



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
dr. R.H.A. Plasterk
Postbus 20011
2500 EA 'S-GRAVENHAGE

doorkiesnummer (070) 373 8223	uw kenmerk 2014-0000159269	bijlage(n)
betreft Consultatie groot onderhoud gemeentefonds in 2015 en 2016	ons kenmerk ECFE/U201400850	datum 15 april 2014

Geachte heer Plasterk,

In uw brief van 20 maart jl. vraagt u de VNG om advies over uw voorstel tot groot onderhoud van het gemeentefonds 2015. U vraagt ons om uiterlijk 14 april te reageren. De reactietermijn is uiterst kort, veel korter dan de termijn van twee maanden die gebruikelijk is en waarover in de Code interbestuurlijke verhoudingen afspraken zijn gemaakt. Vanwege het grote belang van het voorstel zijn wij bereid om van de gebruikelijke termijn af te wijken. Wij hebben daarom vaart gemaakt bij het vaststellen van ons advies, zonder daarbij de vereiste zorgvuldigheid uit het oog te verliezen. Dit mede dankzij een intensieve gedachtewisseling met onze leden in vijf speciaal belegde regionale bijeenkomsten.

Een belangrijke reden voor aanpassing van de verdeling is de scheefgroei, die is ontstaan tussen de gemeentelijke uitgaven en de verdeling in het gemeentefonds. Een tweede belangrijke reden is de nieuwe manier van woningtelling op basis van het Besluit basisregistratie adressen en gebouwen (BAG), waardoor de woningvoorraad anders wordt geteld. Op beide onderwerpen zullen wij hierna verder ingaan. Ook andere punten komen aan de orde, zoals de keuze voor passend overgangstraject en onze wens om op korte termijn een discussie te starten over de inrichting van de financiële verhouding in den brede. Bij wijze van samenvatting eerst ons advies op uw voorstel tot groot onderhoud.

Advies

De VNG ziet het belang van het uitvoeren van groot onderhoud van het gemeentefonds 2015 en stemt in met uw voorstel, met daarbij enkele belangrijke aandachtspunten. Al jaren geleden werd er scheefgroei vastgesteld tussen de uitgaven van gemeenten en de inkomsten in de clusters binnen de algemene uitkering. Het is goed dat deze scheefgroei nu wordt rechtgetrokken. Dat past binnen het ook door de VNG onderschreven principe van kostenoriëntatie. De herverdeeffecten in het cluster Educatie zijn moeilijk te vatten. Meer dan in andere clusters zijn de gemeentelijke uitgaven hier in beweging. Daarom is het dringend gewenst om dit cluster in 2016 te verdelen aan de hand gemeentelijke uitgavencijfers 2014.

Wij accepteren dat een deel van de inkomsten uit de onroerende zaakbelasting en overige eigen middelen buiten de herverdeling wordt gehouden. Wij willen goed nadenken over de houdbaarheid van deze aanpak op de langere termijn.

De herverdeeleffecten voortvloeiende uit de BAG-woningtelling zijn beperkt voor recreatiegemeenten en voor gemeenten met zorginstellingen met woonfunctie. Wij delen de zorg van gemeenten met zorginstellingen waar het gaat om de stapeling van effecten. Verder zijn wij zijn weinig gelukkig met de plek van de studentengemeenten in de verdeling en dringen aan een spoedige oplossing van de (tijdelijke) ongelijkheid tussen gemeenten.

Wij pleiten voor een soepele overgangsregeling van drie jaar, met een maximaal negatief herverdeeleffect van 15 euro per inwoner per jaar.

En tot slot, de VNG hecht aan het voeren van een fundamentele discussie over de grondslagen van de financiële verhouding. Wij zullen deze discussie intern opstarten. Wij gaan daar later graag met u over in gesprek.

Herverdeling 2013 afgelast

Het verdeelvoorstel dat u aan ons voorlegt, verschilt op essentiële onderdelen van het voorstel van uw ambtsvoorganger Donner in 2011. Hij schreef destijds dat hij verder wilde gaan dan een 'eenvoudige' aanpassing van de verdeling aan de veranderde uitgavenpatronen van gemeenten. Het ging hem niet alleen over een 'onsje meer of minder' in de verschillende clusters in het fonds. Hij wilde zich ook bemoeien met de inhoud van het gemeentelijk beleid, met de kosten van de bureaucratie en het aantal en de kwaliteit van de voorzieningen. De eigen gemeentelijke preferenties, zoals die blijken uit het bestedingspatroon van gemeenten, stonden bij hem niet langer voorop. Deze bemoeienis van het Rijk met gemeentelijke beleidskeuzes was voor de VNG onaanvaardbaar en ook de Raad voor de financiële verhoudingen adviseerde negatief. De plannen van Donner zijn dan ook ingetrokken, met onze uitdrukkelijke instemming. Intussen zijn wij bijna drie jaar verder.

