

Raad voor het Openbaar Bestuur
Postbus 20011
2500 AA Den Haag

DGBRW
directie Bestuur, Financien en
Regio's

[www.linkedin.com/company/
ministerie-van-bzk](https://www.linkedin.com/company/ministerie-van-bzk)

Kenmerk
2021-0000353716

Uw kenmerk

Bijlage(n)
3

Datum 9 juli 2021
Betreft Adviesaanvraag verdeelvoorstel gemeentefonds

De fondsbeheerders hebben met belangstelling kennisgenomen van het tussenbericht dat de Raad ons op d.d. 25 maart jl. stuurde. In het tussenbericht vroeg u om meer toelichting op de keuzes en effecten en plaatste u enkele kritische kanttekeningen bij de uitlegbaarheid van de uitkomsten, in het bijzonder die van de verdeling van het sociaal domein. Uw reactie, samen met de reacties en vragen van gemeenten en de Tweede Kamer die ons na de publicatie van de adviesaanvraag bereikten, waren aanleiding om het verdeelvoorstel op onderdelen nog een keer kritisch tegen het licht te houden. Op 9 april jl. heb ik hierover – mede namens de staatssecretaris van Financiën - Fiscaliteit en Belastingdienst – de Tweede Kamer geïnformeerd.¹

Inhoud vervolgonderzoek

Er zijn drie onderwerpen die, wederom in nauwe samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de afgelopen maanden zijn onderzocht. De uitkomsten van deze onderzoeken leiden ook tot aanpassing van het verdeelvoorstel dat u op 2 februari jl. ontving. Uw vragen en de reacties van gemeenten zijn expliciet bij de nadere analyse betrokken. In de reactie op uw vragen (opgenomen in de bijlage) sta ik stil bij de onderwerpen die de afgelopen maanden onderzocht zijn en tot welke aanpassingen dat heeft geleid:

1. Verdeelmodellen in het sociaal domein
2. Vormgeven van de verevening van de Overige Eigen Middelen (OEM) van gemeenten;
3. Keuzes die volgen uit de actualisatie van de verdeling naar een meer recent peiljaar (2019).

Daarnaast zal ik in deze brief nog stil staan bij de randvoorwaarden met betrekking tot de invoering.

1. Sociaal Domein

Aanvullend op de antwoorden op de vragen van de Raad wordt meer uitgebreid stilgestaan bij de achtergrond van de herverdeeleeffecten in het sociaal domein. De Raad stelt dat na het afronden van de onderzoeken in de stap naar het verdeelvoorstel ruis ontstaat in de zin van contra-intuïtieve uitkomsten, waarbij vooral de herverdeeleeffecten voor een grote groep gemeenten opvalt. Deze

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35 570-B, nr. 18

gemeenten staan niet bekend als gemeenten met weinig problematiek noch als gemeenten die het vermogen hebben in additionele eigen inkomsten te voorzien.

De verdeling van het sociaal domein is daarom herzien. Dit leidt in de ogen van de fondsbeheerders tot een verdeling met goed uitlegbare indicatoren voor de verdeling van het sociaal domein en tot plausibele herverdeeleffecten, zeker wanneer het sociaal en klassiek domein in samenhang worden bekeken. Dat neemt echter niet weg dat nog steeds sprake is van een stevige herverdeling tussen gemeenten.

Dit is ook logisch, omdat het nieuwe voorstel een flink aantal discrepanties die de aanleiding waren voor de herijking wegneemt. Zo moet onder meer bedacht worden dat de huidige verdeling van het sociaal domein op onderdelen al tien jaar oud is en goeddeels gebaseerd is op de situatie van voor de decentralisaties. Door verschillende beleidswijzigingen sluiten bepaalde aannames niet meer aan bij de praktijk, zoals het kostendrukkende effect van hogere inkomens (via de maatstaf gemiddeld gestandaardiseerd inkomen, GGI) of de mate van stedelijkheid op de kosten van gemeenten. Tot slot is de manier waarop de gezondheid van inwoners in de verdeling is opgenomen van invloed. Dat gebeurt in het huidige model via de (verschillende verschijningsvormen van de) maatstaf medicijngebruik. De Raad was in zijn eerdere adviezen al kritisch op het gebruik van deze maatstaf en ook vanuit de Tweede Kamer is aangegeven dat deze maatstaf niet gebruikt zou mogen worden in de verdeling van het sociaal domein. Hiervoor in de plaats komen maatstaven gerelateerd aan het inkomen en het opleidingsniveau, conform eerdere adviezen van de Raad.

2. De inkomsten van gemeenten

Ook is de wijze aangepast waarop overige eigen middelen (OEM) van gemeenten in de nieuwe verdeling zijn opgenomen. De Raad en veel gemeenten waren kritisch op de pragmatische keuze deze te verdelen naar rato van de kostenverdeling in het sociaal domein. In het voorstel dat nu voorligt worden de OEM meegenomen op basis van een bedrag per inwoner. Dit betekent feitelijk dat deze inkomsten niet verevend worden. Dat past ook bij de keuzevrijheid die gemeenten hebben bij het ophalen van deze middelen en sluit aan bij de constatering dat de OEM niet samenhangen met structuurkenmerken van gemeenten.

