

Vergaderjaar 2021–2022

35 925 B

Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2022

Nr. 21

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 april 2022

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

¹ Kamerstuk 34 000 VII, nr. 41

² Kamerstuk 34 477, nr. 35

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 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 bijlagen⁴. In de bijlage is tevens een toelichting opgenomen waarin het doel en de uitgangspunten van de nieuwe verdeling en het doorlopen proces is beschreven⁵. 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 ingroei-pad 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 herverdeeffecten 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 Kamerstuk 34 300 VII, nr. 28

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

- 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 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 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 ingroepad.

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.⁶ Daarom zal ook voor deze gemeenten voor de periode tot en met 2025 een aangepast ingroepad gelden.

Onderzoeksagenda: Het model een verbetering, maar continu onderhoud

De ROB en VNG delen in hun adviezen^{7, 8} 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 2021 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 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.

⁶ Kamerstuk 31 757, nr. 104

⁷ ROB advies, Advies herverdeling gemeentefonds, 19 oktober 2021

⁸ Kamerstuk 31 770, nr. 104

⁸ Kamerstuk 31 770, nr. 104

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 2022¹⁰. 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.

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

¹⁰ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl