

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
dr. R.H.A. Plasterk
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Raad voor de financiële verhoudingen

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag

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

Contactpersoon
Bart Leurs

T 06-1339 8817
bart.leurs@rob-rfv.nl

Datum 1 mei 2015
Betreft Groot onderhoud gemeentefonds 2016

Kenmerk
2015-000160807

Uw kenmerk
2015-0000241482

Geachte heer Plasterk,

Bij bovenvermelde brief vraagt u de Raad voor de financiële verhoudingen advies over het groot onderhoud gemeentefonds 2016. De adviesaanvraag gaat over de verdeelvoorstellen van de tweede fase van het groot onderhoud gemeentefonds. De tweede fase groot onderhoud omvat de taakgebieden Werk en inkomen (W&I), Brandweer & Rampenbestrijding (B&R, onderdeel van Openbare Orde en Veiligheid) en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Stedelijke Vernieuwing (VHROSV, onderdeel van Infrastructuur en Gebiedsontwikkeling). Deze (sub)clusters zijn in de eerste fase buiten beschouwing gebleven. Onderwijshuisvesting (OHV, onderdeel Educatie) is opnieuw onderzocht. Aan de Raad wordt ook advies gevraagd over de krimpmaatstaf in het gemeentefonds.

Daarnaast is in samenhang met het cluster B&R de verdeling van de brede doeluitkering rampenbestrijding (BDuR) onderzocht. De omvang van deze specifieke uitkering vanuit het ministerie van V&J behoorde niet tot het kader van het onderzoek.

Samenvatting

De Raad acht het een logische keuze om in de tweede fase van het groot onderhoud vast te houden aan uitgangspunten uit de eerste fase van het groot onderhoud. Het zou niet juist zijn de spelregels halverwege te veranderen. Wel merkt hij op dat deze tweede tranche bevestigt dat een meer fundamentele benadering van de financiële verhoudingen noodzakelijk is. De Raad adviseert daarom dat u als systeemverantwoordelijke voor de financiële verhoudingen direct start met de voorbereiding voor een fundamentele herziening van de financiële verhouding die recht doet aan de bestuurlijke, maatschappelijke en financiële dynamiek.

De Raad constateert dat de huidige methodiek om een kostengeoriënteerde verdeling van het gemeentefonds te ontwikkelen, zijn grenzen bereikt heeft. De Raad heeft twee belangrijke overwegingen die tot deze constatering leiden en die de kern van zijn advies samenvatten.

- *Bij regionale samenwerkingen zoals de veiligheidsregio's volgen de*

- *financiële verhoudingen de bestuurlijke verhoudingen niet meer.*
- *Een langjarig beeld is noodzakelijk om een kostengeoriënteerde verdeling voor de uitgavenclusters met een investeringskarakter te ontwikkelen. Dat wil zeggen: langjarige gegevens per gemeente over uitgaven, inkomsten en mutaties in reserves.*

Datum
1 mei 2015
Kenmerk
2015-000160807

Het voorstel voor de nieuwe verdeling van **VHROSV** wordt naar het oordeel van de Raad sterk beïnvloed door tijdelijke effecten. De kosten van grotere gemeenten vertonen in de periodieke onderhoudsrapporten (POR'en) een grillig beeld. De nieuwe ijkpuntverdeling doet daar geen recht aan. Ook over de kosten die ten laste van de algemene middelen van gemeenten komen vanwege het wegvallen de rijksmiddelen voor stedelijke vernieuwing (ISV) bestaat grote onzekerheid. Doordat een longitudinaal beeld ontbreekt van inkomsten, uitgaven en mutaties in reserves, vertonen de uitkomsten grote onzekerheden en risico's. De Raad vindt het onverstandig om aan het onderzoek vergaande conclusies te verbinden die tot dergelijke grote herverdeeffecten leiden. Voor een deel wordt dit ook erkend. Dit is de reden om het voorstel om de herverdeeffecten op dit cluster voor de rechtstreekse ISV gemeenten op nul te zetten. De Raad is evenwel van mening dat dit onvoldoende soelaas biedt. Het is voor een belangrijk deel een sigaar uit eigen doos. De voorgestelde compensatiemaatregel komt onvoldoende tegemoet aan de structurele kosten van gemeenten. De Raad wijst daarom het herverdeelvoorstel af. De Raad dringt er daarom met klem op aan om op de kortst mogelijke termijn een goed inzicht in de structurele kosten op basis van een **langjarig beeld van investeringsopgaven** van gemeenten te ontwikkelen en op basis daarvan te komen tot goed onderbouwd verdeelvoorstel.

Tegelijkertijd is de Raad van oordeel dat de achtereenvolgende POR'en vanaf 2007 voldoende aantonen dat kleine gemeenten tot nu toe onderbedeeld zijn in de verdeling. Vanuit het principiële punt van kostenoriëntatie is dat ongewenst. Daarom stelt de Raad voor om in afwachting van een structureel beeld van de kosten op dit cluster in de tussentijd de verdeling zodanig aan te passen dat de kleine gemeenten voor de komende drie jaar er maximaal € 18,- per inwoner op vooruit gaan.

De nieuwe verdeling voor **Brandweer en Rampenbestrijding** en de **BDuR** kan ingevoerd worden, maar er is een fundamentele herziening van de financieringswijze nodig om de financiële verhoudingen weer gelijk te laten lopen met de bestuurlijke verhoudingen. De Raad stelt voor de hybride financiering als vertaling van het uitgangspunt van verlengd lokaal bestuur te laten vervallen en over te gaan tot een rechtstreekse bekostiging van de veiligheidsregio's. Indien vastgehouden wordt aan de hybride bekostiging moet wel aan de daaraan verbonden voorwaarden worden voldaan, dat wil zeggen een kostendekkende vergoeding voor het regionale takenpakket via de BDuR.

De nieuwe verdeling voor **Onderwijshuisvesting** kan ingevoerd worden, maar er moet vanaf nu gestart worden met het opstellen van een langjarige kwantificering van de investeringsopgaven van gemeenten.

De nieuwe verdeling voor het cluster **Werk en Inkomen** kent geen bezwaar. De Raad kan instemmen met het beperken van de maatstaf bijstandsontvangers in de verdeling van de algemene uitkering.

*De voorstellen met betrekking tot de krimp zijn nog onvoldoende uitgewerkt. Wel onderschrijft de Raad dat de **Krimmaatstaf** in zijn huidige vorm per 2016 kan worden beëindigd. De Raad stemt in met het voornemen de aanpak te concentreren op topkrimpregio's met een substantiële daling van meer dan 3%. De Raad acht bij een verdeling naar 8 topkrimpgemeenten de governance onvoldoende geborgd. Hij bepleit een oplossing in breder regionaal perspectief. Het is niet louter een verdelingsvraagstuk binnen het gemeentefonds.*

Datum
1 mei 2015
Kenmerk
2015-000160807

2.

