

Vergaderjaar 2004–2005

29 800 B

Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2005

Nr. 18

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 9 juni 2005

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹ heeft op 11 mei 2005 overleg gevoerd met minister Remkes van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over:

- **zijn brief d.d. 25 maart 2005 inzake herijking clusters Bijstand en Zorg gemeentefonds (29 800-B, nr. 15);**
- **zijn brief d.d. 13 april 2005 met het vervolg op de brief van 25 maart 2005 (29 800-B, nr. 17).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

Mevrouw **Fierens** (PvdA) merkt op dat de systematiek van de verdeling over de diverse clusters niet erg doorzichtig is. Als een nieuw systeem veel uitleg vergt, is het misschien verstandig dat systeem nog eens onder de loop te nemen. Is de minister voornemens met verbetervoorstellen voor de transparantie van de verdeelsystematiek te komen? Klopt de gegeven informatie wel, met name de cijfers over de bijstand en de kwijtschelding?

De herverdeeffecten van het nieuwe systeem zijn aanzienlijk. Voor sommige gemeenten met een zwakke sociale structuur zijn deze effecten positief, maar voor gemeenten met een inwonertal tussen 100 000 en 250 000 zijn de effecten negatief. De afspraak is dat het herverdeeffect ongeveer € 15 per inwoner bedraagt. Volgens de gemeente Urk is dat echter € 24 per inwoner. Wil de minister daarop ingaan?

Bij de herverdeling in het Gemeentefonds is meer geld nodig voor de cluster Bijstand en Zorg. De minister zoekt dat geld binnen de overige clusters, met uitzondering van de clusters Openbare orde en veiligheid en Bestuursorganen. Wil hij daar dieper op ingaan? Hebben deze clusters een overschot? Komt het niet neer op een sigaar uit eigen doos?

Deze herverdeling van de middelen in het Gemeentefonds valt samen met andere grote trajecten zoals OZB-WMO-Brinkman. Wat de effecten van deze laatste twee zullen zijn, is nog onbekend. Wordt de optelsom niet een te zware opgave voor de gemeenten?

Mevrouw Fierens zegt in grote lijnen te kunnen instemmen met de voorstellen voor de cluster Educatie. Voor de huisvesting van scholen is € 170

¹ Samenstelling:

Leden: Kalsbeek (PvdA), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), voorzitter, Vos (GroenLinks), Cornielje (VVD), Adelmund (PvdA), De Wit (SP), Van Beek (VVD), ondervoorzitter, Van der Staaij (SGP), Luchtenveld (VVD), Wilders (Groep Wilders), De Pater-van der Meer (CDA), Duyvendak (GroenLinks), Wolfsen (PvdA), Spies (CDA), Eerdmans (LPF), Sterk (CDA), Van der Ham (D66), Haverkamp (CDA), Van Fessem (CDA), Smilde (CDA), Straub (PvdA), Nawijn (LPF), Boelhouwer (PvdA), Szabó (VVD) en Van Hijum (CDA).
Plv. leden: Klaas de Vries (PvdA), Dijsselbloem (PvdA), Fierens (PvdA), Halsema (GroenLinks), Schippers (VVD), Dubbelboer (PvdA), Kant (SP), Rijpstra (VVD), Slob (ChristenUnie), Hirsi Ali (VVD), Rambocus (CDA), Van Gent (GroenLinks), Çörüz (CDA), Van As (LPF), Van Haersma Buma (CDA), Koşer Kaya (D66), Bruls (CDA), Van Bochove (CDA), Algra (CDA), Hamer (PvdA), Varela (LPF), Leerdam (PvdA), Balemans (VVD), Eski (CDA) en Vergeer (SP).

mIn. te weinig gecompenseerd. Worden deze kosten alsnog gecompenseerd en zo ja op welke wijze? Waar wordt het onderdeel alfabetisering ondergebracht? Wat zijn de gevolgen van de herijking voor het voortgezet volwassenen onderwijs? Waarom is een garantiefonds binnen het Gemeentefonds voor onderwijshuisvesting niet mogelijk?

