Endelhovenlaan 1, 3601 GR Maarssen
Postbus 1212, 3600 BE Maarssen
T 140346 **F** 0346 25 40 10
www.stichtsevecht.nl
info@stichtsevecht.nl

Memo

Afdeling
Financiën
Behandeld door
Gijsbert Heij
Direct nummer
0346254561
E-mail
gijsbert.heij@stichtsevecht.nl
Ons kenmerk
Z/21/210786-
Datum
2 maart 2021
Aan
College
Bijlage
1. ROB-adviesaanvraag (incl. bijlagen)

Stand Herijking Gemeentefonds februari 2021

Inleiding
Zoals beschreven in het voorstel van de Decembercirculaire 2020 heeft het huidige Kabinet besloten om het ingangsjaar van de 'Herijking van het Gemeentefonds' door te schuiven van 2022 naar 2023. Het huidige Kabinet heeft onlangs de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) om advies gevraagd over de 'herijking' (zie bijlagen). De adviesaanvraag is te zien als een eerste 'houtskoolschets' van de uiteindelijke 'herijking'. Het ROB wordt gevraagd om onder andere te beoordelen of de 'herijking' voldoet aan de uitgangspunten van de Financiële-verhoudingswet en of de gehanteerde onderzoeksmethode adequaat is toegepast. Nadat de ROB het advies heeft gegeven zal het Rijk de VNG consulteren. In deze memo wordt de hoofdlijn van de ROB-adviesaanvraag besproken.

1. Verdeling Gemeentefonds
De uitgangspunten voor de *verdeling* van het Gemeentefonds zijn beschreven in de Financiële-verhoudingswet (art. 7). De verdeling is kostengeoriënteerd en houdt rekening met de eigen draagkracht van gemeenten. Het doel hierbij is: 'dat vergelijkbare gemeenten bij een gelijke belastingdruk een gelijkwaardig voorzieningenniveau kunnen realiseren'. Het Kabinet streeft naar een 'rechtvaardige verdeling'. Dit vraagt om een goede balans tussen de 'nauwkeurigheid van de verdeling' en de 'globaliteit van de verdeling'. Hoe nauwkeuriger de verdeling dient te zijn hoe meer verdeelmaatstaven nodig zullen zijn om rekening te houden met meer verschillen tussen gemeenten. Via de 'herijking' wordt ook het aantal verdeelmaatstaven teruggebracht. Hierdoor wordt de Gemeentefondsverdeling na de 'herijking' 'globaler'.

Nieuw in het herijkingsvoorstel is dat de G4-gemeenten niet meer een extra vast bedrag per gemeente ontvangen. En in de nieuwe verdeling wordt bij alle gemeenten rekening gehouden met een groter deel aan eigen inkomsten. In de nieuwe verdeling wordt onderscheid gemaakt tussen het sociaal domein en het klassieke domein. Elk domein is verdeeld in 'clusters'.

Deze eerste opzet van de 'herijking' resulteert voor Stichtse Vecht vanaf 2023 in een nadeel op het sociaal domein van € 55 per inwoner. Doordat er meer rekening wordt gehouden met onze eigen inkomsten daalt onze algemene uitkering met € 68 per inwoner. In het klassieke domein stijgt onze algemene uitkering met € 139 per inwoner. In totaal resulteert het huidige voorstel van de 'herijking' voor ons in een positief effect van € 16 per inwoner. Hieronder is een aantal aandachtpunten beschreven om de huidige adviesaanvraag in het juiste perspectief te plaatsen.

226962_1 Memo Stand Herijking Gemeentefonds februari 2021/WG1

Endelhovenlaan 1, 3601 GR Maarssen
Postbus 1212, 3600 BE Maarssen
T 140346 **F** 0346 25 40 10
www.stichtsevecht.nl

Aandachtspunten

Aansluitverschillen
Om de mate van 'kostenoriëntatie van de verdeling' inzichtelijk te maken worden specifieke gemeentelijke uitgaven en inkomsten afgezet tegen de bijdrage die gemeenten ontvangen uit het 'cluster'. Het verschil tussen de specifieke uitgaven en inkomsten en de bijdrage uit het 'cluster' wordt aangeduid als 'aansluitverschil'. Opvallend is dat voor de steekproefgemeenten in het totale klassieke domein (excl. riolering en reiniging) het aansluitverschil voor gemeenten tussen de 20.000 en de 50.000 inwoners plus € 12 per inwoner is en die van gemeenten tussen de 50.000 en de 100.000 inwoners min € 13 per inwoner.

Voorkeursvarianten voor verdeling
Het Kabinet heeft per cluster een voorkeursvariant gekozen voor de verdeling van het Gemeentefonds. Het is mogelijk dat bijvoorbeeld op basis van de hierboven genoemde 'aansluitverschillen' de ROB zal adviseren om de voorkeursvariant van bepaalde clusters nog aan te passen.

Huidig vergelijkingsjaar 2017
In de ROB-adviesaanvraag heeft het Kabinet als vergelijkingsjaar 2017 gekozen. Bij de VNG-consultatie zal het Kabinet als vergelijkingsjaar 2019 kiezen. Daarna dienen alle mutaties voor 2023 en volgende jaren van de Gemeentefondscirculaires na 2017 te worden omgezet naar de nieuwe verdeling. Na de Kabinetsformatie zal ook het nieuwe Kabinet nog een besluit nemen over de 'herijking'.

Naar verwachting zal op zijn vroegst de daadwerkelijk nieuwe verdeling worden opgenomen in de Septembercirculaire 2021. Conform de gebruikelijke beleidslijn zullen we dan het resultaat van de 'herijking' verrekenen met de stelpost 'Achteruitgang Algemene uitkering'. Bij de Kadernota 2023 beoordelen wij dan ook de omvang van deze stelpost. Wij zullen dan een inschatting maken in hoeverre we hiermee de fluctuaties in de omvang van het Gemeentefonds (accresschommelingen) en de financiële consequenties van de 'herijking' kunnen opvangen.

BBV
Vanaf 2017 is het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) ingevoerd. In de afgelopen jaren heeft de commissie BBV via diverse voorschriften en aanwijzingen de verantwoordingswijze van bepaalde uitgaven en inkomsten aangepast. Het is nog onduidelijk op welke wijze deze wijzigingen zullen doorwerken in de uiteindelijke aansluitverschillen (de mate waarin de Gemeentefondsverdeling aansluit bij de gemeentelijke uitgaven en inkomsten).

Bijdrage gemeenschappelijke regelingen
De VRU hanteert een verdelingsgrondslag voor de gemeentelijke bijdragen in het 'basispakket' (de zogenoemde 'ijkpuntscores'). Deze verdelingsgrondslag is afgeleid van de bijdrage die gemeenten voor openbare orde en veiligheid ontvangen uit het Gemeentefonds. Door de 'herijking' verandert vanaf 2023 onze bijdrage uit het cluster 'Openbare orde en veiligheid'. Vanaf 2023 zal dan ook onze VRU-bijdrage worden aangepast. Als de daadwerkelijke nieuwe verdeling zal worden opgenomen in de Septembercirculaire 2021 dan is het de verwachting dat de VRU vanaf de Kadernota 2023 de gemeentelijke bijdragen zal bepalen op basis van de nieuwe verdelingsgrondslag.

Tevens kan onze deelnemersbijdrage aan andere gemeenschappelijke regelingen (zoals bijvoorbeeld de GGD-bijdrage) worden aangepast als nadere uitwerking van de 'herijking'. Of onze deelnemersbijdrage wordt aangepast zal naar verwachting worden opgenomen in de Kadernota's 2023 van de afzonderlijke gemeenschappelijke regelingen.

Endelhovenlaan 1, 3601 GR Maarssen
Postbus 1212, 3600 BE Maarssen
T 140346 **F** 0346 25 40 10
www.stichtsevecht.nl

2. Woonplaatsbeginsel Jeugdzorg

Vanaf 2022 zal het woonplaatsbeginsel gelden als uitgangspunt in de Jeugdzorg. Dit uitgangspunt houdt in dat de gemeente waar de jeugdige zijn woonadres had op het moment dat de Jeugdzorg start hiervoor financieel verantwoordelijk is. In 2022 zal op basis van het 'historische gebruik' en het nieuwe woonplaatsbeginsel de in het Gemeentefonds beschikbare middelen worden verdeeld. Vanaf 2023 zal de verdeling worden gebaseerd op het nieuwe objectieve model. Dit betekent dat ook de huidige integratie-uitkering Voogdij 18+ wordt geïntegreerd in de 'algemene uitkering'. Op dit moment is het nog niet duidelijk op welke wijze deze aanpassing voor onze gemeente zal doorwerken in de kosten van de Jeugdzorg.

3. Beschermd Wonen

De commissie Dannenberg heeft geadviseerd om het 'Beschermd Wonen' zoveel mogelijk vorm te geven in 'gewone wijken' en in 'de eigen woonomgeving'. Nu is het 'Beschermd Wonen' opgedragen aan de aangewezen centrumgemeenten (in onze regio is dit de gemeente Utrecht). Vanaf 2023 zal in een periode van 10 jaar voor nieuwe cliënten deze nieuwe vorm van 'Beschermd Wonen' worden ingevoerd. Voor de bestaande cliënten blijven de centrumgemeente verantwoordelijk. Het uitgangspunt van de verdeling van het Gemeentefonds verschuift dan voor nieuwe cliënten van '*daar waar het aanbod*' is naar '*daar waar de vraag* naar Beschermd Wonen' is. Voor onze gemeente is het op dit moment nog niet duidelijk op welke wijze deze aanpassing zal doorwerken in onze bijdrage aan het 'Beschermd Wonen'.

4. Omvang Gemeentefonds

De beoordeling van de verdeling van het Gemeentefonds is niet los te zien van het vraagstuk over de noodzakelijke omvang van het Gemeentefonds. De uitgangspunten voor de *omvang* van het Gemeentefonds zijn beschreven in de Financiële-verhoudingswet (art. 2). Hierin staat dat indien gemeenten nieuwe taken krijgen van het Rijk gemeenten hiervoor voldoende financiële middelen moeten ontvangen. De huidige financiële positie van gemeenten staat zwaar onder druk door onder andere de tekorten in de Jeugdzorg. De VNG heeft aangegeven de koppeling tussen de verdeling en de omvang van het Gemeentefonds als basis te zien voor de besprekingen met het nieuwe Kabinet. Het herverdelen van bestaande middelen in het Gemeentefonds (Herijking) lost de financiële problemen van gemeenten niet op. Een stijging van de omvang van het Gemeentefonds kan hieraan wel bijdragen.

