

Informatiebrief aan de Raad

Zaaknummer: Z/19/036127
Documentnummer: 164306
Datum: dinsdag 26 november 2019
Onderwerp: Herijking verdelingssystematiek gemeentefonds
Bijlage(n): geen

Geachte Raad,

Er spelen momenteel 3 ontwikkelingen met betrekking tot de uitkering uit het gemeentefonds die weliswaar met elkaar samenhangen maar die alle afzonderlijk door de fondsbeheerders worden opgepakt:

1. Het besef/inzicht dat gemeenten zich door de ontwikkelingen op het sociaal domein steeds meer geconfronteerd zien met hogere uitgaven voor Jeugd en dat door open einderegelingen in de begrotingen verdringing plaatsvindt ten koste van het fysieke domein en de overige taken.
2. In de tweede plaats is daar de problematiek van de schommelingen van het zgn. accres waarover uw raad recent de motie 'Stabiele raming uitkering gemeentefonds' van Lokaal Wassenaar! heeft aangenomen. De accresramingen kunnen tussen meicirculaire en septembercirculaire aanzienlijk wijzigen met dito gevolg voor de ruimte in de lopende begroting en die van het eerstvolgende begrotingsjaar. Het kan dus voor behoorlijke problemen zorgen. In de kadernota 2020 is dit probleem tegelijk met de constatering dat er toen geen ruimte was om hier als gemeente zelf een buffer voor in te bouwen, onder uw aandacht gebracht.
De septembercirculaire bood hiervoor wel weer ruimte maar voorgesteld is die ruimte (mede) te reserveren voor de verwachte financiële gevolgen van de herijking. Dit najaar is een werkgroep op landelijk niveau gestart die naar verwachting in april 2020 zijn bevindingen zal presenteren. Mogelijk zal hiervan dan in de meicirculaire melding gemaakt worden en zal een en ander vanaf 2022 door een volgende kabinet verwerkt kunnen worden in de verdelingssystematiek.
3. De herijking van het gemeentefonds oftewel de herziening van de verdelingssystematiek van het gemeentefonds.

Deze brief geeft een stand van zaken over de herijking van het gemeentefonds en de mogelijkheden die (kleine) gemeenten op het besluitvormingsproces kunnen uitoefenen. Eerst wordt kort de aanleiding voor de herijking aangekaart, dan volgt een beschrijving van het onderzoek en daarin opgenomen beslismomenten. Tenslotte wordt stilgestaan bij de parlementaire besluitvorming over de uiteindelijk voorgenomen aanpassing van de verdelingssystematiek.

Aanleiding herijking gemeentefonds

Sinds de laatste herziening van de verdeelsystematiek per 1997 zijn scheefheden in de verdeling geslopen die het gevolg zijn van veranderingen in het takenpakket van gemeenten, de context waarin zij werken en de decentralisatie van het sociaal domein.

De verantwoordelijkheden in het sociaal domein en het meer samenwerken door (decentrale) overheden hebben met zich mee gebracht dat de ontvangen middelen minder goed zijn gaan aansluiten bij de werkelijk door de gemeenten te maken kosten. Voor wat betreft het sociaal domein werd sinds het begin van de decentralisatie al verondersteld dat de verdeelmodellen herzien zouden moeten worden omdat deze gebaseerd zijn op de situatie vóór de decentralisatie. Kortom, een herijking om de uitkering beter te laten aansluiten bij de kosten is volgens de fondsbeheerder op zijn plaats.

Advies Raad voor het Openbaar Bestuur

De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) heeft hierbij aangedrongen op een zorgvuldig en transparant proces en adviseert recht te doen aan de gewijzigde bestuurlijke verhoudingen. De volgende principes dienen volgens de ROB onder andere in acht genomen te worden:

