

Notitie actualisatie verdeelvoorstel gemeentefonds naar 2019

In de brief van de fondsbeheerders aan de Raad voor het Openbaar Bestuur van 9 juli jl. is de actualisatie van de verdeling naar een recenter peiljaar (2019) aangekondigd. Deze actualisatie is afgerond en wordt middels deze notitie en bijgevoegde documenten toegevoegd aan de eerder toegezonden stukken. In deze notitie wordt beknopt beschreven waaruit de actualisatie bestond en hoe de nieuwe verdeling zich (globaal) verhoudt tot de ontwikkeling van de netto-lasten van gemeenten.

Het verdeelvoorstel zoals dat op 9 juli jl. aan de Raad is aangeboden is gebaseerd op peiljaar 2017. Het voornaamste doel van de actualisatie is om te bezien of het voorstel voor het nieuwe verdeelmodel de ontwikkeling over de tijd goed volgt. Op grond van de door CEBEON uitgevoerde analyse zijn de fondsbeheerders van mening dat het voorstel voor de nieuwe verdeling ook in 2019 goed aan sluit op de netto-lasten van gemeenten.

De hier gepresenteerde herverdeeeffecten voor 2019 zijn slechts een indicatie. In aanloop naar 2023 – het beoogde moment van de invoering van de nieuwe verdeling - zal de ontwikkeling van de kosten van gemeenten en de invloed daarvan op de verdeling nauwgezet in de gaten worden gehouden. Als opvallende effecten optreden, voeren de fondsbeheerders onderzoek uit naar verdere verbetering van het model. Vier jaar na invoering (per 1 januari 2027) zal bekeken worden of bijstelling van de verdeling nodig is.

Ik benadruk dat sprake is van voorlopige effecten. Na definitieve besluitvorming over de invoering van het verdeelvoorstel zal met de dan bekende gegevens nog een actualisatie plaatsvinden naar 1 januari 2023. Deze laatste actualisatieslag zal inzicht geven in de definitieve herverdeeeffecten voor gemeenten.

Gezien het feit dat de grootste effecten van de actualisatie van het verdeelvoorstel onder meer op Jeugd zitten, is het van belang om na de formatie te bezien hoe om te gaan met de middelen voor Jeugd in het gemeentefonds.

Hieronder wordt eerst ingegaan op hoe de actualisatie is uitgevoerd. Vervolgens wordt de vraag beantwoord of het nieuwe verdeelmodel de ontwikkeling over de tijd goed volgt. Eerst op macroniveau, daarna wordt ingegaan op de herverdeeeffecten naar grootteklasse en op gemeentelijk niveau.

De actualisatie van het verdeelvoorstel

Om van de verdeling op basis van peiljaar 2017 naar peiljaar 2019 te komen zijn als eerste stap de in de nieuwe verdeling gebruikte maatstafgegevens geactualiseerd (2019).

Vervolgens zijn alle budgetontwikkelingen die tussen 2017 en 2019 hebben plaatsgevonden (bijvoorbeeld de loon- en prijsindexering) verwerkt. Voor de loon- en prijsindexatie van het sociaal domein geldt dat deze tot en met 2019 niet onder de accessystematiek viel, maar een eigen indexatie kende omdat het een integratie-uitkering was. Dit is ook zo verwerkt in de actualisatie, voor meer informatie zie de bijgevoegde rapportage van onderzoeksbureau Cebeon.¹

Verder zijn de reguliere middelen voor de raadsledenvergoeding in de algemene uitkering samengenomen met de verhoging van de raadsledenvergoeding voor kleine gemeenten (nu nog een integratie-uitkering). De kleine gemeenten ontvangen deze uitkering vanaf 2018. Doordat de uitkering nog niet bestond in 2017 dient nu in de actualisatie van het verdeelvoorstel 2017 naar 2019 een beslissing te worden genomen over de plek van deze middelen in het gemeentefonds. De spreiding van deze middelen over twee typen uitkeringen die op hetzelfde onderwerp betrekking hebben, past niet bij de uitgangspunten van uitlegbaarheid en vereenvoudiging van de nieuwe verdeling. Er is daarom besloten deze twee uitkeringen nu samen te nemen. Door de relatief beperkte omvang van de integratie-uitkering (in peiljaar 2019 € 9,76 miljoen) heeft dit geen gevolgen voor het verdeelvoorstel.

Tot slot is in 2019 uitgegaan van de actuelere gemeentelijke indeling.

¹ 'Synthese nieuwe verdeling gemeentefonds', onderzoeksrapport Cebeon, blz. 13

Voor het bepalen van de herverdeeleffecten is het geactualiseerde nieuwe verdeelmodel dat op basis van bovenstaande bewerkingen resulteert vervolgens vergeleken met de huidige verdeling peiljaar 2019.

