



Gemeente Renkum

Generaal Urquhartlaan 4
6861 GG Oosterbeek

Postbus 9100
6860 HA Oosterbeek
Telefoon (026) 33 48 111
Fax (026) 33 48 310

Internet www.renkum.nl

Aan de gemeenteraad

IBAN NL02 BNGH 0285 0070 76

Datum
1 april 2014

Onderwerp
Groot onderhoud gemeentefonds 2015

Geachte raadsleden,

1. Inleiding

Op 20 maart heeft het ministerie de voorlopige uitkomsten per gemeente van het groot onderhoud aan het gemeentefonds gepubliceerd. Deze raadsbrief schetst eerst de aanleiding voor dit groot onderhoud aan het gemeentefonds en de uitgangspunten voor de verdeling van het fonds op basis van de notitie Groot onderhoud gemeentefonds in 2015 en 2016 van Bzk d.d. 20 maart 2014. Vervolgens wordt beschreven wat de gevolgen zijn van het onderhoud en wat dit betekent voor de gemeente Renkum.

De huidige verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds is gebaseerd op een systematiek die is ingevoerd in 1997 met de Financiële-verhoudingswet. Het doel van de toegepaste verdeling is dat individuele gemeenten over voldoende financiële mogelijkheden beschikken om hun publieke taken uit te voeren.

Het groot onderhoud heeft geen betrekking op de verdeelmodellen van de decentralisaties en op de ontwikkeling van het deelfonds sociaal domein, zoals genoemd in de decentralisatiebrief van het kabinet. Daarvoor lopen parallelle trajecten.

2. Aanleiding en doel groot onderhoud

In het Periodieke Onderhoudsrapport (POR) van 2010 constateerden de fondsbeheerders BZK en Financiën dat de verdeling van middelen niet meer aansloot op de kosten van gemeenten. Deze scheefgroei gaf aanleiding tot vervolgonderzoek.

Het onderzoek voor het groot onderhoud is opgedeeld in twee fasen. In de eerste fase, afgerond in 2011, is onderzocht wat de omvang van de onevenwichtigheid is en wat de oorzaken hiervan zijn. Deze oorzaken verschillen per cluster. De voornaamste oorzaak van de oneven-

Uw brief van

Uw kenmerk

Behandeld door

Bijlagen

R. van Lit
(026) 33 48 582

Verzenddatum deze brief

Ons kenmerk
128443

r.van.lit@renkum.nl

Datum
1 april 2014

Onderwerp
Groot onderhoud gemeentefonds

wichtigheid is dat het fonds sinds 1997 niet integraal heeft meebewogen met de veranderende taken en bijbehorende kosten van gemeenten.

De tweede fase is begin 2014 afgerond. In deze fase is nader uitgewerkt welke kostenniveaus bij de (nieuwe) clusters passen en zijn nieuwe ijkpunten vormgegeven om de verdeling van de middelen beter aan te laten aansluiten bij de kosten van gemeenten.

In de uitwerking van het groot onderhoud zijn niet alle clusters meegenomen. De cluster Werk & inkomen, VHROSV en openbare orde & veiligheid worden per 2016 aangepast.

Het doel van het groot onderhoud is een toekomstbestendige basis voor het gemeentefonds. Dit betekent dat de gemeenten de uitkering krijgen die bij hun taken past volgens de systematiek van de Financiële-verhoudingswet. Het resultaat van het groot onderhoud leidt tot een andere verdeling tussen en binnen clusters en tot herverdeeleffecten tussen gemeenten.

Het groot onderhoud heeft zich geconcentreerd op vier punten.

Ten eerste wordt de clusterindeling vereenvoudigd en globaler: de huidige vijftien uitgavenclusters worden teruggebracht naar negen. Hierdoor worden inhoudelijk samenhangende taken zoveel mogelijk in één cluster gebracht en wordt het aantal verdeelformules binnen het gemeentefonds kleiner.

