
Synthese nieuwe verdeling gemeentefonds

*integratie nieuwe verdeling sociaal domein en verevening overige eigen middelen
en actualisatie nieuwe verdeling naar 2019*



Rien Bruins
19805
rapport

9 augustus 2021

I Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Wijzigingen nieuwe verdeling 2017.....	4
2.1	Inleiding	4
2.2	Nieuwe verdeelmodellen sociaal domein.....	4
2.3	Nieuwe verevening overige eigen middelen	4
2.4	Verandering volumes per cluster	8
2.5	Uitkomsten integrale nieuwe verdeling gemeentefonds 2017	9
3	Actualisatie nieuwe verdeling naar 2019.....	13
4	Aandachtspunten voor het vervolg	16

1 Inleiding

aanleiding

Het ministerie van BZK heeft in februari 2021 een voorstel voor een integrale nieuwe verdeling van het gemeentefonds ter advies voorgelegd aan de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB). Dit voorstel bestaat uit een nieuwe verdeling voor de gemeentelijke uitgaven in het klassieke en het sociale domein en een geactualiseerde verevening van de eigen inkomsten van gemeenten. De voorstellen worden in verschillende rapportages toegelicht.¹

De adviesaanvraag heeft geleid tot een aantal vragen van de ROB.² Mede naar aanleiding daarvan heeft het ministerie van BZK aan AEF gevraagd een bijgestelde verdeling voor het sociaal domein te ontwikkelen. Zelf heeft BZK in overleg met de bestuurlijke VNG-kopgroep een nieuw voorstel ontwikkeld voor de verevening van de overige eigen middelen (OEM).

In opdracht van BZK heeft Cebeon beide nieuwe voorstellen geïntegreerd met het bestaande model voor het klassiek domein dat ten opzichte van februari 2021 niet is gewijzigd.³ Vervolgens is deze nieuwe verdeling geactualiseerd van onderzoeksjaar 2017 naar uitkeringsjaar 2019. In deze rapportage wordt verslag gedaan van deze werkzaamheden en de uitkomsten daarvan.

Het onderzoek is begeleid door een ambtelijke voorbereidingsgroep en een bestuurlijke klankbordgroep.⁴

opbouw actualisatierapport

De voorliggende rapportage is als volgt opgebouwd:

- hoofdstuk 2: wijzigingen nieuwe verdeling 2017
- hoofdstuk 3: actualisatie nieuwe verdeling naar 2019
- hoofdstuk 4: aandachtspunten voor het vervolg

¹ AEF (2020), Herijking gemeentefonds sociaal domein, Cebeon (2020), Herijking verdeling klassiek domein gemeentefonds, Cebeon (2021), Syntheserapport herijking verdeling gemeentefonds.

² Zie: Herijking gemeentefonds – Tussenbericht, ROB, 25 maart 2021.

³ In het voorstel van februari 2021 moest bij de clusteronderdelen riolering en reiniging nog de bestaande BTW-uitname worden verwerkt (zie Cebeon (2021), Synthese herijking verdeling gemeentefonds, paragraaf 5.2). Hierdoor neemt het volume van deze clusteronderdelen toe. In totaal gaat het om gemiddeld circa 25 euro per inwoner die over gemeenten is verdeeld naar rato van de nieuwe verdeelformules voor deze clusteronderdelen.

⁴ Met vertegenwoordiging van leden uit de bestuurlijke kopgroep van de VNG en de begeleidingscommissies klassiek en sociaal domein van het herijkingsonderzoek.

2 Wijzigingen nieuwe verdeling 2017

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk vatten we de belangrijkste wijzigingen ten opzichte van het verdeelvoorstel zoals gepresenteerd aan de ROB in februari 2021 kort samen. De belangrijkste wijzigingen zijn doorgevoerd in het sociaal domein. Daarnaast is de verevening van overige eigen middelen anders vormgegeven en zijn in afstemming op deze wijzigingen de volumes per clusters opnieuw vastgesteld. Dit leidt tot een nieuwe integraal totale verdeling van het gemeentefonds in 2017. In de laatste paragraaf laten we de herverdeellecten (voor 2017) per gemeente en voor groepen gemeenten zien.

2.2 Nieuwe verdeelmodellen sociaal domein

Op verzoek van het ministerie van BZK heeft adviesbureau AEF nieuwe verdeelmodellen voor het sociaal domein ontwikkeld op basis van de rekeningcijfers 2017 van de steekproefgemeenten. Deze werkzaamheden worden door AEF verantwoord in een addendum bij het rapport over de verdeelmodellen voor het sociaal domein. Voor een nadere toelichting op de verdeelmodellen voor het sociaal domein wordt verwezen naar de rapportage van AEF.⁵

2.3 Nieuwe verevening overige eigen middelen

aanleiding voor nadere verkenning

Door het ministerie van BZK zijn nadere verkenningen verricht ten behoeve van een nieuw voorstel voor de verevening van de overige eigen middelen (OEM).⁶ Het ministerie is daarbij ondersteund door Cebeon. De aanleiding voor deze verkenningen was tweeledig. Het voorstel voor verevening van de OEM uit februari 2021 was gerelateerd aan de uitgavenclusters voor het sociaal domein. Nu de verdeling voor het sociaal domein wordt gewijzigd, ligt het voor de hand om ook de verevening van de OEM te heroverwegen. Daarnaast was de kritiek vanuit gemeenten en de ROB op de eerder voorgestelde wijze van verevening aanleiding om hier nog eens naar te kijken.

huidige werkwijze verevening OEM

In het huidige gemeentefonds is de verevening van de OEM historisch bepaald als afslag van ruim 5% op het totaal van de uitgavenclusters in 1997. Deze werkwijze impliceert dat gemeenten worden geacht meer eigen inkomsten te kunnen genereren naarmate hun netto lastenniveau hoger is.

De omvang van de in de verdeling betrokken OEM is sinds 1997 niet aangepast op de ontwikkeling van de feitelijke OEM of het toegenomen takenpakket van gemeenten, bijvoorbeeld door de decentralisaties in het sociaal domein. Omdat de huidige verevening van de OEM is gerelateerd aan de uitgavenclusters in het

⁵ [Nader onderzoek herijking gemeentefonds sociaal domein | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

⁶ Met het verevenen van de OEM in het gemeentefonds wordt beoogd gemeenten in een financieel gelijke uitgangspositie te brengen, in aansluiting op het zogenaamde derde aspiratieniveau van Goedhart.

gemeentefonds, heeft de verevening van de OEM in het gemeentefonds zich sindsdien wel ontwikkeld onder invloed van de ontwikkeling van de maatstaven en het accres.