Wat aan de tweede fase groot onderhoud vooraf ging

De Raad handhaaft zijn pleidooi voor een fundamentele herziening van de financiële verhoudingen, maar hecht voor dit moment aan de continuering van de aanpak uit de eerste fase.

Vorig jaar heeft de Raad reeds een zeer uitgebreid en fundamenteel advies uitgebracht over de eerste fase groot onderhoud gemeentefonds.¹ Het nu voorliggende verdeelonderzoek bouwt voort op de grondvesten daarvan. Het groot onderhoud was teruggebracht tot een ogenschijnlijke technische exercitie. Binnen dat kader kon de Raad instemmen met het handhaven van de bestaande uitgangspunten.

De Raad liet zich echter kritisch uit over de verdeelvoorstellen omdat de opzet voorbij ging aan de fundamentele keuzes over onder andere de verevening van de kosten en de inkomstencapaciteit en de globaliteit van het verdeelstelsel. Tot slot besprak de Raad de omvang en de voeding van het gemeentefonds in relatie tot de omvang van het eigen belastinggebied. De Raad was van oordeel dat de bestuurlijke ontwikkelingen zoals de drie decentralisaties, de gevolgen van schaalvergroting en bestuurlijke samenwerking maar ook demografische ontwikkelingen deze fundamentele keuzes in de nabije toekomst wel noodzakelijk maken. Bij een meer fundamentele herziening van de verdeling moet de relatie onderzocht worden tussen de mogelijkheden om eigen inkomsten te verwerven en de kosten die gemeenten maken. Het gaat de Raad er om dat explicieter en meer eenduidig rekening gehouden moet worden met de mate waarin (een deel van) de uitgaven bekostigd kunnen worden met eigen inkomsten.

Verder betreurde de Raad dat door het groot onderhoud op te splitsen in twee fases het integrale beeld van de herijking verloren ging.

Het voorstel bood wel een oplossing voor de belangrijkste scheefheden op de uitgavenclusters, vooral onderwijshuisvesting en wegen, alsmede een acceptabele oplossing voor de nieuwe woningtelling op basis van de Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG). Uit praktische overwegingen stemde de Raad daarom in met het doorvoeren van de herverdeling per 2015.

De Raad acht het nu een logische keuze om in de tweede fase van het groot onderhoud vast te houden aan uitgangspunten uit de eerste fase van het groot onderhoud. Het zou niet juist zijn de spelregels halverwege te veranderen. Dat neemt niet weg dat de kritische opmerkingen ten aanzien van de wijze waarop het

¹ Rfv, *Consultatie groot onderhoud gemeentefonds 2015 en 2016*, 14 april 2014.

groot onderhoud is vorm gegeven onverkort van toepassing zijn op de tweede fase. De Raad adviseert daarom dat u als systeemverantwoordelijke voor de financiële verhoudingen direct start met de voorbereiding voor een fundamentele herziening van de financiële verhouding die recht doet aan de bestuurlijke, maatschappelijke en financiële dynamiek. De Raad is bereid daar zijn bijdrage aan te leveren.

Datum
1 mei 2015
Kenmerk
2015-000160807

3. Belangrijkste bevindingen bij onderzoeksmethode tweede fase groot onderhoud

De Raad constateert dat de huidige methodiek om een kostengeoriënteerde verdeling van het gemeentefonds te ontwikkelen, zijn grenzen bereikt heeft. De Raad heeft twee belangrijke overwegingen die tot deze constatering leiden en die de kern van zijn advies samenvatten.

- Bij regionale samenwerkingen zoals de veiligheidsregio's volgen de financiële verhoudingen de bestuurlijke verhoudingen niet meer. *Dit maakt een fundamentele beschouwing van de financiering van regionale taken noodzakelijk.*
- *De methodiek schiet tekort voor uitgaven die geen exploitatie- maar een investeringskarakter hebben. Dit ondermijnt de kostenoriëntatie van de verdeling.* Een langjarig beeld is noodzakelijk om een kostengeoriënteerde verdeling voor de uitgavenclusters met een investeringskarakter te ontwikkelen. Dat wil zeggen: langjarige gegevens van een steekproef van gemeenten over uitgaven, inkomsten en mutaties in reserves.

Het gemeentefonds kent een aantal clusters waarvoor de uitgaven een investeringskarakter hebben; gemeenten financieren deze niet zozeer vanuit de exploitatie, maar vanuit bestemmings- en algemene reserves. Dit geldt bijvoorbeeld voor Onderwijshuisvesting (OHV) en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Stedelijke Vernieuwing (VHROSV).

4. Brandweer en Rampenbestrijding en Brede Doeluitkering Rampenbestrijding (BDuR)

Bij regionaal uitgevoerde taken volgen de financiële verhoudingen de bestuurlijke verhoudingen niet meer.

De bekostiging van de taken voor brandweer en rampenbestrijding vindt plaats uit het (sub)cluster Brandweer en Rampenbestrijding (B&R) en via de specifieke uitkering aan Veiligheidsregio's, te weten de Brede Doeluitkering Rampenbestrijding (BDuR). In verschillende adviezen heeft de Raad gewezen op de consequenties voor de financiële verhoudingen van deze hybride financiering van de veiligheidsregio's.² Daarin constateerde de Raad al dat de hybride financiering een wettelijke basis heeft: de lokale veiligheid is volgens de wet een gemeentelijke taak, terwijl de Wet veiligheidsregio's (Wvr) verplicht dat uitvoering op regionaal niveau plaatsvindt. De hybride bekostiging zou een uitdrukking

² Rfv, *Advies financiële gevolgen Wet veiligheidsregio's*. 15 april 2010; Rfv, *Advies bekostigingswijze veiligheidsregio*, 31 oktober 2006.

moeten zijn van het principe van verlengd lokaal bestuur.

Datum

1 mei 2015

De Raad stelt echter vast dat dit in de huidige situatie leidt tot een disbalans in de bekostiging: de uitgaven worden voor bijna 90% gedaan door de regio's, terwijl de bekostiging voor bijna 90% op gemeentelijk niveau plaatsvindt.

Kenmerk

2015-000160807

Deze disbalans gaat verstorend werken op het moment dat er geen heldere afbakening is tussen gemeentelijke en (strikt) regionale taken. Door deze diffuse afbakening van taken zijn de geldstromen niet meer goed toe te rekenen, laat staan te verdelen. Bovendien wordt de geldstroom waarmee het leeuwendeel van de regionale uitgaven wordt gefinancierd, namelijk de gemeentelijke, op basis van lokale kenmerken verdeeld. Daarom constateert de Raad dat de financiële verhouding geen afspiegeling meer is van de bestuurlijke verhouding.

