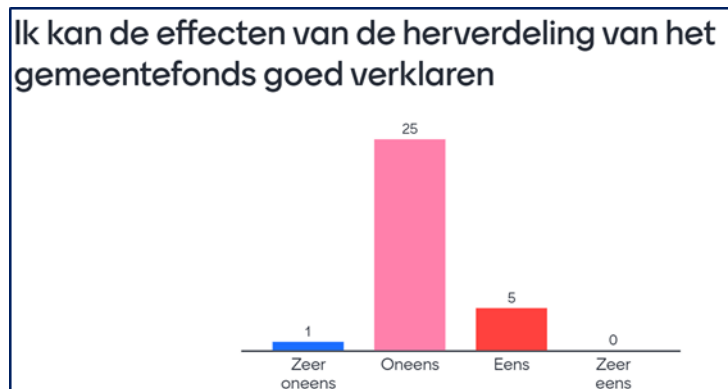


Herverdeling gemeentefonds voor veel gemeenten een black box

Grote behoefte aan een bestuurlijke duiding

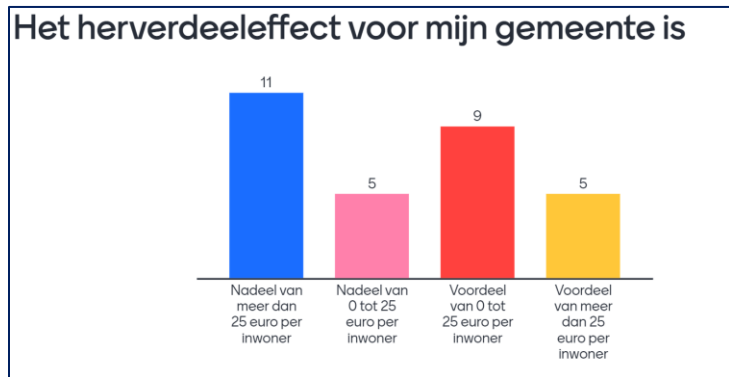
Effecten van de herverdeling moeilijk uit te leggen

Gemeenten hebben grote moeite om de uitkomsten van de herverdeling van het gemeentefonds te duiden en aan de besturen uit te leggen. Dat is één van de belangrijkste conclusies van een kennissessie die vrijdag 15 oktober werd georganiseerd door FAMO in samenwerking met BMC en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Aan de deelnemers, voor het merendeel de gemeentefondsspecialisten van gemeenten, werd de vraag voorgelegd of de uitkomsten verklaard. Het overgrote deel van de deelnemers (ongeveer 87%) gaf aan de effecten van de herverdeling van het gemeentefonds niet goed te kunnen verklaren. Het ministerie van BZK heeft op drie verschillende momenten inzicht gegeven in de mogelijke herverdeeffecten (in februari, in juli en in augustus). De wisselende uitkomsten hiervan lijken bij te dragen aan de onduidelijkheid.



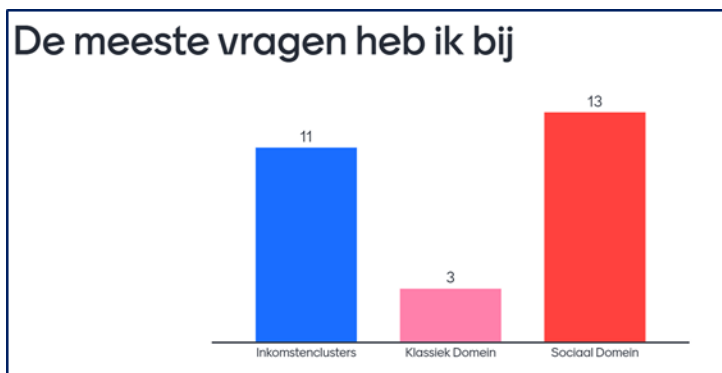
Dat geldt zowel voor de “voordeelgemeenten”, als voor de “nadeelgemeenten”

Er waren ongeveer evenveel vertegenwoordigers van gemeenten die er als gevolg van de herverdeling op vooruit gaan (de voordeelgemeenten), als vertegenwoordigers van de nadeelgemeenten. Daaruit mogen we concluderen dat ook de voordeelgemeenten moeite hebben om de effecten goed te kunnen verklaren.



