
Syntheserapport herijking verdeling gemeentefonds

*integratie van de verdeelmodellen sociaal en
klassiek domein en de verevening van eigen inkomsten*



19805
syntheserapport

1 februari 2021

I Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Nieuwe verdeelmodellen uitgavenclusters	5
2.1	Gepresenteerde verdeelmodellen in het sociaal en klassiek domein	5
2.2	Harmonisatie van de verdeelmodellen in het sociaal en klassiek domein	9
3	Nieuwe verdeling inkomstenclusters	11
3.1	Aanleiding om de inkomstenverevening te herzien	11
3.2	Huidige verevening belastingcapaciteit (OZB) en overige eigen middelen (OEM)	12
3.3	Ontwikkeling OZB en OEM 1997-2017	13
3.4	Keuze voor verevening belastingcapaciteit OZB	16
3.5	Keuze voor verevening OEM	17
4	Volume effecten herijking	21
4.1	Toegenomen volumes uitgaven en inkomsten	21
5	Integraal beeld van het verdeelvoorstel herijking 2017	23
5.1	Integraal beeld herijking 2017	23
5.2	Aandachtspunten voor de actualisatie en implementatie van het verdeelvoorstel	25

1 Inleiding

integrale herijking uitgaven en inkomsten

In het herijkingsonderzoek van het gemeentefonds zijn nieuwe verdeelmodellen ontwikkeld voor alle uitgavenclusters. De nieuwe verdeelmodellen voor de *uitgaven* in het sociaal domein zijn ontwikkeld door adviesbureau AEF. Voor de *uitgaven* in het klassiek domein zijn de nieuwe verdeelmodellen ontwikkeld door Cebeon. Daarnaast is de verevening van de *inkomsten* geactualiseerd door de fondsbeheerders, waarbij Cebeon ondersteuning heeft verleend.

opbouw syntheserapport en gebruikte bronnen

De verdeelmodellen voor de uitgaven en de verevening van de inkomsten worden samengebracht in één nieuw integraal verdeelvoorstel voor het gemeentefonds. In dit rapport worden de resultaten van de gemaakte keuzes in dit verdeelvoorstel gepresenteerd. De uitkomsten worden steeds weergegeven in tabellen waarin gemeenten zijn gegroepeerd op inwonergroottesklasse en op beschikbare algemene eigen middelen. Deze laatste indeling is informatief met het oog op de verevening van deze inkomsten in het gemeentefonds (zie hoofdstuk 3).

In hoofdstuk 2 worden de uitkomsten van de verdeelmodellen voor de uitgavenclusters gepresenteerd. Voor de nieuwe verdeling van het sociaal domein baseren we ons op de rapportage van AEF¹ en de achterliggende data die zijn aangereikt door AEF en BZK. Voor de achtergronden bij de nieuwe verdeling van het klassiek domein wordt verwezen naar de rapportage van Cebeon.² De keuzes voor de integratie van de maatstaven worden aan het eind van dit hoofdstuk toegelicht.

Aangezien over de verevening van inkomsten geen afzonderlijke rapportage is verschenen, wordt in hoofdstuk 3 uitgebreider ingegaan op de achtergronden van de verevening van de inkomsten. Daarbij leunt de synthese op het door Cebeon uitgevoerde vooronderzoek.³ Vervolgens worden de uitkomsten van de nieuwe verevening van de eigen inkomsten gepresenteerd.

De nieuwe verdeelmodellen zijn afgestemd op de feitelijke netto lasten van gemeenten in 2017. Omdat de netto lasten in de voorgaande jaren zijn toegenomen worden er ook meer kosten verdeeld in het gemeentefonds. Dit is terug te zien in de toegenomen omvang van enkele clusters. Daar staat tegenover dat de inkomsten van gemeenten in 2017 ook duidelijk hoger zijn dan waar in het gemeentefonds rekening mee wordt gehouden. In de nieuwe verdeling wordt het totale volume aan netto lasten gevolgd om die reden wordt ook het totaalvolume aan inkomsten in de verdeling meegenomen. Per saldo blijft de omvang van het gemeentefonds gelijk. Dit was ook een meegegeven uitgangspunt in de herijking van het klassiek en sociaal domein. De toegenomen volumes hebben invloed op de uitkomsten van de herijking, omdat niet alle clusters evenredig groter worden en het aandeel van een gemeente in de verdeling van een cluster varieert. Deze volume effecten komen aan de orde in hoofdstuk 4.

De verschillende verdeelmodellen worden samengevoegd tot een integraal verdeelvoorstel voor het gemeentefonds. In hoofdstuk 5 worden de uitkomsten van de nieuwe verdeling vergeleken met de huidige verdeling, wat zicht geeft op de uiteindelijke herverdeeleeffecten van de herijking in 2017.

¹ Andersson Elffers Felix (2020). *Herijking gemeentefonds sociaal domein*, 22 april 2020.

² Cebeon (2020). *Herijking verdeling klassiek domein gemeentefonds: een nieuwe methode voor een klassieke uitdaging*, 30 november 2020.

³ Voor meer informatie over de verevening van inkomsten zie ook Cebeon, *Inkomstenverevening in het gemeentefonds: analyses in het kader van de heroverweging financiële verhoudingen*, april 2019.

Het rapport wordt afgesloten met enkele aspecten die van belang zijn bij de implementatie van het nieuwe voordeelvoorstel: de actualisatie naar 2023, het ingroeitraject na invoering en een agenda voor het onderhoud van de nieuwe verdeling.

2 Nieuwe verdeelmodellen uitgavencusters

In paragraaf 2.1 worden de uitkomsten van de verdeelmodellen voor de uitgavencusters gepresenteerd op basis van de rapportages van AEF⁴ en Cebeon.⁵ Voor een nadere toelichting op de achtergronden van de verdeelmodellen wordt verwezen naar deze rapportages. Op verzoek van de fondsbeheerders zijn met het oog op de integratie van de twee modellen enkele aanpassingen op de voorstellen van AEF en Cebeon uitgevoerd. De belangrijkste aanpassing voor de uitgavencusters is de harmonisatie van de maatstaven. Deze aanpassingen bespreken we kort in paragraaf 2.2.

2.1 Gepresenteerde verdeelmodellen in het sociaal en klassiek domein

verklaring feitelijke netto lastenpatronen steekproefgemeenten 2017

Zowel voor het klassiek domein als het sociaal domein zijn de nieuwe verdeelmodellen afgestemd op de feitelijke netto lasten van de steekproefgemeenten in 2017. Voor het klassiek domein is bij de ontwikkeling van de verdeelmodellen een tussenstap gemaakt. Daarbij zijn eerst verklaringsmodellen ontwikkeld: deze geven een zo goed mogelijke verklaring voor de netto lastenpatronen van de steekproefgemeenten, rekening houdend met de versturende invloed van verschillen in eigen middelen tussen gemeenten. Vervolgens zijn de verklaringsmodellen omgezet naar verdeelmodellen voor het klassiek domein.⁶

samenstelling verdeelmodellen in de rapporten van AEF en Cebeon

De nieuwe verdeelmodellen zijn gebaseerd op bestaande maatstaven uit het huidige gemeentefonds, aangevuld met een aantal nieuwe maatstaven. Vanwege de gewenste globaliteit van de nieuwe verdeling is het totale aantal gebruikte verdeelmaatstaven fors ingeperkt ten opzichte van de huidige verdeling. Dit hangt mede samen met de gekozen methodiek (lineaire regressie) om de nieuwe verdeelmodellen te ontwikkelen. De uitkomsten van de analyse leiden tot een verschuiving van het aandeel van bepaalde structuurkenmerken in de totale verdeling van het gemeentefonds.

In tabel 2.1 wordt een overzicht gegeven van het aandeel van de verschillende structuurkenmerken⁷ in de nieuwe en de huidige verdeling voor de uitgavencusters in het gemeentefonds, beide gespecificeerd naar het sociaal domein⁸ en het klassiek domein.

⁴ Andersson Elffers Felix (2020). *Herijking gemeentefonds sociaal domein*, 22 april 2020 en de achterliggende data die zijn aangereikt door AEF en BZK.

⁵ Cebeon (2020). *Herijking verdeling klassiek domein gemeentefonds: een nieuwe methode voor een klassieke uitdaging*, 30 november 2020.

⁶ Zie hoofdstuk 10 van het rapport: Cebeon (2020). *Herijking verdeling klassiek domein gemeentefonds: een nieuwe methode voor een klassieke uitdaging*, 30 november 2020.

⁷ De verschillende verdeelmaatstaven zijn gegroepeerd naar structuurkenmerken die een onderscheidende betekenis voor de verdeling hebben.

⁸ 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 2.1: Samenstelling huidige en nieuwe verdeelmodellen: aandeel structuurkenmerken in totale verdeling uitgavenclusters 2017.