Advies:

1. *Kennis te nemen van de ROB-adviesaanvraag en deze memo.*
2. *Bij de VNG-consultatieronde de positie van Stichtse Vecht in de 'herijking' bepalen en op basis hiervan onze inbreng in deze consultatieronde bepalen.*
3. *De gemeenteraad via deze memo informeren.*

Inhoudsopgave bijlagen

1: Totaalbeeld herverdeeleffecten algemene uitkering
- A: globaal beeld per grootteklasse
- B: herverdeeleffect per gemeente
- C: herverdeeleffecten per gemeente in kaart

2: Herverdeeleffect per domein
- A: Zuivere herverdeeleffect **sociaal domein** (nieuwe verdeling op basis van het huidige volume)
- B: Zuivere herverdeeleffect **klassiek domein** (nieuwe verdeling op basis van het huidige volume)

3: Budgetmutaties Integratie-Uitkering Beschermd Wonen per regio

4: Overzicht verdeelformules
- A: Verdeelformules sociaal domein
- B: Verdeelformules klassiek domein
- C: Verdeelformules inkomsten
- D: Beschermd Wonen

5: Totaaloverzicht maatstaven nieuwe verdeling algemene uitkering (uitgaven- en inkomstenclusters)

6: Omvang per cluster huidig en nieuw

Bijlage 1 bij ROB-adviesaanvraag herijking gemeentefonds

HERVERDEELEFFECTEN: GLOBAAL BEELD EN EFFECTEN PER GEMEENTE

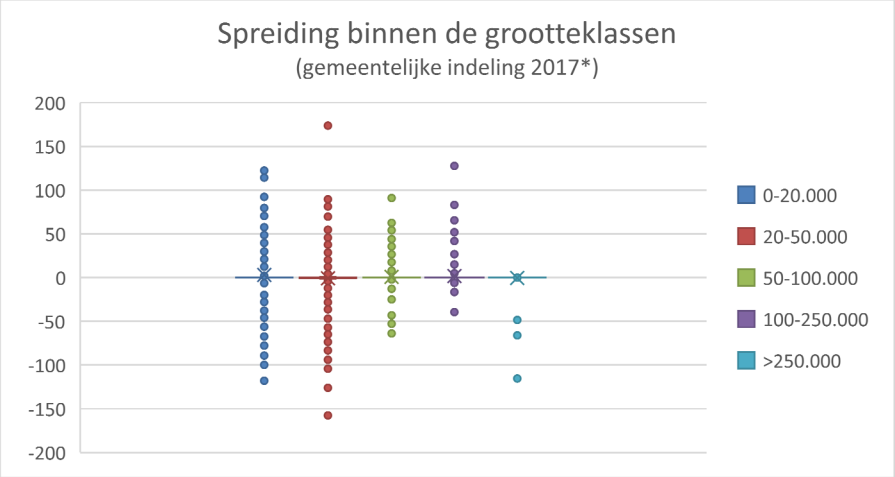
A. Globaal beeld herverdeeleffecten

o De overzichten in bijlage 1A geven een globaal beeld van de herverdeeleffecten van de nieuwe verdeling voor het gemeentefonds vanaf 2023, volgens de gebruikelijke indeling naar gemeentegrootte.
o De herijkingsonderzoeken en daarmee de in deze bijlage gepresenteerde herverdeeleffecten zijn gebaseerd op peiljaar 2017. Deze voorlopige effecten zullen nog worden geactualiseerd naar een definitieve stand (zie paragraaf 10 van de adviesaanvraag aan de ROB). Op die stand zal ook het ingroeipad worden berekend.
o De voorlopige herverdeeleffecten zijn gepresenteerd volgens de gemeentelijke indeling 2017

A.1 Tabel met herverdeeleffecten naar grootteklasse

	Sociaal Domein	Klassiek Domein	Inkomsten OZB+OEM	Totaal
0-20.000	-109	190	-73	8
20-50.000	-87	166	-81	-1
50-100.000	-74	175	-94	8
100-250.000	-52	184	-103	29
>250.000	10	45	-115	-61

A.2 Spreiding van de integrale herverdeeleffecten binnen grootteklassen



(*) exclusief Wadden en Rozendaal

A.3 Herverdeeleffect per cluster per grootteklasse (op basis van volume <u>huidige</u> verdeling)

Sociaal Domein	SD Sociale Basis Voorz.	SD Participatie	SD Wmo	SD Jeugd	SD Totaal
0-20.000	3	1	-48	-14	-58
20-50.000	1	3	-27	-6	-30
50-100.000	-2	1	-3	-4	-8
100-250.000	5	-3	19	-2	19
>250.000	-10	-4	75	34	94

Dit zijn de zuivere herverdeeleffecten van de nieuwe verdeelmodellen, waarbij per cluster met de nieuwe verdeelformule hetzelfde macrobedrag wordt verdeeld als in de huidige verdeling. Het verschil met de rapportage van AEF ontstaat door het harmoniseren van de maatstaven.

Klassiek Domein	KD Bestuur & Onderst.	KD Openb. Orde & Veiligheid	KD Onderwijs	KD Sport Cultuur Recreatie	KD Infrastr. Ruimte Milieu	KD Totaal
0-20.000	-8	-5	3	-25	49	14
20-50.000	-3	-1	2	-18	19	-1
50-100.000	-1	4	4	-3	1	5
100-250.000	5	3	4	15	-17	10
>250.000	4	-5	-19	42	-53	-30

Dit zijn de zuivere herverdeeleffecten van de nieuwe verdeelmodellen, waarbij per cluster met de nieuwe verdeelformule hetzelfde macrobedrag wordt verdeeld als in de huidige verdeling. Het verschil met de onderzoeksrapportage van CEBEON ontstaat door harmonisatie van enkele maatstaven met het sociaal domein. Deze herverdeeleffecten zijn exclusief de effecten van de specifieke vaste bedragen.

Bijlage 1 bij ROB-adviesaanvraag herijking gemeentefonds

HERVERDEELEFFECTEN: GLOBAAL BEELD EN EFFECTEN PER GEMEENTE

B Herverdeeleffecten **per DOMEIN** en **TOTAAL** op basis van het nieuwe volume

Gemeentenaam	SD (1) vol.nw per inw	KD (2) vol.nw per inw	SVB (3) vol.nw per inw	AEM (4) vol.nw per inw	TOTAAL (1+2+3+4) vol.nw per inw	effect nieuw woonpl.beg. jeugd per inw
Aa en Hunze	-116	172	0	-60	-4	1
Aalburg	-103	190	0	-68	18	-11
Aalsmeer	-62	190	0	-99	29	-7
Aalten	-72	179	0	-77	29	-4
Achtkarspelen	-180	169	0	-72	-83	7
Alblasserdam	-97	175	0	-89	-11	-3
Albrandswaard	-89	147	0	-68	-10	3
Alkmaar	-60	176	0	-106	10	17
Almelo	-91	208	0	-113	3	17
Almere	-95	198	0	-85	18	10
Alphen aan den Rijn	-48	165	0	-83	34	-22
Alphen-Chaam	-72	209	0	-85	52	-18
Ameland	-71	263	-71	-73	47	-3
Amersfoort	-61	184	0	-96	27	-4
Amstelveen	-27	161	0	-92	42	2
Amsterdam	23	142	-94	-120	-49	3
Apeldoorn	-37	185	0	-104	44	-5
Appingedam	-199	207	0	-86	-78	34
Arnhem	-87	197	0	-116	-6	13
Assen	-113	187	0	-76	-1	23
Asten	-62	176	0	-90	24	20
Baarle-Nassau	-110	243	0	-98	36	8
Baarn	-183	133	0	-75	-125	-5
Barendrecht	-58	175	0	-75	42	-9
Barneveld	-26	167	0	-105	36	-34
Bedum	-212	187	0	-49	-75	-6
Beek	-113	165	0	-95	-43	23
Beemster	-113	191	0	-83	-5	-26
Beesel	-32	189	0	-73	83	0
Bellingwedde	-139	245	0	-66	41	-24
Berg en Dal	-103	158	0	-76	-21	-8
Bergeijk	-75	181	0	-83	23	-15
Bergen L	-96	193	0	-73	23	-4
Bergen NH	-106	110	0	-94	-91	-4
Bergen op Zoom	11	193	0	-113	91	4
Berkelland	-75	170	0	-86	9	-10
Bernheze	-96	159	0	-69	-6	-9
Best	-92	158	0	-89	-24	7
Beuningen	-73	168	0	-65	30	-11
Beverwijk	-48	181	0	-98	36	2
Binnenmaas	-54	157	0	-66	38	-6
Bladel	-84	175	0	-92	-1	7
Blaricum	-69	178	0	-80	30	8
Bloemendaal	-115	129	0	-79	-65	3
Bodegraven-Reeuwijk	-69	178	0	-73	36	-9
Boekel	-134	226	0	-74	19	5
Borger-Odoorn	-108	192	0	-69	14	-4
Borne	-104	166	0	-65	-3	15
Borsele	-59	172	0	-73	39	0
Boxmeer	-92	162	0	-91	-20	-8
Boxtel	-106	161	0	-86	-30	-75
Breda	-52	192	0	-98	42	-8
Brielle	-64	172	0	-73	36	0
Bronckhorst	-79	157	0	-76	3	-16
Brummen	-66	165	0	-80	19	-4
Brunssum	-140	172	0	-89	-57	1
Bunnik	-87	158	0	-71	1	-15
Bunschoten	-82	163	0	-82	-1	3
Buren	-46	189	0	-69	74	1

Gemeentenaam	SD (1) vol.nw per inw	KD (2) vol.nw per inw	SVB (3) vol.nw per inw	AEM (4) vol.nw per inw	TOTAAL (1+2+3+4) vol.nw per inw	effect nieuw woonpl.beg. jeugd per inw
Capelle aan den IJssel	-104	175	0	-82	-11	-19
Castricum	-67	118	0	-57	-6	0
Coevorden	-84	179	0	-97	-2	12
Cranendonck	-44	180	0	-86	50	6
Cromstrijen	-91	180	0	-68	21	1
Cuijk	-90	177	0	-91	-4	-19
Culemborg	-64	168	0	-71	34	4
Dalfsen	-61	161	0	-83	17	-4
Dantumadiel	-169	181	0	-68	-56	-9
De Bilt	-65	134	0	-81	-11	-3
De Fryske Marren	-67	185	0	-78	39	7
De Marne	-146	236	0	-87	3	40
De Ronde Venen	-58	169	0	-76	35	4
De Wolden	-87	172	0	-71	14	15
Delft	-54	150	0	-88	8	9
Delfzijl	-176	192	0	-120	-104	26
Den Helder	-137	169	0	-96	-63	14
Deurne	-87	177	0	-92	-3	-50
Deventer	-54	190	0	-95	41	-1
Diemen	-81	152	0	-74	-3	0
Dinkelland	-95	167	0	-82	-10	-33
Doesburg	-170	207	0	-81	-44	35
Doetinchem	-95	181	0	-95	-10	-2
Dongen	-93	158	0	-75	-10	1
Dongeradeel	-175	211	0	-80	-45	4
Dordrecht	-89	180	0	-104	-13	-12
Drechterland	-105	180	0	-58	16	6
Drimmelen	-81	152	0	-65	6	1
Dronten	-84	163	0	-90	-11	3
Druten	-153	163	0	-72	-61	16
Duiven	-94	166	0	-100	-28	12
Echt-Susteren	-135	188	0	-76	-23	12
Edam-Volendam	-39	185	0	-62	85	-1
Ede	-66	178	0	-92	20	-12
Eemnes	-120	188	0	-71	-3	14
Eemsmond	-221	159	0	-22	-84	3
Eersel	-143	175	0	-86	-54	-43
Eijsden-Margraten	-90	182	0	-60	32	-27
Eindhoven	44	220	0	-136	128	5
Elburg	-52	159	0	-71	36	-7
Emmen	-92	183	0	-101	-10	32
Enkhuizen	-119	217	0	-85	13	6
Enschede	-97	196	0	-104	-6	22
Epe	-66	153	0	-90	-3	10
Ermelo	-165	152	0	-81	-94	-66
Etten-Leur	-79	167	0	-95	-8	0
Ferwerderadiel	-132	219	0	-67	20	-9
Franekeradeel	-167	205	0	-72	-33	17
Geertruidenberg	-93	170	0	-110	-33	18
Geldermalsen	-68	170	0	-81	22	4
Geldrop-Mierlo	-107	152	0	-76	-31	7
Gemert-Bakel	-58	180	0	-83	39	-5
Gennep	-221	180	0	-77	-118	-26
Giessenlanden	-69	193	0	-73	50	-2
Gilze en Rijen	-103	172	0	-105	-36	-5
Goeree-Overflakkee	-65	144	0	-82	-3	-10
Goes	-86	183	0	-109	-12	-9
Goirle	-174	154	0	-67	-87	14
Gooise Meren	-40	146	0	-79	27	-9
Gorinchem	-84	172	0	-100	-12	-13
Gouda	-73	200	0	-83	44	-21
Grave	-156	186	0	-66	-37	-14
Groningen	-42	194	0	-107	45	22
Grootegast	-188	198	0	-59	-48	13
Gulpen-Wittem	-57	195	0	-67	70	0
Haaksbergen	-65	180	0	-80	35	0