- De herverdeling moet bijdragen aan de oplossing van structurele scheefheden;
- Onderscheid tussen uitgaven en kosten (kosten moet een gemeente maken, uitgaven zijn het gevolg van beleidskeuzes);
- De clusterindeling moet rekening houden met de inhoudelijke samenhang van taken, kostendrijvers en de mate van beleidsvrijheid;
- De algemene overhead moet beperkt worden;
- De verdeling moet gebaseerd zijn op gemeentelijke structuurkenmerken (en geen regionale);
- Gemeenten zouden bij een vergelijkbare lastendruk een vergelijkbaar voorzieningenniveau moeten kunnen realiseren;
- Volledige verevening van de OZB-capaciteit tegen het huidige landelijke tarief (nadelig voor gemeenten met een relatief hoge OZB-waarde);
- Het gemeentefonds is geen geschikt instrument voor inkomensverevening;
- Verevening van overige eigen middelen (taak-gerelateerde inkomsten worden gesaldeerd met de uitgaven daarvoor, bijv. rioolheffing);
- Beperking van de overgangstermijn (het huidige ingroei-pad van € 15,- per inwoner per jaar gedurende 3 jaar is een minimum);
- Gemeente-specifieke kosten blijven buiten het objectieve verdeelmodel.

Onderzoeksopzet

Doel van de herziening van het gemeentefonds is te komen tot een volledige en integrale herijking van het gemeentefonds. Alle uitgavenclusters worden bij de herziening betrokken, evenals de manier waarop de eigen inkomsten van gemeenten (en mogelijkheden daartoe) verevend worden.

Het ministerie van BZK heeft gekozen voor een onderzoek langs twee sporen nl. een voor het sociaal domein en een voor het 'klassiek gemeentefonds' (de overige delen van het gemeentefonds die weer uiteen vallen in een onderzoek naar uitgaven en een onderzoek naar de eigen inkomsten). De omvang van deze onderzoeken maakt nauwe samenwerking tussen de onderzoekers (resp. Andersson Elffers Felix en Cebeon) die de verdeelonderzoeken uitvoeren noodzakelijk. Voor beide sporen wordt gebruik gemaakt van regressieanalyse om nieuwe verdeelmodellen op te kunnen stellen. Op basis van de door 92 steekproefgemeenten aangeleverde gegevens worden de modellen opgesteld voor 9 clusters (5 klassieke uitgavenclusters en 4 sociaal domein uitgavenclusters).

VNG stelt dat de gegevens over de kosten en de kostenstructuur zijn verzameld in een representatieve steekproef en dat de representativiteit van de steekproef van 92 van de 380 Nederlandse gemeenten van voldoende omvang is waarbij alle soorten van groepen gemeenten zijn vertegenwoordigd. Deze responderende gemeenten (24% van het totaal) vertegenwoordigen 44% van de inwoners van Nederland en 51% van de netto lasten van Nederland. Wij trekken die representativiteit van de steekproef in twijfel. Binnen deze set van 92 gemeenten bevinden zich namelijk:

- 4 van de G4 gemeenten (100%)
- 18 van de 27 gemeenten met 100.000+ inwoners (67%)
- 16 van de 49 gemeenten met 50.000-100.000 inwoners (31%)
- minder dan 36 van de 191 gemeenten met 20.000-50.000 inwoners (19%)
- minder dan 18 van de 109 gemeenten tot 20.000 inwoners (17%).

Wij zetten vraagtekens bij de representativiteit van het model dat gebaseerd wordt op deze gestratificeerde steekproef en vrezen dat de kostenstructuur van gemeenten met minder dan 50.000 inwoners (i.c. 300 gemeenten die slechts voor 19% vertegenwoordigd zijn) onvoldoende terugkomen in het uiteindelijke verdeelmodel. Wij trekken daardoor de legitimiteit van de uitkomsten van het hele onderzoek in twijfel. In bestuurlijk overleg bij VNG en in vergaderingen van een klankbordgroep is hier reeds op gewezen maar VNG en BZK stellen dat de steekproef van deze omvang en samenstelling juist is. Zowel voor wat betreft het bepalen van de omvang van de 9 uitgaven clusters als de uit de regressieanalyse voortvloeiende verdeelmodellen van de clusters zijn naar hun mening voldoende representatief om conclusies voor alle gemeenten uit te kunnen trekken.