Ten tweede wordt het vaste bedrag specifiek voor de G4, daar waar mogelijk, teruggebracht. Op dit moment ontvangen de G4 een deel van de algemene uitkering uit het gemeentefonds in de vorm van vaste bedragen, bovenop het vaste bedrag dat elke gemeente ontvangt. Het is de bedoeling de vaste bedragen van de G4 in twee jaar geheel onder maatstaven te brengen en mee te nemen in de systematiek die voor alle andere gemeenten geldt.

Ten derde worden verschillende administratieve wijzigingen verwerkt, die onder andere worden veroorzaakt door veranderde registraties bij een aantal maatstaven. Een voorbeeld is de nieuwe Basisregistratie adressen en gebouwen (BAG). Het groot onderhoud biedt de mogelijkheid om de clusters integraal en systematisch aan dergelijke wijzigingen aan te passen.

Ten vierde is besloten over compensatie van kosten voor Almere, die zijn gerelateerd aan de groeiafspraken in 2010 die met deze gemeente zijn gemaakt.

3. De uitgangspunten van de verdeling

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). Dit houdt in dat iedere gemeente de mogelijkheid heeft bij gelijke belastingtarieven gelijke voorzieningenniveaus te realiseren. Door deze uitgangspunten te handhaven wordt continuïteit en stabiliteit van de methodiek gewaarborgd en blijft het groot onderhoud overzichtelijk.

Datum
1 april 2014

Onderwerp
Groot onderhoud gemeentefonds

De verdeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds houdt geen oordeel in over de wijze waarop gemeenten hun taken uitvoeren. De verdeling volgt de kosten van de gemeenten en de patronen die zichtbaar zijn in de gemeentelijke kosten en inkomsten.

De drie gehanteerde uitgangspunten zijn:

1. De verdeling van het gemeentefonds blijft kostengeoriënteerd en globaal

Kostenorientatie betekent dat de verdeling van het fonds rekening houdt met de objectieve kenmerken van gemeenten (zoals het aantal inwoners, de oppervlakte en de bodemgesteldheid) die een indicatie vormen voor verschillen in de taakopgave tussen gemeenten. De verdeling is gebaseerd op gemiddelde kostenniveaus van groepen van gelijksoortige gemeenten, niet van elke individuele gemeente afzonderlijk.

Globaliteit betekent dat er voor de verdeling gebruik wordt gemaakt van algemene maatstaven. Hierdoor is er geen directe koppeling tussen de middelen uit het gemeentefonds en specifieke taken. De algemene uitkering is geen 'verzameling van budgetten' en is vrij besteedbaar. De (beleids)clusters in het gemeentefonds zijn bedoeld om de verdeelsystematiek te ondersteunen en niet om de budgetten te oormerken.

2. Bij de verdeling van het gemeentefonds blijft een deel van de ontvangsten van de gemeenten buiten beschouwing zodat gemeenten mogelijkheden hebben hun eigen keuzes te bekostigen

Bij de verdeling van het gemeentefonds wordt rekening gehouden met de inkomstencapaciteit van gemeenten. Hiermee wordt invulling gegeven aan de doelstelling van de financiële verhoudingswet om voor alle gemeenten een gelijk voorzieningenniveau mogelijk te maken bij een gelijke belastingdruk.

Sinds 1997 is de praktijk gegroeid waarbij in de verdeling de inkomstencapaciteit constant wordt gehouden op het niveau van 1997. In 1997 was sprake van een gesloten systeem waarin alle inkomsten en uitgaven werden meegenomen. Dit is na 1997 geleidelijk veranderd. De feitelijke inkomsten (opbrengsten OZB en Overige eigen middelen) van gemeenten lagen in 2010 ca. € 1,5 miljard hoger dan waarmee in de verdeling rekening wordt gehouden.

Nu deze extra inkomsten buiten de verdeling blijven, hebben gemeenten de financiële mogelijkheden om eigen keuzes te volgen in de uitvoering van hun taken. De keuzevrijheid van gemeenten neemt hierdoor toe. Uit de jaarlijkse analyses in de periodieke onderhoudsrapporten (POR) blijkt dat gemeenten die ruimte ook gebruiken. De extra eigen inkomsten blijken per cluster in verschillende mate te correleren met extra uitgaven. Op basis van deze verschillen is de omvang van de nieuwe clusters bepaald.

