

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

De minister 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  
Nederland  
www.rob-rfv.nl

**Contactpersoon**

Datum 14 april 2014  
Betreft Consultatie groot onderhoud gemeentefonds 2015 en 2016

**Kenmerk**  
2014-0000184902

**Uw kenmerk**  
2014-0000147885

**Bijlage(n)**  
0

Geachte heer Plasterk,

Bij bovenvermelde brief vraagt u de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) om een reactie op het voorstel groot onderhoud gemeentefonds in 2015 en 2016. Hierbij brengt de Raad zijn advies aan u uit.

#### *Samenvatting*

*De herijking van het gemeentefonds is omgedoopt tot groot onderhoud. Het is een codificatie van de bestaande praktijk. Het beperken van herverdeeleffecten lijkt daarbij leidend te zijn geweest. Daarmee zijn fundamentele keuzes ontlopen. De Raad is van oordeel dat de bestuurlijke ontwikkelingen zoals de drie decentralisaties, de gevolgen van de schaalvergroting en bestuurlijke samenwerking noodzaken de fundamentele keuzes in de nabije toekomst wel te maken. Daarbij moet ook de omvang en de voeding van het gemeentefonds in relatie tot de omvang van het eigen belastinggebied worden meegenomen. De Raad geeft daarbij in overweging om conform de aanpak voor het ontwikkelen van het verdeelmodel voor het I-deel WWB/Participatiewet te bezien of andere onderzoeksmethodes kunnen bijdragen aan een inzichtelijker en interbestuurlijk gedragen beeld van de verdeling.*

*De Raad kan voor nu instemmen met het handhaven van de bestaande uitgangspunten. De uitkomsten van de verdeelvoorstellen zijn als het goed is een logisch uitvloeisel daarvan. Het gaat dan om een marginale toets. Binnen de context van het groot onderhoud lijkt het een verdedigbare keuze om de extra OZB- en OEM inkomsten buiten de verdeling te houden omdat anders gemeenten met veel extra eigen inkomsten er in de herverdeling ten onrechte op vooruit lijken te gaan. Ook de omvang van de clusters die zijn toegenomen door de extra inkomsten zouden ten onrechte een relatief groter beslag in de verdeling opeisen. Voor de verdeling binnen het cluster maakt het niet uit of de extra inkomsten wel of niet worden meegenomen.*

*De Raad is van oordeel dat de juiste volgorde is dat eerst de kosten van*

de verschillende typen gemeenten worden vastgesteld en vervolgens wordt gezien in hoeverre gemeenten tegen landelijk gemiddelde OZB-tarieven hun kosten kunnen dekken. Als een minder grote verevening wenselijk wordt geacht dan dient het wettelijke vereveningspercentage te worden verlaagd. De Raad geeft u in overweging uw voorstellen op dit onderdeel aan te passen.

Datum  
14 april 2014  
Kenmerk  
2014-0000184902

In het kader van het groot onderhoud kan de Raad instemmen met het handhaven van de bestaande lijn maar hij is evenwel van oordeel dat bij een meer fundamentele herziening expliciet de verdeling van de OEM moet worden betrokken. De Raad pleit er niet voor om de gehele OEM te herijken, zo dat al mogelijk zou zijn, maar wel om meer en eenduidiger rekening te houden met het feit dat een deel van de overige eigen inkomsten verband houdt met verschillen in uitgaven. Voor het resterende deel van de OEM geldt dat dit voor de verdeling niet relevant moet zijn.

De Raad betreurt dat de herijking in twee opeenvolgende jaren wordt uitgevoerd omdat op deze wijze afbreuk wordt gedaan aan het beoogde integrale karakter van de herijking. Voor gemeenten blijft zo onzeker wat het totale effect van de herijking van de algemene uitkering zal zijn. De keuzes van de omvang van de clusters zijn niet goed onderbouwd en vaak onderling tegenstrijdig. Dezelfde argumenten zijn soms reden om het huidige ijkpunt te volgen en soms om de werkelijke uitgaven te volgen. De Raad is van oordeel dat dit afbreuk doet aan het principe dat de verdeling de collectieve voorkeuren van gemeenten dient te volgen. Deze keuze ondermijnt op termijn de houdbaarheid van het verdeelstelsel.

Met het oog op de gewenste globaliteit van het verdeelstelsel betreurt de Raad dat er geen stappen zijn ondernomen om te komen tot vermindering van het aantal maatstaven en vereenvoudiging van de verdeling. De Raad is van mening dat met minder maatstaven een even goede verdeling kan worden bereikt.

In technische zin is een bescheiden maar betekenisvol begin gemaakt met het objectiveren van de verdeling voor de G4. De Raad heeft echter de indruk dat er naar een aanvaardbaar resultaat is toegerekend zonder dat is gekeken naar de specifieke kosten van de G4 en mogelijke objectieve verklarende factoren daarvoor.

De Raad acht de uitname uit de algemene uitkering voor de bekostiging van de groeitaakstelling van Almere in strijd met de principes van de financiële verhoudingen. Het gemeentefonds is geen pinautomaat waarbij afzonderlijke gemeenten door het Rijk kunnen worden gecompenseerd voor veronderstelde kosten.

De Raad herkent zich in het globale beeld van de herverdeling. Wel merkt hij op dat er door de gefaseerde invoering tijdelijk een onevenwichtig beeld van de herverdeling kan ontstaan. De belangrijkste conclusie is evenwel dat twee van de belangrijkste herverdeeleffecten die nu optreden worden veroorzaakt doordat in het verleden niet de feitelijke kosten zijn gevolgd. Die les moeten we nu leren.

Datum

14 april 2014

Kenmerk

2014-0000184902

*De aanpassing van de maatstaf woonruimten aan de nieuwe manier van woningtelling op basis van de BAG heeft u op een technische manier opgelost waarbij het minimaliseren van herverdeeleffecten voorop stond. De Raad stelt vast dat u daar in belangrijke mate in bent geslaagd. De kostenoriëntatie is daarbij wel enigszins uit het oog verloren. De Raad is verder van oordeel dat zolang de BAG-gegevens, vooral ten aanzien van studentenhuisvesting, nog niet op uniforme wijze zijn geregistreerd, de algemene uitkering voor gemeenten nog niet definitief kan worden vastgesteld.*

*Gelet op de dynamiek in de kosten van gemeenten bepleit de Raad om in de tweede fase van het groot onderhoud te toetsen of de dynamiek in de kosten tussen de clusters nog aanleiding geeft tot bijstelling van de omvang van de clusters.*

*De Raad bepleit een vierjarige onderhoudscyclus van de verdeling van de algemene uitkering gebaseerd op een inhoudelijke analyse van de ontwikkelingen op de verschillende beleidsterreinen.*

*De Raad acht voor het kunnen opvangen van de herverdeeleffecten uit het groot onderhoud gemeentefonds in 2015 en 2016 een overgangperiode van maximaal drie jaar redelijk, zodat uiterlijk 2018 de effecten van het groot onderhoud in hun geheel verwerkt zijn.*