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1+3)	(6)=(2+4)
<i>structuurkenmerk</i>	<i>huidige verdeling sociaal domein</i>	<i>nieuwe verdeling sociaal domein</i>	<i>huidige verdeling klassiek domein</i>	<i>nieuwe verdeling klassiek domein</i>	<i>totaal huidige verdeling uitgaven</i>	<i>totaal nieuwe verdeling uitgaven</i>
<i>inwoners</i>	8,3%	12,2%	22,9%	38,0%	15,1%	26,5%
<i>jongeren</i>	17,6%	8,5%	7,3%	5,6%	12,8%	6,9%
<i>leerlingen</i>	-2,8%		4,7%	4,0%	0,7%	2,2%
<i>ouderen</i>	3,9%	3,7%			2,1%	1,6%
<i>inkomen</i>	43,3%	44,3%	1,5%	2,7%	24,0%	21,3%
<i>gezondheid</i>	12,2%	10,5%			6,5%	4,7%
<i>aandachtsgroepen</i>	10,7%	5,7%	3,0%	3,1%	7,1%	4,3%
<i>centrumfuncties</i>	4,3%	13,5%	8,9%	9,2%	6,4%	11,1%
<i>land</i>	0,1%		2,7%	%	1,3%	0,8%
<i>water</i>			1,3%	1,7%	0,6%	0,9%
<i>bebouwing</i>	1,6%		26,3%	16,7%	13,0%	9,2%
<i>bebouwingsdichtheid</i>	0,9%		11,0%	9,3%	5,5%	5,1%
<i>kernen</i>	0,1%	1,5%	1,7%	2,3%	0,8%	2,0%
<i>historiciteit</i>			2,0%	1,5%	0,9%	0,8%
<i>bedrijvigheid</i>			2,9%	1,5%	1,3%	0,8%
<i>schaalbedrag</i>	0,1%		1,0%	2,3%	0,5%	1,3%
Totaal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

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

Uit vergelijking van kolom 1 en 2 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 maatstaf inwoners toe, terwijl het aandeel van de maatstaven gerelateerd aan het aantal jongeren en diverse aandachtsgroepen⁹ afneemt. Daarnaast is in de nieuwe verdeling voor het sociaal domein het belang van de (regionale) centrumfunctie toegenomen. Een aantal andere structuurkenmerken uit de huidige verdeling komt in de nieuwe verdeling voor het sociaal domein niet terug (maatstaven gerelateerd aan de oppervlakte en bebouwing(sdichtheid) 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 bebouwingsdichtheid, aantal woonruimten en oppervlakte land. 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. 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 bedrijvigheid en historiciteit iets afgenomen.

herverdeeffecten bij hetzelfde volume

Om een zuiver beeld te krijgen van de financiële effecten van de nieuwe verdeling worden de uitkomsten van de nieuwe verdeling vergeleken met de uitkomsten van de huidige verdeling bij *hetzelfde volume*.

⁹ Zoals migranten, eenouderhuishoudens, alleenstaanden en personen met een laag opleidingsniveau.

In tabel 2.2 wordt een overzicht gegeven van de herverdeeleeffecten op de uitgavenclusters (uitkomsten nieuwe verdeling minus huidige verdeling¹⁰). Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen het sociaal domein en het klassiek domein. Tevens is inzichtelijk de gemaakte keuze in het klassiek domein voor het afbouwen van de specifieke vaste bedragen (zie toelichting onder de tabel). Voor alle duidelijkheid dit zijn de uitkomsten zoals die volgen uit de onderzoeken van AEF en Cebeon. Hierin is nog niet gekeken naar harmonisatie van de maatstaven.

Tabel 2.2: Herverdeeleeffecten nieuwe verdeling uitgavenclusters. Bedragen in euro's per inwoner.

	(1)	(2)	(3)	(4)=(1+2+3)
<i>inwonergroottegroepen</i>	<i>herverdeel effect sociaal domein</i>	<i>herverdeel effect klassiek domein</i>	<i>herverdeel effect SVB</i>	<i>TOTAAL herverdeeleeffect uitgavenclusters</i>
0-20.000	-57	8	14	-36
20-50.000	-38	-5	14	-24
50-100.000	-12	5	15	11
100-250.000	21	14	15	47
>250.000	116	-21	-90	-5
Totaal	0	0	0	0
<i>indeling AEM excl. G4</i>				
zeer weinig AEM	-41	-1	14	-28
weinig AEM	-18	4	14	0
veel AEM	-10	7	14	11
zeer veel AEM	-5	4	15	14

korte toelichting sociaal domein

Bij het sociaal domein is een verschuiving te zien van kleine naar grote gemeenten. In de toelichting op de nieuwe verdeelmodellen schrijft AEF hierover het volgende¹¹:

“Het nieuwe model lost een scheefheid in het oude model op waardoor grote gemeenten te weinig budget kregen. Uit het onderzoek blijkt dat grote gemeenten gemiddeld meer kosten maken dan kleine gemeenten. In het oude model werden grote gemeenten daar onvoldoende voor gecompenseerd. Het nieuwe model sluit beter aan op de kosten van grote en kleine gemeenten, waardoor een herverdeeleeffect ontstaat tussen gemeenten van verschillende grootteklassen.

Op hoofdlijnen zijn in de nieuwe en de oude verdeling vergelijkbare patronen zichtbaar: grote gemeenten krijgen een relatief hoog budget per inwoner (gerelateerd aan de relatief hoge problematiek), en in het oosten van het land zijn de budgetten per inwoner over het algemeen hoger dan in het westen van het land.”

korte toelichting klassiek domein

In tabel 2.2 is te zien dat de nieuwe verdeelmodellen voor het klassiek domein leiden tot een herverdeling van middelen van de G4 naar de kleinste en middelgrote gemeenten. Deze verschuiving hangt in belangrijke mate samen met de correctie voor verschillen in beschikbare algemene eigen middelen en specifieke vaste bedragen, in combinatie met de gerichte toevoeging van schaalbedragen aan enkele verklaringsmodellen (zie hoofdstuk 10 van het eindrapport van Cebeon). Daardoor is er in het klassieke deel nauwelijks sprake

¹⁰ Op basis van de definitieve stand van de eenheden en gewichten per maatstaf voor uitkeringsjaar 2017, aansluitend bij de septembercirculaire van het gemeentefonds 2017 inclusief toerekening van de overige eigen middelen (indeling 2018). De cijfers wijken iets af omdat in bovenstaande tabel rekening is gehouden met de toerekening van de OEM en het financiële effect van het gewijzigde woonplaatsbeginsel jeugd als herverdeeleeffect is gepresenteerd.

¹¹ Zie rapport AEF pag. 15.

van een herverdeling tussen gemeenten met veel en weinig Algemene Eigen Middelen (AEM¹²) (onderste deel van de tabel).

toelichting Specifieke Vaste Bedragen van de G4

De specifieke vaste bedragen van de G4 zijn opnieuw vastgesteld door de fondsbeheerders. Zij hebben gekozen voor een afbouw van de vaste bedragen, waarbij de uitkomst van het onderzoek gebruikt is om de keuze te objectiveren. Omdat de omvang van de clusters afgestemd is op de netto lasten van gemeenten, wordt het verschil naar rato (per uitgavencluster) over alle gemeenten verdeeld. De resultaten van deze herverdeling zijn opgenomen in een afzonderlijke kolom 3.

De fondsbeheerders hebben er voor gekozen de afweging omtrent het opnemen van specifieke vaste bedragen te relateren aan de mate waarin de aansluitverschillen van de G4 gemeenten exceptioneel zijn ten opzichte van andere gemeenten. De achtergrond van deze keuze is dat de verdeling voor geen enkele gemeente exact aansluit bij de kosten en dat voor alle gemeenten geldt dat een deel van de eigen inkomsten gebruikt moet worden om deze verschillen op te vangen (zie memorie van toelichting Financiële-verhoudingswet 1997). Dit wijkt af van de keuze uit 1997, toen de volledige netto lasten van de G4 werden gehonoreerd, die leidden tot de huidige vaste bedragen.

