

Vergaderjaar 2004–2005

**29 800 B**

## **Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2005**

**Nr. 15**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 maart 2005

Hierbij doe ik u twee rapporten van het onderzoeksbureau Cebeon toekomen over de clusters Bijstand en Zorg in het gemeentefonds<sup>1</sup>. Deze rapporten bevatten de weerslag van een door hen uitgevoerd onderzoek naar deze clusters alsmede een uitwerking van een aanpassing van de verdeling. Ik ben voornemens die uitwerking te volgen en tot aanpassing van de zogenaamde «verdeel-AMvB» te komen. Conform eerdere toezegging van mijn ambtsvoorganger wil ik de Kamer in de gelegenheid stellen om van haar gevoelen terzake blijk te geven. In deze aanbiedingsbrief geef ik daarom, mede namens de Staatssecretaris van Financiën aan welke overwegingen tot mijn voorstel hebben geleid.

Ik voeg tevens bij het advies dat de Raad voor de Financiële Verhouding heeft uitgebracht op het rapport «Onderhoud gemeentefonds ... etc».

Om de nieuwe verdeling in 2006 in werking te kunnen laten treden, moeten gemeenten hierover worden geïnformeerd in de komende mei-circulaire. Gelet op de wens die leeft bij de Kamer, bij de gemeenten en bij de fondsbeheerders om de mei-circulaire ook daadwerkelijk in mei te laten verschijnen (ik heb eerder toegezegd mij daarvoor tot het uiterste in te spannen; de minister van Financiën op zijn beurt heeft beloofd tijdig de gegevens omtrent de ontwikkeling van het accrès te leveren), zou ik de Kamer willen vragen zich vóór 1 mei over de voornemens uit te spreken.

Op dit moment wordt nog gewerkt aan het bepalen van de feitelijke uitkomsten voor de verdeling 2006 en de daarmee samenhangende herverdeeleffecten. Op grond daarvan zal een overgangsvoorstel worden opgesteld, waarbij ik zal aansluiten bij de randvoorwaarden die de Kamer bij eerdere herverdelingen heeft gesteld. Ook zal ik daarbij zoveel mogelijk rekening houden met herverdeeleffecten die vanuit andere samenlopende trajecten zullen optreden, met name de aanpassing van de verdeling van de WWB, de invoering van de WMO en de implementatie van het advies van de stuurgroep doorlichting specifieke uitkeringen.

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Ik zal u daarover tijdig berichten. Daarbij zal ik ook ingaan op het advies van de Rfv. Ik constateer nu reeds dat zij op hoofdlijnen positief adviseren. Op concrete suggesties van de Rfv over de invulling – zoals bijvoorbeeld op het advies om bij de verdeling uit te gaan van het driejaarsgemiddelde bij de maatstaf bijstandsontvangers – zal ik in de vervolgbrief ingaan. Dat past ook bij de verdere actualisering.

Het onderzoekstraject wordt begeleid door een ambtelijke begeleidingscommissie waarin naast BZK en Financiën de departementen van SZW, VWS en OCW zijn vertegenwoordigd.

In onderstaande zal ik de voorgenomen aanpassing van de verdeling nader toelichten. Ik zal daarbij aangeven welke argumenten er zijn om de verdeling aan te passen en ik zal ook ingaan op de aard en omvang van de wijziging.

## **1. Algemeen**

Het verdeelstelsel van het gemeentefonds is globaal en kostengeörien-teerd. De verdeelsystematiek houdt rekening met de verschillen in kosten-structuur van gemeenten. Doel is de verschillen tussen gemeenten zodanig verevenen, zodat gemeenten een gelijke uitgangspositie hebben voor het realiseren van voorzieningen. Dit wordt ook wel aangeduid met het «derde aspiratieniveau» of een gelijke voorzieningencapaciteit.

In het kader van de opstelling van de nieuwe FVW, die per 1997 van kracht is, is voor dat doel door Cebeon, in opdracht van de toenmalige Raad voor de Gemeentefinanciën, een geëigende onderzoekssystematiek ontwikkeld. Deze is vervolgens door de beheerders van de FVW overgenomen in de onderhoudssystematiek. Uiteraard is deze aanpak ook nu gehanteerd. Kort samengevat komt dat neer op het volgende. De kosten van gemeenten worden expliciet gerelateerd aan de taken die ze – al dan niet krachtens wet- en regelgeving – uitvoeren.