*Samengevat: de Raad is op veel punten kritisch over uw voorstel. Voorbeelden zijn de keuzes om bepaalde clusters niet te ijkken, de niet consequente onderbouwing van de keuzes om bij het ene cluster het feitelijke uitgavenniveau te volgen en bij het andere vast te houden aan de omvang van het oorspronkelijke ijkpunt, het gebrek aan globaliteit, de aanpak van de G4 en de wijze waarop de OEM in het verdeelvoorstel is verwerkt. Het totaalbeeld van de verdeling wordt daarbij sterk beïnvloed door uw keuze het rekestarief voor de OZB niet aan te passen aan het landelijk gemiddelde. Dit is geen technische keuze maar een politieke. Het gaat immers om de vraag in hoeverre binnen de landsgrenzen rekening moet worden gehouden met verschil in draagkracht tussen gemeenten. De Raad geeft u in overweging uw voorstellen op dit onderdeel aan te passen. Meer in het algemeen is de Raad van oordeel dat de verstrekte informatie erg globaal en beperkt is en dat de verantwoording voor de onderbouwing van het verdeelvoorstel op onderdelen tekort schiet.*

*Daarentegen constateert de Raad ondanks deze kritische kanttekeningen dat het voorstel wel een oplossing biedt voor de belangrijkste scheefheden op de uitgavenclusters, vooral onderwijshuisvesting en wegen, alsmede een acceptabele oplossing biedt voor de BAG-problematiek. Dit is een praktische reden om vast te houden aan het doorvoeren van de herverdeling. De volgende stap bestaat uit de aanpassing van de overige clusters. Daarbij heeft de Raad meegewogen dat het ook van belang is dat gemeenten na een lange periode van onzekerheid aan het begin van een nieuwe collegeperiode enig zicht hebben op de ontwikkelingen van de belangrijkste inkomstenbron van gemeenten, de algemene uitkering. Maar het is niet uit overtuiging dat de*

*Raad kan instemmen met de verdeelvoorstellen.*

**Datum**

14 april 2014

**Kenmerk**

2014-0000184902

## **1.**

### **Bestuurlijke en financiële verhoudingen in samenhang**

#### *1.1 Voorgeschiedenis*

In verschillende adviezen heeft de Raad de afgelopen jaren gewezen op de noodzaak van een algehele herijking van de algemene uitkering. Dit omdat de verdeling van middelen niet meer aansloot op de kosten van gemeenten. Nadat een eerdere aanzet tot herijking van de algemene uitkering van het gemeentefonds strandde, komt u nu met een vernieuwd voorstel. Het eerdere voorstel kende een sterk normatieve inslag. Het uitgavniveau dat bij de doelmatige uitvoering van gemeentelijke taken past, vormde daarbij het uitgangspunt van de verdeling in plaats van een verdeling op basis van de collectieve voorkeuren van gemeenten. Dit betekende een fundamentele wijziging van het stelsel van financiële verhoudingen. De Raad was van oordeel dat een verdeling van de algemene uitkering gebaseerd op soberheid en doelmatigheid tegelijkertijd de ruimte moest bieden om de belastingcapaciteit van gemeenten uit te breiden. In uitbreiding van het lokaal belastinggebied was echter niet voorzien. De Raad was van oordeel dat het voorstel in die vorm een niet ongeoorloofde aantasting van de beleidsvrijheid van gemeenten betekende.

In het nu voorliggende voorstel heeft u de herijking gemeentefonds omgedoopt tot groot onderhoud, waarmee het tot een technische exercitie lijkt te zijn teruggebracht. Het is een voortzetting van de huidige praktijk met betrekking tot de verdeling van het gemeentefonds. Het weerspiegelt daarmee een ander, lager ambitieniveau. De uitgangspunten van de verdeling van het gemeentefonds blijven gelijk aan de bestaande. Hiermee pakt u voor nu de belangrijkste oorzaken van de scheefheden in de verdeling aan.

#### *1.2 Noodzaak fundamentele herijking*

De verdeling van de algemene uitkering kan niet los worden gezien van de bestuurlijke context waarin het functioneert. Het centrale uitgangspunt voor de verdeling van de algemene uitkering is dat deze de beleidsvrijheid van gemeenten dient te ondersteunen. De bestedingsvrijheid van de algemene uitkering maakt een optimale afweging tussen bestedingsdoelen mogelijk. Daarmee draagt het bij aan het doelmatig functioneren van de overheid als geheel.

Financiële verhoudingen weerspiegelen de bestuurlijke verhoudingen. Het huidige verdeelstelsel is echter gebaseerd op de bestuurlijke verhoudingen van begin jaren negentig van de vorige eeuw. Bij de inwerkingtreding van het stelsel waren er nog 572 gemeenten, waren de gemeenten gemiddeld veel kleiner, was de omvang van het gemeentelijke takenpakket aanzienlijk beperkter, de risico's navenant geringer, enz.

Het vooruitzicht van de integratie van de drie decentralisaties in het gemeentefonds in 2018, de doorwerking van de bezuinigingen waarvoor gemeenten staan, de voortgaande bestuurlijke veranderingen

(gemeentelijke herindelingen en bestuurlijke samenwerking) en demografische ontwikkelingen zullen verschuivingen in het kostenpatroon bij en tussen gemeenten opleveren. De Raad is van oordeel dat deze ontwikkelingen een belangrijke aanleiding vormen om fundamentele keuzes in de nabije toekomst wel te maken. Daarbij gaat het ook om de vraag in hoeverre de huidige uitgangspunten als het derde aspiratieniveau, kostenoriëntatie en globaliteit voor de toekomst houdbaar zijn. Het gaat dan om de vraag of de kosten op nationaal dan wel op lokaal niveau verevend moeten worden. Dat betekent dat ook de omvang en de voeding van het gemeentefonds in relatie tot de omvang van het eigen belastinggebied daarbij zullen moeten worden meegenomen. De Raad blijft van oordeel dat, er - mede gelet op de decentralisatie van taken - goede redenen zijn het lokaal belastinggebied te verruimen. Onder gelijktijdige verlaging van de Rijksbelastingen leidt dit tot een doelmatiger afweging van de inzet van middelen. De vraag is welke kosten voor welk voorzieningenniveau in de verdeling dienen te worden betrokken. Dit is vooral ook een politieke keuze. Maar het ligt in de rede te veronderstellen dat deze afweging ook afhankelijk is van de aard van de voorziening. Voor persoonlijke voorzieningen in het sociale domein kunnen die anders liggen dan voor verschillen in kosten in het fysieke domein. De Raad staat u bij de gedachtevorming over deze strategische vragen graag ten dienste.

**Datum**

14 april 2014

**Kenmerk**

2014-0000184902

### *1.3 Toetsingskader*

Binnen het raamwerk van het groot onderhoud van het gemeentefonds in 2015 en 2016 blijven de uitgangspunten gelijk aan de bestaande. Voor de beoordeling van de financiële verhouding en de verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds in het bijzonder baseert de Raad zijn oordeel op het normenkader zoals hij dat in zijn publicatie 'Verdelen, vertrouwen en verantwoord' heeft vastgelegd. Vanuit die optiek bestaat er een positieve houding ten opzichte van de voorstellen. Bij de beoordeling gaat het er ook om of de uitwerking van de uitgangspunten de toets der kritiek kan doorstaan. De uitkomsten zijn vervolgens, als het goed is de logische resultante van de uitwerking van de uitgangspunten.