De meeste onduidelijkheden bevinden zich bij het sociaal domein en de inkomstenclusters

De meeste vragen leven bij de inkomstenclusters (de aftrekpost voor de overige eigen middelen wordt anders verdeeld en de aftrekpost voor de WOZ-waarden wordt opgehoogd) en de herverdeling van de clusters binnen het sociaal domein. De herverdeling van de middelen binnen het zgn. "klassieke domein" (de oude algemene uitkering van voor de decentralisaties) levert beduidend minder vragen op.



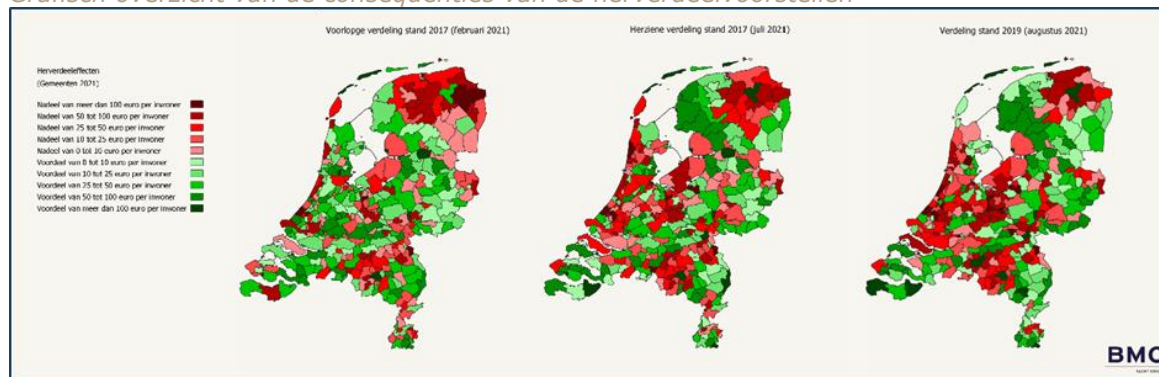
Colleges en raden zijn over het algemeen goed meegenomen

De deelnemers gaven aan dat de colleges en de gemeenteraden over het algemeen al goed geïnformeerd waren over de effecten van het gemeentefonds. In een aantal gemeenten was dat nog niet gebeurd, maar wel geagendeerd. In een enkele gemeente werden college en gemeenteraad niet apart bijgepraat. Het merendeel van de gemeenten heeft in het begrotingsbeeld nog geen rekening gehouden met de effecten van de herverdeling, maar wel opgenomen in de risicoparaagraaf.

BMC-analyse: Nadelige effecten verschuiven verder richting het westen

Namens BMC presenteerde Erwin Ormel de uitkomsten van eigen analyse en de beelden die zijn opgedaan bij meer diepgaande analyses in opdracht van individuele gemeenten. In de oorspronkelijke voorstellen gingen veel gemeenten in Groningen, Friesland en Drenthe erop achteruit. De belangrijkste reden daarvoor was dat sociale maatstaven minder zwaar meewogen in de verdeling dan voorheen. Dat zou bij gemeenten in het noorden van het land een zware wissel trekken op de begroting. Een groot deel van deze gemeenten heeft een slechte vermogenspositie en kan niet terugvallen op buffers vanuit de gebiedsontwikkeling. Uit de half juli gepresenteerde herziene voorstellen bleek al dat de effecten in het noorden van het land minder nadelig zouden uitpakken. In de actualisatie van de cijfers over 2019 zet deze ontwikkeling zich verder door. Dat is grafisch weergegeven in de onderstaande figuur.

Grafisch overzicht van de consequenties van de herverdeelvoorstellen



Grote gemeenten gaan er gemiddeld op vooruit

De grote gemeenten, met uitzondering van de G4 (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht), gingen er in de oorspronkelijke voorstellen al op vooruit. In de actualisatie neemt hun voordeel verder toe. Gemeenten met 100.000 tot 250.000 inwoners gaan er gemiddeld het meest op vooruit. Dit voordeel lijkt ten koste te gaan van de middelgrote gemeenten (tussen 20.000 en 50.000 inwoners). Die gemeenten leveren gemiddeld € 11 per inwoner in.