Gemeentenaam	SD (1) vol.nw per inw	KD (2) vol.nw per inw	SVB (3) vol.nw per inw	AEM (4) vol.nw per inw	TOTAAL (1+2+3+4) vol.nw per inw	effect nieuw woonpl.beg. jeugd per inw
Haaren	-184	177	0	-65	-72	10
Haarlem	-54	160	0	-91	15	6
Haarlemmerliede en Spaarnwoude	-106	258	0	-71	81	-16
Haarlemmermeer	-83	148	0	-64	1	5
Halderberge	-66	166	0	-97	3	2
Hardenberg	-89	164	0	-81	-7	-11
Harderwijk	-64	184	0	-89	31	5
Hardinxveld-Giessendam	-62	172	0	-79	32	-13
Haren	-110	175	0	-50	16	20
Harlingen	-120	225	0	-104	1	6
Hattem	-51	194	0	-62	81	-7
Heemskerk	-74	155	0	-69	12	19
Heemstede	-132	121	0	-62	-74	7
Heerde	-79	167	0	-69	18	12
Heerenveen	-113	183	0	-93	-22	15
Heerhugowaard	-114	172	0	-83	-25	3
Heerlen	-81	196	0	-135	-20	2
Heeze-Leende	-153	189	0	-74	-38	4
Heiloo	-60	141	0	-72	8	-19
Hellendoorn	-67	181	0	-76	38	-8
Hellevoetsluis	-33	146	0	-68	46	-10
Helmond	-49	206	0	-106	51	-15
Hendrik-Ido-Ambacht	-60	158	0	-55	43	-1
Hengelo	-74	190	0	-101	14	16
het Bildt	-92	203	0	-69	42	6
Heumen	-134	158	0	-59	-35	4
Heusden	-68	175	0	-76	30	-3
Hillegom	-84	161	0	-72	5	-1
Hilvarenbeek	-124	177	0	-81	-28	-2
Hilversum	-43	159	0	-104	12	6
Hof van Twente	-83	168	0	-85	0	18
Hollands Kroon	-33	153	0	-84	36	-4
Hoogeveen	-91	195	0	-94	10	15
Hoogezand-Sappemeer	-262	191	0	-87	-158	47
Hoorn	-99	192	0	-87	5	10
Horst aan de Maas	-46	160	0	-83	31	-11
Houten	-95	160	0	-67	-2	-4
Huizen	-71	150	0	-71	8	6
Hulst	-71	188	0	-71	46	-11
IJsselstein	-125	157	0	-57	-25	6
Kaag en Braassem	-19	178	0	-69	89	8
Kampen	-41	196	0	-86	68	-1
Kapelle	-41	208	0	-72	95	-5
Katwijk	-29	163	0	-80	54	-7
Kerkrade	-130	187	0	-104	-47	16
Koggenland	-81	182	0	-66	35	-6
Kollumerland en Nieuwkruisland	-194	188	0	-70	-76	-3
Korendijk	-68	212	0	-47	97	-9
Krimpen aan den IJssel	-49	158	0	-71	38	-58
Krimpenerwaard	-40	171	0	-69	63	-20
Laarbeek	-101	173	0	-83	-11	-5
Landerd	-123	187	0	-71	-6	-53
Landgraaf	-124	169	0	-77	-31	-2
Landsmeer	-75	223	0	-56	92	-14
Langedijk	-79	165	0	-70	16	2
Lansingerland	-68	163	0	-82	13	-10
Laren	-135	131	0	-96	-100	-1
Leek	-191	177	0	-75	-89	27
Leerdam	-138	170	0	-75	-43	-19
Leeuwarden	-126	191	0	-104	-40	18
Leeuwarderadeel	-211	209	0	-50	-52	-1
Leiden	-13	151	0	-95	43	-4
Leiderdorp	-94	151	0	-65	-9	4
Leidschendam-Voorburg	-45	137	0	-68	24	-8
Lelystad	-124	198	0	-97	-23	17
Leudal	-99	157	0	-72	-14	-34

Gemeentenaam	SD (1) vol.nw per inw	KD (2) vol.nw per inw	SVB (3) vol.nw per inw	AEM (4) vol.nw per inw	TOTAAL (1+2+3+4) vol.nw per inw	effect nieuw woonpl.beg. jeugd per inw
Leusden	-86	140	0	-72	-17	-2
Lingewaal	-34	229	0	-73	122	-8
Lingewaard	-106	143	0	-58	-21	2
Lisse	-23	143	0	-92	27	-18
Littenseradiel	-163	265	0	-52	51	1
Lochem	-51	159	0	-84	24	-48
Loon op Zand	-108	161	0	-68	-15	4
Lopik	-116	221	0	-65	40	2
Loppersum	-202	234	0	-74	-42	-14
Losser	-148	162	0	-72	-58	28
Maasdriel	-74	195	0	-72	49	-4
Maasgouw	-168	187	0	-67	-47	3
Maassluis	-93	153	0	-71	-11	5
Maastricht	-73	171	0	-115	-17	8
Marum	-171	210	0	-64	-25	15
Medemblik	-95	193	0	-84	15	0
Meerssen	-107	162	0	-54	0	4
Meierijstad	-113	165	0	-95	-43	-3
Menameradiel	-102	193	0	-51	40	-9
Menterwolde	-192	188	0	-90	-94	13
Meppel	-92	176	0	-96	-11	18
Middelburg	-76	172	0	-89	7	-33
Midden-Delfland	-63	173	0	-64	46	-5
Midden-Drenthe	-88	166	0	-87	-9	20
Mill en Sint Hubert	-146	206	0	-77	-17	-2
Moerdijk	-80	173	0	-42	51	-2
Molenwaard	-42	189	0	-65	82	-35
Montferland	-64	181	0	-79	38	2
Montfoort	-57	190	0	-61	73	2
Mook en Middelaar	-132	203	0	-52	19	-2
Neder-Betuwe	-97	185	0	-69	19	8
Nederweert	-50	208	0	-84	74	0
Neerijnen	-71	220	0	-78	71	14
Nieuwegein	-63	156	0	-99	-5	8
Nieuwkoop	-84	176	0	-69	22	-6
Nijkerk	-54	166	0	-97	15	-7
Nijmegen	-8	186	0	-113	65	6
Nissewaard	-86	161	0	-74	1	10
Noord-Beveland	-134	235	0	-98	2	4
Noordenveld	-106	160	0	-88	-34	19
Noordoostpolder	-73	169	0	-107	-11	5
Noordwijk	-109	126	0	-103	-86	2
Noordwijkerhout	-84	163	0	-81	-2	-5
Nuenen c.a.	-70	154	0	-68	17	3
Nunspeet	-77	179	0	-76	26	6
Nuth	-98	174	0	-67	9	-1
Oegstgeest	-91	127	0	-72	-36	1
Oirschot	-99	174	0	-96	-22	-5
Oisterwijk	-102	157	0	-85	-29	-36
Oldambt	-214	188	0	-100	-126	-1
Oldebroek	-22	171	0	-79	70	9
Oldenzaal	-72	172	0	-96	4	5
Olst-Wijhe	-117	166	0	-65	-16	2
Ommen	-69	212	0	-92	51	-15
Onderbanken	-146	215	0	-53	15	9
Oost Gelre	-85	172	0	-76	11	-69
Oosterhout	-60	180	0	-105	14	-17
Ooststellingwerf	-166	166	0	-73	-73	-3
Oostzaan	-52	233	0	-66	114	-5
Opmeer	-94	199	0	-69	36	3
Opsterland	-162	170	0	-71	-63	-6
Oss	-84	191	0	-89	18	-8
Oud-Beijerland	-96	138	0	-73	-31	-1
Oude IJsselstreek	-78	169	0	-86	5	-4
Ouder-Amstel	-105	194	0	-95	-6	25
Oudewater	-79	223	0	-65	80	12

