

Vergaderjaar 2021–2022

35 925 B

Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2022

Nr. 9

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 27 oktober 2021

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de brief van 2 februari 2021 over de adviesaanvraag verdeelvoorstel herijkt gemeentefonds (Kamerstuk 35 570 B, nr. 16).

De vragen en opmerkingen zijn op 18 februari 2021 aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie voorgelegd. Bij brief van 26 oktober 2021 zijn de vragen beantwoord.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Ziengs

De adjunct-griffier van de commissie,
Hendrickx

Inleiding

Met deze brief beantwoord ik, mede namens mijn medefondsbeheerder de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst, de vragen die door uw Kamer gesteld zijn naar aanleiding van het eerste verdelvoorstel voor de nieuwe verdeling van het gemeentefonds d.d. 2 februari 2021.¹ Het betreft de vragen van het schriftelijk overleg van uw Kamer d.d. 18 februari 2021, de vragen van de leden Kuiken en Nijboer (beiden PvdA) over de nadelige gevolgen voor Groninger en Friese gemeenten van de herverdeling van het gemeentefonds² en de vragen van de leden Van Dijk en Kuiken (beiden PvdA) over minder geld voor Texel, Bergen, Castricum, Heerhugowaard, Beemster en Den Helder uit het gemeentefonds.³

Het verdelvoorstel van februari leidde behalve tot vragen vanuit uw Kamer ook tot diverse reacties van gemeenten. Daarnaast heeft de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) in een tussenbericht gevraagd om meer toelichting op de keuzes en effecten en plaatste hij enkele kritische kanttekeningen bij de uitlegbaarheid van de uitkomsten, met name in het sociaal domein. Ik begrijp de zorgen over de grote nadelige effecten van het verdelvoorstel voor sommige gemeenten en ben mij er van bewust dat de effecten landen in een context van financiële krapte bij gemeenten. In samenwerking met de VNG is de afgelopen periode benut om het verdelvoorstel nog eens kritisch tegen het licht te houden, wat op onderdelen tot aanpassingen heeft geleid. Voordat ik in ga op de specifieke vragen die door uw Kamer zijn gesteld, neem ik u graag mee in de stappen die sinds februari zijn gezet. Daarbij licht ik ook kort de aanleiding voor de herverdeling toe.

Aanleiding

De verdeling van de middelen in het sociaal domein is de belangrijkste aanleiding voor het herijken van de bestaande verdeling. De bestaande verdeling in het sociaal domein is nog gebaseerd op de situatie van voor de decentralisaties, waardoor sommige achterliggende aannames zijn achterhaald. Ook zijn onderdelen al langere tijd niet herijkt, zoals de mate waarin gemeenten eigen inkomsten kunnen gebruiken om hun kosten te dekken. Daarnaast is het verdelmodel door de stapeling van afzonderlijke verdelkeuzes in de afgelopen twintig jaar erg ingewikkeld en ondoorzichtig geworden.

Vervolgstappen sinds februari

Op 9 april 2021⁴ informeerde ik u dat de fondsbeheerders in de vragen van uw Kamer, van gemeenten en in het tussenbericht van de ROB van 18 maart 2021 aanleiding zagen om het verdelvoorstel op onderdelen nader tegen het licht te houden. De nadere analyse die daarop is uitgevoerd gaf aanleiding om het verdelvoorstel te herzien. Dit heeft geleid tot een aangepaste verdeling van het sociaal domein en tevens in de wijze waarop overige eigen inkomsten worden verevend bijgesteld. Op 9 juli 2021⁵ stuurde ik u een afschrift van de antwoorden op het tussenbericht van de ROB, vergezeld van de uitkomsten van het herziene verdelvoorstel. Ik heb daarbij aangekondigd dat nog een actualisatie van het voorstel zou plaatsvinden naar een recenter peiljaar (2019). Het verdel-

¹ Kamerstuk 35 570 B, nr. 16.

² Aangangsel Handelingen II 2020/21, nr. 1926.

³ Aangangsel Handelingen II 2020/21, nr. 1925.

⁴ Kamerstuk 35 570 B, nr. 18.

⁵ Kamerstuk 35 570 B, nr. 25.

voorstel van 9 juli was gebaseerd op peiljaar 2017. Deze actualisatie is afgerond op 12 augustus jl. en eveneens aangeboden aan de ROB en de VNG, met het verzoek deze informatie mee te nemen in de advisering en consultering. De uitkomst van de actualisatie naar peiljaar 2019 heeft niet tot nieuwe wijzigingen geleid, omdat de verdeling goed blijft aansluiten op de kosten van gemeenten.

De fondsbeheerders zijn van mening dat het herziene voorstel voor de verdeling van het gemeentefonds een verbetering is van de huidige verdeling en een verbetering is ten opzichte van het voorstel uit februari. De verdeling sluit goed aan bij de kosten van gemeenten. De fondsbeheerders vinden het van belang dat de nieuwe verdeling per 1 januari 2023 wordt ingevoerd, omdat in het huidige model de verdeling van de middelen niet meer goed aansluit bij de huidige taken en kosten van gemeenten.

In mijn brief van 9 juli 2021 gaf ik aan uw vragen te beantwoorden na het uitvoeren van een nadere analyse en na ontvangst van het eindadvies van de ROB. Het eindadvies van de ROB heb ik op 19 oktober jl. ontvangen en doe ik u hierbij als bijlage bij deze brief toekomen⁶. ROB constateert dat de nieuwe verdeling een verbetering is ten opzichte van de huidige verdeling, maar stelt wel een aantal voorwaarden alvorens in zijn ogen tot invoering kan worden overgegaan. De adviezen van de ROB zullen goed worden bekeken. Een reactie op het eindadvies van de ROB doe ik u toekomen na ontvangst van het advies van de VNG, dat ik eind november verwacht. Deze reactie ontvangt u in het eerste kwartaal van 2022.

Hoewel het voorliggende verdeelmodel volgens de fondsbeheerders een flinke verbetering is, realiseren de fondsbeheerders zich dat het huidige voorstel niet het eindstation kan zijn. Voor de fondsbeheerders is van belang dat de nieuwe verdeling op een voor gemeenten financieel beheersbare manier wordt ingevoerd. Om die reden kondigde ik in mijn brief⁷ van 9 juli aan dat de invoering gepaard gaat met twee randvoorwaarden om dit te waarborgen:

- de verdeling wordt stapsgewijs ingevoerd met stappen van € 15 per inwoner per jaar;
- het totaaleffect wordt gemaximeerd op € 60 per inwoner, opdat na (maximaal) vier jaar gekeken kan worden of – gebaseerd op het uitvoeren van verdiepend onderzoek en het monitoren van de verdeling – aanpassing van de verdeling noodzakelijk is

Bovendien zullen de fondsbeheerders verdiepend onderzoek doen, zowel in aanloop naar de invoering als daarna. De kostenstructuur van gemeenten is immers altijd in ontwikkeling, zeker in het sociaal domein. Zo kunnen inzichten uit aanpalende trajecten zoals bijvoorbeeld de Hervormingsagenda Jeugd en de verkenning naar de kostenontwikkeling Wmo aanleiding zijn verdiepend onderzoek uit te voeren. Mede op basis van de adviezen van ROB en VNG zal hiertoe een onderzoeks- en onderhoudsagenda worden opgesteld.

Gegeven de financiële situatie van gemeenten wordt een definitief besluit over de invoering van de nieuwe verdeling aan het volgende kabinet gelaten in samenhang met een besluit over de ontwikkeling van de structurele omvang en stabiliteit van het gemeentefonds. Ook zal het volgend kabinet zich moeten buigen over regiospecifieke opgaven.

⁶ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁷ Kamerstuk 35 570 B, nr. 25.

De vragen van uw Kamer zijn gesteld naar aanleiding van de publicatie van het eerste verdeelvoorstel in februari van dit jaar. Een deel van de vragen gaat specifiek over de uitkomsten van dat voorstel en een deel is meer algemeen van aard. In de bijlage bij deze brief treft u de antwoorden op uw inbreng van het schriftelijk overleg van 18 februari aan. Daarbij ga ik achtereenvolgens in op:

1. de noodzaak voor het herijking van de verdeling van het gemeentefonds;
2. het proces dat is doorlopen;
3. de ontwikkeling van de financiële positie van gemeenten;
4. wat de nieuwe verdeling beter maakt dan de huidige;
5. de randvoorwaarden voor invoering van de nieuwe verdeling;
6. gebiedsspecifieke vragen en
7. de inrichting van de verdeling

Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en reactie van de bewindspersoon

1. Noodzaak herijking verdeling gemeentefonds

De leden van de VVD-fractie vragen in welke mate er in het huidige model sprake is van scheefheid in de verdeling van het gemeentefonds die met het nieuwe voorstel wordt rechtgezet en wat daarbij de rol is van het sociaal domein en wat de rol van het klassiek domein.

In mijn brief van 6 juli 2018⁸ informeerde ik u over mijn voornemen de verdeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds te herijken. Voor wat betreft het sociaal domein werd al aan het begin van de decentralisaties in 2015 de noodzaak onderkend om op enig moment de verdeling van middelen te herzien.⁹ 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.¹⁰ 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.

Voor het klassiek domein geldt dat resterende knelpunten uit de adviezen van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv, thans ROB) en de VNG na het groot onderhoud dat de fondsbeheerders in 2014 en 2015 hebben uitgevoerd aanleiding waren om dit deel te herijken. Dit betrof onder meer de mate en wijze van inkomstenverevening, de positie van centrumgemeenten in de verdeling en investeringsgerelateerde uitgaven. Bij het klassiek domein is in mindere mate sprake van grote scheefheden, maar was wel een bijstelling nodig omdat enkele onderdelen sinds de introductie van de verdeling in 1997 niet meer zijn herijkt. 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 en Wolbert onder meer verzocht

⁸ Kamerstuk 34 775 B, nr. 18.

⁹ Kamerstuk 34 000 VII, nr. 41.

¹⁰ Kamerstuk 34 477, nr. 35.

om een vereenvoudiging van het systeem.¹¹ De nieuwe verdeling komt tegemoet aan deze motie en is eenvoudiger dan voorheen.

