

MEMO

Van College B&W
Aan Gemeenteraad
Datum 23 maart 2021
Betreft Duiding Herijking gemeentefonds

Contactpersoon

Cor van Vliet
T 078 - 770 4967
E C.van.Vliet@dordrecht.nl

Samenvatting

De fondsbeheerders hebben het voorstel tot herijking gemeentefonds gepubliceerd. Dit voorstel gaat nu het reguliere adviestraject in met als einddoel aanpassing van het gemeentefonds met ingang van 2023.

Het gepresenteerde effect voor Dordrecht is € 13 per inwoner negatief. Dit resulteert in een structureel lagere uitkering van ongeveer € 1,5 miljoen per jaar. Dordrecht is één van de weinige 100.000+ gemeenten die er niet op vooruit gaan. Dit maakt de kans op een effectieve lobby om dit beeld te veranderen niet zo groot. Inzet op de lobby om 'de taart te vergroten' vraagt (en geven we) de volle ondersteuning.

Inleiding

In dit memo schetsen we een overzicht van de impact van de herijking van het gemeentefonds. Hierbij gaan we achtereenvolgens in op de volgende onderwerpen:

- Status van het verdeel voorstel
- Doelstelling van het gemeentefonds
- Hoofdpunten herijking gemeentefonds
- Standpunt VNG
- Impact voor Dordrecht
- Impact Dordrecht in relatie tot andere gemeenten
- Vervolg

Status van het voorstel

Het ministerie van BZK heeft op 2 februari 2021 de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) gevraagd om advies te geven over het voorstel van de fondsbeheerders voor de nieuwe verdeling van het gemeentefonds per 2023. Met het indienen van deze adviesaanvraag, zijn ook de voorlopige uitkomsten van de verdeling voor individuele gemeenten bekend gemaakt.

Na weging van het advies van de ROB zullen de fondsbeheerders ook de VNG consulteren. De VNG nodigt vervolgens gemeenten uit hun mening in te brengen.

Het besluit tot invoering van de nieuwe verdeling zal door het huidige demissionaire kabinet, net als andere besluiten met betrekking tot de inrichting van de financiële verhouding, aan het nieuwe kabinet worden gelaten.

Doelstelling gemeentefonds

Het doel van de verdeling van het gemeentefonds is om iedere gemeente een gelijkwaardige financiële uitgangspositie te geven, zodat ze een gelijkwaardig voorzieningenniveau kunnen realiseren tegen gelijke belastingdruk: mensen moeten in principe toegang hebben tot hetzelfde voorzieningenniveau en dat mag niet afhankelijk zijn van de plek waar iemand woont. Die gelijkwaardige financiële uitgangspositie ontstaat door in de verdeling van het gemeentefonds een balans te zoeken tussen de verschillende eisen uit de Financiële-verhoudingswet: het volgen van de noodzakelijke kosten van gemeenten (kostenoriëntatie), rekening houden met de mogelijkheden die gemeenten zelf hebben om een deel van die kosten uit eigen inkomsten te dekken (inkomstenverevening), niet te gedetailleerd verdelen om te voorkomen dat de verdeling als bestedingsnorm gaat werken (globaliteit) en het vermijden van beloning van goed of slecht gedrag (ongewenste prikkelwerking). Daarnaast moet de verdeling in de tijd voldoende stabiel zijn, zodat budgetten niet te veel schommelen. Maar de verdeling moet wel zo flexibel zijn dat deze meebeweegt met de veranderende kosten die gemeenten maken.

Hoofdpunten Herijking gemeentefonds

De herijking leidt tot de volgende uitkomsten:

- Zelfde uitgangspunten, andere balans: de verdeling is globaler geworden (minder rekening houden met verschil), de verdeling sluit goed aan de bij de kosten, er is opnieuw gekeken naar eigen inkomsten. Het belang van het aantal inwoners neemt bijvoorbeeld nog verder toe.
- Er zijn zo min mogelijk uitzonderingen gemaakt (vaste voet G4/Wadden afgebouwd/afgeschaft).
- Het aantal maatstaven is teruggebracht van 86 naar 46.