## **2.**

### **Het derde aspiratieniveau**

#### *2.1 Algemeen*

De uitgangspunten van de verdeling van het gemeentefonds blijven gelijk aan de bestaande die expliciet gebaseerd zijn op het derde aspiratieniveau van Goedhart (art. 7 Financiële-verhoudingswet). Het derde aspiratieniveau geldt als leidend beginsel voor de verdeling van de algemene uitkering.<sup>1</sup> Het derde aspiratieniveau houdt in dat iedere gemeente in staat moet zijn haar burgers bij een gelijke belastingdruk een gelijkwaardig pakket van lokale of regionale voorzieningen aan te bieden.<sup>2</sup> Het gaat om een gelijke voorzieningencapaciteit, niet een gelijk

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 552, nr. 3, pag. 8

<sup>2</sup> De wettelijke basis voor het derde aspiratieniveau is neergelegd in artikel 7 Fvw.

voorzieningenniveau. Bij de verdeling van middelen dient niet alleen rekening te worden gehouden met kostenverschillen, maar ook met verschillen in belastingcapaciteit. Het gevolg daarvan is dat indien een decentrale overheid een hoger (respectievelijk lager) dan gemiddeld voorzieningenniveau aan haar burgers wil bieden, dit betekent dat een hoger (resp. lager) dan gemiddeld belastingtarief zal moeten worden gehanteerd. Het derde aspiratieniveau is een na te streven niveau van verevening maar zal nooit helemaal worden bereikt. Dat vergt immers een onevenredig grote inspanning die weer op gespannen voet staat met andere beginselen zoals beleidsvrijheid en globaliteit. Bij de verdeling van het gemeentefonds wordt rekening gehouden met de inkomstencapaciteit van gemeenten.

**Datum**  
14 april 2014  
**Kenmerk**  
2014-0000184902

De feitelijke eigen inkomsten (opbrengsten OZB en Overige eigen middelen)<sup>3</sup> van gemeenten zijn 1,5 miljard euro hoger dan waarmee in de verdeling rekening wordt gehouden. Bij de verdeling van de algemene uitkering blijven deze extra eigen inkomsten van de gemeenten buiten beschouwing. Tegelijkertijd worden niet alle feitelijke uitgaven van gemeenten gevolgd omdat anders gemeenten met veel eigen inkomsten er in de herverdeling op vooruitgaan. Als de extra eigen inkomsten worden benut voor eigen keuzes is hier geen aanleiding voor; bovendien zou dit ten koste gaan van de groep gemeenten zonder extra eigen inkomsten. Een hogere algemene uitkering leidt immers weer tot meer ruimte voor uitgavenverhogingen op bepaalde clusters, wat op termijn weer zou kunnen leiden tot nieuwe aanpassingen in de verdeling van het gemeentefonds. Hiermee wordt de bestaande praktijk gevolgd.

*Dit lijkt binnen de context van het groot onderhoud een begrijpelijk keuze omdat anders gemeenten met veel extra eigen inkomsten er in de herverdeling ten onrechte op vooruit lijken te gaan. Ook de omvang van de clusters die zijn toegenomen door de extra inkomsten zouden ten onrechte een relatief groter beslag in de verdeling opeisen. Voor de verdeling binnen het cluster maakt het niet uit of de extra inkomsten wel of worden meegenomen.*

## 2.2 Belastingcapaciteit

Bij de praktische uitwerking van dit beginsel in het verdeelvoorstel plaatst de Raad echter een kritische kanttekening. Het derde aspiratieniveau veronderstelt volledige egalisatie van de belastingcapaciteit. Bij de totstandkoming van de Fvw is er voor gekozen de OZB-capaciteit gedeeltelijk mee te nemen. Bij de verdeling wordt 80% van de belastingcapaciteit (de WOZ-waarde) en voor niet-woningen 70% meegenomen. Dit is een politiek besluit, dat in de Fvw is opgenomen. Het tarief waarmee de OZB-capaciteit van een gemeente is vastgesteld (het rekentarief) is oorspronkelijk gebaseerd op het landelijk gemiddelde. Op basis van het landelijke gemiddelde tarief werd vastgesteld hoeveel een gemeente aan inkomsten kan genereren. Het landelijk gemiddelde OZB tarief is inmiddels vele malen hoger dan dit rekentarief. Vooral het rekentarief voor niet-woningen is

<sup>3</sup> Overige eigen middelen (OEM): verschillende kleine belastingen, opbrengsten uit deelnemingen en beleggingen, precario etc.

verhoudingsgewijs sterk achtergebleven. De OZB-rekentarieven worden in het voorstel niet aangepast: u houdt vast aan de bestaande rekenaartarieven. De stijging van het landelijke gemiddelde OZB-tarief is voor een deel veroorzaakt door verschil in ontwikkeling van de waarde van de onroerende zaken. Een deel van de gemeenten heeft de OZB-tarieven moeten verhogen om bij dalende WOZ-waarden de inkomsten, en daarmee het voorzieningenniveau, op peil te houden. Terwijl andere gemeenten bij gelijkblijvende OZB-tarieven hogere inkomsten kunnen genereren. Sluipenderwijs wordt nu onder het mom van een technische keuze een politiek-bestuurlijke keuze verhuuld. Het gaat er immers om in hoeverre binnen de landsgrenzen rekening moet worden gehouden met verschillen in draagkracht tussen gemeenten. Door vast te houden aan de bestaande rekenaartarieven neemt u het verschil in de waarde-ontwikkeling van de onroerende zaken tussen grofweg de periferie van Nederland en het Westen van het land slechts gedeeltelijk mee. In feite verwatert daarmee het derde aspiratieniveau. Daar waar u wel rekening houdt met het verschil in kosten veroorzaakt door de bodemgesteldheid leidt dat tot een verdeling die in onbalans dreigt te geraken. Het lijkt er op dat u vasthoudt aan de bestaande methodiek om al te grote schokken te voorkomen. Uit de voorstellen wordt overigens niet duidelijk wat de consequente toepassing van het derde aspiratieniveau voor het verdeelstelsel als geheel zou betekenen. Feitelijk worden de verschillen in belastingcapaciteit veel minder verevend dan de Financiële-verhoudingswet voorschrijft.