2. Proces herijking gemeentefonds

De leden van de D66-fractie hechten eraan dat de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) een gedegen advies kan geven over het verdeelvoorstel dat recht doet aan alle partijen en vragen of een deadline van 1 maart 2021 daarbij realistisch is. Ook vragen zij of er ruimte is voor eventuele verlenging, indien dat nodig is voor een grondig advies, en welk gevolg ik zal geven aan het advies van de ROB. De leden van de ChristenUnie vragen waarom de ROB niet gevraagd is te adviseren over de effecten van het jaar 2019 en of het niet beter geweest was daar op te wachten, alvorens de adviesaanvraag te doen. De leden van de CDA-fractie en GroenLinks vragen of de fondsbeheerders na het advies van de ROB een aangepast voorstel doen en, zo ja, wat dat betekent voor de verdere besluitvorming. Ook vragen de leden van GroenLinks mij een nader verwacht tijdsplan te schetsen. De leden van de D66-fractie vragen daarbij op welke wijze de Minister bijvoorbeeld voornemens is om het voorstel voor te leggen aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

Op 8 maart 2021¹² heb ik u laten weten dat de ROB – die naar goed gebruik voorafgaand aan de invoering van een nieuwe verdeling wordt geconsulteerd – om uitstel heeft gevraagd voor het uitbrengen van het advies tot medio april. Met het oog op een zorgvuldig consultatieproces heb ik daarmee ingestemd. Op 9 april 2021¹³ informeerde ik u dat de fondsbeheerders in de vragen van uw Kamer, van gemeenten en in het tussenbericht dat de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) op 18 maart 2021 aan de fondsbeheerders stuurden aanleiding zagen om het verdeelvoorstel op onderdelen nader tegen het licht te houden. In het tussenbericht vroeg de ROB de fondsbeheerders om meer toelichting op de keuzes, de effecten en de uitlegbaarheid van de uitkomsten, met name in het sociaal domein.

De nadere analyse die daarop is uitgevoerd gaf aanleiding om het verdeelvoorstel te herzien. Dit heeft geleid tot een aangepaste verdeling van het sociaal domein en tevens is de wijze waarop overige eigen inkomsten worden verevend bijgesteld. Onder «*Inrichting verdeelvoorstel*» zal ik deze wijzigingen nader toelichten.

Op 9 juli 2021¹⁴ stuurde ik u een afschrift van de antwoorden op het tussenbericht van de ROB, vergezeld van de uitkomsten van het herziene verdeelvoorstel. Ik heb daarbij aangekondigd dat nog een actualisatie van het voorstel zou plaatsvinden naar een recenter peiljaar (2019). Het verdeelvoorstel van 9 juli was gebaseerd op peiljaar 2017. Deze actualisatie is afgerond op 12 augustus jl. en eveneens aangeboden aan de ROB en de VNG, met het verzoek deze informatie mee te nemen in de advisering en consultering. Op 19 oktober heeft de ROB zijn eindadvies aan de fondsbeheerders aangeboden, waarbij de ROB ook heeft gekeken naar de effecten voor het jaar 2019.¹⁵

Zoals gebruikelijk wordt ook de VNG over het nieuwe verdeelvoorstel geconsulteerd. Het verdeelvoorstel is op 9 juli daarom eveneens aangeboden aan de VNG. De VNG heeft aangegeven te wachten met het

¹¹ Kamerstuk 34 300 VII, nr. 28.

¹² Aanhangsel Handelingen II 2020/21, nr. 1926.

¹³ Kamerstuk 35 570 B, nr. 18.

¹⁴ Kamerstuk 35 570 B, nr. 25.

¹⁵ Op 12 augustus heb ik de ROB geïnformeerd over de uitkomsten van de actualisatie van het voorstel voor de nieuwe verdeling voor het gemeentefonds van 2017 naar 2019.

uitbrengen van advies eerst nadat de ROB zijn eindadvies had gepubliceerd. Het advies van de VNG verwacht ik eind november. Na weging van de adviezen van de ROB en de VNG zal ik u informeren over de vervolgstappen. Definitieve besluitvorming over de invoering van de nieuwe verdeling is aan het volgende kabinet. Gemeenten zullen uiterlijk in de meicirculaire 2022 over de definitieve gevolgen worden geïnformeerd.

In mijn brief van 2 februari jl. gaf ik tevens aan dat de fondsbeheerders voornemens zijn enkele bepalingen gerelateerd aan het verdeelstelsel van de algemene uitkering gemeentefonds in de Financiële-verhoudingswet (Fvw) aan te passen. Dit betreft onder andere het delegeren naar lagere regelgeving van elementen die nu per wet geregeld zijn. De leden van de VVD-fractie vragen naar de motivatie voor één van de keuzes, namelijk het percentage waartegen de belastingcapaciteit wordt verevend. Ik zal deze keuze toelichten bij het deel dat gaat over de inkomsten van gemeenten (paragraaf 7.3). Voor het proces van invoering is van belang dat tijdige besluitvorming over de aanpassing van dit deel van de Fvw plaatsvindt. Ik zal daarom dit najaar het voorstel ter advisering aan de Raad van State aanbieden.

3. Ontwikkeling van de financiële positie van gemeenten

De leden van de SP-fractie geven aan dat de vele bezuinigingen, bijvoorbeeld de opschalingskorting en de bezuinigingen op het sociaal domein van de afgelopen jaren ervoor gezorgd hebben dat (essentiële) voorzieningen voor mensen minder worden of zelfs helemaal verdwijnen. In de brief van 2 februari jl.¹⁶ wordt gesproken dat gemeenten het komende jaar lucht hebben. De genoemde leden vragen waar die stelling op is gebaseerd nu vele gemeenten nog altijd aangeven dat het water hen aan de lippen staat. De leden van de PvdA-fractie vragen hoe zich dit verhoudt tot de terechte grote zorgen dat de gevolgen van de coronacrisis nog niet duidelijk zijn maar sommige gemeenten, met name in Groningen en Friesland, nu wel met de angst moeten leven dat zij eventueel nog meer bezuinigingen om hun oren krijgen. Ook vragen zij mij hoe ik oordeel over de woorden van de burgemeester van Zeist¹⁷ en of ik me beseft dat gemeenten financieel in de touwen hangen en stuk voor stuk aan het bezuinigen zijn en welke gevolgen dit heeft voor het verschraken en sluiten van voorzieningen. Ook vragen zij of ik de mening van de VNG deel dat «de disbalans tussen enerzijds de wettelijke verantwoordelijkheden en anderzijds de niet-toereikende financiële middelen» met enkel een herverdeling niet wordt opgelost zonder dat het fonds vergroot wordt en hoe ik oordeel over de stellingname van de VNG dat gemeenten zich genoodzaakt zien om bij gebrek aan afdoende financiële middelen hun steun bij onder meer de woningbouwopgave of energietransitie te moeten staken. Ook vragen zij mij hoe de financiële problemen van gemeenten tot aan de invoering van de nieuwe verdeling opgelost gaan worden en of ik een structurele verhoging van het gemeentefonds nodig acht.

De leden van de fractie van de PvdA vragen ook of een herziening van het gemeentelijk belastinggebied moet helpen om gemeenten meer financiële ruimte te gaan bieden. Ofwel: moeten gemeenten meer zelf hun broek op gaan houden door inwoners zwaarder te gaan belasten? Tevens vragen zij of ik het mogelijk acht dat het gemeentelijk belastinggebied wordt vergroot door ook gebruikers van woningen weer OZB te laten betalen en of ik kan garanderen dat onderfinanciering van het Rijk niet op de

¹⁶ Kamerstuk 35 570 B, nr. 16.

¹⁷ «De ellende waar gemeenten in financieel opzicht mee te kampen hebben, los je niet op door de ellende anders te verdelen»? (Zonder verruiming gemeentefonds geen herverdeling – Binnenlands Bestuur).

bewoners wordt afgeschoven. De leden van de fractie van D66 vragen of ik kan reflecteren of uit deze problematiek niet blijkt dat het voor een goed functionerend lokaal bestuur noodzakelijk is dat het belastinggebied verruimd wordt.

Ik herken dat de effecten van de nieuwe verdeling landen in een context waarin veel gemeenten krapte ervaren in hun begrotingen. Hoewel juist in tijden van schaarste een goede toedeling van middelen van belang is, lopen de discussies over de toereikendheid van beschikbare middelen voor gemeenten door het vraagstuk van de verdeling heen. Dat maakt niet alleen het gesprek over een nieuwe verdeling maar ook een goed bestuurlijk oordeel daarover een lastige opgave.

Het kabinet is zich ervan bewust dat de financiële positie van gemeenten onzeker is. Uit onderzoek dat BZK samen met de VNG heeft laten uitvoeren bleek dat vooral uitgaven op jeugdzorg de afgelopen jaren de gemeentelijke begrotingen onder druk hebben gezet.¹⁸ Voor 2022 heeft het kabinet daarom een aantal maatregelen getroffen. Conform het advies van de Commissie van Wijzen heeft het kabinet bovenop de eerder extra beschikbaar gestelde middelen voor jeugd, ad € 300 miljoen voor zowel 2021 als 2022, nog eens € 613 miljoen voor 2021 en € 1,3 miljard voor 2022 beschikbaar gesteld. De stuurgroep Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet is op basis daarvan aan de slag gegaan met de vraag hoe de omvang van het tekort via een combinatie van middelen en maatregelen het hoofd kan worden geboden, zodat een volgend kabinet in staat gesteld wordt een integrale afweging te maken over het structureel benodigde budget.

Verder heeft het kabinet besloten om ook voor 2022 de oploop van de opschalingskorting incidenteel te schrappen, nadat dit eerder in 2020 en 2021 ook al is gebeurd. Dit gaat in 2022 om een bedrag van € 270 miljoen. Op basis van de Miljoenennota 2022 ontvangen de gemeenten in 2022 een accres van bijna € 1,5 miljard. Dit is bijna € 600 miljoen meer dan eerder geraamd bij Voorjaarsnota 2021. Tot slot heeft het kabinet met gemeenten afspraken gemaakt over de compensatie met betrekking tot corona voor zowel 2020 als 2021 en over het sociaal flankerend beleid (het begeleiden van mensen naar (nieuw) werk, faciliteren om- en bijscholing, bestrijden armoede- en schulden) voor 2020, 2021 en 2022.