Groot onderhoud 2015

Uw voorstel tot aanpassing van de verdeling heeft lang op zich laten wachten, heel lang. Inderhaast wordt nu een deel van het onderhoud doorgeschoven naar 2016. Verder valt op dat u nu spreekt over 'groot onderhoud' van de verdeling, waar voorheen werd gesproken over 'herijking'. De naamsverandering zegt veel over het verlaagde ambitieniveau dat u hanteert. Geen grote gedachten over de herinrichting van de financiële verhouding, maar louter een aanpassing van de verdeling aan de gemeentelijke uitgaven en de invoering van de BAG.

Kostenoriëntatie

U schrijft dat de uitgangspunten van de vernieuwde verdeling van de algemene uitkering onveranderd zijn gebaseerd op het derde aspiratieniveau van Goedhart: bij de verdeling van de algemene uitkering wordt rekening gehouden met de verschillen tussen de gemeenten onderling in het vermogen tot het voorzien in eigen inkomsten en met verschillen in noodzakelijke uitgaven. Wij onderschrijven dit uitgangspunt. Het betekent dat onveranderd wordt gekozen voor het toepassen van het principe van kostenoriëntatie, waarbij veranderingen in het uitgavenpatroon van de collectiviteit van gemeenten zo veel mogelijk worden gevolgd. Een gevolg van deze keuze is dat de omvang van de cluster Educatie krimpt ten gunste van andere clusters en dat er in het cluster Wegen en Water geld wordt herverdeeld tussen gemeenten met een extensieve en intensieve bebouwing.

Wij zijn ons ervan bewust dat het uitgavenpatroon in een individuele gemeente soms flink kan afwijken van de landelijke trend, hetzij door eigen beleidskeuzes, hetzij door ongewone en zeldzame afwijkingen in het kostenpatroon door fysieke of sociale eigen-aardigheden. Wij zijn ons er ook van bewust dat niet elke bijzonderheid binnen het verdeelsysteem kan worden opgevangen.

Wij zijn tevreden over het feit dat er een begin is gemaakt om de vaste bedragen van de G4 onder te brengen in verdeelmaatstaven.

Aan de toepassing van de kostenoriëntatie wordt in uw voorstel overigens een rekkelijker invulling gegeven dan tot nu toe gebruikelijk. Het blijkt dat gemeenten anno nu bijna 1,5 miljard euro meer inkomsten uit de onroerende zaakbelasting (OZB) en uit de zgn. overige eigen middelen (OEM) ontvangen, dan waarmee in de verdeling wordt gerekend. Dit betekent dat de gemeenten bijna 1,5 miljard meer bestedingsruimte hebben en dat de verdeling afwijkt van de kostenontwikkeling bij gemeenten. U kiest ervoor om de € 1,5 miljard niet in de verdeling te betrekken. U stelt vast dat dit geld vooral wordt besteed aan niet-wettelijke taken, aan taken met een grote beleidsvrijheid voor gemeenten, bijv. in de sector kunst en cultuur. Zo gezien leiden meer eigen inkomsten tot meer uitgaven/kosten. Wanneer in de verdeling deze verschillen worden gladgestreken, zal een herverdeling optreden van gemeenten met een lage OEM naar gemeenten met een hoge OEM. Op deze manier komt de verdeling in een ongewenste spiraal. Verder is van belang dat de OEM sterk varieert tussen gemeenten en ook binnen gemeenten van jaar op jaar (bijv. de opbrengsten uit grondexploitatie en verkoop van aandelen). Wij kunnen daarom voor nu instemmen met deze rekkelijker invulling van de kostenoriëntatie. Dit punt vormt wat ons betreft een belangrijk onderwerp in de komende discussie over toekomst van de financiële verhouding.