Datum
1 april 2014

Onderwerp
Groot onderhoud gemeentefonds

3. Het onderhoudssysteem van het gemeentefonds is gericht op het tijdig signaleren en corrigeren van verdeelstoornissen

De huidige operatie is de eerste integrale herziening. Dit soort grote aanpassingen in de verdeling van het gemeentefonds is onwenselijk voor gemeenten, omdat deze kunnen leiden tot grote herverdeeleffecten. Om taken goed uit te kunnen voeren is het belangrijk dat gemeenten beschikken over stabiele inkomsten waarop zij hun meerjarig beleid kunnen baseren. Toekomstbestendigheid betekent daarom tevens dat het gemeentefonds vanuit de basis sneller wordt aangepast aan de actuele situatie van gemeenten en daardoor met beperktere herverdeeleffecten kent. Het onderhoudsstelsel wordt daarom vernieuwd.

Het is de bedoeling om gemeenten meer duidelijkheid en stabiliteit te bieden over de ontwikkelingen in het gemeentefonds; gedacht wordt aan onderhoud één maal in de vier jaar, aan te kondigen in de meicirculaire in het jaar voorafgaand aan de gemeenteraadsverkiezingen.

4. Effecten groot onderhoud van het gemeentefonds

Er is geen duidelijke herverdeling tussen groottegroepen van gemeenten. Uitzondering hierop zijn de G4 die als gevolg van het zoveel mogelijk afbouwen van de vaste bedragen voor de G4 negatieve herverdeeleffecten hebben (totaal ruim € 30 miljoen).

De drie belangrijkste effecten van het groot onderhoud treden op bij de volgende onderdelen:

- De invoering van de Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG): deze is vooral van invloed op de tot nu toe in het gemeentefonds gehanteerde maatstaf woonruimten en op maatstaven waarbij adresligging een rol speelt. In het groot onderhoud zijn de onbedoelde herverdeeleffecten zo klein mogelijk gehouden en is zo goed mogelijk aangesloten bij de kosten van gemeenten. In de eerste plaats door binnen de BAG zoveel mogelijk aan te sluiten op de tot nu toe gehanteerde definitie van het aantal woonruimten. In de tweede plaats door voor enkele clusters de BAG-gerelateerde maatstaven te vervangen door andere maatstaven. Zo is er bij het subclusters Groen en het cluster Maatschappelijk ondersteuning voor gekozen om de huidige maatstaf woonruimten te vervangen door huishoudens omdat deze beter aansluit bij de kosten van gemeenten. De grootste effecten doen zich voor in gemeenten met kazernes, omdat deze 'woonruimten' (capaciteit bijzondere woongebouwen) niet meer worden meegeteld;
- Onderwijshuisvesting: uit het herijkingonderzoek is gebleken dat de uitgaven van gemeenten voor onderwijshuisvesting achterblijven bij de groei van het cluster. Dit betreft vooral de gemeenten met veel leerlingen in het Voortgezet onderwijs (en in mindere mate het Speciaal onderwijs). Het gewicht van de bijbehorende maatstaven is verlaagd, waardoor de betreffende gemeenten voor dit onderdeel een lagere algemene uitkering ontvangen;

Datum
1 april 2014

Onderwerp
Groot onderhoud gemeentefonds

- **Wegen & Water:** uit het herijkingonderzoek is gebleken dat de kosten van verstedelijkte gemeenten boven het ijkpunt liggen, terwijl bij plattelands- gemeenten de kosten eronder liggen. Door het groot onderhoud vindt dan ook een verschuiving plaats van weinig verstedelijkte gemeenten naar sterk verstedelijkte gemeenten.