In 2017 bedraagt de omvang van de OEM in het gemeentefonds bijna 700 miljoen euro. Dit komt neer op ruim 2% van het totaal van de uitgavenclusters in 2017.

feitelijke omvang en samenstelling OEM

Binnen de OEM zijn de volgende componenten te onderscheiden:

- belastingen (zoals toeristen- en forensenbelasting, precario, hondenbelasting, exclusief OZB);
- treasury (rente en deelnemingen);
- grondexploitaties (woningen en bedrijfsterreinen);
- mutaties algemene reserve en resultaat rekening;
- overige lasten/baten en beheer gronden en gebouwen.

De omvang van de verschillende componenten van de OEM is in het herijkingsonderzoek bepaald op basis van de gecodeerde cijfers van de steekproefgemeenten, omdat op basis van Iv3-gegevens de omvang van deze componenten minder nauwkeurig is te bepalen.⁷

Bij de OEM is sprake van een sterke dynamiek in de tijd, zowel op macroniveau als voor individuele gemeenten.⁸ Daarom zijn naast gegevens voor het centrale onderzoeksjaar 2017 ook gegevens voor 2019 in de analyses betrokken. De vergelijking 2017-2019 is op basis van Iv3 gegevens.

In tabel 2.1 wordt een overzicht gegeven van de netto baten op de verschillende componenten van de OEM voor de rekening 2017 en de rekening 2019.⁹

Tabel 2.1: Samenstelling overige eigen middelen (OEM) op basis van rekening 2017 en 2019. Bedragen in euro's per inwoner.

<i>onderdelen</i>	(1) <i>codering steekproef rekening 2017</i>	(2) <i>Iv3-gegevens alle gemeenten rekening 2017</i>	(3) <i>Iv3-gegevens alle gemeenten rekening 2019</i>
<i>belastingen</i>	38	37	44
<i>treasury</i>	119	75	45
<i>grondexploitaties</i>	62	64	37
<i>algemene reserve en resultaat</i>	-12	-17	43
<i>overige lasten/baten</i>	16	0	4
<i>totaal OEM</i>	222	160	174

In tabel 2.1 is te zien dat de omvang van verschillende onderdelen van de OEM op basis van de steekproefgemeenten in 2017 (kolom 1) duidelijk hoger ligt dan de (benadering van de) OEM op basis van Iv3-gegevens (kolom 2). Dit hangt samen met de onnauwkeurigheid van Iv3-gegevens. Daarnaast zijn in de steekproef relatief veel grote gemeenten opgenomen.

⁷ Dit heeft onder andere te maken met het gegeven dat in het BBV geen taakveld wordt onderscheiden waarop gemeenten uitsluitend inkomsten uit toeristenbelasting moeten verantwoorden en mutaties in algemene- en bestemmingsreserves tezamen op één taakveld moeten worden verantwoord.

⁸ Zie ook: Cebeon (2021), Syntheserapport herijking verdeling gemeentefonds.

⁹ Daarbij zijn de onderdelen van de OEM op basis van Iv3-gegevens benaderd via de Iv3-taakvelden, onder de aanname dat de baten op taakveld '3.4 economische promotie' geheel betrekking hebben op inkomsten uit toeristenbelasting en dat taakveld '0.10 mutaties reserves' alleen betrekking heeft op de algemene reserve.

Op de onderdelen van de OEM (binnen Iv3) is te zien dat met name de inkomsten uit treasury na 2017 duidelijk afnemen. Dit hangt samen met incidentele inkomsten uit deelnemingen in 2017 en afnemende baten uit rentes, mede onder invloed van de wijziging van het BBV per 2017.¹⁰ Ook de positieve saldi uit grondexploitatie zijn in 2019 duidelijk lager dan in 2017. Bij de algemene reserves en het resultaat is een omgekeerde ontwikkeling te zien: waar in 2017 nog sprake was van per saldo lasten (als gevolg van toevoegingen aan reserves), wordt in 2019 een substantieel bedrag aan de reserves onttrokken om de rekeningen sluitend te krijgen.

varianten voor verevening van de OEM

Voor de verevening van de OEM worden de volgende varianten onderscheiden:

1. via een inhoudingsformule op basis van lineaire regressie op de feitelijke netto baten uit de OEM van (steekproef)gemeenten. Dit zou het beste aansluiten bij de algemene werkwijze van deze herijking waarin alle verdeelformules voor de uitgavenclusters zijn bepaald met behulp van lineaire regressie;
2. als afslag op de verdeelformules voor de uitgavenclusters. Deze variant ligt ten grondslag aan de huidige verevening van de OEM. In het voorstel uit februari 2021 is de verevening van de OEM bepaald als afslag op de nieuwe uitgavenclusters voor het sociaal domein. Eén van de redenen voor deze variant was het gegeven dat bij de nieuwe verdeelformules voor het sociaal domein – in tegenstelling tot het klassiek domein – geen rekening was gehouden met verschillen in beschikbare OEM tussen gemeenten;
3. inhouding van de OEM via een voor alle gemeenten gelijk bedrag per inwoner;
4. verevening van de OEM op basis van de feitelijke OEM per gemeente uitgedrukt als percentage van de totale netto lasten per gemeente.

bevindingen analyses per onderdeel OEM

Op basis van de gegevens van de steekproefgemeenten zijn de verschillende componenten van de OEM nader geanalyseerd. De bevindingen zijn besproken met de begeleidingscommissie van het onderzoek. Per onderdeel worden de belangrijkste bevindingen kort samengevat:

- belastingen: in 2017 verantwoordden verschillende gemeenten substantiële baten uit belastingen (excl. OZB). Deze baten nemen na 2017 verder toe. Voor dit onderdeel is het goed mogelijk om een inhoudingsformule te ontwikkelen met lineaire regressie (variant 1). Binnen de totale OEM heeft dit onderdeel een beperkte betekenis;
- grondexploitatie: in de jaren na 2017 is er sprake van geleidelijk afnemende baten. Uit eerdere analyses¹¹ blijkt dat de meeste gemeenten meerjarig per saldo nauwelijks baten op dit onderdeel hebben. Uit verkenningen blijkt dat de correlatie van de netto baten op dit onderdeel met plausibele maatstaven¹² zeer beperkt is;
- treasury: in de jaren na 2017 is sprake van duidelijk afnemende baten. Er zijn geen maatstaven gevonden die een correlatie hebben met de netto baten van gemeenten op dit onderdeel;
- mutatie algemene reserves, resultaat: de netto baten/lasten op dit onderdeel kennen een zeer sterke dynamiek tussen de jaren, waardoor het lastig is een structureel niveau te bepalen. De toenemende onttrekkingen aan reserves in de jaren na 2017 kunnen in ieder geval niet structureel zijn. De netto baten/lasten van gemeenten op dit onderdeel hebben meer een ‘administratief karakter’ waardoor er eigenlijk geen sprake kan zijn van een inhoudelijke relatie met bepaalde structuurkenmerken;
- overige lasten/baten beheer gebouwen en gronden: het betreft voor de meeste gemeenten per saldo beperkte budgetten die verder afnemen in de jaren na 2017. Er is nauwelijks correlatie met maatstaven gevonden.