Herverdeeleffecten naar grootteklasse in euro's per inwoner

Inwoners	Voorstel februari	Herziening juli	Actualisatie op basis van cijfers 2019
0 - 20.000	14	2	-2
20.000 - 50.000	-1	-6	-11
50.000 - 100.000	4	0	-2
100.000 - 250.000	29	40	50
Meer dan 250.000	-61	-55	-56

De effecten zijn berekend op basis van de gemeente-indeling 2021.

Herverdeling gunstig voor gemeenten met een zwakke sociale structuur

Maken we onderscheid naar de sociale structuur van gemeenten, dan zien we dat gemeenten met een zwakke sociale structuur er relatief sterk op vooruitgaan. Dat was niet het geval in de aanvankelijke voorstellen, maar de herziening in juli liet een omslag zien. Dit zet zich verder door in de recentste actualisatie.

Herverdeeleffecten naar sociale structuur in euro's per inwoner

Sociale structuur	Voorstel februari	Herziening juli	Actualisatie op basis van cijfers 2019
Goed	14	-7	-17
Redelijk	-1	4	8
Matig	26	22	22
Zwak	-12	30	49
G4/Artikel 12	-60	-53	-54

Gemeenten zonder centrumfunctie leveren verder in

In de actualisatie leveren gemeenten met weinig of geen centrumfuncties meer in dan in de eerdere berekeningen. Gemeenten met een sterke centrumfunctie, dat zijn doorgaans de grotere gemeenten, gaan er juist op vooruit.

Herverdeeleffecten naar centrumfunctie in euro's per inwoner

Centrumfunctie	Voorstel februari	Herziening juli	Actualisatie op basis van cijfers 2019
Sterk	20	34	44
Redelijk	5	0	-1
Weinig	-5	-17	-25
Geen	25	1	-12
G4/Artikel 12	-60	-53	-54

Grote verschuivingen bij gemeenten met een grote GGZ-problematiek

Bij de herziening van de herverdeelvoorstellen begin juli is een aantal verdeelmaatstaven vervallen die in de voorlopige voorstellen zijn geïntroduceerd. Het gaat hier ondermeer om maatstaven als: gebruik specialistische GGZ, uitkeringsontvangers minus bijstandsontvangers en de maatstaf Doelgroepen conform doelgroepenregister. Uit de analyses blijkt dat gemeenten met een relatief grote GGZ-problematiek hier in de voorlopige voorstellen een voordeel van hadden. Dit voordeel is weer ingeleverd bij de herziene voorstellen in juli. Dit heeft met name betrekking op de verdeling van de middelen binnen de clusters Basis, Participatie en Jeugd binnen het sociaal domein. De verdeelmaatstaven zijn vervangen door meer armoedegerelateerde maatstaven.

Veel grote steden krijgen relatief meer uit het cluster WMO

Gemeenten met een sterke regionale centrumfunctie krijgen relatief meer geld uit het cluster WMO. Dat wordt veroorzaakt door het feit dat een substantieel deel van de WMO middelen wordt verdeel via de maatstaf centrumfunctie regionaal. Dit gaat met name ten koste van de gemeenten die geen of weinig centrumfunctie hebben voor de omliggende regio.

BMC: Diepgaande analyse op individueel niveau voor grip

Erwin Ormel gaf aan dat uit analyses voor opdrachtgevers bleek dat gemeenten zich niet makkelijk onderling laten vergelijken qua herverdeeffecten. Zelfs bij gemeenten die deel uit maken van een zelfde klasse zowel qua grootte, sociale structuur, centrumfunctie en mate van stedelijkheid kennen compleet verschillende herverdeeffecten. Daarom is een diepgaandere analyse op individueel niveau nodig om goed grip te krijgen op en begrip te krijgen van de verschillende effecten.

