



Memo

Raad

Aan: Gemeenteraad
Van: College van B&W
Portefeuillehouder: Eltjo Dijkhuis
CC:
Datum: 26 augustus 2021
Onderwerp: Herijking Gemeentefonds

Geachte leden van de raad,

Op 12 augustus 2021 hebben de fondsbeheerders de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) geïnformeerd over de uitkomsten van de actualisatie van het voorstel voor de nieuwe verdeling van de middelen in het gemeentefonds van 2017 naar 2019. Het belangrijkste doel van de actualisatie was om te bezien of het voorstel voor het nieuwe verdeelmodel de ontwikkeling over de tijd goed volgt. De actualisatie naar 2019 geeft volgens de fondsbeheerders geen aanleiding om het onlangs voorgestelde verdeelvoorstel voor de verdeling van de middelen in het gemeentefonds te herzien.

Zoals u weet is er de afgelopen maanden veel te doen geweest over de voorstellen rondom de herijking van het gemeentefonds. Wij informeerden u dit voorjaar over de desastreuze effecten die de voorstellen zouden hebben op het merendeel van de Friese en Groningse gemeenten, inclusief Het Hogeland. Samen met de Friese en Groningse gemeenten is vervolgens een lobby gestart om de voorstellen aangepast te krijgen. Op een aantal onderdelen hebben de fondsbeheerders inderdaad het model aangepast. Over het algemeen hebben de aanpassingen een positief effect voor de noordelijke gemeenten, wanneer we het afzetten tegen de voorstellen van dit voorjaar. Het merendeel van de Friese gemeenten en ook de stad Groningen zijn met het aangepaste voorstel voordeel gemeente (geworden).

Voor Het Hogeland blijven de herverdeeeffecten echter alles behalve rooskleurig. In het voorjaar was er sprake van een verwacht negatief effect van ca. € 5,5 miljoen. Na de aanpassingen in het model komen wij nu uit op een verwacht negatief effect van ca. € 4,1 miljoen. In de onderstaande tabel ziet u hoe de effecten samenhangen met de mutaties in de verschillende clusters. Om het effect goed te kunnen duiden en wegen hebben wij daar tevens twee kolommen aan toegevoegd met de wijziging voor Het Hogeland in %, afgezet tegen de procentuele wijzigingen op landelijk niveau. Zo is te zien waar wij uit de pas lopen.

	Nieuwe verdeling	Oude verdeling	Ontwikkeling in euro's	mutatie in %	landelijk %
Sociale Basisvoorzieningen	6.934.101	8.532.553	-1.598.452	-18,7%	-3,5%
Participatie	8.429.247	7.873.513	555.734	7,1%	-3,6%
WMO	8.755.063	15.161.974	-6.406.911	-42,3%	-28,1%
Jeugd	14.268.747	13.909.690	359.057	2,6%	7,4%
a. Totaal SD	38.387.159	45.477.730	-7.090.571	-15,6%	-7,8%
Bestuur & Ondersteuning	12.728.005	5.386.071	7.341.934	136,3%	149,5%
Openbare Orde & Veiligheid	4.624.408	4.707.533	-83.125	-1,8%	16,4%
Onderwijs	5.573.278	4.927.487	645.791	13,1%	5,0%
Sport, Cultuur en Recreatie	8.053.493	8.822.119	-768.626	-8,7%	15,9%
Infrastructuur, Ruimte en Milieu	17.420.968	15.061.096	2.359.872	15,7%	1,4%
b. Totaal KD	48.400.153	38.904.306	9.495.846	24,4%	28,2%
OEM (Overige Eigen Middelen)	-5.915.834	-1.889.583	-4.026.251	213,1%	187,1%
OZB	-8.662.102	-6.156.293	-2.505.809	40,7%	33,6%
c. Totaal Verevening	-14.577.936	-8.045.876	-6.532.060	81,2%	66,7%
Totaal Effect (a+b+c)			-4.126.784	-4,1%	0,0%

Bij de bovenstaande cijfers moet worden opgemerkt dat de invoering vooralsnog in stappen zal gebeuren. Het effect zal in stappen van maximaal € 15 per inwoner per jaar worden doorgevoerd. Voor onze gemeente zijn dat stappen van ca. € 750.000 per jaar, ingaande per 2023. Na 4 jaar (in 2026) is dat een effect van ca. € 3 miljoen per jaar. Een evaluatie in 2026 zal moeten uitwijzen of het nieuwe model voldoet, of dat verdere aanpassing nodig is. Is aanpassing van het model volgens de fondsbeheerders dan niet noodzakelijk, dan zal het volledige effect in de begroting moeten worden verwerkt. Op basis van de huidige cijfers dus ca. € 4,1 miljoen oftewel ongeveer € 87 per inwoner.