De kostenontwikkeling van gemeenten op macroniveau

Zoals in de inleiding gezegd, is het voornaamste doel van de actualisatie te bezien of het voorstel voor het nieuwe verdeelmodel de ontwikkeling over de tijd goed volgt. Om dit te bepalen is de ontwikkeling van de netto-lasten van gemeenten, zowel op macroniveau (de volumes per domein) als op microniveau (de verdeling per grootteklasse) getoetst aan de verdeling.

De netto-lasten van gemeenten stijgen over de hele linie; relatief sterker op de clusters Individuele voorzieningen Jeugd en Individuele voorzieningen Wmo. De verdeling volgt deze ontwikkeling, zoals blijkt uit onderstaande tabel. Er mag dan ook geconcludeerd worden dat het nieuwe verdeelmodel de ontwikkeling over de tijd op macroniveau goed volgt.

	GF 2017 oud	GF 2017 nieuw	GF 2019 oud	GF 2019 nieuw	IV3 2017	IV3 2019
Klassiek domein						
Bestuur en ondersteuning	6%	13%	6%	13%	14%	15%
Veiligheid	5%	5%	5%	5%	5%	5%
Onderwijs	7%	6%	6%	6%	6%	5%
Sport, cultuur & recreatie	11%	12%	11%	12%	12%	12%
Infrastructuur, ruimte & milieu	13%	12%	13%	13%	10%	10%
Totaal klassiek domein	42%	49%	41%	49%	47%	48%
Sociaal domein						
Sociale basisvoorzieningen	11%	10%	11%	10%	10%	10%
Participatie	16%	15%	15%	14%	15%	13%
Individuele voorzieningen Wmo	20%	15%	20%	15%	16%	16%
Individuele voorzieningen Jeugd	12%	12%	13%	13%	11%	13%
Totaal sociaal domein	58%	51%	59%	51%	53%	52%

Dat blijkt eveneens als naar de bedragen inclusief de relevante integratie- en decentralisatie-uitkeringen per cluster wordt gekeken. Onderstaande tabel laat de ontwikkeling over de tijd zien en laat zien met welke bedragen aan eigen inkomsten van gemeenten in het gemeentefonds rekening wordt gehouden, zowel in de huidige als in de nieuwe situatie.

(bedragen x € 1 miljard)	GF 2017 oud	GF 2017 nieuw	GF 2019 oud	GF 2019 nieuw
Klassiek domein				
Bestuur en ondersteuning	1,71	4,24	1,90	4,67
Veiligheid	1,55	1,76	1,70	1,97
Onderwijs	2,04	2,12	2,16	2,27
Sport, cultuur & recreatie	3,44	3,95	3,78	4,36
Infrastructuur, ruimte & milieu	3,98	4,05	4,57	4,62
Totaal klassiek domein	12,71	16,12	14,11	17,89
Sociaal domein				
Sociale basisvoorzieningen	3,35	3,18	3,61	3,49
Participatie	4,97	4,81	5,14	5,03
Individuele voorzieningen Wmo	6,03	5,05	6,95	5,66
Individuele voorzieningen Jeugd	3,58	3,88	4,30	4,61
Totaal sociaal domein	17,92	16,91	20,01	18,80
Eigen Middelen + Vaste bedragen G4/Wadden	-2,86	-5,26	-3,05	-5,64
Totaal GF	27,77	27,77	31,06	31,06

Een aandachtspunt bij het vaststellen van de verdeling per 1 januari 2023 is de mate waarin inkomsten meewegen in de verdeling. Omdat gemeenten een deel van de kostenstijging in het

sociaal domein dekken met eigen inkomsten (hogere OZB en/of de inzet van reserves) hebben de fondsbeheerders er voor gekozen de rekentarieven waarmee de belastingcapaciteit wordt bepaald alleen te corrigeren voor inflatie en areaalontwikkeling (conform de huidige werkwijze) en het bedrag per inwoner voor de zogenaamde Overige Eigen Middelen constant te houden. Van 2017 op 2019 nemen de inkomsten van gemeenten uit Overige Eigen Middelen af. Daarom zal bij de definitieve vaststelling van de nieuwe verdeling per 1 januari 2023 de mate waarin inkomsten meewegen in de verdeling pas definitief worden vastgesteld.