Het bovengenoemde effect zal zich in een iets andere vorm ook voordoen door de decentralisaties in het sociale domein, waarmee gemeenten voor ongeveer € 10 miljard aan extra taken hebben gekregen. Deze taken voeren gemeenten voor een groot deel ook uit in regionale samenwerkingsverbanden. Er kunnen veel verschillende vormen van samenwerking zijn, van gemeenschappelijke regeling tot uitvoering door (en bekostiging van) een centrumgemeente. De uitgavenpatronen zullen in veel gevallen niet meer alleen door gemeentelijke, maar door regionale kenmerken bepaald worden.

Dan is het de vraag in hoeverre het uitgangspunt van kostenoriëntatie op het niveau van gemeenten nog wel te handhaven is, des te meer daar deze geldstromen als communicerende vaten werken. Tekorten op de BDuR worden opgevangen vanuit de algemene middelen van gemeenten.

De Raad benadrukt dat niet de hybride financiering zelf het probleem is, maar wel het gebrek aan een duidelijke afbakening van de zaken die uit de respectievelijke geldstromen worden gefinancierd. Idealiter zou de verdeling van de BDuR immers gericht moeten zijn op de zaken die op het niveau van de *veiligheidsregio's* verschillen en de verdeling van het gemeentefonds op zaken die onderscheidend zijn voor *gemeenten*.

De kostenverschillen tussen gemeenten worden echter voor een groot deel veroorzaakt door de regio waarin ze liggen. Twee gemeenten met dezelfde kenmerken kunnen als gevolg van de regio waarin ze liggen toch met verschillende kosten te maken hebben. De gemeentespecifieke kosten blijken niet meer uit de gemeentelijke begrotingen omdat de kosten zijn vertaald in een verdeelsleutel die voor alle gemeenten in die regio geldt. Het grootste deel van de kosten kan eigenlijk alleen nog op regionaal niveau worden vastgesteld. De grens van wat nog kan op het gebied van verdeelonderzoek is dus overschreden.

De voornoemde diffuse afbakening wordt nog problematischer door het feit dat er een grote disbalans is tussen de toekenning van middelen (86% op gemeentelijk niveau) en de aanwending daarvan (89% op regionaal niveau). Hoewel het ontstaan van deze disbalans zoals gezegd een wettelijke basis heeft, werkt deze bij een onheldere afbakening verstorend. Daarom constateert de Raad dat de financiële verhouding geen afspiegeling meer is van de bestuurlijke verhouding.

Er zijn drie mogelijke benaderingen van dit probleem.

1) *De bekostiging van de veiligheidsregio in zijn geheel onder de BDuR brengen*
Het cluster B&R zou dan gedeeltelijk of geheel overgeheveld worden naar de BDuR, die hiermee maximaal 10 keer zo groot wordt. De commissie-Hoekstra noemt deze variant ook, maar wijst deze af.³ In theorie hoort de afweging van kosten en baten immers op lokaal niveau plaats te vinden, vanwege de democratische legitimiteit en de wettelijke verantwoordelijkheid van de burgemeester. Bovendien is de BDuR een specifieke uitkering, wat de vrijheid van integrale afweging door gemeenten beperkt. De afweging dreigt zich dan te beperken tot de wijze van aanwending en niet meer over het gewenste niveau.

Datum

1 mei 2015

Kenmerk

2015-000160807

Toch is de Raad van oordeel dat veel voor deze bekostigingswijze pleit, vanwege de geconstateerde disbalans, de diffuse afbakening en het feit dat de kosten grotendeels regionaal bepaald worden. Daarom zou de BDuR kostendekkend dienen te worden voor alle taken. De verdeling van de BDuR kan dan worden gebaseerd op regionale kenmerken.

2) *De kosten van de veiligheidsregio onderbrengen in het gemeentefonds*
Dit is de logische consequentie van het principe van verlengd lokaal bestuur. Bovendien zal deze afschaffing van hybride financiering weer duidelijkheid scheppen. Nadeel is echter dat er bepaalde landelijke beleidsprioriteiten zijn en het Rijk systeemverantwoordelijkheid draagt. Het Rijk stelt immers specifieke eisen aan de veiligheidsregio's. Het Rijk zal een financieringsinstrument willen houden om deze waar te maken. Deze variant sluit aan op het bestuurlijke uitgangspunt van verlengd lokaal bestuur, maar wringt met de systeemverantwoordelijkheid op rijksniveau. Bovendien kan een gemeente meer kosten moeten maken, puur omdat hij in een risicovolle regio ligt.⁴ Dit zou dan vertaald moeten worden in gemeentelijke kenmerken.

3) *Behoud hybride financiering*

De keuze kan ook zijn om vast te houden aan hybride financiering. Om de financiële en bestuurlijke verhouding weer in evenwicht te brengen is het volgens de Raad dan wel noodzakelijk om een heldere verantwoordelijkheidsverdeling te formuleren en de omvang en de verdeling van de geldstromen hierop aan te passen. Dit houdt in dat uit de BDuR in ieder geval die taken worden bekostigd die strikt op regionaal niveau liggen, zoals verhoging van kwaliteitsniveaus die door het Rijk opgelegd worden. Ten tweede moet de erkenning dat veel veiligheids- en dienstverleningsniveaus op regionaal niveau bepaald worden vertaald worden in een andere verdeling in geldstromen. Dat betekent dat de balans hersteld moet worden door meer geld via de BDuR te verdelen, omdat de meeste kostenverschillen ontstaan door verschillen tussen regio's en niet door verschillen tussen gemeenten. De BDuR verevent dan verschillen tussen regio's.

Op basis van de feitelijke kostenverhouding en bovenstaande overwegingen komt de Raad tot de conclusie dat rechtstreekse bekostiging van de veiligheidsregio's door het Rijk het meest aangewezen is. Indien u wenst vast te houden aan de hybride bekostiging dan moet u wel aan de daaraan verbonden voorwaarden voldoen, dat wil zeggen een kostendekkende vergoeding voor het regionale takenpakket via de BDuR.

³ Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's en het stelsel van Rampenbestrijding en Crisisbeheersing, *Eindrapportage*, 18 september 2013

⁴ Vergelijk bijvoorbeeld een kleine gemeente in het Rijnmondgebied met een gemeente in Drenthe

Datum

1 mei 2015

Kenmerk

2015-000160807

Gebruik van weinig onderscheidende maatstaven

De nieuwe verdeelformule voor het gemeentefondscluster Brandweer en Rampenbestrijding (B&R) bevat de maatstaven 'oppervlakte binnenwater' en 'oppervlakte buitenwater', waarmee echter zeer weinig geld verdeeld wordt. Dit ligt alleen in de rede als deze voldoende differentiëren tussen gemeenten en aansluiten op de kosten. Als dit allebei niet zo is, dan staat dit op gespannen voet met de globaliteit van het verdeelstelsel. Hetzelfde geldt voor het kleine bedrag dat in de voorgestelde nieuwe verdeling van de BDuR met de maatstaf 'kernen' verdeeld wordt.