Ook de komende jaren staan de gemeenten voor verschillende opgaven. Het is dan ook wenselijk dat het nieuwe kabinet samen met medeoverheden niet alleen afspraken maakt over de herziene verdeling van het gemeentefonds maar ook over een pakket aan maatregelen om de bestuurlijke en financiële verhoudingen structureel meer in balans te brengen met de opgaven waar gemeenten voor staan. Eén van de elementen waarover het volgend kabinet afspraken kan maken met gemeenten is een verruiming van het eigen belastinggebied. Ik acht het dan wel noodzakelijk dat de balans in de huidige bestuurlijke en financiële verhoudingen hersteld is. Een ambtelijke werkgroep heeft hiervoor reeds in het voorjaar van 2020 diverse opties uitgewerkt.¹⁹ Op 1 juli jl. heb ik uw Kamer de notitie «Aanbevelingen verbeteringen in bestuur en financiën medeoverheden» aangeboden²⁰. Hierin zijn oplossingsrichtingen voor nieuwe bestuurlijke en financiële verhoudingen opgenomen, waarover het Ministerie van BZK en de koepels van decentrale overheden het samen eens zijn. Met hen werk ik aan een samenwerkingsagenda om de uitvoerings- en slagkracht van het openbaar bestuur te vergroten.

¹⁸ Kamerstuk 35 570 B, nr. 19.

¹⁹ Kamerstuk 32 140, nr. 71.

²⁰ Kamerstuk 35 570 VII, nr. 104.

4. De nieuwe verdeling is een verbetering ten opzichte van de huidige verdeling

De leden van de CDA-fractie vragen of de fondsbeheerders de opvatting delen dat het essentieel is dat het verdeelmodel op zichzelf juist is en dat daarom een transparante en uitlegbare verdeling wezenlijk is voor draagvlak onder gemeenten. Ook vragen zij of ik het aanvaardbaar acht dat het voorgestelde verdeelmodel dergelijke onevenredige uitkomsten heeft voor een aantal gemeenten met specifieke demografische en sociaaleconomische kenmerken en of een verdeelsystematiek met deze resultaten inherent geen juist model kan zijn en daarom op onderdelen herzien zou moeten kunnen worden. Ook de leden van de VVD-fractie vragen – met het oog op de nadelige herverdeeleeffecten in sommige regio's – nader aan te geven waarom het voorstel voor de nieuwe verdeling van het gemeentefonds een verbetering is ten opzichte van de huidige verdeling en hoe de fondsbeheerders kunnen zeggen dat de voornaamste knelpunten in de verdeling van het sociaal domein zijn opgelost.

De leden van de PvdA-fractie willen weten of de ROB gevraagd gaat worden of het verdeelvoorstel wel geschikt is nu zoveel gemeenten er nadeel van dreigen te ondervinden en, zo ja, hoe die gemeenten gecompenseerd moeten worden. En, zo nee, of er dan niet naar een ander verdeelmodel gezocht moet worden dat wel rekening houdt met de specifieke omstandigheden waarin veel gemeenten zich bevinden.

Ik begrijp de neiging om de uitkomst te beoordelen op basis van de herverdeeleeffecten. Het doel van de herijking van de verdeling was echter niet het voorkomen of beperken van (nadelige) herverdeeleeffecten, maar het vinden van een goede aansluiting op de kosten en inkomsten van gemeenten en het oplossen van de knelpunten die de afgelopen jaren zijn geconstateerd om zodoende gemeenten in een financieel gelijkwaardige positie te brengen.

Omdat de totale omvang van het gemeentefonds als gevolg van de herijking niet wijzigt, zijn er behalve voordeelgemeenten ook gemeenten die nadeel ondervinden. Via een ingroeipad worden deze nadelen tijdelijk verzacht. Daarbij kies ik ervoor om de nieuwe verdeling stapsgewijs in te voeren in vier jaar met € 15 per inwoner per jaar. Vanwege de ontwikkeling in de kosten van het sociaal domein kies ik er voor om na vier jaar de herverdeeleeffecten te maximeren op € 60 per inwoner. De nieuwe verdeling zal nauwlettend worden gemonitord en er zowel in aanloop naar de invoering als daarna zal verdiepend onderzoek worden uitgevoerd. Inzichten uit aanpalende trajecten zoals bijvoorbeeld de Hervormingsagenda Jeugd, de verkenning naar de kostenontwikkeling Wmo en uit de adviezen van de ROB en de VNG zullen bij de vaststelling van de onderzoeksagenda betrokken worden. De VNG zal hier door mij nauw bij betrokken worden. Het structureel compenseren van nadelen vind ik onwenselijk, omdat daarmee voor deze gemeenten feitelijk het huidige verdeelmodel blijft gelden en de daarmee samenhangende beperkingen.

Om te voorkomen dat achteraf de verdeling slechts op de herverdeeleeffecten zou worden beoordeeld, heb ik vooraf met de VNG een beoordelingskader afgesproken met daarin de belangrijkste elementen waaraan de nieuwe verdeling moet voldoen.²¹ De fondsbeheerders onderschrijven het belang van een juiste verdeling die transparant en uitlegbaar is. De uitgangspunten voor een rechtvaardige verdeling zijn vastgelegd in de Financiële-verhoudingswet (Fvw) en zijn als uitgangspunt gehanteerd. Deze uitgangspunten kunnen als volgt worden samengevat: de verdeling

²¹ Kamerstuk 35 300 B, nr. 5.

van geld moet aansluiten bij de kosten die gemeenten maken en de inkomsten die zij zelf kunnen genereren (kostenoriëntatie), globaal genoeg zijn om de keuzevrijheid van overheden niet te beperken, niet door overheden beïnvloedbaar zijn (objectief) en flexibel genoeg zijn om in te kunnen spelen op maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen.

Naast de eisen uit de Fvw zijn in het beoordelingskader van het herijkingsonderzoek aanvullende criteria opgenomen met het oog op de wens om te komen tot een globalere en beter uitlegbare verdeling. Vanaf het begin af aan heb ik ingezet op een transparant proces en trek ik samen met de VNG en gemeenten op bij de totstandkoming van de nieuwe verdeling. Dit om tot uitlegbare uitkomsten te komen die op zoveel mogelijk draagvlak kunnen rekenen.

De fondsbeheerders menen dat de nieuwe verdeling, die na het voorstel van 2 februari jl. nog verder is verbeterd, voldoet aan de eisen die we hebben gesteld en dat deze op een transparante manier tot stand is gekomen.

Het nieuwe model lost veel van de knelpunten op die voorafgaand aan het onderzoek samen met de VNG zijn geconstateerd. De nieuwe verdeling sluit goed aan op de kosten van gemeenten en is een stuk eenvoudiger dan de huidige verdeling. Specifiek voor het sociaal domein gold dat een deel van de verdeling gebaseerd is op de praktijk van voor de decentralisaties en dat enkele maatstaven al enkele jaren niet zijn geactualiseerd. Daarnaast is bijvoorbeeld geconstateerd dat de maatstaf gerelateerd aan medicijngebruik een relatief zwaar gewicht heeft in de huidige verdeling en een onbedoelde prikkelwerking met zich meebrengt. Voor het klassiek domein gold dat bij het groot onderhoud in 2014 een aantal fundamentele punten niet is aangepakt, met als voornaamste de mate waarin eigen inkomsten van gemeenten een rol spelen in de verdeling. De stapeling van verdeelkeuzes die de afgelopen jaren gemaakt zijn – die ieder voor zich logisch en uitlegbaar waren – hadden al met al geleid tot een complex en ondoorzichtig verdeelmodel.

Zoals gebruikelijk wordt de ROB bij dit soort herverdeeltrajecten om advies gevraagd. Na het tussenadvies over het eerste verdeelvoorstel van 2 februari jl. heeft de ROB op 19 oktober jl. zijn eindadvies over het herziene voorstel aan de fondsbeheerders aangeboden. De Raad constateert dat de nieuwe verdeling een verbetering is ten opzichte van de huidige verdeling, maar stelt wel een aantal voorwaarden alvorens in zijn ogen tot invoering kan worden overgegaan. Een reactie op het eindadvies van de ROB doe ik u toekomen na ontvangst van het advies van de VNG, dat ik eind november verwacht.

5. Geen uitzonderingsposities nodig, wel algemene randvoorwaarden bij invoering

De leden van de fractie van de PvdA vragen of er behalve de gemeenten in het noorden van het land ook elders gemeenten zijn die vanwege de specifieke omstandigheden waarin ook zij zich bevinden een onbillijk nadeel van het nieuwe verdeelmodel zouden gaan ondervinden en zo ja, hoeveel gemeenten dit betreft. De VVD-fractie vraagt wat de toekomstbestendigheid van het voorstel is als al bij aanvang van de nieuwe verdeling van het gemeentefonds een uitzondering moet worden gemaakt voor gemeenten in bepaalde gebieden. De leden van de D66-fractie vragen om een reflectie op de vraag onder welke voorwaarden het een goede optie zou zijn een uitzonderingspositie te hanteren voor deze nadeelgemeenten en in hoeverre het niet logisch zou zijn om naar soortgelijke regio's te kijken. Ook vragen zij waarom niet meer gebieden in de specifieke vraag aan de ROB naar de uitzonderingsposities zijn meegenomen.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of een incidentele oplossing met een ingroeipad een oplossing voor het probleem van gemeenten met zeer nadelige herverdeeffecten is en vragen zich af waarom er niet wordt gekozen voor een structurele oplossing. Ook vragen zij om nader in te gaan op de uitzonderingspositie voor Groningse en Friese gemeenten en aan welke oplossing wordt gedacht. Zowel de leden van de VVD-fractie als de CDA-fractie vragen zich af of het afwenden van te grote financiële nadelen van een structureel verdeelmodel kan worden afgedaan door compensatie met een incidenteel karakter. De leden van deze fracties vragen of ik de mening deel dat compensatie ook bij voorkeur structureel dient te zijn. De VVD-fractie vraagt ook hoe gemeenten na een ingroeipad de gevolgen van het nieuwe verdeelvoorstel wel zouden kunnen opvangen. De fractie van de SGP vraagt waarom de tussentijd niet is benut om, mede ten behoeve van de besluitvorming door een nieuw kabinet, zelf met een denkrichting te komen voor een flankerende regeling en die ter advisering aan de ROB voor te leggen. Daarnaast vragen zij aandacht voor het risico dat bij een flankerende compensatieregeling voor Friesland en Groningen ook andere gemeenten een beroep zullen doen op compensatie. Tevens vragen de leden van de ChristenUnie hoeveel extra er nodig is om bij het voorgestelde verdeelmodel geen enkele gemeente er een euro op achteruit te laten gaan.