Financieel is het effect in onderstaande tabel samengevat (in euro's per inwoner):

Tabel: totale herverdeeeffect per grootteklasse

	Sociaal Domein	Klassiek Domein	Inkomsten OZB+OEM	Totaal
0-20.000	-109	190	-73	8
20-50.000	-87	166	-81	-1
50-100.000	-74	175	-94	8
100-250.000	-52	184	-103	29
>250.000	10	45	-115	-61

Er zijn een aantal hoofdbewegingen zichtbaar. Via de domeinen sociaal en inkomsten wordt er minder budget verdeeld, vanuit het domein klassiek juist meer. Door het schrappen van de vaste voet bij de G4 zie je dat het voordeel van de G4 hier veel lager is. Daarnaast wordt er binnen sociaal domein verdeeld vanuit klein naar groot en in het domein inkomsten juist andersom (van groot naar klein).

Wat betreft het sociaal domein is dit de algemene toelichting: *"Uit het onderzoek blijkt dat grote gemeenten in het sociaal domein gemiddeld meer kosten maken dan kleine gemeenten, waar de huidige verdeling niet voldoende rekening mee houdt. Nadelige herverdeeeffecten (het verschil tussen de huidige en de nieuwe verdeling) in het sociaal domein hangen vooral samen met het cluster Wmo en Jeugd. Sommige gemeenten kregen in het cluster Wmo te veel geld en daarnaast is de relatieve omvang van dit cluster in de huidige verdeling te groot: gemeenten hebben op dit cluster minder uitgaven dan in de huidige verdeling verondersteld werd. Voordelige herverdeeeffecten hangen samen met de nieuwe verdeling en met de grotere relatieve omvang van het cluster Jeugd."*

Wat betreft de inkomsten zijn er twee hoofdlijnen zichtbaar. De OZB-capaciteit wordt niet langer voor 70, of 80% verevend maar voor 90%. Hierdoor wordt de korting voor iedere gemeente groter. Met name gemeenten waar veel grote bedrijfscomplexen zijn worden hierdoor relatief zwaarder getroffen. De tweede hoofdlijn is de wijziging in de manier waarop de overige eigen middelen (OEM) worden verevend. Het landelijke totaalbedrag aan OEM dat via de algemene uitkering wordt verevend, wordt over de gemeenten verdeeld naar rato van het aandeel dat iedere gemeente heeft in de verdeelmodellen voor het sociaal domein. Er ligt geen directe relatie tussen deze inkomsten en de kosten in het sociaal domein, maar de verdeling van de feitelijke OEM over gemeenten toont hier grote overeenkomst mee.

Je kunt de effecten van de herverdeling ook in beeld brengen met behulp van de effecten per cluster, hiervoor is onderstaande tabel beschikbaar:

Omvang clusters volgens nieuwe clusterindeling (bedragen x € 1 miljard; stand onderzoeksjaar 2017)

Cluster	Huidige omvang	Nieuwe omvang
Bestuur en ondersteuning	1,67	4,13
Veiligheid	1,50	1,67
Onderwijs	1,93	1,97
Sport, cultuur en recreatie	3,37	3,82
Infrastructuur, ruimte, milieu	3,78	3,61
Sociale basisvoorzieningen	3,18	2,96
Individuele voorzieningen Jeugd	3,56	3,81
Individuele voorzieningen Wmo	3,98	2,97
Participatie	2,80	2,67
Vaste bedragen G4, Wadden	0,36	0,10
Niet herijkt deel (IU/DU etc)	4,88	4,88
Onroerendezaakbelasting	2,56-	3,43-
Overige Eigen Middelen	0,69-	1,39-
Totaal	27,77	27,77

Standpunt VNG

De VNG pleit al enige jaren voor een onderzoek naar de verdeling van het gemeentefonds, omdat de huidige verdeling knelt. Op dit moment zien zij geen aanleiding aan het verdeelvoorstel te twijfelen, maar zonder toename van het totale budget biedt het voorstel geen oplossing.

Het uitgangspunt van de VNG is dan ook helder: zij willen zo snel mogelijk overgaan tot een nieuwe betere verdeling, maar de financiële positie van gemeenten moet substantieel verbeterd worden voordat een nieuwe verdeling ingevoerd kan worden. Een herverdeling van grote tekorten brengt gemeenten geen stap verder.

Wanneer de adviesaanvraag aan de ROB is afgerond, en ook de VNG om advies wordt gevraagd, zal de VNG via online bijeenkomsten gemeentebestuurders consulteren (na het meireces).

Impact voor Dordrecht

De impact voor Dordrecht is weergegeven in de volgende tabel:

	Sociaal	Klassiek	Inkomsten	Totaal
Bedrag per inwoner	€ - 89	€ 180	€ - 104	€ - 13

De huidige verdeling levert per inwoner een bedrag van € 13 per inwoner minder op. Dit komt overeen met een bedrag van ongeveer € 1,5 miljoen daling per jaar van de algemene uitkering.