Achterliggende oorzaken van de herverdeeleffecten

De effecten zijn voor onze gemeente dus fors. De oorzaak ligt grotendeels in de herijkte modellen voor het Sociaal Domein. Dit zien we bij veel kleinere gemeenten terug. Ter compensatie zien wij bij kleinere gemeenten echter voordelige effecten in het Klassieke Domein, door onder andere een verhoogde vaste voet.

Om een beter beeld te krijgen van hoe de verschuivingen worden veroorzaakt hebben we dit voorjaar een onderzoek laten uitvoeren door onderzoeksbureau 'Significant Ape'. Hier kwam uit naar voren dat met name het effect van de herindeling ons in het nieuwe model parten speelt. Voor de 4 afzonderlijke voormalige gemeenten zou er net als bij de meeste kleinere gemeenten een dempend effect ontstaan in het Klassieke Domein en in de verevening van de OZB. Beide effecten treden door de herindeling niet of nauwelijks meer op. De uitkomsten van het rapport van Significant Ape zijn gedeeld met de fondsbeheerders en het ROB in de hoop dat het een bijdrage kon leveren aan de aanpassingen van het model. Dit is helaas slechts in beperkte mate gebeurd.

Hieronder nemen we u mee in de belangrijkste oorzaken van de geconstateerde verschuivingen. Dit helpt om een onderbouwde reactie richting de ROB te kunnen opstellen. Overigens sluiten veel van deze onderliggende oorzaken aan bij opmerkingen die het ROB in dit voorjaar heeft gemaakt in reactie op het eerste verdeelvoorstel. Deze reactie van het ROB hebben we als bijlage bij dit memo gevoegd.

Sociaal Domein

Maatstaf Centrumfunctie

In het nieuwe model voor het SD (Wmo) is de maatstaf Regionaal Klantenpotentieel vervangen door de maatstaf Regionale Centrumfunctie. Tevens is het gewicht van deze maatstaf fors verhoogd. Wij vragen ons echter af in hoeverre de verzwaring van de centrumfunctie in het kader van de WMO terecht en logisch is. Wij denken dat de kosten in het Sociaal Domein (zeker de Wmo) maar beperkt afhangen van de centrumfunctie. Voor een goed beeld geven wij u hieronder een overzicht van het effect van deze ene maatstaf, die sterk bepalend is voor de omvang van het SD cluster. Daarbij zetten we Het Hogeland af tegen een aantal omliggende gemeenten en Groningen en Leeuwarden, die als forse voordeelmunicipaliteiten uit de bus komen.

Nieuwe maatstaf Regionale Centrummaatstaf (max 60km)						
	Inwoners	SD basis	WMO	Jeugd	Totaal	Per inwoner
Het Hogeland	47.888	€ 210.513	€ 363.740	€ 285.507	€ 859.760	€ 18
Westerkwartier	63.031	€ 655.750	€ 1.133.054	€ 889.355	€ 2.678.159	€ 42
Midden Groningen	60.899	€ 1.240.345	€ 2.143.161	€ 1.682.207	€ 5.065.713	€ 83
Delfzijl	24.716	€ 504.582	€ 871.855	€ 684.335	€ 2.060.772	€ 83
Groningen	231.299	€ 15.220.130	€ 26.298.487	€ 20.642.170	€ 62.160.787	€ 269
Leeuwarden	123.107	€ 6.242.763	€ 10.786.716	€ 8.466.693	€ 25.496.172	€ 207

In bovenstaande tabel is te zien dat de centrumfunctie voor een groot deel bepalend is voor het aandeel in het cluster SD. Ter vergelijking in de onderstaande tabel de verhouding van de oude maatstaf 'Regionaal Klantenpotentieel'.