De gemeentelijke taken worden in het gemeentefonds geclusterd tot globale beleidsterreinen, zoals «wegen en water», «openbare orde en veiligheid». Er zijn in totaal 13 uitgavenclusters.

De verdeling van de middelen van deze clusters wordt bepaald door een ijking. Dat wil zeggen dat een normatieve uitspraak wordt gedaan over de verdeling van zo'n cluster. Daarbij wordt zo mogelijk uitgegaan van de feitelijke uitgaven van gemeente, slechts bij uitzondering of bij de overheveling van nieuwe taken kan daarop niet worden teruggevallen. Aan die ijking ligt een uitgebreid en diepgaand onderzoek ten grondslag naar de feitelijke uitgaven van gemeenten op het betreffende terrein. Daarbij wordt gekeken naar netto-uitgaven, dat wil zeggen dat taakgerelateerde inkomsten in mindering worden gebracht. Het gaat dan bijvoorbeeld om specifieke uitkeringen of retributies (riool- en reinigingsheffing). Uit dat onderzoek blijkt welke kostendrijvers van belang zijn op een bepaald terrein, in dit geval dus op drie nieuwe clusters: het cluster «Werk en Inkomen», het cluster «Educatie» en het cluster «Maatschappelijke Zorg». Als de kostendrijvers in kaart zijn gebracht, vindt vervolgens een weging plaats. Daarbij wordt bepaald welke kostenfactoren wel en niet worden gehonoreerd en hoe zwaar die factoren worden gewogen. Belangrijk criterium bij de weging is de vraag of de kosten het gevolg zijn van eigen gemeentelijke beleidskeuzes ( in dat geval worden ze niet gehonoreerd) of als exogeen als gevolg van bepaalde structuurkenmerken worden beoordeeld (die kosten worden wel geheel of gedeeltelijk gehonoreerd). Dit is een *bestuurlijke* weging. Zo wordt de aanleg van woonwijken op slechte bodem (wat tot extra kosten leidt) overwegend als exogeen beoordeeld en wordt er dus in het gemeentefonds voor gecompenseerd, ook al wordt die keuze door het gemeentebestuur gemaakt.

Als het ijkpunt definitief is bepaald, moet het worden «vertaald» naar het verdeelstelsel. De totale pot van het gemeentefonds (ca 12 miljard) wordt namelijk verdeeld via een stelsel van maatstaven. De maatstaven en hun gewichten worden bepaald door veronderstellingen over wat de beste verdeling is. Niet alle kostenfactoren zijn geschikt als maatstaf. Een maatstaf moet aan bepaalde kwaliteitseisen voldoen: moet goed meetbaar zijn, niet beleidsgevoelig, niet te volatiel zijn, etc. Aan kostenfactoren worden die eisen niet gesteld: die moeten slechts zo goed mogelijk de kostenverschillen verklaren. Als gevolg van die omzetting treedt enige ruis op.

Nadat een cluster is geïkt houden de fondsbeheerders periodiek bij hoe de gemeentelijke uitgaven zich ontwikkelen en of dit in de pas blijft bij het ijkpunt. Dit vindt zijn weerslag in het Periodiek Onderhoudsrapport dat jaarlijks bij de gemeentefondsbegroting wordt gevoegd.