De Raad stelt dan ook voor om deze te schrappen, tenzij aangetoond wordt dat het gebruik van deze maatstaf voldoende onderscheidend is. Dat wil zeggen: voor een aantal gemeenten een omvangrijk budgettair effect heeft dat bovendien objectiveerbaar te herleiden is tot een gemeenschappelijk kenmerk, in dit geval de aanwezigheid van binnen- en buitenwater.

5. Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Stedelijke Vernieuwing (VHROSV)

De Raad wijst het verdeelvoorstel voor dit cluster af vanwege de grote onzekerheden en het ontbreken van een langjarig beeld, maar stelt in plaats daarvan een tussentijdse compensatie voor om kleine gemeenten tegemoet te komen in de gestegen kosten. De Raad dringt erop aan dat zo snel mogelijk de langjarige lasten en dekkingsmogelijkheden van gemeenten in beeld gebracht moeten worden. Dit advies is gebaseerd op drie constatering.

De eerste constatering van de Raad is dat de POR'en aantonen dat de kleine gemeenten met de oude verdeling structureel onderbedeeld zijn.

Uit de achtereenvolgende POR'en Gemeentefonds zijn de volgende getalsmatige effecten af te leiden voor kleine respectievelijk grote gemeenten.

Tabel 1 Samenvatting Periodieke Onderhoudsrapporten VHROSV

IJKpunt minus feitelijke uitgaven. Bedragen in € per inwoner.

Grootte (inw)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
alle	-5	-5	-3	-5	-2	-4	-5	-12
< 20.000	-18	-17	-18	-17	-21	-20	-23	-28
>50.000	-2	+3	+4	0	+10	+6	+10	-2

Hoewel de onderbedeling van kleine gemeenten duidelijk is, is het lastig een eenduidige conclusie te trekken uit het wisselende beeld bij grote gemeenten en de plotse verdere daling bij kleinere gemeenten.

Eenzijds concludeert de Raad op basis van de POR'en dat het beeld voor de kleine gemeenten overeenkomt met het resultaat van het verdeelonderzoek. Gelet op hun structuurkenmerken ontvangen ze te weinig. Vanuit een kostengeoriënteerde verdeling is er dan ook aanleiding om hier aan tegemoet te komen.

Het verdeelonderzoek komt echter op een veel groter verschil uit dan het langjarig gemiddelde uit de POR'en. Dat is toe te schrijven aan het feit dat het jaar 2014 als basisjaar in het onderzoek is gebruikt, maar dat blijkt uit voornoemde tabel een uitzonderlijk jaar te zijn. Naast een structureel effect voor de kleine gemeenten lijkt er dus sprake te zijn van een tijdelijk effect. Dit tijdelijk effect is mogelijk toe te schrijven aan de inhaalslag die kleine gemeenten moesten maken ten aanzien van de bestemmingsplannen.

Datum

1 mei 2015

Kenmerk

2015-000160807

De Raad kan daarom de verschuiving van grote naar kleinere gemeenten begrijpen, maar niet de grote omvang van het effect (bijna € 30 per inwoner). Zo vallen de herverdeeleeffecten van meer dan € 30 positief per inwoner opvallend vaak bij de nieuwe fusiegemeenten met een plattelandskarakter, waarbij niet onderbouwd is dat juist deze gemeenten structureel in die mate extra kosten zijn gaan maken. Dit gaat ten koste van gemeenten met een stapeling van sociale en fysieke opgaven, die hiervoor in de nieuwe verdeling onvoldoende gecompenseerd worden. Zo vallen herverdelingen van meer dan € 20 per inwoner negatief vaak bij dit type gemeenten⁵.

Naar het oordeel van de Raad valt de omvang van het positieve herverdeeleeffect voor de kleine gemeenten dan ook hoger uit dan mocht worden verwacht.

Het positieve herverdeeleeffect voor kleine gemeenten wordt naar het oordeel van de Raad overdreven door tijdelijke effecten. Omdat de omvang van de verschuiving niet onderbouwd is, is het niet mogelijk om de grootte van dit tijdelijk effect te schatten. Plausibel echter, op grond van het langjarig beeld uit de POR'en, zijn herverdelingen van maximaal € 18,- per inwoner naar kleine gemeenten.

Anderzijds is het beeld voor de (middel)grote gemeenten instabiel. Dit leidt tot de tweede constatering.

Ten tweede stelt de Raad vast dat de uitkomsten niet robuust zijn vanwege het ontbreken van een langjarig beeld. Bovendien wordt hierdoor geen recht gedaan aan het investeringskarakter van uitgaven op dit cluster.

Omdat een langjarig beeld ontbreekt en de onderzoeksresultaten niet stabiel zijn gebleken in de tijd⁶, is het niet goed mogelijk om te beoordelen of de kostenoriëntatie van de voorgestelde verdeling op de middellange termijn geborgd is. De onderzoekers stellen wel dat naar meerdere jaren is gekeken, maar er is alleen een kwalitatief beeld gegeven. Voor een oordeel over de stabiliteit van de uitkomsten zijn gegevens nodig over de omvang van de fluctuaties over meerdere jaren. Verder dienen voor een inschatting van de risico's deze fluctuaties verbijzonderd te worden naar grootteklasse en geduid te worden naar het type opgave waar bepaalde gemeenten voor staan.

De veronderstelling van de onderzoeksmethode was dat dergelijke onzekerheid in de tijd opgevangen kan worden door het nemen van een grote steekproef. Als gemeenten voldoende divers zijn en zich dus op verschillende tijdstippen in de

⁵ niet alleen de G4, maar ook bijvoorbeeld Delft, Leiden en Schiedam

⁶ In het verdeelonderzoek uit 2010 met betrekking tot dit cluster werd nog een tekort voor grote gemeenten geconcludeerd.

cyclus van investeringen en afschrijvingen bevinden, dan kan met een representatieve groep gemeenten toch een langjarig beeld geconstrueerd worden. Uit het onderzoek blijkt echter dat dit probleem niet met de omvang van de steekproef opgevangen kon worden. De onzekerheden en verschillen konden niet systematisch in beeld worden gebracht en er kon geen zekerheid gegeven worden over het voortbestaan van herstructureringsopgaven van grote(re) gemeenten bij wegvallende Rijksmiddelen.

Datum
1 mei 2015
Kenmerk
2015-000160807

Die laatste constatering duidt op een algemener effect: (Rijks)beleid wordt voor alle gemeenten tegelijk ingezet, waardoor gemeenten als het ware allemaal op hetzelfde punt in de investeringscyclus starten. Dit effect kan alleen gecorrigeerd worden door naar een langere periode te kijken.