Het feit dat gemeenten veel investeren in niet-langdurig werklozen hangt naar de mening van mevrouw Fierens nauw samen met de herverdeling van het cluster Werk en inkomen. Het gaat daarbij om de budgetten voor de uitvoeringskosten en de bijzondere bijstand. Gaat het ontdoeien van de uitvoeringslasten voor de sociale dienst inderdaad € 80 mln. kosten? Dat geldt wordt onttrokken aan de gemeenten die het gebruikten voor langdurig werklozen, met name voor schuldhulpverlening, fraudebestrijding en dergelijke. Het kost meer om langdurig werklozen uit het bestand te krijgen dan mensen die gemakkelijk bemiddelbaar zijn. Gaat dit ten koste van het principe work first? Hoeveel formatieplaatsen gaat dit de gemeenten kosten? Wil de minister daarop ingaan?

Uit de stukken kan worden opgemaakt dat het kwijtscheldingsbeleid een factor is in de verdeelsystematiek voor bijzondere bijstand. Dit is toch onjuist, omdat het kwijtscheldingsbeleid nooit onderdeel daarvan heeft uitgemaakt?

In het voorgestelde verdeelmodel is de factor «laag inkomen» weggelaten. Dit doet geen recht aan de alle huishoudens op het sociale minimum die recht hebben op bijzondere bijstand, noch aan de chronisch zieken en gehandicapten of ouderen die tot de beleidsprioriteit van de regering behoren.

De voorstellen voor de herverdeling zijn gebaseerd op het onderzoeksjaar 2002. Er wordt dus uitgegaan van het oude budget voor bijzondere bijstand. In 2003 is dat echter gehalveerd.

Volgens de knelpuntenanalyse ontvangen gemeenten met een groot aantal sociaal zwakke inwoners te weinig. Dat geldt met name voor gemeenten met 100 000 tot 250 000 inwoners. Na de herijking gaan deze gemeenten er niet op vooruit. Wat zijn de herverdeeffecten voor deze gemeenten?

Het is goed dat bij het cluster Maatschappelijke zorg een nieuwe maatstaf komt voor 75- tot 85-jarigen. Hoe is de groei van de AOW hierin verwerkt? Het kabinetsstandpunt over de WMO moet nog worden uitgebracht. Hoe wordt dat verwerkt in deze herverdelingsoperatie?

In de bekostiging van de WVG en de AWBZ zijn wijzigingen opgetreden. Deze treffen vooral gemeenten met woonvoorzieningen. Hoe worden deze hogere kosten voor deze gemeenten verwerkt in de herijking?

Mevrouw Fierens betreurt het dat zo kort voor het uitbrengen van de meicirculaire dit overleg over de herijking plaatsvindt. Dit had maanden eerder moeten gebeuren, mede gezien de samenhang met de andere grote operaties.

Mevrouw **Smilde** (CDA) zegt dat het bij de clustering in het Gemeentefonds om een omvangrijke herziening gaat, aangezien een derde van het budget erbij betrokken is. De nieuwe herindeling in Educatie, Werk en inkomen en Maatschappelijke zorg lijkt een logische verdeling die aansluit bij de trend van de Wet werk en bijstand en de wetsvoorstellen Wet voorzieningen gehandicapten (WVG) en WMO. De Raad voor de financiële verhoudingen (RFV) adviseert de herverdeling zo beleidsarm mogelijk te doen plaatsvinden en het algemene karakter van een uitkering uit het Gemeentefonds geen geweld aan te doen. Is dat met de nieuwe systematiek inderdaad het geval? Het algemene deel van het Gemeentefonds moet de gemeenten veel ruimte geven. Tast een te gedetailleerde clustering die ruimte niet juist aan?

Uit de brief van de minister over de geactualiseerde situatie in 2005 blijkt dat hier en daar de effecten van de herverdeling aanzienlijk zijn. De overgangstermijn van drie jaar lijkt redelijk. Hoe gaat de minister om met deze

nadelige effecten? Vindt er overleg plaats met de betreffende gemeenten? Wil hij de Kamer tijdens de driejarige overgangsperiode op de hoogte houden van de effecten?