De oorsprong van deze daling zit in het samenspel van alle facetten die in de herverdeling zijn gemuteerd. Het is geen sinecure om hier een sluitende verklaring voor te geven. We herkennen in ieder geval de

volgende lijnen die een voor Dordrecht negatieve impact hebben op de verdeling:

- De vergoeding voor overhead die hoort bij het sociaal domein wordt in het huidige model verdeeld via de maatstaven die horen bij het sociaal domein. In het nieuwe model wordt deze verdeeld via de maatstaven van het cluster bestuur & ondersteuning. Het aandeel in dit cluster is voor Dordrecht lager dan in het cluster Sociaal. Hierdoor ontvangen we een lagere bijdrage
- In het huidige model wordt de verevening van de overige eigen middelen via specifiek geselecteerde maatstaven vormgegeven welke veronderstelt een relatie hebben met de wijze waarop de middelen daadwerkelijk worden gerealiseerd (denk bijvoorbeeld aan maatstaven die in relatie staan tot toerisme). Deze werkwijze wordt in het nieuwe model losgelaten. De verevening vindt nu plaats via de maatstaven van het sociaal domein. Er ligt geen directe relatie tussen deze inkomsten en de kosten in het sociaal domein, maar de verdeling van de feitelijke OEM over gemeenten toont hier de grootste overeenkomst mee. Dordrecht heeft op deze maatstaven een relatief hoog aandeel waardoor ook een relatief hoog deel van de korting in Dordrecht neerslaat.

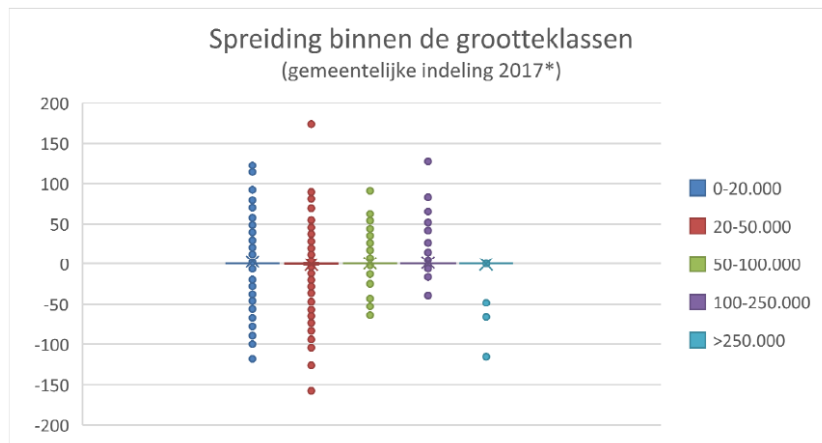
Het voorstel voor de invoering van de nieuwe verdeling gaat samen met een voorstel voor een ingroeipad waarmee de herverdeelde effecten verspreid over een aantal jaren worden ingevoerd. Het verschil dat in Dordrecht optreedt (- € 13 per inwoner) is dermate beperkt dat er geen sprake zal zijn van groei. Effectuering vindt (bij conforme besluiten) plaats vanaf de jaarschijf 2023 en zal daarmee uiterlijk in de Begroting 2023 verwerkt moeten zijn (de 1^e begroting van het te formeren college).

Naast de gepresenteerde impact spelen ook effecten van het woonplaatsbeginsel jeugd en de herijking beschermd wonen. Deze laten we in dit memo verder buiten beschouwing. Het effect van het woonplaatsbeginsel is in principe neutraal, omdat de kosten in principe mee schuiven met de financiering. Dit traject bevat wel een aanzienlijk risico omdat Dordrecht voor € 15 per inwoners gekort wordt. De bijbehorende lastendaling moet zich vervolgens wel voordoen. Wat betreft beschermd wonen verwachten we een korting, maar in de budgetten is ruimte om een korting op te vangen.

Impact voor Dordrecht in relatie tot andere gemeenten

Onderstaande tabel laat zien wat de spreiding is van de gemeenten (per 'omvang klasse'). In alle klassen (met uitzondering van de G4) is sprake van voordeel en nadeel gemeenten. In de categorie 100.000+ is Dordrecht wel één van de weinige nadeel gemeenten¹.

