

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.¹ 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.² 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

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 300 B, nr. 5

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35 300 B, nr.15

beslissing over de nieuwe verdeling door een volgend kabinet zou laten nemen.³ 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 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.⁴ 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.⁵ 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.⁶ 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

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 570 B, nr. 13

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 570 B, nr. 18

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 570 B, nr. 25

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 35 925 B, nr. 16

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 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.⁷

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

⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/herziening-financiele-verhouding>

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 herverdeeeffecten vooral samenhangen met het afgenomen belang in de verdeling van de maatstaven bebouwingsdichtheid, het aantal woonruimten en de oppervlakte land. Dit heeft een nadelig effect voor sommige kustgemeenten die vaak een hoge bebouwingsdichtheid kennen en waar relatief veel recreatiewoningen staan. Bij 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 herverdeeeffecten 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.⁸

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 300 B, nr. 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 afwegende 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 maximaliseren. Dit is gedaan omdat ook de kosten die samenhangen met deze complexen globaler in de verdeling zijn meegenomen.

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 herverdeeffect – 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.⁹ 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 model¹⁰, 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 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.

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35 570 B, nr. 16

¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 34 477, nr.62