WIJ WILLEM-ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Besluit van
tot wijziging van het Besluit financiële verhouding 2001 in verband met wijzigingen van de maatstaven van de algemene uitkering van het gemeentefonds

Op de voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van PM, nr. PM, mede namens de Staatssecretaris van Financiën;

Gelet op artikel 8, derde lid, van de Financiële-verhoudingswet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van PM, nr. PM);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van PM, nr. PM, mede namens de Staatssecretaris van Financiën;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit financiële verhouding 2001 wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1, onderdeel e, vervalt, onder verlettering van onderdeel f tot onderdeel e.

B

In artikel 4 vervalt " voor zover dit noodzakelijk is om de verdeelmaatstaven te kunnen toepassen".

C

Artikel 18 vervalt.

D

Bijlage 2 komt te luiden:

Bijlage 2. De verdeelmaatstaven voor het gemeentefonds (bijlage bij artikel 3, tweede lid)

Nummer en korte omschrijving	**Definitie verdeelmaatstaf**	**Bron**	**Peildatum of tijdsaanduiding (indien deze anders luidt dan 1**

			januari van het uitkeringsjaar)
1. OZB; waarde woningen eigenaren	De met inachtneming van artikel 8, tweede lid, van de Financiële-verhoudingswet vastgestelde belastingcapaciteit ter zake van de onroerende zaakbelasting (OZB) die op grond van artikel 220, onderdeel b, van de Gemeentewet, geheven kan worden van eigenaren van woningen. De waarde van de onroerende zaken wordt bepaald op grond van hoofdstuk IV van de Wet waardering onroerende zaken.	CBS	1 januari van het jaar voorafgaand aan het uitkeringsjaar
2. OZB; waarde niet-woningen eigenaren	De met inachtneming van artikel 8, tweede lid, van de Financiële-verhoudingswet vastgestelde belastingcapaciteit ter zake van de onroerende zaakbelasting (OZB) die op grond van artikel 220, onderdeel b, van de Gemeentewet, geheven kan worden van eigenaren van niet-woningen. De waarde van de onroerende zaken wordt bepaald op grond van hoofdstuk IV van de Wet waardering onroerende zaken. Voor deze maatstaf wordt de belastingcapaciteit niet hoger vastgesteld dan de grenswaarde.	CBS	1 januari van het jaar voorafgaand aan het uitkeringsjaar
3. OZB; waarde niet-woningen gebruikers	De met inachtneming van artikel 8, tweede lid, van de Financiële-verhoudingswet vastgestelde belastingcapaciteit ter zake van de onroerende zaakbelasting (OZB) die op grond van artikel 220, onderdeel a, van de Gemeentewet, geheven kan worden van gebruikers van niet-woningen. De waarde van de onroerende zaken wordt bepaald op grond van hoofdstuk IV van de Wet	CBS	1 januari van het jaar voorafgaand aan het uitkeringsjaar

	waardering onroerende zaken. Voor deze maatstaf wordt de belastingcapaciteit niet hoger vastgesteld dan de grenswaarde.		
4. Inwoners	Het aantal inwoners van de gemeente.	CBS	
5. Inwoners 75+ met drempel	Het aantal inwoners in de gemeente van 75 jaar en ouder, voor zover dit aantal meer is dan de drempelwaarde.	CBS	
6. Eenpersoonshuishoudens	Het aantal particuliere huishoudens in de gemeente bestaande uit één persoon.	CBS	
7. Jongeren	Het aantal inwoners van de gemeente dat jonger is dan 18 jaar.	CBS	
8. Inwoners Waddengemeenten (<2500)	Voor de gemeenten Texel, Vlieland, Terschelling, Ameland en Schiermonnikoog: het aantal inwoners van de gemeente in het interval van 0 tot en met 2500 inwoners.	CBS	
9. Inwoners Waddengemeenten (2501-7500)	Voor de gemeenten Texel, Vlieland, Terschelling, Ameland en Schiermonnikoog: het aantal inwoners van de gemeente in het interval van 2501 tot en met 7500 inwoners.	CBS	
10. Inwoners Waddengemeenten (>7500)	Voor de gemeenten Texel, Vlieland, Terschelling, Ameland en Schiermonnikoog: het aantal inwoners van de gemeente vanaf 7501 inwoners.	CBS	
11. Huishoudens met een laag inkomen met drempel	Het aantal huishoudens in de gemeente met een laag inkomen voor zover dit aantal méér is dan de drempelwaarde.	CBS	
12. Bijstandsontvangers	Het meerjarig gemiddelde van het totaal aantal huishoudens in de gemeente dat een bijstandsuitkering ontvangt.	CBS	31 december van de jaren op grond waarvan het meerjarig gemiddelde wordt berekend
13. Inwoners met loonkostensubsidie	Het aantal door de gemeente op grond van de Participatiewet verstrekte loonkostensubsidies aan werkgevers. Indien de persoon op wie de	CBS	31 december van het jaar voorafgaand aan het uitkeringsjaar

	loonkostensubsidie betrekking heeft reeds een bijstandsuitkering als bedoeld in maatstaf 12 ontvangt, wordt die loonkostensubsidie niet meegeteld.		
14. Inwoners in het gemeentelijke doelgroepenregister	Het aantal inwoners van de gemeente dat met een lopende grondslag "arbeidsbeperktheid" in het doelgroepenregister is opgenomen en waarvoor de gemeente verantwoordelijkheid draagt.	CBS	30 juni van het jaar voorafgaand aan het uitkeringsjaar
15. Inwoners met een laag opleidingsniveau met drempel	Het aantal inwoners in de gemeente van 23 jaar en ouder met een laag opleidingsniveau, voor zover dit aantal meer is dan de drempelwaarde.	CBS	1 oktober voorafgaand aan het uitkeringsjaar
16. Inwoners met een migratieachtergrond	Het aantal inwoners in de gemeente met een migratieachtergrond.	CBS	
17. Landelijke centrumfunctie	Het aantal potentiële landelijke klanten van alle woonkernen in de gemeente.	CBS	
18. Regionale centrumfunctie	Het aantal potentiële regionale klanten van alle woonkernen in de gemeente.	CBS	
19. Lokale centrumfunctie	Het aantal potentiële lokale klanten van alle woonkernen in de gemeente.	CBS	
20. Leerlingen voortgezet onderwijs	Het gecorrigeerde aantal leerlingen in een gemeente dat voortgezet onderwijs volgt.	OCW	1 oktober voorafgaand aan het uitkeringsjaar
21. Leerlingen (voortgezet) speciaal onderwijs	Het gecorrigeerde aantal leerlingen in de gemeente dat (voortgezet) speciaal onderwijs volgt.	OCW	1 oktober voorafgaand aan het uitkeringsjaar
22. Extra groei leerlingen voortgezet onderwijs	Het aantal leerlingen voortgezet onderwijs, bedoeld in maatstaf 20 verminderd met het gecorrigeerd aantal leerlingen van tien jaar eerder.	OCW	1 oktober voorafgaand aan het uitkeringsjaar
23. Extra groei jongeren	Het aantal jongeren, bedoeld in maatstaf 7, verminderd met het gecorrigeerd aantal jongeren, bedoeld in maatstaf 7, van tien jaar eerder.	CBS	
24. Onderwijsachterstand met drempel	De onderwijsachterstand per gemeente, uitgedrukt in een achterstandsscore met drempel. Indien de achterstandsscore van een gemeente negatief is, wordt deze gelijkgesteld aan nul.	CBS	1 februari van het uitkeringsjaar

25. Oppervlakte land	Het aantal hectaren land in de gemeente.	CBS	
26. Oppervlakte land * bodemfactor	De uitkomst van maatstaf 25 vermenigvuldigd met de bodemfactor, bedoeld in artikel 12.	CBS	
27. Oppervlakte binnenwater	Het aantal hectaren binnenwater in de gemeente.	CBS	
28. Oppervlakte buitenwater	Het aantal hectaren buitenwater in de gemeente, voor zover het aantal hectaren niet meer dan de maximumoppervlakte bedraagt.	CBS	
29. Oppervlakte bebouwing woonkernen	Het oppervlak van de bebouwing in hectaren binnen de woonkernen die in de gemeente zijn gelegen.	CBS	
30. Oppervlakte bebouwing woonkernen * bodemfactor woonkernen	De uitkomst van maatstaf 29 vermenigvuldigd met de bodemfactor van de woonkernen die in de gemeente zijn gelegen.	CBS	
31. Oppervlakte bebouwing buitengebied	De oppervlakte in hectaren van de bebouwing buiten de woonkernen van de gemeente.	CBS	
32. Oppervlakte bebouwing buitengebied * bodemfactor buitengebied	De uitkomst van maatstaf 31 vermenigvuldigd met de bodemfactor van de gebieden die buiten de woonkernen van de gemeente zijn gelegen.	CBS	
33. Woonruimten	Het aantal woonruimten in de gemeente.	CBS	
34. Woonruimten * bodemfactor woonkern	De uitkomst van maatstaf 33 vermenigvuldigd met de bodemfactor van de woonkernen die in de gemeente zijn gelegen.		
35. Oppervlakte historische kern (5 – 40 hectare)	De totale oppervlakte in hectaren van historische kernen in de gemeente met een grondoppervlakte van ten minste 5 hectaren en ten hoogste 40 hectaren.	CBS	
36. Oppervlakte historische kern (40 -65 hectare)	De totale oppervlakte in hectaren van historische kernen in de gemeente met een grondoppervlakte van meer dan 40 hectaren, maar minder dan 65 hectaren.	CBS	
37. Oppervlakte historische kern (>65 hectare)	De totale oppervlakte in hectaren van historische kernen in de gemeente met	CBS	

	een grondoppervlakte van 65 hectaren of meer.		
38. Bewoonde oorden 1930	Het aantal woningen in de bewoonde oorden van de gemeente, zoals vastgesteld bij de volkstelling van 1930. Een bewoond oord is een oord dat bij diezelfde volkstelling is geregistreerd als een bewoond oord met 500 inwoners of meer.	CBS	Niet van toepassing
39. Bewoonde oorden 1930 met historische kernen	Het aantal bij de volkstelling van 1930 vastgestelde woningen in de bewoonde oorden van de gemeente die tevens een historische kern zijn.	CBS	Niet van toepassing
40. Maatstaf ISV	Een tegemoetkoming in de kosten die de gemeente maakt als gevolg van de eigen bijdrage die van haar wordt verwacht voor investeringen die mede bekostigd worden uit het Investeringsbudget voor stedelijke vernieuwing. Onze Ministers stellen de tegemoetkoming vast op basis van de verdeling van het Investeringsbudget stedelijke vernieuwing.	Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Niet van toepassing
41. Omgevingsadressendichtheid	Het gemiddelde van de omgevingsadressendichtheid van de rastervierkanten, bedoeld in artikel 1, onderdeel d, die in de gemeente gelegen zijn.	CBS	
42. Oeverlengte * bodemfactor gemeente	Voor een gemeente waarin binnenwater als bedoeld in maatstaf 27 is gelegen: de totale lengte van de oevers van het binnenwater in hectometers, vermenigvuldigd met de bodemfactor van de gemeente.	CBS	
43. Oeverlengte * dichtheid * bodemfactor gemeente	Voor een gemeente waarin binnenwater als bedoeld in maatstaf 27 is gelegen: de uitkomst van de volgende berekening: (oeverlengte + 2x oeverlengte in veen/ kleiveengebied) * bodemfactor gemeente * de dichtheidsfactor. De dichtheidsfactor bestaat uit	CBS	