¹⁰ Zo wordt aanbevolen de omslagrente af te stemmen op de (dalende) feitelijke rentes en geen rente over het eigen vermogen te berekenen.

¹¹ Zie Cebeon (2021), Synthese herijking verdeling gemeentefonds en Cebeon (2019), Inkomstenverevening in het gemeentefonds: analyses in het kader van de heroverweging financiële verhoudingen.

¹² Het gaat dan om maatstaven uit de verdeelformules voor de uitgavenclusters die een inhoudelijk logische relatie hebben met de netto baten van gemeenten op dit onderdeel.

Tegen de achtergrond van het voorgaande is BZK – in overleg met de begeleiding van het onderzoek – tot de volgende conclusies gekomen.

Voor de meeste onderdelen van de OEM is geen statistische of logische relatie gevonden met plausibele maatstaven. Daardoor valt variant 1 af als optie om de OEM te verevenen.

Het verevenen van de OEM als afslag op uitgavenclusters (variant 2) wordt als niet logisch beoordeeld. Bovendien was dit één van de aanleidingen om de OEM in de herijking te betrekken.

Bij de ontwikkeling van de verdeelformules voor de uitgaven van het klassiek domein is rekening gehouden met het verstoring effect van verschillen in beschikbaarheid van algemene eigen middelen (waar de OEM deel van uit maakt). Daarom acht BZK het niet noodzakelijk om de verevening van de OEM te baseren op de feitelijke OEM per gemeente, omdat voor de grootste verschillen aan de uitgavenkant al globaal is gecorrigeerd. Daarmee valt variant 4 ook af.

Daarmee blijft variant 3 over: inhouding van de OEM via een bedrag per inwoner. Bij de bepaling van het in te houden volume is ervan uitgegaan dat 2017 geen goed beeld geeft van de structureel relevante OEM. Ook het onderdeel ‘mutaties reserves en resultaat rekening’ wordt niet als structurele OEM-component gezien. Daarom is het volume van de inhouding OEM in 2017 afgestemd op het niveau van 2019, waarbij het onderdeel ‘mutaties reserves en resultaat rekening’ buiten beschouwing zijn gebleven. Daarmee komt de inhouding in 2017 uit op ruim 1,9 miljard euro.

uitkomsten nieuwe verevening OEM

In tabel 2.2 wordt een overzicht gegeven van de herverdeeeffecten op het cluster overige eigen middelen (uitkomsten nieuwe verevening minus huidige verevening). Ter referentie is in kolom 1 een overzicht gegeven van de herverdeeeffecten op basis van de voorstellen uit februari 2021.

De uitkomsten zijn gepresenteerd voor gemeenten ingedeeld naar inwonergroottegroepen en beschikbare algemene eigen middelen¹³.

Tabel 2.2: Herverdeeeffecten inkomstenclusters (bij gelijk volume). Bedragen in euro's per inwoner.

	(1)	(2)	(3)	(4)
<i>inwonergroottegroepen</i>	TOTAAL herverdeeeffect inkomstenclusters februari 2021	herverdeeeffect OEM juli 2021	herverdeeeffect OZB juli 2021	TOTAAL herverdeeeffect inkomstenclusters juli 2021
0-20.000	8	-8	3	-5
20-50.000	3	-7	1	-6
50-100.000	-5	-2	-1	-3
100-250.000	-8	2	-3	-2
>250.000	7	23	3	26
Totaal	0	0	0	0

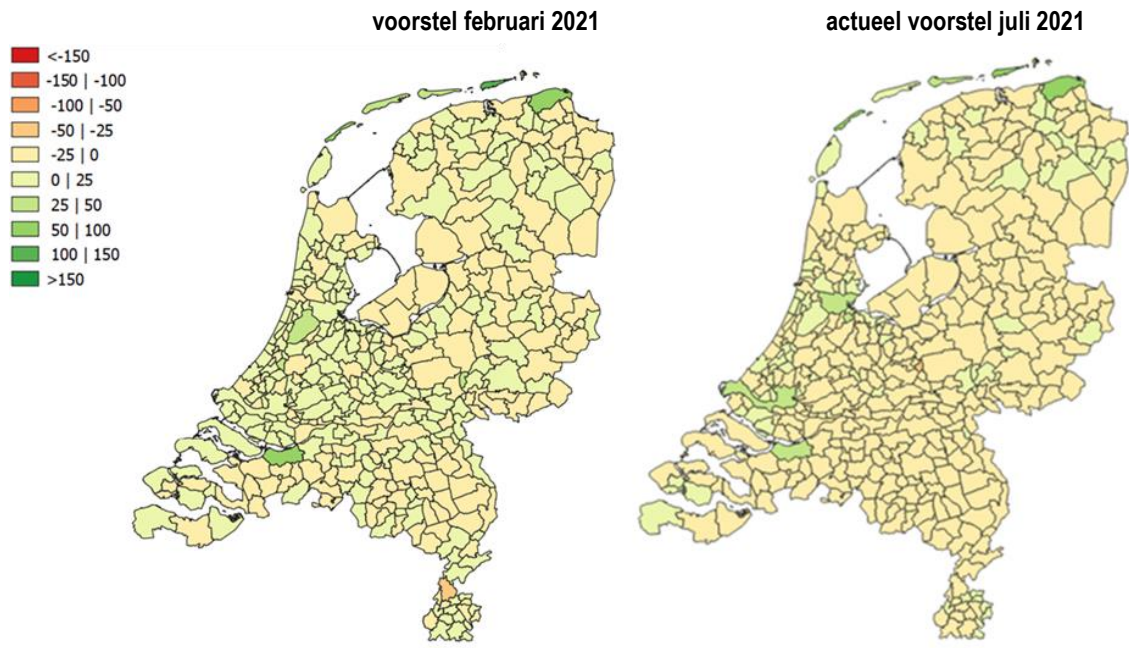
Als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen

In tabel 2.2 is te zien dat de nieuwe verevening van de algemene eigen inkomsten leidt tot een duidelijk positief herverdeeeffect voor de G4 en nadelige herverdeeeffecten voor met name kleinere gemeenten. Dit hangt samen met de gewijzigde verevening van de OEM. In de huidige verdeling wordt de OEM ingehouden als afslag op de (historische) score van gemeenten op de uitgavenclusters. Voor de G4 – en andere

¹³ Dit betreft de inkomsten uit OZB en overige eigen middelen. Op basis van de algemene eigen middelen per inwoner zijn de gemeenten verdeeld over vier groepen die elk circa 25% van het totale inwonertal omvatten. Vanwege hun invloed op het groepsgemiddelde zijn de G4 bij deze indeling buiten beschouwing gelaten.

gemeenten met een relatief hoge score op de uitgavenclusters – is het dus voordelig om de OEM niet meer te relateren aan de uitgaven, maar te baseren op een voor alle gemeenten gelijk bedrag per inwoner. Deze nieuwe wijze van verevening van de OEM geeft ook een duidelijk andere verdeling van herverdeel-effecten over gemeenten ten opzichte van de voorstellen uit februari 2021, toen de OEM werd verevend als afslag op de herijkte uitgavenclusters van het sociaal domein.¹⁴

Effect herijking inkomstenclusters 2017 per gemeente. Bedragen in euro's per inwoner



In bovenstaande kaartjes is te zien dat de herijking van de inkomstenclusters relatief beperkte herverdeel-effecten per gemeente tot gevolg heeft. Ten opzichte van de voorstellen uit februari 2021 (linker kaart) zijn er meer gemeenten met een beperkt nadelig herverdeeleffect (beige kleur) en is het positieve herverdeeleffect bij enkele gemeenten groter geworden.

2.4 Verandering volumes per cluster

toegenomen volume verdeling wordt ingepast binnen omvang gemeentefonds 2017

De nieuwe verdeelmodellen zijn afgestemd op de feitelijke netto lasten van de steekproefgemeenten in 2017. Daardoor komt het volume van de nieuwe verdeling hoger uit dan de omvang van het gemeentefonds in 2017.

De herijking dient echter plaats te vinden binnen het totaal van de middelen die in 2017 via het gemeentefonds beschikbaar zijn gesteld. Dit betekent dat het totaal van de nieuwe verdeelmodellen voor de uitgavenclusters tezamen met de verevening van de inkomstenclusters via een uitkeringsfactor gelijk wordt gemaakt aan de gemeentefondsuitkering in 2017. Dit resulteert in 'volume effecten'.

In tabel 2.3 wordt een overzicht gegeven van de omvang van de uitgaven- en inkomstenclusters in de huidige verdeling en de uitkomsten van de nieuwe verdeelmodellen.

¹⁴ De verevening van de OZB is niet gewijzigd ten opzichte van de situatie in februari 2021.

Tabel 2.3: Ontwikkeling volumes clusters gemeentefonds: vergelijking nieuwe met huidige omvang, inclusief integratie- en decentralisatie uitkeringen. Stand 2017. Bedragen in miljarden euro's.

	(1)	(2)	(3)=(2-1)
<i>clusters gemeentefonds</i>	<i>huidige omvang</i>	<i>nieuwe omvang</i>	<i>ontwikkeling volume</i>
<i>uitgaven klassiek domein</i>	12,7	16,1	3,4
<i>uitgaven sociaal domein*</i>	17,9	16,9	-1,0
<i>specifieke vaste bedragen</i>	0,4	0,1	-0,3
<i>totaal uitgavenclusters</i>	31,0	33,1	2,1
<i>totaal inkomstenclusters</i>	3,2	5,4	2,1
<i>uitkering GF (uitgaven minus inkomsten)</i>	27,8	27,8	0,0

* inclusief niet herijkte deel in het sociaal domein (met name MOVVO en SW) en IU Beschermd wonen: totaal circa 4,4 miljard euro
Als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen

Ten opzichte van de voorstellen van februari 2021 is het volume van het inkomstencluster OEM verder toegenomen. Daardoor neemt – via de uitkeringsfactor – ook het volume van de uitgavenclusters toe. Wanneer er meer inkomsten in de verevening worden betrokken, zijn er ook meer uitgaven te verdelen. Daarmee zijn de uitgaven en inkomsten ook in de nieuwe verdeling in balans en wordt ook in de nieuwe verdeling voor 2017 in totaal 27,8 miljard euro via het gemeentefonds verdeeld.

2.5 Uitkomsten integrale nieuwe verdeling gemeentefonds 2017

In deze paragraaf schetsen we het totaalbeeld van de nieuwe herijkingsvoorstellen voor 2017. Hierbij worden de nieuwe verdeling voor het sociaal domein en de verevening van de overige eigen middelen samengevoegd met de eerdere voorstellen voor de verdeling van het klassiek domein en de verevening van de OZB.

samenstelling verdeelmodellen sociaal en klassiek domein

De nieuwe verdeelmodellen zijn gebaseerd op bestaande maatstaven uit het huidige gemeentefonds, aangevuld met een aantal nieuwe maatstaven. Vooral in het sociaal domein is sprake van nieuwe maatstaven. Vanwege de gewenste globaliteit is het totale aantal gebruikte verdeelmaatstaven in de nieuwe verdeling fors afgenomen ten opzichte van de huidige verdeling.¹⁵

In tabel 2.4 wordt een overzicht gegeven van het aandeel van de verschillende structuurkenmerken¹⁶ in de nieuwe en de huidige verdeling voor de uitgavenclusters in het gemeentefonds, beide gespecificeerd naar het sociaal domein¹⁷ en het klassiek domein.

¹⁵ Het totaal aantal maatstaven is teruggebracht van circa 90 (inclusief achterliggende verdeelmodellen IUSD) naar circa 50. Deze afname heeft vooral betrekking op het sociaal domein, waar de nieuwe verdeling is gebaseerd op 13 maatstaven.

¹⁶ De verschillende verdeelmaatstaven zijn gegroepeerd naar structuurkenmerken die een onderscheidende betekenis voor de verdeling hebben.

¹⁷ Inclusief de objectieve verdeelmodellen die in de huidige verdeling zijn opgenomen als integratie-uitkering en in de herijking zijn geïntegreerd in de nieuwe verdeelmodellen voor het sociaal domein.