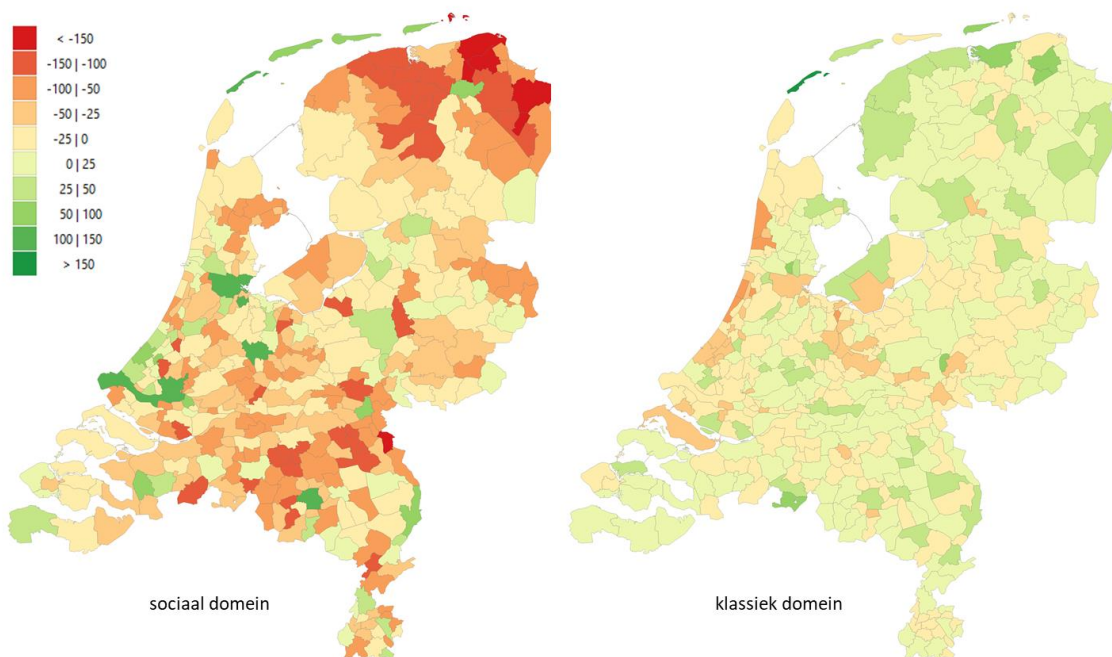
De mate waarin de aansluitverschillen van de G4 afwijken van de overige gemeenten is afgezet tegen het gemiddelde nadelige aansluitverschil op het totaal van het klassiek domein. Net als alle andere gemeenten wordt verondersteld dat aansluitverschillen op verschillende clusters elkaar kunnen compenseren; de algemene uitkering is immers vrij besteedbaar. Deze afweging leidt tot een afbouw van de omvang van de vaste bedragen voor de G4. Bij twee van de G4 gemeenten komen de vaste bedragen te vervallen.

herverdeeffecten uitgavenclusters sociaal en klassiek domein

Achter de gemiddelden in tabel 2.2 zit een duidelijke spreiding. Dit wordt geïllustreerd met onderstaande kaartjes voor het sociaal domein en het klassiek domein. Daarin worden gemeenten met een positief herverdeeffect (groen) en een negatief herverdeeffect (rood) onderscheiden naar omvang van het herverdeeffect (in euro's per inwoner).

¹² AEM is de optelsom van overige eigen middelen (OEM) en onroerende zaakbelasting (OZB).

Figuur 2.1: Herverdeeleffecten uitgavenclusters sociaal en klassiek domein (bij gelijk volume) in euro's per inwoner gemeentelijke indeling 2018



2.2 Harmonisatie van de verdeelmodellen in het sociaal en klassiek domein

Op verzoek van de fondsbeheerders is voor de integratie van beide domeinen gekeken naar het gebruik van gelijkkluidende definities van maatstaven. Door de harmonisatie van de maatstaven wordt voorkomen dat er maatstaven in de verdeling zitten die sterk op elkaar lijken (tenzij daar een goede reden voor is). Dit heeft geleid tot het vervangen van enkele maatstaven in de beide domeinen:

1. Vervangen van maatstaven waarbij het gewicht zodanig is aangepast dat per maatstaf hetzelfde volume wordt verdeeld:
 - a) vervangen jongeren 0-19 door jongeren 0-18 (klassiek domein);
 - b) actuele stand lage inkomens met een drempel van 10% van het aantal woonruimten (beide domeinen);
 - c) actuele stand maatstaven voor nieuwe centrumfunctie (klassiek domein);
 - d) vervangen inwoners van 75 jaar en ouder door inwoners van 65 jaar en ouder (in het sociaal domein).
2. Vervangen van maatstaven zonder gewichtsaanpassing:
 - a) vervangen regionale klantenpotentiëlen door regionale centrumfunctie (sociaal domein);
 - b) toevoegen 3-jaarsgemiddelde elders verzorgden en overig adreslozen aan bijstandsontvangers (sociaal domein).

De Waddengemeenten hebben vanwege hun bijzondere ligging ook een uitzonderingspositie in de huidige verdeling. Omdat de fondsbeheerders het vaste bedrag dat voor alle gemeenten ongeacht hun grootte geldt hebben verhoogd in verband met het compenseren voor schaalnadelen is er voor gekozen om de specifieke vaste bedragen voor de Wadden te laten vervallen. De kostenstructuur waar de vaste bedragen betrekking op hebben is immers niet wezenlijk veranderd.

Het gevolg van deze aanpassingen is dat de herverdeeleffecten niet meer 1-op-1 aansluiten bij de herverdeeleffecten uit de rapportages van AEF en Cebeon. Daarnaast hebben deze aanpassingen effect op de uitkeringsfactor. Het eindresultaat hiervan is meegenomen in het eindbeeld in hoofdstuk 5.

3 Nieuwe verdeling inkomstencusters

Conform de Financiële-verhoudingswet uit 1997 dient in het gemeentefonds rekening te worden gehouden met algemene eigen inkomsten van gemeenten uit onroerende zaakbelasting (OZB) en overige eigen middelen (OEM). De verevening van de *inkomsten* is geactualiseerd door de fondsbeheerders.

Aangezien over de verevening van inkomsten geen afzonderlijke rapportage is verschenen, wordt in dit hoofdstuk uitgebreider ingegaan op de achtergronden. Hierbij is gebruik gemaakt van het vooronderzoek van Cebeon.¹³

3.1 Aanleiding om de inkomstenverevening te herzien

Meer eigen inkomsten leiden tot meer uitgaven. Wanneer aan dit aspect geen aandacht wordt gegeven in de verdeling, zal een herverdeling optreden van gemeenten met lage AEM naar gemeenten met een hoge AEM. Op deze manier komt de verdeling in een ongewenste spiraal. Om die reden is naar aanleiding van het groot onderhoud in 2015 door zowel de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) als de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB, voorheen Raad voor financiële verhoudingen) aan de fondsbeheerders gevraagd om de inkomstenverevening bij een volgende fundamentele herijking expliciet in de afweging te betrekken.

Het blijkt op basis van de herijking dat gemeenten anno 2017 circa 2,9 miljard euro meer inkomsten uit de onroerende zaakbelasting (OZB) en uit de zgn. overige eigen middelen (OEM) ontvangen, dan waarmee in de verdeling wordt gerekend. Dit betekent dat de gemeenten meer bestedingsruimte hebben dan waar het gemeentefonds rekening mee houdt. Daarnaast wijkt de verdeling van de inkomsten bij gemeenten af van de kostenontwikkeling. Sinds de invoering van de Financiële-verhoudingswet in 1997 is de systematiek om in het gemeentefonds rekening te houden met algemene eigen inkomsten van gemeenten uit onroerende zaakbelasting (OZB) en overige eigen middelen (OEM) niet meer geactualiseerd.

In de uitwerking van de herijking van het gemeentefonds volgen de fondsbeheerders het advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB, briefadvies september 2019) om eerst de kosten van verschillende typen gemeenten te schatten en daarna te kijken in welke mate gemeenten deze kosten uit AEM kunnen dekken. Dit betekent dat expliciet moet worden gekeken naar het effect van de aanwezigheid van (veel) OEM op de verdeling van de kosten alsmede de mate waarin gemeenten instaat zijn OZB te heffen om kosten te dekken (de belastingcapaciteit).

derde aspiratieniveau blijft leidend principe bij herziening

Uit het derde aspiratieniveau (zie memorie van toelichting van de Financiële-verhoudingswet 1997) volgt dat de gemeentefondsuitkering zodanig over gemeenten moet zijn verdeeld dat zij daarmee in staat zijn om een gelijkwaardig voorzieningenniveau te realiseren. Het doel van de algemene uitkering is om gemeenten – gegeven hun structuurkenmerken – de mogelijkheid te geven gelijkwaardige voorzieningen aan te bieden tegen gelijke belastingdruk.

¹³ Voor meer informatie over de verevening van inkomsten zie ook Cebeon, *Inkomstenverevening in het gemeentefonds: analyses in het kader van de heroverweging financiële verhoudingen*, april 2019.

