

Vergaderjaar 2021–2022

35 925 B

Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2022

Nr. 24

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juli 2022

Op 6 april jl.¹ heb ik uw Kamer geïnformeerd dat ik samen met mijn medefondsbeheerder, de staatsecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst, besloten heb tot invoering van het nieuwe verdeelmodel voor het gemeentefonds per 1 januari 2023.

Zoals ook met uw Kamer besproken in het Kamerdebat Financiën decentrale overheden en versterking lokaal bestuur van 7 april jl. (Kamerstuk 35 925 VII, nr. 149), is dit model geen eindstation en zal het model continu onderhoud vragen. De Raad voor het Openbaar Bestuur heeft daartoe een onderzoeksagenda voorgesteld. Zoals reeds in mijn brief van 7 december 2021² aan de VNG aangegeven omarm ik het advies van de ROB, inclusief de door de ROB voorgestelde onderzoeksagenda. In het Kamerdebat van 7 april jl. heb ik u toegezegd u nog voor de zomer per brief te informeren over de onderzoeksagenda. In deze brief wil ik u, mede namens de staatsecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst, informeren over de organisatorische inbedding van de onderzoeksagenda en de inhoud van de onderzoeksagenda.

Onderzoeksagenda: organisatorische inbedding

De VNG heeft aangegeven het van belang te vinden dat de ROB, de VNG en gemeenten nauw bij de uitvoering van de onderzoeksagenda betrokken worden. In mijn brief van 6 april jl. heb ik u daarom laten weten om naast een begeleidingscommissie per onderzoek een stuurgroep ofwel expertgroep in te stellen voor de onderzoeksagenda als geheel.

¹ Kamerstuk 35 925 B, nr. 21

² Kamerstuk 35 570 B, nr. 13

De expertgroep, die binnenkort zal starten, zal bestaan uit de ROB, de VNG, enkele oud-wethouders en de fondsbeheerders. De expertgroep heeft een adviserende rol richting de fondsbeheerders met betrekking tot:

- de prioritering van de verschillende onderzoeken en het zondig bijstellen van de onderzoeksagenda;
- de nadere invulling van de voorgenomen onderzoeken;
- het momentum van verwerken van de resultaten van de uitgevoerde onderzoeken;
- de evaluatie van de nieuwe verdeling van het gemeentefonds die begin 2025 moet zijn afgerond.

Op 1 juni en 15 juni jl. heb ik respectievelijk een ambtelijke en een bestuurlijke sessie gehad met gemeenten, waarin is toegelicht hoe ik de onderzoeksagenda organisatorisch en inhoudelijk vorm wil geven. Naast de expertgroep zal per onderzoek een begeleidingscommissie worden samengesteld met daarin naast de fondsbeheerders deelnemers vanuit de ROB, de VNG en vanuit enkele gemeenten. Gemeenten zijn door de fondsbeheerders uitgenodigd zich te melden als ze zitting willen hebben in een begeleidingscommissie en/of om inhoudelijke suggesties aan te reiken voor de onderzoeksagenda. Enkele gemeenten hebben reeds van deze gelegenheid gebruik gemaakt.

Ik hecht eraan om tijdens de uitvoering van de onderzoeksagenda zoveel als mogelijk met gemeenten het gesprek aan te gaan over zowel de technische kant van de onderzoeken (systeemwereld) als de bestuurlijke impact van de uitkomsten (leefwereld). Daarom heb ik besloten om naast de expertgroep en de begeleidingscommissie ook 2 à 4 maal per jaar technische bijeenkomsten en 2 à 4 maal per jaar bestuurlijke bijeenkomsten met gemeenten te organiseren.

Er is een e-mail adres onderhoudsagendagf@minbzk.nl geopend waar gemeenten met opmerkingen en vragen over de onderzoeksagenda terecht kunnen.

Onderzoeksagenda: inhoud

Bij de inhoudelijke vormgeving van de onderzoeksagenda is de door de ROB voorgestelde onderzoeksagenda het vertrekpunt. De onderzoeksagenda volgt de indeling van het advies van de ROB:

- Onderzoeken die liefst voor invoering moeten worden uitgevoerd; deze zal ik, voor zover nog niet opgestart, nog in 2022 opstarten.
- Onderzoeken die direct na invoering moeten worden uitgevoerd; deze onderzoeken zal ik in de periode 2023–2025 opstarten.
- Onderzoeken voor de periode na 2026; deze zullen na de evaluatie en de besluitvorming door de fondsbeheerders over de verdere implementatie van het nieuwe verdeelmodel worden uitgevoerd.

In de bijlage treft u per aanbeveling van de ROB aan hoe ik met de aanbeveling om wil gaan.

Jaarlijks zal in de septembercirculaire van het gemeentefonds een actualisatie van de onderzoeksagenda inclusief de voor het komend jaar voorgenomen onderzoeken worden opgenomen en over de uitgevoerde onderzoeken gerapporteerd.