Vooraf bij gemeenten met scholen voor voortgezet onderwijs blijkt sprake te zijn van een scheve verdeling. Hoe kan ervoor worden gezorgd dat de Kamer goed op de hoogte wordt gehouden van de variabelen die deze scheve verhoudingen veroorzaken zonder de gemeenten op te zadelen met extra administratieve lasten? De uitleg in de brief is nogal technisch. In hoeverre is het bedrag dat gemeenten in het ijkjaar 2002 feitelijk ontvingen en de uitgaven aan huisvesting echt in balans? Is hiervoor een trend aan te geven? Er zijn signalen dat grensgemeenten die te maken hebben met basisschoolleerlingen uit andere gemeenten soms onevenredig de lasten hiervoor dragen. Vindt er een weging plaats?

In het cluster Werk en inkomen wordt voor bijstandsontvangers een maatstaf gehanteerd die gebaseerd is op een voortschrijdend driejaars-gemiddelde. Dat is meer in overeenstemming met het werkelijke aantal bijstandsontvangers. Een nieuw ijkpunt is dat meer geld toebedeeld moet worden aan gemeenten met een zwakke sociale structuur. Op grond van welk criterium heeft een gemeente echter een zwakke sociale structuur? Armoede valt ook binnen dit cluster en armoede komt niet alleen voor bij bijstandsontvangers. Hoe krijgt dit ijkpunt precies vorm? Welke andere parameters zijn nuttig om armoede als ijkpunt te hanteren?

In het cluster Maatschappelijke zorg is op grond van de huidige aanvragen in de WVG als ijkpunt gekozen ouderen tussen de 75 en 85 jaar. Waarom is juist voor deze groep gekozen? Waarom hoort de groep tussen 65 en 74 jaar er niet bij? Een groot aantal gehandicapten dat tot voor kort in een instelling woonde, is gedeconcentreerd naar gemeenten. Waarom vormen zij geen parameter in dit cluster? Wordt in dezen wel recht gedaan aan het uitgangspunt van feitelijke uitgaven? Sluipen er geen bestuurlijke afwegingen in? Welke globale ijkpunten kunnen er gemaakt worden, zonder met een half oog te kijken naar de WMO?

De nieuwe ijkpunten kosten meer geld. Dit komt neer op € 6 per inwoner, waarvan € 1 voor rekening van het accrès. De clusters Bestuursorganen en Veiligheid worden ontzien. Waar wordt de rest van het geld vandaan gehaald? Wil de minister aan de hand van cijfers toelichten wat dit betekent? Die € 5 worden verklaard als kosten ten gevolge van het kwijtscheldingsbeleid. Komen deze € 5 inderdaad ten laste van de gemeenten? Welke gevolgen heeft dit voor de uitkering uit het algemeen deel van het Gemeentefonds? Zijn deze cijfers nog steeds juist na de actualisatie van de cijfers na de situatie in 2005?

De heer **Van Beek** (VVD) zegt zelden zo'n slecht gevoel te hebben gehad over een voorstel als het onderhavige. De onderzoeksmethoden zijn zodanig dat je erin moet geloven om ze te accepteren. Er worden vele pagina's gewijd aan de verschillen, maar niet aan het ontstaan ervan. Hij sluit zich aan bij de opmerking dat de onderzoeksmethoden inzichtelijker moeten worden. Hij voelt zich ongemakkelijk bij het feit dat een nieuw systeem wordt ingevoerd, zonder te weten of hij het wel voldoende heeft doorgrond.

Een aantal herverdelingsoperaties komt samen te vallen. Bij deze herverdeling van het Gemeentefonds gaat het om een derde deel van het budget. De WMO volgt en er komt nog een discussie over het rapport-Brinkman. Verder zal er het nodige veranderen bij de OZB. Het lijkt nuttig de effecten van deze drie herverdelingsoperaties te bespreken. Als de wet van de grote getallen werkt, zijn er twee mogelijkheden. Of de ene operatie compenseert de verschillen van de andere operatie of beide versterken elkaar. Er kunnen dan heel vervelende effecten ontstaan, omdat bijvoorbeeld gemeenten die al minder geld krijgen in het cluster Bijstand en zorg er als gevolg van het rapport-Brinkman nog eens fors op

achteruit gaan. Wil de minister toezeggen de Kamer te informeren over de combinatie van alle effecten en deze met haar te bespreken?

