

Vergaderjaar 2004–2005

29 800 B

Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2005

Nr. 17

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 april 2005

Bij brief van 25 maart 2005 (kamerstuk 29 800 B, nr. 15) informeerde ik u over mijn voornemen om de clusters Bijstand en Zorg in het gemeentefonds opnieuw te ijken en drie nieuwe clusters te vormen, te weten cluster Educatie, cluster Werk en Inkomen en cluster Maatschappelijke zorg. Bijgevoegd was een rapport van bureau Cebeon, waarin de drie nieuwe ijkpunten waren uitgewerkt, alsmede een vervolgotitie waarin de nieuwe ijkpunten werden vertaald naar het verdeelstelsel, op basis van gegevens over 2002. Daarbij waren ook de voornaamste herverdeeleeffecten over 2002 weergegeven.

Ook was het advies bijgevoegd dat de Raad voor de financiële verhoudingen op de voorstellen heeft uitgebracht.

Ik kondigde tevens een vervolg-brief aan, waarin in elk geval het volgende aan bod zou komen:

- een reactie op het Rfv-advies
- een actualisatie van 2002 naar 2006 en een overzicht van de herverdeeleeffecten
- een voorstel voor een overgangsregeling

In deze brief zal ik op deze punten nader ingaan. Bijgevoegd is een vervolg-rapportage van bureau Cebeon¹, waarin de nieuwe ijkpunten zijn geactualiseerd tot en met 2005. Deze notitie bevat tevens een overzicht van de herverdeeleeffecten per gemeente, een apart overzicht van de 15 grootste plus-gemeenten en de 15 grootste min-gemeenten, én een apart overzicht van de effecten voor de G-30. Deze overzichten vindt u in de bijlage.

In onderstaande zal ik eerst een nadere toelichting geven op het beeld, zoals dat uit de vertaling van de ijkpunten naar de verdeling voor 2005 aan de orde komt. Het beeld voor 2006 is uiteraard pas vast te stellen wanneer de actuele cijfers in dat jaar beschikbaar zijn. Vervolgens ga ik in op het Rfvadvies en daarna op het vervolgtraject, inclusief overgangsregeling.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

1. Het beeld

In het bij deze brief gevoegde vervolg-rapportage van Cebeon wordt uitvoerig ingegaan op de wijze waarop de ijkpunten, die zijn vastgesteld op basis van de gemeentelijke uitgaven over 2002, zijn vertaald naar 2005. Door deze actualisatieslag is het herverdeelsbeeld veranderd ten opzichte van het beeld over 2002 (dat beeld stond in de u eerder toegezonden rapportage). De werkwijze die bij de actualisatie is gehanteerd is dezelfde die ook is toegepast bij de eerdere herzieningen van het verdeelstelsel.

Er is, zo blijkt uit de bijlagen van het rapport, sprake van significante herverdeeleffecten. Dat toont aan dat de beslissing om de beide clusters bijstand en zorg te herschikken en herijken terecht is: er is sprake van een aanzienlijke scheefgroei tussen enerzijds de factoren waarop de verdeling van de gemeentefondsmiddelen is gebaseerd en anderzijds de ontwikkeling in de feitelijke uitgaven op deze ijkpunten. Met de herijking wordt bereikt dat de feitelijke verschillen in uitgavenpatronen, voorzover bepaald door exogene factoren bij gemeenten hun vertaling krijgen in de verdeelmaatstaven van het gemeentefonds, zodat de algemene uitkering beter aansluit bij de feitelijke kostenstructuur. De herverdeling nu voorkomt verdere scheefgroei.

Het herverdeelsbeeld per gemeente overziende dringt zich de conclusie op de scheefgroei de resultante is van soms samenlopende, soms tegengestelde effecten voor elk van de drie nieuwe clusters.

Uit de groepsgewijze overzichten wordt duidelijk dat er als gevolg van de herijking sprake is van vooruitgang voor de groep van 50–100 000 inwoners (€ 6 per inwoner) en een wat kleiner nadeel voor met name de gemeenten met minder dan 10 000 inwoners (€ –4 per inwoner) en de groep met 100 tot 250 000 inwoners (€ –3 per inwoner). Uitgesplitst naar sociale structuur valt op dat daar sprake is van een herverdeling van de gemeenten met sterke sociale structuur naar de matige zwakke/matig sterke. Uit de vergelijking op subclusterniveau wordt overigens zichtbaar dat dit met name een gevolg is van de herverdeling binnen het cluster Educatie. De vergelijking op het subcluster Armoedebeleid maakt zichtbaar dat daar slechts sprake is van een bescheiden herverdeling. Het gewicht van de maatstaf «laag inkomen» is verlaagd ten gunste van de maatstaf «uitkeringsgerechtigden».