Het onderzoek gericht op het klassieke gemeentefonds heeft een aantal specifieke aandachtspunten waar onderzoeker Cebeon zich op richt:

- Vereenvoudiging (de verdeling moet minder complex);
- Regionalisering (is sprake van regionale componenten);
- Centrumfunctie;
- Investerings-gerelateerde uitgaven (en hun relatie tot reserves, eigen middelen e.d.);
- Algemene uitkomsten (hoe en in welke mate moet rekening gehouden worden met het kunnen genereren van eigen inkomsten);
- Regionale verschillen.

Voor wat betreft het inkomstencluster algemene eigen middelen wordt conform het advies van de ROB o.a. voorgesteld de gemeentelijke OZB-waarden zonder de huidige wegingsfactoren van 0,8 en 0,7 voor resp. woningen en niet-woningen, tegen het landelijk gemiddelde OZB-tarief als korting op de gemeentefondsuitkering te berekenen. Deze verandering alleen al zal voor Wassenaar naar verwachting ca. € 2,3 mln. nadelig uitpakken omdat de gemeentelijke OZB-waarde hoger is dan de landelijk gemiddelde gemeentelijke OZB-waarde (€ 569.000 tegenover € 266.000 landelijk) en het landelijk gemiddelde OZB-tarief hoger is dan het huidige rekestarief.

Afgezet tegen de totale herziening die per saldo neutraal zou zijn (over ca. € 31 miljard) pakt deze inkomsten-operatie voor gemeenten met een relatief hoge WOZ-waarde logischerwijs nadelig uit. Landelijk gezien zal het oostelijk deel van Nederland er beter uitspringen. Het westen wordt verhoudingsgewijs meer gekort en mede door het verleggen van de focus van de gemeentefondsuitkering naar de regio c.q. centrumgemeenten, economische bedrijvigheid en jeugdzorg zullen kleinere gemeenten een aanmerkelijk lagere algemene uitkering tegemoet moeten zien en uiteindelijk gedwongen zijn een grotere bijdrage van de burgers te vragen. Er zal sprake zijn van een inkomensherverdeeleffect voor de burger en men kan zich afvragen of dat de bedoeling kan zijn van de aanpassing van de verdeelsystematiek. De ROB stelt dat het gemeentefonds geen geschikt instrument is voor inkomensverevening: Verschillen in lokale belastingdruk mogen niet afhankelijk zijn van de structurele kosten van de gemeente. Die structurele kosten voor gemeentelijke basisvoorzieningen moeten gedekt worden door het gemeentefonds en de eigen inkomsten tegen het gemiddelde tarief. Indien geconcludeerd wordt dat de verevening van de OZB-capaciteit leidt tot onwenselijke verschillen in lokale belastingdruk houdt dit volgens ROB impliciet een oordeel in over de redelijkheid dat burgers van die gemeenten meebetalen aan bepaalde gemeentelijke kosten die het structurele niveau te boven gaan. Dat kan theoretisch wel kloppen maar in de praktijk zitten gemeenten op een belastingdruk die mede bepaald is door de huidige wegingsfactoren van 80% en 70%. Het afstappen van deze weging levert voor gemeenten met hoge WOZ-waarden een nadeel op die in veel gevallen tot een verhoging van de belastingdruk zal leiden.

Het onderzoek naar het sociaal domein heeft als uitgangspunten dat:

- het kosten-georiënteerd moet zijn (elke gemeente maakt deze kosten om de taken uit te voeren);
- het ondersteunend en faciliterend is aan de transformatie die sinds de decentralisatie in 2015 nog altijd gaande is;
- het transparant en uitlegbaar is;
- en toekomstbestendig.

Met name gelet op de uitgangspunten bij het klassieke gemeentefonds en de inkomstencluster bestaat het ernstige vermoeden dat kleinere gemeenten, zonder centrumfunctie en met een hogere dan gemiddelde OZB-waarde niet gunstig uit de herijking zullen gaan komen.