Tabel 2.4: Samenstelling huidige en nieuwe verdeelmodellen: aandeel structuurkenmerken in totale verdeling uitgavenclusters 2017.

structuurkenmerk	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1+3)	(6)=(2+4)
	huidige verdeling sociaal domein	nieuwe verdeling sociaal domein	huidige verdeling klassiek domein	nieuwe verdeling klassiek domein	TOTAAL huidige verdeling uitgaven	TOTAAL nieuwe verdeling uitgaven
<i>inwoners</i>	8,3%	15,9%	22,9%	37,8%	15,1%	22,7%
<i>jongeren</i>	17,6%	6,2%	7,3%	5,5%	12,8%	6,2%
<i>leerlingen</i>	-2,8%		4,7%	4,0%	0,7%	2,4%
<i>ouderen</i>	3,9%	3,4%			2,1%	1,6%
<i>inkomen</i>	43,3%	49,4%	1,5%	2,7%	24,0%	25,2%
<i>gezondheid</i>	12,2%				6,5%	
<i>aandachtsgroepen</i>	10,7%	10,0%	3,0%	3,1%	7,1%	6,6%
<i>centrumfuncties</i>	4,3%	14,8%	8,9%	9,2%	6,4%	12,5%
<i>land</i>	0,1%		2,7%	1,4%	1,3%	0,8%
<i>water</i>			1,3%	1,6%	0,6%	1,0%
<i>bebouwing</i>	1,6%		26,3%	17,8%	13,0%	10,7%
<i>bebouwingsdichtheid</i>	0,9%	-0,4%	11,0%	9,3%	5,5%	5,3%
<i>kernen</i>	0,1%	0,7%	1,7%	2,3%	0,8%	1,7%
<i>historiciteit</i>			2,0%	1,5%	0,9%	0,9%
<i>bedrijvigheid</i>			2,9%	1,5%	1,3%	0,9%
<i>schaalbedrag*</i>	0,1%		1,0%	2,2%	0,5%	1,4%
Totaal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

* exclusief specifieke vaste bedragen G4 en waddengemeenten

Als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen

Uit vergelijking van kolom 1 en 2 in tabel 2.4 blijkt dat in het sociaal domein de nieuwe verdeling een andere samenstelling heeft dan de huidige verdeling. Ten opzichte van de huidige verdeling neemt het aandeel van de maatstaven (regionale) centrumfunctie en inwoners toe, terwijl het aandeel van de maatstaven gerelateerd aan het aantal jongeren, ouderen en diverse aandachtsgroepen¹⁸ afneemt.

Een aantal andere structuurkenmerken uit de huidige verdeling komt in de nieuwe verdeling voor het sociaal domein niet terug. Dit betreft vooral maatstaven gerelateerd aan gezondheidskenmerken van de bevolking, die in de huidige verdeling een belangrijke rol spelen. Daarnaast verdwijnen in de nieuwe verdeling enkele maatstaven gerelateerd aan het aantal leerlingen, de oppervlakte en bebouwing van gemeenten en schaalbedragen.

In het klassiek domein lijkt de samenstelling van de nieuwe verdeling in grote lijnen op de huidige verdeling. De herverdeeffecten op het klassiek domein hangen in belangrijke mate samen met de afgenomen weging van de maatstaven gerelateerd aan de omvang en dichtheid van de bebouwing en de oppervlakte land. Daar staat een toegenomen weging van de maatstaf inwoners tegenover. Dit heeft effect op sommige kustgemeenten met veelal hoge bebouwingsdichtheid en relatief veel recreatiewoningen (die meetellen in de maatstaf woonruimten). Het afgenomen belang van de maatstaf oppervlakte land wordt bij kleinere gemeenten deels gecompenseerd door een grotere betekenis van het schaalbedrag en het aantal kernen. Daarnaast is er sprake van een verschuiving van lokale naar regionale en landelijke centrumfuncties van gemeenten. Verder is het relatieve belang van maatstaven gerelateerd aan historiciteit en bedrijvigheid iets afgenomen.

¹⁸ Zoals migranten, eenouderhuishoudens, alleenstaanden en personen met een laag opleidingsniveau.

uitkomsten nieuwe verdeling gemeentefonds 2017

De nieuwe verdeling voor de uitgaven en inkomstenclusters, inclusief de effecten van de toegenomen volumes, leiden tot het nieuwe verdelingsvoorstel voor het gemeentefonds voor 2017.

In tabel 2.5 wordt een overzicht gegeven van de totale herverdeeeffecten, inclusief volume effecten, die tezamen de uitkomst van de herijking bepalen. Dit verschil tussen de uitkomst van de nieuwe en de huidige verdeling wordt gespecificeerd naar verschillende componenten van het gemeentefonds in de volgende kolommen:

1. het herverdeeeffect voor het sociaal domein;¹⁹
2. het herverdeeeffect voor het klassiek domein;
3. het herverdeeeffect als gevolg van de aanpassing van de specifieke vaste bedragen (SVB) voor de G4 en de waddengemeenten;
4. het herverdeeeffect voor het totaal van de uitgavenclusters (som 1 t/m 3);
5. het herverdeeeffect voor de inkomstenclusters OEM en OZB;
6. het herverdeeeffect voor het totaal van het gemeentefondsuitkering (4+5).

De uitkomsten worden gepresenteerd voor gemeenten ingedeeld naar inwonergroottegroepen.

Tabel 2.5: Totaalbeeld herverdeeeffecten herijking 2017. Bedragen in euro's per inwoner.

	(1)	(2)	(3)	(4)=(1+2+3)	(5)	(6)=(4+5)
<i>inwonergroottegroepen</i>	<i>herverdeel effect sociaal domein</i>	<i>herverdeel effect klassiek domein</i>	<i>herverdeel effect SVB</i>	<i>totaal herverdeel effect uitgaven</i>	<i>herverdeel effect inkomsten OEM+OZB</i>	<i>totaal herverdeel effect gemeente fonds</i>
0-20.000	-88	216	-1	127	-126	0
20-50.000	-70	191	0	121	-128	-7
50-100.000	-72	201	0	129	-125	4
100-250.000	-44	211	0	167	-126	41
>250.000	-19	187	-110	58	-113	-55
Totaal	-59	199	-15	125	-125	0

Als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen

Het totale herverdeeeffect als gevolg van de herijking (kolom 6) is het resultaat van de herverdeeeffecten op de uitgavenclusters (kolom 4) en de inkomstenclusters (kolom 5). In de kolommen 1 t/m 3 worden de herverdeeeffecten op de uitgavenclusters gespecificeerd:

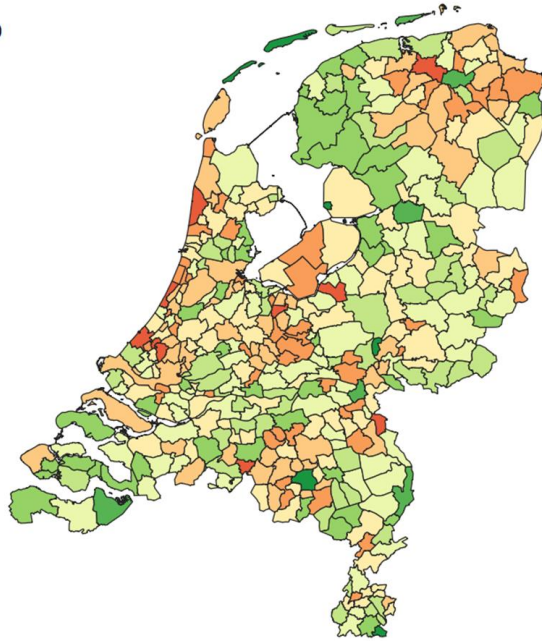
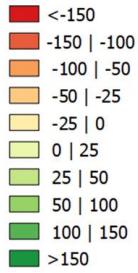
- bij de kleinste gemeenten is er vooral op het sociaal domein sprake van relatief grote negatieve herverdeeeffecten (kolom 1). Dit wordt gecompenseerd door relatief grote positieve herverdeeeffecten op het klassiek domein (kolom 2). Per saldo pakt de herijking voor de kleinste gemeenten in 2017 neutraal uit;
- de (middel)grote gemeenten gaan er duidelijk op vooruit als gevolg van de herijking. Dit is met name het gevolg van een combinatie van relatief grote positieve herverdeeeffecten op het klassiek domein (kolom 2) en relatief beperkte negatieve herverdeeeffecten op het sociaal domein (kolom 1);
- bij de G4 is sprake van relatief beperkte negatieve herverdeeeffecten op het sociaal domein. Daar staan substantiële negatieve effecten tegenover als gevolg van een verlaging van de specifieke vaste bedragen voor de G4 (kolom 3). Dit wordt enigszins gecompenseerd door een relatief beperkt negatief effect op de inkomstenclusters bij de G4. Per saldo is er voor de G4 sprake van een negatief herverdeeeffect als gevolg van de herijking in 2017.

¹⁹ Dit is exclusief het effect van het nieuwe woonplaatsbeginsel bij voogdij/18+.

spreiding herverdeeeffecten over gemeenten

Het onderstaande kaartje geeft een overzicht van de spreiding van de totale herverdeeeffecten als gevolg van de herijking over gemeenten. Daarin worden gemeenten met een positief herverdeeeffect (groen) en een negatief herverdeeeffect (rood) onderscheiden naar omvang van het herverdeeeffect (in euro's per inwoner).

Totaal effect herijking 2017 per gemeente. Bedragen in euro's per inwoner



Bij 41% van de gemeenten blijft het effect beperkt tot maximaal 25 euro per inwoner (positief of negatief).

Bij 69% van de gemeenten is het effect maximaal 50 euro per inwoner (positief of negatief).

En bij 94% van de gemeenten valt het effect binnen de bandbreedte van -100 tot +100 euro per inwoner.

3 Actualisatie nieuwe verdeling naar 2019

uitgevoerde werkzaamheden

Voor het actualiseren van de verdeling naar uitkeringsjaar 2019 zijn in overleg met BZK de volgende werkzaamheden verricht:

- de eenheden van alle (nieuwe) verdeelmaatstaven zijn zoveel mogelijk geactualiseerd naar de meest recente stand voor de uitkeringsjaren 2018 en 2019 (de basisgegevens zijn door het CBS via BZK aangereikt);
- in verband met taakmutaties zijn in 2018 en 2019 budgetten aan het gemeentefonds toegevoegd: in 2018 gaat het om 44 miljoen euro en in 2019 om 640 miljoen euro. Deze budgetten zijn – net als in de huidige verdeling – doorgaans naar rato van alle maatstaven in het relevante cluster verdeeld;²⁰
- verwerking van de actuele standen van alle integratie- en decentralisatie-uitkeringen in 2018 en 2019. Daarbij is voor de nieuwe verdeling in beginsel dezelfde werkwijze gevolgd als voor de huidige verdeling.²¹ Integratie- en decentralisatie-uitkeringen die niet overgaan naar de algemene uitkering zijn ongewijzigd overgenomen in de nieuwe verdeling en hebben derhalve geen invloed op de herverdeeleffecten;²²
- algemene ontwikkelingen (o.a. accres) zijn via de uitkeringsfactor verdeeld. De uitkeringsfactor is daarmee de sluitpost waarmee de uitkomst van de nieuwe uitkering passend wordt gemaakt binnen het totaal van de beschikbare middelen in het betreffende uitkeringsjaar. In 2019 wordt in totaal 31,1 miljard euro via het gemeentefonds verdeeld.

uitkomsten nieuwe verdeling gemeentefonds 2019

De nieuwe verdeling voor de uitgaven- en inkomstenclusters, inclusief de effecten van de toegenomen volumes, leiden tot het nieuwe verdelingsvoorstel voor het gemeentefonds voor 2019.

In tabel 3.1 wordt een overzicht gegeven van de totale herverdeeleffecten en volume-effecten die tezamen de uitkomst van de herijking bepalen. Daarbij wordt het totale herverdeeleffect van de herijking gespecificeerd naar verschillende componenten binnen het gemeentefonds: de uitgavenclusters sociaal en klassiek domein, specifieke vaste bedragen G4 en waddegemeenten (SVB) en de inkomstenclusters OEM en OZB.

²⁰ In enkele gevallen is van deze algemene werkwijze afgeweken. Zo is het gewicht van de maatstaf bijstandsonvangers gelijk gehouden aan dat van de maatstaf loonkostensubsidie om te voorkomen dat er een ongewenste prikkelwerking zou ontstaan afhankelijk van het ingezette instrument voor participatie. In enkele gevallen is een taakmutatie in de huidige verdeling gerelateerd aan een specifieke maatstaf binnen het betreffende cluster. Wanneer deze maatstaf niet is opgenomen in de nieuwe verdeling, is het inhoudelijk meest plausibele alternatief gekozen.

²¹ Met betrekking tot de loon- en prijsbijstellingen voor de IUSD-onderdelen participatie, Wmo en jeugd is een correctie toegepast om te voorkomen dat deze middelen dubbel geïndexeerd zouden worden. Zonder deze correctie zouden deze middelen via de uitkeringsfactor ook meedelen in het accres.

De integratie-uitkering vergoeding raadsleden is geïntegreerd in de nieuwe verdeling van het cluster Bestuur en ondersteuning.