Beschouwing van de verdeling voor de GSB-gemeenten leert dat deze groep per saldo vrijwel geen verschil ervaart. Binnen de groep is echter sprake van forse verschillen, uiteenlopend van een voordeel van € 27 per inwoner voor Venlo tot een nadeel van € –18 voor Nijmegen en Tilburg. Met name hier laat de uitsplitsing van de effecten naar de verschillende clusters zeer wisselende beelden zien. Het vrijwel neutrale saldo van de groep is overigens in belangrijke mate het gevolg van een aanzienlijk voordeel (€ 13 per inwoner) voor het subcluster onderwijshuisvesting.

Zoals al uit het eerdere rapport van Cebeon naar voren kwam, blijkt uit analyse van de rekeningcijfers over 2002 dat de gemeenten als collectief iets minder besteden aan de WVG. Het gaat om een verschil van ca € 70 miljoen op een totaal van ca 1,1 miljard. Per gemeente is dat effect soms (als gevolg van een betere aansluiting op de kostenfactoren) aanzienlijk groter. Het is moeilijk om uitspraken te doen over de reden van de meevalende ontwikkeling zonder nadere analyse van de achtergronden. Zoals ik in mijn eerste brief al aangaf wordt het cluster Maatschappelijke Zorg (inclusief het subcluster WVG) nader bezien in verband met de besluitvorming over de WMO. Met het oog op deze samenhang is aan

Cebeon een vervolgoopdracht gegeven met betrekking tot de financiering van de taken, die in het kader van het wetsvoorstel WMO aan de orde zijn. Ik acht het van groot belang dat de wijze van financiering van de met dat wetsvoorstel gemoeide taken goed aansluit. Finale uitspraken over de financiering van de WMO kunnen pas op een later moment worden gedaan, als de besluitvorming daarover is afgerond.

2. Het Rfv-advies

Algemeen

Over het algemeen heeft het Rfv-advies een positieve strekking: de Rfv kan op hoofdlijnen instemmen met de uitkomsten van de herijking. Dat verheugt mij. Wel plaatst de Raad bij de verschillende ijkpunten specifieke kanttekeningen; in onderstaande ga ik daar nader op in. De Rfv maakt een aantal opmerkingen over de methode. De Raad wijst er terecht op dat deze methode dezelfde is die is gevolgd bij de eerdere tranches herziening gemeentefonds. Zodoende is aansluiting op de reeds bestaande systematiek gewaarborgd. Ook maakt dit dat de methode beproefd is. De Raad wijst erop dat de onderzoeksuitkomsten niet door derden kunnen worden gecontroleerd. Ik herinner eraan dat destijds door de RGF op grond van een zorgvuldige analyse van diverse onderzoeksmethode voor deze aanpak is gekozen. In opdracht van de VNG is destijds (mei 1994) een contra-expertise door het Bureau voor Economische Argumentatie uitgevoerd. De conclusie was dat de methode voldoende betrouwbaar was om uitspraken over de verdeling over gemeenten te doen. Ook wijs ik erop dat de wijze waarop en het detail waarin nu door Cebeon wordt gerapporteerd niet afwijkt van de rapportage die destijds door de RGF zelf toereikend voor haar herverdeeladviezen werd bevonden. Bovendien vertoont de wijze waarop Cebeon het onderzoek bij individuele gemeenten heeft uitgevoerd een grote analogie met de wijze waarop door de IFLO op verzoek van gemeenten een begrotingsscan wordt uitgevoerd. Ook daarbij wordt ondersteuning van de ijkpunten gevonden (zoals daaruit ook mogelijk scheefheid kan worden geïndiceerd). Tenslotte wordt jaarlijks in het POR nagegaan, op basis van publiek beschikbare cijfers over gemeentebegrotingen (en zonodig rekeningen), of de verdeling nog voldoende aansluit op de verschillen in kostenstructuur, zoals die uit die gemeentelijke uitgaven naar voren komt. Ook al is in strikte zin replicatie van het onderzoek in detail niet mogelijk (wat uiteraard ook wordt beïnvloed door de noodzakelijke vertrouwelijkheid ten aanzien van bevindingen bij individuele gemeenten), toch is er geen reden om aan de validiteit van de uitkomsten te twijfelen. Volledigheidshalve wijs ik er nog op dat het secretariaat van de RFV vanaf het begin bij de begeleiding van het onderzoek betrokken is geweest. Dit alles laat onverlet dat ik zal nagaan hoe de inzichtelijkheid van de onderzoeksmethode voor derden in de toekomst kan worden vergroot.

