger ligt.*

## **8.**

### **De OZB**

Vooralsnog ziet u geen aanleiding het ijkpunt te zien.  
*De Raad geeft u in overweging te bezien of het mogelijk is het vereveningspercentage voor de OZB-capaciteit te verlagen. Vergroting van de inkomstencapaciteit die door eigen beleidsinspanningen van initiatiefrijke gemeenten ontstaat, wordt op deze wijze bij minder volledig afgeroomd. Gemeenten worden zo meer beloond voor inspanningen die leiden tot waardevermeerdering van de onroerende zaken. De Raad beveelt aan dit te betrekken bij het cluster ruimtelijke ordening, infrastructuur en gebiedsontwikkeling.*

## **9.**

### **De Overige Eigen Middelen (OEM)**

De verevening van de OEM beschouwt de Raad als een belangrijk punt dat apart aandacht behoeft. De omvang van de Overige Eigen Middelen is macro gezien vele malen groter dan de 5,4% van de algemene uitkering waar nu bij de verdeling van de algemene uitkering vanuit wordt gegaan. De huidige OEM is verdeeltechnisch gezien een samenraapsel van allerlei aanvullende inkomsten zoals belastingen (forensen-, toeristen-, hondenbelasting e.d.), bedrijfsmatige inkomsten (verkopen, grondexploitaties) mutaties reserves en voorzieningen, rente-inkomsten en vermogensinkomsten. Binnen de huidige verdeling is de OEM analytisch nuttig maar is het verdeel effect gering. Bij de OEM is in het kader van het verdeelonderzoek dit onderscheid ook aangebracht. Zo zijn de grondexploitaties bij het cluster VHROSV ondergebracht. Andere delen van de OEM zoals de bedrijfsmatige activiteiten en mutaties als gevolg van reserves en voorzieningen zijn toegerekend aan de specifieke clusters. *De Raad benadrukt het belang van het zo veel als mogelijk en redelijk is, toedelen van de verschillende overige eigen inkomsten aan specifieke uitgaven. Dit verhoogt de transparantie.*

De belangrijkste oorzaak van de groei van de OEM is gelegen in de groei van de vermogensinkomsten. De inkomsten uit vermogen (dividend of rente-inkomsten op verkoopopbrengsten) zijn niet alleen vele malen hoger, de inkomsten zijn ook zeer ongelijkmatig over de gemeenten gespreid. Bij gemeenten gaat het hierbij in vergelijking met de provincies om een, zeker in verhouding tot de omvang van de algemene uitkering, veel minder omvangrijke inkomstenbron. Daarbij gaat het om 418 gemeenten (in 2011) en is veel minder goed inzichtelijk hoe in het verleden gerealiseerde inkomsten zijn neergeslagen en verwerkt. Anderzijds zijn er redelijke

<sup>13</sup> Rfv, *Advies financiële gevolgen Wet veiligheidsregio's*, april 2010.

grote verschillen in inkomsten uit vermogen die wel op kunnen lopen tot 80 euro per inwoner.

**Datum**  
15 november 2011

**Kenmerk**  
2011-2000514750

*De Raad is van oordeel dat de inkomsten uit de OEM, voor zover niet voortkomend uit eigen beleidsinspanningen of bedrijfsmatige activiteiten, in principe bij de verdeling van de algemene uitkering dienen te worden verevend. De verevening van de verschillen in inkomsten uit vermogen bij gemeenten zou een onevenredig grote inspanning vergen. Het zou waarschijnlijk uitlopen op een voor elke gemeente afzonderlijke verdeelmaatstaf omdat er geen algemeen geldend structuurkenmerk te vinden is. De Raad kan daarom instemmen met een veel globalere verevening. Hij erkent dat hiermee indirect grote verschillen in de inkomsten uit gevormd vermogen afkomstig van voormalige nutsbedrijven buiten beschouwing worden gelaten en accepteert dat daarmee relatief grote verschillen tussen gemeenten ongemoeid worden gelaten. De Raad is van mening dat dit ook zijn pleidooi voor een globale verdeling onderstreept.*