BAG-woningtelling

In het groot onderhoud worden verschillende administratieve wijzigingen meegenomen. De belangrijkste is de nieuwe manier van woningtelling binnen de basisregistratie adressen en gebouwen (BAG), waardoor de woningvoorraad op een nieuwe manier wordt geteld. De invoering van de BAG heeft aanzienlijke gevolgen voor de verdeling van de algemene uitkering. In de BAG-telling doen recreatiewoningen niet meer mee. Hetzelfde geldt voor bijzondere woongebouwen, zoals verpleegtehuizen, studentenflats, kazernes en gevangenissen. Het zag er even naar uit hierdoor grote en ongewenste herverdeeleffecten zouden optreden in de verdeling van de algemene uitkering. Om die reden is in het jaar 2013 en 2014 vastgehouden aan de cijfers oude stijl, die tot en met 2012 in de verdeling zijn gebruikt (met een bepaalde index). Deze lijn kan niet onbeperkt worden voortgezet. De actualiteit van de gegevens is immers een belangrijke pijler onder het verdeelsysteem.

U hebt serieus gezocht naar een oplossing van het BAG-probleem. Voor recreatiewoningen en voor zorginstellingen met een woonfunctie is die gevonden. Dat blijkt ook uit een zorgvuldige bestudering van de herverdeeleffecten per cluster, waarvan de cijfers zeer onlangs openbaar werden gemaakt. De aansluiting is niet altijd helemaal naadloos, maar heeft de bezwaren goeddeels weggenomen wanneer louter wordt gekeken naar de gevolgen van het groot onderhoud (wij komen hierna nog terug op de samenloop met de grote decentralisaties). Voor kazernes en gevangenissen voorziet u geen aanvullende maatregelen, omdat aanwezigheid van kazernes en gevangenissen niet leidt tot hogere gemeentelijke uitgaven. Op dat punt wijken zij niet af van bijv. de aanwezigheid van een ziekenhuis of een transportbedrijf, waarvoor ook geen bijzondere vergoeding in de algemene uitkering zit.

De situatie met betrekking tot studentenwoningen is nogal ingewikkeld en weinig bevredigend. Omdat de BAG-definitie voor studentenwoningen niet geheel eenduidig is, zijn in sommige gemeenten studentenwoningen wél meegeteld in de woningvoorraad, in andere niet. De BAG-definitie is inmiddels aangescherpt en moet uiterlijk 31 december 2016 door alle gemeenten eenduidig worden toegepast. Tot die tijd blijven de verschillen bestaan.

De ruim 50 gemeenten (volgens de gemeentelijke indeling 2010) die verwachten getroffen te worden door de BAG-woningtelling hebben zich verenigd in de 'samenwerkende gemeenten BAG'. Wij zijn op de hoogte van de briefwisseling tussen uw ministerie en de samenwerkende gemeenten en van de gesprekken die plaatsvinden over onder meer de interpretatie van de inhoud van de briefwisseling. Wij vertrouwen er op dat u de standpunten van de BAG-gemeenten serieus zult wegen, zonder de belangen van de niet BAG-gemeenten uit het oog te verliezen.

Gemeenten met zorginstellingen, samenloop BAG en decentralisaties

Naast het groot onderhoud gemeentefonds zijn er meer belangrijke ontwikkelingen die op de gemeenten afkomen. In 2015 gaat het sociaal deelfonds van start, waarbij bijna 10 miljard euro in het gemeentefonds vloeit. Voor 2015 staat ook een nieuwe verdeling van de bijstandsgelden op de rol

(specifieke uitkering). In 2016 volgt de tweede tranche van het groot onderhoud gemeentefonds. Verder wordt in 2016 de eerste stap gezet in de overgang van historische verdeling naar een objectieve verdeling van de middelen voor jeugdzorg en Wmo.

Gemeenten maken zich zorgen over de financiële gevolgen van de stapeling van maatregelen. Dat geldt bij uitstek voor gemeenten met zorginstellingen met woonfunctie. Zij worden niet alleen geconfronteerd met een herschikking van middelen in de algemene uitkering 2015. Er zijn sterke aanwijzingen dat gemeenten met zorginstellingen straks extra nadeel ondervinden bij de overgang van historische naar objectieve verdeling in het sociaal deelfonds. In onze ogen maken gemeenten met zorginstellingen zich met recht zorgen om hun financiële toekomst. Wij delen deze zorg. U bent behalve beheerder van het gemeentefonds ook coördinerend minister van de drie decentralisaties. Wij verzoeken u om de positie van de gemeenten met zorginstellingen niet louter te beoordelen op de herverdeeleffecten door het groot onderhoud. Het is dringend gewenst hun positie in samenhang te zien met de objectieve verdeling van het deelfonds.

