

## Notitie herijking gemeentefonds

---

**Onderwerp:** herijking gemeentefonds en herverdeeleffecten

---

### Samenvatting

Recent heeft de minister van BZK de adviesaanvraag voor het verdeelvoorstel herijking gemeentefonds uitgebracht. Met het indienen van deze adviesaanvraag zijn ook de voorlopige uitkomsten van de herverdeling voor individuele gemeenten bekend gemaakt. Voor Druten betreft het voorlopige, nadelige herverdeeleffect € 1.134.000, ofwel € 61 per inwoner, met ingang van 2023. Zowel de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) als de VNG wordt om advies gevraagd. Vervolgens is het aan het nieuwe kabinet om hierover een besluit te nemen. De herverdeling van het gemeentefonds gaat op zijn vroegst per 2023 in.

### Aanleiding

De afgelopen twee jaar hebben de fondsbeheerders samen met de VNG gewerkt aan de nieuwe verdeling van het gemeentefonds. Deze nieuwe verdeling is nodig omdat de huidige verdeling niet meer goed aansluit bij de kosten van gemeenten. Dit geldt in het bijzonder voor het sociaal domein.

### Doelen en uitgangspunten van de verdeling

Het doel van de verdeling is om iedere gemeente een gelijkwaardige financiële uitgangspositie te geven, zodat ze 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. Deze gelijkwaardige financiële uitgangspositie ontstaat door in de verdeling van het gemeentefonds een balans te zoeken tussen verschillende eisen uit de financiële verhoudingswet:

**Kostenoriëntatie:** het volgen van de noodzakelijke kosten van gemeenten.

**Inkomstenverevening:** rekening houden met de mogelijkheden die gemeenten zelf hebben om een deel van die kosten uit eigen middelen te dekken.

**Globaliteit:** niet te gedetailleerd verdelen om te voorkomen dat de verdeling als bestedingsnorm gaat werken.

**Ongewenste prikkelwerking:** het vermijden van beloning van goed of slecht gedrag.

Daarnaast moet de verdeling in de tijd voldoende stabiel zijn, zodat budgetten niet te veel schommelen, maar de verdeling moet wel zo flexibel zijn dat deze meebeweegt met de veranderde kosten die gemeenten maken. Om aan al deze eisen te voldoen is het takenpakket van gemeenten opgedeeld naar gelijksoortige beleidsvelden (clusters), zodat het mogelijk is een verdeling te maken op basis van kostenfactoren (maatstaven) die een uitlegbare en in de tijd stabiele relatie hebben met de noodzakelijke kosten van gemeenten.

De fondsbeheerder en de VNG hebben in 2019 gekozen voor de volgende clusterindeling als basis voor de nieuwe verdeling:

| Klassiek domein                | Sociaal domein                  | Algemene Eigen middelen |
|--------------------------------|---------------------------------|-------------------------|
| Bestuur en ondersteuning       | Sociale basisvoorzieningen      | Onroerendezaakbelasting |
| Veiligheid                     | Individuele voorzieningen jeugd | Overige Eigen middelen  |
| Onderwijs                      | Individuele voorzieningen Wmo   |                         |
| Sport, cultuur en recreatie    | Participatie                    |                         |
| Infrastructuur, ruimte, milieu |                                 |                         |

### **Omvang clusters volgt de collectieve netto lasten van gemeenten:**

In de nieuwe verdeling is het onderzoek opgedeeld in twee delen: het sociaal domein en het klassiek domein. Er zijn nieuwe verdeelmodellen ontwikkeld voor alle uitgavencusters. De nieuwe verdeelmodellen voor de uitgaven in het sociaal domein zijn ontwikkeld door het adviesbureau AEF. Voor de uitgaven in het klassiek domein zijn de nieuwe verdeelmodellen ontwikkeld door Cebeon. Daarnaast is de verevening van de inkomsten geactualiseerd door de fondsbeheerders, waarbij Cebeon ondersteuning heeft verleend.