Oude maatstaf 'Regionaal Klantenpotentieel'						
	Inwoners	SD basis	WMO	Participatie	Totaal	Per inwoner
Het Hogeland	47.888	€ 338.336	€ 324.560	€ 86.546	€ 749.442	€ 16
Westerkwartier	63.031	€ 570.722	€ 459.447	€ 284.326	€ 1.314.495	€ 21
Midden Groningen	60.899	€ 806.204	€ 516.880	€ 609.270	€ 1.932.354	€ 32
Delfzijl	24.716	€ 333.435	€ 219.956	€ 242.273	€ 795.664	€ 32
Groningen	231.299	€ 6.918.236	€ 2.926.371	€ 7.599.586	€ 17.444.193	€ 75
Leeuwarden	123.107	€ 2.985.397	€ 1.421.542	€ 3.029.988	€ 7.436.927	€ 60

Ook in het oude model werd de aantrekkingskracht op de regio beloond, maar in mindere mate. Als voorbeeld de gemeente Groningen: In de oude situatie kreeg Groningen ca. 5 maal het bedrag van Het Hogeland. Met de nieuwe maatstaf krijgt Groningen ongeveer 15 maal het bedrag van Het Hogeland. Daarmee is dit wellicht de meest bepalende factor in de herverdeellecten.

We kunnen concluderen dat de Regionale Centrummaatstaf in het nieuwe model een onevenredig zwaar gewicht krijgt. Dat heeft voor ons een grote impact, omdat wij door de herindeling vier bescheiden kernen hebben, met een relatief beperkte centrumfunctie.

Maatstaven m.b.t. sociale kenmerken

Sociale factoren, zoals het aantal SW'ers en bijstandsgerechtigden worden bij de verdeling van de middelen in het SD buiten beschouwing gelaten, terwijl deze wel een grote invloed hebben (zeker SW) op de problematiek. Ook het ROB heeft melding gemaakt van het ontbreken van deze factoren. Zij geeft aan dat een hoge WSW populatie vaak samenhangt met andere sociale problematiek. De doelgroep van de WSW behoort tot de groep mensen

die ook anderszins een groot beroep doen op andere voorzieningen in het Sociaal Domein. Desalniettemin hebben de fondsbeheerders er voor gekozen om ook in de aangepaste modellen geen gehoor te geven aan de vraag van het ROB. Ook omdat het onderzoeksbureau AEF (zij hebben de herijking van het SD uitgevoerd) heeft aangegeven hier geen voorstander van te zijn.

Momentopname

Het nieuwe verdeelmodel is in essentie gebaseerd op de situatie van 2017. Er is middels onderzoek bij een referentiegroep gekeken of de uitkomsten van het model voldoende aansluiten bij de daadwerkelijke kosten in 2017. Veel gemeenten zagen de kosten in het SD echter na 2017 fors oplopen en hebben daarna forse bezuinigingen doorgevoerd. Dit vertroebelt de basis waarop het verdeelmodel is gebaseerd. Het is derhalve een momentopname. Evaluatie is dan ook noodzakelijk. Gelukkig hebben de fondsbeheerders aangegeven deze evaluatie ook te gaan uitvoeren. Het is echter de vraag of een aanpassing in 2027 geen mosterd na de maaltijd is, wanneer eerst het voorzieningenniveau moet worden afgebroken om de financiën op orde te houden. Veel gemeenten in onze regio zijn door de slechte financiële positie en de hoge lokale lastendruk immers niet in staat om deze effecten op te vangen en het voorzieningenniveau in stand te houden.

Verevening Overige Eigen Middelen (OEM) en OZB

Wij zien bij de verevening van de OEM en de OZB een forse toename voor Het Hogeland. Ook landelijk zien we een toename, maar naar verhouding is de stijging van de verevening bij ons behoorlijk hoger. Beide sporen van de Algemene Eigen Middelen (AEM) lichten we kort toe.