²² Daarbij zijn de IUSD-onderdelen nieuwe Wajong, nieuwe begeleiding en Voogdij/18+ vooruitlopend op de voorgenomen integratie per 2023 ook in de huidige verdeling van 2019 reeds geïntegreerd.

Tabel 3.1: Totaalbeeld effecten herijking 2019. Bedragen in euro's per inwoner.

	(1)	(2)	(3)	(4)=(1+2+3)	(5)	(6)=(4+5)
<i>inwonergroottesgroepen</i>	<i>herverdeel effect sociaal domein</i>	<i>herverdeel effect klassiek domein</i>	<i>herverdeel effect SVB</i>	<i>totaal herverdeel effect uitgaven</i>	<i>herverdeel effect inkomsten OEM+OZB</i>	<i>totaal herverdeel effect gemeente fonds</i>
0-20.000	-92	228	-1	135	-138	-3
20-50.000	-85	210	0	125	-136	-11
50-100.000	-88	221	0	133	-133	-1
100-250.000	-50	235	0	185	-134	51
>250.000	-26	210	-117	67	-123	-56
Totaal	-70	219	-16	133	-133	0

Als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen

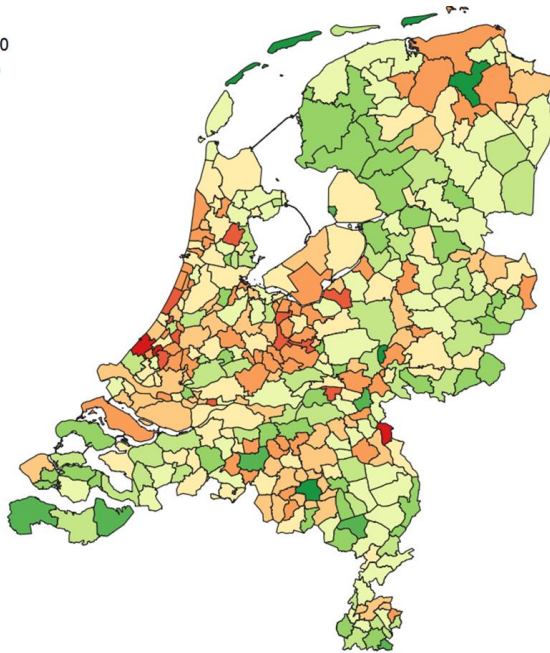
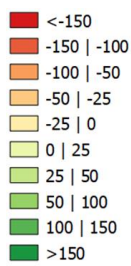
Het beeld van de herverdeling in 2019 in tabel 3.1 is op hoofdlijnen vergelijkbaar met het beeld voor 2017 (zie tabel 2.5). De effecten van de herijking worden iets versterkt als gevolg van de uiteenlopende ontwikkeling van de nieuwe verdeling ten opzichte van de huidige verdeling.

In de periode 2017-2019 zijn de volumes van de uitgavenclusters gewijzigd als gevolg van taakmutaties en ontwikkeling van de eenheden van de verdeelmaatstaven. Daarbij laten verschillende maatstaven een uiteenlopende ontwikkeling zien. Zo is de gemiddelde bebouwingsdichtheid in de periode 2017-2019 toegenomen, terwijl het totale aantal jongeren is afgenomen. Voor individuele gemeenten lopen deze ontwikkelingen uiteen. Dit werkt verschillend door in de herverdeeleffecten, doordat de huidige verdeling een andere combinatie van maatstaven en gewichten kent dan de nieuwe verdeling.

spreiding herverdeeleffecten over gemeenten

Het onderstaande kaartje geeft een overzicht van de spreiding van de totale herverdeeleffecten als gevolg van de herijking. Daarin worden gemeenten met een positief herverdeeleffect (groen) en een negatief herverdeeleffect (rood) onderscheiden naar omvang van het herverdeeleffect (in euro's per inwoner).

Totaal effect herijking 2019 per gemeente. Bedragen in euro's per inwoner



Bij 38% van de gemeenten blijft het effect beperkt tot maximaal 25 euro per inwoner (positief of negatief). Bij 66% van de gemeenten is het effect maximaal 50 euro per inwoner (positief of negatief). En bij 93% van de gemeenten valt het effect binnen de bandbreedte van -100 tot +100 euro per inwoner.

Dit betekent dat het aantal gemeenten met relatief grote herverdeeeffecten in 2019 iets is toegenomen ten opzichte van 2017 (meer gemeenten die feller groen of rood kleuren).

Verder is te zien dat het noordoosten van Nederland ten opzichte van 2017 iets 'groener' kleurt. De provincies Utrecht en Zuid-Holland kleuren iets 'roder'.

4 Aandachtspunten voor het vervolg

actualisering nieuwe verdeling naar 2023

In het voorgaande hoofdstuk zijn de uitkomsten van de nieuwe verdeling gepresenteerd voor het uitkeringsjaar 2019. Het is de bedoeling dat de nieuwe verdeling wordt ingevoerd met ingang van uitkeringsjaar 2023. Voor de actualisering van 2019 naar 2023 zijn vergelijkbare werkzaamheden relevant als beschreven in hoofdstuk 3.

ingroeitraject

Aangezien de nieuwe verdeling substantiële herverdeeffecten voor een aantal gemeenten met zich meebrengt, heeft BZK een ingroeitraject voorgesteld. Dit houdt in dat in de eerste 4 jaar na de invoering de herverdeeffecten per gemeente worden gemaximeerd op 15 euro per jaar (zowel positief als negatief). Dit betekent dat gemeenten met een herverdeeffect tot 60 euro per inwoner in 4 jaar stapsgewijs naar het niveau van de nieuwe gemeentefondsuitkering toegroeien.