Het voorstel is om voor de verdeling van de OEM -nieuwe stijl een nieuwe negatieve maatstaf in het leven te roepen via het bedrag per inwoner. Elke gemeente behoudt haar werkelijk ontvangen OEM, waartegenover een negatief bedrag per inwoner staat. De 'totaalopbrengst' van de negatieve maatstaf is beschikbaar voor verdeling via de uitgavenclusters. *De Raad heeft grote bedenkingen bij het voorstel om de nieuwe OEM te verdelen op basis van een bedrag per inwoner in plaats van op basis van een percentage van de algemene uitkering. In de huidige situatie werkt de verdeling van de OEM neutraal uit op de verdeling van de uitgavenclusters. Immers een hogere of lagere omvang van de OEM leidt tot een lagere dan wel hogere uitkeringsfactor. Door de maatstaf nu afhankelijk te maken van het aantal inwoners op basis van een beperkt aangetoond statistisch verband tussen een gemiddeld hogere OEM per grootteklasse worden grote herverdeeleffecten geïntroduceerd. De Raad is niet overtuigd van de rechtvaardiging van deze wijziging.*

## **Deel III Enkele algemene aspecten ten aanzien van de verdeling**

**Datum**

15 november 2011

**Kenmerk**

2011-2000514750

### **1.**

#### **Toeristische gemeenten**

Een aantal gemeenten profiteert van de toeristische aantrekkelijkheid van de eigen gemeente door inkomsten te genereren uit parkeer-, toeristen- en forensenbelasting die hoger zijn dan het beoogde doel, namelijk de extra uitgaven door intensiever gebruik van voorzieningen (bijv. fietspaden) of aanvullende voorzieningen (bijv. zwembad). Het effect voor deze en andere gemeenten is klein en vergt daarom geen verevening.

*De Raad kan met deze conclusie instemmen, maar wijst wel op de samenhang met de eerder benoemde economische functie. Veel gemeenten dragen bij aan het bevorderen van toerisme.*

### **2.**

#### **Krimp**

*De Raad heeft zich eerder uitgesproken tegen tijdelijke krimpmaatstaf. Onderzoekers vinden ook nu geen opvallende afwijkingen in het uitgavenpatroon (reguliere exploitatie) van krimpgemeenten. De Raad vraagt wel aandacht voor de eventuele herstructureringskosten waar krimpgemeenten tegen aan kunnen lopen. Het ligt in de rede dit mee te nemen bij cluster ruimtelijke ordening, infrastructuur en gebiedsontwikkeling. Daarbij dient ook de vraag aan de orde te komen in hoeverre het reëel is dat de (extra) kosten daarvan uit de bestaande omvang van de algemene uitkering moeten worden bekostigd. Dit mede in het licht van het wegvallen van de ISV-bijdrage.*

### **3.**

#### **Bodemmaatstaf**

Voorgesteld wordt de bodemmaatstaf te bevriezen. Extra uitbreidingen van gemeenten na 2015 worden niet in de maatstaf meegenomen. Hiermee wordt beoogd dat gemeenten met een slechte bodemgesteldheid de extra kosten niet meer kunnen afwentelen op de collectiviteit van gemeenten. Een financiële prikkel tot bouwen op slechte grond wordt hiermee weggenomen.

*De Raad wijst er op dat woningbouwbeslissingen niet alleen door gemeenten worden genomen. De rijksoverheid en de provincies spelen daarbij een belangrijke rol. Bij de planning van nieuwbouw zal meer rekening moeten worden gehouden met de bodemgesteldheid.*

### **4.**

#### **Evaluaties taakmutaties**

Bij decentralisatie van taken is artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet van belang. Hierin wordt bepaald dat de rijksoverheid bij beleids- en taakwijzigingen gekwantificeerd dient aan te geven wat de financiële gevolgen daarvan voor de decentrale overheden zijn en op welke wijze de decentrale overheden de financiële gevolgen daarvan kunnen opvangen.