Dit raakt aan het punt dat uitgaven binnen dit cluster niet exploitatie- maar investeringsgefinancierd zijn. Dit is naar de aard der zaak een langjarig proces. Daarom is naar het oordeel van de Raad een langjarig beeld nodig voor dit type verdeelonderzoek. Voorts zijn de uitgaven zijn conjunctuurgevoelig en gekarakteriseerd door (landelijke) beleidsprioriteiten. Daarom is voor een goede analyse dus geen grotere steekproef, maar een langjarige periode nodig.

Kortom: De Raad is van oordeel dat de analyse op één jaarschijf tot onzekere uitkomsten heeft geleid, die geen recht doen aan het langjarige investeringskarakter van de uitgaven.

In samenhang hiermee stelt de Raad ten derde vast dat de voorgestelde verdeling risico's inhoudt voor middelgrote en grote gemeenten.

Aan het investeringskarakter van het cluster is geen recht gedaan omdat in het onderzoeksrapport de financiering vanuit reserves en de bijdragen van derden gesaldeerd is weergegeven. Zo is niet duidelijk of het verschil tussen bruto en netto lasten gedekt wordt door derden, door reserveringen of door grote beroepen op de reserves. In combinatie met de andere onderzoeksresultaten geeft het rapport wel concrete aanleiding tot zorg. Het gaat om de volgende tabel uit het onderzoeksrapport.

Tabel 2 Bruto en netto lasten gebiedsontwikkeling in 2014 voor steekproefgemeenten gegroepeerd naar grootteklasse (exclusief G4).
Bedragen in € per inwoner. N.B.: de laatste kolom is een toevoeging van de Raad.

Grootteklasse (inw)	bruto lasten Gebieds- ontwikkeling (1)	baten DU's Gebieds- ontwikkeling (2)	netto lasten Gebieds- ontwikkeling (3)	gedekt door reserves (4)=(1)-(3)- (2)
I < 20.000	17	0	4	13
II 20.000 -50.000	24	0	6	18
III 50.000-100.000	40	4	4	32
IV 100.000 +	42	11	7	24

Een duiding van het verschil tussen bruto en netto lasten ontbreekt, noch is er een langjarig beeld van onttrekkingen en toevoegingen aan reserves. Daardoor is het niet duidelijk of gemeenten met een hoog bedrag in kolom (4) veel geld beschikbaar hebben gekregen van derden of veel gereserveerd hebben in het

verleden. Het belangrijkste is echter dat niet duidelijk is juist die gemeenten een grote aanslag op hun reserves moeten doen.

Datum
1 mei 2015

Met andere woorden: hebben met name de middelgrote gemeenten (groep III) hoge uitgaven gedaan omdat het geld beschikbaar was (vanuit derden) of hebben zij grote opgaven waarvoor zij grote inspanningen moeten doen? Dit is het aloude kip-ei probleem.

Kenmerk
2015-000160807

Het onderzoek geeft geen uitsluitsel over deze vraag. Daarom moet de Raad op basis van het onderzoek vaststellen dat de voorgestelde verdeling voor de middelgrote gemeenten (50.000 tot 100.000 inwoners) een groot risico inhoudt, omdat zij – op basis van wat van het onderzoeksmateriaal gepresenteerd is – een veel groter beroep moeten doen op de eigen reserves dan andere gemeenten, zonder dat duidelijk is of zij in eerdere jaren hiervoor reserveringen hebben gedaan c.q. hebben kunnen doen.

Daar komt de grote onzekerheid bij over de gevolgen van het wegvallen van de ISV-gelden voor de bekostiging van herstructureringsopgaven van grote gemeenten. De kosten voor stedelijke vernieuwing zijn onvoldoende onderbouwd voor een toekomstbestendige verdeling.

Voor centrumgemeenten met een opgave op het gebied van stedelijke vernieuwing constateert de Raad dat met de wegvallende middelen (ISV en voorgestelde vermindering van de uitkering uit het gemeentefonds) onduidelijk is wat de resterende kosten zijn die voor rekening van de algemene middelen van gemeenten blijven. De verwachting is dat, hoewel de rijksmiddelen vervallen, een deel van de opgave bij de gemeenten blijft bestaan. Een groot deel van deze gemeenten wordt in dit voorstel geconfronteerd met een fors negatief herverdeeleffect.

Op deze manier ontstaat een dubbel nadeel voor gemeenten met een stedelijke-vernieuwingsopgave. De Raad wil met deze constatering niet pleiten om vooruitlopend op veronderstelde kosten de verdeling van de algemene uitkering aan te passen. Maar hij is wel van oordeel dat, op basis van de kostenontwikkeling van de afgelopen jaren en de mutaties in de reserves, in beeld gebracht kan worden wat de kosten voor gebiedsontwikkeling (herstructurering in stedelijke gebieden) zijn.

Het onderzoek leidt tot een ijkpuntverdeling met grote herverdeeleffecten voor de (middel) grote gemeenten. Deze brengen echter risico's met zich mee, gezien de grote fluctuaties in de tijd. Dit geldt zeker voor gemeenten met een opgave op het gebied van stedelijke vernieuwing. Daarom vindt de Raad het niet verantwoord om de nieuwe verdeling in te voeren.

Voor een deel erkent u de onzekerheden voor grote gemeenten, blijkens uw voorstel om de herverdeeleffecten op dit cluster voor de rechtstreekse ISV-gemeenten op nul te zetten. De Raad is evenwel van mening dat dit onvoldoende soelaas biedt. Het is voor een belangrijk deel een sigaar uit eigen doos. Bovendien komt de voorgestelde compensatiemaatregel onvoldoende tegemoet aan de structurele kosten van gemeenten en introduceert deze een nieuwe scheefheid.

U stelt voor niet de ijkpuntverdeling op basis van het verdeelonderzoek te volgen maar voor de rechtstreekse ISV-gemeenten het negatieve herverdeeleffect op nul te zetten. Dit laatste vanwege de grote negatieve herverdeeleffecten, het niet-structurele beeld bij de grotere gemeenten en de onzekerheden over de toekomstige kostenontwikkeling, mede door het wegvallen van de ISV-middelen. Dit gebeurt dan door middel van een decentralisatie-uitkering, die voor die gemeenten het herverdeeleffect op *het hele cluster* neutraliseert.

Datum
1 mei 2015
Kenmerk
2015-000160807

De Raad zet vraagtekens bij de voorgestelde oplossing, die in feite een 'sigaar uit eigen doos' is.⁷ De betrokken gemeenten worden maar ten dele geholpen. Het eerste bezwaar is dat de compensatie zich over het hele cluster uitstrekt, terwijl de opgave alleen betrekking heeft op het onderdeel 'gebiedsontwikkeling'. Dat betekent dat gemeenten die geen opgaven meer hebben op het gebied van stedelijke vernieuwing, maar voor de andere onderdelen (zoals ruimtelijke ordening) een nadeel ondervinden, toch een compensatie krijgen. Dit leidt tot het tweede bezwaar, namelijk dat het een nieuwe scheefheid in de verdeling introduceert.