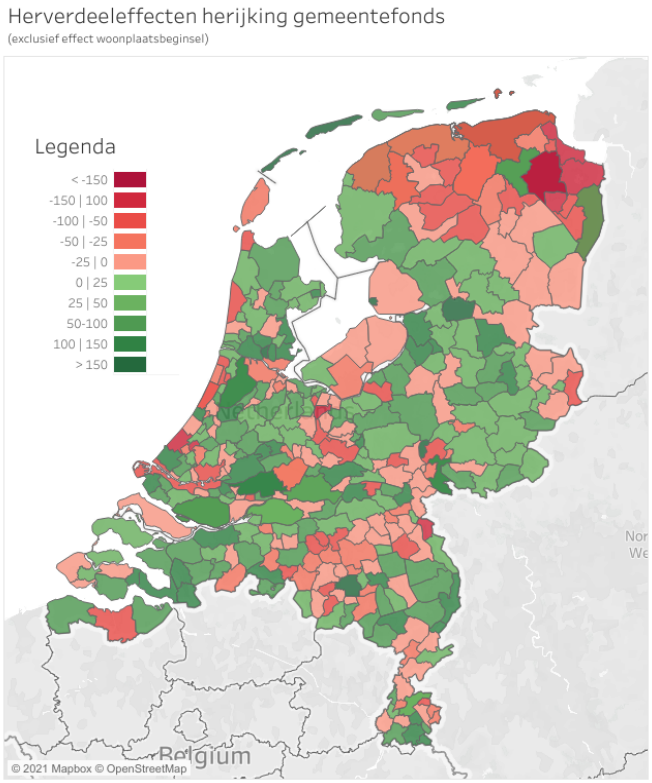
Gemeentenaam	SD (1) vol.nw per inw	KD (2) vol.nw per inw	SVB (3) vol.nw per inw	AEM (4) vol.nw per inw	TOTAAL (1+2+3+4) vol.nw per inw	effect nieuw woonpl.beg. jeugd per inw
Overbetuwe	-96	148	0	-73	-22	-45
Papendrecht	-82	149	0	-69	-3	-3
Peel en Maas	-47	169	0	-83	39	-10
Pekela	-211	221	0	-76	-66	-2
Pijnacker-Nootdorp	-137	148	0	-58	-48	-16
Purmerend	-97	180	0	-75	8	-2
Putten	-73	172	0	-78	22	-4
Raalte	-75	162	0	-83	4	8
Reimerswaal	-33	185	0	-83	70	-23
Renkum	-124	136	0	-76	-64	-39
Renswoude	-97	264	0	-89	78	1
Reusel-De Mierden	-113	200	0	-71	16	-8
Rheden	-126	140	0	-76	-62	-6
Rhenen	-88	173	0	-72	14	14
Ridderkerk	4	160	0	-83	81	-8
Rijnwaarden	-47	209	0	-85	78	9
Rijssen-Holten	-63	174	0	-82	28	3
Rijswijk	-86	139	0	-95	-43	4
Roerdalen	-102	179	0	-64	12	12
Roermond	-75	201	0	-128	-2	7
Roosendaal	-34	183	0	-104	45	-5
Rotterdam	-5	156	-104	-113	-66	14
Rozendaal	-60	427	0	-48	319	16
Rucphen	-62	178	0	-90	26	0
Schagen	-77	155	0	-75	4	-2
Scherpenzeel	-74	192	0	-69	49	-4
Schiedam	-86	159	0	-86	-13	11
Schiermonnikoog	-218	592	-241	-35	99	26
Schinnen	-84	173	0	-55	34	0
Schouwen-Duiveland	-76	188	0	-90	22	-4
s-Gravenhage	-14	142	-137	-107	-115	3
's-Hertogenbosch	-79	195	0	-111	5	0
Simpelveld	-88	182	0	-60	33	-66
Sint Anthonis	-178	197	0	-86	-67	-10
Sint-Michielsgestel	-156	153	0	-52	-55	-26
Sittard-Geleen	-53	185	0	-137	-5	6
Sliedrecht	-151	168	0	-94	-77	-2
Slochteren	-133	199	0	-90	-24	-45
Sluis	-35	178	0	-97	46	-12
Smallingerland	-149	194	0	-97	-52	2
Soest	-80	148	0	-86	-17	-7
Someren	-67	184	0	-89	29	5
Son en Breugel	-118	176	0	-102	-44	11
Stadskanaal	-189	194	0	-83	-78	-35
Staphorst	9	201	0	-89	121	-3
Stede Broec	-54	177	0	-65	59	0
Steenbergen	-39	151	0	-86	27	-25
Steenwijkerland	-68	200	0	-89	43	-4
Stein	-43	162	0	-76	43	-4
Stichtse Vecht	-55	141	0	-68	19	-2
Strijen	-109	214	0	-67	37	-28
Sudwest-Fryslan	-82	193	0	-90	20	14
Ten Boer	-183	247	0	-56	8	5
Terneuzen	-105	170	0	-118	-53	21
Terschelling	35	256	-56	-88	147	7
Texel	-109	186	-23	-92	-38	-1
Teylingen	-75	145	0	-72	-2	-34
Tholen	-80	181	0	-75	26	-5
Tiel	-98	191	0	-100	-7	6
Tilburg	-49	193	0	-111	33	-13
Tubbergen	-98	169	0	-84	-12	-8
Twenterand	-80	174	0	-76	18	-20
Tynaarlo	-150	153	0	-65	-62	32
Tytsjerksteradiel	-122	177	0	-64	-9	-4
Uden	-91	185	0	-106	-12	1
Uitgeest	-64	164	0	-51	48	-7

Gemeentenaam	SD (1) vol.nw per inw	KD (2) vol.nw per inw	SVB (3) vol.nw per inw	AEM (4) vol.nw per inw	TOTAAL (1+2+3+4) vol.nw per inw	effect nieuw woonpl.beg. jeugd per inw
Uithoorn	-98	160	0	-79	-17	15
Urk	27	214	0	-67	174	-64
Utrecht	40	210	-128	-118	4	15
Utrechtse Heuvelrug	-115	121	0	-77	-71	-13
Vaals	-39	190	0	-74	78	-5
Valkenburg aan de Geul	-106	173	0	-82	-15	-5
Valkenswaard	-34	159	0	-92	34	14
Veendam	-210	199	0	-89	-100	6
Veenendaal	-80	175	0	-93	2	3
Veere	-84	159	0	-96	-20	2
Veldhoven	-62	162	0	-102	-2	-9
Velsen	-44	159	0	-95	20	-11
Venlo	10	202	0	-128	83	5
Venray	-43	193	0	-120	29	6
Vianen	-90	182	0	-97	-5	10
Vlaardingen	-50	154	0	-92	12	2
Vlagtwedde	-163	196	0	-93	-60	10
Vlieland	7	617	-211	-36	378	22
Vlissingen	-101	178	0	-99	-23	13
Voerendaal	-68	184	0	-58	58	-8
Voorschoten	-79	141	0	-61	1	2
Voorst	-99	184	0	-88	-3	-77
Vught	-150	146	0	-95	-100	-3
Waalre	-112	152	0	-59	-20	4
Waalwijk	-55	171	0	-115	1	4
Waddinxveen	-76	175	0	-89	10	9
Wageningen	-62	138	0	-76	-1	7
Wassenaar	-51	133	0	-100	-18	-2
Waterland	-46	198	0	-55	97	-2
Weert	-54	188	0	-102	32	8
Weesp	-88	163	0	-89	-15	17
Werkendam	-74	155	0	-68	14	-1
West Maas en Waal	-47	197	0	-71	78	6
Westerveld	-88	174	0	-79	6	-12
Westervoort	-128	176	0	-61	-13	11
Westland	-5	168	0	-111	52	-9
Weststellingwerf	-107	191	0	-80	4	7
Westvoorne	-36	170	0	-72	62	-92
Wierden	-55	177	0	-65	56	-4
Wijchen	-80	176	0	-77	19	-1
Wijdemeren	-61	176	0	-73	42	-6
Wijk bij Duurstede	-101	157	0	-56	-1	-1
Winsum	-118	186	0	-55	12	-1
Winterswijk	-79	188	0	-96	13	7
Woensdrecht	-2	156	0	-99	55	-68
Woerden	-73	156	0	-75	9	-2
Wormerland	-67	195	0	-69	58	-1
Woudenberg	-122	171	0	-69	-20	-15
Woudrichem	-91	196	0	-69	36	-12
Zaanstad	-34	191	0	-90	66	1
Zaltbommel	-109	180	0	-82	-12	9
Zandvoort	-86	130	0	-90	-46	8
Zederik	-119	196	0	-70	7	9
Zeewolde	-83	148	0	-90	-25	-4
Zeist	-98	137	0	-102	-64	-54
Zevenaar	-57	169	0	-92	20	18
Zoetermeer	-68	175	0	-80	28	-9
Zoeterwoude	-171	227	0	-61	-5	-2
Zuidhorn	-159	164	0	-87	-82	1
Zuidplas	-90	160	0	-71	-1	-21
Zundert	-121	156	0	-75	-40	-46
Zutphen	-111	170	0	-102	-44	13
Zwartewaterland	-80	193	0	-94	19	4
Zwijndrecht	-67	162	0	-88	7	3
Zwolle	-50	191	0	-122	19	-12

Bijlage 1 bij ROB-adviesaanvraag herijking gemeentefonds

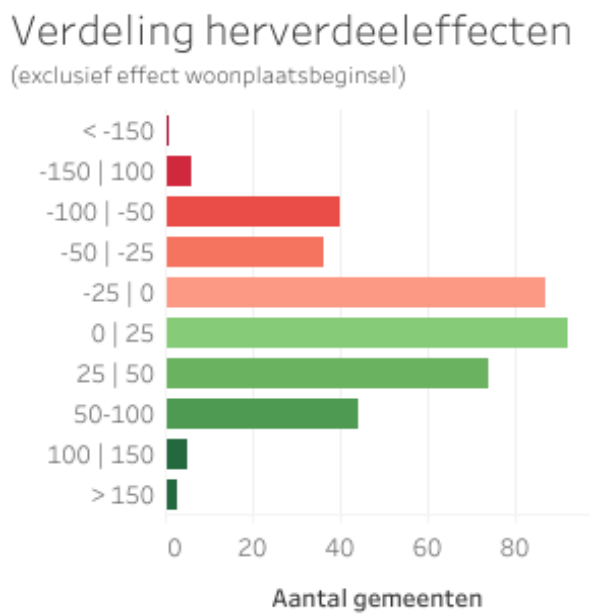
HERVERDEELEFFECTEN: GLOBAAL BEELD EN EFFECTEN PER GEMEENTE

C.1 Kaartbeeld Nederland



C.2 Histrogram herverdeeleffecten

Onderstaande histogram toont de spreiding van gemeenten met een bepaalde omvang van het herverdeeleffect. Op de horizontale as staat het aantal gemeenten, op de verticale as een indeling naar grootte van de herverdeeleffecten.



Bijlage 2 bij ROB-adviesaanvraag herijking gemeentefonds

2.A Zuivere herverdeeleffecten per cluster obv huidig volume **SOCIAAL DOMEIN**

Gemeentenaam	hve BASIS huidig volume	hve PART huidig volume	hve WMO huidig volume	hve JEUGD huidig volume	hve SD totaal huidig volume
Aa en Hunze	8	8	-39	-32	-55
Aalburg	1	-5	-39	-20	-62
Aalsmeer	1	-1	-53	29	-24
Aalten	5	-2	-17	6	-8
Achtkarspelen	-26	-19	-48	-33	-126
Alblasserdam	-14	15	-36	-12	-47
Albrandswaard	8	31	-63	-28	-53
Alkmaar	10	11	13	-24	11
Almelo	-8	-3	19	-16	-8
Almere	-1	7	18	-63	-38
Alphen aan den Rijn	12	15	-12	-6	8
Alphen-Chaam	12	0	-54	12	-31
Ameland	67	-16	-47	-29	-24
Amersfoort	18	11	7	-38	-2
Amstelveen	16	-1	-28	35	22
Amsterdam	-13	-6	91	35	107
Apeldoorn	19	7	35	-17	44
Appingedam	-56	-17	-55	6	-123
Arnhem	-10	-14	24	-8	-7
Assen	18	11	4	-70	-36
Asten	5	-11	-17	14	-9
Baarle-Nassau	-11	10	-49	2	-48
Baarn	-13	8	-73	-50	-129
Barendrecht	10	16	-29	-14	-17
Barneveld	26	13	-6	-11	22
Bedum	-18	-2	-96	-52	-168
Beek	4	11	-38	-25	-49
Beemster	17	9	-78	-21	-74
Beesel	2	-1	4	30	36
Bellingwedde	-22	-21	-60	32	-71
Berg en Dal	-14	5	-48	17	-40
Bergeijk	27	9	-50	-14	-28
Bergen L	10	11	-52	-6	-37
Bergen NH	11	12	-28	-36	-41
Bergen op Zoom	12	22	26	33	93
Berkelland	0	0	-24	11	-13
Bernheze	4	4	-47	-11	-50
Best	8	11	-45	-18	-44