*De Raad is zich er van bewust dat bij nieuwe taken de effecten vooraf niet helder zijn of dat de uitgaven nog moeilijk te objectiveren zijn. Met het oog op de op handen zijnde decentralisaties pleit de Raad daarom voor een zorgvuldig invoeringstraject alvorens over te gaan tot een definitieve overheveling naar de algemene uitkering. De keuze voor een aparte specifieke uitkering, zoals bij de decentralisatie van begeleiding wel bepleit, ondermijnt de voordelen van decentralisatie, namelijk een integrale afweging leidend tot een doelmatige op de*

lokale situatie afgestemde besteding van middelen. Het direct in de verdeling van het fonds onderbrengen heeft echter ook evidente nadelen voor zowel het Rijk als voor gemeenten. Voordat de middelen definitief worden overgeheveld moet immers duidelijk zijn of zowel de regelgeving, de omvang als de verdeling een definitieve overheveling rechtvaardigen. De Raad wijst er op dat de integratie-uitkering juist is bedoeld om tegemoet te komen aan deze situatie en beveelt deze dan ook van harte bij u aan. Bij deze beoordeling kunnen eventueel ook middelen op hetzelfde beleidsterrein worden betrokken die al via de algemene uitkering worden verdeeld. Dit om een integrale afweging binnen het beleidsterrein te bevorderen. Te snelle evaluaties leveren vaak nog geen helder beeld op over resultaten en effecten.

**Datum**  
15 november 2011  
**Kenmerk**  
2011-2000514750

## **5.**

### **Decentralisatie-uitkeringen**

De Raad heeft zich in verschillende adviezen gekeerd tegen de vormgeving van sommige decentralisatie-uitkeringen waarbij aanvraagprocedures gelden, plannen ingediend moeten worden et cetera.<sup>14</sup> Dit is in strijd met het vrije en onvoorwaardelijke karakter van het gemeentefonds. De Raad wijst er op dat artikel 2 Fvw is ook van toepassing indien de rijksoverheid decentralisatie-uitkeringen opheft die een structureel financieel effect hebben op het takenpakket van de gemeenten. Ook in die gevallen rust op het Rijk de plicht aan te geven hoe decentrale overheden de gevolgen daarvan kunnen opvangen.

## **6.**

### **Relatie met andere ketenpartners**

De Raad onderschrijft het belang dat ketens inzichtelijk worden gemaakt, maar is van oordeel dat het voor de verdeling van de algemene uitkering een onevenredige onderzoeksinspanning kost de keteneffecten eenduidig vast te stellen en deze vervolgens effectief tot uitdrukking te brengen in een financieel stelsel. Het gaat in de eerste plaats om het beantwoorden van de vraag naar de bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling. De Raad is van oordeel dat de integrale afwegingsmogelijkheden van lokale overheden de belangrijkste voorwaarde zijn voor het bewerkstelligen van effectieve horizontale ketens.<sup>15</sup> Ook dit pleit er voor de verdeling van de algemene uitkering te baseren op de feitelijke kosten van gemeenten.

## **7.**

### **Leges**

Het instrument leges is bedoeld voor producten en diensten van de overheid die aan individuele burger worden verstrekt. Wettelijk mogen de leges maximaal kostendekkend zijn. De toerekening van de kosten wordt mede door de geïntegreerde baliediensten bij veel gemeenten steeds lastiger. De kostentoerekening is voor de afnemer van de producten vaak onduidelijk. Er wordt een nader onderzoek aangekondigd.

De Raad ziet verschillende mogelijkheden. De eerste is bekostiging uit de lokale belastingopbrengst. De tweede is bekostiging door een rijksuitkering aan gemeenten. In beide gevallen betekent dit dat de kosten van de diensten deels zal worden gedragen door burgers die er geen gebruik van maken. Het is de vraag of dit de gewenste grotere transparantie zal opleveren. Ook zal bij het vervallen van het beprijzen van dergelijke diensten de vraag ernaar vermoedelijk stijgen. Dit leidt

<sup>14</sup> Rfv, Advies wetsvoorstel Specifieke Uitkeringen, mei 2007.

<sup>15</sup> Rfv, Verdelen, vertrouwen en verantwoorden, november 2010; blz 68-73..