Er is een nieuwe maatstaf 75- tot 85-jarigen. Is dit een nieuwe maatstaf die aan de maatstaf 65+, ofwel de vergrijzing wordt toegevoegd? Waarom stopt het bij 85 jaar? Waarom is niet gekozen voor 75 jaar en ouder? Is het niet verstandiger beide maatstaven af te schaffen en met een nieuwe te komen voor iedereen van 70 jaar en ouder?

De heer Van Beek zegt in te stemmen met het verschil van € 6, waarbij € 5 ten laste komt van het lokale beleid, omdat het kwijtschelding betreft. Er komt € 1 ten laste van het accrès. Is voor dergelijke operaties nu en in de toekomst geen «smeergeld» nodig? Immers, er volgt nog een discussie over de OZB en het nieuwe belastinggebied van gemeenten. Gemeenten kunnen als gevolg daarvan deze herverdeeleeffecten alleen opvangen door te bezuinigen. In tijden van economische opgang is dat makkelijker dan bij economische neergang. Kun je dit soort operaties überhaupt nog doen zonder enige smeergeld? Dat geldt niet voor de gemeenten die meer ontvangen of op het nulpunt uitkomen.

Het antwoord van de minister

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

antwoordt altijd bereid te zijn de methode en de doorzichtigheid van de methode verder toe te lichten. Hij zegt toe in het Periodiek Onderhoudsrapport (POR) daarop nader te zullen ingaan. Deze methodiek is reeds in de jaren negentig ontwikkeld met als doel consistentie en duurzaamheid, zodat niet keer op keer een opportunistische discussie over de methodiek ontstaat. Deze methodiek is ontwikkeld door de Raad voor de gemeente-financiën, de huidige Raad voor de financiële verhoudingen. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft met deze herijking ingestemd, aangezien de bekende methodiek daarvoor is gebruikt. De VNG heeft er belang bij, intern niet keer op keer in een methodediscussie verzeild te raken.

De minister zegt desgewenst bereid te zijn alleen het hoofdrapport toe te sturen en een nog uitvoeriger technische briefing te geven. Het verbaast hem overigens dat na de technische briefing nog zoveel gedetailleerde, technische vragen zijn gesteld. Desgevraagd antwoordt de minister in zijn brief van 13 april (29 800-B, nr. 17) reeds te hebben toegezegd nader te zullen ingaan op de methodiek, aangezien de Kamer meer behoefte heeft aan inzichtelijkheid en veel nieuwe Kamerleden niet bekend zijn met deze methodiek.

Het onderzoek naar het herijken van de clusters Bijstand en Zorg kon niet eerder worden afgerond. Voor de meicirculaire is niet alleen deze voorgestelde herijking van de clusters van belang, maar vooral de Voorjaarsnota van het kabinet vanwege de algehele voedingsmethodiek van het Gemeentefonds. De minister herhaalt zijn bij de begrotingsbehandeling gedane toezegging dat de meicirculaire daadwerkelijk in mei uitkomt. Dit sluit namelijk goed aan bij de begrotingscyclus van gemeenten.

Invoering van de gewijzigde verdeling per 1 januari 2006 is voor de minister geen principekwestie. Als de Kamer meer tijd nodig heeft, kan de invoering een jaar worden uitgesteld. Hij wijst er wel op dat uit het onderzoek dat aan deze herverdeeloperatie ten grondslag ligt, blijkt dat sommige gemeenten te veel geld krijgen en andere te weinig. Bij deze herverdeling worden de onjuistheden rechtgetrokken. Als dat langer wordt uitgesteld, wordt de onrechtvaardigheid groter. Om die reden hecht hij aan de invoering per 1 januari 2006, maar het is geen principekwestie. In de jaren negentig is ook gekozen voor een maximum van € 15 negatief herverdeeleeffect per inwoner. De heer Van Beek vraagt om smeergeld, maar als je constateert dat een gemeente eigenlijk te veel geld krijgt, is het maar de vraag of je die ook nog eens smeergeld moet geven. Als je bij iedere herverdelingsoperatie die nodig is uit een oogpunt van uitgaven-