Op 9 juli 2021²² stuurde ik u een afschrift van de antwoorden op het tussenbericht van de ROB, vergezeld van de uitkomsten van het herziene verdeelvoorstel. De ROB stelde in zijn tussenbericht dat niet op voorhand uitzonderingsposities mogen worden gecreëerd voor groepen van gemeenten buiten het systeem. Eerst moet voldoende duidelijk zijn dat dit niet binnen het systeem kan worden opgelost. De maanden voorafgaand aan het zomerreces heb ik nadere analyse gedaan. Dit leidde tot een herziene verdeling van de middelen van het sociaal domein en het aanpassen van de manier waarop overige eigen middelen in de verdeling meewegen. Het herziene voorstel leidt er toe dat de fondsbeheerders het niet langer noodzakelijk achten om voor groepen van gemeenten een uitzonderingspositie te overwegen. Dat neemt niet weg dat er voor sommige gemeenten nog steeds stevige herverdeeffecten zijn.

In antwoord op de vragen van het lid Kuiken over de provincies Fryslân en Groningen, dat eveneens als bijlage bij deze brief is gevoegd, geef ik aan dat het herziene voorstel van 9 juli jl. voor gemeenten in Groningen en Fryslân een aanmerkelijke verbetering is. Dat er desondanks, ook in andere delen van het land, sprake blijft van nadelige effecten is inherent aan een herverdeling. Daarnaast investeert het huidige kabinet middels diverse programma's in het voorzieningenniveau en de uitvoeringskracht van de betreffende gemeenten in het land en in het bijzonder in de provincies Fryslân en Groningen (zie ook paragraaf 6 en 6.1).

Voor de fondsbeheerders is van belang dat de nieuwe verdeling op een financieel beheersbare manier wordt ingevoerd. Om die reden formuleren de fondsbeheerders twee randvoorwaarden om dit te waarborgen:

1. de verdeling wordt stapsgewijs ingevoerd met stappen van € 15 per inwoner per jaar;
2. het totaaleffect wordt gemaximeerd op € 60 per inwoner, opdat na (maximaal) vier jaar gekeken kan worden of – gebaseerd op het uitvoeren van verdiepend onderzoek en het monitoren van de verdeling – aanpassing van de verdeling noodzakelijk is.

Naast deze twee financiële randvoorwaarden zal het net als met de huidige verdeling nodig blijven om de ontwikkeling van de verdeling ten opzichte van de kosten van gemeenten te monitoren en verdiepend

²² Kamerstuk 35 570 B, nr. 25.

onderzoek uit te voeren. Mede op basis van de adviezen van VNG en ROB zal een onderzoeks- en onderhoudsagenda voor de komende tijd worden opgesteld.

6. Gebiedsgerichte aanpak en verschillen tussen gemeenten en regio's
De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre er in het nieuwe verdeelmodel rekening wordt gehouden met verschillen in economische groei tussen de diverse regio's in Nederland.²³ De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de overeenkomst tussen de herverdeeldeffecten en de sociale kanskaart voor Nederland door het kabinet en de ROB wordt betrokken bij de besluitvorming. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of het klopt dat er met voorliggend model momenteel niet is gekeken of bij een vergelijkbare belastingdruk een gelijkwaardig voorzieningenniveau kan worden gerealiseerd. Zij vragen of ik met hen eens ben dat dit wel het geval zou moeten zijn en zo ja, of ik bereid ben het model in elk geval hier op aan te passen, en zo nee, of ik kan uitleggen waarom ik dit rechtvaardig acht. Ook betwijfelen deze leden of het met de bestaande middelen voor gemeenten mogelijk is om tot een rechtvaardige (her)verdeling te komen zonder disproportionele effecten en vragen mij hierop te reflecteren. De leden van de SP-fractie vragen of geconcludeerd kan worden dat het vrijwel onmogelijk is om een passend model te vinden en het daarom noodzakelijk is, ook voor gemeenten, dat er maatwerk wordt geleverd en hoe zich dat zou verhouden tot de Financiële-verhoudingswet.

De uitkering uit het gemeentefonds staat niet op zichzelf. De algemene uitkering heeft als doel gemeenten in staat te stellen om vanuit een gelijkwaardige financiële positie gelijkwaardige voorzieningen te kunnen aanbieden. In de verdeling van het gemeentefonds wordt niet expliciet rekening gehouden met verschillen in economische groei. Wel volgt de verdeling via de structuurkenmerken de kostenontwikkeling van gemeenten en weegt de mate waarin gemeenten eigen inkomsten kunnen verwerven mee. Ik begrijp de wens om zo veel als mogelijk met specifieke omstandigheden van gemeenten rekening te houden. Het verdeelmodel zou daardoor echter weer ingewikkelder worden. Een perfect passend model bestaat niet. Volgens de Fvw moet daarom een balans worden gezocht tussen een verdeling die aansluit bij de kosten, maar die tegelijkertijd niet zodanig gedetailleerd is dat deze als bestedingsvoorschrift gaat dienen (globaliteit). Dat zou de autonomie van gemeenten aantasten.

De nieuwe verdeling kent weliswaar voor een aantal gemeenten nog stevige herverdeeldeffecten, maar met de randvoorwaarden die ik in paragraaf 5 benoemde, acht ik het mogelijk de verdeling op een financieel beheersbare manier in te voeren. De nieuwe verdeling lost veel van de huidige knelpunten op waar een aantal gemeenten juist in de huidige verdeling nadeel van ondervindt. De nieuwe verdeling sluit goed aan bij de kosten van gemeenten. Dat blijkt als de uitkering die gemeenten per inwoner krijgen vergeleken wordt met de kosten die gemeenten hebben.

Recent onderzoek van Divosa laat bijvoorbeeld zien dat het risico op stapeling van kosten gekoppeld kan worden aan kenmerken die verband houden met accumulatie/ concentratie van problematiek, zoals het hebben van een centrumfunctie, beschikbaarheid van werk, stedelijkheid, het aandeel laagopgeleiden en de omvang van de beroepsbevolking.²⁴ De uitkomsten van de verdeling komen overeen met de patronen die Divosa constateert. Rechtvaardigheid is lastig uit te drukken in financiële termen,

²³ Kamerstuk 34 300 VII, nr. 28.

²⁴ Berenschot (2020, in opdracht van Divosa), «Analyse stapeling uitgaven sociaal domein».

zeker als alleen naar herverdeeleffecten gekeken wordt. De verbeterde verdeling van het sociaal domein en de randvoorwaarden die ik aan de invoering koppel, maken dat de verdeling zonder disproportionele effecten kan worden ingevoerd.

Tegelijkertijd constateer ik ook dat de omstandigheden in sommige regio's of specifieke gemeenten zodanig zijn dat maatwerk noodzakelijk is. De relatie die gelegd wordt met de kanskaart begrijp ik. Het kabinet heeft de afgelopen jaren daarom ook via verschillende programma's nauw samengewerkt met specifieke regio's en/of gemeenten om gericht te investeren in voorzieningen of het versterken van de uitvoeringskracht van gemeenten.

6.1 Groningen / Fryslân

De leden van de SP-fractie vragen naar een extra verduidelijking waarom in het nieuwe model de Groningse en Friese gemeenten zo onevenredig hard geraakt worden. Zij vragen of niet kan worden geconcludeerd dat het model niet passend is, als het geen recht doet aan de situatie in deze gemeenten. De leden van de SGP-fractie vragen zich af in hoeverre het acceptabel is dat de basis van een nieuw verdeelmodel voor twee gehele provincies sterk negatief uitpakt en dat lapmiddelen moeten worden ingezet om dit te corrigeren. Zij stellen dat hier het hier met name gaat om regio's en gemeenten die al voor lastige opgaven staan als het gaat om krimp, gezondheid en werkloosheid. De leden van de fractie van de SGP vragen zich af wat de gevolgen voor deze gemeenten en hun inwoners in de praktijk straks zijn.

De leden van de D66-fractie vragen welke specifieke keuzes voornamelijk hebben bijgedragen aan de nadelige effecten voor veel gemeenten uit Groningen en Friesland. De leden van de VVD-fractie willen graag weten wat de oorzaken zijn dat de gemeenten in Fryslân, Groningen en andere regio's zo slecht uit de nieuwe verdeling komen en vragen om daar de verevening van OZB-inkomsten en overige eigen middelen bij te betrekken. De leden van de CDA-fractie wijzen op mijn stelling dat het niet mogelijk is om binnen de verdeling de nadelige effecten te compenseren door het opnemen van extra of andere maatstaven. Zij vragen hoe dit zich verhoudt tot de conclusie dat enkele maatstaven zijn komen te vervallen waar deze gemeenten bovengemiddeld baat bij hadden. De leden van de ChristenUnie-fractie willen weten of de vraag om een herverdelingsmodel te ontwikkelen waarbij gemeenten in de provincies Groningen en Friesland niet worden benadeeld, nadrukkelijk is voorgelegd aan de ROB en of ik bereid ben dit alsnog te doen teneinde een valse start voor de herverdeling te voorkomen.