Concrete punten per cluster:

Educatie:

Ik stel met genoegen vast dat de Rfv instemt met het vergroten van het gewicht van gerichte maatstaven als «leerlingen voortgezet onderwijs» en «leerlingen speciaal onderwijs» ten koste van meer indirecte maatstaven. De verdeling wordt zo meer kostengeoriënteerd.

Mijns inziens staat de Raad ten onrechte afwijzend tegenover het voorgestelde ingroeitraject voor de kapitaalslasten voor VO-scholen. Deze gebouwen zijn veelal «à fonds perdu» overgedragen en ik stel voor om geleidelijk extra middelen voor de kapitaalslasten van VO-scholen toe te delen. De Raad is het hiermee niet eens en wijst erop dat gemeenten kapitaaluitgaven uit leningen kunnen financieren. Maar dit raakt niet aan

de kern van het probleem: leningen kosten immers geld en deze kosten vallen onder de kapitaalslasten. Het zijn precies deze kosten waarop het ingroeitraject betrekking heeft. Daarom kan ik de opmerkingen van de Rfv op dit punt niet goed plaatsen en zal ik daaraan geen gevolg geven. Ik hecht nadrukkelijk aan het ingroeitraject; het is een noodzakelijke correctie om te voldoen aan de eis van kostenoriëntatie van het verdeelstelsel.

Werk en Inkomen:

De Rfv onderschrijft op hoofdlijnen de wijziging van het ijkpunt, maar geeft in overweging om het gewicht van de maatstaf «lage inkomens» en «uitkeringsontvangers» iets te verzwaren en de maatstaf «bijstandsontvangers» iets minder gewicht te geven. Argumentatie van de Rfv daarvoor is dat deze maatstaven een indicator zijn van het kwijtscheldingsbeleid. Ik wil echter de «uitgaven» van gemeenten voor het kwijtscheldingsbeleid niet in de verdeling honoreren, want naar mijn oordeel zijn deze uitgaven het gevolg van eigen gemeentelijke beleidskeuzes, die niet vanuit onderlinge solidariteit ten laste van andere gemeenten behoren te komen. Ik wil op dit punt het Rfv-advies dan ook niet opvolgen.

Ik volg wel het advies van de Rfv omtrent de invulling van de maatstaf bijstandsontvangers. Deze maatstaf functioneert als indicator voor de uitvoeringskosten van de sociale dienst. In het ijkpunt-onderzoek wordt aanbevolen deze maatstaf, die tot nu toe was bevroren op een vast niveau (nl. het driejaarsgemiddelde over de jaren 1996–1998) te «ontdooien» en dynamisch te maken. De Rfv bepleit nu om de maatstaf wél dynamisch te maken, maar te laten fluctueren volgens een voortschrijdend driejaarsgemiddelde. Ik volg hier het advies van de Rfv, er is zo niet alleen sprake van een betere aansluiting op de dynamiek van de kosten maar ook wordt zo recht gedaan aan de beoogde prikkelwerking in de verantwoordelijkheid van gemeenten voor de uitvoering van de WWB.

Maatschappelijke Zorg:

De Rfv kan zich op hoofdlijnen vinden in het nieuwe ijkpunt, maar heeft wel kanttekeningen bij enkele maatstaven. Bij het ijkpunt WVG heeft de Rfv bedenkingen tegen de maatstaven «meergezinswoningen van voor 1980» en «meergezinshuurwoningen van voor 1980». Ik volg de Rfv in dit advies en heb daarom besloten deze twee indicatoren te vervangen door de maatstaf Omgevingsadressendichtheid (OAD). Het effect daarvan is weergegeven in de notitie «Uitnemen, onderbrengen, etc...» (tabel 3.1 op pag 14). Daaruit blijkt dat de ruis die als gevolg daarvan optreedt beperkt is: voor drie gemeenten (Vlaardingen, Maassluis en Rijswijk) een nadeel van € 5 per inwoner, voor 8 gemeenten een nadeel van € 3 per inwoner en voor de overige gemeenten geen groter effect (nadelig of voordelig) van maximaal per inwoner). Ik wijs er volledigheidshalve op dat er per saldo voor de drie gemeenten met het grootste nadelig effect van deze invulling een voordeel van respectievelijk € 36, € 8 en € 48 per inwoner optreedt.