structuur de randvoorwaarde stelt van smeergeld, zal het aantal wijzigingen aanzienlijk gereduceerd worden en de onrechtvaardigheid toenemen. De suggestie van smeergeld zal de minister dan ook niet overnemen. Het is mogelijk op basis van deze herverdelingsoperatie, de invoering van de WMO, het rapport-Brinkman en de OZB-operatie reeksen te produceren en de Kamer daarin inzicht te geven. De minister benadrukt dat ook in een gecumuleerde situatie het maximum van € 15 de randvoorwaarde blijft. Op grond van de gecumuleerde effecten kan het nodig blijken te zijn, te kiezen voor een langjariger overgangstraject. De minister zegt toe, in overleg met de staatssecretaris van VWS, de Kamer in de loop van volgend jaar een overzicht toe te sturen, afhankelijk van de snelheid van besluitvorming door de Kamer inzake de WMO, het rapport-Brinkman en de OZB. Desgevraagd antwoordt de minister dat het mogelijk is aan de hand van een verdeelsleutel vooraf een en ander in kaart te brengen. Het gevaar bestaat dat die cijfers een eigen leven gaan leiden en gemeenten niet weten met welke koers zij rekening moeten houden. Met het publiceren van onzekere herverdeelsebeelden moet dus voorzichtig worden omgegaan.

De bewering dat de gemeenten met 100 000 tot 250 000 inwoners geen positieve herverdeelseffecten kennen, is onjuist. De minister noemt enkele gemeenten die er wel degelijk op vooruitgaan, zoals Leeuwarden en Heerlen. De G4 worden op nul gesteld. Vijftien gemeenten ondervinden het grootste nadelige effect van de herverdeling. Deze nadeelgemeenten ontvangen nu te veel geld. Ook voor hen geldt de driejarige overgangstermijn. Het beeld is heel divers. Zo is in dit verband ook een vraag gesteld over alfabetisering, maar op een degelijk detailniveau werkt het systeem niet. De Kamer moet ook niet willen dat het systeem zo werkt, want dan verwordt het tot allemaal specifieke uitkeringen. Dat is strijdig met de uitgangspunten van het Gemeentefonds.

Het Gemeentefonds kent enkele knelpunten, waaronder onderwijs-huisvesting. Onderwijshuisvesting wordt niet extern gecompenseerd. Het gaat om een groot bedrag, maar dat geld is er niet. In het Gemeentefonds komt er voor de huisvesting van scholen dus geen geld bij. In dit soort gevallen moet altijd een afweging gemaakt worden. De Kamer vraagt bijvoorbeeld ook meer geld voor politie. De prioriteit ligt dan niet bij onderwijshuisvesting. Gemeenten nemen kapitaallasten nog niet altijd in de boeken op. In verband hiermee verwijst de minister naar pagina 22 van het rapport Onderhoud gemeentefonds. De Kamer heeft met de minister van OCW in een algemeen overleg van 30 september 2004 gesproken over de mogelijkheid van een garantiefonds, maar als je binnen de algemene uitkering een soort garantiefonds creëert dan is dat een specifieke uitkering. Dat staat haaks op de methodiek van de algemene uitkering. Staphorst en Urk behoren beide tot de nadeelgemeenten. De oorzaak ligt bij de onderwijshuisvesting. De maatstaf jongeren heeft bij de herijking minder gewicht gekregen. Voorheen woog deze het zwaarst, namelijk 60%. Dat aandeel wordt teruggebracht naar 44%. Tegelijkertijd wordt de maatstaf leerlingen voortgezet onderwijs verzwakt. Dat sluit veel beter aan bij de kosten op het gebied van onderwijshuisvesting. Voor Staphorst en Urk pakt het nadelig uit, omdat beide gemeenten veel jongeren hebben. De gemeente Staphorst schrijft dat naast scholen ook bibliotheken en sportvoorzieningen voor deze jongeren onderhouden moeten worden. Het gaat in dezen echter om de onderwijshuisvesting, dus de kosten van schoolgebouwen en niet om de overige voorzieningen. Het nadeel voor beide gemeenten blijkt te groot te zijn uitgevallen. In het Cebeon-onderzoek is ermee gerekend dat beide gemeenten geen leerlingen voortgezet onderwijs hebben. Zowel in Urk als Staphorst is een nevenvestiging van dezelfde school die een hoofdvestiging heeft in Kampen. Tot maart 2005 werden die leerlingen meegeteld bij Kampen. In maart hebben Urk en Staphorst een correctie doorgegeven aan het ministerie van OCW. Voor dit herijkingsonderzoek zijn nog gegevens van