Gemeentenaam	hve BASIS huidig volume	hve PART huidig volume	hve WMO huidig volume	hve JEUGD huidig volume	hve SD totaal huidig volume
Beuningen	9	4	-31	-4	-23
Beverwijk	-2	22	-16	11	15
Binnenmaas	11	4	-37	16	-5
Bladel	16	7	-47	-11	-34
Blaricum	15	11	-33	-12	-20
Bloemendaal	14	14	-44	-53	-70
Bodegraven-Reeuwijk	12	6	-38	-6	-26
Boekel	0	14	-65	-44	-94
Borger-Odoorn	-10	-3	-25	-6	-44
Borne	-2	3	-49	-6	-54
Borsele	11	-9	-30	17	-12
Boxmeer	8	2	-43	-3	-36
Boxtel	-13	-8	-24	-6	-50
Breda	4	-13	11	14	16
Brielle	16	13	-46	2	-14
Bronckhorst	6	5	-35	3	-19
Brummen	6	23	-32	0	-3
Brunssum	-28	-9	-5	-10	-52
Bunnik	26	17	-74	-18	-50
Bunschoten	5	0	-27	-21	-43
Buren	23	8	-28	-3	0
Capelle aan den IJssel	-23	12	-25	-6	-43
Castricum	22	23	-32	-27	-13
Coevorden	2	-9	-8	2	-13
Cranendonck	12	2	-24	25	14
Cromstrijen	7	2	-51	0	-42
Cuijk	-2	7	-26	-8	-28
Culemborg	-3	9	-22	5	-11
Dalfsen	16	4	-27	-4	-11
Dantumadiel	-30	-20	-52	-9	-111
De Bilt	8	16	-37	2	-11
De Fryske Marren	1	-19	6	8	-4
De Marne	-15	-10	-44	-12	-81
De Ronde Venen	9	10	-32	0	-13
De Wolden	10	0	-33	-9	-32
Delft	5	8	-17	8	4
Delfzijl	-41	-21	-45	6	-101
Den Helder	-14	-7	-7	-30	-59
Deurne	6	-3	-22	-8	-27
Deventer	9	12	12	-14	19
Diemen	-7	26	-59	0	-40
Dinkelland	9	-4	-52	-3	-50
Doesburg	-26	2	-33	-42	-99
Doetinchem	4	9	-17	-20	-24
Dongen	-8	1	-45	10	-41

Gemeentenaam	hve BASIS huidig volume	hve PART huidig volume	hve WMO huidig volume	hve JEUGD huidig volume	hve SD totaal huidig volume
Dongeradeel	-33	-27	-32	-20	-112
Dordrecht	-16	5	15	-18	-14
Drechterland	12	3	-31	-44	-59
Drimmelen	6	-5	-50	16	-33
Dronten	11	6	-23	-29	-35
Druten	0	1	-70	-36	-105
Duiven	5	3	-30	-21	-43
Echt-Susteren	-3	-9	-31	-22	-66
Edam-Volendam	6	-1	-8	16	13
Ede	10	-8	7	-15	-6
Eemnes	6	6	-61	-36	-84
Eemsmond	-33	-13	-72	-42	-160
Eersel	23	13	-76	-54	-94
Eijsden-Margraten	16	5	-44	-14	-37
Eindhoven	30	-3	65	40	131
Elburg	18	14	-21	-10	2
Emmen	-6	-5	24	-18	-6
Enkhuizen	-12	0	-25	-21	-59
Enschede	-13	-4	18	-18	-18
Epe	3	8	-13	3	1
Ermelo	12	25	-62	-79	-104
Etten-Leur	-1	-1	-15	-3	-20
Ferwerderadiel	-8	-19	-42	-14	-84
Franekeradeel	-20	-26	-13	-39	-98
Geertruidenberg	-10	-9	-36	14	-41
Geldermalsen	11	2	-32	-2	-21
Geldrop-Mierlo	-4	8	-36	-18	-50
Gemert-Bakel	7	3	-28	12	-7
Gennep	-9	4	-99	-60	-164
Giessenlanden	20	2	-47	-5	-30
Gilze en Rijen	-14	2	-50	7	-55
Goeree-Overflakkee	18	11	-33	-5	-9
Goes	-6	-23	-2	22	-8
Goirle	-9	7	-63	-61	-126
Gooise Meren	5	4	-20	23	12
Gorinchem	-18	-2	-16	15	-21
Gouda	-10	8	-6	-1	-10
Grave	0	8	-73	-43	-108
Groningen	6	-34	56	11	38
Grootegast	-5	-1	-73	-66	-145
Gulpen-Wittem	10	5	-29	23	9
Haaksbergen	-2	-7	-13	16	-4
Haaren	9	2	-96	-57	-142
Haarlem	-5	-9	7	17	9
Haarlemmerliede en Spaarnwoude	33	11	-77	-40	-73

Gemeentenaam	hve BASIS huidig volume	hve PART huidig volume	hve WMO huidig volume	hve JEUGD huidig volume	hve SD totaal huidig volume
Haarlemmermeer	8	7	-24	-28	-37
Halderberge	2	15	-42	19	-5
Hardenberg	13	0	-16	-30	-33
Harderwijk	6	9	-6	-13	-3
Hardinxveld-Giessendam	3	0	-32	13	-16
Haren	0	-1	-61	3	-59
Harlingen	-32	-32	11	10	-43
Hattem	10	6	-31	13	-1
Heemskerk	1	14	-17	-8	-10
Heemstede	-5	5	-61	-19	-81
Heerde	14	16	-28	-23	-21
Heerenveen	-17	-30	2	1	-44
Heerhugowaard	19	17	-18	-75	-57
Heerlen	-24	-9	29	29	25
Heeze-Leende	8	5	-86	-35	-108
Heiloo	19	28	-30	-19	-2
Hellendoorn	12	-3	-5	-9	-4
Hellevoetsluis	10	13	-5	12	30
Helmond	-1	-5	37	-6	25
Hendrik-Ido-Ambacht	9	12	-36	-6	-21
Hengelo	-2	-4	6	-2	-3
het Bildt	-10	-18	-27	24	-32
Heumen	7	11	-68	-39	-89
Heusden	0	-9	-12	9	-13
Hillegom	1	15	-34	-11	-30
Hilvarenbeek	3	-1	-66	-19	-83
Hilversum	-5	-5	4	28	21
Hof van Twente	5	-1	-27	-2	-24
Hollands Kroon	15	0	-11	17	20
Hoogeveen	-3	-10	14	-14	-12
Hoogezand-Sappemeer	-55	-32	-34	-63	-183
Hoorn	-1	-1	3	-34	-34
Horst aan de Maas	24	5	-30	9	7
Houten	21	15	-40	-55	-58
Huizen	-7	3	-9	1	-12
Hulst	0	-25	-2	25	-3
IJsselstein	-8	11	-55	-32	-84
Kaag en Braassem	25	13	-24	15	29
Kampen	9	-5	13	5	21
Kapelle	20	-7	-17	12	7
Katwijk	13	12	-6	8	28
Kerkrade	-34	-14	7	8	-33
Koggenland	17	1	-43	-15	-40
Kollumerland en Nieuwkruisland	-32	-19	-67	-25	-143
Korendijk	32	8	-49	-14	-22

Gemeentenaam	hve BASIS huidig volume	hve PART huidig volume	hve WMO huidig volume	hve JEUGD huidig volume	hve SD totaal huidig volume
Krimpen aan den IJssel	-11	10	-17	25	7
Krimpenerwaard	5	7	-24	22	10
Laarbeek	4	-1	-45	-9	-51
Landerd	8	-1	-60	-27	-80
Landgraaf	-15	-7	-14	-6	-43
Landsmeer	10	19	-54	-9	-33
Langedijk	13	12	-25	-34	-33
Lansingerland	16	15	-42	-27	-37
Laren	-4	-1	-37	-36	-77
Leek	-14	-18	-45	-55	-132
Leerdam	-17	5	-42	-27	-81
Leeuwarden	-18	-33	21	-15	-47
Leeuwarderadeel	-20	-14	-77	-51	-161
Leiden	18	15	3	15	50
Leiderdorp	2	23	-43	-25	-44
Leidschendam-Voorburg	0	17	-18	20	19
Lelystad	-11	4	4	-57	-60
Leudal	9	2	-45	-12	-47
Leusden	17	12	-44	-29	-43
Lingewaal	26	8	-49	23	8
Lingewaard	0	0	-43	-16	-59
Lisse	10	14	-21	28	32
Littenseradiel	-19	-11	-74	-24	-128
Lochem	17	13	-17	0	14
Loon op Zand	-8	4	-43	-7	-54
Lopik	7	5	-52	-42	-82
Loppersum	-26	-8	-91	-27	-152
Losser	-12	-1	-54	-25	-91
Maasdriel	2	-6	-46	17	-33
Maasgouw	1	-4	-77	-29	-108
Maassluis	-30	-1	-11	13	-29
Maastricht	0	-20	12	16	8
Marum	-8	-12	-60	-46	-127
Medemblik	8	4	-21	-30	-40
Meerssen	5	1	-48	-5	-47
Meierijstad	-3	-4	-21	-31	-59
Menameradiel	0	-15	-48	7	-56
Menterwolde	-17	-11	-80	-30	-138
Meppel	10	4	-2	-35	-23
Middelburg	-11	-32	15	23	-5
Midden-Delfland	20	3	-46	-6	-29
Midden-Drenthe	17	26	-28	-42	-27
Mill en Sint Hubert	1	2	-73	-28	-98
Moerdijk	5	8	-39	0	-26
Molenwaard	20	4	-26	-3	-4

Gemeentenaam	hve BASIS huidig volume	hve PART huidig volume	hve WMO huidig volume	hve JEUGD huidig volume	hve SD totaal huidig volume
Montferland	4	-1	-12	13	4
Montfoort	18	12	-44	-6	-20
Mook en Middelaar	7	5	-62	-34	-84
Neder-Betuwe	2	6	-45	-18	-55
Nederweert	7	-2	-20	21	7
Neerijnen	16	9	-47	-11	-33
Nieuwegein	-1	12	-5	-6	0
Nieuwkoop	12	12	-57	-7	-40
Nijkerk	10	7	-21	-1	-6
Nijmegen	9	-9	36	35	71
Nissewaard	-10	6	-14	-3	-21
Noord-Beveland	42	-6	-51	-60	-75
Noordenveld	-9	-7	-31	2	-45
Noordoostpolder	3	-2	-15	-6	-21
Noordwijk	2	15	-59	-15	-57
Noordwijkerhout	12	17	-49	-15	-35
Nuenen c.a.	14	15	-28	-17	-16
Nunspeet	16	12	-14	-32	-19
Nuth	3	2	-49	9	-35
Oegstgeest	20	32	-67	-37	-53
Oirschot	11	6	-56	-17	-56
Oisterwijk	1	5	-47	-6	-47
Oldambt	-43	-23	-36	-27	-130
Oldebroek	16	12	-6	11	32
Oldenzaal	-6	-5	-8	13	-6
Olst-Wijhe	-1	5	-60	-13	-69
Ommen	8	1	-14	-7	-11
Onderbanken	2	5	-62	-34	-88
Oost Gelre	8	0	-36	-3	-31
Oosterhout	-9	-10	0	24	5
Ooststellingwerf	-23	-17	-51	-14	-106
Oostzaan	14	16	-47	6	-10
Opmeer	4	5	-40	-18	-49
Opsterland	-16	-15	-49	-31	-111
Oss	0	5	7	-27	-15
Oud-Beijerland	3	9	-49	-14	-50
Oude IJsselstreek	-10	-6	-12	19	-10
Ouder-Amstel	2	9	-67	-10	-67
Oudewater	2	2	-45	3	-38
Overbetuwe	7	4	-38	-24	-52
Papendrecht	-10	5	-24	1	-28
Peel en Maas	13	8	-15	7	12
Pekela	-46	-27	-53	-13	-139
Pijnacker-Nootdorp	9	15	-74	-62	-111
Purmerend	-5	4	-15	-14	-31