**Datum**  
14 april 2014  
**Kenmerk**  
2014-0000184902

*De Raad is van oordeel dat de juiste volgorde is dat eerst de kosten van de verschillende typen gemeenten worden vastgesteld en vervolgens wordt bezien in hoeverre gemeenten tegen landelijk gemiddelde OZB-tarieven hun kosten kunnen dekken. Als u een minder grote verevening wenselijk acht dan dient u het wettelijke vereveningspercentage te verlagen. De Raad geeft u in overweging uw voorstellen op dit onderdeel aan te passen.*

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

De Overige Eigen Middelen is bonte verzameling van allerlei verschillende inkomsten van gemeenten. De feitelijke OEM is ongelijkmatig over gemeenten verdeeld. Ook kunnen de inkomsten binnen gemeenten van jaar op jaar fluctueren. In eerdere voorstellen werd echter geconstateerd dat grotere gemeenten gemiddeld genomen een grotere omvang van de OEM hebben. In het huidige voorstel houdt u echter vast aan het verdelen naar omvang van de uitkeringsbasis. Dus hoe groter de algemene uitkering hoe meer OEM een gemeente wordt verondersteld te hebben. De reden hiervoor lijkt het voorkomen van herverdeeleeffecten. Daarmee gaat u voorbij aan de meer principiële en inhoudelijke overwegingen voor een meer gedifferentieerde benadering van de OEM.

Een deel van de OEM heeft namelijk duidelijk een inhoudelijke relatie met bepaalde uitgaven. Zo lijkt bijvoorbeeld de relatie parkeerbelasting als dekking voor de kosten van infrastructuur niet onlogisch. Het is daarbij aannemelijk dat centrumgemeenten meer mogelijkheden hebben om parkeerinkomsten te genereren dan kleine plattelandsgemeenten. Toeristengemeenten kunnen een deel van hun kosten dekken uit de

inkomsten van toeristenbelasting. De mogelijkheden om inkomsten uit grondexploitatie te genereren hangen samen met de fysieke omstandigheden en verdienen als bedrijfsmatige inkomsten een aparte benadering binnen de verdeling van de algemene uitkering. De nu voorliggende voorstellen geven onvoldoende duidelijkheid over de wijze waarop wordt omgegaan met de samenhang tussen deze inkomsten en de kosten. De Raad stelt daarom voor om in het toekomstig onderzoek naar de verdeling expliciet aandacht aan te schenken aan de mogelijkheden die gemeenten hebben om een deel van de kosten te dekken uit specifieke eigen inkomsten (OEM-capaciteit.)

**Datum**  
14 april 2014  
**Kenmerk**  
2014-0000184902

Voor zover de OEM bestaat uit inkomsten uit rente op vermogens of het gevolg zijn van het gevoerde financiële beleid van gemeenten dient dat voor de verdeling van de algemene uitkering niet relevant te zijn.

*De Raad kan in het kader van het groot onderhoud instemmen met het handhaven van de bestaande lijn, maar de Raad is evenwel van oordeel dat bij een meer fundamentele herziening expliciet de verdeling van de OEM moet worden betrokken. De Raad pleit er niet voor om de gehele OEM te herijken, zo dat al mogelijk zou zijn, maar wel om meer en eenduidiger rekening te houden met het feit dat een deel van de overige eigen inkomsten verband houdt met verschillen in uitgaven. Voor het resterende deel van de OEM geldt dat dit voor de verdeling niet relevant moet zijn.*

### **3. Kostenoriëntatie**

#### *3.1 Algemeen*

Kostenoriëntatie houdt in dat bij de verdeling rekening wordt gehouden met de onvermijdbare uitgaven die voor rekening komen van de gemeente. De verdeling van de algemene uitkering dient volgend te zijn op de feitelijke kosten/uitgavenontwikkeling en niet vooruit te lopen op mogelijke kostenontwikkelingen. De verdeling van de algemene uitkering is geen sturingsinstrument voor rijksbeleid. De verdeling van de algemene uitkering is in principe gebaseerd op de collectieve voorkeuren van alle betrokken gemeenten en doet daarmee geen uitspraak over de doelmatigheid van de uitgaven.

#### *3.2 Reikwijdte van de herijking*

De clusters Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Stadsvernieuwing (VHROSV), Werk en Inkomen, en het onderdeel brandweer binnen het cluster Openbare Orde en Veiligheid zijn niet meegenomen in het verdeelvoorstel.

Op al deze clusters is echter al jaren sprake van een duidelijk scheve verdeling. Bij het cluster VHROSV gaat het om het wegvallen van de inkomsten uit grondexploitatie en de inkomsten voor stedelijke herstructurering (ISV). Op het cluster Openbare Orde en Veiligheid is al jaren sprake van zowel een kostenstijging als oplopende verschillen tussen typen gemeenten. Globaal is het beeld dat vooral kleine



gemeenten een grotere inspanning hebben moeten doen om aan het gewenste kwaliteitsniveau van de veiligheidsregio te voldoen. Bij het cluster Werk en Inkomen, voornamelijk uitvoeringskosten sociale dienst, bestaat daarentegen al langer het beeld dat de verdeling ten onrechte (kleine) gemeenten compenseert voor schaalnadelen vanwege het hebben van een kleine sociale dienst. Nagenoeg alle kleine gemeenten hebben de sociale dienst inmiddels echter ondergebracht in een samenwerkingsverband of zijn op grond van kostenoverwegingen overgegaan tot een dienstverleningsovereenkomst. Een eventuele gewenste aanpassing van de maatstaf bijstandsontvangers om reden van een vermeende negatieve prikkelwerking acht de Raad geen goed argument om de verdeling nu niet aan te passen aan de werkelijke kosten die gemeenten maken. De herijking dient de kosten te volgen en niet te worden uitgesteld met het oog op nog te verwachten ontwikkelingen of aanpassingen. De herijking van deze clusters zal nu per 2016 alsnog worden geëffectueerd. Naar verwachting zullen bij sommige typen van gemeenten de dan optredende herverdeeleffecten een compensatie bieden voor de huidige herverdeeleffecten.

**Datum**  
14 april 2014  
**Kenmerk**  
2014-0000184902

*De Raad betreurt de knip in de herijking omdat op deze wijze afbreuk wordt gedaan aan het beoogde integrale karakter van de herijking. Voor gemeenten blijft zo onzeker wat het totale effect van de herijking van de algemene uitkering zal zijn.*

### *3.3 Het vaststellen van de omvang van de clusters*

Een van de belangrijkste keuzes bij de herverdeling van de algemene uitkering is het vaststellen van de omvang van de clusters. De verdeling van de algemene uitkering in 1997 was gebaseerd op de collectieve voorkeuren van gemeenten. Sindsdien is bij de uitwerking dit uitgangspunt langzaam losgelaten. Bij het groot onderhoud volgt u nu bij sommige clusters het werkelijke uitgavenniveau van 2010, terwijl u bij andere uitgavenclusters vasthoudt aan de omvang op basis van de bestaande ijkpunten:

- De hogere feitelijke uitgaven op het cluster Groen worden gevolgd, omdat de keuzevrijheid van gemeenten hierbij beperkt zou zijn. Deze motivering staat haaks op de eerdere constatering dat er juist bij het cluster Groen sprake is van een zeer ruime mate van beleidsvrijheid en dat er geen wet- en regelgeving is die het uitgavenniveau van gemeenten beïnvloedt.
- Het tekort op het subcluster Minimabeleid wordt niet gevolgd omdat gemeenten meer doen dan ze wettelijk verplicht zijn en er dus sprake is van eigen beleidskeuzes.
- Bij het cluster Overige Educatie volgt u het lagere uitgavenniveau juist wel omdat er sprake is van eigen beleidskeuzes.
- Bij Brandweer en Rampenbestrijding kiest u ervoor de omvang van het huidige cluster aan te houden in plaats van de hogere werkelijke uitgaven. Dit met het argument dat de hogere kosten samenhangen met maatschappelijke en politieke ontwikkelingen, waaronder professionalisering en kwaliteitsverbetering. Deze argumenten waren in andere gevallen juist een reden om de werkelijke uitgaven te volgen.
- Bij Overige Openbare orde en Veiligheid volgt u de werkelijke

uitgaven in plaats van de huidige omvang, dit omdat de werkelijke uitgaven hoger zijn door maatschappelijke en politieke ontwikkelingen, zoals de accentverschuiving van opsporing naar preventie.