Zoals hiervoor beschreven wordt in dit groot onderhoud de uitzonderingspositie van de G4 zoveel mogelijk teruggebracht. In deze eerste fase van het groot onderhoud zijn de vaste bedragen volgens het onderzoek uit 2011 toegerekend aan de betreffende clusters; er is zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de bestaande maatstaven. Een deel van de kosten van de G4 blijkt echter niet te kunnen worden verklaard met bestaande maatstaven. Daarom zijn in deze fase drie nieuwe maatstaven gevonden om recht te doen aan deze kosten. Deze hebben betrekking op de nieuwe clusters Bestuur en Algemene ondersteuning, Educatie, Openbare Orde en Veiligheid en Infrastructuur & Gebiedsontwikkeling.

Overgangsregeling of suppletie-uitkering

Het is gebruikelijk dat er een overgangsregeling of suppletie-uitkering wordt getroffen bij onderhoud en herijking van het fonds en voor de overgang van historische naar objectieve verdelingen. In het Bestuursakkoord 2011-2015 is de afspraak gemaakt van een maximaal effect van € 15 per inwoner per jaar.

Planning van het vervolgproces van groot onderhoud

In de meicirculaire 2014 worden de resultaten van het groot onderhoud gepubliceerd (de algemene uitkering per gemeente in 2015). Daaraan voorafgaand zal de Tweede Kamer worden geïnformeerd.

De drie clusters die om verschillende redenen nog niet per uitkeringsjaar 2015 worden herijkt maar per 2016 zijn:

- a. **Werk en inkomen** - In de decentralisatiebrief van het kabinet (13 februari 2013) is opgenomen dat tegengestelde prikkels in het participatiebudget en (onderdelen van) het gemeentefonds zouden moeten worden weggenomen. Ook kan dan meer rekening worden gehouden met beleidswijzigingen, zoals het invoeren van een loonkostensubsidie.
- b. **Infrastructuur en gebiedsontwikkeling/ Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Stedelijke vernieuwing (VHROSV)** – het onderzoeksjaar (2010) bleek niet representatief door incidentele uitgaven en geldstromen.
- c. **Openbare orde en veiligheid/ Brandweer en rampen** – uitgesteld in verband met koppeling aan de evaluatie van de veiligheidsregio's die in het najaar van 2013 is afgerond.

De huidige herverdeling is gebaseerd op gegevens uit 2010. Uit een verkenning op basis van de begroting 2011 tot en met 2013 blijkt dat de wijzigingen in de kostenpatronen sinds 2010 nog beperkt zijn en de gegevens uit 2010 nog bruikbaar.

Datum
1 april 2014

Onderwerp
Groot onderhoud gemeentefonds

5. Wat zijn de gevolgen voor de gemeente Renkum

Bij de notitie Groot onderhoud gemeentefonds in 2015 en 2016 van Bzk is een overzicht herverdeeffecten groot onderhoud gemeentefonds verstrekt. Dit overzicht geeft de herverdeeffecten per cluster weer. Hieruit is te herleiden wat de gevolgen de herverdeeffecten zijn per gemeente grootte groep en per bepaalde specifieke groepen. Daarnaast is voor alle gemeenten het totale herverdeeffect en het effect per inwoner weergegeven. Uit dit overzicht blijkt dat het herverdeeffect voor de gemeente Renkum **€ 253.000 (€ 8,= per inwoner) nadelig** is. Dit effect kan nog wijzigen omdat de berekening is gebaseerd op cijfers van 2010 en geactualiseerd wordt naar 2014. De verwachting is dat deze wijziging gering is.

Er is op dit moment niet inzichtelijk hoe dit nadelig herverdeeffect is berekend. Wel kan worden geconcludeerd dat het nadelig effect wordt veroorzaakt door de aanpassing van het cluster educatie. In het bijzonder wordt de verdeling VO- en SO-leerlingen aangepast omdat deze kosten bij de gemeenten lager zijn dan in het cluster educatie in het gemeentefonds. Daarnaast valt het op dat vergelijkbare gemeenten een ander herverdeeffect hebben dan de gemeente Renkum. Als gekeken wordt naar gemeenten die gebruikt zijn als selectiegemeenten bij de begrotingsscan in 2008 is het herverdeeffect voor de gemeente Renkum het laagst. Gemeente Rheden heeft bijvoorbeeld een voordelig herverdeeffect van € 10,= per inwoner. Omdat er geen onderliggende berekeningen bekend zijn, is er ook geen verklaring te geven van deze verschillen.