BZK: Focus op de nieuwe verdeling, niet op de herverdeeffecten

Van de zijde van het Ministerie van Binnenlandse Zaken werd geadviseerd om de focus te leggen op de uitkomsten van de nieuwe verdeling en niet zo zeer op de herverdeeffecten. Het kan voorkomen dat twee min of meer identieke gemeenten onderling kunnen verschillen qua herverdeeffecten, maar volgens de nieuwe verdeling redelijk overeenkomen. Op macroniveau sluit de ontwikkeling van de clusters aan bij de kostenontwikkeling van gemeenten. Deze analyse geeft een aanleiding om te veronderstellen dat de verdeling scheef is.

Maatstaf GGZ-gebruik: bij nader inzien onvoldoende geschikt

Van belang is vooral de vraag of de verdeelmaatstaven een goede verklaring geven voor het kostenniveau binnen de gemeente op de verschillende onderdelen. Bij nadere beschouwing bleek onder meer dat de GGZ-maatstaf niet geschikt bleek om het kostenniveau van gemeente te verklaren. Dat was mede aanleiding voor een herziening op dit punt, die gepaard ging met herverdeeffecten.

Jeugd: klein gewicht van jongeren in de verdeling

Bij de verdeling van de middelen voor jeugd heeft de maatstaf huishoudens met een laag inkomen het grootste aandeel in de verdeling. Het aantal jongeren heeft een relatief laag gewicht. In juli had het ministerie al aangegeven dat het aantal jongeren slechts 18% van het totale budget verdeelt voor de jeugdhulp. 73% van het budget voor de jeugdhulp wordt verdeeld via de maatstaf "huishoudens met een laag inkomen". Studies wijzen uit dat de omgeving van jongeren in hoge mate van invloed is op het ontwikkelen van problematiek en de mate waarin gezinnen in staat zijn dit op te lossen. Algemene armoede maatstaven en stedelijkheidsmaatstaven zijn daarom belangrijker dan jongeren maatstaven.

Aftrekpost voor overige eigen middelen: naar rato van inwoneraantal

In de voorlopige voorstellen werden de aftrekpost voor de overige eigen middelen verevend naar rato van de kosten in het Sociaal Domein. Bij een nadere evaluatie bleek dat niet goed uitlegbaar. Daarom is bij de herziene voorstellen van begin juli ervoor gekozen om de aftrekpost te verevenen naar rato van het aantal inwoners.

Actualisatie 2019: ander referentiepunt is een complicerende factor

De herverdeeeffecten zoals die gepresenteerd waren in februari en juli zijn nog afgezet tegen de algemene uitkering 2017. De herverdeeeffecten van eind augustus zijn afgezet tegen de algemene uitkering 2019. Dit kan de analyse van het verloop van de herverdeeeffecten compliceren. Daar komt bij dat in 2019 een groot deel van de voormalige integratie-uitkering sociaal domein is omgezet naar de algemene uitkering. Daarmee zijn ook nieuwe verdeelmaatstaven geïntroduceerd.

Invoering: stap voor stap

De nieuwe verdeling wordt stap voor stap ingevoerd, zodat gemeenten voldoende tijd hebben om zich aan de nieuwe financiële situatie aan te passen. Het ministerie maximeert de herverdeeeffecten op € 60 per inwoner over een periode van 4 jaar, oftewel € 15 per inwoner per jaar. Dit geldt zowel voor gemeenten met een negatief herverdeeeffect als voor gemeenten met een positief herverdeeeffect.

Algemeen beeld: grote behoefte aan bestuurlijke duiding van de effecten

Het algemene beeld van de ochtend was dat er grote behoefte is aan een eenvoudige en bestuurlijke duiding van de effecten van de herverdeling van het gemeentefonds. Zelfs voor de gemeentefondsspecialisten in de gemeenten blijkt het een grote opgave om de uitkomsten van deze omvangrijke en vooral technische operatie goed uitlegbaar voor het voetlicht te brengen van colleges en gemeenteraden.

Meer informatie

Wilt u weten wat de herverdeling voor uw gemeente betekent of wilt u meer informatie? Neem dan contact op met Erwin Ormel (06 - 10 63 16 53 of erwin.ormel@bmc.nl) of Siemen Fuite (06 - 22 45 80 31 of siemen.fuite@bmc.nl).