Besluitvorming

Het voor de aanpassing van de verdeelmodellen boogde proces is in vogelvlucht:



(bron: VNG-presentatie Actuele dossiers GF, Frontin Pauw relatiedag 19 november 2019)

- 10 sept: Eerste bestuurlijk overleg
- Oktober: bestuurlijke bijeenkomsten
- 3 december: Tweede bestuurlijk overleg
- Eind januari 2020: Derde bestuurlijk overleg
- Februari/Maart 2020: Consultatie gemeenten
- April 2020: Laatste bestuurlijk overleg
- Meicirculaire 2020: Publicatie verdeelmodellen

Gaandeweg de onderzoeken worden voortdurend noodzakelijke besluiten genomen door BZK en VNG om verder te kunnen gaan. Deze tussentijdse besluiten zijn gebaseerd op cijfers en overwegingen vanuit de 92 steekproefgemeenten. Zo wordt bijv. de omvang van elk van de 9 uitgavenclusters bepaald aan de hand van de uitgaven die de steekproefgemeenten voor de verschillende clusters gemaakt zouden hebben in 2017. Hierbij wordt uiteraard rekening gehouden met relevante ontwikkelingen en besluitvorming nadien die hierop van invloed zijn.

De verdeelmodellen voor de klassieke gemeentefonds-clusters en de sociaal domein-clusters worden eind januari 2020 uiteindelijk ook op alle andere gemeenten toegepast om zo de nieuwe uitkering voor de uitgavenclusters te bepalen.

Hierin zal naar verwachting sprake zijn van wat de zgn. 'outliers' worden genoemd: gemeenten met (sterk) afwijkende uitkomsten. Februari en maart zijn ingepland om in overleg te gaan met gemeenten die dusdanig afwijkende uitkomsten te zien geven dat wellicht nadere model-aanpassingen of anderszins nodig zullen zijn om die extreme voorlopige uitkomsten af te zwakken. In april wanneer de uiteindelijke verdeelmodellen en de gevolgen daarvan voor alle gemeenten duidelijk zijn, heeft het laatste bestuurlijke overleg tussen BZK en VNG plaats.

In de mei-/junicirculaire wordt publicatie van de nieuwe verdeelmodellen beoogd. Let wel, beoogd want de voorgenomen aanpassing vereisen een aanpassing van de Financiële-verhoudingswet en algemene maatregelen van bestuur waar een voorhangprocedure voor geldt.

Parlementaire behandeling

De mogelijke aanpassing van de verdeling van het Gemeentefonds vereist een aanpassing van de Financiële-verhoudingswet (FVW) uit 1996 die uit 2 delen zal bestaan, namelijk:

1. Voor de eventuele aanpassing van de wegingsfactoren van 80% en 70% van de OZB-maatstaven voor resp. woningen en niet-woningen in het inkomstencolleciesysteem dient het voorstel hiertoe nog voor het kerstreces aan de Tweede Kamer en Eerste aangeboden te worden. Dit betreft namelijk een aanpassing van tekst van artikel 8, lid 2 van de FVW. Trajecten voor wetswijzigingen hebben een parlementaire doorlooptijd van een half jaar;
2. Voor wat betreft de aanpassing van de verdeling van de uitgavenclusters geeft artikel 8, lid 3 van de FVW aan dat kan worden volstaan met een algemene maatregel van bestuur (AMvB) omdat dit 'binnen' de huidige tekst van de FVW blijft. De doorlooptijd van AMvB's is aanmerkelijk korter dan die van wetswijzigingen maar deze treden niet eerder in werking dan 8 weken na de datum van uitgifte in het Staatsblad (artikel 8, lid 4: de zgn. voorhangprocedure op basis waarvan Eerste en/of Tweede Kamerleden gedurende dertig dagen kunnen vragen om de AMvB alsnog in de vorm van een wetsvoorstel aan de Staten-Generaal voor te leggen).

Beide zaken maken dat het tijdschema met het oog op een verwerking in de meicirculaire bijzonder strak is. Natuurlijk kan het kabinet het risico nemen van een mei-/juni-circulaire *onder voorbehoud* van de uitkomst van de parlementaire behandeling, maar dan kan er geen kink in de kabel komen omdat de provinciale toezichthouders in hun financiële toezichtkader hebben gesteld dat het eerstvolgende begrotingsjaar 2021 minimaal op de uitkomsten van de meicirculaire dient te zijn gebaseerd.