Op grond van de bovenstaande principiële constatering (het ontbreken van een langjarig beeld, waardoor de uitkomsten onzeker zijn; de risico's voor gemeenten; het ontbreken van een onderbouwing van de omvang van de herverdeling) wijst de Raad het voorstel voor de herverdeling en de compensatie af.

In plaats daarvan dringt de Raad erop aan dat u binnen de kortst mogelijke termijn start met het ontwikkelen van een goed inzicht in de structurele kosten op basis van een langjarig beeld van investeringsopgaven van gemeenten. Op grond van dit inzicht kan dan over drie tot vijf jaar een nieuw voorstel voor een verdeling worden gedaan, dat veel minder onzekerheden en risico's kent.

In de tweede plaats is de Raad zich ervan bewust dat in de tussentijd een oplossing voor de kleine(re) gemeenten ingevoerd moet worden. Uit vele POR'en blijkt immers dat zij met de oude verdeling in grote mate benadeeld worden. De oude verdeling handhaven is dus in strijd met het principiële punt van de kostenoriëntatie. De Raad stelt daarom voor om de oude verdeling aan te passen met enkele inzichten uit de nieuwe verdeling, of de nieuwe verdeling stapsgewijs in te voeren.

Dit bouwt voort op de eerste constatering van de Raad, die de scheefheid van de verdeling tussen grote en kleine gemeenten op grond van de POR'en als vaststaand feit beschouwt. Een tussentijdse reparatie van maximaal € 18,- per inwoner voor de kleine gemeenten is dan te rechtvaardigen.

Een concreet voorstel is gebaseerd op het feit dat in de voorgestelde verdeling de grootste compensatie voor kleine en/of landelijke gemeenten gevormd wordt door de maatstaven 'oppervlakte bebouwd binnen kom' en 'oppervlakte bebouwd buiten kom'. Meewegen van deze maatstaven in de nu nog van kracht zijnde verdeelformule, in combinatie met de voorgestelde verhoging van het ijkpunt, zou dan soelaas kunnen bieden. Een tentatief voorbeeld kan dit illustreren.

⁷ De invoering van deze DU verlaagt de uitkeringsfactor, waardoor de grote gemeenten die deze DU krijgen zelf relatief een groot deel meebetalen aan deze oplossing.

Tabel 3 Illustratie: aanpassen oude verdeling met nieuwe inzichten

Datum

1 mei 2015

Kenmerk

2015-000160807

Maatstaf oude verdeling	Aandeel huidige (oude) verdeling	Aandeel illustratieve tussenoplossing Rfv
Lage inkomens	17,6%	7%
Oppervlakte bebouwd in kom	0%	20%
Oppervlakte bebouwd buiten kom	0%	5%
Woonruimten	47,1%	37%
Omgevingsadressendichtheid	21,5%	13%
Overige gewichten	ongeveer hetzelfde houden	

In dit voorbeeld, dat uitdrukkelijk *niet* letterlijk moet worden genomen, gaan de gemeenten tot 20.000 inwoners er circa €15,- per inwoner op vooruit en de gemeenten tussen 20.000 en 50.000 inwoners ongeveer €10,- per inwoner. De overige groepen gemeenten gaan licht vooruit of blijven gelijk.

Een andere mogelijkheid is de nieuwe ijkpuntverdeling gedeeltelijk in te voeren. Dit alles in afwachting van een verdeling die gebaseerd is op een beter onderbouwd en meer structureel beeld van de kosten van gemeenten op dit cluster.

6.

Onderwijshuisvesting

Noodzaak aanpassing verdeling niet aangetoond

Bij het subcluster Onderwijshuisvesting gaat het om een herhaling van het onderzoek van Fase 1. De omvang van het subcluster bedraagt circa € 1,2 miljard. Er is onderzocht of de aanpassingen in het subcluster Onderwijshuisvesting nog actueel zijn op basis van recentere cijfers. Het onderzoek heeft het beeld van de herverdeling van 2015 bevestigd. Conform de verwachtingen levert het onderzoek geen nieuwe inzichten ten aanzien van de verdeling op. De Raad stemt in met de bevindingen van het onderzoek. Hij plaatst wel een paar kanttekeningen bij de aard van de uitgaven binnen dit cluster, de wijze waarop de uitgaven zijn onderzocht en de bevindingen die daaruit voortvloeien.

Investeringskarakter van kosten is voor dit cluster van belang

De Raad merkt op dat het binnen dit cluster in hoofdzaak gaat om investeringsuitgaven. Het karakter van investeringsuitgaven houdt in dat de uitgaven in hoofdzaak bestaan uit rente en aflossingen op bestaande investeringen. De uitgaven liggen voor individuele gemeenten voor het overgrote deel vast in kapitaallasten die op korte termijn nauwelijks zijn aan te passen. Voor een individuele gemeente treden daar alleen grote fluctuaties op in het jaar van nieuwbouw of grootschalige renovatie van het onderwijsgebouwen. Over een reeks van jaren nemen de lasten daarvan langzaam af. Binnen het totaal van de gemeentelijke begroting brengt dit met zich mee dat deze qua omvang van jaar op jaar macro gezien een redelijk stabiel beeld te zien geeft. Gemeenten gaan niet in enig jaar meer of minder aan onderwijshuisvesting uitgeven als gevolg van wijziging in de omvang van de algemene uitkering. Per saldo zal het relatieve gewicht van de kosten voor onderwijshuisvesting stijgen bij een krimpend budget en krimpen bij een groeiend budget. Dat dit nu bij een krimpende algemene uitkering niet het geval is, wordt geweten aan de lage rentestand. Ontwikkelingen

in de marktrente sijpelen langzaam door in de omslagrentes die gemeenten hanteren. Aangezien de marktrente de laatste jaren gestaag is gedaald, ligt het voor de hand dat ook de omslagrente bij gemeenten zal blijven dalen, met een drukkend effect op de netto lasten. Voor een individuele gemeente betekent dit dat de uitgaven niet direct hoeven aan te sluiten bij het ijkpunt.

Datum

1 mei 2015

Kenmerk

2015-000160807

Meerjarig perspectief is daarom noodzakelijk

Het ijkpunt is gebaseerd op een langjarig structurele vergoeding. Dit kan tot afwijkingen leiden voor individuele gemeenten, met name als een gemeente afwijkt van de gemiddelde leeftijdsopbouw van de gebouwenvoorraad en de daarmee gepaard gaande investeringen. Het gaat uiteindelijk dus veel meer om een planning van de verdeling van lasten over de jaren binnen het cluster. Voor een ander deel kunnen afwijkende rentetarieven die gemeenten hanteren een verklaring bieden voor een afwijking met het feitelijke uitgavenniveau ten opzichte van het ijkpunt. Daarbij kent het goed in beeld brengen van de kosten voor onderwijshuisvesting specifieke problemen. Niet in alle gevallen zijn de kosten van gemeenten voor de onderwijshuisvesting af te leiden uit de uitgaven van een jaarschijf. Dat heeft te maken met onttrekkingen en toevoegingen aan de reserves. Er kan sprake zijn van verborgen lasten omdat in het verleden investeringen direct uit de lopende uitgaven zijn gedaan en niet wordt afgeschreven op de bestaande gebouwen. Het signaleren van verborgen lasten is een aandachtspunt voor de toekomst, evenals de vraag of een gemeente hier te zijner tijd bij de vervanging van betreffende schoolgebouwen last van heeft.