Bij de introductie van de Financiële-verhoudingswet in 1997 was de overweging dat als bij de verdeling uitsluitend rekening wordt gehouden met verschillen in kostenstructuur en geen rekening wordt gehouden met verschillen in belastingcapaciteit de voorzieningen waarop het normkostenniveau is gebaseerd alleen kunnen worden gerealiseerd bij grote verschillen tussen OZB-tarieven van gemeenten. Dat past niet bij het derde aspiratie niveau: grotere verschillen in OZB-tarieven (bij gelijke WOZ-waarde) mogen in principe alleen het gevolg zijn van eigen keuzes van gemeenten. Het uitsluitend verevenen van kosten werd in 1997 daarom als niet toereikend gezien.

De interpretatie van deze doelstelling leidt nog wel eens tot verwarring, omdat niet duidelijk is over wiens belastingdruk gesproken wordt: in de verdeling van het gemeentefonds wordt gekeken naar de belastingdruk vanuit het perspectief van de gemeente. De belastingdruk die een gemeente haar burgers oplegt mag niet worden beïnvloed door kostenfactoren die zij niet kunnen beïnvloeden. Het gaat dus niet om de belastingdruk die een burger ervaart.

De uitkering uit het gemeentefonds en de (algemene) eigen inkomsten van gemeenten kunnen niet los van elkaar worden beschouwd: de gemeentelijke voorzieningen worden uit algemene eigen middelen bekostigd. Dit is de optelsom van de algemene uitkering en de AEM (afgezien van andere geldstromen). Ondanks dat de verhouding tussen de algemene uitkering en de AEM scheef is, blijft de algemene uitkering in wezen een aanvulling op de eigen inkomsten.

3.2 Huidige verevening belastingcapaciteit (OZB) en overige eigen middelen (OEM)

verevening belastingcapaciteit OZB

Verschillen in OZB-capaciteit tussen gemeenten worden in de verdeling verevend via vaste rekentarieven die historisch zijn bepaald. De rekentarieven zijn gebaseerd op de gemiddelde tarieven uit 1992, waarmee het macrobedrag van de inhouding via de OZB in het gemeentefonds destijds exact aansloot bij de feitelijke OZB-inkomsten van alle gemeenten tezamen. In het gemeentefonds wordt geen rekening gehouden met de feitelijke OZB-opbrengst van individuele gemeenten, maar met de belastingcapaciteit. De eigen tariefkeuze van een individuele gemeente heeft dus geen effect op uitkering uit het gemeentefonds.

De OZB-capaciteit wordt onderscheiden in eigenaren van woningen en eigenaren/gebruikers van niet-woningen. De OZB-capaciteit wordt momenteel niet volledig verevend: er is sprake van een verevening van 80% van de waarde van woningen en 70% van de waarde niet-woningen (voor zowel gebruikers als eigenaren). Het verschil van 10% hangt samen met de veronderstelling destijds dat gemeenten via de andere verdeelmaatstaven nog onvoldoende werden gecompenseerd voor hun kosten in relatie tot de aanwezigheid van niet-woningen. Het overige deel (20/30%) wordt via de maatstaf woonruimten verevend. Dit was destijds nodig om aan te blijven sluiten bij het macrovolume van de beoogde inhouding. Voor de maatstaf woonruimten is gekozen vanwege een zo neutraal mogelijke verevenende werking.

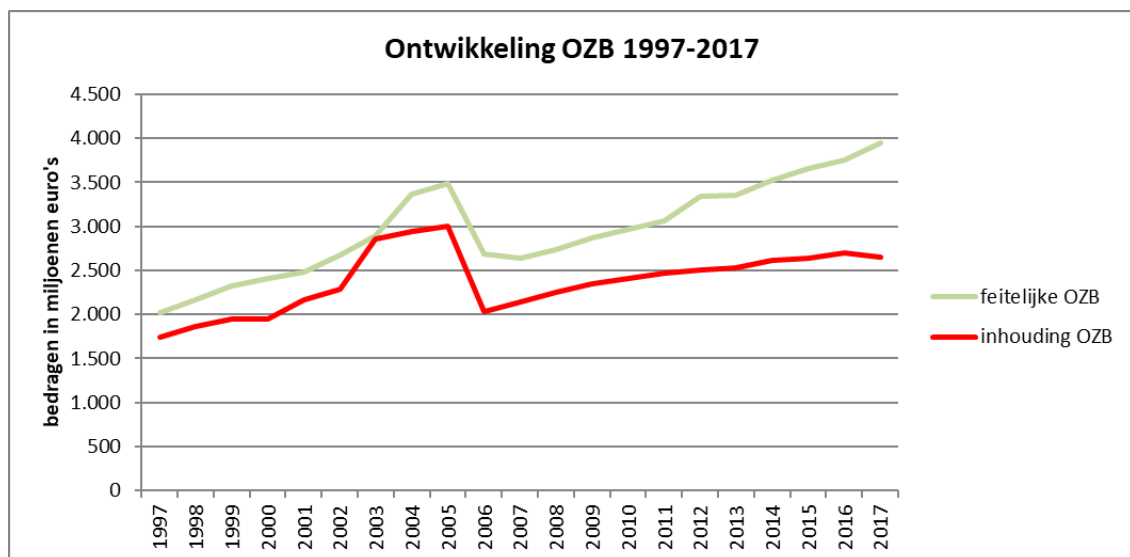
De afgelopen jaren zijn de rekentarieven steeds zodanig aangepast dat de waardeinstijging wordt geneutraliseerd door een overeenkomstige daling van het rekestarief. Daarbij wordt gecorrigeerd voor areaaluitbreiding en inflatie. Dit betekent dat de OZB-inhouding in het gemeentefonds alleen verandert als gevolg van mutaties in de omvang het areaal en niet als gevolg van mutaties in de waarde van het areaal. Het idee hierachter is dat stijging of daling van de WOZ-waarde vooral het gevolg is van gemeentelijk handelen (investeren) en niet van andere factoren (zoals investeringen van het andere partijen zoals het Rijk of autonome demografische ontwikkelingen).

verevening van de OEM

In het gemeentefonds wordt op andere wijze rekening gehouden met inkomsten van gemeenten uit (algemene) overige eigen middelen (OEM). Alhoewel sprake is van substantiële verschillen tussen gemeenten (onderling en/of van jaar-op-jaar), is de inkomstenpotentie van gemeenten uit OEM in 1997 vastgesteld op de feitelijk gemiddelde OEM als percentage van de totale netto lasten. Praktisch gezien betekent dit dat de uitgavenijpunten destijds met 5,4% zijn verlaagd omdat men ervan uit ging dat alle gemeenten dit deel van hun netto lasten uit OEM zouden moeten kunnen bekostigen. In de loop van de jaren is dit percentage gedaald: het verevende *volume* aan OEM is constant gehouden en drukt alleen op de maatstaven die samenhangen met de taken die toentertijd via het gemeentefonds werden bekostigd. Naast het feit dat de feitelijke en verevende OEM uit elkaar zijn gaan lopen (zie volgende paragraaf) leidt deze werkwijze ook tot een onoverzichtelijke formule om het aandeel OEM te bepalen, omdat de correctie niet op alle maatstaven wordt toegepast.

3.3 Ontwikkeling OZB en OEM 1997-2017

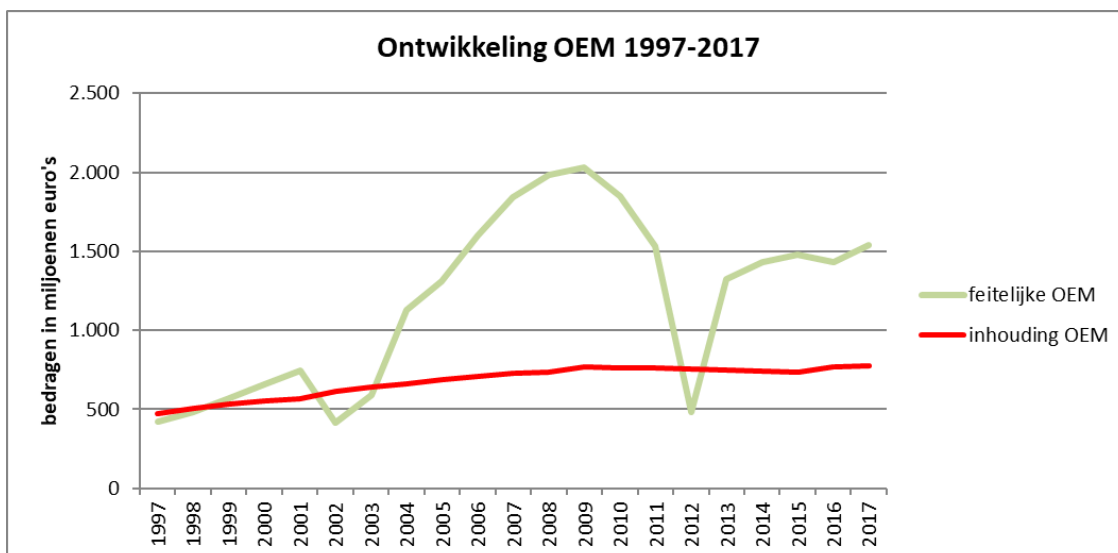
In de onderstaande figuur wordt op basis van het vooronderzoek van Cebeon¹⁴ een overzicht gegeven van de jaarlijkse ontwikkeling van de feitelijke inkomsten uit de OZB en de inhouding voor OZB in het gemeentefonds.



In de figuur is te zien dat zowel de feitelijke inkomsten uit OZB als de inhouding in het gemeentefonds duidelijk zijn toegenomen in de afgelopen 20 jaar. De daling in 2006 hangt samen met de afschaffing van het gebruikersdeel van de OZB voor eigenaren.

In de volgende figuur wordt op basis van het vooronderzoek een overzicht gegeven van de jaarlijkse ontwikkeling van de feitelijke inkomsten uit de OEM en de inhouding voor OEM in het gemeentefonds.

¹⁴ zie ook Cebeon, *Inkomstenverevening in het gemeentefonds: analyses in het kader van de heroverweging financiële verhoudingen*, april 2019.



In deze figuur is te zien dat de feitelijke inkomsten uit OEM forse schommelingen in de tijd kennen, terwijl de inhouding in het gemeentefonds een geleidelijk, licht stijgend verloop heeft.

huidige samenstelling beschikbare algemene middelen

In de tabel 3.1 wordt een overzicht gegeven van de totale beschikbare algemene middelen voor typen gemeenten in 2017 op basis van het vooronderzoek.

Tabel 3.1: Samenstelling beschikbare algemene middelen in 2017 voor diverse (groepen) gemeenten.
Bedragen in euro's per inwoner.

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
<i>gemeenten</i>	<i>TOTAAL uitgaven ijkpunten</i>	<i>inhoud OEM</i>	<i>inhoud OZB</i>	<i>1+2+3 TOTAAL AU</i>	<i>feite- lijke OEM</i>	<i>feite- lijke OZB</i>	<i>wv OZB won</i>	<i>wv OZB nwon</i>
<i>0-20.000 inwoners</i>	1.469	-39	-152	1.278	103	214	130	84
<i>20-50.000 inwoners</i>	1.491	-39	-150	1.302	68	205	121	84
<i>50-100.000 inwoners</i>	1.754	-43	-146	1.565	48	223	113	110
<i>100-250.000 inwoners</i>	1.995	-46	-153	1.796	51	272	122	151
<i>>250.000 inwoners</i>	2.476	-69	-188	2.219	263	248	72	175
TOTAAL NL	1.790	-45	-155	1.590	90	231	114	117
structuurgroepen excl. G4 en Waddengemeenten								
<i>zeer sterke sociale structuur</i>	1.296	-37	-160	1.100	75	211	126	85
<i>sterke sociale structuur</i>	1.423	-38	-156	1.229	84	208	119	89
<i>matige sociale structuur</i>	1.684	-43	-148	1.494	54	224	119	105
<i>zwakke sociale structuur</i>	1.844	-44	-148	1.653	53	226	112	114
<i>zeer zwakke sociale structuur</i>	2.153	-47	-138	1.969	35	270	125	145
<i>zeer zwakke centrumfunctie</i>	1.378	-37	-156	1.184	86	212	128	84
<i>zwakke centrumfunctie</i>	1.415	-38	-153	1.224	72	209	123	86
<i>matige centrumfunctie</i>	1.583	-41	-147	1.394	57	207	113	94
<i>sterke centrumfunctie</i>	1.855	-44	-142	1.669	50	232	116	116
<i>zeer sterke centrumfunctie</i>	2.155	-47	-150	1.958	37	278	122	156
<i>alle gemeenten</i>	1.681	-42	-150	1.489	63	228	120	108
<i>laagste scores*</i>	1.085	-32	-95	780	-263	99	68	23
<i>hoogste scores*</i>	2.967	-65	-301	2.777	850	735	306	575
<i>centrumgemeenten</i>	2.064	-46	-148	1.869	45	263	119	144
<i>randgemeenten</i>	1.266	-36	-156	1.074	73	208	134	74
<i>groeigemeenten</i>	1.471	-39	-148	1.284	51	231	119	112
<i>krimpgemeenten</i>	1.874	-43	-143	1.688	64	258	132	126

* Per inkomstenbron, dus bij deze regels gaan achter elke cel andere gemeenten schuil.

Daarbij worden de volgende componenten onderscheiden:

- kolom 1: de beschikbare middelen op basis van de uitgavenijkpunten die ten grondslag liggen aan het gemeentefonds;
- kolom 2: de inhouding in het gemeentefonds in verband met inkomsten uit OEM;
- kolom 3: de inhouding in het gemeentefonds in verband met inkomsten uit OZB;
- kolom 4: de algemene uitkering in het gemeentefonds (som kolommen 1 t/m 3);
- kolom 5: de feitelijke inkomsten uit OEM;
- kolom 6: de feitelijke inkomsten uit OZB, gespecificeerd naar het woningendeel (kolom 7) en het niet-woningendeel (kolom 8).

De huidige verschillen in feitelijke OZB-opbrengsten tussen groepen gemeenten blijken relatief beperkt te zijn. Met name bij centrumgemeenten, gemeenten met een zwakke sociale structuur is wel sprake van duidelijk hogere OZB-inkomsten. Uit onderzoek van COELO¹⁵ is bekend dat gemeenten in de periferie duidelijk hogere OZB-tarieven hanteren waarvan de hoogte niet volledig te verklaren is uit de relatieve lage WOZ-waarden.

¹⁵ Zie Atlas van de lokale lasten 2020

3.4 Keuze voor verevening belastingcapaciteit OZB

overwegingen bij de grondslag van de verevening voor de WOZ waarde

In aanloop naar het herijkingsonderzoek is in opdracht van BZK gekeken naar alternatieven voor de inkomstenverevening OZB.¹⁶ Aangezien de OZB-inkomsten van gemeenten door burgers worden betaald uit hun inkomen en niet uit hun vermogen, is gesuggereerd dat een verevening die is gerelateerd aan de huishoudensinkomens meer recht zou doen aan het derde aspiratieniveau. Eerder is er al op gewezen dat het derde aspiratieniveau geen betrekking heeft op individuele burgers, maar op de voorzieningen die een gemeente kan aanbieden. Uit het vooronderzoek blijkt dat het huishoudensinkomen als alternatieve grondslag in plaats van de WOZ-waarde er toe zou leiden dat vooral gemeenten met een sterkere sociale structuur / zwakkere centrumfunctie hiervan profiteren en dan met name toeristische gemeenten, rijke randgemeenten en gemeenten met relatief veel / grote bedrijven.

Aan de kostenkant van de verdeling van het gemeentefonds worden de structuurkenmerken van gemeenten gebruikt om een inschatting te maken van de kosten die zij – gegeven die kenmerken – moeten maken om een bepaald voorzieningenniveau te realiseren. Als gemeenten verder identiek zouden zijn (dat heeft dan alleen nog betrekking op de WOZ-waarde) dan kunnen zij tegen hetzelfde tarief gelijkwaardige voorzieningen aanbieden.

Gemeenten zijn echter niet identiek: de ligging en de aanwezigheid van voorzieningen (niet alleen in de gemeente zelf, maar ook in de omgeving) bepaalt mede de waarde van onroerende zaken in gemeenten. De uiteindelijke WOZ-waarde weerspiegelt – met enige vertraging – de marktwaarde van onroerend in het economisch verkeer (vraag en aanbod). Gemeenten met vergelijkbare structuurkenmerken, maar op verschillende plekken in het land, kunnen dus een verschillende belastingcapaciteit hebben. De WOZ-waarde weerspiegelt de aanwezigheid van voorzieningen waar burgers en bedrijven profijt van hebben. Als hier in de verdeling van wordt afgezien (bijv. door te verevenen op basis van een vast bedrag per woonruimte of inwoner) dan betekent dit dat inwoners van gemeenten met veel voorzieningen niet betalen voor het profijt van die voorzieningen ten koste van hen die in gebieden met minder voorzieningen wonen. Hier wordt in het advies van de ROB uit september 2019 ook op gewezen.