	het quotiënt van het aantal inwoners volgens maatstaf 4 en de som van de oppervlakten land en binnenwater volgens de maatstaven 25 en 27.		
44. Meerkernigheid	Het aantal woonkernen dat in de gemeente is gelegen.	CBS	
45. Grote woonkernen	Het aantal woonkernen in de gemeente die 500 of meer adressen bevatten.	CBS	
46. Bedrijven	Het aantal bedrijfsvestigingen in de gemeente.	CBS	
47. Vast bedrag gemeente	Eén eenheid voor de gemeente.		
48. Vast bedrag Amsterdam	Eén eenheid voor de gemeente Amsterdam.		Niet van toepassing
49. Vast bedrag Rotterdam	Eén eenheid voor de gemeente Rotterdam.		Niet van toepassing
50. Verkiezingen Den Haag	Eén eenheid voor de gemeente Den Haag.		Niet van toepassing
51. Vast bedrag Utrecht	Eén eenheid voor de gemeente Utrecht.		Niet van toepassing
52. Vast bedrag Waddengemeenten	Eén eenheid voor de gemeenten Texel, Vlieland, Terschelling, Ameland en Schiermonnikoog.		Niet van toepassing
53. Herindelingsmaatstaf	Gemeenten die ingevolge een vastgesteld herindelingsadvies, bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel e, van de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi), onderdeel uit kunnen gaan maken van een wijziging van de gemeentelijke indeling, bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel b, van de Wet arhi, waarbij het totaal aantal gemeenten afneemt, komen gezamenlijk in aanmerking voor een bedrag dat berekend wordt aan de hand van de herindelingsformule.	CBS	Niet van toepassing
54. Herindelingsmaatstaf splitsing gemeente	Gemeenten die ingevolge een vastgesteld herindelingsadvies, bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel e, van de Wet algemene regels herindeling, (Wet arhi), onderdeel uit kunnen gaan maken van een wijziging van de gemeentelijke indeling, bedoeld in artikel 1, eerste	CBS	Niet van toepassing

	lid, onderdeel b, van de Wet arhi, waarbij delen van een op te heffen gemeente overgaan naar verschillende andere bij de wijziging van de gemeentelijke indeling betrokken gemeenten (splitsing) en het totaal aantal gemeenten afneemt, komen gezamenlijk in aanmerking voor een bedrag dat berekend wordt aan de hand van de splitsingsformule.		

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, waarbij aan artikel I terugwerkende kracht kan worden verleend.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Hugo de Jonge

De Staatssecretaris van Financiën,

M.L.A. van Rij

NOTA VAN TOELICHTING

I. Inleiding

Dit besluit strekt tot wijziging van het Besluit financiële verhouding 2001 (hierna: Bfv 2001) in verband met de invoering van een nieuw verdeelmodel voor de algemene uitkering van het gemeentefonds met ingang van 1 januari 2023. Voor zowel het sociaal domein als het klassiek domein geldt dat het verdeelmodel door de stapeling van afzonderlijke verdeelkeuzes in de afgelopen twintig jaar erg ingewikkeld en ondoorzichtig is geworden. Daarom is besloten het verdeelmodel te actualiseren en te vereenvoudigen. Met het nieuwe verdeelmodel – dat met ingang van het uitkeringsjaar 2023 wordt gehanteerd - is getracht de verdeling van gemeentefonds eenvoudiger te maken door het aantal maatstaven van 89 naar 54 terug te brengen.

II. Voorgeschiedenis van het besluit

2.1. Aanleiding van het nieuwe verdeelmodel

Het huidige verdeelmodel van de algemene uitkering van het gemeentefonds stamt grotendeels uit 1997. Sindsdien is er veel veranderd in de uitgaven van gemeenten, onder andere als gevolg van de decentralisaties in het sociaal domein. In het Periodieke Onderhoudsrapport (POR) van 2010 kwamen de toenmalig minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Financiën (hierna: de fondsbeheerders) tot de conclusie dat de verdeling van de middelen niet meer aansloot op de kosten van gemeenten. Deze scheefgroei gaf aanleiding tot vervolgonderzoek. In 2010 zijn de fondsbeheerders gestart met het nader onderzoeken van de bevindingen uit het POR 2010.[1]

Nadat de eerste fase van het onderzoek was afgerond, zijn in 2011 de ideeën voor een nieuw verdeelmodel van de algemene uitkering voorgelegd aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de toenmalige Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv)[2]. Deze organisaties reageerden echter overwegend negatief op de voorstellen. Zo stelde de Rfv dat de herijking van de algemene uitkering bij zou moeten dragen aan het versterken van de autonomie en beleidsvrijheid van gemeenten, maar dat het voorstel juist leidde tot een grotere mate van sturing door het Rijk op de verdeling van de algemene uitkering en daarmee tot een inperking van de gemeentelijke autonomie.[3] Ook bleek dat het moment van de herijking niet optimaal was vanwege de inbedding van enkele decentralisaties zoals 'begeleiding' en 'werken naar vermogen'. Mede op verzoek van de VNG is het project toen tijdelijk stilgelegd.[4]

Vanaf 2014 constateerden de VNG, RvS en de Rfv in verscheidene rapporten dat een fundamentele herziening van het verdeelmodel van de algemene uitkering gewenst is.[5] In deze rapporten wezen de VNG, RvS en Rfv onder meer op het fors in omvang toegenomen takenpakket van gemeenten, de verschillende mate van beleidsvrijheid in het takenpakket van gemeenten en de neiging om steeds meer recht te willen doen aan kostenverschillen tussen gemeenten. Ook heeft de stapeling van wijzigingen in het verdeelmodel – die ieder voor zich logisch en uitlegbaar waren – uiteindelijk tot een complex en ondoorzichtig verdeelmodel geleid. Ook vanuit de Tweede Kamer kwamen signalen dat een fundamentele herziening van het uitkeringsstelsel gewenst was. Zo heeft de Tweede Kamer in 2015 de motie Veldman/Wolbert aangenomen waarin de regering is verzocht om tot een vereenvoudiging van het financiële systeem te komen.[6]

In 2018 is door de toenmalig Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) in samenwerking met gemeenten, de VNG, de betrokken vakdepartementen en de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) een kwalitatief onderzoek uitgevoerd naar de knelpunten in de verdeling van

---

[1] Notitie van BZK aan de BZK: *Groot onderhoud gemeentefonds in 2015 en 2016;* https://open.overheid.nl/documenten/ronl-59852c76-39b7-4630-8856-c3fd0034bb58/pdf.
[2] Inmiddels is de Raad voor de financiële verhoudingen opgegaan in de Raad voor het Openbaar Bestuur.
[3] Raad voor de financiële verhouding 2011, Advies herijking gemeentefonds eerste fase.
[4] Kamerstukken II 2011/12, 33000 B, nr. 8.
[5] (VNG, 2014): *Bepalen betekent betalen;* (RvS, 2016): *En nu verder! Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*; (Rfv 2017): *Eerst de politiek, dan de techniek* en *Economisch omgaan met de financiële verhoudingen*
[6] Kamerstukken II 2015/16, 34300 VII, nr. 28.

middelen in het sociaal domein.[7] Uit dit onderzoek kwam naar voren dat de verdeelmodellen die ten grondslag liggen aan de huidige verdeling nog gebaseerd zijn op historische patronen van vóór de decentralisaties in het sociaal domein. De uiteindelijke conclusie was dan ook dat het huidige verdeelmodel onvoldoende recht doet aan de ontwikkelingen in de uitgaven van gemeenten in het sociaal domein van de afgelopen jaren.

Om deze reden hebben de fondsbeheerders besloten om een onderzoek naar een nieuw verdeelmodel te starten. Dit onderzoek, dat in maart 2019 van start is gegaan, werd opgedeeld in twee delen: een kwalitatief onderzoek naar de verdeelmodellen in het sociaal domein[8] en daarnaast een onderzoek naar het klassieke domein van het gemeentefonds.[9] Voor dit onderscheid is gekozen omdat gemeenten in deze twee domeinen wezenlijk andere taken hebben en de bestuurlijke dynamiek in beide domeinen anders is.

Gedurende de gehele looptijd van het onderzoek zijn gemeenten, de ROB en de VNG betrokken geweest. Het onderzoek werd begeleid door drie ambtelijke begeleidingscommissie en een stuurgroep. Daarnaast is de bestuurlijke kopgroep van de VNG betrokken als klankbord. Deze bestuurlijke kopgroep, die bestond uit wethouders, boog zich over de belangrijkste keuzes die tijdens het onderzoek dienden te worden gemaakt. Daarnaast organiseerde de VNG op gezette tijden (ambtelijke) klankbordgroepen waarbij medewerkers van gemeenten vragen konden stellen over de inhoud en de stand van zaken van de onderzoeken. Ook zijn regelmatig voorlichtingsbijeenkomsten voor bestuurders georganiseerd. Al met al zijn er meer dan 100 bijeenkomsten georganiseerd.

Naast het gezamenlijke proces dat tijdens het onderzoek naar het nieuwe verdeelmodel is doorlopen, is tevens in gezamenlijkheid een beoordelingskader opgesteld waaraan de nieuwe verdeling diende te voldoen. In de eerste plaats zijn in dit beoordelingskader beoordelingscriteria opgenomen zoals deze voortvloeien uit de Financiële-verhoudingswet (hierna: Fvw). Dit betekent allereerst dat de verdeling elke gemeente in staat diende te stellen om noodzakelijke uitgaven te doen waarbij zij een gelijkwaardig voorzieningenniveau moeten kunnen realiseren (*kostenoriëntatie*). Daarbij moest tevens voldoende rekening worden gehouden met niet-beïnvloedbare verschillen in kosten. In de tweede plaats diende het verdeelmodel niet onnodig gedetailleerd te zijn (*globaliteit*), om zo te voorkomen dat de verdeling onbedoeld normerend gaat werken. Ten derde moest in de verdeling rekening worden gehouden met de verschillen in het vermogen tot het genereren van eigen inkomsten; bij een gelijke belastingdruk moeten gemeenten een gelijkwaardig voorzieningenpakket kunnen aanbieden aan hun inwoners. Ten vierde diende de verdeling uitlegbaar te zijn. Dat wil zeggen dat de patronen in de verdeling inhoudelijk en technisch onderbouwd dienen te zijn.
Verder was van belang dat de verdeling over meerdere jaren voldoende *stabiel* is, om te voorkomen dat budgetten in de loop der jaren al te veel gaan schommelen. Hier staat echter tegenover dat het verdeelmodel ook voldoende *flexibel* dient te zijn, zodat het kan meebewegen met de ontwikkeling van de kosten die gemeenten in de loop der jaren maken.
Enkele van deze uitgangspunten staan in een zekere spanning tot elkaar. Zo is het vanuit het oogpunt van globaliteit gewenst dat een verdeelmodel niet meer maatstaven bevat dan nodig is. Vanuit het oogpunt van kostenoriëntatie is echter een groot aantal maatstaven wenselijk, zodat de daadwerkelijke kosten zo goed mogelijk kunnen worden benaderd. Ook de uitgangspunten 'stabiliteit' en 'flexibiliteit' staan in een spanning met elkaar. Het beoordelingskader voor het nieuwe verdeelmodel vereiste dan ook dat tussen bovengenoemde criteria een goede balans diende te worden gevonden.

Bij het vaststellen van het nieuwe verdeelmodel zijn de bovenstaande vier criteria doorslaggevend geweest, met dien verstande dat de nieuwe verdeling met name wat betreft de criteria 'globaliteit' en 'uitlegbaarheid' een verbetering moest zijn. Dit laatste criterium leidde tot de keuze om de herijking van het verdeelmodel te baseren op een lineaire regressieanalyse die op basis van de netto lasten van de gemeenten is uitgevoerd.

