

Vergaderjaar 2015–2016

34 300 B

Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2016

Nr. 5

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 oktober 2015

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken heeft mij verzocht om een reactie op verschillende brieven van gemeenten in reactie op de meicirculaire 2015. De brieven gaan in op verschillende onderwerpen uit de meicirculaire. Om recht te doen aan uw verzoek zal ik in samenhang op de verschillende onderwerpen in gaan. Ik stuur u deze brief mede namens de Staatssecretaris van Financiën, medefondsbeheerder van het gemeentefonds.

1. Beknopte samenvatting van de brieven

Uit de verschillende brieven spreekt onzekerheid over de financiële positie van de betrokken gemeenten. Deze onzekerheid is samen te vatten rond de volgende drie punten.

Omvang macrobudgetten

Het bijstellen van de macrobudgetten van de verschillende onderdelen in het gemeentefonds levert voor individuele gemeenten soms grote schommelingen op. Dit betreft zowel de aanpassingen als gevolg van de accesssystematiek, als bijstellingen op basis van bestuurlijke afspraken rondom de decentralisaties. In de brieven wordt opgeroepen om bijstellingen te heroverwegen, of om verzachtende maatregelen te treffen.

Verdeelsystematiek

In de brieven wordt gewezen op het feit dat op verschillende onderdelen nieuwe verdeelmodellen zijn ontwikkeld. Er leven vragen over de mate waarin de (nieuwe) verdeling aansluit bij de kosten die gemeenten hebben. Ook wordt aandacht gevraagd voor transparantie en navolgbaarheid van verdeelmodellen.

Herverdeeleffecten

Er wordt aandacht gevraagd voor specifieke herverdeeleffecten, de cumulatieve effecten die kunnen optreden door invoering van de verschillende verdeelmodellen en voor de wijze waarop de overgangsregeling is vormgegeven.

2. Omvang macrobudgetten

Gemeentefonds

Het gemeentefonds heeft in 2015 een omvang van 27,3 mld. Belangrijk onderdeel daarvan is de Integratie-uitkering Sociaal Domein (IUSD), met een omvang van 10,2 mld. Het gemeentefonds kan groeien of krimpen door verandering van het takenpakket van gemeenten. Indien Rijksbeleid tot gevolg heeft dat gemeenten nieuwe taken of verantwoordelijkheden krijgen, wordt op grond van art. 2 Financiële verhoudingswet aangegeven hoe deze nieuwe taken moeten worden bekostigd door gemeenten. Dit kan er toe leiden dat er middelen aan het gemeentefonds worden toegevoegd. Indien gemeenten geconfronteerd worden met minder taken, kan dit op grond van hetzelfde artikel leiden tot een uitname uit het gemeentefonds. Bij omvangrijke taakverschuivingen vindt hierover altijd overleg plaats met gemeenten.

Naast de beleidsmatige invloed op de omvang van het gemeentefonds, is er met gemeenten een normeringssystematiek afgesproken. Gekozen is voor een evenredigheidsafpraak die samengevat wordt als de «samen trap op, samen trap af systematiek». De indexatie van het gemeentefonds is gekoppeld aan de ontwikkeling van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven (NGRU). De uitkomst van deze systematiek wordt het accres genoemd. Deze systematiek is regelmatig onderwerp van discussie geweest. Tot nu toe heeft dat niet geleid tot een aanpassing ervan, maar is door betrokken partners telkens expliciet gekozen voor het handhaven van de huidige systematiek.

De normeringssystematiek wordt periodiek geëvalueerd. In het bestuurlijk overleg financiële verhoudingen (BOfv) van 14 september jl. is een werkgroep ingesteld die een nieuwe evaluatie zal uitvoeren. Daarin zal ook aandacht worden besteed aan de invloed van de gedecentraliseerde budgetten voor de Wmo 2015, jeugdhulp en Participatiewet. Deze werkgroep bestaat uit de fondsbeheerders, VNG en IPO, en zal in het voorjaar 2016 zijn bevindingen aan het BOfv rapporteren.

Integratieuitkering Sociaal Domein (IUSD)

De IUSD is opgebouwd uit verschillende onderdelen. De verdeelsystematiek voor de verschillende onderdelen wordt in volgende paragraaf beschreven.