De leden van de VVD-fractie vragen of op een rijtje gezet kan worden wat het voor de nadeelgemeenten in Fryslân en Groningen financieel betekent per gemeente, zowel op basis van het gebruikte onderzoeksjaar 2017 als op basis van meer recentere jaren. Zij vragen of het klopt dat het voor bijvoorbeeld de gemeente Leeuwarden € 5 miljoen per jaar minder betekent.

De leden van de SGP-fractie lezen dat de Minister voorstelt om tijdelijk middelen af te zonderen voor de problemen van de Friese en Groninger gemeenten. Deze leden vragen in hoeverre dat voorstel recht doet aan de structurele problemen waarmee deze gemeenten, ook blijkens de documenten die ik met uw Kamer heb gedeeld, te kampen hebben, zoals een zwakke economische structuur. Zij vragen mij daarnaast te reageren hoe ik mij rekenschap geef van het feit dat de noordelijke provincies onder meer met zware lasten te maken hebben gekregen in het kader van de sociale werkvoorziening.

De leden van de VVD-fractie vragen om een reactie op de opinie «Helpende hand of duw over de rand?» van diverse burgemeesters en wethouders uit gemeenten in Noord-Nederland. Ook vragen zij welk overleg de fondsbeheerders met de gemeenten in Groningen en Fryslân (of de verenigingen van Groningse en Friese gemeenten, respectievelijk de VGG en de VFG) hebben gehad dan wel nog zullen hebben. Zij willen weten wat daaruit is gekomen dan wel wanneer dit overleg zal plaatsvinden.

In het eerste verdelvoorstel voor de nieuwe verdeling van het gemeentefonds van 2 februari 2021 zou het merendeel van de gemeenten in Groningen en Fryslân inderdaad te maken hebben met een nadelig effect.²⁵ Op 9 april 2021²⁶ informeerde ik u dat de fondsbeheerders in de vragen van uw Kamer, van gemeenten en in het tussenbericht dat de ROB op 18 maart 2021 aan de fondsbeheerders stuurden aanleiding zagen om het verdelvoorstel op onderdelen nader tegen het licht te houden. Aan de ROB heb ik gegeven de uitkomsten voor deze provincies expliciet de vraag voorgelegd hoe de ROB aankijkt tegen het specifieke voorstel van de fondsbeheerders om een uitzonderingspositie te maken voor nadeelgemeenten in Groningen en Fryslân. De ROB was zeer kritisch op de beoogde uitzonderingspositie. Daarom is in het nadere onderzoek opnieuw gekeken naar de aansluiting van de verdeling op de kosten van de gemeenten in dit gebied.

In het herziene verdelvoorstel dat ik op 9 juli 2021 aan de ROB stuurde zijn de nadelige herverdeeleffecten voor de meeste gemeenten in de noordelijke provincies veel kleiner dan in het voorstel uit februari. Bij de gemeenten die nog wel met nadelige herverdeeleffecten hebben te maken, hangen deze met name samen met het vervallen van de maatstaven medicijngebruik en het gestandaardiseerd inkomen. Dit zijn maatstaven waar deze gemeenten goed op scoorden, maar die in de nieuwe verdeling niet terugkomen (zie paragraaf 7.1). Daarnaast hangt een deel ook samen met de overstap van een verdeling van middelen voor Voogdij/18+ op basis van historische kosten naar een objectieve verdeling. Dat neemt echter niet weg dat de aansluiting van de nieuwe verdeling op de kosten van die gemeenten goed is (de uitkomst is zelfs hoger dan de kosten). Ook is nog gekeken naar de samenloop met kosten die gemeenten hebben aan de Wet sociale werkvoorziening (Wsw), maar de nieuwe verdeling pakt voor gemeenten met relatief veel inwoners die gebruik maken van deze voorzieningen niet nadelig uit. In bijlage bij deze antwoorden is een overzicht opgenomen van de effecten voor deze gemeenten²⁷. De gemeente Leeuwarden is in het herziene voorstel een voordeelgemeente.

Naar aanleiding van de uitkomst van het onderzoek in februari en nadien in juli is door mijn ministerie ambtelijk – samen met de VNG – gesproken met bestuurders en ondersteuning van de Vereniging van Groningse Gemeenten en de Vereniging van Friese Gemeenten. Het doel van deze gesprekken was hen te informeren over de uitkomst. Toentertijd is de afspraak gemaakt om met hen in overleg te blijven. Daaraan is voor het publiceren van de herziene verdeling in juli vervolg gegeven met een nadere toelichting op de wijzigingen en de uitkomsten.

Ik ben bekend met het genoemde opiniestuk dat geschreven is naar aanleiding van het verdelvoorstel uit februari. De structurele omstandigheden van de gemeenten in die regio's zijn bekend. Naast de beëindiging

²⁵ Kamerstuk 35 570 B, nr. 16.

²⁶ Kamerstuk 35 570 B, nr. 18.

²⁷ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

van de gaswinning en de noodzakelijke versterking werkt het kabinet, samen met de regio, aan het toekomstperspectief: een veilig Groningen dat er economisch, sociaal-maatschappelijk en qua leefbaarheid goed voorstaat, waardoor ook het afgenomen vertrouwen in de overheid kan terugkeren. Hierover zijn afspraken gemaakt met gemeenten en provincies. Ook wordt flink geïnvesteerd in de lokale en regionale economie. Sinds 2018 trekt het Kabinet met het Nationaal Programma Groningen (NPG) tot 2028 ruim € 1,15 miljard uit voor projecten die de leefbaarheid verbeteren en de economie versterken. In november 2020 zijn er bestuurlijke afspraken gemaakt tussen Rijk en regio waarmee 1,5 miljard is vrijgemaakt om extra ondersteuning te bieden aan tal van groepen, zoals MKB'ers, boeren, eigenaren van erfgoed etc. Ook is er extra geld voor het bieden van sociaal-emotionele ondersteuning. In februari 2021 hebben Rijk en regio een gezamenlijke Toekomstagenda vastgesteld met afspraken op het gebied van woningbouw, energietransitie en regionale economie. Voor groene economische groei en digitale innovatie wordt € 500 miljoen uit Europese programma's ingezet. Ook is Groningen aangewezen als NOVI-gebied. Het plan van aanpak daarvoor wordt nu uitgewerkt.²⁸

6.2 Krimp

De leden van de fractie van de VVD vragen of er bij de verdeling rekening is gehouden met de situatie in de krimpregio's. Bij motie heeft de Kamer ertoe opgeroepen voorstellen te doen voor een op de regio's toegespitst beleid om de opgaven als gevolg van bevolkingsdaling aan te pakken, en deze aan de Kamer aan te bieden voor 1 mei 2021²⁹. De leden van de ChristenUnie zouden graag zo spoedig mogelijk kennis nemen van deze voorstellen. Ook vraagt deze fractie of de situatie in met name Noord-Nederland als gevolg van de herijking niet aanleiding is om het besluit te heroverwegen om het Actieplan Bevolkingsdaling niet te heroverwegen.

In het onderzoek is nadrukkelijk gekeken naar de kosten van gemeenten die te maken krijgen met bevolkingsdaling. Daaruit blijkt dat de kosten van gemeenten met bevolkingsdaling onderling sterk verschillen. In een generiek verdeelmodel is het daarom lastig om rekening te houden met de specifieke kosten van bevolkingsdaling; bevolkingsdaling is niet met een enkele verdeelmaatstaf te vangen. Dit wordt bevestigd door de uitkomsten van de evaluatie van de decentralisatie-uitkering Bevolkingsdaling.³⁰

Het aangepaste verdeelvoorstel van 9 juli 2021 laat een ander beeld zien voor de gemeenten in Noord-Nederland met betrekking tot de herverdeel-effecten ten opzichte van het eerdere verdeelvoorstel. De komende jaren zullen de fondsbeheerders specifiek voor deze groep gemeenten de vinger aan de pols houden of de nieuwe verdeling in voldoende mate blijft aansluiten op de kosten. Bij brief van 18 mei 2021³¹ over (de evaluatie) van het Actieplan Bevolkingsdaling heb ik aan de motie van het lid Van der Molen³² invulling gegeven. Het is aan het nieuwe kabinet is om te bepalen hoe het beleid richting gebieden met bevolkingsdaling de komende jaren zal worden vormgegeven. In afwachting hiervan heb ik besloten dat deze gemeenten ook in 2022 aanvullende middelen zullen ontvangen.

²⁸ Kamerstuk 33 529, nrs. 587; 830 en 843.

²⁹ Gewijzigde motie van het lid Van der Molen, Kamerstuk 35 570 VII, nr. 32.

³⁰ Kamerstuk 35 570 B, nr. 13.

³¹ Kamerstuk 31 757, nr. 104.

³² Motie van het lid Van de Molen, Kamerstuk 35 570 VII, nr. 32.

6.3 Overige gebieden / gemeenten

De leden van de fractie van de VVD vragen naar de reden van de achteruitgang voor gemeenten in Zuid-Limburg en Twente. De leden van de fractie van de VVD wijzen verder op moeilijk te verklaren verschillen en vragen naar de oorzaak daarvan. Als voorbeeld noemen zij de gemeenten Laren en Blaricum.

De leden van de D66-fractie lezen in de notitie dat herverdeeleffecten in het klassieke domein samenhangen met maatstaven waardoor gemeenten met relatief veel recreatiewoningen een nadelig effect ondervinden. Zij vragen of ik kan aangeven in hoeverre dat recht doet aan veel gemeenten die juist relatief hoge uitgaven ondervinden vanwege de recreatiewoningen op hun grondgebied. Ook de aanwezigheid van grote bedrijfscomplexen kan negatief samenhangen met een groot nadelig effect, zo stellen deze leden. Zij vragen mij in te gaan op eventuele verkeerde prikkelwerking die hierdoor uit kan gaan van het gemeentefonds.