---

[7] Kamerstukken II 2017/18, 34 477, nr. 35.
[8] Zie: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2019/05/14/plan-van-aanpak-onderzoek-sociaal-domein-gemeentefonds
[9] Zie: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/04/29/herijking-gemeentefonds-klassieke-taken-en-inkomsten

Begin 2020 trokken de fondsbeheerders de conclusie dat het nieuw ontwikkelde verdeelmodel voor wat betreft het sociaal domein plausibel was en een verbetering was ten opzichte van de huidige verdeling. Voor het klassieke domein leverde het nieuwe verdeelmodel echter geen significante verbetering op. Dit hing onder meer samen met de invloed van de eigen inkomsten op de netto lasten van gemeenten. Ook bleek de voorgestelde clusterindeling in het klassiek domein te algemeen om tot een kostengeoriënteerd model te komen. Om deze reden heeft de toenmalig minister van BZK op 26 februari 2020 aan de Tweede Kamer gemeld dat vervolgonderzoek nodig was.[10] Uiteindelijk zijn in december 2020 de laatste onderzoeken in het kader van de herijking gepresenteerd.

2.2. Aanvankelijke voorstel nieuwe verdeling

Uit de in 2019 en 2020 uitgevoerde onderzoeken volgde een voorlopig verdeelvoorstel dat naar het oordeel van de fondsbeheerders een verbetering was ten opzichte van het huidige verdeelmodel en aan het beoordelingskader voldeed. Met de verdeling zoals die werd voorgesteld, werden de voornaamste knelpunten in de verdeling van het sociaal domein opgelost en sloot de verdeling beter aan bij de kostenpatronen en eigen inkomsten van gemeenten. Ook legde het verdeelvoorstel in vergelijking met het huidige verdeelmodel meer nadruk op globaliteit en minder op kostenoriëntatie, waarmee het model eenvoudiger werd. De keuze voor een grotere nadruk op globaliteit heeft ertoe geleid dat het aantal maatstaven aanzienlijk werd verminderd. Deze vermindering van het aantal maatstaven is onder meer bereikt door een aantal verfijningen van maatstaven die in het huidige verdeelmodel zijn opgenomen, niet in het verdeelvoorstel op te nemen.

Ook zijn in het verdeelvoorstel nieuwe maatstaven opgenomen ter vervanging van maatstaven die niet meer actueel waren of waarvan de gegevens niet meer beschikbaar zijn. Zo bleek dat de basisgegevens voor maatstaven op het gebied van onderwijsachterstanden niet meer door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) worden verzameld. Daarom is een nieuwe indicator voor de onderwijsachterstanden ontwikkeld, waarbij onder meer rekening wordt gehouden met de intelligentiescore van kinderen en het opleidingsniveau en de herkomst van de ouders. Ook zijn de maatstaven die gerelateerd zijn aan de centrumfunctie van gemeenten (klantenpotentieel) herzien en is een maatstaf 'landelijke centrumfunctie' toegevoegd.

Tot slot is getracht het aantal uitzonderingsposities in de verdeling zoveel mogelijk te verminderen. In de huidige verdeling hebben de G4-gemeenten een uitzonderingspositie, omdat het verdeelmodel de kosten voor deze grote gemeenten niet goed benaderde. Ook de Waddeneilanden hebben vanwege hun ligging sinds 1984 een uitzonderingspositie in de verdeling van de algemene uitkering. Omdat het nieuwe verdeelmodel de kosten van de G4 en de Wadden beter benadert dan het huidige model, kon bij twee G4-gemeenten (Utrecht en Den Haag) het vaste bedrag op nul worden gezet. Voor de overige twee G4-gemeenten (Amsterdam en Rotterdam) is het vaste bedrag lager dan in het oude model. Ook het vaste bedrag voor de Waddeneilanden is in het verdeelvoorstel op nul gesteld. Reden hiervoor is dat het vaste bedrag voor *alle* gemeenten verhoogd is, om zo schaalnadelen van kleinere gemeenten, waaronder de Waddeneilanden, te compenseren.

Om mogelijke herverdeeleffecten van de invoering van het nieuwe verdeelmodel te verzachten, werd aanvankelijk voorgesteld een ingroeipad te hanteren van € 15 per inwoner per jaar voor een maximale periode van vier jaar. Dit betekent dat 'nadeelgemeenten' tijdelijk extra geld bovenop de uitkomst van de nieuwe verdeling ontvangen, zodat zij geleidelijk toegroeien naar hun lagere uitkering. Bij 'voordeelgemeenten' wordt tijdelijk een bedrag in mindering gebracht op de uitkomst van de nieuwe verdeling, zodat zij geleidelijk toegroeien naar hun hogere uitkering. Indien een gemeente bijvoorbeeld €89 per inwoner nadeel van de nieuwe verdeling zou ondervinden, ontvangt de gemeente het eerste jaar €74 (89-15), het tweede jaar €59, het derde jaar €44 en het vierde jaar €29,- per inwoner. Verder werd voorgesteld om de verdeling na vier jaar te evalueren.

2.3. Advies van de ROB

Begin februari 2021 hebben de fondsbeheerders de Raad voor het Openbaar Bestuur (hierna: ROB) advies gevraagd over het voorgestelde verdeelmodel. Op 21 oktober 2021 heeft de ROB dit advies

[10] Kamerstukken II 2019/20, 35300 B, nr. 5.

uitgebracht.[11] De ROB erkende in zijn advies dat het voorgestelde verdeelmodel een verbetering is ten opzichte van het huidige model, maar stelde tegelijkertijd dat het model een beperkte houdbaarheid kent. Daarom adviseerde de ROB het verdeelmodel al (veel) eerder dan in 2027 te evalueren en daarom het ingroeipad te beperken tot driejaarlijkse stappen van maximaal € 15 per inwoner per jaar. Ook adviseerde de ROB en tot de resultaten van de evaluatie geen verdere stappen te zetten.

Ten aanzien van specifiek de verdeling in het *sociaal domein* concludeerde de ROB dat het verdeelmodel weliswaar tegemoet kwam aan de grootste knelpunten, maar dat de gekozen methodiek zijn beperkingen kende. Volgens de ROB waren de uitgavenpatronen die ten tijde van het uitbrengen van het advies aanwezig waren, deels achterhaald. Dit leidde volgens de ROB tot een vertekening en overschatting van grootschedelijke kenemerken en onuitlegbare patronen. Volgens de ROB was dit het geval bij de maatstaven 'centrumfunctie' en 'eenpersoonshuishoudens'. Deze keuze heeft volgens de ROB geleid tot een verdeelmodel dat gericht is op uitgaven in het verleden en niet op risicokenmerken van huishoudens in het heden.

Ten aanzien van specifiek de verdeling in het *klassiek domein* concludeerde de ROB dat de verdeling een aanzienlijke vereenvoudiging inhield ten opzichte van de huidige verdeling. Ook oordeelde de ROB dat de verbanden tussen de uitgaven en de maatstaven in algemene zin logisch waren. Wel merkte de ROB op dat het verdeelvoorstel er zonder meer van uitging dat gemeenten hun eigen middelen zouden inzetten om hun voorzieningenniveau te verhogen en niet om gaten te dichten die voortvloeiden uit een ontoereikend budget. Deze aanname in de gekozen methodiek zou volgens de ROB mogelijk een scheefheid in de verdeling in stand houden. Daarnaast was het volgens de ROB, gelet op de grote opgaven zoals het klimaat, de woningbouw en het sociaal domein van belang de kosten van gemeenten goed te blijven monitoren.

Voorts stelde de ROB dat de verevening van de 'overige eigen middelen' (OEM) door middel van een bedrag per inwoner geen recht doet aan de werkelijke overige eigen middelen. Daarmee zou de verevening volgens de ROB tot onuitlegbare grote herverdeeleffecten leiden.

De ROB stelde de volgende randvoorwaarden aan de invoering van het nieuwe verdeelmodel:

1) Toets de herverdeeleffecten aan zaken als: financiële draagkracht van individuele gemeenten zoals regionale welvaartsindex, regionale kansenkaart, ontwikkelingen in lokaal voorzieningenniveau, enzovoorts;
2) Toekomstbestendigheid: controleer of de nieuwe verdeling nettolasten van gemeenten volgt, in het bijzonder in het sociaal domein voor jeugd en individuele Wmo-voorzieningen.

Ook stelde de ROB voor om *voorafgaand aan* de invoering van het nieuwe verdeelmodel de volgende onderzoeken te hebben afgerond en te hebben verwerkt in het model:

1) Maatstaven in het sociaal domein: heroverweeg de maatstaven centrumfunctie en eenpersoonshuishoudens;
2) Inkomstenverevening: doe onderzoek naar mogelijkheden om verevening 'overige eigen middelen' (OEM) te baseren op de (meerjarig gemiddelde) werkelijke opbrengst per gemeente in plaats van een bedrag per inwoner.

Tot slot deed de ROB een voorstel voor een onderzoeksagenda voor de lange termijn: onder andere het monitoren van kosten van specifieke groepen gemeenten, kosten in het sociaal domein (jeugd), eigen inkomsten en het verkennen van een verdeling 'sociaal domein' op basis van huishoudenskenmerken.

[11] ROB: *Advies herverdeling gemeentefonds*, 19 oktober 2021.

2.4. Advies van de VNG

Nadat de ROB zijn advies heeft uitgebracht, heeft de VNG op 10 februari 2022 een advies uitgebracht aan de minister van BZK over het verdeelvoorstel.[12] In dit advies stelde de VNG dat de huidige verdeling achterhaald is en verouderd is en geen recht meer doet aan de kostenstructuur van gemeenten anno 2022.

Verder stelde de VNG aan invoering de volgende voorwaarden:

- Het model kan pas worden ingevoerd als het model in lijn met de aanbevelingen van het ROB-advies is aangepast, inclusief het ingroeipad en wanneer 'de koek' (totale omvang van de algemene uitkering) is vergroot;
- Er dient geborgd te worden dat het model zowel bij de gemeenten als de ROB op draagvlak kan rekenen. Voor gemeenten betekent dat ook dat zij het uiteindelijke model tijdig kennen, zodat gemeenten de uitkomsten van de effecten van de herijking tijdig in hun begroting en meerjarig beeld kunnen opnemen.

Als bovenstaande stappen ertoe zouden leiden dat het nieuwe model niet met ingang van 1 januari 2023 kan worden ingevoerd, dan adviseerde de VNG om gemeenten die hiervan nadeel ondervinden aanvullend te compenseren tot het moment dat het model in lijn met het ROB-advies is aangepast.

2.5. Reactie fondsbeheerders op adviezen ROB en VNG en definitieve voorstel

Op 6 april 2022 heeft de minister van BZK bij Kamerbrief gereageerd op de adviezen die zijn uitgebracht door de ROB en VNG.[13] In de brief gaf de minister van BZK aan de adviezen van de ROB en de VNG op te volgen, met uitzondering van het advies van de ROB om *voorafgaand* aan de invoering van het verdeelmodel een onderzoek te hebben afgerond naar de overige eigen middelen en de maatstaven centrumfunctie en eenpersoonshuishoudens. Reden hiervoor was dat uitstel van de invoering van het nieuwe verdeelmodel (met ingang 1 januari 2023) naar het oordeel van de fondsbeheerders onwenselijk is. De huidige verdeling sluit namelijk niet meer goed aan op de feitelijke kosten van gemeenten. Dit geldt vooral voor het sociaal domein, waarbij er achterhaalde aannames en niet-geactualiseerde maatstaven worden gebruikt. Wel hebben de fondsbeheerders aangekondigd nog in 2022 de geadviseerde onderzoeken op te starten. Naar verwachting zijn de uitkomsten van die onderzoeken in 2023 bekend. In samenspraak met de VNG, gemeenten en de ROB zal dan worden bekeken wat de implicaties van de uitkomsten van deze onderzoeken zijn voor het model.

Gegeven de ontvangen adviezen van de ROB en de VNG en de reacties van gemeenten hebben de fondsbeheerders verder besloten het ingroeipad te beperken tot 3 jaar. Dit betekent dat de invoering van het nieuwe model tijdig geëvalueerd zal worden en dat aan de hand van deze evaluatie besloten zal worden over het traject van 2026 en verder. Aangezien de door de ROB geadviseerde onderzoeken nog niet zijn afgerond voorafgaand aan de invoering van het model, hebben de fondsbeheerders besloten het ingroeipad het eerste jaar niet op maximaal € 15 per inwoner te zetten, maar op maximaal € 7,50 per inwoner. In totaal komt het gemaximeerde bedrag per inwoner over 3 jaar daarmee op € 37,50.