februari gebruikt. In de circulaire van het ministerie van BZK zullen de gegevens van mei worden gebruikt. Staphort en Urk zullen er dan beter uitkomen. Het nadeel van Staphorst en Urk wordt naar verwachting met circa een derde verkleind.

Beide gemeenten stellen dat de algemene financiële situatie al somber is en zij uit dien hoofde al moeten bezuinigen. Dat heeft echter weinig rechtstreeks verband met deze herijkingsvoorstellen. Desgevraagd antwoordt de minister dat het overgangsregime is bedoeld om geen enkele gemeente met een groter nadeel dan € 15 per jaar per inwoner te confronteren. Als het nadeel groter is, wordt het verdeeld over drie jaar. Dat gebeurt in drie gelijke stappen.

Op zichzelf was het mogelijk geweest een maatstaf te creëren van 70+ in plaats van 75 tot 85 jaar. De verwachting was niet dat die tot heel andere financiële resultaten zou leiden. In het algemeen kan gesteld worden dat iemand van 70 vitaler is en minder beroep zal doen op de gemeentefinanciën dan iemand van 80 of 85. Er zijn geen simulaties uitgevoerd naar de mogelijkheden van een andere indeling. Je moet dan het vermoeden hebben dat die een uitslag opleveren die beter aansluit bij hetgeen je wilt bereiken. Wel is rekening gehouden met het feit dat in de WMO ook de maatstaf 75 tot 85 jaar zal worden gehanteerd.

Voor de bijstandsgelden is het ijkpunt de gemeentelijke uitgaven in 2002. Dit ijkpunt is doorvertaald naar 2005. Alle tussenliggende toevoegingen en uitlichtingen in het Gemeentefonds voor de betreffende clusters zijn opnieuw gedaan. Halveringen van het budget voor bijzondere bijstand zijn vertaald in deze ijkpunten. De gewichten zijn verlaagd, zoveel mogelijk naar analogie van de destijds genomen besluiten. De systematiek die elk jaar in de circulaire wordt uitgelegd, is voor de tussenliggende jaren zoveel mogelijk analoog vertaald. Er was geen aanleiding om aan te nemen dat de kostenstructuur van de gemeenten als gevolg van de halvering van het budget veranderd is. Het bevroren houden van de maatstaf zal voor gemeenten grote voordelen dan wel nadelen opleveren, omdat die slecht aansluit bij de praktijk. Het ontdooien levert veel voordelen op, maar de garantie dat het voor de komende jaren toereikend zal zijn, kan niet gegeven worden. De methodiek ziet nu eenmaal achteruit en niet vooruit. Als over vier jaar geconstateerd wordt dat als gevolg van de invoering van de WWB scheefgroei is ontstaan, kunnen de uitvoeringskosten voor de bijstand worden gerepareerd.

De **voorzitter** vraagt de woordvoerders of in januari 2006 met de voorgestelde methodiek kan worden gestart of dat die moet worden uitgesteld tot 2007.

Mevrouw **Smilde** (CDA) antwoordt in te stemmen met de invoering van de nieuwe methodiek.

De heer **Van Beek** (VVD) sluit zich hierbij aan.

Mevrouw **Fierens** (PvdA) stemt hiermee in, alhoewel zij zich over enkele punten zorgen blijft maken.

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
Noorman-den Uyl

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
De Gier