Jeugd	WMO 2015	Participatie
Jeugdhulp (3,3 mld) Voogdij en 18+ (0,5 mld)	Nieuwe taken (2,1 mld) Beschermd wonen (1,4 mld)	Voormalige WSW (2,3 mld) Re-integratie klassiek (0,6 mld) Re-integratie nieuw (14 mln)
<i>Totaal: 3,8 mld</i>	<i>Totaal: 3,5 mld</i>	<i>Totaal: 2,9 mld</i>

Na 2017 worden deze middelen opgenomen in de algemene uitkering van het gemeentefonds, tenzij dit om verdeeltechnische redenen niet mogelijk is. Tot 2018 is de vakminister verantwoordelijk, en geldt voor deze onderdelen een andere indexatiesystematiek, te weten de reguliere loon-

en prijsbijstelling, waarover het kabinet dient te besluiten. Tot en met 2017 heeft het kabinet in de meerjarige budgetreeksen voor Jeugd en Wmo de beschikbare middelen voor de volumegroei toegevoegd.

3. Verdeelsystematiek

De verdeling van de middelen over gemeenten geschiedt op basis van de uitgangspunten zoals geformuleerd in de financiële verhoudingswet. Uitgangspunt is een objectieve en kostengeoriënteerde verdeling die gemeenten in staat stelt een gelijk voorzieningenniveau onder een gelijke belastingdruk te realiseren. Dit uitgangspunt wordt sinds de herziening van 1997 gehanteerd, en de vertaling ervan in de toedeling van middelen over gemeenten heeft mede bijgedragen aan een afname van het aantal gemeenten onder repressief toezicht of met een art. 12 status. De uitgangspunten voor de verdeling gemeentefonds heb ik uiteengezet in mijn brieven over het groot onderhoud¹.

Groot onderhoud

De Algemene uitkering in het gemeentefonds wordt objectief verdeeld op basis van 62 maatstaven. De meicirculaire 2015 was het sluitstuk van het groot onderhoud aan het gemeentefonds. Hierin is – in twee fasen – de clusterindeling aangepast, en zijn op grond van onderzoek en voor zover noodzakelijk de verdeelsleutels aangepast en bestaande maatstaven geactualiseerd.

In de moties, aangenomen door de gemeenteraden van de gemeenten De Marne en Winsum, wordt gewezen op een «fors lagere compensatie in verband met het groot onderhoud». Hier wordt gerefereerd aan het feit dat – op grond van adviezen van Rfv en VNG – voor het cluster Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Stadsvernieuwing (VHROSV) de nieuwe verdeelsleutel deels wordt doorgevoerd. Ik heb u hierover per brief geïnformeerd². Voor sommige gemeenten betekende dit een kleiner voordeel dan waar men op grond van mijn adviesaanvraag aan Rfv en VNG op rekende. Ik hecht er aan te benadrukken dat de voorstellen en herverdeeffecten zoals die zijn opgenomen in een adviesaanvraag altijd worden vergezeld van een uitdrukkelijk voorbehoud van definitieve besluitvorming en overleg met uw Kamer.

IUSD

Binnen de IUSD zijn 7 onderdelen te onderscheiden, met elk een eigen verdeling. Hieronder geef ik schematisch weer wat de kenmerken per verdeelmodel zijn, en wat de actuele stand van zaken is.

Onderdeel	Kenmerken verdeling	Opmerkingen
<i>Jeugd</i>	Per 2016 objectieve verdeling a.d.h.v. 9 maatstaven en een wegingsfactor.	
<i>Jeugd: voogdij en 18+</i>	Op basis van historisch zorggebruik.	Vanaf 2017 wordt hiervoor de beleidsinformatie Jeugd gebruikt bij de verdeling.
<i>Wmo (nieuwe taken m.u.v. beschermd wonen)</i>	Per 2016 objectieve verdeling a.d.h.v. 10 maatstaven.	