- De hogere uitgaven bij Bevolkingszaken verklaart u uit eigen keuzes van de gemeenten. Toch worden de hogere uitgaven gehonoreerd in het nieuwe cluster.

**Datum**

14 april 2014

**Kenmerk**

2014-0000184902

*De Raad stelt vast dat de keuzes niet goed worden onderbouwd en vaak onderling tegenstrijdig zijn. Dezelfde argumenten zijn soms reden om het huidige ijkpunt te volgen en soms om de werkelijke uitgaven te volgen. De Raad is van oordeel dat dit afbreuk doet aan het principe dat de verdeling de collectieve voorkeuren van gemeenten dient te volgen. Deze keuze ondermijnt op termijn de houdbaarheid van het verdeelstelsel.*

#### 4.

##### **Globaliteit**

Naast het feit dat het praktisch onmogelijk is alle relevante kostenfactoren objectief vast te stellen is het ook onwenselijk. Het leidt tot een sterk normerende werking van het verdeelstelsel waardoor niet alleen de beleidsvrijheid van gemeenten geweld wordt aangedaan, het leidt ook tot hoge onderzoekskosten. Het verdeelsysteem van de algemene uitkering moet dus niet te gedetailleerd zijn. De verdeling moet transparant te zijn en de verdeelmaatstaven moeten beleidsneutraal zijn.

De verdeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds is nodeloos ingewikkeld en weinig transparant. Dit is veroorzaakt door de eenzijdige nadruk op kostenoriëntatie.<sup>4</sup>

In het kader van het groot onderhoud wordt het aantal clusters verminderd. Dit leidt tot een inzichtelijker en logischer opbouw van het verdeelstelsel. De herschikking en vermindering van de clusters hebben de instemming van de Raad.

Het groot onderhoud heeft niet geleid tot een vereenvoudiging van de verdeling en/of een substantiële vermindering van het aantal maatstaven. Er zijn maar liefst 61 verdeelmaatstaven nodig waarvan sommige amper gewicht hebben of nauwelijks onderscheidend zijn. Nu kan worden gesteld dat vermindering van het aantal maatstaven niet het primaire doel van het groot onderhoud is. Een verklaring voor de toename van het aantal maatstaven is het compenseren voor het invoeren van de BAG-systematiek. Een andere verklaring is gelegen in het willen verminderen van de omvang van het vaste bedragen voor de G4. Gevolg daarvan is dat een aantal nieuwe maatstaven, al dan niet met drempel, is ingevoerd om het effect daarvan te ondervangen.

Hier bijt dus de ene doelstelling van de Raad, het vereenvoudigen van de verdeling, met het objectiveren van de verdeling voor de G4. Het blijft desalniettemin opmerkelijk dat met de voortdurende afname van het aantal gemeenten het aantal verdeelmaatstaven steeds verder toeneemt.

<sup>4</sup> Rfv, *Advies vereenvoudiging verdeling algemene uitkering gemeentefonds*, december 2010.

De belangrijkste oorzaak is het zo veel mogelijk tegemoet willen komen aan alle objectieveerbare verschillen tussen gemeenten binnen een cluster. Ook om herverdeel-effecten te voorkomen of specifieke groepen van gemeenten tevreden te stellen worden extra maatstaven of verbijzonderingen van bestaande maatstaven geïntroduceerd. De gedachte is dat een extra verdeelmaatstaf geen geld kost. Daarbij wordt geen rekenschap gegeven van de toegevoegde waarde van een maatstaf. Een afweging van het nut en de noodzaak van de verschillende maatstaven als ontbreekt. Er ontstaat zo een vorm van schijnexactheid.

**Datum**  
14 april 2014  
**Kenmerk**  
2014-0000184902

*Met het oog op de gewenste globaliteit van het verdeelstelsel betreurt de Raad dat er geen stappen zijn ondernomen om te komen tot vermindering van het aantal maatstaven en vereenvoudiging van de verdeling. De Raad is van mening dat met minder maatstaven een even goede verdeling kan worden bereikt.*

## **5. Onderzoeksmethode**

Voor het groot onderhoud is gebruik gemaakt van de verschillenanalyse zoals die door het onderzoeksbureau Cebeon is ontwikkeld. Deze methode stond ook aan de basis van de huidige verdeling van de algemene uitkering en de WMO. Hoewel er vanuit wetenschappelijk oogpunt kritiek mogelijk is op deze methode, moet ook worden vastgesteld dat deze methodiek leidt tot een bestuurlijk gedragen beeld van de kosten van gemeenten. Het verdelen van de algemene uitkering is geen exacte wetenschap, het gaat uiteindelijk ook om een bestuurlijk oordeel. Het gevaar is echter dat door vast te houden aan de verschillenanalyse en voort te bouwen op eerder geformuleerde ijkpunten voor de verdeling, er een zichzelf versterkend beeld ontstaat. Het gevolg hiervan is dat voor het verklaren van de gevonden verschillen de neiging ontstaat die te zoeken in een steeds verdergaande verfijning van de verdeling. Daarbij acht de Raad het wenselijk dat het datamateriaal dat aan de verdeelvoorstellen ten grondslag ligt, gewoon openbaar is.

*De Raad geeft in overweging om conform de aanpak voor het ontwikkelen van het verdeelmodel voor het I-deel WWB/Participatiewet te bezien of andere onderzoeksmethodes kunnen bijdragen aan een inzichtelijker en interbestuurlijk gedragen beeld van de verdeling.*

## **6. Positie G4**

De Raad heeft eerder gepleit voor een betere, transparante en objectieve onderbouwing van de vaste bedragen van Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht (G4). Het doel was niet een verlaging van de algemene uitkering voor de G4. De verdeling van de algemene uitkering moet gebaseerd zijn op objectief vaststelbare kosten.