De herverdeeleffecten naar grootteklasse van gemeenten

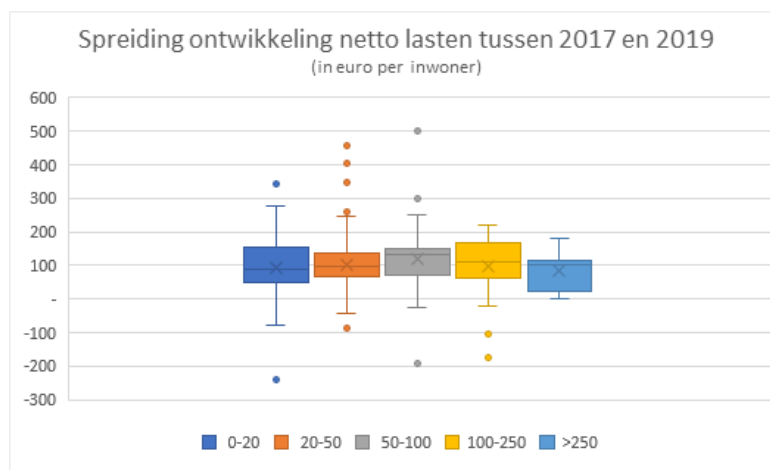
Ten opzichte van 2017 liggen de herverdeeleffecten 2019 per grootteklasse in dezelfde orde van grootte, zie onderstaande tabel. Hierbij is overigens nog geen rekening gehouden met de aftopping op maximaal € 60 per inwoner (positief en negatief).

Herverdeeleffect naar grootteklasse 2017 vs 2019, in € per inwoner

Inwonersklasse	Herverdeeleffect 2017	Herverdeeleffect 2019	Vershil
0-20.000	0,4	-3,1	-3,4
20-50.000	-7,2	-10,6	-3,4
50-100.000	4,1	-0,8	-4,8
100-250.000	40,6	50,9	10,3
>250.000	-55,3	-55,6	-0,2

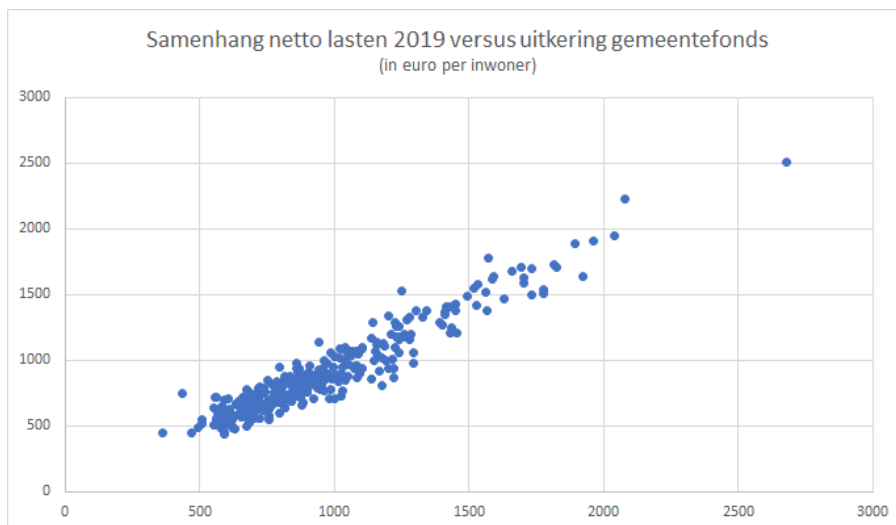
Gelet op de ontwikkeling van de uitgaven van gemeenten in het sociaal domein en de vragen hierover in het tussenbericht van de Raad², zijn ook enkele analyses specifiek voor het sociaal domein uitgevoerd. Hieruit blijkt dat in het sociaal domein ook in 2019 het voorstel voor de nieuwe verdeling goed aansluit bij de netto-lasten van gemeenten.

In de figuur hiernaast is gekeken naar de ontwikkeling van de netto-lasten tussen 2017 en 2019 in het sociaal domein naar grootteklasse van gemeenten.³ Uit de figuur blijkt dat de spreiding zodanig is dat er nauwelijks verschillen in ontwikkeling zijn tussen de grootteklassen.



Als we de uitkomst van de verdeling (uitgedrukt in een € per inwoner) voor het sociaal domein afzetten tegen de netto-lasten per inwoner, dan blijkt dat de geactualiseerde versie van de verdeling goed aansluit bij de kosten van gemeenten in het sociaal domein.