¹ Kamerstuk 33 750-B nr. 15

² Kamerstuk 34000-B nr. 25

Onderdeel	Kenmerken verdeling	Opmerkingen
<i>WMO – beschermd wonen</i>	2015, 2016: verdeling over centrumgemeenten, op basis van een historische reconstructie. Rond 1 november 2015 zal een nieuwe verdeelsleutel worden gepubliceerd, op basis waarvan het budget voor 2016 wordt verdeeld.	Commissie Dannenburg brengt eind 2015 advies uit over de toekomst van beschermd wonen en een nieuw verdeelmodel voor 2017 en verder.
<i>Participatie – WSW</i>	Jaarlijks geactualiseerde, actuariële voorspelling van het aantal Wsw-werknemers op basis van historische uitstroom.	WSW-thermometer moet nader inzicht geven in de ontwikkeling van het bedrag per eenheid.
<i>Participatie – Re-integratie klassiek</i>	Objectieve verdeling op basis van 4 maatstaven en een constante factor.	
<i>Participatie – Re-integratie nieuw</i>	Voorlopige verdeling a.d.h.v. historische instroom WaJong en wachtlijst Wsw.	Nog te weinig gegevens over ontwikkeling kosten om een objectieve verdeling te maken.

Het is van belang op te merken dat de verdeling van de middelen voor de onderdelen Jeugd en Wmo voor 2015 op basis van gereconstrueerde historische kosten plaatsvindt. Vanaf 2016 worden de objectieve verdeelmodellen middels een ingroeipad ingevoerd. Dit is bedoeld om gemeenten in staat te stellen toe te groeien naar hun nieuwe budget. Met name gemeenten die in de objectieve situatie een lager budget ontvangen hebben behoefte aan een periode om hierop te anticiperen. Omdat de taken die nu door gemeenten worden uitgevoerd voorheen door andere partijen werden uitgevoerd, en ook in een ander – regionaal – verband, was er geen uitgavenpatroon per gemeente beschikbaar. Op basis van bestaande gegevens is daarom een reconstructie gemaakt. Deze stap was ook noodzakelijk in het ontwikkelen van de objectieve verdeling. U bent hierover op verschillende momenten door het kabinet geïnformeerd.

Verdeelmodel inkomensdeel Participatiewet

De brief van gemeente Dronten verwijst ook naar de verdeling van het inkomensdeel Participatiewet. Deze verdeling geschiedt per 2015 met een nieuw verdeelmodel. Het betreft hier de verdeling van een specifieke uitkering aan gemeenten, dus buiten het gemeentefonds gelegen, waarvoor de verantwoordelijkheid ligt bij het betrokken vakdepartement, het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Uw Kamer is over de ontwikkelingen van dit verdeelmodel geïnformeerd door de Staatssecretaris³.

4. Herverdeeleffecten

Zowel het onderhoud aan bestaande verdeelmodellen als de overgang van een historische naar een objectieve verdeling brengen herverdeeleffecten teweeg. Deze herverdeeleffecten zijn beoogd: een objectieve verdeling is gebaseerd op objectieve kenmerken van gemeenten die tegemoet komen aan de verwachte kosten die gemeenten zullen hebben en niet op bestedingen in één peiljaar. Ook neutraliseert een objectieve verdeling historisch gegroeide scheefheden. Dat betekent voor gemeenten die er op achteruit gaan een aanpassing, en voor gemeenten die er op vooruit gaan dat ze beter in staat zullen zijn een vergelijkbaar voorzieningenniveau te realiseren.

³ Kamerstuk 30 545, nr. 191

In de overgang naar een nieuwe verdeling moeten hevige schokken worden vermeden. Om die reden is voor elk van de objectieve verdeelmodellen uit de tabel hierboven een overgangsregeling vastgesteld. Daarboven is in overleg met betrokken departementen, VNG en Rfv een cumulatieregeling vastgesteld, waarbij een opeenstapeling van negatieve herverdeeleeffecten wordt gemitigeerd. Bij de vormgeving van genoemde regelingen is als uitgangspunt gehanteerd dat het totaal van het negatieve herverdeeleeffect in één jaar niet meer mag zijn dan € 15 per inwoner. Deze norm komt voort uit afspraken tussen Rijk en gemeenten. Het overzicht van de herverdeeleeffecten per gemeente en het effect van de cumulatieregeling is terug te vinden in de meicirculaire 2015⁴.

Met deze regelingen ben ik van mening dat er sprake is van een zorgvuldig ingroeipad. Dat laat onverlet dat gemeenten zich met de decentralisaties zowel beleidsmatig als financieel gesteld zien voor een grote uitdaging. De komende jaren moet de transformatie zich voltrekken. Een goede, objectieve toedeling van middelen draagt daar aan bij.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk

⁴ Kamerstuk 34 000-B nr. 26