Gemeentenaam	hve BASIS huidig volume	hve PART huidig volume	hve WMO huidig volume	hve JEUGD huidig volume	hve SD totaal huidig volume
Putten	9	7	-19	-14	-18
Raalte	11	0	-23	-8	-19
Reimerswaal	10	-10	-24	37	13
Renkum	-3	17	-50	-25	-61
Renswoude	20	-3	-40	-45	-68
Reusel-De Mierden	16	-3	-67	-18	-72
Rheden	-25	0	-38	8	-55
Rhenen	-1	0	-39	1	-38
Ridderkerk	-9	5	3	75	74
Rijnwaarden	-5	7	-1	19	20
Rijssen-Holten	12	-3	-3	-15	-9
Rijswijk	-26	14	-44	32	-23
Roerdalen	3	-2	-29	-11	-40
Roermond	-20	-16	13	27	4
Roosendaal	7	11	15	8	42
Rotterdam	-23	-17	83	47	90
Rozendaal	70	10	-55	-42	-18
Rucphen	4	13	-26	18	8
Schagen	15	4	-20	-17	-19
Scherpenzeel	8	9	-31	-16	-30
Schiedam	-44	-5	-12	38	-22
Schiermonnikoog	67	-7	-77	-140	-158
Schinnen	13	12	-42	-7	-24
Schouwen-Duiveland	6	-14	-13	10	-10
s-Gravenhage	-16	9	51	23	67
's-Hertogenbosch	-3	-19	17	-4	-9
Simpelveld	-5	1	-39	21	-22
Sint Anthonis	1	1	-99	-41	-138
Sint-Michielsgestel	-3	-3	-75	-34	-114
Sittard-Geleen	8	3	22	6	39
Sliedrecht	-19	17	-66	-27	-95
Slochteren	6	-3	-64	-26	-87
Sluis	21	-22	12	29	41
Smallingerland	-15	-27	1	-36	-76
Soest	-2	11	-25	-7	-23
Someren	7	-8	-27	13	-15
Son en Breugel	8	10	-66	-25	-73
Stadskanaal	-40	-30	-29	-7	-107
Staphorst	26	0	4	22	52
Stede Broec	6	2	5	-7	6
Steenbergen	14	15	-37	29	21
Steenwijkerland	6	-5	3	-2	1
Stein	11	7	1	14	32
Stichtse Vecht	11	12	-30	-1	-8
Strijen	-1	3	-58	-6	-62

Gemeentenaam	hve BASIS huidig volume	hve PART huidig volume	hve WMO huidig volume	hve JEUGD huidig volume	hve SD totaal huidig volume
Sudwest-Fryslan	-13	-23	24	1	-10
Ten Boer	-7	-5	-59	-73	-143
Terneuzen	-10	-29	19	-7	-27
Terschelling	57	-10	9	37	93
Texel	29	-2	-20	-52	-46
Teylingen	18	14	-39	-24	-31
Tholen	15	6	-39	-10	-28
Tiel	-15	-2	-7	-9	-33
Tilburg	-8	-8	24	18	25
Tubbergen	11	0	-67	-5	-61
Twenterand	1	12	-32	-8	-27
Tynaarlo	4	11	-57	-58	-100
Tytsjerksteradiel	-2	-3	-31	-28	-64
Uden	1	-8	1	-20	-25
Uitgeest	24	21	-57	-19	-32
Uithoorn	-6	4	-51	-3	-55
Urk	26	-6	39	8	67
Utrecht	26	2	59	23	111
Utrechtse Heuvelrug	8	18	-57	-31	-62
Vaals	-23	-31	14	83	43
Valkenburg aan de Geul	-4	-7	-42	19	-34
Valkenswaard	-1	0	9	32	40
Veendam	-37	-25	-23	-48	-134
Veenendaal	-2	-11	5	-11	-19
Veere	35	-8	-32	-28	-33
Veldhoven	12	8	-29	4	-4
Velsen	8	10	-3	6	21
Venlo	-3	-2	45	57	97
Venray	14	17	-4	-1	25
Vianen	-10	8	-29	-9	-40
Vlaardingen	-34	-1	2	53	21
Vlagtwedde	-28	-20	-55	11	-92
Vlieland	81	-15	-25	23	64
Vlissingen	-35	-33	14	30	-23
Voerendaal	20	12	-39	-1	-7
Voorschoten	12	25	-38	-29	-31
Voorst	4	10	-52	-7	-45
Vught	-10	5	-68	-30	-103
Waalre	10	10	-54	-32	-66
Waalwijk	-7	-7	0	25	11
Waddinxveen	-2	12	-37	-1	-28
Wageningen	20	-11	-35	11	-15
Wassenaar	15	19	-16	-14	4
Waterland	25	15	-43	5	2
Weert	1	-5	10	15	21

Gemeentenaam	hve BASIS huidig volume	hve PART huidig volume	hve WMO huidig volume	hve JEUGD huidig volume	hve SD totaal huidig volume
Weesp	-21	8	-47	21	-39
Werkendam	5	-1	-35	3	-29
West Maas en Waal	13	3	-39	26	3
Westerveld	5	12	-29	-10	-22
Westervoort	-9	9	-37	-38	-74
Westland	16	5	6	25	53
Weststellingwerf	-25	-28	-9	22	-40
Westvoorne	16	10	-24	19	20
Wierden	12	2	-26	4	-8
Wijchen	0	-6	-15	-1	-23
Wijdemeren	11	8	-35	5	-12
Wijk bij Duurstede	19	16	-48	-45	-59
Winsum	-6	-6	-47	-9	-68
Winterswijk	-7	-10	-5	14	-7
Woensdrecht	25	14	-9	31	61
Woerden	10	15	-42	-10	-28
Wormerland	7	15	-34	-2	-15
Woudenberg	9	10	-64	-40	-85
Woudrichem	8	-2	-44	-8	-45
Zaanstad	1	12	18	5	37
Zaltbommel	-2	-4	-45	-18	-68
Zandvoort	-16	11	-35	21	-19
Zederik	14	-2	-56	-36	-80
Zeewolde	18	7	-40	-36	-51
Zeist	1	18	-38	-19	-38
Zevenaar	5	3	4	3	14
Zoetermeer	9	16	4	-34	-4
Zoeterwoude	17	17	-116	-50	-132
Zuidhorn	5	-7	-63	-54	-119
Zuidplas	3	12	-44	-22	-50
Zundert	-8	-8	-66	12	-71
Zutphen	4	28	-3	-62	-34
Zwartewaterland	12	2	-21	-29	-36
Zwijndrecht	-21	5	-11	25	-2
Zwolle	24	1	23	-29	19

Bijlage 2 bij ROB-adviesaanvraag herijking gemeentefonds

2.B Zuivere herverdeeleffecten per cluster obv huidig volume **KLASSIEK DOMEIN**

Gemeentenaam	hve B&O huidig volume	hve O&V huidig volume	hve OND huidig volume	hve SCR huidig volume	hve IRM huidig volume	hve KD totaal huidig volume
Aa en Hunze	-6	-15	3	-33	59	10
Aalburg	-5	0	-4	-27	55	19
Aalsmeer	-3	5	10	-27	46	31
Aalten	-2	-2	-1	-14	30	10
Achtkarspelen	-5	1	6	-34	36	3
Alblasserdam	-4	5	7	-25	24	7
Albrandswaard	-4	6	2	-25	2	-18
Alkmaar	1	2	1	6	-10	0
Almelo	2	7	15	12	-2	35
Almere	1	19	14	17	-21	29
Alphen aan den Rijn	-1	4	-1	-7	5	-1
Alphen-Chaam	-9	-14	4	-25	78	34
Ameland	-25	-82	8	-43	156	14
Amersfoort	6	5	-1	23	-20	13
Amstelveen	5	16	4	-15	-18	-7
Amsterdam	9	-10	-23	48	-69	-45
Apeldoorn	5	-2	2	22	-13	13
Appingedam	-5	5	9	-20	30	18
Arnhem	3	8	14	21	-31	14
Assen	3	5	1	13	14	36
Asten	-3	-2	-3	-21	35	6
Baarle-Nassau	-13	-21	5	-32	113	51
Baarn	-3	3	-7	-26	-7	-40
Barendrecht	-1	8	4	-11	12	12
Barneveld	0	-6	-4	-7	23	5
Bedum	-7	1	7	-31	37	7
Beek	-4	-1	3	-28	21	-9
Beemster	-8	-9	3	-23	50	13
Beesel	-3	3	8	-20	19	8
Bellingwedde	-27	-14	14	-39	113	48
Berg en Dal	-12	1	13	-29	9	-18
Bergeijk	-4	-11	1	-26	53	13
Bergen L	-6	-9	10	-35	60	21
Bergen NH	-4	-10	-6	-30	-14	-65
Bergen op Zoom	2	2	6	9	1	20
Berkelland	-2	-6	7	-24	35	10
Bernheze	-2	-1	-3	-24	28	-1
Best	1	1	-9	-12	9	-10
Beuningen	-1	2	4	-17	13	0
Beverwijk	2	6	17	-15	-1	9
Binnenmaas	-4	1	3	-25	22	-3
Bladel	-3	-8	-8	-30	57	8
Blaricum	-8	4	-2	-32	33	-4
Bloemendaal	-5	1	-12	-24	3	-38
Bodegraven-Reeuwijk	-2	-1	0	-27	52	21
Boekel	-6	-4	1	-27	88	52
Borger-Odoorn	-7	-12	8	-33	77	33
Borne	-2	4	1	-14	7	-4
Borsele	-4	-22	5	-28	59	11
Boxmeer	-6	-6	-2	-28	37	-5
Boxtel	-1	4	4	-17	3	-7
Breda	6	0	3	23	-17	16
Brielle	-5	-2	-8	-11	21	-4
Bronckhorst	-3	-8	3	-28	35	-1

Gemeentenaam	hve B&O huidig volume	hve O&V huidig volume	hve OND huidig volume	hve SCR huidig volume	hve IRM huidig volume	hve KD totaal huidig volume
Brummen	-4	0	9	-28	19	-4
Brunssum	0	-6	12	-10	-7	-11
Bunnik	-5	-1	-1	-25	19	-13
Bunschoten	-2	1	1	-17	13	-3
Buren	-4	-5	4	-23	59	30
Capelle aan den IJssel	1	17	13	-20	-2	9
Castricum	0	1	-20	-27	-1	-47
Coevorden	-4	-11	9	-19	40	15
Cranendonck	-31	-4	1	-28	50	-13
Cromstrijen	-5	-2	1	-33	46	8
Cuijk	-2	2	5	-19	22	8
Culemborg	-3	8	-11	-11	13	-4
Dalfsen	-2	-6	3	-22	27	0
Dantumadiel	-4	2	13	-31	32	12
De Bilt	-2	3	-4	-23	-5	-32
De Fryske Marren	-10	-10	3	-22	57	17
De Marne	-16	-29	12	-39	129	57
De Ronde Venen	-2	1	-8	-25	47	13
De Wolden	-5	-11	5	-28	48	10
Delft	7	7	1	-11	-29	-25
Delfzijl	-17	-14	11	-19	44	6
Den Helder	-1	-1	11	-9	-7	-7
Deurne	0	-3	-5	-12	32	12
Deventer	3	5	8	14	-13	16
Diemen	-3	16	10	-36	-6	-18
Dinkelland	-3	-9	0	-16	34	6
Doesburg	-8	11	14	-10	12	18
Doetinchem	-2	2	4	-1	3	6
Dongen	-2	3	-3	-20	12	-10
Dongeradeel	-7	-10	4	-11	63	39
Dordrecht	3	5	12	8	-23	6
Drechterland	-5	-1	2	-29	49	16
Drimmelen	-4	-2	-2	-26	22	-11
Dronten	-2	-3	6	-14	12	0
Druten	-3	0	-4	-26	25	-8
Duiven	1	0	-9	-9	14	-3
Echt-Susteren	-3	-2	1	-11	35	19
Edam-Volendam	-5	1	-10	-6	39	19
Ede	3	-3	3	9	-2	11
Eemnes	-7	3	1	-27	35	5
Eemsmond	-8	-39	6	-37	70	-8
Eersel	-4	-10	-10	-26	57	8
Eijsden-Margraten	-3	-5	0	-26	55	20
Eindhoven	9	4	9	39	-22	39
Elburg	-2	1	-7	-19	18	-9
Emmen	1	1	10	-3	8	18
Enkhuizen	-3	-1	-2	15	28	37
Enschede	4	7	14	14	-20	21
Epe	-3	-2	5	-23	10	-12
Ermelo	-2	-9	-8	-13	7	-25
Etten-Leur	3	2	-3	-4	2	-1
Ferwerderadiel	-10	-16	14	-32	81	38
Franekeradeel	-12	-3	4	-11	45	23
Geertruidenberg	-3	-4	-5	-15	27	0
Geldermalsen	-2	-1	2	-23	33	8
Geldrop-Mierlo	0	6	3	-19	-4	-15
Gemert-Bakel	-2	-3	-2	-17	41	17
Gennep	-4	-6	5	-27	36	3
Giessenlanden	-6	-6	2	-27	65	28
Gilze en Rijen	-13	-3	12	-25	24	-5
Goeree-Overflakkee	-5	-11	-5	-31	33	-18

Gemeentenaam	hve B&O huidig volume	hve O&V huidig volume	hve OND huidig volume	hve SCR huidig volume	hve IRM huidig volume	hve KD totaal huidig volume
Goes	2	-3	-2	0	15	12
Goirle	-2	2	2	-24	8	-14
Gooise Meren	-6	2	-13	-7	-8	-32
Gorinchem	-2	8	-5	-12	9	-2
Gouda	2	6	0	0	25	33
Grave	-11	2	3	-19	26	1
Groningen	14	-4	-6	39	-32	10
Grootegast	-6	-5	5	-30	63	27
Gulpen-Wittem	-7	-10	-13	-31	82	22
Haaksbergen	0	-1	-4	-8	25	11
Haaren	-6	-5	-1	-26	44	7
Haarlem	5	4	0	8	-33	-16
Haarlemmerliede en Spaarnwoude	-12	-8	-1	-19	97	57
Haarlemmermeer	-1	-5	1	-11	3	-13
Halderberge	-4	-1	6	-27	28	2
Hardenberg	-2	-4	1	-13	20	1
Harderwijk	-2	2	3	7	-4	5
Hardinxveld-Giessendam	-5	4	-3	-27	36	5
Haren	-5	2	16	-28	17	1
Harlingen	-4	-5	-1	17	33	41
Hattem	-5	4	4	-14	25	13
Heemskerk	4	7	5	-17	-14	-15
Heemstede	-2	5	-14	-27	-11	-49
Heerde	-3	-1	-1	-26	29	-2
Heerenveen	0	-2	-2	-5	23	14
Heerhugowaard	2	6	3	-1	-8	2
Heerlen	-4	2	17	11	-19	7
Heeze-Leende	-5	-8	21	-26	38	20
Heiloo	-1	2	-6	-26	10	-20
Hellendoorn	1	-2	3	1	12	15
Hellevoetsluis	1	5	-3	-13	-16	-26
Helmond	5	6	14	19	-9	34
Hendrik-Ido-Ambacht	1	8	3	-19	1	-7
Hengelo	3	5	7	14	-11	18
het Bildt	-28	-8	7	-37	70	5
Heumen	-3	1	-2	-27	19	-13
Heusden	0	4	2	-1	3	9
Hillegom	-3	6	3	-30	16	-8
Hilvarenbeek	-5	-10	1	-29	53	10
Hilversum	3	5	1	0	-22	-13
Hof van Twente	-3	-5	4	-17	27	6
Hollands Kroon	-3	-9	7	-31	34	-2
Hoogeveen	2	1	7	1	15	26
Hoogezand-Sappemeer	-5	6	8	-5	9	15
Hoorn	3	10	2	8	-1	21
Horst aan de Maas	-1	-7	-3	-23	33	-1
Houten	2	4	-4	-7	1	-4
Huizen	1	8	-2	-13	-15	-21
Hulst	-2	-10	4	-9	37	20
IJsselstein	0	9	2	-14	-8	-11
Kaag en Braassem	-4	-2	-2	-26	51	17
Kampen	2	2	-1	15	10	28
Kapelle	-4	-3	12	-21	47	31
Katwijk	3	3	3	-1	-10	-2
Kerkrade	1	3	20	-2	-9	13
Koggenland	-4	-5	-2	-27	60	22
Kollumerland en Nieuwkruisland	-7	-4	8	-34	53	16
Korendijk	-7	-7	0	-20	73	39
Krimpen aan den IJssel	1	8	-2	-27	15	-5
Krimpenerwaard	-16	0	-5	-28	53	4
Laarbeek	-3	-3	2	-26	38	8

Gemeentenaam	hve B&O huidig volume	hve O&V huidig volume	hve OND huidig volume	hve SCR huidig volume	hve IRM huidig volume	hve KD totaal huidig volume
Landerd	-5	-4	7	-27	47	19
Landgraaf	2	4	3	-5	-8	-3
Landsmeer	-6	6	-2	-20	74	51
Langedijk	-2	4	0	-21	20	0
Lansingerland	0	3	7	-14	8	4
Laren	-9	3	-29	-34	16	-53
Leek	-1	1	-9	-16	31	6
Leerdam	-6	9	2	-25	16	-2
Leeuwarden	4	-1	2	13	-7	10
Leeuwarderadeel	-16	0	8	-28	51	16
Leiden	8	2	-5	7	-36	-25
Leiderdorp	2	6	1	-26	0	-17
Leidschendam-Voorburg	3	10	-3	-18	-24	-31
Lelystad	-42	7	23	1	-9	-20
Leudal	-4	-7	-1	-33	41	-4
Leusden	0	2	-2	-19	-7	-26
Lingewaal	-7	-6	4	-13	76	54
Lingewaard	0	4	-4	-19	-2	-20
Lisse	-1	1	-8	-30	11	-27
Littenseradiel	-15	-15	2	-27	148	93
Lochem	-4	-9	0	-22	28	-7
Loon op Zand	-3	3	4	-23	13	-7
Lopik	-6	-4	2	-24	90	58
Loppersum	-66	-14	8	-33	108	4
Losser	-2	-2	6	-22	15	-5
Maasdriel	-4	-1	5	-27	62	35
Maasgouw	-3	-4	3	-20	44	19
Maassluis	-3	12	12	-24	-17	-19
Maastricht	5	0	2	15	-31	-9
Marum	-7	-4	5	-30	69	34
Medemblik	-3	-4	4	-15	52	34
Meerssen	-4	2	-8	-25	26	-8
Meierijstad	-10	-1	0	-15	21	-6
Menameradiel	-19	-6	7	-33	59	8
Menterwolde	-20	-8	17	-34	42	-2
Meppel	1	0	-5	-2	8	2
Middelburg	3	0	-3	16	-22	-6
Midden-Delfland	-2	-5	-4	-19	40	10
Midden-Drenthe	-6	-13	4	-28	46	4
Mill en Sint Hubert	-7	-5	-3	-28	75	32
Moerdijk	-3	-22	5	-21	55	14
Molenwaard	-4	-4	2	-20	60	35
Montferland	-1	0	13	-19	23	16
Montfoort	-5	0	0	-15	39	19
Mook en Middelaar	-8	1	-7	-31	58	13
Neder-Betuwe	-3	2	5	-25	44	22
Nederweert	-3	-5	6	-24	66	41
Neerijnen	-7	-7	4	-25	87	52
Nieuwegein	2	7	-2	-9	-10	-12
Nieuwkoop	-3	-1	-1	-30	53	18
Nijkerk	-1	1	-1	-12	17	3
Nijmegen	8	4	1	21	-26	8
Nissewaard	2	7	7	-9	-15	-9
Noord-Beveland	-15	-45	2	-35	125	33
Noordenveld	-41	-4	8	-23	18	-43
Noordoostpolder	-4	-12	15	-11	15	5
Noordwijk	-2	-6	-1	-28	-10	-48
Noordwijkerhout	-4	-1	-11	-29	36	-9
Nuenen c.a.	-1	1	-7	-20	13	-14
Nunspeet	-1	-4	10	-14	19	10
Nuth	-5	0	6	-31	31	2