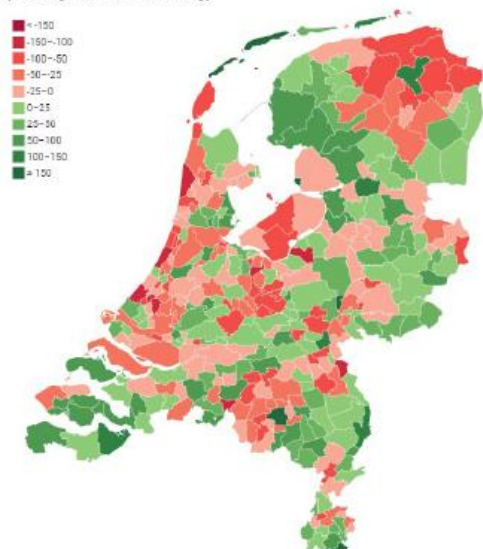
² [Tussenbericht herijking gemeentefonds | Brief | Raad voor het Openbaar Bestuur \(raadopenbaarbestuur.nl\)](#)



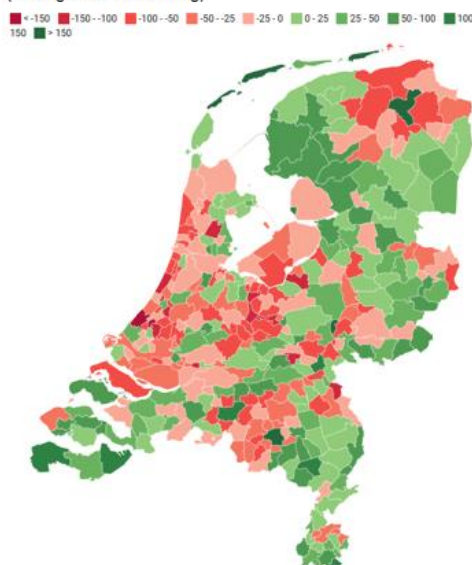
De herverdeeffecten op gemeentelijk niveau

Zoals in de inleiding al gezegd zijn de hier gepresenteerde herverdeeffecten voor 2019 slechts een indicatie. Zoals in de brief van 9 juli jl. gemeld is het voorstel om de herverdeeffecten van de nieuwe verdeling te beperken tot maximaal € 60 per inwoner (positief en negatief) met een ingroeipad van 4 jaar (4 x € 15), zodat gemeenten voldoende tijd hebben om zich aan de nieuwe financiële situatie aan te passen. Uit onderstaande figuren blijkt dat de herverdeeffecten van de nieuwe verdeling op basis van 2019 lijken op die van het voorstel van 2017.

Herverdeeleffect herijking gemeentefonds (2017 nieuw)
(2021 gemeente indeling)



Herverdeeleffect herijking gemeentefonds (2019 nieuw)
(2021 gemeente indeling)



In onderstaande tabel is te zien dat de herverdeeffecten tussen 2017 en 2019 op individueel gemeentelijk niveau voor de meeste clusters een beperkte bandbreedte hebben tussen - € 10 en + € 10. Voor de clusters Bestuur en ondersteuning, Individuele voorzieningen Wmo en Individuele voorzieningen Jeugd zijn de herverdeeffecten van 2019 ten opzichte van 2017 groter. Voor alle drie de clusters geldt dat de herverdeling die reeds zichtbaar was op basis van 2017 door de actualisatie wordt versterkt. Dit komt doordat de omvang van het gemeentefonds in 2019 groter was dan in 2017. Zo is aan het cluster Individuele voorzieningen Jeugd in 2019 incidenteel € 400 miljoen toegevoegd. Hierbij is overigens geen rekening gehouden met de aftopping op maximaal

€ 60 per inwoner (positief en negatief), aangezien de aftopping plaatsvindt op het totale herverdeeleffect.

Verschil in herverdeeleffect 2017 vs 2019: aantal gemeenten per categorie per cluster								
	< €-30	€-30 tot €-20	€-20 tot €-10	€-10 tot €0	€0 tot €10	€10 tot €20	€20 tot €30	€>30
Bestuur en ondersteuning	3	0	0	9	118	225	0	0
Veiligheid	0	0	0	9	346	0	0	0
Onderwijs	1	0	0	53	297	4	0	0
Sport, cultuur en recreatie	0	0	0	113	237	5	0	0
Infrastructuur, ruimte, milieu	0	1	12	92	241	8	0	1
Sociale basisvoorzieningen	0	0	0	45	306	4	0	0
Individuele voorzieningen Jeugd	18	28	63	73	65	58	34	16
Individuele voorzieningen Wmo	6	119	197	30	3	0	0	0
Participatie	0	0	0	30	316	9	0	0
Eigen inkomsten en specifieke vaste bedragen	3	4	73	271	4	0	0	0

Tot slot

Hoewel er op grond van de actualisatie geen aanleiding is het verdeelvoorstel te herzien, blijft het van belang de ontwikkeling van de kosten van gemeenten en de invloed daarvan op de verdeling nauwgezet in de gaten gehouden. Als opvallende effecten optreden, voeren de fondsbeheerders onderzoek uit naar verdere verbetering van het model. Vier jaar na invoering (per 1 januari 2027) zal bekeken worden of bijstelling van de verdeling nodig is.