OEM

Er is redelijk wat discussie geweest omtrent de verevening van de OEM. De OEM betreft eigen inkomsten zoals toeristenbelasting, parkeerbelasting, dividend etc. (niet de OZB) In het eerste model dat begin dit jaar werd gepresenteerd, werd voorgesteld de macro geschatte OEM te verevenen en te verdelen over de gemeenten op basis van het aandeel in het SD. Er kon echter niet worden aangetoond waarom het aandeel in het SD bepalend zou zijn voor het deel van de OEM dat wordt verevend. Daarom is dit in het aangepaste model veranderd in een omslag per inwoner. Voor Het Hogeland pakt dit helaas nog negatiever uit dan het eerste voorstel.

Wij vragen ons af of een toerekening van de OEM per inwoner logisch is. Wanneer de fondsbeheerders van mening zijn dat de eigen inkomsten verevend moeten worden, dan is het vreemd dit op basis van het aantal inwoners om te slaan over alle gemeenten. Logischer zou zijn te kijken naar de bepalende kenmerken voor de OEM en deze te laten meewegen in het aandeel in de OEM dat wordt verevend.

Wij concluderen dat het nu voorgestelde model sterk in het voordeel werkt van de G4 en andere grotere steden, doordat de klassieke verdeling is losgelaten. In combinatie met de het verzwaarde gewicht van de centrummaatstaf zien we hier een cumulerend effect dat sterk in het nadeel van Het Hogeland werkt.

OZB

De fondsbeheerders hebben gekozen voor de lijn van een grotere verevening van de OZB/WOZ (van 70% naar 90%). Dat betekent een verschuiving van deze eigen inkomsten naar het algemene verdeelmodel. Gemeenten die naar verhouding veel OZB (WOZ NW) hebben kunnen daardoor echter behoorlijk worden geraakt. Om de kleine gemeenten te

behoeden voor een te negatief effect is er een aftopping van de WOZ NW (niet woningen) ingevoerd (€ 35.000 per inwoner) om te voorkomen dat kleine gemeenten te hard worden geraakt. Middelgrote gemeenten met veel OZB NW vallen daardoor nu tussen wal en schip en worden wel onevenredig hard geraakt. Een verlaging van de drempel voor aftopping zou wellicht kunnen bijdragen aan een oplossing voor middelgrote gemeenten met relatief veel industrie.

Effecten herindeling

Door de gehanteerde uitgangspunten in de herijking zien we, zoals hierboven ook beschreven, forse verschuivingen in met name het Sociaal Domein. Om deze effecten enigszins te dempen hebben de fondsbeheerders op verschillende terreinen bedacht om compenserende maatregelen in het Klassieke Domein te treffen. De voornaamste daarvan is de verhoogde vaste voet. Deze is verhoogd van ca. 0,3 ME naar bijna 1 ME per gemeente. De effecten van de herijking vallen daardoor voor veel kleine gemeente mee. Voor middelgrote (heringedeelde) gemeenten is het effect van de compenserende maatregel echter naar verhouding veel minder. Ten opzichte van de oude situatie missen we zodoende 3 maal de vaste voet.

Voor de aftopping van de WOZ NW geldt ook dat het beoogde voordeel voor een kleiner gemeente als voormalig Eemsmond teniet wordt gedaan door de grotere schaal van Het Hogeland. Het aftoppen van de verevening levert geen voordeel meer op, terwijl dat voordeel in de oude situatie fors zou zijn geweest. Het verschil tussen wel of geen herindeling is op dit terrein ca. 1,5 ME.

Clusters in vergelijking met realisatiecijfers

In het voorgaande hebben we de verschuivingen en de herverdeeleffecten op hoofdlijnen toegelicht. Uiteraard rijst dan ook de vraag in hoeverre de herverdeelde clusters zich verhouden tot de werkelijke uitgaven. De fondsbeheerders geven immers aan dat er relatief beperkte aansluitverschillen zijn tussen de uitkomsten van het voorgestelde model en de daadwerkelijke uitgaven van de diverse gemeenten. Ook de doorrekening van 2019 gaf geen aanleiding het model aan te passen.

Wij hebben reeds het beeld geschetst dat het effect voor Het Hogeland voornamelijk wordt veroorzaakt door de enorme daling in de clusters van het Sociaal Domein. Wij hebben daarom de daadwerkelijke lasten van 2019 van de taakvelden die aan deze clusters kunnen worden gekoppeld in kaart gebracht. Dat geeft een behoorlijk verontrustend beeld. Dit beeld ziet u in het onderstaande overzicht.