Bzk heeft wel toegezegd om te bekijken of de onderliggende berekeningen verstrekt kunnen worden. Indien dit mogelijk is, zal dit pas halverwege april plaatsvinden.

Zoals is aangegeven wordt het nadelig herverdeeffect veroorzaakt door de aanpassing van het cluster educatie. Daarnaast is het gemeentefonds met ingang van 2015 gekort met € 256 miljoen als gevolg van het regeerakkoord omdat gemeenten minder uitgeven aan onderwijs-huisvesting. Deze korting is niet meegenomen in het herverdeeffect bij het groot onderhoud gemeentefonds. Verklaring hiervoor is dat de korting van € 256 miljoen een bezuiniging is in het regeerakkoord. Hierdoor is deze korting niet gekoppeld aan het cluster educatie maar een algemene korting op het gemeentefonds die betrekking heeft op alle clusters. Bzk moet deze wijziging van korting nog aanpassen in hun verdeling van het gemeentefonds. Deze aanpassing zal nog een herverdeeffect tot gevolg hebben. Vraag is of dit effect meegenomen wordt bij het totale herverdeeffect van het groot onderhoud of dat dit buiten beschouwing wordt gelaten. Dit zal naar verwachting pas in de meicirculaire van 2014 bekend zijn. Overigens hebben we in Renkum het effect van de korting van € 256 miljoen ten laste gebracht van het IHP en zullen we het effect van het groot onderhoud door de aanpassing van het cluster educatie straks hiermee moeten verrekenen.

Gemeente Renkum

Datum
1 april 2014

Onderwerp
Groot onderhoud gemeentefonds

Omdat er een overgangregeling is dat het nadeel voor een gemeente maximaal € 15,= per inwoner per jaar mag zijn, zal het effect worden uitgesmeerd over meerdere jaren. De verwachting is dat dit drie jaar zal zijn. Voor Renkum betekent dit dat het nadeel van € 253.000 pas in 2017 zal ontstaan. In 2015 en 2016 zal een suppletie-uitkering worden verstrekt van respectievelijk 2/3 deel en 1/3 deel van het nadeel.

Onderstaand overzicht laat zien wat het herverdeeleffect van het gemeentefonds is op de meerjarenbegroting 2014 – 2018

<i>Bedragen x € 1.000</i>	2014	2015	2016	2017	2018
Meerjarenbegroting 2014 na amendementen	51	19	60	250	-342
Decembercirculaire gemeentefonds 2013	-111	181	201	239	240
Herverdeeleffect gemeentefonds					
* Groot onderhoud 2015		- 84	- 169	- 253	- 253
* Groot onderhoud 2016		0	PM	PM	PM
Meerjarenbegroting incl. effecten gemeentefonds	-60	97	32	236	-355

Toelichting op oorzaken daling resultaat 2018 ten opzichte van resultaat 2017 in de meerjarenbegroting 2014: betreft met name daling algemene uitkering (€ 382.000); onderwijs (€ 127.000 conform IHP raadsbesluit 19 december 2012); financieringen, met name daling eigen financieringsmiddelen door verwachte daling reserves (€ 83.000).

Specificatie verschil algemene uitkering tussen 2017 en 2018

<i>Bedragen x € 1.000</i>	2014
Reële accresontwikkeling	- 128
Mutaties kwantiteiten maatstaven	- 116
Lagere apparaatskosten (opschaling gemeenten)	- 89
Suppletie-uitkering afschaffen OZB	- 39
Overig	- 10
Totaal verschil	- 382

Gemeente Renkum

Datum
1 april 2014

Onderwerp
Groot onderhoud gemeentefonds

BURGEMEESTER EN WETHOUDERS VAN RENKUM

de secretaris,

de burgemeester,



A.E.J. Steverink MBA



drs. J.P. Gebben