In 1997 is geen volledige verevening van OZB-capaciteit ingevoerd uit vrees voor een negatieve prikkelwerking op het gemeentelijke vestigingsbeleid en op gemeentelijke inspanningen die de totale waarde van het onroerende zaken zouden laten toenemen. Als het inderdaad zo zou zijn dat dat 100% verevenen de groei remt, dan zouden de gemeenten die tussen 1997 en 2017 het meest geprofiteerd hebben van de partiële vereveningspercentages van 70/80% ook de sterkste stijging van de WOZ-waarde moeten laten zien. Uit het vooronderzoek is echter geen duidelijke relatie gebleken tussen het niet volledig verevenen van de WOZ-waarde en de ontwikkeling van de WOZ-waarde in de afgelopen twintig jaar. De ROB wijst in zijn briefadvies uit september 2019 ook op dit punt.

De fondsbeheerders kiezen er voor om de belastingcapaciteit te baseren op 90% van de verschillen in WOZ-waarde voor zowel woningen als niet-woningen. De resterende 10% (van woningen en niet-woningen tezamen) wordt verevend op basis van een vast bedrag per woonruimte. Een vereveningspercentage van 100% (zoals de ROB adviseert) veronderstelt dat de verdeling van de kosten nagenoeg exact aansluit bij de feitelijke kosten van gemeenten. De verdeling sluit echter aan bij de gemiddelde kosten van gemeenten en leidt daarom (per definitie) tot aansluitverschillen voor individuele gemeenten. Een lager vereveningspercentage geeft ruimte aan gemeenten om daar waar de verdeling niet exact aansluit rekening te houden met

¹⁶ Cebeon (2019). *Inkomstenverevening in het gemeentefonds: analyses in het kader van de heroverweging financiële verhoudingen*, april 2019.

de tariefstelling (bufferfunctie van het eigen belastinggebied, zie memorie van toelichting Financiële-verhoudingswet 1997).

overwegingen bij het actualiseren van de rekentarieven naar het gemiddelde van 2017

In 1997 is de hoogte van de rekentarieven gekoppeld op de gemiddelde tarieven uit 1992, waarmee het macro-bedrag van de inhouding via de OZB in het gemeentefonds destijds exact aansloot bij de feitelijke OZB-inkomsten van alle gemeenten tezamen. Aangezien de nieuwe verdeling gekoppeld wordt op het netto lastenniveau van 2017 ligt het in de rede om de rekentarieven te actualiseren naar het gemiddelde rekentarief (voor eigenaren van woningen, eigenaren van niet-woningen en de gebruikers van niet-woningen) van 2017 zodat het macro lastenniveau gelijk is aan het macro inkomstenniveau.

effecten van deze keuzes

Het effect van het actualiseren van de rekentarieven en het herijken van de percentages waarmee de belastingcapaciteit wordt verevend bleek met name nadelig uit te vallen voor gemeenten met veel niet-woningen en dan met name de gemeenten met erg grote bedrijfscomplexen. In het kostenonderzoek is er voor gekozen om niet alle kosten te honoreren die met deze grote complexen samenhangen. Als wel het maximale effect van de verevening van belastingcapaciteit in de verdeling wordt meegenomen ontstaat hier een disbalans omdat de baten van die complexen dan wel volledig worden meegenomen maar de kosten niet (geheel). In het voorstel is daarom gekozen om de grondslag voor de verevening van belastingcapaciteit niet-woningen (de WOZ-waarde) te maximeren op € 35.000 per inwoner. Dit plafond geldt voor alle gemeenten, maar heeft alleen effect voor de gemeenten met erg grote bedrijfscomplexen.

3.5 Keuze voor verevening OEM

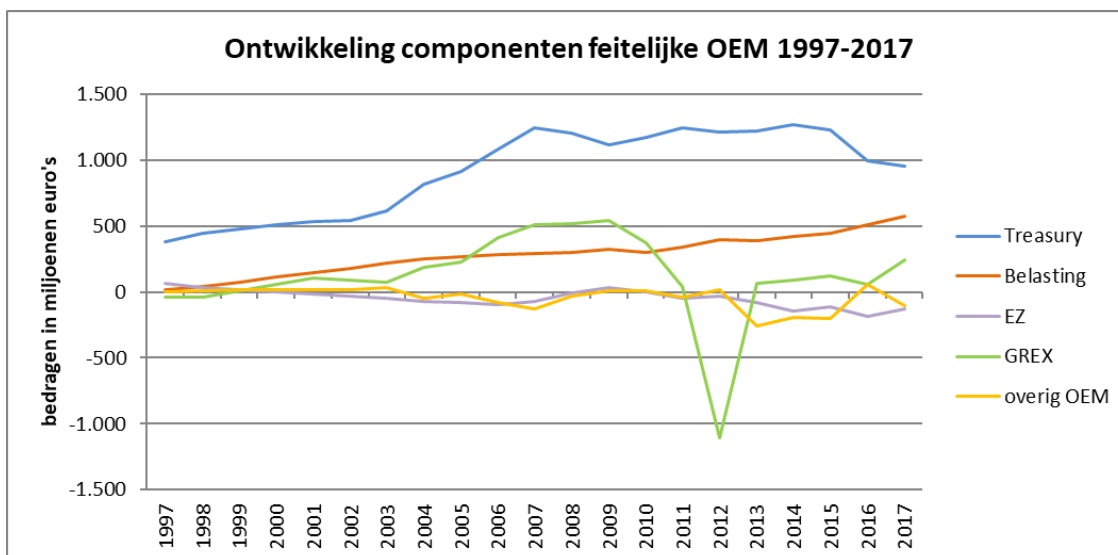
overwegingen bij de overige eigen middelen (OEM)

In het herijkingsonderzoek is een onderverdeling gemaakt van de overige eigen middelen naar drie categorieën die ieder hun eigen afweging kennen:

1. inkomsten uit grondexploitatie;
2. inkomsten uit overige belastingen (toeristen-, forensen-, precariobelasting, etc.);
3. inkomsten uit “overige” overige eigen middelen (treasury, deelnemingen, etc.).

Inkomsten die direct samenhangen met uitgaven (leges, heffingen en parkeerbelasting) zijn meegenomen bij het bepalen van de netto lasten van gemeenten (gesaldeerd met de bruto lasten).

Ter illustratie van het dynamische karakter van de OEM wordt in onderstaande grafiek de jaarlijkse ontwikkeling van de verschillende componenten binnen de OEM in de periode 1997-2017 weergegeven.



In de bovenstaande grafiek is te zien dat een belangrijk deel van de dynamiek in de OEM de afgelopen jaren samenhangt met de ontwikkeling van het saldo op grondexploitaties. De andere componenten van de OEM laten op macro niveau minder dynamiek zien. Voor individuele gemeenten geldt echter dat de dynamiek van jaar op jaar groot is.

inkomsten uit grondexploitatie

Alhoewel in een aantal jaren per saldo sprake is van een positief saldo op grondexploitaties is met name in 2012 sprake van negatieve saldi (afschrijvingen op grondposities als gevolg van de financiële crisis). In meerjarenperspectief blijkt dat – enkele uitzonderingen daargelaten – de saldi uit grondexploitatie geen structurele extra inkomstenbron voor gemeenten te zijn (dat wil zeggen dat de kosten de baten meerjarig in balans houden). Daarnaast is het voeren van grondexploitaties een bedrijfsmatige activiteit die niet zonder risico is. De ROB wijst daar ook op. Het verevenen van winsten zou ook moeten betekenen dat de verliezen moeten worden verevend. Dit betekent dat risico's afgewenteld worden op het collectief van gemeenten wat naar de aard van deze activiteit niet wenselijk is. De fondsbeheerders kiezen er daarom voor om de saldi op de grondexploitatie *niet* in de verdeling van het gemeentefonds te betrekken.

inkomsten uit overige belastingen

De inkomsten uit overige belastingen zijn – net als de OZB – vrij besteedbare algemene eigen middelen voor gemeenten. Het macrovolume is de afgelopen jaren gestegen. De verdeling van deze middelen is scheef verdeeld over gemeenten. Ze hangen in belangrijke mate samen met specifieke uitgaven van gemeenten. Zo zijn er gemeenten die veel uitgaven hebben vanwege toeristen, die ze deels dekken uit de toeristenbelasting. Vanuit het derde aspiratieniveau geredeneerd zou het daarom wenselijk zijn hier in de verdeling expliciet rekening mee te houden.