In principe is er geen aanleiding voor aparte eigen vaste bedragen voor de G4 anders dan dat deze berusten op een specifieke (wettelijke) taak. Voor zover het gaat om bijzondere kosten die samenhangen met een grootstedelijke problematiek zoals de cumulatie van problemen bij

sommige inwoners (verslaving, psychische problemen en armoede/zwervers, de constante grote in- en uitstroom van nieuwe inwoners met alle gevolgen voor de sociale cohesie, of de aanwezigheid van grote groepen "niet-westerse allochtonen", of het hebben van een (inter)nationale centrumfunctie gaat het om factoren die niet specifiek voorbehouden zijn aan de G4. Deze factoren kunnen in meerdere of mindere mate ook betrekking hebben op andere grote steden.<sup>5</sup>

**Datum**  
14 april 2014  
**Kenmerk**  
2014-0000184902

Onvoldoende duidelijk is in hoeverre er echt naar de kosten van de G4 is gekeken of dat de uitgaven als uitgangspunt zijn genomen. Zo beschouwt u de extra uitgaven op het subcluster Overige educatie bij de G4 zonder nadere onderbouwing als kosten. Dit terwijl bij de overige gemeenten wordt vastgesteld dat de uitgaven op dit onderdeel voortvloeien uit autonome beleidskeuzes.

De vaste bedragen voor elk van de vier grote steden worden nu ondergebracht in verdeelmaatstaven. Daarbij worden maatstaven met een drempel ingevoerd waardoor bijna alleen de G4 op deze maatstaven scoren. Er is niet gezocht naar mogelijke objectieve verklarende factoren voor de kosten, zoals een landelijke centrumfunctie, of het expliceren van de extra taken. De Raad kan zich niet aan de indruk onttrekken dat naar een resultaat is toegerekend. Het nadeel van de G4 als groep is daarbij gelijk aan het gemiddelde nadeel van de nadeelgemeenten. Ook acht de Raad het wel heel toevallig dat het nadeel in procenten van de algemene uitkering voor de G4 onderling nagenoeg gelijk is. Dit strookt niet met het beeld van de verschillen in financiële situatie tussen de steden.

*De Raad stelt vast dat in technische zin een bescheiden maar betekenisvol begin is gemaakt met het objectiveren van de verdeling voor de G4. De Raad kan zich echter niet aan de indruk onttrekken dat naar een aanvaardbaar resultaat is toegerekend zonder dat er is gekeken naar de specifieke kosten van de G4 en mogelijke objectieve verklarende factoren daarvoor.*

## **7. Almere**

Omdat Almere een uitzonderlijke groeiopgave heeft en de kosten daarvan niet via de reguliere systematiek van het gemeentefonds kunnen worden bekostigd, heeft u het voornemen om vanaf 2015 een decentralisatie-uitkering voor Almere in het leven te roepen, ter grootte van € 7 miljoen per jaar en voor maximaal 22 jaar. Dit omdat, zoals u stelt, deze kosten onvoldoende worden gecompenseerd via de reguliere systematiek. De bijdrage is gerelateerd aan de met deze gemeente gemaakte groeiafspraken in 2010 (in het kader van het programma RRAAM). Deze uitkering wordt om de vijf jaar geëvalueerd. De middelen onttrekt u echter aan de algemene uitkering. De andere gemeenten betalen dus voor de groeitaakstelling die Almere door het Rijk krijgt opgelegd. Er worden immers geen middelen conform artikel 2 Fvw aan het gemeentefonds toegevoegd. De Raad plaatst vraagtekens bij de vormgeving van de

<sup>5</sup> Rfv, *Naar een transparante financiële verhouding tussen het Rijk en de vier grote steden*, december 2009.

regeling omdat niet duidelijk is op basis waarvan deze regeling zal worden geëvalueerd. Kenmerk van dit soort regelingen is dat ze gemakkelijk worden ingesteld maar het vaak lastig blijkt ze later af te bouwen. De ICL-bijdrage aan Lelystad is daarvan een goed voorbeeld.

**Datum**  
14 april 2014  
**Kenmerk**  
2014-0000184902

*De Raad acht de uitname uit de algemene uitkering voor de bekostiging van de groeitaakstelling van Almere in strijd met de principes van de financiële verhoudingen. Het gemeentefonds is geen pinautomaat waarbij afzonderlijke gemeenten door het Rijk kunnen worden gecompenseerd voor veronderstelde kosten.*

## **8. Herverdeeleffecten**

Herverdeling is geen doel op zich maar ook niet iets dat moet worden vermeden. De herverdeling moet wel verklaarbaar zijn. Herverdeling is, als het goed is, de uitkomst van een consequente en zorgvuldige vertaling van de uitgangspunten naar de verdeelsleutel. Het beeld dat uit de gekozen aanpak oprijst is echter dat deze vooral gericht is op het voorkomen van herverdeeleffecten.

Het globale beeld van de herverdeling op de clusters komt overeen met de verwachtingen en beelden die de Raad eerder in verschillende adviezen heeft verwoord. Zo zijn de kosten van stedelijke dichtbevolkte gemeenten in de huidige verdeling onderschat en zijn kleine gemeenten met een groot oppervlak relatief overbedeeld. Dit is nog steeds het gevolg van een ingreep door de Tweede Kamer in 2001 om de herverdeeleffecten voor kleine plattelandsgemeenten te willen beperken, waarmee voorbij gegaan werd aan de werkelijke kosten.

Ook het gegeven dat vooruitlopend op de werkelijke kosten voor onderwijshuisvesting is geanticipeerd op vermeende verborgen kosten en nog te maken kosten, heeft geleid tot een scheve verdeling. De veronderstelde kostenontwikkeling heeft zich namelijk niet in die mate voorgedaan. Dat dit leidt nu tot een negatief herverdeeleffect voor gemeenten met relatief veel scholen voor voortgezet onderwijs en/of speciaal onderwijs past in dat beeld.

Verder komt uit het herverdeelbeeld naar voren dat met name gemeenten met een slechte bodemgesteldheid er grosso modo op vooruit gaan.

*De Raad herkent zich in het globale beeld van de herverdeling. Wel merkt hij op dat door de knip in het groot onderhoud er tijdelijk een onevenwichtig beeld van de herverdeling kan ontstaan. De belangrijkste conclusie is evenwel dat twee van de belangrijkste herverdeeleffecten die nu optreden zijn veroorzaakt doordat in het verleden niet de feitelijke kosten zijn gevolgd. Die les moeten we nu leren.*

## **9. Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG)**

De invoering van de BAG heeft aanzienlijke gevolgen voor de verdeling

van de algemene uitkering. Dit komt omdat in de BAG-systematiek recreatiewoningen en bijzondere woongebouwen, zoals verpleeghuizen, studentenflats, kazernes en gevangenissen, niet meer meetellen als woonruimten. De vervanging van de maatstaf woonruimten door de nieuwe gegevens op basis van het basisbestand adressen en gebouwen (BAG) is in eerste aanleg een technische aanpassing. Het vervangen van de huidige maatstaf woonruimten door een op de BAG-systematiek gebaseerde telling leidt daarmee tot deels onbedoelde herverdeeeffecten. Herverdeeeffecten die louter voortvloeien uit een definitieaanpassing van de maatstaven dienen te worden voorkomen. Dit was de reden dat de Raad ervoor pleitte de invoering van de maatstaf mee te nemen bij de herijking van de algemene herijking. Bij de herijking moet het immers niet gaan om het beperken van herverdeeeffecten maar om het vinden van de maatstaven die het beste aansluiten op de kosten.<sup>6</sup>