In verband met de dynamiek in de kostenontwikkeling in het sociaal domein besluiten de fondsbeheerders om de rekentarieven die in het voorstel zijn opgenomen (stand 2017) alleen te corrigeren voor inflatie en ontwikkeling van het areaal. Daarnaast blijkt dat het structurele niveau van de OEM op basis van de steekproefgemeenten hoger werd ingeschat dan de feitelijke OEM voor alle gemeenten. De beschikbare OEM nemen in de jaren na 2017 ook nog af. Mede daarom wordt in het voorliggende voorstel de OEM beperkt verevend. Ook deze keuzes worden gemonitord.

3. Actualisatie van het verdeelvoorstel

Er wordt nog gewerkt aan de actualisatie van de verdeling naar een recenter peiljaar. Dit betreft in eerste instantie een technische actualisatie, waarbij de

standen van de gebruikte maatstaven worden bijgewerkt naar de meest recente gegevens (2019) en de loon- en prijsindexering technisch wordt verwerkt. De resulterende verdeling is inmiddels globaal getoetst aan de ontwikkeling van de kosten van gemeenten, zowel op macroniveau (de volumes per domein) als op microniveau (de verdeling per grootteklasse). De definitieve verdeling voor 2019 is op dit moment nog niet beschikbaar. Deze wordt u uiterlijk eind juli nagezonden.

Invoering van het verdeelvoorstel

De fondsbeheerders zijn de ROB en gemeenten erkentelijk voor hun inbreng; de verbeteringen dragen bij aan de uitlegbaarheid van het model, waaronder de herverdeeleeffecten (voornamelijk in het sociaal domein) en in de wijze waarop eigen inkomsten van gemeenten in de verdeling zijn meegenomen.

Het verdeelvoorstel wordt op 1 januari 2023 ingevoerd met de volgende randvoorwaarden:

- De nieuwe verdeling wordt stap voor stap ingevoerd, zodat gemeenten voldoende tijd hebben om zich aan de nieuwe financiële situatie aan te passen. Gezien al de ontwikkelingen in de gemeentelijke financiën, kiezen de fondsbeheerders ervoor de herverdeeleeffecten te maximeren op € 60 per inwoner over een periode van vier jaar, oftewel € 15 per inwoner per jaar. Dit geldt zowel voor gemeenten met een negatief herverdeeleeffect als voor gemeenten met een positief herverdeeleeffect.
- De ontwikkeling van de kosten van gemeenten en de invloed daarvan op de verdeling wordt nauwgezet in de gaten gehouden. Als opvallende effecten optreden, voeren de fondsbeheerders onderzoek uit naar verdere verbetering van het model. Vier jaar na invoering (per 1 januari 2027) zal bekeken worden of bijstelling van de verdeling nodig is.

Samenhang met de bestuurlijke en financiële verhoudingen

De fondsbeheerders begrijpen dat de effecten van de nieuwe verdeling landen in een context waarin veel gemeenten krapte ervaren in hun begrotingen en er discussie loopt over de omvang van het beschikbare budget. En over de vraag of je van gemeenten kunt verwachten dat ze herverdeeleeffecten op kunnen vangen. Deze discussies lopen door het vraagstuk van een goede verdeling heen. Dat maakt niet alleen het gesprek over een nieuwe verdeling maar ook een goed bestuurlijk oordeel daarover een lastige opgave. Ook omdat voor sommige gemeenten nog steeds sprake is van stevige herverdeeleeffecten. Dat neemt niet weg dat de fondsbeheerders vinden dat het herziene voorstel een sterke verbetering is ten opzichte van het huidige model, omdat het een groot deel van de knelpunten en de geconstateerde ongelijkheid oplost. Uiteraard blijf ik, zoals ik hierboven ook al aangaf, de ontwikkeling van de financiële positie van gemeenten en de gevolgen van invoering van de nieuwe verdeling zeer nauw volgen, waarbij ook aandacht wordt gegeven aan de Noordelijke gemeenten en de G4.

Op dit moment zien de fondsbeheerders geen grond om voor (groepen van) gemeenten aanvullende maatregelen te nemen ten opzichte van de algemene afspraak van het begrenzen van de herverdeeleeffecten. De Raad was in het tussenbericht kritisch op het op voorhand creëren van uitzonderingen. Graag

verneem ik- gegeven het herziene voorstel - de zienswijze van de Raad op dit punt.

Het is aan een volgend kabinet om te besluiten over de invoering van het nieuwe verdeelmodel voor het gemeentefonds. Het gemeentefonds is één van de onderdelen van de financieel-bestuurlijke verhoudingen. Andere elementen zijn onder meer de indexering (de normeringssystematiek), het eigen belastinggebied en de vorm waarin middelen worden uitgekeerd (het uitkeringsstelsel). De fondsbeheerders vinden het wenselijk dat een volgend kabinet niet alleen afspraken maakt over de herziene verdeling van het gemeentefonds, maar ook afspraken met medeoverheden maakt over de breedte van de financieel-bestuurlijke verhoudingen.

Tot slot

De fondsbeheerders zijn de Raad en de diverse gemeenten die gereageerd hebben op het voorstel uit februari erkentelijk voor hun kritische inbreng. Met die inzichten is het voorstel op onderdelen verbeterd. De fondsbeheerders hopen met de antwoorden op de vragen uit het tussenbericht en de nadere toelichting op de herverdeeleffecten in het sociaal domein bij te dragen aan draagvlak voor dit verdeelvoorstel en zien uit naar uw eindadvies.

Met vriendelijke groet,

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. K.H. Ollongren