

Vergaderjaar 2019–2020

35 300 B

Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2020

Nr. 15

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 februari 2020

Op 18 oktober 2019 informeerde ik u – mede namens de Staatssecretaris van Financiën als medefondsbeheerder – over de stand van zaken van de herijking van de verdeling van het gemeentefonds.¹ Ik berichtte u toen dat het streven was om met ingang van 1 januari 2021 een nieuwe verdeling van het gemeentefonds te hanteren. Via deze brief bericht ik u, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, dat ik de ingangsdatum van de nieuwe verdeling van het gemeentefonds met een jaar zal uitstellen tot 1 januari 2022.

De fondsbeheerders staan nog steeds achter de invoering van een nieuw verdeelmodel dat beter aansluit op de kostenverschillen tussen gemeenten en een groot aantal knelpunten in de huidige verdeling kan wegnemen. We streven er dan ook naar de besluitvorming over de nieuwe verdeling nog dit jaar af te ronden. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) deelt deze opvatting. In deze brief licht ik toe waarom uitstel noodzakelijk is. Deze brief is eveneens een antwoord op het verzoek van de commissie Binnenlandse Zaken om een reactie op de berichtgeving in Binnenlands Bestuur.

Uitkomst en verloop van het onderzoek

Vanaf maart 2019 is onderzoek gedaan naar de verdeling van het gemeentefonds. Dit onderzoek is uitgevoerd in twee delen (percelen): het sociaal domein en het klassieke deel van het gemeentefonds. De onderzoeken richtten zich op het maken van verdeelformules die zo goed mogelijk aansluiten bij de noodzakelijke kosten van gemeenten op de verschillende onderdelen van het takenpakket. De onderzoeksbureaus die betrokken zijn bij de herijking hebben op basis van de aan hen meege-

¹ Kamerstuk 35 300 B, nr. 5.

geven inhoudelijke kaders in januari (conform planning) hun analyse afgerond. De definitieve onderzoeksrapporten worden begin maart afgerond en gepubliceerd.

Vanaf het begin van het onderzoek is ingezet op een transparant proces samen met gemeenten en de VNG. Er is brede waardering voor de transparante werkwijze die is gevolgd en de mate waarin alle partijen in het proces zijn betrokken. Voor de begeleiding van het onderzoek is gebruikt gemaakt van de expertise van meerdere begeleidingscommissies waarin gemeenten, VNG, vakdepartementen en de Raad voor het Openbaar Bestuur zijn vertegenwoordigd. Daarnaast zijn er voor beide onderzoeken stuurgroepen ingericht.

De nieuwe verdeling is beoordeeld aan de hand van het vooraf met de VNG overeengekomen beoordelingskader. Zo wordt vastgehouden aan de huidige uitgangspunten en spelregels van de Financiële-verhoudingswet, die bepaalt dat de verdeling dient aan te sluiten bij de kosten van gemeenten. Dit betekent dat de verdeling van het gemeentefonds alleen rekening houdt met de objectieve kostenverklarende factoren. Andere elementen uit het beoordelingskader zijn dat de verdeling eenvoudig en uitlegbaar moet zijn.

Ik constateer dat de nieuwe verdeelformules voor het sociaal domein een verbetering zijn ten opzichte van de huidige verdeelformules. De nieuwe verdeling biedt een oplossing voor in eerder onderzoek gesignaleerde knelpunten² en de formules verklaren zo goed mogelijk de kostenverschillen tussen gemeenten. Dat neemt niet weg dat voor sommige gemeenten sprake is van forse aansluitverschillen tussen het nieuwe verdeelmodel aan de ene kant en de kosten aan de andere kant. Voordat tot invoering kan worden overgegaan moet voor deze gemeenten eerst verder gekeken worden wat de achtergrond is van deze verschillen en hoe hiermee bij de invoering moet worden omgegaan.

De verdeelmodellen in het klassieke domein leveren vooralsnog geen verbetering op in vergelijking met de huidige verdeling. De aansluiting tussen het nieuwe verdeelmodel voor dit deel en de kosten bij gemeenten is niet beter geworden dan in de huidige verdeling. Ondanks dat er op onderdelen van het beoordelingskader wel sprake is van een verbetering is dit op het cruciale criterium van de kostenoriëntatie nog niet het geval. Dit vraagt om een nadere verfijning van de conceptmodellen om tot een bestuurlijk gedragen verdeling te komen.

In media is reeds bericht dat de nieuwe verdeling een herverdeling van middelen naar grotere gemeenten zou betekenen. Op basis van de eerste uitkomsten van het onderzoek herken ik dit beeld. Ook dat de effecten voor sommige gemeenten fors zouden zijn. Na verdere verfijning via het aanvullend onderzoek kom ik met een definitief voorstel voor de nieuwe verdeling, waarna duidelijkheid ontstaat over de uiteindelijke effecten voor alle gemeenten. Het is daarbij van belang dat een nieuwe verdeling voldoet aan de uitgangspunten uit de Financiële-verhoudingswet. Daar zal dan ook in de verdere uitwerking nadrukkelijk naar gekeken worden.