De uit de definitiewijziging voortvloeiende herverdeeeffecten zijn voor een belangrijk deel gerepareerd. In de eerste plaats door daar waar dat voor de hand lag de maatstaf woonruimten te vervangen door de maatstaf inwoners. Voor het vervallen van de recreatiewoningen is die gevonden door woongebouwen met een logiesfunctie mee te nemen. U constateert dat deze aanpassing leidt tot mogelijk enige overcompensatie van toeristengemeenten. Daarbij gaat u aan de vraag voorbij in hoeverre recreatiewoningen in toeristengemeenten leiden tot extra kosten die niet door andere inkomsten zoals toeristenbelasting kunnen worden gedekt. Voor zorginstellingen met een woonfunctie zijn de onbedoelde herverdeeeffecten voor een belangrijk deel ondervangen door het introduceren van het begrip institutionele huishoudens. Voor gemeenten met zorginstellingen lijken hiermee de kosten op een adequate wijze gecompenseerd. Het is echter aannemelijk dat gemeenten met zorginstellingen met een woonfunctie als gevolg van de decentralisaties in het sociale domein met extra kosten te maken krijgen. Gezien het gewicht daarvan adviseert de Raad u te onderzoeken in hoeverre gemeenten met zorginstellingen een afwijkende kostenstructuur hebben.

U stelt dat de aanwezigheid van kazernes of gevangenissen niet leidt tot hogere kosten voor die gemeenten. Hoewel niet expliciet aangetoond acht de Raad dit aannemelijk. Hij kan dan ook instemmen met het niet compenseren voor het wegvallen van kazernes en gevangenissen binnen de op de BAG-systematiek gebaseerde telling.

De Raad stelt vast dat de studentenhuysvesting niet op een uniforme wijze in de nieuwe BAG-systematiek is verwerkt. Dit leidt tot oneigenlijke effecten. Inmiddels blijkt er een scherpere afbakening van zorgcomplexen en studentenflats van kracht te zijn. Gemeenten hebben echter tot uiterlijk 31 december 2016 de tijd deze wijziging te realiseren. Op dit moment is de wijziging in de afbakening van studentenflats dus nog niet (volledig) verwerkt in de BAG. Gevolg is dat de algemene uitkering van een aanzienlijke groep gemeenten op basis van onjuiste en niet uniforme gegevens wordt berekend. De Raad acht dit principiële onjuist. De Raad is van oordeel dat pas op het moment dat de juistheid van BAG-gegevens is vastgesteld, de algemene uitkering op basis van die gegevens definitief

**Datum**  
14 april 2014  
**Kenmerk**  
2014-0000184902

<sup>6</sup> Rfv, *Advies invoering BAG*, april 2012.

kan worden vastgesteld, en te worden verrekend met eerdere voorschotten.

Datum  
14 april 2014

Kenmerk  
2014-0000184902

*De aanpassing van de maatstaf woonruimten aan de nieuwe manier van woningtelling op basis van de BAG heeft u op een technische manier opgelost waarbij het voorkómen van herverdeeleffecten voorop stond. De Raad stelt vast dat u daar in belangrijke mate in bent geslaagd. De kostenoriëntatie is daarbij wel enigszins uit het oog verloren. De Raad is verder van oordeel dat zolang de BAG-gegevens, vooral ten aanzien van studentenhuisvesting, nog niet op uniforme wijze zijn geregistreerd, de algemene uitkering voor gemeenten nog niet definitief kan worden vastgesteld.*

## 10.

### Actualisatie

De herverdeling in 2015 wordt gebaseerd op een kostenpatroon van 2010. Er is daarnaast in 2012 een globale toets gedaan of het kostenpatroon sindsdien nog grote wijzigingen heeft ondergaan. De uitkomst daarvan was dat dit niet het geval was. De vraag is in hoeverre de bezuinigingen bij gemeenten in 2013 en 2014 bij de verschillende typen gemeenten dat patroon hebben doorkruist. Het algemene beeld is dat de omvangrijke structurele ombuigingen bij gemeenten pas vanaf 2012 hun beslag hebben gekregen. Eerst kon worden volstaan met incidentele maatregelen en laaghangend fruit. Gezien de verschillen in financiële uitgangspositie van gemeenten is er geen reden te veronderstellen dat alle gemeenten in dezelfde mate getroffen zijn. De Raad stelt daarbij vast dat de uitgaven op het onderdeel onderwijshuisvesting voor het overgrote deel vast liggen in kapitaallasten die voor gemeenten op korte termijn nauwelijks zijn aan te passen. Tegelijkertijd hebben gemeenten de afgelopen twee jaar juist op andere onderdelen zoals de bestuurskosten flink bezuinigd. Er wordt in de begeleidende notitie op geen enkele wijze rekenschap gegeven van de betekenis van deze ontwikkelingen. Dit is geen reden om nu af te zien van het doorvoeren van herverdeling. Het is wel een reden om bij de tweede fase van het groot onderhoud te toetsen of de dynamiek in de kosten tussen de clusters nog aanleiding geeft tot bijstelling van de omvang van de clusters.

*Gelet op de dynamiek in de kosten van gemeenten bepleit de Raad om bij tweede fase van het groot onderhoud te toetsen of de dynamiek in de kosten tussen de clusters nog aanleiding geeft tot bijstelling van de omvang van de clusters.*

## 11.

### Onderhoud

De afgelopen jaren is de verdeling van de algemene uitkering uit de pas gaan lopen met de kosten. Wat nu groot onderhoud heet, is in feite niet meer dan het zo goed en zo kwaad mogelijk wegwerken van achterstallig onderhoud. Door het verwaarlozen van het onderhoud van het verdeelstel ontstaan grote herverdeelschokken. Dit is niet alleen vervelend voor gemeenten, het leidt ook tot een oneigenlijke nadruk op de

herverdeeleffecten en leidt daarmee af van een kostengeoriënteerde verdeling. In de toekomst zou dit moeten worden voorkomen. Dit betekent geen jaarlijkse aanpassing van de verdeelsleutels, afgezien van toevoegingen en uitnamen als gevolg van taakmutaties, maar bijvoorbeeld een cyclus waarin eens in de vier jaar een aanpassing van de verdeling wordt gezien. Dit biedt de mogelijkheid om meerjarige ontwikkelingen te wegen. In dat verband lijkt een algehele herziening per 2018 tegelijkertijd met de inpassing van de decentralisaties een goede gelegenheid.

**Datum**  
14 april 2014  
**Kenmerk**  
2014-0000184902

Het voorstel geeft nog geen inzicht in de wijze waarop het onderhoud er in de toekomst uit gaat zien.