In de Kamerbrief hebben de fondsbeheerders ook gereageerd op de overige aanbevelingen die de ROB en de VNG hebben gedaan. Ten aanzien van het advies van het advies van de VNG om het nieuwe verdeelmodel pas in te voeren als de 'koek' is vergroot (de financiële inpasbaarheid) merkten de fondsbeheerders op dat op basis van het Coalitieakkoord voor de gemeenten in de periode 2023-2025 cumulatief circa € 3 miljard extra beschikbaar is bovenop de stand Miljoenennota 2022 als gevolg van het extra accres en het schrappen van de oploop van de opschalingskorting in deze kabinetsperiode. Dit naast de andere middelen uit het coalitieakkoord die nog ter beschikking van gemeenten komen, zoals de uitvoeringskosten van klimaat en middelen voor de jeugdzorg. Dit betekent dat geen enkele gemeente er in de periode 2023-2025 financieel op achteruit zal gaan bij de invoering van het nieuwe verdeelmodel.

[12] https://vng.nl/brieven/herijking-gemeentefonds; Kenmerk: TFI/U202200126.
[13] Kamerstukken II 2021/22, 35925 B, nr. 21.

Ten aanzien van het advies van de ROB te onderzoeken of *de verdeling in het sociaal domein bij het uitgavenpatroon van de gemeenten aansluit,* merkten de fondsbeheerders op dat het nieuwe model voor de jaren 2017 en 2019 de werkelijke kosten van gemeenten goed blijkt te volgen. Ook kondigden de fondsbeheerders aan jaarlijks te analyseren of de verdeling in het sociaal domein nog aansluit bij de werkelijke kosten. Inmiddels is ook de analyse voor 2020 afgerond en blijkt dat ook voor 2020 het verdeelmodel goed aansluit bij de daadwerkelijke uitgavenontwikkeling van gemeenten. Bij de analyse is niet alleen gekeken of het verdeelmodel goed aansluit bij de totale uitgavenontwikkeling en in het bijzonder in het sociaal domein, maar ook of het voor de verschillende grootteklassen van gemeenten goed aansluit bij de uitgavenontwikkeling, in het bijzonder het sociaal domein. Uit de analyse is gebleken dat de diverse grootteklassen van gemeenten een vergelijkebare netto lastenontwikkeling kennen en dat het verdeelmodel hier goed bij aansluit.

Verder stelden de fondsbeheerders in de Kamerbief de zorgen van de ROB ten aanzien van de uitlegbaarheid van het model te begrijpen. Tegelijk merkten zij op dat het verdeelmodel echter nooit de specifieke situatie van elke afzonderlijke gemeente in Nederland zou kunnen vatten. Dat neemt echter niet weg dat het van belang is onderzoek te blijven doen om het model en de uitlegbaarheid ervan verder te verbeteren en in de tussentijd te zorgen dat met name de gemeenten met een beperkte financiële draagkracht en een lage sociaal-economische status voldoende weerbaar zijn en blijven. Daartoe kondigden de fondsbeheerders in de Kamerbrief een lijst van (kwetsbare) gemeenten aan waarvoor een aangepast ingroeipad zou komen, indien zij te maken hebben met een negatief verdeeleffect. Ook gemeenten die de afgelopen jaren extra middelen ontvingen in verband met bevolkingsdaling kwamen in aanmerking voor dit aangepaste ingroeipad. De hoogte van het aangepaste ingroeipad bedraagt € 5 per inwoner in het eerste jaar oplopend tot € 22,50 in het derde jaar. Inmiddels is de lijst van gemeenten die in aanmerking komen voor het aangepaste ingroeipad bekend (zie ook paragraaf V: Gevolgen).

Tot slot onderschreven de fondsbeheerders de door de ROB geadviseerde onderzoeksagenda. Het nieuwe verdeelmodel is immers geen eindstation en zal continu onderhoud vragen. De fondsbeheerders gaven aan hier graag in nauw overleg met de ROB, de VNG en de gemeenten nadere invulling en uitvoering aan te geven.

III. Hoofdlijnen van het besluit

Het bovenstaande proces heeft geleid tot een nieuw verdeelmodel dat in vergelijking met het huidige verdeelmodel aanzienlijk is vereenvoudigd. Het aantal maatstaven dat de nieuwe verdeling bevat wordt met dit wijzigingsbesluit dan ook aanzienlijk verminderd (van 89 naar 54). Verder is in dit wijzigingsbesluit artikel 4 van het Bfv 2001 licht aangepast, zodat vaker gebruik kan worden gemaakt van de mogelijkheid om bij ministeriële regeling regels te stellen omtrent de uitwerking van de in de maatstaven gehanteerde begrippen en de telling van het aantal eenheden per verdeelmaatstaf. Dit betekent dat in verscheidene maatstaven verscheidene begrippen niet meer in de maatstaf zelf worden gedefinieerd, maar in de ministeriële regeling op grond van artikel 4 van het Bfv 2001 (Regeling uitwerking verdeelmaatstaven provincie- en gemeentefonds). Op deze wijze zijn de maatstaven zo flexibel mogelijk vormgegeven.

Hieronder is weergegeven op welke wijze de maatstaven van de algemene uitkering van het gemeentefonds zijn aangepast.

Nieuwe verdeelmaatstaven
In de onderstaande tabel is weergegeven welke nieuwe verdeelmaatstaven het verdeelmodel bevat. In de artikelsgewijze toelichting is een toelichting gegeven bij elke afzonderlijke maatstaf.

tabel 1: nieuwe maatstaven verdeelmodel

Inwoners in het gemeentelijke doelgroepenregister	Landelijke centrumfunctie
Inwoners 75+ met drempel	Regionale centrumfunctie
Inwoners met een laag opleidingsniveau met drempel	Lokale centrumfunctie
Inwoners met een migratieachtergrond	Onderwijsachterstand

Gewijzigde maatstaven
in de onderstaande tabel is weergegeven welke maatstaven inhoudelijk zijn gewijzigd. Omdat bijlage 2 van het Bfv 2001 in haar geheel opnieuw is vastgesteld, is tevens van de gelegenheid gebruik gemaakt enkele maatstaven tekstueel te verhelderen. Deze tekstuele wijzigingen zijn niet in onderstaande tabel meegenomen, omdat dat geen inhoudelijke wijzigingen betreffen. Verder moet worden opgemerkt dat het vast bedrag voor de gemeente Den Haag wijzigt. In huidige verdeelmodel ontvangen alle G4-gemeenten (Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht) nog een vast bedrag. In het nieuwe verdeelmodel ontvangen enkel de gemeenten Amsterdam en Rotterdam nog een vast bedrag. Wel zal de gemeente Den Haag nog een bedrag ontvangen voor activiteiten die zij uitvoert op grond van de Kieswet. Daarom is de maatstaf 'Vast bedrag Den Haag' gewijzigd in 'Verkiezingen Den Haag'.

tabel 2: Gewijzigde maatstaven verdeelmodel (met nummering 'oude' verdeelmaatstaven)

Nr.	***Naam maatstaf***	***Wijziging***
1a	OZB niet-woningen eigenaren	Met ingang van het nieuwe verdeelmodel geldt dat maximaal het bedrag tot aan de grenswaarde (€ 35.000 aan WOZ-waarde) in de verevening wordt betrokken. In de ministeriële regeling op grond van artikel 4 van het Bfv 2001 zal worden vastgelegd dat de grenswaarde op €35.000 komt te liggen.
1b	OZB-niet woningen gebruikers	Met ingang van het nieuwe verdeelmodel geldt dat maximaal het bedrag tot aan de grenswaarde (€ 35.000 aan WOZ-waarde) in de verevening wordt betrokken. In de ministeriële regeling op grond van artikel 4 van het Bfv 2001 zal worden vastgelegd dat de grenswaarde op €35.000 komt te liggen.
7a	Huishoudens met een laag inkomen met drempel	In het oude verdeelmodel is de maatstaf bevroren op de inkomensstatistiek met als peildatum 31 december 2014, aangezien vanaf die datum het CBS de methodiek van de verzameling van de gegevens heeft gewijzigd. Met ingang van het nieuwe verdeelmodel worden de actuele gegevens gehanteerd gebaseerd op de methodiek die het CBS vanaf 2014 hanteert. Daarnaast tellen met ingang van het nieuwe model de studentenhuishoudens met laag inkomen niet meer mee. In de ministeriële regeling op grond van artikel 4 van het Bfv 2001 wordt dit nader uitgewerkt door te bepalen dat studentenhuishoudens niet onder het begrip 'huishoudens' vallen.
8	Bijstandsontvangers	Met ingang van het nieuwe verdeelmodel telt voor de maatstaf 'bijstandsontvangers' ook het overige aantal adreslozen en het aantal instellingsbewoners met bijstand mee. In de ministeriële regeling op grond van artikel 4 van het Bfv 2001 wordt uitgewerkt wat precies onder een 'huishouden' wordt verstaan. Daarin zal dan ook worden geregeld dat onder huishoudens tevens de adreslozen en de instellingsbewoners vallen.
42	Verkiezingen Den Haag	Dit betreft enkel een naamswijziging van de maatstaf (voorheen: vast bedrag Den Haag)

Ongewijzigde maatstaven
In onderstaande tabel zijn de maatstaven weergegeven die zonder materiële wijzigingen in het nieuwe verdeelmodel zijn opgenomen. Wel zijn enkele maatstaven tekstueel aangescherpt of zijn de definities van enkele begrippen niet meer in de maatstaf zelf opgenomen, maar verplaatst naar de ministeriële regeling op grond van artikel 4 van het Bfv 2001. Ook moet worden opgemerkt dat in het nieuwe verdeelmodel in plaats van de G4-gemeenten enkel nog de gemeenten Amsterdam en Rotterdam een vast bedrag ontvangen. De gemeenten Den Haag en Utrecht ontvangen geen vast bedrag meer, zij het dat – zoals hierboven reeds aangegeven – het vaste bedrag voor de gemeente Den Haag wordt

omgevormd tot "Verkiezingen Den Haag". Er wordt eveneens geen vast bedrag meer uitgekeerd aan de Waddengemeenten en de gemeente Baarle-Nassau. Gelet op artikel 8, eerste lid, Fvw dienen de maatstaven echter in ieder geval de onderscheidingen voor de vier grote steden en de Waddengemeenten te bevatten. Bovendien worden de betreffende maatstaven op dit moment niet toegepast in het nieuwe verdeelmodel, maar valt niet uit te sluiten dat deze in een aangepast of bijgesteld verdeelmodel wel terugkeren. Dat is de reden dat de maatstaven "vast bedrag Utrecht" en "vast bedrag Waddengemeenten" nog steeds in de lijst van maatstaven zijn opgenomen.
In de praktijk zal aan deze maatstaven een bedrag per eenheid van 0 worden verbonden, waarmee materieel bewerkstelligd wordt dat de genoemde gemeenten geen vast bedrag meer ontvangen. Hetzelfde geldt voor de maatstaf 'Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV)'. Gelet op het feit dat het verdeelmodel ingevolge artikel 8 Fvw de onderscheiding 'noodzaak voor vernieuwing van de bebouwing' moet bevatten, is de maatstaf gehandhaafd. Ook aan deze maatstaf zal echter het bedrag per eenheid van 0 worden verbonden.