Ten tweede heeft de Rfv bezwaar tegen de invoering van een nieuwe maatstaf «ouderen 75 – 85 jaar», vooral omdat deze maatstaf volgens de Rfv weinig discrimineert ten opzichte van de maatstaf «ouderen 65+». Ik deel die opvatting niet. In toenemende mate tekent zich een ontwikkeling af waarbij een beroep op zorgvoorzieningen naar latere leeftijd verschuift en mensen na hun 65ste nog gezond zijn. Deze trend is ook zichtbaar bij het beroep op thuiszorg-voorzieningen en naar verwachting zal deze trend verder doorzetten. Daarom vind ik het wenselijk om deze maatstaf nu te introduceren. Eerste indicaties bij de bekostiging van de WMO-taken wijst erop dat dit onderscheid ook daarvoor relevant zal zijn.

De Rfv geeft enkele algemene richtlijnen voor de vervolgstappen. In de eerste plaats raadt de Rfv aan om bij de actualisatie van 2002 naar 2006 de taakmutaties die zich in die jaren hebben voorgedaan zoveel mogelijk op kostengeoriënteerde wijze te verwerken. Ten aanzien van de omvang van de clusters vindt de Rfv dat niet de herverdeeffecten leidend moeten zijn, maar dat aangesloten moet worden bij de meest zuivere benadering. Dit advies is bij de nadere uitwerking door Cebeon bij de actualisatie gevolgd.

Wat betreft de effecten voor de G4 beveelt de Raad aan om de wijzigingen neutraal in te voeren: de herverdeeffecten worden dan beschouwd als een verklaring voor een deel van het vaste bedrag dat de G4 elk in het gemeentefonds hebben.

3. Vervolgtraject

De G4

Aansluitend op de vorige paragraaf begin ik met het effect voor de G4. De G4 zijn bij het onderzoek en de daaruit voortvloeiende voorstellen voor nieuwe ijkpunten buiten beschouwing gebleven. Dit is de gebruikelijke werkwijze, omdat het takenpakket en de kostenstructuur van de G4 te zeer afwijkt van de overige gemeenten. De ijkpunten worden dus gebaseerd op de uitgaven van alle gemeenten exclusief de G4.

Ter toelichting daarop het volgende. De G4 hebben, juist vanwege de afwijkende kostenstructuur, in het gemeentefonds een uitzonderlijke positie. De uitkering van de G4-gemeenten wordt niet volledig bepaald via het maatstavenstelsel, maar bestaat gedeeltelijk uit een vast bedrag. Dit vaste bedrag drukt in feite uit dat het maar gedeeltelijk mogelijk is om, door middel van de verdeelsystematiek, een gefundeerde uitspraak te doen over de juiste uitgavencapaciteit van de G4.

Daarom worden de effecten van onderhavige herijking voor de G4 verwerkt door een aanpassing van het vast bedrag, zodat per saldo geen herverdeeffect voor elk van hen optreedt.

Overgangsregeling

Ik stel voor de gewijzigde verdeling stapsgewijs in te voeren. Bepalend voor de lengte van het overgangstraject is de hoogte van het maximaal acceptabel geachte herverdeeffect. In het 1999–2000 werd dit maximale herverdeeffect door de Tweede Kamer bepaald op 25 gulden per inwoner. Dit bedrag was weer te herleiden tot een norm van 2% van de algemene uitkering, die door de VNG als maximaal herverdeeffect aanvaardbaar werd geacht (Zie hiervoor : TK Vergaderjaar 1999–2000, 26 800 B, nr 10 pag 13).

Uitgaande van deze norm komt het maximale herverdeeffect in 2005 op € 15 per inwoner (2% van 12 miljard = 240 miljoen op 16 miljoen inwoners). Uitgaande van dit maximum zou met het overgangstraject drie jaar gemoeid zijn (Zie bijlage: gemeente met het grootste herverdeeffect). Ik stel daarom voor om uit te gaan van een overgangstermijn van drie jaar.

4. Tenslotte

Met deze conclusies sluit een langdurig traject, waarvan de eerste stappen in 2001 werden gezet. De herschikking van de beide clusters Bijstand en Zorg als gevolg van de belangrijke (taak-)mutaties in het gemeentefonds en de herijking om gebleken scheefheid in deze clusters weer recht te zetten past in de met de Kamer afgesproken onderhoudssystematiek. Het maakt het mogelijk om invulling te geven aan de afspraak met de VNG

(laatstelijk in het kader van de Code) om afzonderlijke monitors terug te dringen en te volstaan met de monitoring conform de systematiek van het POR.

Ik wijs tot slot nog op de aangekondigde herijking van het cluster OOV, naar aanleiding van de in het POR 2005 geconstateerde significante afwijking tussen verdeling en feitelijke uitgaven op dat cluster en op de mogelijke wijzigingen in de financiering van het cluster Zorg in verband met de voorstellen met betrekking tot de WMO. De conclusies ten aanzien van dat cluster in deze herziening zijn dan ook voorlopig en afhankelijk van finale besluitvorming over dat onderwerp.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes