



Aan de voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

www.rijksoverheid.nl
www.facebook.com/minbzk
www.twitter.com/minbzk
[www.linkedin.com/company/
ministerie-van-bzk](https://www.linkedin.com/company/ministerie-van-bzk)

Kenmerk
2022-0000186924

Uw kenmerk

Bijlage(n)
4

Datum 6 april 2022
Betreft Invoering van de nieuwe verdeling van het gemeentefonds

De afgelopen jaren hebben de fondsbeheerders samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), gemeenten en de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) gewerkt aan de nieuwe verdeling van het gemeentefonds. Nu ik zowel van de ROB als van de VNG het advies over het voorstel voor de nieuwe verdeling heb ontvangen, informeer ik u - mede namens de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst als medefondsbeheerder - graag over de wijze waarop de medefondsbeheerder en ik het nieuwe verdeelmodel per 1 januari 2023 willen invoeren.

Het huidige model stamt grotendeels uit 1997. Sindsdien is er veel veranderd in de uitgaven van gemeenten, onder andere als gevolg van de decentralisaties in het sociaal domein. Al aan het begin van de decentralisaties in 2015 werd de noodzaak onderkend om op enig moment de verdeling van middelen te herzien.¹ In 2018 heb ik daarom in samenwerking met gemeenten, de VNG, de betrokken vakdepartementen en de ROB een kwalitatief onderzoek laten uitvoeren naar de knelpunten in de verdeling van middelen in het sociaal domein.² Uit dit onderzoek volgde dat de verdeelmodellen die ten grondslag liggen aan de huidige verdeling nog gebaseerd zijn op historische patronen van vóór de decentralisaties. Ook is sprake van veel discrepanties tussen de uitkomst van de verdeling en de kosten van gemeenten, in het bijzonder in de verdeelmodellen Jeugd en Wmo. Voor het cluster Jeugd geldt bijvoorbeeld dat een deel van het budget nog verdeeld wordt naar rato van historische kosten. Kortom het huidige model doet derhalve onvoldoende recht aan de ontwikkelingen in de uitgaven van gemeenten in het sociaal domein van de afgelopen jaren. Het is daarom, mede gezien de extra middelen die deze kabinetsperiode voor gemeenten beschikbaar komen, van belang over te gaan tot het invoeren van het nieuwe model.

Bij de verdeling van het klassiek domein (bestuur en ondersteuning, orde en veiligheid, onderwijs, infrastructuur ruimte en milieu en sport, cultuur en recreatie) is, na het groot onderhoud dat de fondsbeheerders in 2014 en 2015 hebben uitgevoerd, in mindere mate sprake van grote scheefheden. Echter, enkele onderdelen van het klassiek domein zijn sinds de introductie van de

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 34 000 VII, nr. 41

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 34 477, nr. 35

verdeling in 1997 niet meer herijkt, dit geldt voor de inkomstenverevening en de overhead.

Voor zowel het sociaal als het klassiek domein geldt dat het verdeelmodel door de stapeling van afzonderlijke verdeelkeuzes in de afgelopen twintig jaar erg ingewikkeld en ondoorzichtig is geworden. Ook vanuit uw Kamer is middels de motie van de leden Veldman/Wolbert onder meer verzocht om een vereenvoudiging van het systeem.³ De nieuwe verdeling komt tegemoet aan deze motie en is eenvoudiger dan voorheen. Zo is het aantal parameters teruggebracht van 89 maatstaven naar 49 maatstaven.

Hieronder zal ik ingaan op de invoering van het nieuwe verdeelmodel en hoe ik daarbij met de ontvangen adviezen van de ROB en de VNG ben omgegaan. Deze adviezen zijn opgenomen in de bijlagen. In de bijlage is tevens een toelichting opgenomen waarin het doel en de uitgangspunten van de nieuwe verdeling en het doorlopen proces is beschreven. Daarbij wordt onder meer in gegaan op hoe de ROB, de VNG en gemeenten betrokken zijn geweest tijdens het proces en welke vraagstukken zijn onderzocht.

De ontvangen adviezen van de ROB en de VNG

Graag wil ik mijn waardering uit spreken voor de ontvangen adviezen van de ROB en de VNG en voor de betrokkenheid van gemeenten. De adviezen en ontvangen brieven bieden belangrijke inzichten in hoe het model verder kan worden verbeterd en hoe de implementatie het beste kan worden vormgegeven.

Het ROB-advies

De ROB erkent dat het nieuwe model een verbetering is ten opzichte van het huidige model, maar geeft aan dat het model een beperkte houdbaarheid kent. Daarom adviseert de Raad het ingroeipad te beperken tot 3-jaarlijkse stappen van maximaal € 15 per inwoner per jaar en adviseert tot de resultaten van de evaluatie geen verdere stappen te zetten.

Verder stelt de ROB aan invoering de volgende randvoorwaarden:

- 1) Toets de herverdeeleffecten aan zaken als: financiële draagkracht van individuele gemeenten zoals regionale welvaartsindex, regionale kansenkaart, ontwikkelingen in lokaal voorzieningenniveau, enzovoorts;
- 2) Toekomstbestendigheid: controleren of de nieuwe verdeling nettolasten van gemeenten volgt, in het bijzonder in het sociaal domein voor jeugd en individuele Wmo-voorzieningen.

Ook stelt de ROB voor om voor invoering de volgende onderzoeken te hebben afgerond en verwerkt in het model:

- 1) Maatstaven in het sociaal domein: heroverweeg de maatstaven centrumfunctie en eenpersoonshuishoudens;

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 34 300 VII, nr. 28

Datum

6 april 2022

Kenmerk

2022-0000186924

- 2) Inkomstenverevening: doe onderzoek naar mogelijkheden om verevening 'overige eigen middelen' te baseren op (meerjarig gemiddelde) werkelijke opbrengst per gemeente in plaats van bedrag per inwoner.

Daarnaast doet de ROB een voorstel voor een onderzoeksagenda voor de lange termijn: o.a. het monitoren van kosten van specifieke groepen gemeenten, kosten in het sociaal domein (jeugd), eigen inkomsten en het verkennen van een verdeling sociaal domein op basis van huishoudenskenmerken.

Het advies van de VNG

De VNG stelt voorop dat het huidige verdeelmodel vervangen dient te worden door het nieuwe verdeelmodel. De huidige verdeling is volgens de VNG achterhaald en verouderd en doet geen recht meer aan de kostenstructuur van gemeenten anno 2022.

De VNG stelt de volgende voorwaarden:

- Het model pas in te voeren als het model in lijn met de aanbevelingen van het ROB-advies is aangepast, inclusief het ingroeipad en wanneer 'de koek' is vergroot;
- Te borgen dat het doorontwikkelde model zowel bij de gemeenten als de ROB op draagvlak kan rekenen. Voor gemeenten betekent dat ook dat zij het uiteindelijke model tijdig kennen, zodat gemeenten de uitkomsten van de effecten van de herijking tijdig in hun begroting en meerjarig beeld kunnen opnemen
- Als bovenstaande stappen ertoe leiden dat het nieuwe model niet per 1 januari 2023 kan worden ingevoerd dan is het advies van de VNG om gemeenten die hiervan nadeel ondervinden aanvullend te compenseren tot het moment dat het model in lijn met het ROB-advies is aangepast.

Invoering van het nieuwe model per 1 januari 2023

Het ingroeipad

Bij de invoering van het nieuwe model volg ik de adviezen van de ROB en de VNG op met uitzondering van het advies van de ROB om het onderzoek naar de maatstaven centrumfunctie, eenpersoonshuishoudens en het onderzoek naar de overige eigen middelen te hebben afgerond voorafgaand aan invoering van het model. Deze onderzoeken zal ik dit jaar opstarten en naar verwachting zijn de uitkomsten daarvan volgend voorjaar bekend. In samenspraak met de VNG, gemeenten en de ROB zal dan worden bekeken wat de implicaties van de uitkomsten van deze onderzoeken zijn voor het model. Daarmee volg ik niet het advies van de VNG om volledig aan de randvoorwaarden van de ROB te hebben voldaan alvorens tot invoering over te gaan. Aangezien de geadviseerde onderzoeken nog niet zijn afgerond voorafgaand aan invoering van het model, heb ik besloten het ingroeipad het eerste jaar niet op maximaal € 15 per inwoner te zetten, maar op maximaal € 7,50 per inwoner.

Gegeven de ontvangen adviezen van de ROB en de VNG en de reacties van gemeenten hebben de fondsbeheerders verder besloten het ingroeipad – het pad

Datum

6 april 2022

Kenmerk

2022-0000186924

waarmee gemeenten naar de nieuwe verdeling ingroeien – te beperken tot 3 jaar. Dit wil zeggen dat de invoering van het nieuwe model tijdig geëvalueerd zal worden en dat aan de hand van deze evaluatie besloten zal worden over het traject 2026 en verder.

Hieronder licht ik kort toe hoe mijns inziens aan de andere adviezen van de ROB en de VNG is voldaan. Deze vallen uiteen in opmerkingen met betrekking tot de financiële inpasbaarheid, in welke mate de uitgaven van gemeenten de verdeling van het model in het sociaal domein volgen en de financiële draagkracht van gemeenten en daarnaast in opmerkingen met betrekking tot de onderzoeksagenda.

Financien: Financiële inpasbaarheid, toekomstbestendigheid sociaal domein, financiële draagkracht van gemeenten

Financiële inpasbaarheid

Diverse gemeenten hebben hun zorgen geuit over de financiële inpasbaarheid. De VNG heeft in het verlengde hiervan in haar advies opgemerkt: "Wat ons betreft kan het nieuwe verdeelmodel dan ook pas worden ingevoerd als dit verdeelmodel in lijn met de aanbevelingen van het ROB-advies is aangepast en wanneer 'de koek' is vergroot." Voor de periode 2023-2025 is op basis van de reeksen uit het coalitieakkoord cumulatief voor gemeenten en provincies samen € 3 miljard extra beschikbaar bovenop de stand Miljoenennota 2022 als gevolg van het extra accres en het schrappen van de oploop van de opschalingskorting voor deze kabinetsperiode. De eerste berekeningen op basis van de reeksen in het coalitieakkoord (accres en opschalingskorting) tonen aan dat geen enkele gemeente er in de periode 2023-2025 financieel op achteruit zal gaan bij invoering van het nieuwe model. Dit naast de andere middelen uit het coalitieakkoord die nog ter beschikking van gemeenten komen, zoals de uitvoeringskosten van klimaat en middelen voor de jeugdzorg.

Sociaal domein en toekomstbestendigheid

Een andere zorg bij veel gemeenten is of het verdeelmodel goed aansluit bij de uitgavenontwikkeling in het sociaal domein. Het model is gebaseerd op gegevens uit 2017 en sindsdien zijn er veel ontwikkelingen in het sociaal domein geweest. De ROB stelt daarom voor dat alvorens tot invoering over te gaan nogmaals wordt bekeken of de verdeling het kostenpatroon van gemeenten volgt. Voor de jaren 2017 en 2019 blijkt het nieuwe model de kosten goed te volgen. Op dit moment vindt de analyse voor 2020 plaats. Deze zal eind april zijn voltooid. Deze analyse zal jaarlijks plaatsvinden en indien nodig zal het model naar bevind van zaken worden aangepast. Ik sta welwillend tegenover het voorstel in de onderzoeksagenda van de ROB om op de langere termijn te bezien of de verdeling in het sociaal domein niet beter kan worden vormgegeven door te kiezen voor huishoudenskenmerken.

Leefwereld versus systemenwereld: financiële draagkracht van gemeenten

Enkele gemeenten, maar ook de ROB, plaatst kanttekeningen bij de uitlegbaarheid van het model: is het model niet te veel een technische exercitie

Datum

6 april 2022

Kenmerk

2022-0000186924

geworden? De ROB uit deze zorg met name ten aanzien van de gemeenten met een beperkte financiële draagkracht en een lage sociaal economische status. Deze gemeenten maken relatief veel kosten, terwijl het vermogen om eigen inkomsten te realiseren beneden gemiddeld is. Ik begrijp deze zorg. Het verdeelmodel zal nooit de specifieke situatie van elke afzonderlijke gemeente in Nederland vatten. Dat neemt echter niet weg dat het van belang is onderzoek te blijven doen om het model en de uitlegbaarheid ervan verder te verbeteren en in de tussentijd te zorgen dat met name de gemeenten met een beperkte financiële draagkracht en een lage sociaal economische status voldoende weerbaar zijn en blijven. Hierbij wordt ook gekeken naar de uitwerking van het coalitieakkoord voor deze gemeenten. Aangezien pas na de Voorjaarsnotabesluitvorming de definitieve doorwerking van het coalitieakkoord bekend is en dan tevens de analyse van het sociaal domein 2020 is afgerond, zullen deze gemeenten in mei bekend worden gemaakt. Voor deze gemeenten komt er voor de periode tot en met 2025 een aangepast ingroeipad.

Tot slot eindigt per 1 januari 2023 de uitkering van extra middelen die enkele gemeenten ontvangen voor de bevolkingsdaling. Aan de hand van de evaluatie van de decentralisatie-uitkering bevolkingsdaling, die op 18 mei 2021 aan de Tweede Kamer is gestuurd, blijkt dat de problematiek in deze regio's nog niet is opgelost.⁴ Daarom zal ook voor deze gemeenten voor de periode tot en met 2025 een aangepast ingroeipad gelden.

Onderzoeksagenda: Het model een verbetering, maar continu onderhoud

De ROB en VNG delen in hun adviezen^{5, 6} de visie dat het nieuwe model een verbetering is ten opzichte van het huidige model, maar benadrukken dat verder onderzoek nodig is. De ROB heeft daartoe een onderzoeksagenda voorgesteld. Dit wordt ook door ons, als fondsbeheerders, onderstreept. Het model is geen eindstation en zal continu onderhoud vragen. Zoals reeds in mijn brief van 7 december 2021⁷ aan de VNG aangegeven omarm ik het advies van de ROB inclusief de door de ROB voorgestelde onderzoeksagenda. Ik geef hier graag in nauw overleg met de ROB, de VNG en de gemeenten nadere invulling en uitvoering aan.

De VNG heeft gesteld het van belang te vinden dat de ROB, de VNG en gemeenten nauw bij de uitvoering van de onderzoeksagenda betrokken worden. Daarom zal ik naast een begeleidingscommissie per onderzoek een stuurgroep instellen met daarin de ROB, de VNG en vertegenwoordigers van gemeenten. Deze stuurgroep zal de samenhang van de afzonderlijke onderzoeken bewaken en met elkaar bespreken hoe de resultaten van de onderzoeken op een verantwoorde wijze te laten landen in het nieuwe verdeelmodel.

De ROB stelde dat een aantal onderzoeken voor invoering moest zijn afgerond. Dit betreft het onderzoek naar de maatstaf centrumfunctie en naar de maatstaf

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 31 757, nr. 104

⁵ ROB advies, Advies herverdeling gemeentefonds, 19 oktober 2021

⁶ VNG advies, Herijking gemeentefonds, 10 februari 2022

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35 570 B, nr. 13

Datum

6 april 2022

Kenmerk

2022-0000186924

eenpersoonshuishouden en naar de Overige Eigen Middelen. Het eerste onderzoek wordt nu samen met de G4 en de 100.000+ gemeenten opgestart. De laatste twee onderzoeken wil ik eveneens op korte termijn opstarten. Zoals hierboven reeds vermeld zullen deze onderzoeken niet voor invoering zijn afgerond. Aangezien het onderzoek naar de Overige Eigen Middelen nu nog niet is afgerond en ik graag de verevening van de algemene eigen middelen in samenhang zie, heb ik besloten het vereveningspercentage van de OZB te handhaven op de huidige 70% voor niet-woningen en 80% voor woningen in plaats van dit percentage op te hogen naar 90%.

Gezien het feit dat in het huidige model de uitgaven van gemeenten niet meer aansluiten bij de verdeling van de middelen in met name het sociaal domein en zowel de ROB als de VNG van mening zijn dat het nieuwe model een verbetering is ten opzichte van het huidige model, hebben mijn medefondsbeheerder en ik besloten om per 1 januari 2023 tot invoering over te gaan.

Tot slot

Ik heb beoogd u middels deze brief inzicht en toelichting te hebben gegeven van mijn voornemen van de invoering van het nieuwe verdeelmodel voor het gemeentefonds. Ik ben altijd bereid een nadere technische toelichting te verzorgen. Parallel zal ik ook de gemeenten informeren over het invoeren van het nieuwe verdeelmodel per 1 januari 2023, zie bijlage 4 Maartbrief 2022. In dit schrijven aan gemeenten en provincies geef ik tevens een eerste beeld van de gevolgen voor individuele gemeenten en provincies van de belangrijkste maatregelen uit het coalitieakkoord.

Mijn medefondsbeheerder en ik zijn ons er zeer van bewust dat gemeenten en provincies onzekerheid ervaren over de financiële ruimte voor het jaar 2026 en daarna. Daarom hebben wij met de VNG, het IPO en de Unie van waterschappen afgesproken een traject tot opstellen van een contourennota in te richten. De verwachting is de eerste resultaten in juni 2022 te kunnen delen. Met deze contourennota wordt beoogd duidelijkheid te geven over de hoofdrichting, zodat de verdere uitwerking van een toekomstbestendige en stabiele financieringssysteem zorgvuldig kan worden ingevuld.

Hoogachtend,

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Hanke Bruins Slot

Bijlage 1: Toelichting op het model

Doelen en uitgangspunten van de verdeling

Het doel van de herziene verdeling is om iedere gemeente een gelijkwaardige financiële uitgangspositie te geven, zodat gemeenten een gelijkwaardig voorzieningenniveau kunnen realiseren tegen gelijke belastingdruk: mensen moeten in principe toegang hebben tot hetzelfde voorzieningenniveau en dat mag niet afhankelijk zijn van de plek waar iemand woont.

Om te voorkomen dat achteraf de verdeling slechts op de herverdeeffecten zou worden beoordeeld is vooraf met de VNG een beoordelingskader afgesproken met daarin de belangrijkste elementen waaraan de nieuwe verdeling moet voldoen.⁸ De uitgangspunten voor de verdeling van de middelen uit het gemeentefonds zijn vastgelegd in de Financiële-verhoudingswet (Fvw) en zijn als uitgangspunt gehanteerd. Deze uitgangspunten kunnen als volgt worden samengevat: de verdeling van de middelen moet aansluiten bij de kosten die gemeenten maken en de inkomsten die zij zelf kunnen genereren (kostenoriëntatie), globaal genoeg zijn om de keuzevrijheid van overheden niet te beperken, niet door overheden beïnvloedbaar zijn (objectief) en beloning van goed of slecht gedrag vermijden (ongewenste prikkelwerking). Daarnaast moet de verdeling in de tijd voldoende stabiel zijn, zodat budgetten niet te veel schommelen, maar moet de verdeling ook flexibel genoeg zijn om in te kunnen spelen op maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen.

Het proces

Het onderzoek naar de nieuwe verdeling is in maart 2019 gestart en is voorafgegaan door vooronderzoeken naar knelpunten en de te volgen onderzoeksmethode. Van begin af aan is ingezet op een transparant proces en is samen met de VNG en gemeenten opgetrokken. Het onderzoek is begeleid door een stuurgroep en begeleidende commissies (BZK, Financiën, VNG, individuele gemeenten, ROB, vakdepartementen). Er zijn tijdens het traject ruim 100 bijeenkomsten geweest variërend van voorlichtingsbijeenkomsten met bestuurders en ambtenaren, klankbordgroepen georganiseerd door de VNG en bijeenkomsten met de bestuurlijke kopgroep van gemeenten.

Op 26 februari 2020 is aan uw Kamer gemeld dat vervolgonderzoek nodig was.⁹ In juni 2020 zijn de tot dan toe uitgevoerde onderzoeken gepubliceerd. Vervolgens is op 7 december 2020 is uw Kamer geïnformeerd dat het toenmalig kabinet de beslissing over de nieuwe verdeling door een volgend kabinet zou laten nemen.¹⁰ Tegelijk met de brief aan uw Kamer zijn op 7 december 2020 ook de laatste onderzoeksrapporten gepubliceerd.

De fondsbeheerders hebben begin februari 2021 advies gevraagd over de nieuwe verdeling aan de ROB. Op 18 maart 2021 ontvingen de fondsbeheerders middels

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 300 B, nr. 5

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35 300 B, nr.15

¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35 570 B, nr. 13

Datum

6 april 2022

Kenmerk

2022-0000186924

een tussenbericht van de Raad een aantal aanvullende vragen. Op 9 april 2021 bent U geïnformeerd dat de fondsbeheerders in de vragen van uw Kamer, van gemeenten en in het tussenbericht dat de ROB op 18 maart 2021 aan de fondsbeheerders stuurden aanleiding zagen om het verdeelvoorstel op onderdelen nader tegen het licht te houden.¹¹ Dit heeft geleid tot een aangepaste verdeling van het sociaal domein en tevens tot een wijziging in de wijze waarop de overige eigen inkomsten worden verevend. Op 9 juli 2021 is aan U een afschrift van de antwoorden op het tussenbericht van de ROB gestuurd, vergezeld van de uitkomsten van het herziene verdeelvoorstel.¹² Daarbij is aangekondigd dat nog een actualisatie van het voorstel zou plaatsvinden naar een recenter peiljaar (2019). Het verdeelvoorstel van 9 juli was gebaseerd op peiljaar 2017. Deze actualisatie is afgerond op 12 augustus 2021 en eveneens aangeboden aan de ROB en de VNG, met het verzoek deze informatie mee te nemen in de advisering en consultering.

Op 19 oktober 2021 heeft de ROB zijn eindadvies aan de fondsbeheerders aangeboden, waarbij de ROB ook heeft gekeken naar de effecten voor het jaar 2019, zie bijlage 1. Zoals gebruikelijk is ook de VNG over het nieuwe verdeelvoorstel geconsulteerd. Het verdeelvoorstel is 9 juli 2021 daarom eveneens aan de VNG aangeboden. De VNG heeft na de zomer laten weten met haar advies te wachten totdat het ROB beschikbaar was. En de reactie van de fondsbeheerders daarop, waarin de fondsbeheerders aangeven het ROB advies te omarmen.¹³ De VNG heeft op 10 februari 2022 haar advies aan de fondsbeheerders uitgebracht, zie bijlage 2.

De steekproef

Bij het opstellen van de verdeling is voor 91 steekproefgemeenten gekeken naar de aansluiting tussen de kosten van gemeenten in 2017 en de middelen die ze op basis van het nieuwe verdeelmodel zouden ontvangen in 2017. Daar waar sprake was van grote afwijkingen voor individuele gemeenten is gekeken naar de achterliggende vraag of het ging om kosten die het gevolg waren van eigen keuzes van die desbetreffende gemeente of dat sprake was van incidentele uitgaven in 2017 of dat er iets anders aan de hand was. De gemaakte analyse van de aansluitverschillen is met de begeleidingscommissies, stuurgroepen en bestuurlijke kopgroep besproken en heeft, waar dat nodig was, tot aanpassingen geleid van het verdeelvoorstel.

Er is gekozen voor een steekproef bestaande uit 91 gemeenten, waarbij de steekproef is samengesteld op basis van specifieke kenmerken van gemeenten (bijvoorbeeld: omvang naar aantal inwoners, geografische ligging, sociale structuur, bodemgesteldheid, centrumfunctie, et cetera) om te garanderen dat verschillende type gemeenten goed vertegenwoordigd zijn. De selectie van deze gemeenten heeft in samenspraak met stuurgroep en begeleidingscommissies plaatsgevonden. De fondsbeheerders hebben eind 2021 besloten om de gegevens

¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 570 B, nr. 18

¹² Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 570 B, nr. 25

¹³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 35 925 B, nr. 16

Datum

6 april 2022

Kenmerk

2022-0000186924

van deze steekproefgemeenten openbaar te maken. De steekproefgemeenten zijn hierover geïnformeerd. Het is helaas vanwege het type technische bestanden niet mogelijk de data op de website te plaatsen. De data zijn voor alle belangstellenden opvraagbaar via het gebruikelijke informatiepunt bij BZK (postbus.gf@minbzk.nl). Een bericht hierover is op de website van de Rijksoverheid geplaatst.¹⁴

De resultaten

Het doel van de herijking van de verdeling is en was echter niet het voorkomen of beperken van herverdeeleffecten, maar het vinden van een goede aansluiting op de kosten en inkomsten van gemeenten en het oplossen van de knelpunten die de afgelopen jaren zijn geconstateerd om zodoende gemeenten in een financieel gelijkwaardige positie te brengen. De eerste uitkomsten van het model in het voorjaar van 2020 leidden tot verdiepend onderzoek om de aansluiting verder te verbeteren.

Het sociaal domein

Het globale beeld voor het sociaal domein was in het voorjaar van 2020 al bekend: de verdeling in het sociaal domein laat een verschuiving van kleine naar grote gemeenten zien. Uit het onderzoek blijkt dat grote gemeenten in het sociaal domein gemiddeld meer kosten maken dan kleine gemeenten.

Na kritische vragen is door het onderzoeksbureau AEF uitvoerig verdiepend onderzoek gedaan naar de maatstaf centrumfunctie en/of alternatieven daarvoor om het sociaal domein nog beter weer te geven. Echter, geen van de alternatieve maatstaven heeft tot een betere verdeling geleid. Het blijkt niet mogelijk om zonder de maatstaf centrumfunctie tot uitlegbare verdeelmodellen in het sociaal domein te komen. Daarom is door de fondsbeheerders, in overleg met de bestuurlijke kopgroep, besloten om vast te houden aan de maatstaf regionale centrumfunctie. Wel is met de G4 afgesproken aanvullend onderzoek te doen naar de grootstedelijke kosten en inkomsten, waarbij ook enkele grote gemeenten worden betrokken die zich wat betreft kenmerken tot de G4 verhouden.

Daarnaast is door AEF geconcludeerd dat enkele gemeenten met grote aansluitverschillen veel en/of grote zorginstellingen hebben. Echter, operationalisering hiervan in de verdeling is volgens AEF complex, omdat niet alle zorginstellingen in dezelfde mate tot extra kosten leiden en niet duidelijk is in hoeverre de invloed van de zorginstellingen zich beperkt tot de gemeentegrenzen.

Het klassiek domein

Voor het klassiek domein geldt dat de herverdeeleffecten vooral samenhangen met het afgenomen belang in de verdeling van de maatstaven bebouingsdichtheid, het aantal woonruimten en de oppervlakte land. Dit heeft een nadelig effect voor sommige kustgemeenten die vaak een hoge bebouingsdichtheid kennen en waar relatief veel recreatiewoningen staan. Bij

¹⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/herziening-financiele-verhouding>

kleine gemeenten wordt het kleinere aandeel van de oppervlakte land deels gecompenseerd via het hogere vaste bedrag dat in het nieuwe model voor alle gemeenten geldt. Daarnaast is bij de herverdeeffecten sprake van een verschuiving van lokale naar regionale en landelijke centrumfuncties van gemeenten.

De grootteklasse van gemeenten

De uitkomsten van het model zijn getoetst op de gevoeligheid voor het aantal grote dan wel het aantal kleine gemeenten in de steekproef. De uitkomsten van het model veranderden echter niet als de kleine gemeenten zwaarder werden meegewogen in de steekproef.

Verder is bekeken of de ontwikkeling van de uitgaven tussen de grootteklassen van gemeenten verschilt. Op basis van de uitgevoerde analyse concluderen de fondsbeheerders dat de ontwikkeling tussen de grootteklassen niet zodanig van elkaar verschilt dat daaruit de conclusie kan worden getrokken dat de uitgaven van gemeenten onder de 100.000 inwoners een grotere stijging kennen dan die daarboven.

De overige eigen middelen

De ervaringen in de eerste fase van de herijking van het klassiek domein lieten zien dat de invloed van eigen middelen op de uitgaven groot is en mede een verklaring is voor de verschillen in uitgaven van gemeenten en daarom als factor meegenomen moeten worden om op een verdeling uit te komen die gebaseerd is op noodzakelijke kosten.¹⁵

De overige eigen middelen variëren sterk van jaar op jaar voor zowel individuele gemeenten zelf als tussen gemeenten. Het is daarom lastig om deze inkomsten op een adequate manier in de verdeling op te nemen. In het onderzoek zijn verschillende opties zorgvuldig afgewogen, zoals het verdelen naar rato van de feitelijke inkomsten, het verdelen op basis van structuurkenmerken van gemeenten of het vasthouden aan het verdelen naar rato van de geschatte kosten. Deze opties hebben echter te veel nadelen kijkend naar de stabiliteit van de verdeling, de prikkelwerking die er van uit gaat of de uitlegbaarheid. Alles afgewogen hebben de fondsbeheerders er daarom voor gekozen om de overige eigen middelen mee te wegen middels een bedrag per inwoner. Dit is de meest transparante en eenvoudige manier om deze middelen een plek in de verdeling te geven.

Voor gemeenten met grote bedrijfscomplexen is er voor gekozen om de mate waarin de belastingcapaciteit die samenhangt met deze complexen te maximaleren. Dit is gedaan omdat ook de kosten die samenhangen met deze complexen globaler in de verdeling zijn meegenomen.

¹⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 300 B, nr. 15

Enkele specifieke groepen van gemeenten eruit gelicht

De G4 en de Wadden

In de huidige verdeling is een vast bedrag voor alle gemeenten opgenomen en is voor de G4 en de Wadden een aanvullend vast bedrag opgenomen. De vaste bedragen voor de G4 zijn in 1997 vastgesteld toen bleek dat de verdeling de kosten van de G4 niet goed inschatte. De Waddengemeenten hebben vanwege hun bijzondere ligging sinds 1984 een uitzonderingspositie in de verdeling. In het huidige herijkingsonderzoek zijn de netto lasten van de G4 en de Wadden net als voor de andere gemeenten meegewogen bij het maken van de verdeling. Ook voor de G4 en de Wadden geldt dat de nieuwe verdeling goed aansluit bij de kosten. Bij twee van de vier G4 gemeenten was echter nog wel sprake van een deel dat niet goed door algemene structuurkenmerken kon worden benaderd. Dit is ondervangen door het opnemen van een vast bedrag voor deze twee gemeenten. Het betreft de gemeenten Rotterdam en Amsterdam.

Dat neemt echter niet weg dat het herverdeeleffect – zeker voor de gemeente Den Haag – nadelig uitpakt. Met de G4 gemeenten heb ik afgesproken nader onderzoek te doen naar de grootstedelijke kosten en inkomsten. Hierin zullen ook enkele grote gemeenten worden betrokken die zich wat betreft kenmerken tot de G4 verhouden om te zien in hoeverre sprake is van afwijkende kostenpatronen. Dit onderzoek start op korte termijn, maar zal naar verwachting niet afgerond zijn voor de invoering van het nieuwe model. Met de G4 is afgesproken dat het onderzoek geen opschortende werking zal hebben voor de invoering van de nieuwe verdeling. Zodra de uitkomst van het onderzoek gereed is, treed ik met hen in overleg over de betekenis ervan voor de verdeling.

Gemeenten in Groningen en Fryslân

Op verzoek van de fondsbeheerders heeft AEF onderzoek gedaan naar de achtergrond van het herverdeeleffect in Groningen en Fryslân. De conclusie is dat de nieuwe verdeelmodellen ook voor deze gemeenten aansluiten bij de kosten. In het eerste verdeelvoorstel voor de nieuwe verdeling van het gemeentefonds van 2 februari 2021 zou het merendeel van de gemeenten in Groningen en Fryslân te maken hebben met een nadelig effect.¹⁶ Het herziene voorstel van 9 juli 2021 laat voor gemeenten in Groningen en Fryslân een aanmerkelijke verbetering zien. Bij de gemeenten die nog wel met nadelige herverdeeleffecten te maken hebben, hangen deze met name samen met het vervallen van de maatstaven medicijngebruik en het gestandaardiseerd inkomen. In plaats van de maatstaf medicijngebruik, die op verzoek van uw Kamer naar aanleiding van de motie van het lid Van der Molen niet meer is opgenomen in het nieuwe model¹⁷, zijn in het nieuwe verdeelmodel opleidingsniveau en huishoudens met een laag inkomen opgenomen. Daarnaast hangt een deel van het herverdeeleffect ook samen met de overstap van een verdeling van middelen voor Voogdij/18+ op basis van historische kosten naar een objectieve verdeling. Dat neemt echter niet weg dat de aansluiting van de nieuwe verdeling op de kosten van die gemeenten goed is (de uitkomst is zelfs hoger dan de kosten). Ook is aanvullend gekeken naar de

¹⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35 570 B, nr. 16

¹⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 34 477, nr.62

Datum

6 april 2022

Kenmerk

2022-0000186924

samenloop met kosten die gemeenten hebben aan de Wet sociale werkvoorziening (Wsw), maar de nieuwe verdeling pakt voor gemeenten met relatief veel inwoners die gebruik maken van deze voorzieningen niet nadelig uit.