Een herverdeeleffect op zichzelf zegt niet alles. In de verdeling wordt door middelen van structuurkenmerken van gemeenten zo goed mogelijk rekening gehouden met de kosten die zij maken. Ook de mate waarin gemeenten beschikken over eigen inkomsten wordt in de verdeling meegewogen. Gelet op de verschillen in kenmerken tussen gemeenten is het geven van een algemene verklaring niet goed mogelijk. Voor beide regio's geldt dat het merendeel van de gemeenten er op basis van het aangepaste verdeelvoorstel stand 2019 op vooruit gaat. Van de 14 Twentse gemeenten hebben er 9 een voordeel, in Zuid-Limburg betekent de nieuwe verdeling een verbetering voor 12 van de 16 gemeenten. Bij de gemeenten die nadeel ondervinden blijft zonder uitzondering sprake van een hoge algemene uitkering per inwoner vergeleken met andere gemeenten. Oorzaken waarom de herverdeling negatief uitpakt voor deze gemeenten is vooral de nieuwe verdeling voor het sociaal domein.

Het verschil in uitkering tussen de gemeenten Laren en Blaricum bedraagt in de huidige verdeling circa € 100 per inwoner, terwijl dat in de nieuwe verdeling nog circa € 40 bedraagt. Het verschil tussen beide gemeenten wordt in de nieuwe verdeling dus kleiner dan in de huidige verdeling. Meer in het algemeen moet niet onderschat worden dat het herverdeeleffect niet alleen het gevolg kan zijn van dynamiek in het nieuwe verdeelvoorstel, maar ook kan samenhangen met scheefheden in de huidige verdeling.

De verdeling van het gemeentefonds moet uiteindelijk zodanig zijn dat kosten en inkomsten met elkaar in balans zijn. Omdat de afgelopen vijftientig jaar de verdeling van de kosten steeds verder is verfijnd is en de inkomsten niet, was de verdeling op sommige punten uit balans. In het geval van gemeenten met veel recreatiewoningen was de verdeling geënt op de kosten, maar bleef de mate waarin gemeenten over eigen inkomsten konden beschikken teveel buiten beschouwing. In het geval van de gemeenten met grote bedrijfscomplexen geldt dat in de nieuwe verdeling deze kosten globaler worden meegenomen. Dat betekent echter ook dat de daarmee samenhangende inkomsten buiten de verdeling moeten blijven. Zodoende blijven kosten en inkomsten met elkaar in balans. De fondsbeheerders zijn van mening dat dit daarom niet leidt tot een verkeerde prikkelwerking.

6.4 G4 en de Wadden

De fracties van GroenLinks, de ChristenUnie, D66 en het CDA vragen in verschillende bewoordingen waarom er geen nader onderzoek is gedaan naar de vaste bedragen voor de G4 en de Waddeneilanden. De leden van de fractie van D66 vragen of ik bereid ben eventueel alsnog bereid ben om

nader onderzoek te doen naar de achtergrond van de hogere nettolasten van de G4. De leden van de fractie van de VVD vragen waarom twee van de vier G4 gemeenten een specifiek vast bedrag behouden. De leden van de fractie van D66 vragen in hoeverre de forse daling van de uitkering is meegewogen in de proportionaliteit van het afbouwen van de vaste bedragen en of bijvoorbeeld de specifieke omstandigheden van Den Haag meegewogen als regeringshoofdstad en vestigingsplaats van veel internationale instellingen meegewogen zijn.

In de huidige verdeling is een vast bedrag voor alle gemeenten opgenomen en is voor de G4 en de Wadden een aanvullend vast bedrag opgenomen. De reden voor deze aanvullende vaste bedragen was dat de kosten die samenhangen met hun specifieke omstandigheden niet goed benaderd konden worden met een algemeen verdeelmodel. In 1997 is er voor gekozen om via de vaste bedragen volledig aan te sluiten op de netto lasten van de betreffende gemeenten. In het huidige herijkingsonderzoek zijn de netto lasten van de G4 net als voor de andere gemeenten meegewogen bij het maken van de verdeling. Ook voor de G4 en de Wadden geldt dat de nieuwe verdeling goed aansluit bij de kosten. Bij twee van de vier G4 gemeenten was echter nog wel sprake van een deel dat niet goed door algemene structuurkenmerken kon worden benaderd. Daar waar sprake was van aansluitverschillen die duidelijk groter waren dan bij andere gemeenten is dit ondervangen door het opnemen van een vast bedrag. Dat bleek alleen bij Rotterdam en Amsterdam noodzakelijk.

Dat neemt echter niet weg dat het herverdeeeffect – zeker voor de gemeente Den Haag – nadelig uitpakt. Net als voor de noordelijke gemeenten geldt dat uitvoerig met hen is gesproken over de uitkomst van het voorstel. Eerder stelde ik al dat de nieuwe verdeling nauwlettend gevolgd gaat worden om er voor te zorgen dat deze goed aan blijft sluiten bij de kosten van gemeenten. Met de G4 gemeenten heb ik afgesproken nader onderzoek te doen naar de grootstedelijke kosten en inkomsten, waarbij ook de door de leden van de D66 genoemde factoren zullen worden betrokken. Hierin zullen ook enkele grote gemeenten worden betrokken die zich wat betreft kenmerken tot de G4 verhouden om te zien in hoeverre sprake is van afwijkende kostenpatronen.

Dit onderzoek start op korte termijn, maar zal naar verwachting niet afgerond zijn voor de invoering van het nieuwe model (deze wordt verwerkt in de meicirculaire van 2022). Met de G4 heb ik afgesproken dat het onderzoek geen opschortende werking zal hebben voor de invoering van de nieuwe verdeling. Zodra de uitkomst van het onderzoek gereed is tred ik met hen in overleg over de betekenis ervan voor de verdeling.

6.5 Herindelingsgemeenten

De leden van de fractie van de VVD vragen of het klopt dat het beeld ten aanzien van de herverdeeeffecten nog negatiever wordt als de herindelings van de gemeenten in 2018 en 2019 in de plaatjes zouden zijn opgenomen.

Herindelingsgemeenten hebben te maken met het een of meer keer wegvallen van het vaste bedrag van de voorheen individuele gemeente(n) in de algemene uitkering. Voor enkele gemeenten die in 2018 en 2019 zijn heringedeeld loopt het nadelig herverdeeeffect op basis van de stand 2019 inderdaad op, maar dit is niet zozeer het gevolg van het vervallen van de individuele vaste bedragen. De herverdeeeffecten hangen met name samen met de wijzigingen van de verdeling in het sociaal domein.

Gemeenten die voor 2019 zijn heringedeeld zijn in het model al meegenomen met het actuele vaste bedrag. Deze gemeenten ervaren dus in het nieuwe verdeelmodel geen nadeel door de eerdere herindeling.

In de nieuwe verdeling is besloten het vaste bedrag per gemeente te verhogen ten opzichte van de huidige verdeling. De fondsbeheerders onderzoeken nog de mogelijkheden om de verdeelmaatstaf herindeling hierop aan te passen. Daarbij moet echter wel bedacht worden dat tegenover het wegvallen van inkomsten uit het gemeentefonds ook besparingen staan, zoals een kleiner aantal bestuurders en besparingen op de overhead van een gemeente.

7. Inrichting van de verdeling

De leden van de fractie van de VVD vragen waarom er voor gekozen is het aantal clusters te verkleinen en bepaalde maatstaven te laten vervallen. De leden van de VVD-fractie constateren verder dat de herverdeeleffecten het gevolg zijn van keuzes die gedurende het proces zijn gemaakt in het benaderen van de kosten van gemeenten en het verevenen van eigen inkomsten. Zij vragen welke keuzes zijn gemaakt en hoe daarbij rekening is gehouden met de gevolgen die nu te zien zijn.

In paragraaf 1 lichtte ik toe waarom het noodzakelijk was om de verdeling van het gemeentefonds in zijn geheel te herzien. Een van de doelen was om de huidige verdeling sterk te vereenvoudigen, omdat deze veel te ingewikkeld was geworden, maar wel op een zodanige manier dat de verdeling goed blijft aansluiten op noodzakelijke kosten van gemeenten. In het onderzoek is gezocht naar een balans tussen de uitgangspunten van de Fvw. Deze uitgangspunten kunnen als volgt worden samengevat: de verdeling van geld moet aansluiten bij de kosten die gemeenten maken en de inkomsten die zij zelf kunnen genereren (kostenoriëntatie), globaal genoeg zijn om de keuzevrijheid van overheden niet te beperken, niet door overheden beïnvloedbaar zijn (objectief) en flexibel genoeg zijn om in te kunnen spelen op maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen.

De keuze voor het verkleinen van het aantal clusters en het aantal maatstaven past bij een verdeling die conform de wens van veel partijen meer globaal is. Een te gedetailleerde verdeling wordt als snel ervaren als bestedingsnorm en dat is nadrukkelijk niet de bedoeling. De uitkering uit de algemene uitkering is vrij besteedbaar, zodat gemeenten de inzet van die middelen integraal kunnen afwegen. Naast dat het mogelijk is gebleken een goede verdeling te maken met minder maatstaven is ook gestreefd naar het uniformeren van definities van maatstaven, zoals een gelijke indeling van de maatstaven die betrekking hebben op het aantal jongeren in een gemeente. Ook dit draagt bij aan de eenvoud van de verdeling.

De fondsbeheerders hebben de keuzes die zijn gemaakt toegelicht bij het oorspronkelijke verdeelvoorstel.³³ De belangrijkste hiervan betreffen verkleinen van het aantal verbijzonderingen van maatstaven (zoals die te maken hebben met bodemgesteldheid en de oppervlakte van historische kernen) en het integreren van de verschillende uitkeringen in het sociaal domein tot een globale verdeling van vier clusters, om de integrale afweging van gemeenten in den brede te ondersteunen. Naast een herijkte verdeling van de kosten is ook het niveau waarmee inkomsten in de verdeling meewegen aangepast. Hiervoor is gekozen omdat de mate waarin dat gebeurde sinds 1997 niet meer is herijkt, wat maakte dat sommige gemeenten veel meer financiële ruimte hadden dan anderen.

³³ Kamerstuk 35 570 B, nr. 16.