## **2. Clusters Bijstand en Zorg**

Een herijking zoals in bovenstaande beschreven, is nu aan de orde bij de clusters Bijstand en Zorg. Dat is een gevolg van ingrijpende beleidsmatige veranderingen die hebben plaatsgevonden sinds deze clusters waren geïkt. Bijvoorbeeld de invoering van de Wet Werk en Bijstand. Daarmee is de omvang en samenstelling van het cluster bijstand ingrijpend gewijzigd. Ook de decentralisatie van de middelen voor onderwijshuisvesting en WVG speelde mee; deze middelen zijn in het gemeentefonds toegevoegd in het cluster Zorg. Dit cluster was dientengevolge enorm gegroeid. Het gevolg daarvan is dat onderlinge substitutie niet kon worden gesignaleerd in het periodiek onderhoud. Indien gemeenten dus te weinig middelen in de verdeling voor WVG kregen, maar teveel voor onderwijshuisvesting kwam dat in de onderhoudsonderzoeken niet naar voren. Aangezien met name bij de uitvoeringskosten bijstand en kosten armoedebeleid als gevolg van boekingsverschillen altijd ook naar het cluster Zorg moest worden gekeken is besloten om deze twee clusters (de één gegroeid, de ander gekrompen) in samenhang opnieuw in te delen en zo beter zicht op eventuele scheefgroei te krijgen.

Daarom hebben de fondsbeheerders nader onderzoek naar deze clusters laten doen. In eerste instantie was het doel dus om te komen tot een herschikking, maar tijdens het onderzoek bleek al snel dat een volledige herijking nodig was. Daarbij zullen de bestaande clusters «Bijstand en Zorg» worden vervangen door drie nieuwe clusters: het cluster «Werk en Inkomen», het cluster «Educatie» en het cluster «Maatschappelijke Zorg». Het cluster *Werk en Inkomen* omvat het armoedebeleid en de bijzondere bijstand, het werkgelegenheidsbeleid en de uitvoeringskosten van de sociale dienst.

Het cluster *Educatie* omvat de onderwijshuisvesting, daarnaast overige educatie (o.a. leerlingenvervoer).

Het cluster *Maatschappelijke Zorg* omvat de WVG en de overige maatschappelijke zorg (o.a. kinderopvang, jongerenwerk etc).

Deze clusters zijn opnieuw, conform de boven aangegeven methode, geïkt. Daartoe is op deze terreinen onderzoek verricht naar de feitelijke netto-uitgaven, met als basis het jaar 2002. Ten behoeve van dat onderzoek is tamelijk diepgaand in gemeentelijke begrotingen gekeken, waarbij de betreffende uitgaven eerst zijn geschoond. Het blijkt namelijk dat gemeenten hun uitgaven nogal verschillend boeken, waardoor eerst een slag moest worden gemaakt om deze «boekingsvervuilingen» eruit te krijgen. Vervolgens heeft een analyse van de bevindingen plaatsgevonden, waarbij relevante kostenfactoren in kaart zijn gebracht. Daarbij is ook gekeken naar gemeenten die sterk afwijken: zo'n afwijking is immers vaak zeer informatief. Naast de gegevens uit de gemeenten zelf is ook

gebruik gemaakt van bestaande monitors: de armoede-monitor, de WVG-scan en de monitor Onderwijshuisvesting.

De relevante kostenindicatoren die uiteindelijk werden gevonden én het gewicht dat eraan is toegekend, bepalen uiteindelijk de nieuwe ijkpunten. Deze stappen zijn steeds voorgelegd aan de ambtelijke begeleidingscommissie, waarin ook de departementen van VWS, OCW en SZW waren vertegenwoordigd. Resultaten zijn neergelegd in het bijgevoegde rapport «Onderhoud Gemeentefonds:erschikken en herijken taakgebieden Bijstand en Zorg».

Vervolgens zijn de nieuwe ijkpunten vertaald naar het gemeentefondsstelsel. Die slag wordt gemaakt in de notitie «Uitnemen, onderbrengen en actualiseren nieuwe ijkpunten Bijstand en Zorg».

Deze notitie laat zien hoe de daadwerkelijke uitwerking is in de gemeentefondsuitkering van 2002 en geeft ook zicht op de herverdeeleffecten.

Aangegeven is wat de effecten zijn voor de G 30 – gemeenten en voorts welke 15 gemeenten er het meest op vooruitgaan en welk 15 gemeenten er het meest op achteruitgaan als de nieuwe verdeling wordt ingevoerd.