In het herijkingsonderzoek is – ten bate van het oplossen van de kip-ei problematiek – voor gekozen om de algemene eigen middelen als verklaringsfactor mee te nemen in de verklaringsmodellen voor het klassiek domein, zodat de inschatting van de structurele kosten niet beïnvloed wordt door de aanwezigheid van veel eigen middelen. De grootste scheefheid in de verdeling wordt op deze manier op een globale manier gecorrigeerd. Dit betekent dat sommige kenmerken van gemeenten die samenhangen met hoge uitgaven niet in de verdeling van de kosten worden gehonoreerd. De fondsbeheerders kiezen er daarom voor om het volume uit overige belastingen via een algemene correctie mee te nemen.

inkomsten uit “overige” overige eigen middelen

In het voorstel is er voor gekozen om de huidige werkwijze te handhaven, omdat de OEM – zoals aangegeven - niet samenhangt met structuurkenmerken van gemeenten en van jaar op jaar sterk fluctueert, zowel collectief als voor individuele gemeenten.¹⁷ Dat maakt verevening gekoppeld aan feitelijke inkomsten in plaats van aan de kosten – de huidige werkwijze – niet wenselijk, omdat dat ten kosten zou gaan van de stabiliteit van de verdeling.¹⁸ Ook een verdeling aan de hand van gemeentelijke structuurkenmerken is geen optie, omdat er geen logische samenhang is gevonden tussen structuurkenmerken en de overige eigen middelen van gemeenten.

effecten van deze keuzes

In de huidige verdeling wordt verondersteld dat gemeenten 5,4% van hun genormeerde uitgaven kunnen dekken uit overige eigen middelen. Het gekozen percentage – van 5,4% - volgde in 1997 uit de verhouding tussen de feitelijk beschikbare OEM en de kosten die in het gemeentefonds werden betrokken. De omvang van de in de verdeling betrokken OEM is sinds 1997 niet meer bijgesteld voor bijvoorbeeld taakmutaties, wat maakt dat het huidige percentage lager ligt dan destijds beoogd (circa 3%).

De fondsbeheerders actualiseren het percentage van de kosten (sociaal en klassiek domein samen) dat gemeenten uit eigen middelen moeten kunnen dekken naar circa 4,3% van de uitgavenclusters. Voor de verdeling van de OEM is uiteindelijk de verdeling van het sociaal domein gevolgd.

Om een zuiver beeld te krijgen van de herverdeeleffecten van de geactualiseerde verevening van de inkomsten, worden de uitkomsten van de nieuwe inhoudingsformules vergeleken met de uitkomsten van de huidige inhoudingsformules bij *hetzelfde volume*. De effecten van de toegenomen volumes komen in hoofdstuk 4 aan de orde.

In tabel 3.1 wordt een overzicht gegeven van de herverdeeleffecten op de inkomstenclusters (uitkomsten van de nieuwe verdeling minus de huidige verdeling). Daarbij wordt een onderscheid gemaakt naar de clusteronderdelen OZB en OEM.

**Tabel 3.2: Herverdeeleffecten nieuwe verdeling inkomstenclusters (bij gelijk volume).
Bedragen in euro's per inwoner.**

	(1)	(2)	(3)=(1+2)
<i>inwonergroottesgroepen</i>	<i>herverdeel effect OZB</i>	<i>herverdeel effect OEM</i>	<i>TOTAAL herverdeeleffect inkomstenclusters</i>
0-20.000	4	3	8
20-50.000	3	0	3
50-100.000	-2	-3	-5
100-250.000	-4	-3	-8
>250.000	2	4	7
Totaal	0	0	0

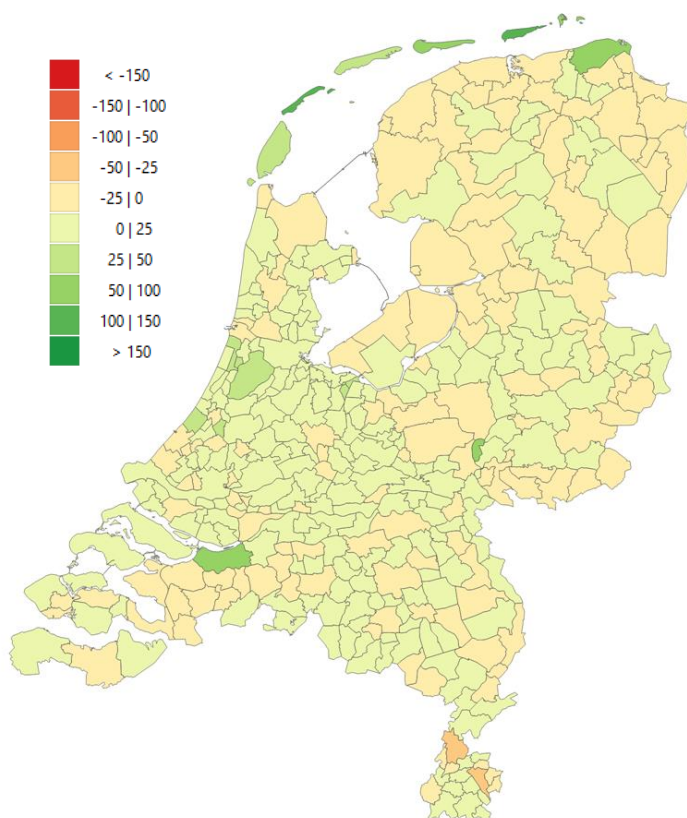
De nieuwe verevening van de OZB heeft vooral een negatief effect op de groep 50.000-250.000 inwoners en werkt positief uit voor kleinere gemeenten met gemiddeld minder WOZ-waarde per woning. De nieuwe verevening van de OEM werkt juist iets positiever voor de G4 ten opzichte van de huidige verevening die is gebaseerd op de historische uitkeringsbasis van 20 jaar geleden.

¹⁷ Cebeon (2019). *Inkomstenverevening in het gemeentefonds: analyses in het kader van de heroverweging financiële verhoudingen*, april 2019.

¹⁸ Dat verandert niet als een meerjarig gemiddelde wordt genomen.

Per saldo leidt de nieuwe verevening van de AEM tot een beperkte herverdeling ten gunste van kleinere gemeenten en ten laste van grotere gemeenten.

Figuur 3.1: Herverdeeleffecten nieuwe verdeling inkomstenclusters AEM (bij gelijk volume) in euro's per inwoner (indeling 2018)



4 Volume effecten herijking

De nieuwe verdeelmodellen zijn afgestemd op de feitelijke netto lasten van de steekproefgemeenten in 2017. Wanneer deze nieuwe verdeelmodellen worden ingevuld voor alle gemeenten, ontstaat zicht op het budget per cluster dat met de nieuwe verdeelmodellen wordt verdeeld. De totale omvang is hoger dan het huidige volume van het fonds.

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'. De volume effecten worden in dit hoofdstuk beschreven.

4.1 Toegenomen volumes uitgaven en inkomsten

In tabel 4.1 wordt een overzicht gegeven van de omvang van de uitgaven- en inkomstenclusters in de huidige verdeling en de uitkomsten van de nieuwe verdeelmodellen.

Tabel 4.1: 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	15,7	2,9
<i>uitgaven sociaal domein**</i>	17,9	16,8	-1,1
<i>specifieke vaste bedragen</i>	0,4	0,1	-0,3
<i>totaal uitgavenclusters</i>	31,0	32,6	1,6
<i>totaal inkomstenclusters</i>	3,2	4,8	1,6
<i>uitkering GF (uitgaven minus inkomsten)</i>	27,8	27,8	0,0

* totaal feitelijke algemene eigen middelen exclusief saldi grondexploitatie obv Iv3 rekening 2017

** inclusief niet herijkte deel in het sociaal domein (met name MOVO en SW) en IU Beschermd wonen: circa 4,4 miljard

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

In tabel 4.1 is te zien dat nadat de uitgaven en inkomsten in balans zijn gebracht in afstemming op de totaal beschikbare middelen in 2017, de uitgavenclusters van het klassiek domein duidelijk zijn toegenomen. Dit hangt vooral samen met extra uitgaven van gemeenten aan bedrijfsvoering (circa 2,7 miljard euro)¹⁹ en in minder mate aan uitgaven in de sfeer van Sport, cultuur en recreatie die tot op heden buiten de verdeling waren gehouden (circa 0,6 miljard euro). Op het cluster Infrastructuur, ruimte en milieu is er juist sprake van minder uitgaven (circa 0,6 miljard euro).

De budgetten die worden verdeeld via de nieuwe verdeling voor het sociaal domein nemen af (dit hangt voor een deel samen met een toename bij het cluster Bestuur & ondersteuning). Verder zijn de specifieke vaste bedragen van de G4 verlaagd met circa 0,3 miljard euro.

Per saldo neemt het volume van de uitgavenclusters in het gemeentefonds als gevolg van de herijking toe met circa 1,6 miljard euro. Daar staat tegenover dat de inhouding in verband met inkomstenpotentie van

¹⁹ Dit is exclusief het deel van de algemene ondersteuning dat via de uitkeringsfactor wordt verdeeld.

gemeenten uit OZB en OEM ook toeneemt met hetzelfde bedrag, zodat ook in de nieuwe verdeling in totaal 27,8 miljard euro via het gemeentefonds wordt verdeeld.