De nieuwe verdeelmodellen zijn afgestemd op de netto lasten van gemeenten in 2017. Daarnaast is de omvang van alle clusters binnen het gemeentefonds geactualiseerd op basis van de feitelijke netto lasten 2017. Per saldo blijft de **omvang** van het gemeentefonds echter gelijk. De toegenomen volumes van enkele clusters hebben invloed op de uitkomsten van de herijking, omdat niet alle clusters evenredig groter worden en het aandeel van een individuele gemeente in de verdeling van een cluster varieert. In bijlage 5 (op pagina 6) wordt de samenstelling van het huidige en nieuwe verdeelmodel en het aandeel van de maatstaven zichtbaar gemaakt.

Daarnaast is gekeken in welke mate gemeenten kosten zelf kunnen dekken (inkomstenverevening) door een inschatting te maken van de mate waarin gemeenten over eigen inkomsten kunnen beschikken (o.a. via de OZB capaciteit en uit overige eigen middelen (OEM)).

### **Zelfde uitgangspunten, andere balans**

Volgens de onderzoekers is het gelukt om met het nieuwe verdeelmodel binnen de uitgangspunten de knelpunten (waaronder aansluiting kosten sociaal domein, inkomstenverevening en complexiteit) op te lossen. De verdeling is globaler geworden vanwege de wens tot vereenvoudiging, meer transparantie en betere uitlegbaarheid. Dat betekent wel dat niet meer alle kostenverschillen tussen gemeenten worden meegenomen. Zo is het aantal clusters waaruit de nieuwe verdeling bestaat kleiner geworden en vervalt ongeveer de helft van het aantal maatstaven waaruit de huidige verdeling bestaat.

### **Uitkomsten van de verdeling**

Het negatieve herverdeeleffect voor Druten (basis is 2017) is -/- € 61 per inwoner, totaal -/- € 1.134.000.

Globale beeld herverdeeleffecten:

**Sociaal Domein:** De nieuwe verdeling laat een verschuiving van kleine naar grote gemeenten zien. Het nieuwe model lost namelijk een scheefheid in het huidige model op waardoor grote gemeenten te weinig budget kregen. Uit het onderzoek blijkt dat grote gemeenten in het sociaal domein gemiddeld meer kosten maken dan kleine gemeenten.

Het nieuwe model sluit beter aan op de kosten van grote en kleine gemeenten waardoor een herverdeeleffect ontstaat tussen gemeenten van verschillende grootteklassen. Druten heeft op het Sociaal Domein een totaal negatief herverdeeleffect van € 153 per inwoner. Het herverdeeleffect voor Druten op de clusters WMO en Jeugd (bij het huidige volume) bedraagt -/- € 70 resp. -/- € 36 per inwoner. Daarnaast wordt er via de clusters in het sociaal domein in het nieuwe model minder verdeeld. In het onderzoeksrapport van het sociaal domein wordt het volgende toegelicht: De negatieve herverdeeleffecten hangen vaak samen met het cluster WMO: gemeenten met een relatief groot negatief herverdeeleffect krijgen in de huidige verdeling relatief veel budget uit dit cluster. Naast een kleiner aandeel binnen dit cluster, speelt ook de kleine omvang van dit cluster als geheel. Deze effecten tellen voor Druten bij elkaar op.

**Klassiek Domein:** Voor het klassiek domein geldt dat de herverdeeleffecten in belangrijke mate samenhangen met de afgenomen weging van de maatstaven bebouwingsdichtheid, het aantal woonruimten en de oppervlakte land, daarnaast is er sprake van een verschuiving van lokale naar regionale en landelijke centrumfuncties van gemeenten. Per saldo bedraagt het herverdeeleffect voor Druten op de clusters binnen het klassiek domein (bij het huidige volume) in totaal -/- € 8 per inwoner.

#### **Invoering, ingroeipad en onderhoud**

Voor een zorgvuldige en geleidelijke invoering van de nieuwe verdeling komt er een zogenaamd ingroeipad, waarmee de herverdeeleffecten verspreid over een aantal jaren worden ingevoerd. Het ingroeipad wordt gebaseerd op de definitieve herverdeeleffecten.