De fondsbeheerders onderstrepen het belang van een integrale herijking van het gemeentefonds. Dit voorkomt dat gemeenten op twee momenten te maken krijgen met herverdeeleffecten. Ook om technische redenen willen we graag vasthouden aan een integrale herijking van het gemeentefonds zoals eerder is afgesproken. Een aantal keuzes in de verdeling betreffen zowel het sociaal domein als het klassieke deel van het

² Kamerstuk 34 477, nr. 35.

gemeentefonds, zoals de omvang van de verschillende clusters, de verdeling van overheadkosten en de manier waarop in de verdeling wordt omgegaan met de inkomsten van gemeenten.

Beschermd wonen

De afgelopen tijd is door het onderzoeksbureau AEF ook gewerkt aan een nieuw objectief verdeelmodel voor beschermd wonen, met bijbehorend ingroei-pad. Het betreft een van de financiële punten uit het advies van het Expertiseteam van de VNG waarmee Rijk en VNG in juli 2019 hebben ingestemd. Kern van het advies is de gedachte van sociale inclusie, conform het advies van de commissie Dannenberg: de doelgroep zoveel mogelijk in gewone wijken, in de eigen omgeving ondersteunen. De taak en de bijbehorende middelen gaan van centrumgemeenten naar alle gemeenten. Er is sprake van een geleidelijke invoering; de doordecentralisering beperkt zich tot nieuwe cliënten en er is sprake van een ingroei-pad van 10 jaar.

Fondsbeheerders en VNG delen de opvatting van de stuurgroep en begeleidingscommissie dat het verdeelmodel dat uit het onderzoek komt het beste past bij de gezamenlijk geformuleerde uitgangspunten, en een wezenlijke verbetering is in vergelijking met het huidige historische verdeelmodel. Rijk en VNG zijn eerder overeengekomen om het nieuwe verdeelmodel voor beschermd wonen vanaf 2022 stapsgewijs in te voeren. Het bovengenoemde uitstel heeft geen gevolgen voor dit tijdpad. Dit betekent dat in 2021 het budget voor beschermd wonen zoals afgesproken nog volledig historisch wordt verdeeld. Vanaf 2022 start de implementatie van het nieuwe verdeelmodel. Gemeenten hebben aangegeven dat invoering alleen mogelijk is als in voldoende mate invulling is gegeven aan de randvoorwaarden en bouwstenen van het Expertiseteam. Op dit moment werken de VNG en het Rijk aan de (verdere) invulling van deze randvoorwaarden. Conform de motie van het lid Kerstens³ wordt voor het einde van dit jaar de stand van zaken ten aanzien van de randvoorwaarden bezien, zodat dit najaar de definitieve besluitvorming over de invoering van het nieuwe verdeelmodel kan plaatsvinden.

Voogdij/18+ en budget nieuwe doelgroep Participatiewet

De fondsbeheerders en de VNG beseffen dat het besluit tot uitstel van de invoering van de nieuwe verdeling naar 2022 gevolgen heeft voor twee samenhangende punten. Het betreft in de eerste plaats de verwerking in de verdeling van het nieuwe woonplaatsbeginsel jeugd. Het wetsvoorstel dat uw Kamer hierover heeft aangenomen⁴ treedt per 1 januari 2021 in werking, waardoor het budget voor voogdij/18+ met ingang van dat jaar volgens het nieuwe objectieve model voor de algemene uitkering verdeeld had kunnen worden. Nu de nieuwe verdeling een jaar later wordt ingevoerd, is voor het tussenjaar 2021 helaas een andere oplossing nodig. De fondsbeheerders hebben in overleg met de VNG en het Ministerie van VWS besloten om voor voogdij/18+ in 2021 nog eenmaal een historische verdeling te hanteren, maar dan volgens het nieuwe woonplaatsbeginsel. In de tweede plaats zou het budget voor de nieuwe doelgroepen Participatiewet (excl. beschut werk) per 2021 naar de algemene uitkering worden overgeheveld. In de nieuwe verdeelmodellen is hiermee rekening gehouden. Deze overheveling wordt daarom eveneens een jaar uitgesteld.

³ Kamerstuk 29 325, nr. 106.

⁴ Kamerstuk 35 219.

Gemeenten ontvangen over beide onderwerpen meer informatie in de meicirculaire gemeentefonds 2020.

Het vervolg

Ik ben tot de conclusie gekomen dat het vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid en draagvlak voor de uitkomst van de herijking beter is de invoering een jaar uit te stellen. Tegelijkertijd constateren we ook dat van uitstel geen afstel mag komen, omdat alle betrokkenen de herijking noodzakelijk achten.

Herverdelen van geld leidt onherroepelijk tot voor- en nadeelgemeenten. Door sommige gemeenten wordt echter aangegeven dat niet herverdelen ook pijn doet. Daarom wil ik voor het einde van dit jaar de besluitvorming over de invoering afronden, zodat gemeenten ruimschoots voor invoering geïnformeerd kunnen worden over de uitkomsten.

De fondsbeheerders zullen de aankomende weken gebruiken om samen met de VNG te bezien hoe dit proces verder vorm te geven om in het najaar van 2020 een bestuurlijk besluit te kunnen nemen over de nieuwe verdeling. Zoals gebruikelijk zal ik de VNG en de Raad voor het Openbaar Bestuur om advies vragen. Na weging van deze adviezen zal ik uw Kamer voor het einde van het jaar een definitief voorstel voor de nieuwe verdeling gemeentefonds doen toekomen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.W. Knops