Door het ministerie van BZK is besloten dat de saldi van grondexploitaties buiten de verdeling worden gehouden (zie hoofdstuk 3). Op basis van Iv3-gegevens zijn hiermee in 2017 per saldo 1,1 miljard euro aan baten gemoeid. Doordat hiermee een substantieel deel van de eigen middelen buiten de verevening wordt gehouden (die doorgaans ook aan reserves worden toegevoegd en niet per se leiden tot uitgaven in hetzelfde jaar), kan een vergelijkbaar deel van de uitgaven niet worden gehonoreerd. Dit verschil loopt mee in de uitkeringsfactor.

Daarnaast heeft het ministerie van BZK besloten om een deel van de algemene ondersteuning (cluster B&O) via de uitkeringsfactor te verdelen, omdat een van de verklarende factoren voor de kosten van gemeenten de case-load is (zie het eindrapport van Cebeon²⁰). Het gaat om het deel van de algemene ondersteuning dat in de nieuwe verdeelmodellen is verdeeld als opslag op alle uitgavenclusters (circa 1,1 miljard euro).

In het integrale beeld van de herijking zijn deze aanpassingen en de wijzigingen in het volume meegenomen.

²⁰ Zie hoofdstuk 4 van het rapport: Cebeon (2020). *Herijking verdeling klassiek domein gemeentefonds: een nieuwe methode voor een klassieke uitdaging*, 30 november 2020

5 Integraal beeld van het verdeelvoorstel herijking 2017

In dit hoofdstuk schetsen we het eindbeeld van de herijking voor 2017. Hierin worden alle effecten (herverdeeeffecten, volume effecten en de inkomstenverevening) samen genomen. Daarnaast benoemen we enkele aandachtspunten voor de actualisatie naar 2023 en de implementatie.

5.1 Integraal beeld herijking 2017

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

In tabel 5.1 wordt een overzicht gegeven van de totale herverdeeeffecten en volume effecten die tezamen de uitkomst van de herijking bepalen. Daarnaast wordt het totale herverdeeeffect van de herijking gespecificeerd naar verschillende componenten binnen het gemeentefonds.

Tabel 5.1: Totaalbeeld effecten verdeling en volume herijking 2017. Bedragen in euro's per inwoner.

	(1)	(2)	(3)	(4)= (1+2+3)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
<i>inwoner grootte groepen</i>	<i>her- verdeel effect uitgaven clusters</i>	<i>her- verdeel effect inkomsten clusters</i>	<i>totaal volume effecten</i>	<i>totaal effect herijking 2017</i>	<i>waarvan uitgaven klassiek domein</i>	<i>waarvan uitgaven sociaal domein</i>	<i>waar- van wpb</i>	<i>waar- van SVB</i>	<i>waarvan OEM +OZB</i>
0-20.000	-45	8	43	6	190	-109	-1	-1	-73
20-50.000	-35	3	26	-6	166	-87	-4	0	-81
50-100.000	-4	-5	16	7	175	-74	-1	0	-94
100-250.000	32	-8	8	32	184	-52	3	0	-103
>250.000	72	7	-131	-52	156	10	8	-111	-115
Totaal	0	0	0	0	173	-65	0	-15	-92

Het totale herverdeeeffect als gevolg van de herijking (kolom 4) is opgebouwd uit herverdeeeffecten op de uitgavenclusters (kolom 1), herverdeeeffecten op de inkomstenclusters (kolom 2) en volume effecten (kolom 3). In kolom 4 is te zien dat de herijking per saldo leidt tot een verschuiving van middelen binnen het gemeentefonds van de G4 naar (middel)grote gemeenten en de kleinste gemeenten. Dit is een combinatie van uiteenlopende effecten:

- bij de kleinste gemeenten is er vooral op het sociaal domein sprake van negatieve herverdeeeffecten. Deze worden meer dan gecompenseerd door positieve herverdeeeffecten op de inkomstenclusters en positieve volume effecten;
- de (middel)grote gemeenten gaan er duidelijk op vooruit door positieve herverdeeeffecten op de uitgavenclusters van zowel het sociaal als klassiek domein;
- bij de G4 is sprake van substantiële positieve herverdeeeffecten op het sociaal domein. Daar staan negatieve effecten tegenover als gevolg van een substantiële verlaging van de specifieke vaste bedragen voor de G4, een negatief volume effect en een negatief herverdeeeffect op het klassiek domein.

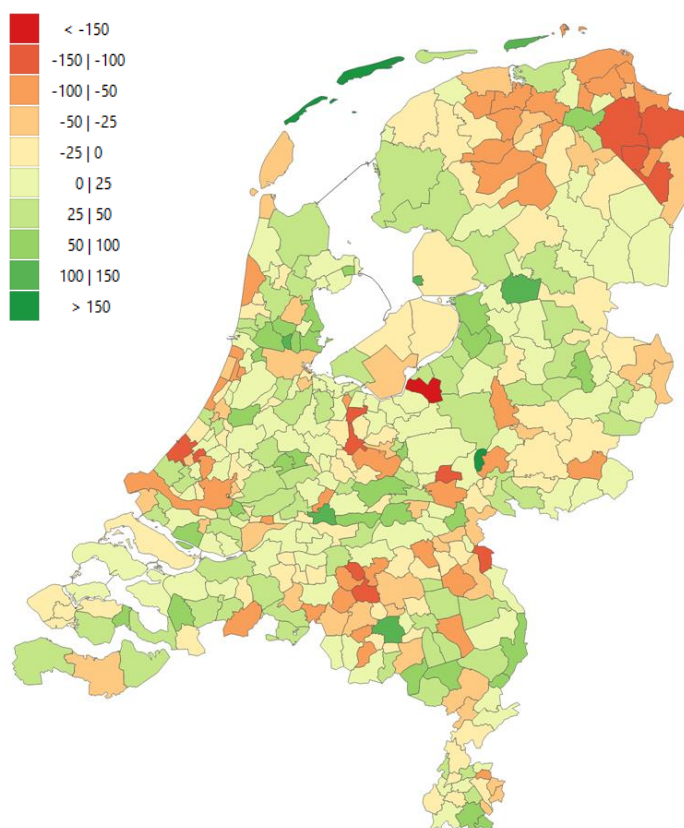
In de kolommen 5 t/m 9 is te zien dat de geactualiseerde mate van verevening van de inkomsten (kolom 9) grofweg tegengesteld is aan de herverdeeeffecten op de uitgavenclusters, met name van het sociaal domein

(kolom 6), waardoor per saldo het totale herverdeeeffect tussen de grootteklassen veel kleiner is dan in het voorjaar.

De relatieve achteruitgang van gemeenten met relatief weinig AEM op de uitgavenclusters van het sociaal domein wordt gecompenseerd doordat deze gemeenten worden ontzien bij de verevening van de inkomsten. Net als bij de huidige vormgeving van de verevening (van de OEM) blijft dit een aandachtspunt bij het onderhoud van de nieuwe verdeling, omdat de verevening van de OEM gekoppeld is aan de uitgaven.

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 (indeling 2018)



Bij 46% van de gemeenten blijft het effect beperkt tot maximaal 25 euro per inwoner (positief of negatief). Bij 76% van de gemeenten is het effect maximaal 50 euro per inwoner (positief of negatief). En bij 95% van de gemeenten valt het effect binnen de bandbreedte van -100 tot +100 euro per inwoner.

5.2 Aandachtspunten voor de actualisatie en implementatie van het verdeelvoorstel

actualisering nieuwe verdeling naar 2023

In deze rapportage zijn de effecten van de herijking van de verdeling van het gemeentefonds gepresenteerd voor het uitkeringsjaar 2017. Het is de bedoeling dat de nieuwe verdeling wordt ingevoerd met ingang van uitkeringsjaar 2023. In de actualisering van 2017 naar 2023 moeten de volgende onderdelen worden verwerkt:

- het verwerken van alle taakmutaties en accressen in de periode 2017-2023 en waar relevant overhevelen van Integratie-Uitkeringen (niet zijnde de IUSD);
- het actualiseren van het aantal eenheden per maatstaf;
- verwerken van de btw-uitname in relatie tot riolering en reiniging.

ingroeitraject

Aangezien de nieuwe verdeling substantiële herverdeeleeffecten 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 herverdeeleeffecten per gemeente worden gemaximeerd op 15 euro per jaar (zowel positief als negatief). Dit betekent dat gemeenten met een herverdeeleeffect tot 60 euro per inwoner in 4 jaar stapsgewijs naar het niveau van de nieuwe gemeentefondsuitkering toegroeien. De fondsbeheerders hebben zich voorgenomen in 2025 de nieuwe verdeling te evalueren. Afhankelijk van de uitkomst van deze evaluatie, wordt het ingroeipad waar nodig aangepast.

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 in het sociaal domein;
- 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.