In de inleiding heb ik aangegeven dat ik in een volgende brief zal presenteren hoe de herverdeeleffecten per 2006 (het beoogde jaar van invoering) zullen zijn. Op basis daarvan kan ook een verantwoorde overgangsregeling worden opgesteld. Ik ga er van uit dat orde van grootte en richting van de herverdeling niet wezenlijk zal afwijken, hoewel dat voor individuele gemeenten wel mogelijk is, waarbij dat natuurlijk ook afhangt van de ontwikkeling van die gemeenten.

### **3. De belangrijkste bevindingen en aandachtspunten per cluster**

#### **3.1**

Bij het ijkpunt *Educatie* is een belangrijke bevinding dat de feitelijke uitgaven van gemeenten in 2002 op dit gebied lager liggen dan het bestaande ijkpunt. Het nieuwe ijkpunt 2002 ligt derhalve op een lager niveau. Op het terrein van onderwijshuisvesting is echter sprake van een specifieke situatie. De kosten die gemeenten moeten maken voor onderwijshuisvesting bestaan voor een niet onbelangrijk deel uit kapitaalslasten ( afschrijvingen, rente) en er is maar eens in de zoveel jaar sprake van grote uitgaven (bijvoorbeeld voor nieuwbouw of ingrijpende verbouwing). Dat geldt met name voor gemeenten met een school voor Voortgezet Onderwijs. Met die extra kosten wordt nu in de verdeling nog geen rekening gehouden. Om daarmee in de verdeling rekening te houden is bovenop het ijkpunt een «ingroeitraject» bedacht. (Zie pag 33 figuur 3.1 van het Rapport «Onderhoud gemeentefonds.....»). Dat loopt op tot een bedrag in 2017 van ca 155 miljoen. Ook op andere punten wordt de verdeling aangepast. Zo krijgt de maatstaf leerlingen voortgezet onderwijs en speciaal onderwijs een groter gewicht en krijgen andere maatstaven een kleiner gewicht (zie pag 11 van de notitie schema 2.1) Dit ligt in lijn met de toezeggingen die de minister van Onderwijs heeft gedaan tijdens het Algemeen Overleg met de VKC van OCW op 30 september 2004<sup>1</sup>.

#### **3.2**

Een belangrijke verandering bij het ijkpunt *Werk en Inkomen* is dat de maatstaf «bijstandsontvangers», die geldt als indicator voor de uitvoeringslasten van de sociale dienst, wordt «ontdooit». Deze was namelijk bevroren op het niveau van het driejaarsgemiddelde over de jaren 1996–1998. De maatstaf bewoog dus geheel niet mee met de daadwerkelijke ontwikkeling van het aantal bijstandsgerechtigden. Daarvoor is destijds gekozen vanwege de prikkelwerking: het werd verkeerd geacht dat een stijging van het bijstandsontvangers zich direct en volledig zou vertalen in

<sup>1</sup> De minister van OCW heeft tijdens ditzelfde AO toegezegd bij mij na te gaan of het mogelijk is om een soort «garantiefonds binnen het gemeentefonds» in te richten. Die constructie is echter binnen het gemeentefonds niet mogelijk.

een hoger fictief budget voor de sociale dienst. Inmiddels is echter de Wet Werk en Bijstand ingevoerd, waar deze prikkelwerking al sterk is vergroot door de volledige budegtering van de uitkeringslasten.

Daarom kiezen de fondsbeheerders nu voor een maatstaf die wél meebeweegt met de werkelijke aantallen bijstandsgerechtigden. Dat is ook beter voor gemeenten die snel groeien, zoals bijvoorbeeld de gemeente Almere. Te overwegen valt een maatstaf die gebaseerd is op een voortschrijdend driejaarsgemiddelde, zodat wel enige mate van demping aanwezig blijft en er een relatie blijft met de prikkelwerking die de WWB beoogt.

Deze en andere aanpassingen op het terrein van Werk en Inkomen leiden tot een nieuw ijkpunt, dat meer geld toedeelt aan gemeenten met een zwakke sociale structuur. Die kregen dus tot nu toe te weinig als gevolg van de scheefgegroeide verdeling, gemeenten met een sterke sociale structuur daarentegen kregen teveel. Die laatste groep krijgt nu minder. Deze herverdeeleffecten zijn dus een terecht gevolg van de herijking. Uit het onderzoek bleek ook een duidelijke toename van gemeentelijke «kosten» als gevolg van het kwijtscheldingsbeleid. Dat wil ik echter in de verdeling niet honoreren, omdat dit naar mijn oordeel een eigen keuze is van de gemeente. (zie ook onderstaande paragraaf 4).