Een andere onderzoeksmethodiek is nodig

Dit alles pleit volgens de Raad voor een andere benaderingswijze voor het in beeld brengen van de onderwijshuisvestingskosten van gemeenten. In de eerste plaats zou veel meer moeten worden uitgegaan van een meerjarige onderzoeksperiode. De lasten van schoolgebouwen moeten over een langere termijn goed gevolgd worden. Het is onmogelijk (en ook onwenselijk) om in het gemeentefonds met de individuele leeftijdsopbouw (en timing van investeringsbeslissingen) van gemeenten rekening te houden. Het bewaken van de omvang van de kapitaallasten voor schoolgebouwen vanuit een lange termijn planning van de financieringsbehoefte is de verantwoordelijkheid van gemeenten zelf en niet van de beheerders van het gemeentefonds.

7.

Werk en Inkomen

Uitkomsten van het onderzoek

Het gaat bij Werk en Inkomen om twee subclusters: minimabeleid en overig (uitvoeringskosten inkomensdienstverlening en reïntegratie naar werk of naar participatie). De omvang bedraagt circa € 1,9 miljard. Binnen het cluster zijn de uitgaven voor het minimabeleid gestegen en nemen de uitvoeringskosten af door efficiënter werken. De voorgestelde herverdeling sluit aan bij eerdere constatering. Namelijk dat kleine gemeenten in de huidige verdeling worden gecompenseerd voor schaalnadelen die zij zelf al hebben ondervangen door het aangaan van samenwerkingsverbanden en door automatisering.

De Raad is van oordeel dat het vermoeden van een perverse prikkelwerking van de maatstaf bijstandontvangers niet gestoeld is op de feitelijke gang van zaken bij

gemeenten. Het rapport biedt een oplossing waarmee elk vermoeden van een dergelijke prikkelwerking uitgesloten kan worden. Daarom kan hij instemmen met het beperken van de maatstaf bijstandontvangers in de verdeling van de algemene uitkering.

Datum
1 mei 2015
Kenmerk
2015-000160807

Per saldo treedt er een herverdeling van de kleinere naar de grotere gemeenten op. De veronderstelling dat van de bestaande maatstaf bijstandontvangers een perverse prikkel die het voor gemeente minder aantrekkelijk zou maken het beroep op de bijstand te beperken wordt gewogen tegen de principes van globaliteit en kostenoriëntatie. De kosten van een bijstandsuitkering zijn echter veel hoger dan de vergoeding van de uitvoeringskosten. Wel is het gewicht van de maatstaf bijstandontvangers teruggebracht naar het huidige niveau van de uitvoeringskosten en wordt voortaan een meerjarig gemiddelde voor de bijstandontvangers gehanteerd, waardoor kostenoriëntatie geborgd is.⁸ Voordeel is een stabielere maatstaf. Ook is de maatstaf bijstandontvangers in het subcluster Minimabeleid geschrapt, omdat er weinig samenhang bleek te zijn met het bijstandsvolume van een gemeente.

Met het oog op het nieuwe instrument in de Participatiewet, de loonkostensubsidie, is deze ook in de nieuwe verdeelformule opgenomen, tegen hetzelfde bedrag als de maatstaf bijstandontvangers. Daarmee worden eventuele belemmeringen tegen het inzetten van het nieuwe instrument weggenomen.

8. Positie G4

De wijze waarop gepoogd is de onderbouwing van de vaste bedragen van de G4 te objectiveren overtuigt niet.

De Raad heeft in het verleden al aandacht gevraagd voor een objectivering van de vaste bedragen voor de G4. Dit vaste bedrag speelt met name een rol bij het cluster VHROSV. De Raad stelt vast dat deze niet-objectieve, willekeurige afwijking ook in de nieuwe verdeling voor een belangrijk gedeelte blijft bestaan. Het onderzoek is echter zeer summier over de uitkomsten voor de G4 en kent geen kwantificering. Dit wekt de indruk dat er onvoldoende serieuze pogingen zijn gedaan om deze vaste bedragen te objectiveren.

9. Globaliteit

Het ontbreekt aan een deugdelijke rechtvaardiging voor maatstaven met een gering en beperkt onderscheidend karakter.

De Raad heeft herhaaldelijk aangedrongen op een globaler verdeelstelsel. Vermindering van het aantal maatstaven is echter geen doel op zich: een maatstaf die voor het geheel van gemeenten slechts weinig geld verdeelt, kan aan de orde

⁸ Ook in cluster Maatschappelijke ondersteuning is de maatstaf bijstandontvangers voortaan gebaseerd op het driejarig gemiddelde.

zijn als deze maatstaf voldoende onderscheidend is⁹.

Datum

1 mei 2015

Kenmerk

2015-000160807

De Raad constateert echter dat de nieuwe verdelingen per cluster enkele maatstaven kennen die slechts een klein bedrag verdelen, zonder dat de keuze onderbouwd is. In het bijzonder ontbreekt de afweging of de mate van onderscheidendheid voldoende is om de keuze voor een dergelijke maatstaf te rechtvaardigen. Dit speelt met name bij Brandweer en Rampenbestrijding en de BDuR; hier is dit advies bij het betreffende cluster nader op ingegaan. De uitkomsten van het groot onderhoud vormen voor de Raad aanleiding zijn eerdere onderzoek naar mogelijke vereenvoudiging van de verdeling te herhalen.

10. Krimp

Evaluatie krimpproblematiek sluit aan op eerdere bevindingen van de Raad.

Uit de evaluatie van de maatstaf blijkt dat over het geheel genomen de verdeling van het gemeentefonds goed rekening houdt met de kosten van krimpgemeenten; zij ontvangen per inwoner meer uit het gemeentefonds dan groeigemeenten. Uitzondering daarop vormen de kosten in het (sub)cluster Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Stedelijke Vernieuwing (VHROSV). Krimpgemeenten hebben bovendien gemiddeld een iets hoger lokaal lastenniveau. Het rapport stelt verder dat het beschikbare bedrag te versnipperd is. Een aantal gemeenten ontvangt een relatief klein bedrag.