De fondsbeheerders zullen de ontwikkeling van de kosten van gemeenten en de invloed daarvan op de verdeling nauwgezet in de gaten houden. 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.

onderhoudsagenda

In de uitgevoerde onderzoeken zijn diverse aspecten naar voren gekomen die aandacht vragen in het kader van het onderhoud van de nieuwe verdeling:

- de nieuwe verdeling zal onderhoud vragen, zeker gezien het feit dat de ontwikkelingen in het sociale domein elkaar snel opvolgen. Voor de toekomst is het nuttig om te investeren in de kwaliteit van gegevens en mogelijkheden voor nieuwe maatstaven te blijven verkennen;
- voor gemeentelijke taken die zijn ondergebracht bij Veiligheidsregio's is er geen eenduidige relatie tussen de benodigde capaciteit/inzet die op regionaal niveau wordt bepaald en de kosten voor afzonderlijke gemeenten. Dit vraagt om een hernieuwde bestuurlijke afweging over een passende bekostigingssystematiek voor de taken die zijn belegd bij Veiligheidsregio's. Een afweging die kan worden betrokken bij het uitwerken van de aanbevelingen van de evaluatie van de Veiligheidsregio's;
- in het onderzoek naar het klassiek domein is vastgesteld dat circa 60% van de steekproefgemeenten hun investeringen in de jaren voor 2017 niet (volledig) activeerden. Daarnaast zijn er signalen dat veel gemeenten te maken hebben met uitgestelde investeringen. Dit zal in de komende jaren leiden tot geleidelijke stijging van de kapitaallasten. Dit kan worden meegenomen in het periodiek onderhoud van het gemeentefonds;
- voor het clusteronderdeel algemene ondersteuning (bedrijfsvoering) is een eenvoudig verklaringsmodel ontwikkeld met een redelijke aansluiting op de feitelijke netto lasten. Desondanks is er voor individuele gemeenten soms sprake van substantiële aansluitverschillen. Hoewel dit deels een weerspiegeling is van de beleidsvrijheid op dit clusteronderdeel, verdient het aanbeveling om hieraan nader aandacht te besteden in het (periodiek) onderhoud van de verdeling, mede gezien de substantiële omvang van dit clusteronderdeel (circa 4,5 miljard euro);
- in de verklaringsmodellen voor het klassiek domein is rekening gehouden met de beschikbaarheid van specifieke vaste bedragen van de G4. Dit biedt een objectivering van het deel van de feitelijke netto lasten van de G4 dat niet verklaard kan worden met reguliere maatstaven. Dit biedt op zichzelf echter niet voldoende houvast voor de beoordeling van de noodzaak en omvang van de feitelijke netto lasten van de G4 en het verschil met andere gemeenten. Hiervoor zou nader onderzoek nodig zijn naar de

achtergronden van de netto lasten van de G4 in relatie tot hun takenpakket, hun inkomsten en de verschillen ten opzichte van andere grote gemeenten;

- een aandachtspunt is dat de nieuwe verdeling globaler is dan de huidige. Dat maakt dat bij taakmutaties of definitiewijzigingen van maatstaven goed gekeken moet worden of de gebruikte maatstaven het beoogde kostenpatroon volgen.

Bijlage: specificatie herverdeeeffecten 2017 naar structuurgroepen

In tabel B.1 wordt een overzicht gegeven van de herverdeeeffecten voor 2017 gespecificeerd voor gemeenten ingedeeld naar diverse structuurgroepen.

In het bovenste deel van de tabel zijn de gegevens voor inwonergroottes uit tabel 2.5 overgenomen. In het onderste deel van de tabel zijn gemeenten (exclusief de G4) gegroepeerd naar enkele centrale structuurkenmerken: het aantal huishoudens met een laag inkomen als kernvariabele voor het sociaal domein, bebouwingsdichtheid als kernvariabele voor het klassiek domein en een indeling naar centrumfunctie van gemeenten.²³

Tabel B.1: Totaalbeeld herverdeeeffecten herijking 2017. Bedragen in euro's per inwoner.

	(1)	(2)	(3)	(4)=(1+2+3)	(5)	(6)=(4+5)
<i>inwonergroottesgroepen</i>	<i>herverdeel effect sociaal domein</i>	<i>herverdeel effect klassiek domein</i>	<i>herverdeel effect SVB</i>	<i>totaal herverdeel effect uitgaven</i>	<i>herverdeel effect inkomsten OEM+OZB</i>	<i>totaal herverdeel effect gemeente fonds</i>
0-20.000	-88	216	-1	127	-126	0
20-50.000	-70	191	0	121	-128	-7
50-100.000	-72	201	0	129	-125	4
100-250.000	-44	211	0	167	-126	41
>250.000	-19	187	-110	58	-113	-55
Totaal	-59	199	-15	125	-125	0
<i>groepsindeling excl. G4</i>						
zeer weinig lage inkomens	-77	185	0	108	-132	-24
weinig lage inkomens	-56	199	0	142	-129	13
veel lage inkomens	-52	207	0	155	-127	28
zeer veel lage inkomens	-76	213	0	137	-119	18
zeer lage dichtheid	-72	204	0	131	-128	3
lage dichtheid	-71	196	0	125	-131	-6
hoge dichtheid	-71	200	0	129	-127	2
zeer hoge dichtheid	-47	206	0	158	-122	37
zeer weinig centrumfunctie	-80	194	0	114	-130	-16
weinig centrumfunctie	-69	191	0	122	-127	-5
veel centrumfunctie	-70	203	0	132	-125	7
zeer veel centrumfunctie	-43	217	0	174	-126	49

Als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen

Het totale herverdeeeffect als gevolg van de herijking (kolom 6) is het resultaat van de herverdeeeffecten op de uitgavenclusters (kolom 4) en de inkomstenclusters (kolom 5). In de kolommen 1 t/m 3 worden de herverdeeeffecten op de uitgavenclusters gespecificeerd:

- gemeenten met zeer weinig lage inkomens hebben per saldo gemiddeld een negatief herverdeeeffect (kolom 6). Dit is het gevolg van de combinatie van een relatief klein positief effect op de uitgavenclusters (kolom 4) en een relatief groot negatief effect op de inkomstenclusters (kolom 5);

²³ Daarbij is de bebouwingsdichtheid afgeleid van de gemeentefondsmaatstaf omgevingsadressendichtheid en de centrumfunctie van de maatstaf regionaal klantenpotentieel. Bij elke groepsindeling zijn de gemeenten (exclusief de G4) verdeeld over vier groepen die elke circa 25% van het totale inwonertal omvatten.

- gegroepeerd naar dichtheid valt het positief herverdeeffect van de groep zeer dichtbebouwde gemeenten op (kolom 6). Dit hangt vooral samen met een positief effect op de uitgavenclusters;
- wanneer gemeenten worden gegroepeerd naar centrumfunctie is in het totale herverdeeffect (kolom 6) een duidelijk patroon te zien: de nieuwe verdeling leidt tot een duidelijke verschuiving van middelen naar centrumgemeenten. Dit patroon is ook te zien in de herverdeeffecten voor het sociaal domein (kolom 1) waar de maatstaf centrumfunctie een duidelijk groter gewicht heeft gekregen in de nieuwe verdeling. Voor gemeenten met zeer veel centrumfunctie is ook in het klassiek domein sprake van een relatief groot positief herverdeeffect (kolom 2).