¹ De andere nadeel gemeenten zijn: Emmen, Leeuwarden, Maastricht, Arnhem en Enschede.



In onderstaande tabellen is het effect voor Dordrecht afgezet tegen de andere Drechtsteden gemeenten en tegen de 'referentiesteden' (van klein naar groot).

Gemeente		Sociaal		Klassiek	Inkomsten		Totaal
Hardinxveld- Giessendam	€	- 62	€	172	€	- 79	€ 32
Alblasserdam	€	- 97	€	175	€	- 89	€ -11
Slidrecht	€	- 151	€	168	€	- 94	€ -77
Hendrik- Ido- Ambacht	€	- 60	€	158	€	- 55	€ 43
Papendrecht	€	- 82	€	149	€	- 69	€ -3
Zwijndrecht	€	- 67	€	162	€	- 88	€ 7
Dordrecht	€	- 89	€	180	€	- 104	€ -13

Gemeente		Sociaal		Klassiek	Inkomsten		Totaal
Delft	€	- 54	€	150	€	- 88	€ 8
Alkmaar	€	- 60	€	176	€	- 106	€ 10
Dordrecht	€	- 89	€	180	€	- 104	€ -13
Leiden	€	- 13	€	151	€	- 95	€ 43
Haarlem	€	- 54	€	160	€	- 91	€ 15
Breda	€	- 52	€	192	€	- 98	€ 42

In de Drechtsteden is het beeld divers. Er zijn gemeenten met een voordeel en met een nadeel. Het beeld bij de referentiesteden steekt af bij Dordrecht. Alle referentiesteden zijn voordeel gemeenten. De omliggende meer landelijke gemeenten met veel kernen (Hoeksche Waard, Molenlanden en Altena) laten ook allemaal een voordeel zien.

Vervolg

In het vervolg proces zullen we de inbreng van de VNG ondersteunen: geen herverdeling zonder aanvullende middelen.

De inschatting is dat de situatie waarin Dordrecht zich bevindt geen stevige grondslag biedt voor een effectieve (deel)lobby. Hieraan liggen een aantal argumenten ten grondslag:

- De opdracht tot herijking is degelijk uitgevoerd en de vooraf gestelde doelen worden gerealiseerd.
- Het negatieve effect is dermate beperkt dat er zelfs geen sprake zal zijn van ingroei in Dordrecht. Wat voor de beslissers betekent dat herijking geen 'raar' resultaat oplevert in Dordrecht. De logische consequentie van herijking is namelijk dat er verschillen optreden;
- Er zijn weinig natuurlijke bondgenoten. De G40 komt er overwegend goed vanaf. De steden die wel een nadeel hebben zijn niet de gemeenten waar we ons 'normaliter' mee verbinden. Het is dan ook de vraag of de oorzaak van 'hun nadeel' dezelfde is als die in Dordrecht.
- Alle energie die wordt gestoken in het bewerkstelligen van een andere herverdeling gaat ten koste van de lobby om de omvang van het gemeentefonds op de juiste hoogte te brengen.

Er zijn wel enkele besluiten die zichtbaar negatief uitwerken voor Dordrecht. Deze brengen we op de diverse ambtelijke en bestuurlijke tafels in.

Tegelijkertijd houden we onze ogen en oren open voor lobby's die de financiële uitkomst voor Dordrecht kunnen verbeteren. Deze lobby's zullen we ondersteunen. Denk hierbij voorbeeld aan steden/regio's met een sociaal zwakkere structuur, deze komen in veel gevallen als nadeel gemeente naar voren.

Het gaat hierbij echter om een precair evenwicht. Je loopt namelijk het risico op een vicieuze cirkel. Een succesvolle lobby heeft tot gevolg dat er nieuwe nadeelgemeenten ontstaan, welke zich vervolgens gaan roeren. Je ziet dit al gebeuren in de zichtbare (en onzichtbare) lobby van de G4 en de noordelijke gemeenten. Wanneer deze lobby's succes hebben zal het nadeel van Dordrecht toenemen. Dit bevestigt nogmaals het belang van het standpunt van de VNG. Het is alleen mogelijk dat alle gemeenten "instemmen" met de herverdeling als er substantieel meer geld komt.

Richting de bestuurlijke consultatie medio mei stemmen wij af met de G40 en de regiogemeenten. Waarbij in de voorbereiding vanuit de Drechtsteden ook nog een andere analyse wordt opgesteld.