Hiervoor is reeds ingegaan op de keuze om de verdeling te vereenvoudigen. In onderstaand paragrafen licht ik de belangrijkste wijzigingen toe voor de verdeelmodellen van het sociaal domein en de manier waarop overige eigen middelen (OEM) in de verdeling zijn opgenomen in het voorstel dat op 9 juli aan de ROB is aangeboden en dat naar aanleiding van zijn tussenbericht is aangepast. De opmerkingen van de Raad in zijn tussenbericht met betrekking tot het klassiek domein gaven geen aanleiding om dat deel te herzien.

7.1 Aanpassingen sociaal domein

Aanleiding om de verdeling van het sociaal domein te herzien waren de vele reacties van gemeenten, de vragen van uw Kamer over de uitkomsten voor specifieke gemeenten en het tussenbericht van de ROB. De herverdeeleeffecten in het sociaal domein zijn met name terug te vinden bij de clusters Individuele voorzieningen Wmo en Jeugd. De herverdeeleeffecten waren voor deze clusters in het oorspronkelijke voorstel uit februari het grootst, omdat deze clusters onderdelen bevatten die gebaseerd waren op verouderde aannames en uitgangspunten. De belangrijkste wijzigingen in deze clusters hangen samen met de manier waarop de gezondheid en sociale problematiek (en zelfredzaamheid) van inwoners in de verdeling is opgenomen.

In de huidige verdeling wordt gebruik gemaakt van (verschillende verschijningsvormen van) de maatstaf *medicijngebruik*. Het gebruik van deze maatstaf staat sinds de introductie in de verdeling in 2010 al ter discussie. De ROB was in het verleden kritisch op het gebruik van deze maatstaf, vanwege de (te) brede definitie.³⁴ Ook de Tweede Kamer gaf aan dat het hanteren van deze maatstaf tot een perverse prikkel leidde in de verdeling van het sociaal domein.³⁵ Daarnaast constateerde AEF in het kwalitatief onderzoek voorafgaand aan het herijkingsonderzoek meerdere discrepanties die samenhangen met het gebruik van deze maatstaf, waaronder de forse toename van het aandeel van deze maatstaf als gevolg van een definitiewijziging in 2016.³⁶ Het aandeel van het budget dat deze maatstaf in de huidige verdeling verdeelt werd daardoor veel groter (de verdeling is daar destijds niet meer voor gecorrigeerd) en leidt tot een mogelijke vertekening van de verdeling van de zorgbehoefte (vooral bij studentensteden) in de verdeling.³⁷

In plaats van de maatstaf *medicijngebruik* zijn in het nu voorliggende voorstel *opleidingsniveau* en *huishoudens met een laag inkomen* opgenomen. De ROB adviseerde in het verleden al dat het gebruik van het opleidingsniveau van meerwaarde was bij de verdeling van middelen in het sociaal domein. Volgens de ROB zou een dergelijke maatstaf wellicht een goede vervanger kunnen zijn van andere maatstaven die een relatie hebben met de gezondheid van de bevolking. Dat geldt ook voor de maatstaf *huishoudens met lage inkomens*.³⁸

³⁴ ROB (2010), «*Briefadvies aanpassing verdeling Wmo 2010*». De Raad wees daarbij ook op het atypische karakter van aan gezondheid gerelateerde maatstaven, omdat deze vaak met een ander doel verzameld worden (zo worden de FKG verzameld ten bate van de uitvoering van de zorgverzekeringswet en zijn daarom gericht op zorgverzekeraars en niet op gemeenten).

³⁵ Kamerstuk 34 477, nr. 62.

³⁶ Bijlage bij Kamerstuk 34 477, nr. 35.

³⁷ Daarnaast wees de AEF ook op mogelijke fouten in de registratie; De gegevens voor deze maatstaf worden verzameld ten bate van het zorgverzekeringsstelsel (en is dus gericht op zorgverzekeraars in plaats van op gemeenten) AEF (2018, p71–72), «*Zoeken naar balans*».

³⁸ Zie voor een overzicht: K. Knoop en M. van den Brakel, Tijdschrift voor gezondheidswetenschappen 88 (2010), nr. 1, p. 17 (via AEF, 2014, «*Objectief verdeelmodel Wmo 2015*» (*Aanhangsel Handelingen II 2014/15, nr. 595*)).

De huidige verdeelmodellen in het sociaal domein bevatten verschillende maatstaven die gerelateerd zijn aan sociale problematiek of de zelfredzaamheid van inwoners van een gemeente en de invloed daarvan op de kosten. Hierbij gaat het onder meer over de maatstaf *gemiddeld gestandaardiseerd inkomen (GGI)*, *huishoudens met laag inkomen* en de mate van stedelijkheid (via de maatstaven *regionaal klantenpotentieel* en *omgevingsadressendichtheid (OAD)*).

Achter het gebruik van de maatstaf *GGI* gaat de veronderstelling schuil dat gemeenten met een hoger *GGI* lagere netto lasten hadden op het gebied van huishoudelijke hulp, omdat zij van inwoners met een hoger inkomen ook hogere eigen bijdragen konden vragen. Met de introductie van het Wmo-abonnementstarief in 2019 verandert de structuur van de eigen bijdrage van inwoners, waardoor deze maatstaf nu niet meer relevant is.

In het huidige verdeelmodel van het cluster Jeugd wordt de maatstaf *GGI* gebruikt als maat voor de zelfredzaamheid. Achter dit idee gingen een tweetal aannamen schuil. Allereerst de aanname dat huishoudens met een hoog inkomen minder gebruikmaken van jeugdzorg en verder dat hogere inkomens eraan bijdragen dat gezinnen in de omgeving ook minder gebruik maken van jeugdzorg. In reacties op het verdeelvoorstel kwam naar voren dat ook hoogopgeleide ouders de weg naar jeugdhulp goed weten te vinden. De kosten van de trajecten van kinderen van hoogopgeleide ouders zijn over het algemeen echter wel lager: het gaat in het algemeen om bijvoorbeeld ambulante zorg. De hoogste kosten voor gemeenten komen meestal voor in de groepen met de laagste inkomens. Daarom speelt de maatstaf *huishoudens met een laag inkomen* een rol in het cluster Jeugd. Meer in het algemeen speelt deze maatstaf in op het feit dat gemeenten met een zwakke sociale structuur hogere kosten hebben.

Uit recente onderzoeken³⁹ blijkt dat stedelijke problematiek een rol speelt in de kosten van het sociaal domein. Om die reden komt ook de maatstaf regionale centrumfunctie terug in de verdeling van middelen in het sociaal domein.

7.2 Invloed van eigen inkomsten

De leden van de CDA-fractie vragen mij nader in te gaan op het zogenaamde «kip-ei-probleem»: bepalen de inkomsten de uitgaven of de uitgaven de inkomsten. De leden van de GroenLinks-fractie vragen – net als de leden van de fractie van D66 – of de relatie tussen uitgaven en inkomsten voldoende is onderzocht om hiervoor een eenduidige/ effectieve formule te vinden in het kader van de nieuwe verdeling. Voorts vragen de leden van de ChristenUnie-fractie waarom niet is onderzocht of hogere kosten gemeenten dwingen tot inkomstenverhoging.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen daarnaast naar de plausibiliteit van de gekozen werkwijze in het klassiek domein en of dit voor de gemeenten die reeds in financieel zwaar weer zitten een gevolg kan zijn van een dubbele verevening van Onroerende Zaak Belasting (OZB) en Overige Eigen Middelen (OEM). Ook de leden van de CDA-fractie vragen of deze systematiek kan leiden tot oververevening en daarbij horende nadelige herverdeeleffecten. De leden van de D66 fractie vragen onder welke voorwaarden ik zou willen afwijken van de gekozen lijn, als die er bijvoorbeeld toe leidt dat bepaalde gemeenten minder ontvangen uit het gemeentefonds, omdat zij gekozen hebben voor een hoger voorzieningenniveau in combinatie met hogere eigen inkomsten. De leden

³⁹ Berenschot (2020, in opdracht van Divosa), «Analyse stapeling uitgaven sociaal domein».

van de SGP-fractie vragen om een reactie op de kritiek van de verenigingen van Friese en Groninger gemeenten dat de wijze waarop de Onroerende Zaak Belasting en de Overige Eigen Middelen in het model meegenomen zijn niet leiden tot een verdeling van het gemeentefonds waarbij gemeenten met op basis van een vergelijkbare belastingdruk een gelijkwaardig voorzieningen niveau kunnen realiseren.

Ik begrijp de vragen rondom het «kip-ei» probleem. De verdeling van het gemeentefonds is gebaseerd op de noodzakelijke kosten van gemeenten. Dat wil zeggen de kosten die een gemeente moet maken om gegeven de structuurkenmerken van die gemeente een bepaald voorzieningenniveau aan te kunnen bieden. In combinatie met de inkomstenverevening (zie volgende paragraaf) gebeurt dit op zo'n manier dat gemeenten in een gelijkwaardige financiële positie komen en zij zelf de keuze hebben een hoger (of lager) voorzieningenniveau aan te bieden tegen hogere (of lagere) uitgaven. Deze eigen keuzes moeten buiten de verdeling blijven. Gemeenten kunnen dan vanuit een gelijkwaardige financiële uitgangspositie zelf bepalen of ze een hoger of lager voorzieningenniveau willen realiseren. De ervaringen in de eerste fase van de herijking van het klassiek domein⁴⁰ lieten zien dat de invloed van eigen middelen op de uitgaven groot is en mede verklaring is voor de verschillen in uitgaven van gemeenten en daarom als factor meegenomen moeten worden om op een verdeling uit te komen die gebaseerd is op noodzakelijke kosten. Als niet met de beschikbaarheid van eigen middelen rekening wordt gehouden in de verdeling dan voegt de verdeling zich naar de gemeenten met de hoogste uitgaven in plaats van naar de gemeenten met de hoogste noodzakelijke kosten. De uitkomst van de verdeling van het klassiek domein en de verevening van inkomsten laat een plausibel patroon zien.