Hoe de gemeentelijke belangen hierin te bewaken?

Op basis van voorlopige inschattingen kunnen we nu vooralsnog een nadeel verwachten op de eigen-inkomsten/OZB maatstaf. Eind maart zullen de uitkomsten voor de uitgavenclusters bekend zijn waarbij er van uit wordt gegaan dat de kleinere, niet centrumgemeenten als de onze er ook hierin op achteruit zullen gaan. Welke alternatieven staan ons ter beschikking om te trachten de ongunstige uitkomsten te verminderen?

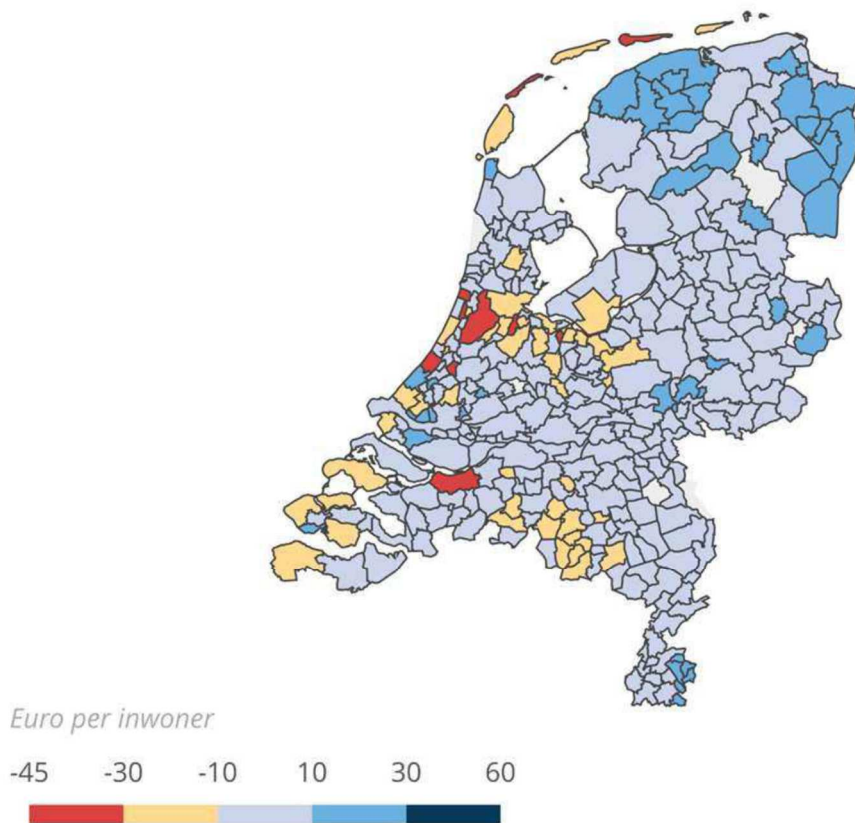
Zo gauw zij er van overtuigd is dat de nieuwe verdeelmodellen op een juiste manier tot stand zijn gekomen en gebaseerd op de juiste uitgangspunten ziet de VNG geen andere inhoudelijke rol voor zich weggelegd dan er voor te waken dat de macro-omvang van de gemeentefonds-uitkering aan de gemeenten niet vermindert ten gevolge van de herijkingsoperatie. Immers, zou zij een lans breken voor nadeelgemeenten dan worden de voordeelgemeenten te kort gedaan. Zij kan gemeenten wel ondersteunen in het formuleren van hun bedenkingen/bezwaren bij het proces en uitgangspunten.