Herverdeeleffecten cluster Educatie

Uit de pas laat bekend geworden uitkomsten per cluster blijkt dat opgeteld € 350 miljoen uit het cluster Educatie wordt herverdeeld over andere clusters binnen het fonds. Vooral de kleinere centrumgemeenten met een concentratie aan onderwijsgebouwen leveren in (bijv. Zeist, Schagen, Goes, Gorinchem en Culemborg). Wij stellen vast dat herverdeling is gebaseerd op gemeentelijke cijfers uit 2010. De stellige indruk van gemeenten is dat er sindsdien gemiddeld aanzienlijk meer geld aan onderwijshuisvesting wordt besteed. De dynamiek in de uitgaven is hier veel groter dan in andere clusters. De gevoelde onevenwichtigheid is dermate groot dat wij van mening zijn dat de verdeling in het cluster Educatie moet worden getoetst aan de meest actuele uitgavencijfers die beschikbaar zijn. Dit is te meer noodzakelijk omdat de mogelijkheden tot neerwaartse aanpassing van de uitgaven beperkt zijn. Immers, een groot deel van de kosten zit in kapitaallasten. Wij zijn ons bewust dat u in 2015 niet aan ons verlangen tegemoet kunt komen. In 2016 is die mogelijkheid er wél. De herverdeling 2015 in het cluster Educatie kan op deze manier in 2016 worden bijgesteld, wanneer de nieuwe cijfers daartoe aanleiding geven.

Inrichting overgangsregeling

Het is al jaren gebruik dat het totaal van herverdeeleffecten in het gemeentefonds per gemeente niet groter is dan 15 euro per inwoner per jaar. U geeft aan met de VNG/gemeenten in overleg te willen treden om te bezien of de 15 euro aanpassing behoeft, ook in relatie tot de drie decentralisaties en de inrichting van het sociaal deelfonds in het gemeentefonds.

In onze bijeenkomsten met de gemeenten is veel gesproken over de invulling van de overgangsregeling. De afweging is niet gemakkelijk. Enerzijds moeten nadeelgemeenten in de gelegenheid worden gesteld om hun begroting aan te passen aan de nieuwe werkelijkheid, anderzijds willen voordeelgemeenten niet te lang op de extra middelen wachten. Het gaat om een zero sum game. De compensatie voor de nadeelgemeenten wordt geleverd door de voordeelgemeenten.

De voorkeur van de gemeenten gaat overwegend uit naar een gematigde variant, met een overgangstraject van drie jaar en een nadeel van ten hoogste 15 euro per inwoner per jaar. Dit model is ook gebruikelijk. In deze aanpak is voor enkele gemeenten een afkoopregeling noodzakelijk wanneer er na drie jaar nog een nadeel overblijft.

Wij volgen de gemeenten in hun voorkeur voor een overgangstraject van drie jaar en een maximaal nadeel van 15 euro per inwoner per jaar. Of de overgangsregeling na 2015 ongewijzigd wordt voortgezet willen wij laten afhangen van herverdeeleffecten die voortvloeien uit het groot onderhoud tranche 2016 én de introductie van de objectieve verdeling van de middelen voor jeugdzorg en Wmo.

Toekomst van de financiële verhouding

Onze reactietermijn op uw voorstel tot groot onderhoud is heel beperkt. Op deze manier komen wij niet toe aan een meer fundamentele discussie over de principes en grondslagen van de financiële verhouding. De wereld verandert snel en spoedige start van die discussie is absoluut noodzakelijk. Het is zaak dat wij ons in deze discussie nu eens niet laten afleiden door de dagelijkse drukte. Wij beraden ons over de inrichting van de discussie en de betrokkenheid van onze leden. Er moet in de discussie ieder geval plaats zijn voor de volgende onderwerpen. Het lijstje is niet uitputtend.

- de toename van gemeentelijke taken
- de manier waarop de gemeentelijke taakoefening wordt georganiseerd (bijv. de toegenomen regionalisering)
- de samenhang van de verschillende verdeelmodellen (sociaal deelfonds, algemene bijstand),
- de positie van centrumgemeenten
- de mate van detaillering in de verdeling
- de omvang van het eigen belastinggebied, in relatie tot de omvang en de voeding van het gemeentefonds
- de wijze waarop eigen inkomsten in de verdeling wordt betrokken
- de toename van het aantal gemeenten en regio's met demografische krimp
- de ontwikkeling in andere onderzoeksmethoden dan de thans toegepaste verschillenanalyse

Een afschrift van deze brief sturen wij aan uw mede-beheerder van het gemeentefonds, staatssecretaris van Financiën ir. E.D. Wiebes MBA.

Hoogachtend,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten



drs. C.J.G.M. de Vet
Lid directieraad