tabel 3: Ongewijzigde maatstaven (met nummering 'oude' maatstaven)

nr.	**Naam maatstaf**	**nr.**	**Naam maatstaf**
1	OZB woningen eigenaren	25	Woonruimte * bodemfactor woonkern
2	Inwoners	27	Oppervlakte historische kern <40 ha
3b	Eenpersoonshuishoudens	27	Oppervlakte kern 40 tot 65 ha
4	Jongeren	27	Oppervlakte historische kern > 65 ha
6	Inwoners waddengemeenten (<2500)	29	Bewoonde oorden 1930
6	Inwoners waddengemeenten (2500 tot 7500)	30	Bewoonde oorden 1930 historische kern
6	Inwoners waddengemeenten (>7500)	31	Maatstaf ISV (bedrag per eenheid wordt 0)
8a	Inwoners met loonkostensubsidie	32	Omgevingsadressendichtheid
15	Leerlingen voortgezet onderwijs	34	Oeverlengte * bodemfactor gemeente
15a	Leerlingen (voortgezet) speciaal onderwijs	35	Oeverlengte * dichtheid * bodemfactor gemeente
15b	Extra groei leerlingen voortgezet	36	Kernen
15f	Extra groei jongeren	36a	Grote woonkernen
16	Oppervlakte land	38	Bedrijven
18	Oppervlakte land * bodemfactor gemeente	39	Vast bedrag
19	Oppervlakte binnenwater	40	Vast bedrag Amsterdam
20	Oppervlakte buitenwater	41	Vast bedrag Rotterdam
22	Oppervlakte bebouwing woonkern * bodemfactor	43	Vast bedrag Utrecht (bedrag per eenheid wordt 0)
22a	Oppervlakte bebouwing woonkern	44	Vast bedrag Waddengemeenten (bedrag per eenheid wordt 0).
23	Oppervlakte bebouwing buitengebied * bodemfactor buitengebied	45	Herindelingsmaatstaf bij samenvoeging van gemeenten
23a	Oppervlakte bebouwing buitengebied	45a	Herindelingsmaatstaf bij splitsing van een gemeente
24	Woonruimte		

Vervallen maatstaven
Onderstaande tabel bevat de maatstaven uit het huidige verdeelmodel die komen te vervallen (met de nummering van de maatstaven in het huidige verdeelmodel).

tabel 4: Vervallen maatstaven (met nummering 'oude' maatstaven)

nr.	***naam***	***nr.***	***naam***

3	Eenouderhuishoudens	9c	Gemiddeld gestandaardiseerd inkomen 75 t/m 84 jaar
3a	Eenouderhuishoudens met twee of meer kinderen	9d	Gemiddeld gestandaardiseerd inkomen 85 jaar en ouder
3c	Eenpersoonhuishoudens 65 t/m 74 jaar	10	Medicijngebruik met drempel
3d	Eenpersoonhuishoudens 75 t/m 84 jaar	10a	Ouders met langdurig psychisch medicijngebruik
3e	Eenpersoonshuishoudens 85 jaar en ouder	10b	Bedden
5	Inwoners jonger dan 65 jaar	11	Uitkeringsontvangers
5a	Ouderen 65 jaar en ouder	11a	Uitkeringsontvangers minus bijstandsonvangers
5b	Ouderen 65 t/m 74 jaar	11b	Wajong
5c	Ouderen 75 t/m 84 jaar	12	Minderheden
5d	Inwoners ouderen 85 jaar en ouder	12a	Minderheden (drempel)
7	Huishoudens met laag inkomen	13	Klantenpotentieel lokaal
7b	Huishoudens	14	Klantenpotentieel regionaal
7c	Huishoudens met laag inkomen 65 t/m 74 jaar	15c	Achterstandsleerlingen boven drempel
7d	Huishoudens met laag inkomen 75 t/m 84 jaar	15d	Basisonderwijsleerlingen met leerlingengewicht 0,3
7e	Huishoudens met laag inkomen 85 jaar en ouder	15d	Basisonderwijsleerlingen met leerlingengewicht 1,2
7f	Jeugdigen in gezinnen met armoederisico	21	Oppervlakte bebouwing
8b	Bijstandshuishoudens met minderjarige kinderen	28	Lengte historisch water
8c	Eenouderhuishoudens die bijstand ontvangen	32a	Omgevingsadressendichtheid boven drempel
8d	Re-integratie klassiek	37	Meerkernigheid * bodemfactor buitengebied
9	Gemiddeld gestandaardiseerd inkomen (particuliere huishoudens)	38a	WOZ niet-woningen
9a	Gemiddeld gestandaardiseerd inkomen (huishoudens met kinderen)	44a	Vast bedrag Baarle-Nassau
9b	Gemiddeld gestandaardiseerd inkomen 65 t/m 74 jaar		

IV. Verhouding met hoger recht

De Grondwet bepaalt in artikel 132, zesde lid, dat de wet de financiële verhoudingen regelt tussen rijk en decentrale overheden. De Financiële-verhoudingswet (hierna: Fvw) is het resultaat van deze wetgevingsopdracht. De wijze waarop decentrale overheden worden bekostigd en welke regels hierbij gelden, is dus volgens de Grondwet aan de wetgever. Artikel 8, eerste lid, Fvw bepaalt dat ten behoeve van de verdeling van het provinciefonds en het gemeentefonds verdeelmaatstaven worden gehanteerd. Ook is in deze bepaling bepaald aan welke vereisten de maatstaven dienen te voldoen. Zo mogen de maatstaven slechts betrekking hebben op de kenmerken die in artikel 8, eerste lid, Fvw zijn genoemd. Enkele van deze kenmerken zijn onder meer: de inwoners van gemeenten, het grondgebied van gemeenten en de bebouwing van gemeenten. Artikel 8, derde lid, Fvw geeft vervolgens een grondslag om de maatstaven bij algemene maatregel van Bestuur (AMvB) vast te stellen. Deze AMvB mag niet eerder in werking treden dan acht weken na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin de AMvB is geplaatst. Ook dient van de plaatsing onverwijld mededeling te worden gedaan aan de beide kamers der Staten-Generaal (een zogenoemde 'nahangprocedure'; art. 8, vijfde lid, Fvw). De maatstaven van de algemene uitkering van het gemeentefonds zijn opgenomen in bijlage 2 van het Bfv 2001.

Verder bepaalt artikel 8, derde lid, Fvw dat krachtens de AMvB waarin de verdeelmaatstaven worden opgenomen, nadere regels kunnen worden gegeven omtrent de toepassing van gebruikte begrippen en de wijze van telling van het aantal eenheden per verdeelmaatstaf. In artikel 4 van het Bfv 2001 is

deze delegatiegrondslag opgenomen: volgens dit artikel kunnen de staatssecretaris van Financiën en de minister van BZK regels stellen omtrent de uitwerking van – onder meer – de in bijlage 2 gehanteerde begrippen en omtrent de telling van het aantal eenheden per verdeelmaatstaf. De ministeriële regeling waarin de begrippen van de maatstaven verder worden uitgewerkt is de Regeling uitwerking verdeelmaatstaven provincie- en gemeentefonds.

V. Gevolgen

De invoering van een nieuwe verdeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds leidt tot herverdeeleffecten. Zoals in paragraaf 2.5 echter reeds is beschreven, gaat echter geen enkele gemeenten erop achteruit als gevolg van de extra middelen uit het Coalitieakkoord.

Zoals in paragraaf 2.5 vermeld hebben de fondsbeheerders gegeven de ontvangen adviezen van de ROB en de VNG en de reacties van gemeenten besloten het ingroeipad te beperken tot 3 jaar. Dit betekent dat de invoering van het nieuwe model tijdig geëvalueerd zal worden en dat aan de hand van deze evaluatie besloten zal worden over het traject van 2026 en verder. Aangezien de door de ROB geadviseerde onderzoeken nog niet zijn afgerond voorafgaand aan de invoering van het model, hebben de fondsbeheerders besloten het ingroeipad het eerste jaar niet op maximaal € 15 per inwoner te zetten, maar op maximaal € 7,50 per inwoner. In totaal komt het gemaximeerde bedrag per inwoner over 3 jaar daarmee op € 37,50.

Zoals in paragraaf 2.5 reeds aangegeven, geldt voor gemeenten met een beperkte financiële draagkracht en een lage sociaal-economische status en daarnaast voor gemeenten die extra middelen ontvingen in verband met de bevolkingsdaling een aangepast ingroeipad, indien zij te maken hebben met een *negatief* herverdeeleffect.
Het maximale effect voor deze gemeenten is - €5 per inwoner in 2023, - € 7,50 per inwoner in 2024 en - € 10 per inwoner in 2025. Dat betekent dat het maximale totale effect voor deze groep gemeenten in 2025 uitkomt op - € 22,50 per inwoner. Om te bepalen of een gemeente in aanmerking kwam voor het aangepaste ingroeipad diende een gemeente tot de groep van 50% van het aantal gemeenten te behoren die het minst profiteerde van de extra middelen uit het coalitieakkoord ten opzichte van hun huidige uitkering in 2022. Daarnaast dienden de gemeenten (met als peildatum 2022) aan tenminste twee van de onderstaande drie criteria te voldoen:

- Criterium 1: Het betreft een gemeente waarvan de bevolking een lage sociaal economische status heeft. Hierbij is gebruikgemaakt van de definitie van het CBS en de definitie zoals deze gehanteerd wordt in de jaarlijkse begrotingsanalyse van het ministerie van BZK.
- Het betreft een gemeente met een relatief zwakke financiële positie:
  Criterium 2: Het OZB-tarief is hoger dan 120% van het gemiddelde van Nederland. Hierbij is het tarief gewogen op basis van de WOZ-waarde;

  Criterium 3: De solvabiliteit ligt onder de 30%.

Ook de gemeenten die tot en met 2022 aanvullende middelen ontvingen vanwege bevolkingsdaling en te maken hebben met een negatief herverdeeleffect komen in aanmerking voor het aangepaste ingroeipad (- € 5 per inwoner in 2023, - € 7,50 per inwoner in 2024 en - € 10 per inwoner in 2025).[14] Al met al leidde dit tot 41 gemeenten die aanmerking kwamen voor het aangepaste ingroeipad:

Tabel 5: Lijst met gemeenten die in aanmerking komen voor een aangepast ingroeipad

Achtkarspelen	Doetinchem	Pekela
Alkmaar	Eemsdelta	Purmerend
Amersfoort	Haarlem	Rheden
Assen	Harderwijk	Rijswijk
Beek	Het Hogeland	Rotterdam

[14] Voor de gemeenten met een positief herverdeeleffect geldt het reguliere ingroeipad: + € 7,50 per inwoner in 2023 en + € 15 per inwoner in 2024 en 2025.

Beekdaelen	Heumen	Schiedam
Beuningen	Hoorn	Veendam
Beverwijk	Landgraaf	Veenendaal
Borne	Lelystad	Vlaardingen
Brummen	Meppel	Westervoort
Brunssum	Midden-Groningen	Zaanstad
Culemborg	Nissewaard	Zoetermeer
Den Helder	Oldambt	Zutphen
Diemen	Olst-Wijhe	

Een volledig overzicht van de herverdeeleffecten per gemeente en de bijbehorende ingroeipaden is te vinden in de meicirculaire 2022, paragraaf 2.5.2 (en de bijbehorende bijlage 2.5.2a).[15]

Zoals in paragraaf 2.5 reeds naar voren kwam, zijn naast de ingroeipaden extra middelen uitgetrokken voor de gemeenten (ca. € 3 miljard extra in de periode 2023-2025). De combinatie van dit ingroeipad en de verhoging van de middelen gezamenlijk leidt ertoe dat in de periode 2023-2025 geen enkele gemeente er financieel op achteruit zal gaan.

VI. Advies en Consultatie

[PM: na consultatie en inbreng VNG]

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onderdeel A

Dit artikelonderdeel regelt dat artikel 1, onderdeel e, van het Bfv 2001 komt te vervallen, omdat de daar weergegeven definitie van 'omgevingsadressendichtheid' niet meer actueel is. Omdat het begrip in het nieuwe verdeelmodel nog maar bij één maatstaf (maatstaf 40; omgevingsadressendichtheid) wordt gehanteerd, is ervoor gekozen de geactualiseerde definitie van het begrip in de maatstaf zelf op te nemen. Daarom kan artikel 1, onderdeel e, van het Besluit financiële verhouding 2001 vervallen. Het huidige artikel 1, onderdeel f (definitie van 'woonkern') wordt verletterd tot artikel 1, onderdeel e (nieuw).