### 3.3

Het ijkpunt *Maatschappelijke Zorg* heeft als belangrijkste onderdeel de WVG. De feitelijke netto-uitgaven blijken te liggen onder het niveau van het huidige ijkpunt. Daarom komt het nieuwe ijkpunt op een lager totaal-niveau uit. Ook is de verdeling aangepast. De maatstaf «ouderen 65+» gaat veel zwaarder wegen en er wordt een nieuwe verdeelmaatstaf geïntroduceerd, namelijk ouderen tussen 75 en 85. Het blijkt namelijk dat de zorgvraag naar steeds hogere leeftijdsgroep verschuift. Het resultaat is ook hier dat het nieuwe ijkpunt meer geld toedeelt aan gemeenten met een zwakke sociale structuur en minder aan gemeenten met een sterke sociale structuur.

Dit ijkpunt is ook van belang met het oog op toekomstige ontwikkelingen rond de WMO. In het kader van dit onderzoek heeft Cebeon dan ook een aanvullende opdracht gekregen om de, in samenhang met dit verdeelonderzoek, na te gaan hoe de verdeling van de met de overheveling van de WMO-taken gemoeide middelen zal moeten zijn. Daarover wordt de Kamer in dat traject nader geïnformeerd

## 4. Belangrijke algemene overwegingen

### 4.1 Het volume

Het totale volume van de drie nieuwe ijkpunten samen overtreft het volume van de twee huidige ijkpunten Bijstand en Zorg. Met de drie nieuwe ijkpunten is dus meer geld gemoeid. In eerste instantie bedroeg dit verschil ca 6 euro per inwoner. Een groot deel daarvan, namelijk ca 5 euro per inwoner, kon worden verklaard door de toegenomen «kosten» van het gemeentelijk kwijtscheldingsbeleid. De fondsbeheerders hebben besloten dat niet te honoreren in de verdeling. Dit zijn immers eigen beleidskeuzes van de gemeenten.

De resterende volumegroei van ca. 1 euro per inwoner wordt ten laste gebracht van het accres, waarbij we dus aansluiten bij de keuzes van de gemeenten als collectief, die de hogere uitgaven, die wij nu in de verdeling honoreren, ook hebben bekostigd uit lagere uitgaven op andere taken. Daarbij willen we echter de clusters Bestuursorganen en Openbare Orde en Veiligheid ontzien. Op deze clusters is sprake van een negatief saldo doordat de gemeentelijke uitgaven hoger liggen dan volgens het verdeelsysteem wordt toegedeeld.

#### 4.2 Herverdeeleffecten

Zoals in bovenstaande al werd aangegeven zijn de herverdeeleffecten in feite een gevolg van de aangepaste, verbeterde verdeling. In de notitie «Uitnemen, onderbrengen etc» zijn de herdeeleffecten in beeld gebracht die zichtbaar zijn op basis van de gegevens over 2002. De actualisering van die gegevens naar 2006 zou nog tot wijziging kunnen leiden; deze gegevens doe ik u zo spoedig mogelijk toekomen. Tabel 4.1 laat zien dat gemeenten in de groottegroep van 50 000 tot 100 000 inwoners erop vooruitgaan, gemeenten in de groepen 20 000–50 000 inwoners én 100 000 – 250 000 inwoners gaan erop achteruit.

Gemeenten met een zwakke sociale structuur gaan erop vooruit, gemeenten met een matig sterke tot sterke sociale structuur leveren iets in.

Bij de G4 is vooralsnog als technische veronderstelling gekozen voor de aanpassing van het vast bedrag, zodat zich voor deze gemeenten geen herverdeeleffecten voordoen. In het kader van mijn reactie op het Rfv-advies zal ik hierop nader ingaan.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
Mede namens de staatssecretaris van Financiën,  
J. W. Remkes