*tot ondoelmatigheid. Het vragen van een (uniforme) prijs voor standaard overheidsproducten lijkt een reële optie. Het nadeel daarvan is dat de (on)doelmatigheid van gemeenten onzichtbaar wordt. Verschillen in kosten zijn juist informatief en geven de gemeenten een prikkel om te komen tot een goede afweging tussen prijs/kwaliteit van de dienstverlening.*

**Datum**  
15 november 2011  
**Kenmerk**  
2011-2000514750

## **8.**

### **Onderhoudssysteem gemeentefinanciën**

*De Raad bepleit een flexibeler en dynamisch systeem dat in staat is de verdeling beter en adequater te laten aansluiten op de kosten. De Raad stelt voor de komende tijd te gebruiken om dit te ontwikkelen zodat de huidige onderzoeksresultaten kunnen worden vertaald naar een actuele verdeling die vanaf 2015 in werking kan treden. Voor wat het overige betreft verwijst de Raad u naar wat de Raad daarover in zijn rapport 'Verdelen, vertrouwen en verantwoorden' heeft gesteld.<sup>16</sup> Kern daarvan is dat niet de input via de verdeling van middelen voorop dient te staan maar de maatschappelijke outcome. De Raad is vanzelfsprekend bereid om samen met u nadere uitwerking te geven aan een bestuurlijk gedragen onderhoudssysteem.*

---

<sup>16</sup> Rfv, *Verdelen, vertrouwen en verantwoorden*, november 2010.



#### Deel IV Slotbeschouwing

**Datum**

15 november 2011

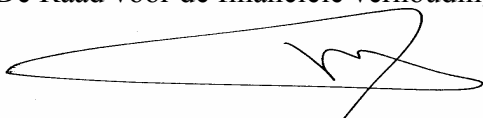
**Kenmerk**

2011-2000514750

Het gemeentefonds is de belangrijkste bekostigingsbron voor de gemeentelijke taken. Het belang van het gemeentefonds zal als gevolg van de decentralisaties de komende periode alleen maar verder toenemen. Na overheveling van de gelden voor Awbz-begeleiding en jeugdzorg wordt het gemeentefonds naar verwachting zelfs de tweede post op de rijksbegroting. Dit onderstreept het belang om te komen tot een gedeeld beeld over hoe te komen tot goede outcome afspraken.

Het gaat bij het herijkingsvoorstel van het gemeentefonds niet alleen om veel geld maar ook om de verschillende bestuurlijke aspecten die met de verdeling van de algemene uitkering samenhangen. Met de herijking worden nagenoeg alle beleidsvelden van zowel de rijksoverheid als de gemeentelijke overheid geraakt. Dit alleen al rechtvaardigt een grondige en zorgvuldige benadering. De Raad heeft in dit advies een zeer grondige analyse gemaakt van het voorstel van de eerste fase van de herijking van het gemeentefonds. De Raad heeft dat gedaan in de overtuiging u als beheerders van het gemeentefonds van dienst te zijn in uw verantwoordelijkheid vorm en inhoud te geven aan de financiële verhoudingen. De Raad is zich er van bewust dat het advies veel zaken ter discussie stelt. Hiermee heeft hij niet de herijkingsoperatie zelf ter discussie willen stellen. Deze moet met kracht maar met zorgvuldigheid ter hand worden genomen. Zowel de rijksoverheid als de gemeenten zijn gebaat bij een solide basis van de financiële verhoudingen. De Raad wil u daar bij ook in de komende tijd van advies te dienen.

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 verzonden aan de staatssecretaris van Financiën; de heer mr.dr.s. F.H.H. Weekers.

Een afschrift van deze brief is verzonden aan:

- de minister van Infrastructuur en Milieu; mevrouw drs. M.H. Schulz van Haegen-Maas Geesteranus;
- de minister van Onderwijs en Wetenschappen; mevrouw J.M. van Bijsterveldt-Vliegthart;
- de minister van Veiligheid en Justitie; Mr. I. W. Opstelten;
- de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu; de heer J.J. Atsma;

- de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid; de heer drs. P. de Krom;
- de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport; mevrouw drs. M.L.L.E. van Veldhuijzen van Zanten-Hyllner;
- de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie; de heer dr. H. Bleeker;
- de vaste Commissie van Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer der Staten Generaal;
- de vaste Commissie van Binnenlandse Zaken van de Eerste Kamer der Staten Generaal;

**Datum**  
15 november 2011

**Kenmerk**  
2011-2000514750