7.3 Verevening inkomsten OZB en Overige Eigen Middelen (OEM)

De leden van de VVD-fractie vragen wat de reden is dat in de huidige verdeling de OZB op een lager niveau wordt verevend dan beoogd in de Fvw en vragen mij in te gaan op de keuze om dat in de nieuwe verdeling te verhogen. Ook vragen zij mij wat de gevolgen zouden zijn als het voorstel van de ROB gevolgd zou worden om 100% van de belastingcapaciteit te verevenen. Daarnaast vragen zij mij om toelichting op het voornemen om de vereveningspercentages die nu nog in de Fvw zijn vastgelegd te willen delegeren naar lagere wetgeving. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de wijze waarop Onroerende Zaak Belasting en de Overige Eigen Middelen in het model zijn meegenomen.

In mijn brief van 2 februari gaf ik aan dat de mate waarin de OZB in de verdeling meeweegt wordt verhoogd. In de huidige verdeling loopt de inschatting van de belastingcapaciteit ver achter bij de feitelijke mogelijkheden van gemeenten, omdat sinds 1997 eigenlijk niet meer naar dit deel van de verdeling is gekeken. Met het verhogen van de mate van verevening van inkomsten wordt dit gecorrigeerd. In het verdeelvoorstel wordt uitgegaan van verevening van 90% van de belastingcapaciteit. De omvang van het gemeentelijke belastinggebied is ten opzichte van de algemene uitkering klein. Het effect van verhoging tot 100% van de belastingcapaciteit is daarom beperkt.

In de Fvw worden dan alleen de hoofdelementen benoemd. Bij de inwerkingtreding van de Fvw in 1997 zijn de percentages lager vastgesteld dan beoogd, omdat toentertijd een deel van de verdeling nog niet was herijkt. Nadat de verdeling was herijkt zijn de percentages echter niet meer aangepast. Het delegeren naar lagere wetgeving maakt dat het

⁴⁰ Kamerstuk 35 300 B, nr. 15.

eenvoudiger is de verdeling actueel te houden, net als bij de maatstaven die gebruikt worden om de kosten van gemeenten te volgen.

Ten opzichte van het voorstel uit februari verandert de manier waarop de overige eigen middelen (OEM) van gemeenten in de verdeling meewegen. Het voorstel uit februari, waarbij de OEM verdeeld werden naar rato van de geschatte kosten in het sociaal domein, werd door veel gemeenten niet uitlegbaar gevonden. In het nadere onderzoek zijn verschillende opties afgewogen, zoals het verdelen naar rato van de feitelijke inkomsten, het verdelen op basis van structuurkenmerken van gemeenten of het vasthouden aan het verdelen naar rato van de geschatte kosten. Deze opties hebben echter te veel nadelen kijkend naar de stabiliteit van de verdeling, de prikkelwerking die er van uit gaat of de uitlegbaarheid. Alles afwegende hebben de fondsbeheerders er daarom voor gekozen om de OEM mee te wegen middels een bedrag per inwoner. Dit is de meest transparante en eenvoudige manier om deze middelen een plek in de verdeling te geven.

7.4 Actualisatie van het verdeelvoorstel

In aansluiting op het nadere onderzoek op basis van peiljaar 2017 heb ik de verdeling geactualiseerd. In de vragen van uw Kamer worden daarover vanzelfsprekend geen vragen gesteld. Toch is het van belang hier kort iets over te zeggen, omdat de stap van 2017 naar 2019 bij gemeenten vragen oproept over de richting van de herverdeeleffecten.

Net als bij de huidige verdeling is het nodig om de standen van de verdeelmaatstaven te actualiseren en de wijzigingen te verwerken die sinds 2017 hebben plaatsgevonden. Dit betreft onder meer het verwerken van specifieke toevoegingen aan het gemeentefonds zoals de incidentele middelen Jeugd en Wmo in de desbetreffende clusters. Ook worden het accres en andere algemene wijzigingen opgenomen. Deze worden niet aan specifieke clusters toegewezen, maar verdeeld naar rato van de verdeling van de algemene uitkering. Het vergelijken van de herverdeeleffecten van 2017 met 2019 moet daarom met de nodige voorzichtigheid worden gedaan vanuit het besef dat de herverdeeleffecten ook het gevolg kunnen zijn van scheefheden in de huidige verdeling. Als we het effect van de maatstaven isoleren (in het bijzonder voor het sociaal domein, omdat daar de dynamiek het grootst is) van de andere effecten (taakmutaties en algemene mutaties) dan blijkt dat de mutaties van 2017 naar 2019 voor de nieuwe verdeling kleiner zijn dan voor de huidige verdeling.

Als gekeken wordt naar de ontwikkeling van de nieuwe verdeling van het ene peiljaar naar het andere peiljaar, dan constateer ik op basis van de beschikbare informatie over de kostenontwikkeling bij gemeenten dat deze goed blijft aansluiten bij de kosten. Daarbij teken ik wel aan dat de verschillen in de ontwikkeling tussen individuele gemeenten soms erg groot kunnen zijn. Daarom is het belangrijk om goed de vinger aan te pols te houden over de achtergrond van die ontwikkeling. Om die reden koppel ik nadrukkelijk monitoring en een onderzoeksagenda aan de invoering van de nieuwe verdeling.

Bijlage bij de antwoorden

	2017			2019		
	huidige verdeling	nieuwe verdeling	totaal effect	huidige verdeling	nieuwe verdeling	totaal effect
	(in € mln)	(in € mln)	(in € mln)	(in € mln)	(in € mln)	(in € mln)
Fryslân						
Achtkarspelen	€ 44,1	€ 42,7	€ - 1,4	€ 48,7	€ 47,0	€ - 1,8
Ameland	€ 6,4	€ 6,6	€ 0,2	€ 7,4	€ 7,6	€ 0,2
Dantumadiel	€ 31,6	€ 31,7	€ 0,0	€ 34,4	€ 35,1	€ 0,7
De Fryske Marren	€ 70,7	€ 74,0	€ 3,3	€ 75,3	€ 80,6	€ 5,3
Harlingen	€ 27,9	€ 29,3	€ 1,4	€ 30,4	€ 31,8	€ 1,3
Heerenveen	€ 79,9	€ 82,4	€ 2,5	€ 86,6	€ 90,4	€ 3,8
Leeuwarden	€ 286,3	€ 289,5	€ 3,2	€ 329,8	€ 334,4	€ 4,6
Noardeast-Fryslân	€ 76,1	€ 75,7	€ - 0,5	€ 97,6	€ 97,9	€ 0,3
Ooststellingwerf	€ 40,2	€ 39,4	€ - 0,8	€ 43,7	€ 43,2	€ - 0,6
Opsterland	€ 42,5	€ 41,5	€ - 1,0	€ 46,3	€ 46,0	€ - 0,3
Schiermonnikoog	€ 2,6	€ 2,8	€ 0,1	€ 3,2	€ 3,5	€ 0,2
Smallingerland	€ 98,8	€ 99,4	€ 0,6	€ 107,4	€ 107,4	€ 0,0
Súdwest-Fryslân	€ 136,0	€ 141,0	€ 5,0	€ 155,9	€ 163,3	€ 7,4
Terschelling	€ 7,9	€ 8,9	€ 1,0	€ 8,9	€ 9,7	€ 0,9
Tytsjerksteradiel	€ 44,8	€ 45,3	€ 0,5	€ 51,3	€ 51,5	€ 0,2
Vlieland	€ 2,7	€ 3,2	€ 0,5	€ 3,9	€ 4,3	€ 0,4
Waadhoeke	€ 82,2	€ 83,4	€ 1,2	€ 78,6	€ 79,3	€ 0,7
Weststellingwerf	€ 40,7	€ 42,8	€ 2,1	€ 44,8	€ 47,3	€ 2,5
Groningen						
Appingedam	€ 26,5	€ 26,5	€ - 0,1	€ 32,9	€ 32,6	€ - 0,3
Delfzijl	€ 49,5	€ 48,6	€ - 1,0	€ 57,2	€ 56,1	€ - 1,1
Groningen	€ 479,7	€ 499,5	€ 19,8	€ 557,6	€ 589,5	€ 32,0
Het Hogeland	€ 80,0	€ 77,9	€ - 2,1	€ 94,5	€ 90,2	€ - 4,3
Loppersum	€ 17,0	€ 16,8	€ - 0,1	€ 19,4	€ 19,5	€ 0,1
Midden-Groningen	€ 107,7	€ 100,7	€ - 7,0	€ 122,4	€ 116,7	€ - 5,7
Oldambt	€ 86,1	€ 83,8	€ - 2,3	€ 96,7	€ 94,2	€ - 2,5
Pekela	€ 26,8	€ 26,7	€ - 0,2	€ 29,7	€ 29,4	€ - 0,2
Stadskanaal	€ 72,0	€ 72,4	€ 0,4	€ 75,8	€ 75,8	€ 0,0
Veendam	€ 56,0	€ 54,9	€ - 1,0	€ 60,2	€ 58,7	€ - 1,5
Westerkwartier	€ 82,2	€ 76,9	€ - 5,4	€ 102,9	€ 97,4	€ - 5,5
Westerwolde	€ 49,0	€ 49,2	€ 0,2	€ 55,5	€ 55,8	€ 0,3

NB: bovenstaande cijfers zijn gebaseerd op de gemeentelijke indeling van 2019. De uitkomsten voor de gemeenten die in de tussenliggende periode zijn geherindeeld zijn voor het jaar 2017 daarom bij benadering.

NB: de cijfers voor 2019 wijken licht af van de uitkomsten zoals deze op internet zijn gepubliceerd. Dit heeft te maken met de manier waarop de middelen voor Voogdij/18+ in de huidige verdeling zijn verwerkt. In het herijkte voorstel zijn deze middelen geïntegreerd in de verdeling, in de huidige verdeling is dit een losse Integratie-Uitkering. In de gepubliceerde set is de verdeling van deze IU gebaseerd op de historische verdeling gecorrigeerd voor het nieuwe woonplaatsbeginsel. In 2019 was hiervoor een andere verdeelsleutel gekozen. Om de herverdeeffecten van 2017 op 2019 een-op-een vergelijkbaar te maken is in bovenstaande tabel voor 2019 ook de verdeling op basis van historische kosten gecorrigeerd voor het woonplaatsbeginsel opgenomen.