Artikel I, onderdeel B

Artikel 8, derde lid, Fvw geeft de mogelijkheid om krachtens algemene maatregel van bestuur nadere voorschriften te stellen omtrent de toepassing van begrippen die in de maatstaf gehanteerd worden en omtrent de wijze van telling van het aantal eenheden per verdeelmaatstaf. Artikel 4 van het Bfv 2001 vormt de uitwerking van deze delegatiegrondslag. Ingevolge artikel 4 is het mogelijk bij ministeriële regeling regels te stellen omtrent de uitwerking van de in de maatstaven gehanteerde begrippen en de telling van het aantal eenheden per verdeelmaatstaf. Wel wordt hier als voorwaarde aan verbonden dat het stellen van de regels noodzakelijk moet zijn om tot telbare en meetbare maatstaven te komen.[16] Naar huidig inzicht is deze voorwaarde te beperkend. Het uitwerken van begrippen in een ministeriële regeling in plaats van in de maatstaf zelf kan immers ook zeer dienstig zijn om te voorkomen dat telkens een algemene maatregel van bestuur moet worden gewijzigd als de definitie van een begrip (licht) wijzigt. Naar het oordeel van de regering zou dus ook mogelijk moeten zijn begrippen in een ministeriële regeling uit te werken met het oog op een zo flexibel mogelijke vormgeving van de maatstaf. Daarom is met dit wijzigingsonderdeel geregeld dat in artikel 4 van het Bfv 2001 de zinsnede "voor zover dit noodzakelijk is om de verdeelmaatstaven te kunnen toepassen" komt te vervallen. Artikel 8, derde lid, Fvw (de delegatiegrondslag) biedt hiervoor de ruimte. Ook doet deze wijziging geen afbreuk aan het feit dat de uitgangspunten voor het verdeelstelsel zijn

[15] Zie: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/circulaires/2022/05/31/meicirculaire-gemeentefonds-2022
[16] Zie ook de nota van toelichting bij Stb. 2001, 88 (p. 17).

opgenomen in de Fvw, de hoofdzaken/maatstaven in het Bfv 2001 en de technische uitwerking bij ministeriële regeling.

Artikel I, onderdeel C

Artikel 18 heeft betrekking op de maatstaf 'Investeringsbudget Stedelijke vernieuwing' (ISV). Omdat het artikel slechts op één maatstaf betrekking heeft, is ervoor gekozen het artikel te laten vervallen en de relevante elementen van artikel 18 in de maatstaf zelf (de maatstaf ISV) in de tabel in bijlage II op te nemen.

Artikel I, onderdeel D

Met dit artikelonderdeel wordt bijlage 2 van het Bfv 2001 gewijzigd in verband met de invoering van het nieuwe verdeelmodel van de algemene uitkering van het gemeentefonds. Omdat met de invoering van het verdeelmodel een groot aantal maatstaven vervalt, wijzigt, of nieuw wordt ingevoegd, is omwille van de overzichtelijkheid ervoor gekozen bijlage 2 in haar geheel opnieuw te vaststellen. In hoofdstuk III van het algemeen deel is reeds in een tabel weergegeven op welke wijze de maatstaven zijn gewijzigd. Hieronder worden de maatstaven afzonderlijk nader toegelicht.

Maatstaf 1 tot en met 3: Waarde OZB
Doordat gemeenten de mogelijkheid hebben zelf enkele belastingen te heffen, zijn zij in staat zelf een gedeelte van hun inkomsten te verwerven. De Onroerende Zaakbelasting (OZB) is een dergelijke belasting. De inkomsten van de OZB worden dan ook deels in mindering gebracht op de algemene uitkering die gemeenten ontvangen. Dit gebeurt door aan de maatstaven die betrekking hebben op de OZB (maatstaf 1 tot en met 3) een negatief bedrag per eenheid als bedoeld in artikel 9, eerste lid, Fvw te verbinden.

In maatstaf 1 gaat het specifiek om de OZB die op grond van artikel 220, onderdeel b, van de Gemeentewet, geheven wordt van eigenaren van woningen. Ingevolge artikel 8, tweede lid, Fvw, wordt de belastingcapaciteit ter zake van woningeneigenaren slechts voor 80 procent in de verdeelmaatstaf betrokken. In maatstaf 2 gaat het specifiek om de OZB die op grond van artikel 220, onderdeel b, van de Gemeentewet, kan worden geheven van eigenaren van *niet*-woningen. Ingevolge artikel 8, tweede lid, wordt de belastingcapaciteit voor eigenaren van *niet*-woningen slechts voor 70 procent in de maatstaf betrokken. In maatstaf 3 gaat het specifiek om de OZB die, op grond van artikel 220, onderdeel a, van de Gemeentewet, ten aanzien van *gebruikers* van niet-woningen kan worden geheven. Ook ten aanzien van gebruikers van niet-woningen mag de belastingcapaciteit ingevolge artikel 8, tweede lid, Fvw slechts voor 70 procent in de maatstaf worden betrokken. In maatstaf 2 en 3 is bepaald dat er een maximum is verbonden aan de belastingcapaciteit die in deze maatstaf wordt betrokken (de grenswaarde). Deze grenswaarde wordt nader uitgewerkt in de ministeriële regeling op grond van artikel 4 van het Bfv 2001.

De belastingcapaciteit van gemeenten wordt bepaald aan de hand van de som van de in het kader van de Wet WOZ vastgestelde waarden van de objecten waarover door de gemeente OZB kan worden geheven. Het gaat hier om de belasting*capaciteit,* dus ook objecten waarvoor de gemeenten op vrijwillige basis vrijstelling van de OZB verlenen, worden meegeteld. De gegevens ten aanzien van de belastingcapaciteit worden door het CBS onttrokken aan de Landelijke Voorziening WOZ. De belastingcapaciteit van het jaar t wordt vastgesteld naar de waarde van 1 januari van het jaar t-1.

Maatstaf 4: Inwoners
Op grond van deze maatstaf wordt het aantal inwoners in de gemeente vastgesteld. Het gaat hier om personen die die Basisregistratie Personen (BRP) zijn opgenomen. Jaarlijks ontvangt het CBS aan het begin van het jaar een selectie van gegevens uit de Basisregistratie Persoonsgegevens. Op basis van deze gegevens wordt onder andere het aantal inwoners in de gemeente vastgesteld.

Maatstaf 5: Inwoners 75+ met drempel
In deze maatstaf wordt het aantal inwoners van 75 jaar en ouder geteld, voor zover het aantal inwoners van 75 jaar en ouder meer is dan de zogenoemde drempelwaarde. Deze drempelwaarde wordt nader uitgewerkt in de ministeriële regeling op grond van artikel 4 van het Bfv 2001. De cijfers zijn afkomstig van het CBS met als peildatum 1 januari van het uitkeringsjaar.

Maatstaf 6: Eenpersoonshuishoudens
In deze maatstaf staat het aantal eenpersoonshuishoudens centraal. Dit zijn particuliere huishoudens die uit slechts één persoon bestaan. Een particulier huishouden wordt gevormd door één of meerdere personen die een woonruimte bewonen en zelf voorzien in hun levensbehoeften voorzien. Gegevens over het aantal eenpersoonshuishouden worden ontleend aan de zogenoemde 'huishoudensstatistiek' van het CBS. In deze statistiek zijn gegevens opgenomen over (het aantal personen in) particuliere en institutionele huishoudens. Peildatum is 1 januari van het uitkeringsjaar.

Maatstaf 7: Jongeren
In het kader van deze maatstaf wordt het aantal inwoners in de gemeente geteld dat jonger is dan 18 jaar. De cijfers zijn afkomstig van het CBS met als peildatum 1 januari van het uitkeringsjaar.

Maatstaf 8 tot en met 10: Inwoners Waddengemeenten
Vanwege hun geografische positie ontvangen de Waddengemeenten (Texel, Vlieland, Terschelling, Ameland en Schiermonnikoog) een extra bedrag via de algemene uitkering. Dat wordt geregeld in maatstaf 8 tot en met 10. Hierbij wordt een verdeling gemaakt op basis van drie schijven. De eerste schijf (maatstaf 8) heeft betrekking op de eerste 2500 inwoners. Indien een eiland meer inwoners dan 2500 heeft, dan zijn de tweede schijf (maatstaf 9) en mogelijk ook de derde schijf (maatstaf 10) van toepassing. De tweede schijf (maatstaf 9) heeft betrekking op het inwonertal van 2501 tot en met 7500 inwoners en de derde schijf (maatstaf 10) heeft betrekking op het aantal inwoners vanaf 7501 inwoners. Aan elke schijf/maatstaf wordt doorgaans een ander bedrag per eenheid als bedoeld in artikel 9, eerste lid, Fvw verbonden. De cijfers voor deze maatstaven zijn afkomstig van het CBS met als peildatum 1 januari van het uitkeringsjaar.

Maatstaf 11: Huishoudens met een laag inkomen met drempel
In deze maatstaf staat het aantal huishoudens met een laag inkomen centraal. In de maatstaf worden enkel de huishoudens met een laag inkomen meegeteld, voor zover het aantal meer is dan de drempelwaarde. Deze drempelwaarde wordt nader uitgewerkt in de ministeriële regeling op grond van artikel 4 van het Bfv 2001. Ook de begrippen 'laag inkomen' en 'huishoudens' worden nader in de ministeriële regeling uitgewerkt.

Maatstaf 12: Bijstandsontvangers
In deze maatstaf wordt het aantal bijstandsontvangers in een gemeente geteld, door het meerjarig gemiddelde te hanteren van het totaal aantal huishoudens dat in een gemeente een bijstandsuitkering ontvangt. In de ministeriële regeling op grond van artikel 4 van het Bfv 2001 wordt nader uitgewerkt hoe het meerjarig gemiddelde berekend wordt. Ook wordt in deze regeling geregeld wat precies onder het begrip 'bijstandsuitkering' valt en welke soort huishoudens precies onder het begrip 'huishoudens' gerekend worden. Peildatum van deze maatstaf is het gemiddelde van het aantal bijstandsontvangers op 31 december van de jaren die gehanteerd worden om het meerjarig gemiddelde te berekenen.

Maatstaf 13: Inwoners met loonkostensubsidie
Bij deze maatstaf wordt het aantal loonkostensubsidies geteld dat door de gemeente is verstrekt. De loonkostensubsidie op grond van de Participatiewet is een subsidie die een werkgever ontvangt als ondersteuning om iemand in dienst te nemen die een arbeidsvermogen heeft dat langdurig onder het wettelijk minimumloon (WML) ligt. Peildatum voor deze maatstaf is 31 december voorafgaand aan het uitkeringsjaar.

Maatstaf 14: Inwoners in het gemeentelijk doelgroepenregister
In het doelgroepenregister zijn personen opgenomen die onder de zogenoemde 'banenafspraak' vallen: een afspraak tussen het kabinet en de werkgevers- en werknemersorganisaties om mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen. Een groot deel van doelgroepenregister valt onder verantwoordelijkheid van het UWV (bijvoorbeeld Wajongers en Wsw'ers), maar ten aanzien van bepaalde groepen dragen ook gemeenten een verantwoordelijkheid. Daarom wordt in deze maatstaf het aantal inwoners geteld die in het doelgroepenregister zijn opgenomen en waarvoor de gemeente verantwoordelijkheid draagt. Peildatum is 30 juni van het jaar voorafgaand aan het uitkeringsjaar.