De Raad heeft zich eerder kritisch uitgesproken over de huidige krimpmaatstaf.¹⁰ De Raad erkende de behoefte om krimpgemeenten- in de vorm van een tijdelijke overbrugging- tegemoet te komen in de extra kosten die zij hebben, maar wees om meerdere redenen een introductie van een krimpmaatstaf in het gemeentefonds ten principale af. De introductie van een krimpmaatstaf in het gemeentefonds is in strijd met het uitgangspunt dat de verdeling van de algemene uitkering de kosten dient te volgen en geen sturingsinstrument is. Zoals ook nu weer is vastgesteld gaf de Raad aan dat de verdeling van de algemene uitkering goed aansloot op de structurele kosten van gemeenten met dalende bevolkingsaantallen. Hij erkende wel dat er reden zijn te veronderstellen dat krimpgemeenten te maken hebben met grote opgaven die onevenredig zwaar drukken op de begroting en dat er uit dien hoofde aanleiding is voor een (tijdelijke) tegemoetkoming door het Rijk. Hij achtte het daarom passender om krimpgemeenten gericht te ondersteunen via een specifieke uitkering die vooral gericht is op de maatschappelijke kosten verbonden met de herstructureringsopgaven.

Een afgerond oordeel over het honoreren van kosten van krimp is nog niet mogelijk. Op basis van het de contouren van het voorstel wil de Raad wel reeds een paar richtinggevende uitspraken doen.

De Raad kan instemmen met het voorstel om de krimpmaatstaf in zijn huidige vorm per 2016 te beëindigen en de middelen via een decentralisatie-uitkering toe te kennen. Ook het voornemen de aanpak te concentreren op topkrimpregio's met

⁹ Dat wil zeggen: voor een groep gemeenten een collectief, objectiveerbaar kostenverhogend effect kwantificeert.

¹⁰ Rfv, *Advies tijdelijke krimpmaatstaf gemeentefonds*, april 2010.

een substantiële daling van meer dan 3% heeft zijn instemming. Dit voor voorkomt versnippering van de gelden.

Datum

1 mei 2015

Kenmerk

2015-000160807

Kosten van krimp moeten in breder regionaal perspectief worden gezien. De governance bij toedeling middel aan 8 topkrimpgemeenten is niet goed geborgd. Krimp is niet louter een verdelingsvraagstuk binnen het gemeentefonds.

Het kabinet heeft in 2010 besloten voor de periode 2011 tot en met 2015 een tijdelijke maatstaf in het gemeentefonds op te nemen vanwege de mogelijke transitiekosten waarmee krimpgemeenten geconfronteerd worden als gevolg van de bevolkingsdaling. Met de tijdelijke maatstaf wordt jaarlijks circa € 10 miljoen verdeeld over gemeenten met bevolkingsdaling in Groningen, Limburg en Zeeland.

De Raad beveelt aan de oplossing van de kosten die met krimp te maken hebben in een breder regionaal perspectief aan te pakken. Het dient te gaan om het bevorderen van een regionale en integrale aanpak. Het is niet louter een verdelingsvraagstuk binnen het gemeentefonds. Er ligt ook een taak en verantwoordelijkheid voor de provincies die met krimpregio's te maken hebben. De provincie is niet alleen de bovenlokale bestuurslaag maar heeft ook in het kader van haar taak en verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke ordening. De provincies zouden in deze meer moeten worden aangesproken op hun verantwoordelijkheid voor de coördinatie van de aanpak in plaats dit over te laten aan de aangewezen gemeenten binnen een regio. De provinciale verantwoordelijkheid dient ook tot uitdrukking te komen in financiële betrokkenheid en verantwoordelijkheid.

Het voornemen om deze decentralisatie-uitkering toe te kennen aan 8 gemeenten binnen de door het kabinet aangewezen topkrimpregio's acht de Raad te weinig doordacht. Als een gemeente het geld ontvangt en daar geacht wordt de kosten die samenhangen met regionale krimpproblematiek mee te betalen, levert dat problemen op met de governance op. Het levert allerlei complicaties ten aanzien van de afstemming, beheersing en besteding van die gelden op.

11. Overgangsregeling

Een integrale overgangsregeling voor de herverdeeleffecten uit het groot onderhoud tweede fase en de herverdeeleffecten uit het sociale domein is noodzakelijk.

De Raad wijst op de samenloop tussen de herverdeling van het gemeentefonds van de decentralisatie in het sociale domein (Wmo 2015, jeugd en Participatie). Dit heeft te maken met de cumulatie de herverdeeleffecten maar ook met de wens om al in 2018 over te gaan tot een overheveling van de budgetten uit het sociale domein naar de algemene uitkering en de tijd die nodig is voor het evalueren van de werking van de objectieve verdeelmodellen.

Om de herverdeeleffecten te kunnen opvangen moet er een overgangsregeling komen. Het ligt voor de hand de herverdeeleffecten groot onderhoud gemeentefonds in samenhang te bezien met herverdeeleffecten uit het sociale

domein en te beoordelen. Bij de inrichting van de overgangsregeling tweede fase zullen dan overigens ook de resterende effecten van de overgangsregeling van de eerste fase moeten worden betrokken.

Datum

1 mei 2015

Kenmerk

2015-000160807

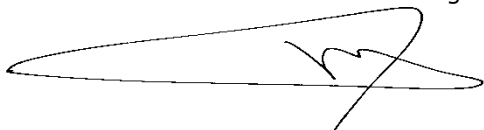
Een korte ingroeiperiode en een uniforme einddatum zijn noodzakelijk om de door de Raad voorgestelde fundamentele herbezinning op het stelsel van de financiële verhoudingen vorm te geven.

Voordat tot inpassing van de budgetten uit het sociale domein in de algemene uitkering kan worden overgegaan is het noodzakelijk de verdeelmodellen te evalueren en zo nodig aan te passen. De huidige objectieve verdeelmodellen voor de Wmo 2015 en de Jeugd zijn voor dit moment weliswaar de best haalbare maar doen onvoldoende recht aan de dynamiek van de uitgaven en zijn niet toegesneden op de gewenste toekomstige ontwikkelingen.


De Raad pleit daarom voor een korte ingroeiperiode en het hanteren van één uniforme einddatum voor het overgangsregime. Er is daarbij geen absolute noodzaak om in 2018 al over te gaan tot een volledige integratie van de budgetten uit het sociale domein naar de algemene uitkering. Dit biedt de mogelijkheid om tegelijk met de integratie van de budgetten uit het sociale domein de door de Raad voorgestelde fundamentele herbezinning op het stelsel van de financiële verhoudingen vorm te geven. Daarbij dient naast de bestuurlijke ontwikkelingen ook de omvang en de voeding van het gemeentefonds in relatie tot de omvang van het eigen belastinggebied te worden meegenomen.

Hoogachtend,

De Raad voor de financiële verhoudingen,



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



Dr. C.J.M. Breed, secretaris