Een aantal lessen uit het verleden is hierbij van groot belang:

- De verdeling dient de kosten te volgen zoals die voortvloeien uit maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen;
- De verdeling moet niet anticiperen op gewenste of verwachte ontwikkelingen. De verdeling van de algemene uitkering is geen instrument om de uitgaven van gemeenten te sturen;
- Er moet minder tijd verloren gaan tussen het signaleren van discrepanties en het aanpassen van de verdeling;
- Bij louter technische aanpassingen van verdeelmaatstaven is het beperken van herverdeeleffecten gelegitimeerd;
- De scheefheid in de verdeling ontstaat mede doordat de kostenontwikkeling per cluster niet overeenstemt met de groeivoet (accessystematiek) van het gemeentefonds. Zowel de flexibiliteit als de kostenontwikkeling van de clusters verschilt. Dit is mede de reden dat de WMO een andere groeivoet heeft dan de algemene uitkering en ook bij de decentralisaties in het sociale domein aparte indexeringen worden toegepast.

Het periodiek onderhoud dient ook meer gebaseerd te zijn op een inhoudelijke analyse van de ontwikkelingen op de verschillende beleidsterreinen in plaats van op de louter technische analyse zoals nu nog het geval is. Ook meso-analyses van groepen van gemeenten zijn daarbij van belang. Aparte monitoren als 'Maten voor gemeenten' en het 'Financieel overzicht gemeenten' kunnen dan verdwijnen. Daarbij geeft de Raad u ook in overweging een duidelijk onderscheid te maken tussen het onderzoek naar de verdeling, dat onafhankelijk dient te zijn, en politiek bestuurlijke keuzes ten aanzien van de verdeling. In de huidige opzet is dat onderscheid onvoldoende helder.

*De Raad bepleit een vierjarige onderhoudscyclus van de verdeling van de algemene uitkering gebaseerd op een inhoudelijke analyse van de ontwikkelingen op de verschillende beleidsterreinen.*

## 12.

### **Overgangstraject**

Er dient een deugdelijk overgangstraject te komen. Gemeenten moeten de tijd en de mogelijkheid hebben om effecten te absorberen in het beleid. Het uitgangspunt is dat het maximale herverdeeleffect in het gemeentefonds per gemeente niet groter is dan 15 euro per inwoner per



jaar. Het overgangstraject moet echter ook niet te lang te duren, dat komt een goede werking van de objectieve verdeling niet ten goede. Op basis van de huidige stand van zaken zou dat betekenen dat voor nagenoeg alle gemeenten het effect van de herverdeling binnen een tijdsbestek van drie jaar is verwerkt. De Raad acht dit een redelijke termijn. Het streven zou moeten zijn de herverdeeleeffecten van de eerste fase van het groot onderhoud samen met het resterende deel van het groot onderhoud in 2018 geheel te voltooien. Voor het eventuele resterende deel kan gedacht worden aan een afkoopsom.

**Datum**

14 april 2014

**Kenmerk**

2014-0000184902

De herverdeling kan niet zoals in het verleden worden opgevangen door een groei van het gemeentefonds. In tegendeel: alle gemeenten hebben maken met de gevolgen van de korting op basis van de normeringssystematiek en de aanvullende maatregelen uit regeerakkoord. Daarnaast worden gemeenten de komende jaren geconfronteerd met kortingen en herverdeeleeffecten uit de decentralisatie-operaties. De Raad is van oordeel dat een aparte overgangsregeling voor de decentralisatie in het sociale domein voor de hand ligt, waarbij een maximale achteruitgang uitgedrukt in procenten het meest aangewezen lijkt.

Hoewel de Raad van oordeel is dat de effecten van de decentralisatie-operaties en de algemene kortingen op de algemene uitkering buiten de overgangsregeling voor de herverdeling van de algemene uitkering moet worden gehouden, is hij van mening dat deze effecten wel moeten worden meegenomen bij de beoordeling van het absorptievermogen van individuele gemeenten die daardoor mogelijk in de financiële problemen komen en zich genoodzaakt zouden kunnen zien een beroep te doen op aanvullende steun.

*De Raad acht voor het kunnen opvangen van de herverdeeleeffecten uit het groot onderhoud gemeentefonds in 2015 en 2016 een overgangsperiode van maximaal drie jaar redelijk, zodat uiterlijk 2018 de effecten in hun geheel verwerkt zijn.*

### **13.**

#### **Tot slot**

De herijking van het gemeentefonds is omgedoopt tot groot onderhoud. Het is een codificatie van de bestaande praktijk. Het beperken van herverdeeleeffecten lijkt daarbij leidend te zijn geweest. Daarmee zijn fundamentele keuzes ontlopen. Binnen het groot onderhoud zoals de herijking nu heet, kan de Raad instemmen met het handhaven van de bestaande uitgangspunten. Bij zijn oordeel heeft de Raad in eerste aanleg gezien hoe die uitgangspunten zijn uitgewerkt. De uitkomsten van de verdelvoorstellen zijn als het goed is een logisch uitvloeisel daarvan. Het gaat dan om een marginale toets. Dit leidt op een groot aantal onderdelen tot een kritische reflectie op de gemaakte keuzes. Voorbeelden zijn de keuzes om bepaalde clusters niet te ijken, de niet consequente onderbouwing van de keuzes om bij het ene cluster het feitelijke uitgavenniveau te volgen en bij het andere vast te houden aan de omvang van het oorspronkelijke ijkpunt, het gebrek aan globaliteit, de aanpak van de G4, maar ook de wijze waarop de OEM in het verdelvoorstel is

verwerkt. Het totaalbeeld van de verdeling wordt daarbij sterk beïnvloed door uw keuze het rekentarief voor de OZB niet aan te passen aan het landelijk gemiddelde. Dit is geen technische keuze maar een politieke. Het gaat immers om de vraag in hoeverre binnen de landsgrenzen rekening moet worden gehouden met verschil in draagkracht tussen gemeenten. Een dergelijke keuze dient in alle openheid te worden gemaakt, door verandering van de vereveningspercentages in de wet. De Raad geeft u in overweging uw voorstellen op dit onderdeel aan te passen. Meer in het algemeen is de Raad van oordeel dat de verstrekte informatie erg globaal en beperkt is en dat de verantwoording voor de onderbouwing van het verdeelvoorstel op onderdelen tekort schiet.

Daarentegen constateert de Raad ondanks deze kritische kanttekeningen, dat het voorstel wel een oplossing biedt voor de belangrijkste scheefheden op de uitgavencusters, vooral onderwijshuisvesting en wegen, alsmede een acceptabele oplossing biedt voor de BAG-problematiek. Dit is een praktische reden om vast te houden aan het doorvoeren van de herverdeling. De volgende stap bestaat uit de aanpassing van de overige clusters. Daarbij heeft de Raad meegewogen dat het ook van belang is dat gemeenten na een lange periode van onzekerheid aan het begin van een nieuwe collegeperiode enig zicht te hebben op de ontwikkelingen van de belangrijkste inkomstenbron van gemeenten, de algemene uitkering. Maar het is niet uit overtuiging dat de Raad kan instemmen met de verdeelvoorstellen.


**Datum**

14 april 2014

**Kenmerk**

2014-0000184902

De Raad voor de financiële verhoudingen,



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



Dr. C.J.M. Breed, secretaris