Maatstaf 15: Inwoners met een laag opleidingsniveau met drempel

Deze maatstaf omvat het aantal inwoners in de gemeente van 23 jaar en ouder met een laag opleidingsniveau, voor zover dit aantal meer bedraagt dan de drempelwaarde. In de ministeriële regeling op grond van artikel 4 van het Bfv 2001 wordt nader uitgewerkt wat onder 'laag opleidingsniveau' wordt verstaan. Ook wordt de drempelwaarde nader uitgewerkt. De gegevens worden verstrekt door het CBS, waarbij als peildatum 1 oktober voorafgaand aan het uitkeringsjaar gehanteerd wordt.

Maatstaf 16: Inwoners met een migratieachtergrond
Bij deze maatstaf staat het aantal inwoners met een migratieachtergrond centraal. Bij ministeriële regeling op grond van artikel 4 van het Bfv 2001 wordt vastgesteld welke inwoners precies onder deze categorie vallen.

Maatstaf 17 tot en met 19: Landelijke, lokale en regionale centrumfunctie
Sommige gemeenten vervullen een lokale of regionale centrumfunctie. Enkele - meestal wat grotere gemeenten - vervullen zelfs een landelijke centrumfunctie. Ook dit is in het verdeelmodel meegewogen met de maatstaven 17 tot en met 19. In deze verdeelmaatstaven gaat het om het aantal potentiële klanten dat een woonkern in de gemeente aantrekt. Van elke woonkern in de gemeente wordt het potentiële klantenaantal vastgesteld en vervolgens worden deze aantallen bij elkaar opgeteld. Het begrip 'woonkern' is in artikel 1, onderdeel e (nieuw), van het Bfv 2001 gedefinieerd.

Bij ministeriële regeling op grond van artikel 4 van het Bfv 2001 wordt nader vastgesteld hoe het landelijke, lokale en regionale klantenaantal precies wordt vastgesteld.

Maatstaf 20: Leerlingen voortgezet onderwijs
Bij deze maatstaf wordt het gecorrigeerd aantal leerlingen dat voortgezet onderwijs in de gemeente volgt, vastgesteld. In de ministeriële regeling op grond van artikel 4 van het Bfv 2001 wordt nader uitgewerkt welke vormen van onderwijs precies onder 'voortgezet onderwijs' vallen. Verder is van belang dat het in deze maatstaf om het *gecorrigeerd* aantal leerlingen gaat. De correctiefactor wordt tevens vastgesteld in de ministeriële regeling. De cijfers over het gecorrigeerd aantal leerlingen voortgezet onderwijs worden aangeleverd door OCW/DUO, waarbij 1 oktober voorafgaand aan het uitkeringsjaar als peildatum geldt.

Maatstaf 21: Leerlingen (voortgezet) speciaal onderwijs
Bij deze maatstaf wordt het gecorrigeerd aantal leerlingen geteld dat (voortgezet) speciaal onderwijs volgt. In de ministeriële regeling op grond van artikel 4 van het Bfv 2001 wordt nader omschreven wat precies onder (voortgezet) speciaal onderwijs verstaan wordt. Net als bij maatstaf 20 (leerlingen voortgezet onderwijs) wordt een correctiefactor toegepast die in de ministeriële regeling op grond van artikel 4 van het Besluit financiële verhouding 2001 wordt vastgesteld. Net als bij maatstaf 20 worden de gegevens aangeleverd door OCW/DUO, waarbij 1 oktober voorafgaand aan het uitkeringsjaar als peildatum geldt.

Maatstaf 22: Extra groei leerlingen voortgezet onderwijs
Het verdeelmodel voor de algemene uitkering houdt rekening met gemeenten die ten opzichte van tien jaar geleden te maken hebben met een relatief groot aantal leerlingen voortgezet onderwijs. De maatstaf wordt berekend door het aantal leerlingen voortgezet onderwijs van een bepaald jaar (t) te verminderen met het gecorrigeerd aantal leerlingen voortgezet onderwijs van 10 jaar eerder (t-10). Bij een negatieve uitkomst wordt de uitkomst op nul gesteld. In de ministeriële regeling op grond van artikel 4 van het Bfv 2001 wordt vastgelegd wat de correctiefactor is die behoort bij het aantal leerlingen van 10 jaar geleden (t-10).

Maatstaf 23: Extra groei jongeren
Deze maatstaf wordt berekend door het aantal jongeren van jaar t (zie ook maatstaf 7) te verminderen met het gecorrigeerde aantal jongeren van jaar t-10. Indien de uitkomst negatief is wordt het resultaat op nul gesteld. In de ministeriële regeling op grond van artikel 4 van het Bfv 2001 wordt vastgelegd wat de correctiefactor is die behoort bij het aantal jongeren van 10 jaar geleden (t-10).

Maatstaf 24: Onderwijsachterstand met drempel
In deze maatstaf staat de zogenoemde 'onderwijsachterstand' in de gemeente centraal. Deze onderwijsachterstand wordt vastgesteld op basis van een achterstandsscore met drempel. In de ministeriële regeling op grond van artikel 4 van het Bfv 2001 wordt nader uitgewerkt hoe deze achterstandsscore wordt berekend. Indien de achterstandsscore van een gemeente negatief is, wordt deze gelijkgesteld aan nul. De cijfers over de achterstandsscore worden aangeleverd door het CBS, waarbij 1 februari van het uitkeringsjaar als peildatum geldt.

Maatstaf 25: Oppervlakte land
De oppervlakte land in de gemeente wordt berekend met behulp van een geografisch informatiesysteem waarbij de meest recent gepubliceerde kaartbladen van de Basisregistratie Topografie (BRT), kaartbladen van het bodemgebruik en gemeentegrenzen worden gecombineerd. Het CBS berekent de oppervlakte land in onderlinge samenhang met de oppervlakte binnenwater, de oppervlakte buitenwater en de bodemfactoren. De oppervlakte land in een gemeente wordt vastgesteld in hectaren.

Maatstaf 26: Oppervlakte land * bodemfactor
Bij deze maatstaf wordt de oppervlakte land in hectaren (maatstaf 25) vermenigvuldigd met de zogenoemde 'bodemfactor' van de gemeente. Deze bodemfactor is ingevolge artikel 12 van het Bfv 2001 het gewogen gemiddelde aandeel van de verschillende grondsoorten in het totale oppervlak van land en binnenwater binnen de gemeente (bijvoorbeeld klei, veen, goede grond en binnenwater). In de ministeriële regeling op grond van artikel 4 van het Bfv 2001 wordt nader uitgewerkt met welke wegingsfactoren de bodemfactor precies wordt berekend.

Maatstaf 27: Oppervlakte binnenwater
In deze maatstaf staat de oppervlakte van het binnenwater in de gemeente centraal. Ook de oppervlakte van het binnenwater wordt gemeten in hectaren. De oppervlakte binnenwater wordt op basis van de meest recente gepubliceerde kaarten van de Basisregistratie Topografie (schaal 1: 10.000) bepaald. Daarbij geldt de omschrijving van de hoofdgroep 'binnenwater' in de statistiek van het bodemgebruik van het CBS. In de ministeriële regeling op grond van artikel 4 van het Besluit financiële verhouding 2001 wordt nader uitgewerkt wat precies onder de omschrijving van 'binnenwater' valt en wat niet.

Maatstaf 28: Oppervlakte buitenwater
In deze maatstaf staat de oppervlakte buitenwater in de gemeente centraal, wederom gemeten in het aantal hectaren op basis van de meest recent gepubliceerde kaarten van de Basisregistratie Topografie. Daarbij geldt de omschrijving van de hoofdgroep 'buitenwater' in de statistiek van het bodemgebruik van het CBS. Wat precies onder de omschrijving van 'buitenwater' valt, wordt nader uitgewerkt in de ministeriële regeling op grond van artikel 4 van het Bfv 2001. Ook wordt in deze regeling de maximumoppervlakte buitenwater nader uitgewerkt. Boven deze waarde wordt het buitenwater niet meer meegeteld voor deze maatstaf.

Maatstaf 29: Oppervlakte bebouwing woonkernen
Op grond van deze maatstaf wordt de oppervlakte van de bebouwing in woonkernen vastgesteld. Net als bij de maatstaven 'oppervlakte land', 'buitenwater' en 'binnenwater' wordt de oppervlakte vastgesteld in hectaren. In artikel 1, onderdeel e (nieuw), van het Bfv 2001 is nader gedefinieerd wat onder een woonkern wordt verstaan.

*Maatstaf 30: Oppervlakte bebouwing woonkernen * bodemfactor woonkernen*
Bij deze maatstaf wordt de uitkomst van maatstaf 29 (oppervlakte bebouwing woonkernen) vermenigvuldigd met de bodemfactor van (uitsluitend) de woonkernen. De bodemfactor is ingevolge artikel 12 van het Bfv 2001 het gewogen gemiddelde aandeel van de verschillende grondsoorten in het totale oppervlak van land en binnenwater van de woonkernen (bijvoorbeeld klei, veen, goede grond en binnenwater). Het betreft hier dezelfde bodemfactor als bij maatstaf 26, 32, 34, 42 en 43 wordt gehanteerd. De nadere uitwerking van het begrip 'bodemfactor' in de ministeriële regeling op grond van artikel 4 van het Bfv 2001 geldt dus ook voor deze maatstaf.

Maatstaf 31: Oppervlakte bebouwing buitengebied
Waar in maatstaf 29 de bebouwing *binnen* woonkernen centraal staat, gaat het in maatstaf 31 om de bebouwing *buiten* de woonkernen, bedoeld in artikel 1, onderdeel e (nieuw), van het Bfv 2001. Ook bij deze maatstaf wordt de oppervlakte vastgesteld in hectaren.

*Maatstaf 32: Oppervlakte bebouwing buitengebied * bodemfactor buitengebied*
De uitkomst van deze maatstaf wordt berekend door de uitkomst van maatstaf 31 (oppervlakte bebouwing buitengebied) te vermenigvuldigen met de bodemfactor van (uitsluitend) het gebied buiten de woonkernen. De bodemfactor is ingevolge artikel 12 van het Bfv 2001 het gewogen gemiddelde aandeel van de verschillende grondsoorten in het totale oppervlak van land en binnenwater van het buitengebied (bijvoorbeeld klei, veen, goede grond en binnenwater). Het betreft hier hetzelfde begrip als bij maatstaf 26, 30, 34, 42 en 43 wordt gehanteerd. De nadere uitwerking van het begrip 'bodemfactor' in de ministeriële regeling op grond van artikel 4 van het Bfv 2001 geldt dus ook voor deze maatstaf.

Maatstaf 33: Woonruimten
Deze maatstaf omvat het aantal woonruimten in de gemeente. In de ministeriële regeling op grond van artikel 4 van het Besluit financiële verhouding 2001 wordt nader omschreven wat onder het begrip 'woonruimte' wordt verstaan.

*Maatstaf 34: Woonruimten * bodemfactor woonkern*
De uitkomst van deze maatstaf wordt berekend door de uitkomst van maatstaf 33 te vermenigvuldigen met de bodemfactor van (uitsluitend) de woonkernen in de gemeente. In artikel 1, onderdeel e (nieuw), van het Bfv 2001 is bepaald wat onder een 'woonkern' wordt verstaan. De bodemfactor is ingevolge artikel 12 van het Besluit financiële verhouding 2001 het gewogen gemiddelde aandeel van de verschillende grondsoorten in het totale oppervlak van land en binnenwater van de woonkernen (bijvoorbeeld klei, veen, goede grond en binnenwater). Het betreft hier hetzelfde begrip als bij maatstaf 26, 30, 32, 42 en 43 wordt gehanteerd. De nadere uitwerking van het begrip 'bodemfactor' in de ministeriële regeling op grond van artikel 4 van het Bfv 2001 geldt dus ook voor deze maatstaf.