#### **Maximale ingroei op basis van € 15 per inwoner per jaar**

Tot op heden geldt bij herverdeling de bestuurlijke afspraak van een maximaal nadelig effect van € 15 per inwoner per jaar. Het maximale herverdeeleffect geldt voor zowel voor- als nadeelgemeenten. Nadeelgemeenten, zoals Druten, ontvangen via een suppletie uitkering tijdelijk extra geld, bovenop de uitkomst van de nieuwe verdeling, zodat zij geleidelijk toegroeien naar hun lagere uitkering.

| Herverdeling gemeentefonds | 2023          | 2024          | 2025         | 2026          |
|----------------------------|---------------|---------------|--------------|---------------|
| Herverdeeleffect           | - € 1.134.000 | - € 1.134.000 | -€ 1.134.000 | -€ 1.134.000  |
| Suppletie-uitkering        | € 855.000     | € 577.000     | € 297.000    | 0             |
| Negatief effect            | - € 279.000   | - € 557.000   | - € 837.000  | - € 1.134.000 |

Op basis van de huidige gegevens, gebaseerd op 2017 (18.563 inwoners en een maximaal nadelig effect van € 15 inwoner per jaar) groeit Druten in vier jaar vanaf 2023 naar het nadeel van € 1.134.000 toe.

#### **Vervolgstappen proces invoering nieuwe herverdeelmodel**

De uitkomsten van het verdeelvoorstel herijking gemeentefonds vloeien voort uit onderzoekgegevens over 2017. Deze uitkomsten zullen nog op twee momenten worden geactualiseerd. Na ontvangst van het ROB advies (naar verwachting begin maart) wordt aansluitend de VNG geconsulteerd. Deze consultatie zal plaatsvinden op basis van geactualiseerde maatstafgegevens en een geactualiseerde omvang van de clusters waaruit de verdeling is opgebouwd. Dit leidt tot verschuiving in de herverdeeleffecten. Na afronding van de besluitvorming door het volgende kabinet (waarbij de reacties van het ROB en de VNG mogelijk leiden tot een aanpassing van de verdeling) vindt de verwerking in de circulaire van het gemeentefonds plaats. De herverdeeleffecten worden op dat

moment definitief vastgesteld. Naast het gebruik van de meest actuele maatstafgegevens verwerken de fondsbeheerders dan de budgetmutaties (de zogenaamde taakmutaties) die in de periode tussen onderzoek en invoering van de nieuwe verdeling (2017-2022) hebben plaatsgevonden of zullen plaatsvinden. Deze mutaties dienen immers ook volgens het nieuwe verdeelmodel te worden verdeeld. Op deze definitieve stand van de herverdeeleeffecten wordt het ingroeipad gebaseerd.

### **Aandachtspunten vervolgproces/Risico's**

De genoemde herverdeeleeffecten per inwoner zijn richtinggevend. In het uiterste geval kunnen tijdelijk middelen voor specifieke gemeenten worden afgezonderd als niet in de rede ligt dat gemeenten deze effecten zelf kunnen opvangen. In de adviesaanvraag wordt de specifieke situatie van Groningse en Friese gemeenten genoemd. Onduidelijk is of alle gemeenten hier aan mee moeten betalen. Zoals ook eerder aangegeven, kan het advies van de ROB en de consultatie van de VNG mogelijk nog leiden tot een (beperkte) aanpassing van de verdeling.

### **De herverdeling is onderdeel van een breder palet aan keuzes**

Momenteel lopen de gesprekken over de structurele omvang van het gemeentefonds in relatie tot de discussie over de toereikendheid van de middelen in het Sociaal Domein, met name de financiering van de jeugdzorg. Op dit moment blijft de koek even groot. De grofweg 27 miljard van het gemeentefonds wordt enkel op een andere manier over de gemeenten verdeeld. Bij de komende kabinetsformatie zal hierover zal duidelijkheid moeten komen. Een structurele oplossing is nodig. Bij de kabinetsformatie wordt er besloten of er structureel geld bij komt (de koek moet groter!). Uit het onafhankelijke onderzoek dat op verzoek van het rijk en VNG is uitgevoerd blijkt dat gemeenten in 2019 € 1,6 tot € 1,8 miljard meer hebben uitgegeven aan jeugdzorg dan ze daarvoor van het rijk kregen.

### **Financiële gevolgen**

Bedoeling is om in de komende perspectiefnota de (voorlopige) herverdeeleeffecten mee te nemen vanaf 2023, inclusief het ingroeipad.