Sociaal Domein: Clusters GF vs. realisatie 2019					
	Oude verdeling*	Nieuwe verdeling	Realisatie 2019**	Verschil GF en realisatie	Taakvelden
Basis	8.532.553	6.934.101	7.307.000	-372.899	6.1+6.2+7.1
Part	7.873.513	8.429.247	8.213.000	216.247	6.3+6.5
WMO	15.161.974	8.755.063	13.547.000	-4.791.937	6.6+6.71+6.81 excl. Beschermd wonen
Jeugd	13.909.690	14.268.747	18.580.000	-4.311.253	6.72+6.82
Totaal SD	45.477.730	38.387.159	47.647.000	-9.259.841	
*De oude verdeling in het gemeentefonds is nog inclusief overhead. Dat is in het nieuwe model verschoven naar het cluster Bestuur & Ondersteuning.					
Realisatie 2019 is al exclusief overhead					
** Exclusief WSW en beschermd wonen. Schuldhulpverlening van WMO naar Participatie					

U ziet in de bovenstaande opstelling dat er een forse afwijking is op de clusters WMO en Jeugd. Voor wat betreft het cluster Jeugd is de uitkomst niet verrassend, aangezien de tekorten op landelijk niveau bekend zijn en vrijwel in het hele land optreden. Het rijk heeft de gemeenten daarom immers ook extra middelen voor de Jeugdzorg in het vooruitzicht gesteld. Het verschil op de WMO wordt met dit model echter een enorm probleem. De

daadwerkelijk uitgaven in 2019 waren immers bijna € 4,8 miljoen groter dan de middelen in het cluster op basis van het voorgestelde verdeelmodel. Wij kunnen derhalve concluderen dat het model voor Het Hogeland in het SD in het geheel niet aansluit bij de kostenstructuur van de gemeente.

Gezien het voorgaande kunnen vraagtekens worden gezet bij de stelling van de fondsbeheerders dat het model over de hele linie weinig aansluitverschillen met de realisatiecijfers kent. Het model zou in onze optiek dan ook meer gebaseerd moeten worden op de karakteristieken die de daadwerkelijke kosten veroorzaken in plaats van pogingen om bepaalde groepen van benadeelde gemeenten te compenseren met maatstaven die volledig los staan van de kostendrijvers. Daardoor vallen er per definitie gemeenten tussen wal en schip. Er is daardoor een groot verschil ontstaan tussen de systeemwereld van de fondsbeheerders en de leefwereld van de gemeenten.

Vervolg

Het voorgestelde model wordt op twee plekken ter advisering voorgelegd: ROB en VNG. De kerngroep heeft 24 augustus een tweede gesprek met de ROB gehad. Het lijkt ons verstandig onze bevindingen ook bij het ROB voor het voetlicht te brengen en daarbij tevens te refereren aan haar eigen reactie van maart jl. Immers veel van de ongewenste effecten heeft het ROB ook benoemd in haar reactie van destijds. Helaas geeft Minister Ollongren in veel gevallen geen antwoord op de destijds door de ROB gestelde vragen. De ROB brief hebben we daarom als bijlage bij deze memo gevoegd.

Definitieve besluiten zullen pas door het nieuw te vormen kabinet worden genomen. In de komende septembercircularis, die de basis is voor de begroting 2022, zullen de effecten nog niet zijn vertaald. Dat betekent dat de effecten voor het eerst in de aanloop naar de begroting 2023 manifest worden en opgenomen zullen moeten worden in de begroting en de ramingen. Daarmee zal de herijking een belangrijk element vormen in de voorjaarsnota 2022. Het is echter verstandig om bij de opstelling van de begroting 2022 reeds te anticiperen op de verwachte effecten.

Wij hopen u middels dit memo een beeld te hebben geschetst van de huidige stand van zaken rondom de herijking van het gemeentefonds en de achterliggende problematiek. Wanneer er nieuwe ontwikkelingen zijn, dan zullen wij u uiteraard nader informeren. In de tussentijd blijven wij proberen invloed uit te oefenen op de uitkomsten van de herijking.

Hoogachtend,

Het college van B&W,

H.J. Bolding
burgemeester

P.P.M. van Vilsteren
secretaris