Maatstaf 35, 36 en 37: Historische kernen
De uitkomst van deze maatstaven wordt bepaald door de oppervlakte van historische kernen in de gemeente vast te stellen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in drie categorieën, waaraan een verschillend bedrag per eenheid als bedoeld in artikel 9, eerste lid, Fvw, wordt verbonden. De eerste categorie omvat de historische kernen met een oppervlakte van meer dan 5 hectaren, maar ten hoogste 40 hectaren (maatstaf 35), de tweede categorie omvat historische kernen met een oppervlakte van meer dan 40 hectaren, maar minder dan 65 hectaren (maatstaf 36) en de derde en laatste categorie omvat de historische kernen met een oppervlakte groter dan 65 hectaren.

In de nota van toelichting bij het Besluit voorlopige verfijning algemene uitkering historische stadskernen (Stb. 1973, 592) is nader gedefinieerd wat onder een 'historische kern' moet worden verstaan. Sindsdien is deze definitie niet meer gewijzigd. Om als historische kern te worden aangemerkt, dient aan twee (cumulatieve) voorwaarden te worden voldaan:

1. de kern dient in de periode van omstreeks 1600 tot omstreeks 1850 als 'stad' te zijn aangemerkt. De kern moet op tenminste twee van een negental historische kaarten, die voor het gestelde doel betrouwbaar worden geacht, als stad zijn vermeld.

2. Het omstreeks 1830 door aaneengesloten bebouwing gekenmerkte gedeelte van de kern moet qua structuur thans nog voldoende ongewijzigd aanwezig zijn. De ongewijzigde oppervlakte van de kern moet tenminste 5 hectare zijn om voor de maatstaf in aanmerking te kunnen komen.

Reeds jaren is er een lijst beschikbaar van alle historische kernen met oppervlakte. Deze lijst wordt in de ministeriële regeling op grond van artikel 4 van het Besluit financiële verhouding 2001 opgenomen.

Maatstaf 38: Bewoonde oorden 1930
Deze maatstaf omvat het historisch aantal woningen, zoals vastgesteld bij de Volkstelling van 31-12-1930, in gesloten nederzettingen (bewoonde oorden) van 500 woningen of meer. Inmiddels liggen de aantallen bewoonde oorden en het aantal woningen in die oorden vast. De lijst met deze aantallen wordt in de ministeriële regeling op grond van artikel 4 van het Besluit financiële verhouding 2001 opgenomen.

Maatstaf 39: Bewoonde oorden 1930 met historische kernen
Net als in maatstaf 38 wordt voor deze maatstaf het aantal 'historische woningen in een bewoond oord 1930' geteld. Wat echter anders is dan bij maatstaf 38, is dat bij deze maatstaf het bewoonde oord tevens een historische kern volgens de definitie bij de maatstaven 35, 36 en 37 (historische kern) moet bevatten. De lijst met aantallen van het aantal historische woningen in bewoonde 1930 met historische kern ligt ook vast. Deze lijst wordt in de ministeriële regeling op grond van artikel 4 van het Bfv 2001 gepubliceerd.

Maatstaf 40: Maatstaf ISV
In het nieuwe verdeelmodel wordt er geen bedrag meer verstrekt op basis van de maatstaf ISV (Investeringsbudget Stedelijke vernieuwing). Gelet op artikel 8, eerste lid, Fvw dient het verdeelmodel echter in ieder geval de onderscheiding 'noodzaak voor vernieuwing van de bebouwing' te bevatten. Dit is de reden dat nog steeds de maatstaf ISV in het verdeelmodel is opgenomen. In de praktijk zal aan deze maatstaf een bedrag per eenheid van 0 worden verbonden, waarmee materieel bewerkstelligd wordt dat gemeenten op basis van deze maatstaf geen bedrag zullen ontvangen.

Maatstaf 41: Omgevingsadressendichtheid
In het huidige Bfv 2001 is 'omgevingsadressendichtheid' nog gedefinieerd in artikel 1, eerste lid, onderdeel e. Deze definitie is echter niet actueel meer. Omdat het begrip alleen nog bij onderhavige maatstaf wordt gehanteerd (maatstaf 40) is besloten de definitie van het begrip uit artikel 1, onderdeel e, van het Bfv 2001 te schrappen en het begrip (enkel) in maatstaf 41 op te nemen. De uitwerking van het begrip wordt opgenomen in de ministeriële regeling op grond van artikel 4 van het Bfv 2001.

*Maatstaf 42: Oeverlengte * bodemfactor gemeente*
Deze maatstaf wordt berekend door de totale oeverlengte in een gemeente in hectometers te vermenigvuldigen met de bodemfactor van de (gehele) gemeente. De definitie van het begrip 'oeverlengte' wordt nader uitgewerkt in de ministeriële regeling op grond van artikel 4 van het Bfv 2001. De bodemfactor is ingevolge artikel 12 van het Bfv 2001 het gewogen gemiddelde aandeel van de verschillende grondsoorten in het totale oppervlak van land en binnenwater binnen de gemeente (bijvoorbeeld klei, veen, goede grond en binnenwater). Het betreft hier dezelfde bodemfactor als bij maatstaf 26, 30, 32, 34 en 43 wordt gehanteerd. De nadere uitwerking van het begrip 'bodemfactor' in de ministeriële regeling op grond van artikel 4 van het Bfv 2001 geldt dus ook voor deze maatstaf.

*Maatstaf 43: Oeverlengte * bodemfactor gemeente * dichtheidsfactor*
Deze maatstaf is relevant voor gemeenten waarbinnen binnenwater is gelegen. In dat geval geldt de volgende formule:

(oeverlengte + 2x oeverlengte in veen/ kleiveengebied) * bodemfactor gemeente * dichtheidsfactor.

In de regeling op grond van artikel 4 van het Bfv 2001 wordt nader uitgewerkt hoe de 'oeverlengte' berekend wordt. De bodemfactor is ingevolge artikel 12 van het Bfv 2001 het gewogen gemiddelde aandeel van de verschillende grondsoorten in het totale oppervlak van land en binnenwater binnen de gemeente (bijvoorbeeld klei, veen, goede grond en binnenwater). Het betreft hier dezelfde bodemfactor als bij maatstaf 26, 30, 32, 34 en 42 wordt gehanteerd. De nadere uitwerking van het begrip 'bodemfactor' in de ministeriële regeling op grond van artikel 4 van het Bfv 2001 geldt dus ook voor deze maatstaf. De dichtheidsfactor bestaat uit het quotiënt van het aantal inwoners volgens maatstaf 4 en de som van de oppervlakten land en binnenwater volgens de maatstaven 25 en 27.

Maatstaf 44: Meerkernigheid
Deze maatstaf wordt berekend door het aantal woonkernen, bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel e (nieuw), van het Bfv 2001 op te tellen. De cijfers worden aangeleverd door het CBS, dat op zijn beurt gebruik maakt van cijfers uit de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG).

Maatstaf 45: Grote woonkernen
Met deze maatstaf wordt het aantal 'grote woonkernen' geteld. Een grote woonkern is een woonkern, bedoeld in artikel 1, onderdeel e (nieuw), van het Besluit financiële verhouding 2001, die 500 of meer adressen heeft.

Maatstaf 46: Bedrijven
In deze maatstaf staat het aantal bedrijfsvestigingen centraal. Wat een bedrijfsvestiging is, wordt uitgewerkt in de regeling op grond van artikel 4 van het Bfv 2001.

Maatstaf 47: Vast bedrag gemeente
In het verdeelmodel van de algemene uitkering ontvangt elke gemeente een vast bedrag. In deze maatstaf is dit nader gedefinieerd als 'een eenheid'. In het ministerieel besluit op grond van artikel 9, eerste lid, van de Fvw, wordt aan deze eenheid een bedrag per eenheid verbonden. Feitelijk wordt het vaste bedrag daarmee bepaald met het gekozen bedrag per eenheid.

Maatstaf 48 en 49: Vast bedrag gemeenten Amsterdam en Rotterdam
Naast het vaste bedrag per gemeente ontvangen de gemeenten Amsterdam en Rotterdam nog een extra vast bedrag.

Maatstaf 50: Verkiezingen Den Haag
In het nieuwe verdeelmodel ontvangt de gemeente Den Haag geen vast bedrag meer zoals Amsterdam en Rotterdam dit ontvangen. Wel wordt de gemeente Den Haag nog via de algemene uitkering bekostigd voor taken die zij uitvoert op grond van de Kieswet (bijvoorbeeld registratie kiezers in het buitenland). Daarom is in het nieuwe verdeelmodel de maatstaf 'vast bedrag Den Haag' gewijzigd in 'Verkiezingen Den Haag'.

Maatstaf 51 en 52: Vast bedrag Utrecht en Waddengemeenten
De gemeenten Utrecht en de Waddengemeenten ontvangen in het nieuwe verdeelmodel geen vast bedrag meer. Gelet op artikel 8, eerste lid, Fvw dienen de maatstaven 'vast bedrag Utrecht' en 'Vast bedrag Waddengemeenten' wel als verdeelmaatstaf te worden opgenomen. Artikel 8 Fvw bepaalt namelijk dat in ieder geval de onderscheidingen 'vast bedrag vier grote gemeenten' en 'vast bedrag voor de Waddengemeenten' moeten worden opgenomen. Dat is de reden dat de maatstaven "vast bedrag Utrecht" en "vast bedrag Waddengemeenten" nog steeds in de lijst van maatstaven zijn opgenomen. In de praktijk zal aan deze maatstaven een bedrag per eenheid van 0 worden verbonden, waarmee materieel bewerkstelligd wordt dat de genoemde gemeenten geen vast bedrag meer ontvangen.

Maatstaf 53 en 54: herindelingen en splitsingen
Maatstaf 53 en 54 zijn niet voor alle gemeenten relevant, maar enkel voor gemeenten die te maken hebben met een wijziging van de gemeentelijke indeling als bedoeld in artikel 1, onderdeel b, van de Wet algemene regels herindeling. De maatstaven zijn bedoeld om herindelende gemeenten tegemoet te komen in de frictiekosten die met een herindeling gemoeid zijn. Indien sprake is van een (reguliere) herindeling waarbij gemeenten worden samengevoegd, dan is maatstaf 53 van toepassing. Indien sprake is van een zogenoemde 'splitsing' van een gemeente, waarbij het grondgebied van een gemeente over meerdere gemeenten wordt verdeeld, dan is maatstaf 54 van toepassing.

In het huidige Bfv 2001 is zowel bij de reguliere herindeling als de splitsing met een uitgebreide formule beschreven hoe de herindelingsbijdrage wordt berekend. Om eventuele wijzingen van deze formule zo eenvoudig mogelijk door te voeren, is er echter voor gekozen om deze formules voortaan in de ministeriële regeling op grond van artikel 4 van het Bfv 2001 op te nemen. Dit gebeurt door in de maatstaven respectievelijk de begrippen 'herindelingsformule' en 'splitsingsformule' te introduceren.

Artikel II

Ingevolge artikel 8, vijfde lid, Fvw, is aan dit besluit een nahangprocedure verbonden. Dit betekent dat deze AMvB niet eerder in werking mag treden dan acht weken na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin deze AMvB is geplaatst. Ook dient van de plaatsing onverwijld mededeling te worden gedaan aan de beide kamers der Staten-Generaal (art. 8, vijfde lid, Fvw). Om aan de nahangprocedure zoveel mogelijk recht te doen, is in artikel II van dit besluit bepaald dat het besluit in werking treedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Aan het koninklijk besluit kan terugwerkende kracht worden verleend om zo te bewerkstelligen dat het besluit terugwerkt tot en met 1 januari 2023 (de ingangsdatum van het nieuwe verdeelmodel). De terugwerkende kracht is niet bezwaarlijk. Provincies en gemeenten zijn via de circulaires provinciefonds en gemeentefonds uitgebreid geïnformeerd over de aanpassingen en zij zijn daarnaast in de meeste gevallen betrokken geweest bij de (voorbereiding van) besluitvorming over deze aanpassingen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Hugo de Jonge