Gemeenten die (onevenredig) benadeeld zouden worden door de aanpassing van de verdeelsystematiek rest slechts het aanwenden van hun al dan niet gezamenlijke invloed via de volksvertegenwoordigers in Den Haag i.c. bij de politieke vertegenwoordigers in Tweede en Eerste Kamer waar de wijziging van de Financiële-verhoudingswet voor wat betreft de wijziging van de OZB-wegingspercentages vastgesteld zal moeten. Daarnaast kunnen de beheerders van het gemeentefonds i.c. de minister van BZK om uitleg worden gevraagd over de wijzigingen in de verdelingssystematiek die worden voorgestaan in de voorgenomen algemene maatregel van bestuur voor de uitgavenclusters. In het uiterste geval kan hier uitstel worden behaald door te verzoeken de AMvB in de vorm van een wetsvoorstel aan de Staten-Generaal voor te leggen.

Het tijdvak dat hiervoor open staat is heel beperkt: Na het laatste bestuurlijk overleg van april 2020 zal BZK grote vaart achter het proces in het parlement moeten zetten wil zij de mei-/ juni-circulaire kunnen publiceren op basis van een daadwerkelijk aangepaste Financiële-verhoudingswet. Hierbij moet de termijn van 8 weken voor de voorhangprocedure in acht worden genomen. Omdat pas in maart/april bekend zal zijn wat de uitkomsten per gemeente zijn, kan dan pas actie worden ondernomen door de betreffende gemeenten te bewegen de Tweede Kamer-fracties aan te schrijven met het verzoek de voorgenomen wijzigingen kritisch op hun gevolgen voor de gemeenten te bezien. Om gemeenten op deze korte reactietermijn opmerzaam te maken hebben de portefeuillehouders Financiën van Voorschoten en Wassenaar het voornemen aan alle dan wel aan specifieke gemeenten een 'Wakker worden'-brief te versturen.

Voor wat betreft de mate van inkomstenverevening (de inkomstenmaatstaf) zal het proces voor de wetswijziging vermoedelijk al vóór het kerstreces in gang worden gezet zo gauw hierover in het tweede bestuurlijk overleg van 3 december is besloten. Hierin kunnen we al wel stappen zetten. Navolgende kaart van Nederland geeft de hiervoor te volgen weg.

Herverdeling bij 100% verevening OZB-capaciteit



Gemaakt met Localfocus

(bron: ROB-presentatie Dilemma's bij herijking gemeentefonds; Pauw relatiedag 19 november 2019)

Er zijn iets meer dan 50 gemeenten die een nadeel groter dan € 10,- per inwoner ondervinden van een 100%-verevening van de OZB. Daarvan zijn er 9 waarvoor het nadeel groter dan € 30,- per inwoner zal zijn. Het is moeilijk te veronderstellen dat dergelijke nadelen niet tot een stijging van de lokale lastendruk zullen leiden hoewel dat één van de uitgangspunten van de verevening is. Ook kan o.i. niet hard worden gemaakt dat er een direct verband is tussen de OZB-waarde van een gemeente en het lastenniveau.

Deze 50 gemeenten kunnen zonder meer benaderd worden voor een gezamenlijk optrekken richting Den Haag. Mogelijk kan deze te mobiliseren groep nog groter worden omdat er ook gemeenten zijn die een nadeel ondervinden tot € 10,- per inwoner.

Hiertoe zou een concept-brief aan de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer kunnen worden opgesteld die aan alle dan wel de geselecteerde gemeenten gestuurd wordt om deze mede namens de betreffende gemeenteraad aan de commissie te zenden. Deze commissie houdt zich nl. bezig met onderwerpen waarvoor de eerste verantwoordelijkheid ligt bij de minister van BZK.

Informatie-avond

We kunnen ons voorstellen dat de inhoud van deze brief als erg technisch wordt ervaren en lastig te plaatsen valt wanneer men hiermee zonder enige voorkennis wordt geconfronteerd.

De deskundige van VNG voor de algemene uitkering, de heer T. Jacobs, is bereid gevonden op maandag 16 december een presentatie voor de gemeenteraden van Voorschoten en Wassenaar over dit onderwerp te verzorgen. Via de griffie wordt u hierover nader geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
het college van burgemeester en wethouders,

drs. H.I.P. Oppatja,
gemeentesecretaris

drs. L.A. de Lange,
burgemeester

Deze brief is digitaal vastgesteld. Hierdoor staat er geen fysieke handtekening in de brief.