Tot slot

Ik verwacht u met deze reactie voldoende inzicht te hebben gegeven in hoe we als fondsbeheerders verder invulling willen geven aan de onderzoeksagenda. Aanpassing en doorontwikkeling van het verdeel-

model middels de onderzoeksagenda is noodzakelijk, opdat ook in de toekomst de verdeling van de middelen aansluit op het uitgavenpatroon van gemeenten.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.G.J. Bruins Slot

Aanbevelingen van de ROB voor de periode voorafgaand aan de invoering:

- A. *De herverdeeeffecten te toetsen aan diverse zaken als financiële draagkracht, regionale welvaartsindex, regionale kanskaart, etc. en daar consequenties aan verbinden;*
- B. *De aard en het gewicht van maatstaven in het sociaal domein te heroverwegen die mogelijk een kunstmatig uitvloeisel zijn van het gekozen peiljaar 2017, zoals de centrumfunctie en eenpersoonshuishoudens.*
- C. *Bij invoering moet het verdeelvoorstel de werkelijke (gezamenlijk) gemeentelijke netto lasten per taakveld volgen, niet de veronderstelde. Met name om de ontwikkelingen van de uitgaven voor jeugd en individuele Wmo-voorzieningen te weerspiegelen. Dat wil zeggen: de clusteromvang per taakveld moeten worden aangepast worden aan wat gemeenten gezamenlijk daadwerkelijk uitgaven, zoals gerapporteerd in bijvoorbeeld het informatiesysteem IV3.*
- D. *Het doen van onderzoek naar de mogelijkheden om de verevening van de overige eigen middelen (OEM) op korte termijn te baseren op (een meerjarig gemiddelde van) de werkelijke opbrengsten van individuele gemeenten en voor de langere termijn op een gedifferentieerde benadering, en de gekozen benadering op basis van dit onderzoek te heroverwegen.*

Onderzoeken die in 2022 worden opgestart

A. Financiële draagkracht, regionale welvaartsindex en consequenties

De ROB heeft ten aanzien van de gemeenten met een beperkte financiële draagkracht en een lage sociaal economische status de zorg geuit dat deze gemeenten relatief veel kosten maken, 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. Daarom heb ik voor gemeenten met een beperkte financiële draagkracht en een lage sociaal economische status tot en met 2025 een aangepast ingroeipad vastgesteld. Ditzelfde geldt voor gemeenten die tot en met 2022 aanvullende middelen ontvangen vanwege bevolkingsdaling.

Bij de onderzoeken die in het kader van de onderzoeksagenda zullen worden uitgevoerd zal ik bijzondere aandacht hebben voor deze gemeenten. Hierbij zal ook de motie van het lid Van der Graaf betrokken worden over waarom een aantal nadeelgemeenten onevenredig hard geraakt lijkt te worden door negatieve herverdeeeffecten.³

B. De aard en het gewicht van maatstaven in het sociaal domein

In de tweede helft van dit jaar zal ik een onderzoek opstarten naar de maatstaven centrumfunctie en eenpersoonshuishouden. De onderzoeksresultaten verwacht ik in de eerste helft van 2023 en zal ik dan met uw Kamer delen.

³ Kamerstuk 35 925 VII, nr. 162

C. Sociaal domein verdeelvoorstel moet werkelijke netto lasten volgen

Een zorg bij de ROB en 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. Ik heb u laten weten dat voor 2017 en 2019 het nieuwe verdeelmodel goed aansluit bij de uitgavenontwikkeling van gemeenten en dat ik bezig was met de analyse voor 2020.

Inmiddels is ook de analyse voor 2020 afgerond en blijkt dat ook voor 2020 het verdeelmodel goed aansluit bij de daadwerkelijke uitgavenontwikkeling van gemeenten. Bij de analyse is niet alleen gekeken of het verdeelmodel goed aansluit bij de totale uitgavenontwikkeling en in het bijzonder in het sociaal domein, maar ook of deze voor de verschillende grootteklassen van gemeenten goed aansluit bij de uitgavenontwikkeling en in het bijzonder in het sociaal domein. Uit de analyse blijkt dat de diverse grootteklasse van gemeenten een vergelijkbare netto lastenontwikkeling kennen en dat het verdeelmodel hier goed bij aansluit.

Zoals toegezegd in mijn brief van 6 april jl. zal ik deze analyse jaarlijks herhalen en indien nodig zal nader onderzoek worden gedaan en/of het model worden aangepast.

D. Onderzoek overige eigen middelen

In de tweede helft van dit jaar zal ik een onderzoek naar de overige eigen middelen starten en daarbij de aanbevelingen van de ROB betrekken. Bij dit onderzoek zal ik ook de motie van de leden Van der Graaf en Inge van Dijk betrekken over het beter laten aansluiten van de verevening van de overige eigen middelen bij de meerjarige werkelijke ontvangen overige eigen middelen in relatie tot het kostenniveau van gemeenten.⁴ De onderzoeksresultaten verwacht ik voor de door de ROB voorgestelde korte termijn analyse in de eerste helft van 2023. Het gehele onderzoek inclusief de door de ROB voorgestelde lange termijn analyse hoop ik in de tweede helft van 2023 af te ronden.

Aanbevelingen van de ROB voor de periode direct na invoering

- A. *Te starten met een gedegen onderhoudsagenda, waarbij de kosten van specifieke groepen gemeenten zoals industriesteden, universiteitssteden, instellingsgemeenten, de G4, toeristengemeenten en dergelijke goed in kaart worden gebracht;*
- B. *De kosten van de actualisatie en transformatie van het sociaal domein en met name de gevolgen van de Hervormingsagenda Jeugd mee te nemen en direct te verwerken;*
- C. *De kosten voor Bestuur & Ondersteuning nader te onderzoeken en de investeringsgerelateerde uitgaven op het terrein van infrastructuur, milieu en woningbouw, dit mede gelet op de grote opgaven, in beeld te brengen;*
- D. *Te werken aan een beter onderbouwde objectieve verdeling van de eigen inkomsten van gemeenten.*

⁴ Kamerstuk 35 925 VII, nr. 161

Onderzoeken die in 2023–2025 worden opgestart

A. Onderhoudsagenda

Als fondsbeheerders zijn we het eens met de ROB dat het van belang is om een gedegen onderhoudsagenda op te stellen. Daarbij zal in het bijzonder aandacht zijn voor nader onderzoek naar de kosten van specifieke groepen van gemeenten zoals de ROB heeft voorgesteld.

Zoals in mijn brief van 6 april jl. opgenomen is er door AEF reeds verdiepend onderzoek uitgevoerd naar instellingsgemeenten, aangezien AEF had 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. Dit neemt niet weg dat ik altijd bereid hier nogmaals onderzoek naar te laten doen, mochten er nieuwe invalshoeken zijn.

Op dit moment loopt er een onderzoek naar de grootstedelijke kosten en inkomsten van de G4 gemeenten in vergelijking met de 100.000 plus gemeenten.

B. De kosten van de actualisatie en transformatie van het sociaal domein

De ROB wijst er in zijn advies op dat naast dat er extra middelen beschikbaar zijn gekomen voor het sociaal domein en er ook een veranderagenda is afgesproken. Zoals hier boven reeds aangegeven zal ik jaarlijks monitoren of het verdeelmodel het uitgavenpatroon van gemeenten volgt met name in het sociaal domein.

C. De kosten voor Bestuur & Ondersteuning

Dit onderzoek zal in de periode 2023–2025 worden opgestart.

D. Eigen inkomsten van gemeenten

In het onderzoek dat in 2022 wordt opgestart naar de mogelijkheden om de verevening van de overige eigen middelen te verbeteren zal ook meteen het onderzoek naar een beter onderbouwde objectieve verdeling van de eigen inkomsten van gemeenten worden betrokken.

Aanbevelingen van de ROB voor de periode na 2026: In te zetten op de mogelijkheid de verdeling en bekostiging van het sociaal domein anders in te richten en te baseren op risicofactoren van huishoudens: de kans dat huishoudens een beroep doen op ondersteuning van de gemeente. Dit volgens eerdere adviezen van de Raad.

Onderzoeken voor de periode na 2026.

We zullen het voorstel van de ROB opvolgen om op termijn, conform eerdere adviezen van de ROB, in te zetten op het verder verbeteren van het verdeelvoorstel voor het sociaal domein door het te baseren op risicofactoren per huishouden.

Onderzoek	Start	Oplevering	Welke gemeenten betrokken
Onderzoek 2022			
Financiële draagkracht	Eerste helft 2022	Uitgevoerd	N.v.t.
Sociaal domein	Eerste helft 2022	Uitgevoerd	N.v.t.
Grootstedelijkheid	Eerste helft 2022	Tweede helft 2022	G4 en 100.000+ gemeenten, onderzoek loopt
Centrumfunctie	Tweede helft 2022	Eerste helft 2023	G4, 100.000+ gemeenten, «nieuwe» gemeenten, kleine gemeenten
Eenpersoonshuishoudens	Tweede helft 2022	Eerste helft 2023	G4, 100.000+ gemeenten, kleine gemeenten
Overige eigen middelen	Tweede helft 2022	Eerste helft 2023 korte termijn Tweede helft 2023 lange termijn	G4, 100.000+ gemeenten, kleine gemeenten, industriegemeenten, toeristische gemeenten
Onderzoek 2023–2025			
Gemeenten met specifieke kenmerken	Wordt in overleg met de expertgroep nader ingevuld		
Bestuur en ondersteuning	Eerste helft 2023	Tweede helft 2023	G4, 100.000+ gemeenten, kleine gemeenten
Evaluatie van het verdeelmodel	Eerste helft 2024	Begin 2025	G4, 100.000+ gemeenten, kleine gemeenten
Onderzoek 2026 en verder			
Sociaal domein op basis van huishoudkenmerken	Eerste helft 2026	Tweede helft 2026	G4, 100.000+ gemeenten, kleine gemeenten