Gemeentenaam	hve B&O huidig volume	hve O&V huidig volume	hve OND huidig volume	hve SCR huidig volume	hve IRM huidig volume	hve KD totaal huidig volume
Oegstgeest	-1	2	-7	-27	-11	-44
Oirschot	-4	-9	-8	-18	46	8
Oisterwijk	-3	0	-1	-23	15	-12
Oldambt	-14	-8	10	-21	40	7
Oldebroek	-2	0	7	-21	22	6
Oldenzaal	1	3	-10	-4	10	-1
Olst-Wijhe	-5	-2	5	-27	28	-1
Ommen	-3	-14	15	-12	54	39
Onderbanken	-10	-1	6	-26	58	27
Oost Gelre	-1	-4	-1	-16	28	5
Oosterhout	1	2	7	-4	5	11
Ooststellingwerf	-3	-7	7	-29	34	1
Oostzaan	-8	3	1	-20	82	57
Opmeer	-6	-1	1	-30	61	24
Opsterland	-4	-6	8	-27	38	9
Oss	2	3	3	4	12	24
Oud-Beijerland	-1	3	-19	-18	5	-30
Oude IJsselstreek	-1	2	3	-18	19	5
Ouder-Amstel	-5	-1	6	-24	45	22
Oudewater	-8	1	1	-15	68	47
Overbetuwe	-1	1	-3	-20	10	-13
Papendrecht	1	6	-8	-18	1	-18
Peel en Maas	-1	-4	-1	-22	38	10
Pekela	-12	5	17	-20	47	38
Pijnacker-Nootdorp	-1	6	-3	-20	7	-9
Purmerend	4	13	7	-1	-13	11
Putten	-2	-1	3	-13	15	3
Raalte	-1	-5	-3	-16	24	0
Reimerswaal	-4	-8	10	-25	49	22
Renkum	-5	2	5	-27	-10	-35
Renswoude	-12	-4	4	-20	93	61
Reusel-De Mierden	-5	-9	2	-30	70	28
Rheden	-2	4	7	-28	-10	-28
Rhenen	-4	4	9	-26	21	4
Ridderkerk	0	9	6	-20	0	-6
Rijnwaarden	-16	-1	10	-27	55	21
Rijssen-Holten	1	0	-9	0	14	7
Rijswijk	1	7	14	-31	-23	-32
Roerdalen	-4	-3	9	-28	36	11
Roermond	2	3	8	5	10	28
Roosendaal	2	3	9	0	-1	13
Rotterdam	-1	-5	-27	41	-40	-32
Rozendaal	-41	-26	-32	-25	206	83
Rucphen	-3	1	9	-21	23	10
Schagen	-2	-5	-4	-26	29	-8
Scherpenzeel	-5	2	0	-26	39	11
Schiedam	-1	14	6	-19	-12	-13
Schiermonnikoog	-76	-216	28	-57	436	115
Schinnen	-7	2	5	-29	24	-4
Schouwen-Duiveland	-7	-19	0	-10	51	16
s-Gravenhage	1	0	-21	33	-57	-44
's-Hertogenbosch	5	1	4	25	-15	20
Simpelveld	-5	1	7	-30	25	-3
Sint Anthonis	-7	-13	-9	-31	88	27
Sint-Michielsgestel	-2	3	2	-27	15	-10
Sittard-Geleen	3	-4	3	9	0	11
Sliedrecht	-3	3	13	-24	8	-2
Slochteren	-18	-15	12	-30	69	19
Sluis	-8	-48	5	-10	41	-20
Smallingerland	4	0	7	6	5	21
Soest	-1	6	3	-15	-13	-19

Gemeentenaam	hve B&O huidig volume	hve O&V huidig volume	hve OND huidig volume	hve SCR huidig volume	hve IRM huidig volume	hve KD totaal huidig volume
Someren	-3	-4	1	-23	46	18
Son en Breugel	-3	-6	3	-24	35	6
Stadskanaal	-1	3	16	-15	21	24
Staphorst	-4	-8	5	-8	50	36
Stede Broec	-1	7	1	-16	15	6
Steenbergen	-4	-4	6	-30	18	-14
Steenwijkerland	-2	-7	6	-10	49	37
Stein	-1	3	-2	-15	5	-9
Stichtse Vecht	-1	4	-8	-22	8	-18
Strijen	-10	-3	2	-31	77	34
Sudwest-Fryslan	-1	-8	0	-4	41	28
Ten Boer	-9	-7	3	-29	103	61
Terneuzen	-2	-12	10	-14	20	2
Terschelling	-21	-66	-6	-38	170	39
Texel	-10	-44	-5	-33	92	1
Teylingen	0	2	-9	-22	11	-19
Tholen	-5	-8	10	-22	43	18
Tiel	-1	7	14	-7	7	20
Tilburg	7	2	7	19	-17	18
Tubbergen	-4	-11	-3	-22	48	8
Twenterand	-1	1	8	-20	24	12
Tynaarlo	-2	-4	-2	-26	26	-9
Tytsjerksteradiel	-3	-4	4	-27	45	15
Uden	2	-1	-1	-1	17	16
Uitgeest	-5	4	-2	-26	18	-10
Uithoorn	-1	9	-3	-28	17	-5
Urk	0	1	13	8	24	46
Utrecht	7	2	8	45	-34	28
Utrechtse Heuvelrug	-5	0	-4	-32	-4	-45
Vaals	-9	-3	9	-34	33	-5
Valkenburg aan de Geul	-5	-3	11	-29	20	-6
Valkenswaard	1	2	-6	-13	5	-11
Veendam	-2	3	9	-5	22	28
Veenendaal	5	5	-5	9	-10	4
Veere	-7	-27	0	-20	38	-16
Veldhoven	4	-1	-3	-7	2	-5
Velsen	0	3	-1	-4	-7	-9
Venlo	3	-1	13	8	8	30
Venray	0	-5	6	-7	34	27
Vianen	-5	3	7	-19	28	13
Vlaardingen	2	9	8	-17	-19	-17
Vlagtwedde	-66	-12	13	-29	55	-38
Vlieland	-64	-175	32	-41	445	197
Vlissingen	-35	-5	7	-12	3	-42
Voerendaal	-5	-1	2	-27	38	7
Voorschoten	0	6	0	-25	-9	-28
Voorst	-4	-8	6	-21	48	20
Vught	-1	0	-1	-21	-1	-25
Waalre	-4	5	-1	-24	4	-21
Waalwijk	1	1	2	-8	8	4
Waddinxveen	-2	2	0	-25	35	12
Wageningen	2	5	-5	-21	-20	-39
Wassenaar	-2	6	-8	-26	-6	-36
Waterland	-5	-2	-2	-9	48	31
Weert	-1	0	3	0	13	15
Weesp	-6	8	-5	-23	13	-13
Werkendam	-3	1	-4	-29	30	-6
West Maas en Waal	-6	-3	1	-29	68	32
Westerveld	-7	-18	5	-38	68	10
Westervoort	-2	12	11	-21	-1	-2
Westland	2	-2	-1	0	6	6

Gemeentenaam	hve B&O huidig volume	hve O&V huidig volume	hve OND huidig volume	hve SCR huidig volume	hve IRM huidig volume	hve KD totaal huidig volume
Weststellingwerf	-3	-5	6	-20	48	26
Westvoorne	-6	-8	4	-34	41	-3
Wierden	-1	-2	4	-14	26	12
Wijchen	2	2	-1	-5	11	9
Wijdemeren	-5	-2	-5	-25	47	10
Wijk bij Duurstede	-2	4	-2	-19	7	-12
Winsum	-6	-3	9	-30	45	15
Winterswijk	-3	-3	8	-3	15	15
Woensdrecht	-3	-7	6	-28	19	-13
Woerden	0	3	-13	-19	25	-4
Wormerland	-4	1	4	-23	49	27
Woudenberg	-4	3	6	-27	18	-4
Woudrichem	-5	-3	4	-24	56	27
Zaanstad	0	12	10	6	-5	23
Zaltbommel	-4	-1	-2	-19	43	17
Zandvoort	-5	1	4	-37	-15	-52
Zederik	-6	-6	8	-25	59	29
Zeewolde	-6	-12	10	-17	5	-21
Zeist	-1	5	-1	-12	-25	-35
Zevenaar	-2	-2	0	-12	11	-4
Zoetermeer	5	11	7	7	-27	4
Zoeterwoude	-8	-19	-3	-23	98	46
Zuidhorn	-4	-10	2	-27	38	-1
Zuidplas	-1	1	-1	-25	27	1
Zundert	-4	-3	6	-29	20	-9
Zutphen	1	5	-5	4	-11	-6
Zwartewaterland	-3	-4	5	-10	40	28
Zwijndrecht	0	7	6	-19	1	-5
Zwolle	7	-2	1	27	-18	16

Bijlage 3 bij ROB-adviesaanvraag herijking gemeentefonds

BUDGETMUTATIES INTEGRATIE-UITKERING BESCHERMD WONEN PER REGIO

Regio	Huidig historisch budget startsituatie 2022 per inwoner regio	Nieuw objectief budget eindsituatie 2032 per inwoner regio *	Budgetmutatie per inwoner regio
Vlissingen	102	101	1-
Doetinchem	95	84	11-
Den Helder	52	78	27
Bergen op Zoom	40	90	50
Assen	111	104	7-
Hoorn	48	68	20
Gouda	62	60	2-
Vlaardingen	83	71	12-
Almelo	65	79	14
Nissewaard	48	69	20
Oss	59	82	23
Purmerend	38	71	33
Hilversum	53	72	19
Helmond	86	82	4-
Heerlen	129	98	31-
Venlo	83	85	2
Leeuwarden	78	99	21
Alkmaar	65	81	17
Delft	57	65	9
Deventer	74	101	27
Ede	75	75	0
Emmen	115	92	23-
Zwolle	111	89	22-
Leiden	51	76	25
Maastricht	77	93	16
Dordrecht	90	65	25-
's-Hertogenbosch	67	77	11
Amersfoort	75	81	5
Zaanstad	58	79	21
Arnhem	147	88	58-
Haarlem	72	75	3
Enschede	100	87	13-
Apeldoorn	158	91	68-
Nijmegen	101	84	17-
Breda	63	74	10
Groningen	106	106	0
Almere	98	77	21-
Tilburg	110	80	30-
Eindhoven	76	89	12
Utrecht	89	89	0
's-Gravenhage	87	98	11
Rotterdam	104	97	8-
Amsterdam	108	109	1

* bij veronderstelling dat macrobudget beschermd wonen gelijk blijft

Toelichting:

1) In de nieuwe situatie gaat een deel van het budget naar de regiogemeenten, een deel blijft bij de centrumgemeente. Om een goede vergelijking te maken is steeds het budget op het niveau van de regio berekend (dus budget centrumgemeente + budget regiogemeenten). In 2022 gaat alles nog via historische verdeelmodel naar de centrumgemeente, in de jaren daarna krijgt de centrumgemeente geleidelijk minder en neemt het budget van de regiogemeenten geleidelijk toe.

2) De bedragen zijn uitgedrukt per inwoner van de regio in 2020 (dus centrumgemeente en de daarbij behorende regiogemeenten).

3) Het effect in de kolom 'budgetmutatie per inwoner regio' wordt geleidelijk, over een periode van 10 jaar, doorgevoerd.

4) Op korte termijn zal via de website van het gemeentefonds inzicht worden gegeven in de effecten van het nieuwe verdeelmodel beschermd wonen en de bijbehorende overgangsregeling voor individele gemeenten, zowel centrum- als regiogemeenten.

Bijlage 4 bij ROB-adviesaanvraag herijking gemeentefonds

Overzicht nieuwe verdeelformules algemene uitkering per cluster

4.A Sociaal Domein

maatstaf	omschrijving	cluster			
		BASIS	PART	WMO	JEUGD
inwo	inwoners	92,98	0,00	0,00	0,00
jong	jongeren	0,00	0,00	0,00	325,49
lidr_w	huishoudens met laag inkomen boven drempel	0,00	0,00	703,08	1.627,75
bo3	bijstandsontvangers	0,00	4.727,57	0,00	0,00
loonksub	loonkostensubsidie	0,00	4.727,57	0,00	0,00
kernen500	kernen > 500 adressen	94.086,84	0,00	0,00	0,00
cf.regionaal	nieuwe regionale centrummaatstaf (max 60km)	35,17	0,00	48,93	18,63
nwmigr	niet-westerse migratieachtergrond	144,17	0,00	0,00	0,00
GGZ	gebruik specialistische GGZ	1.335,86	1.599,21	707,20	0,00
jong.arm	jongeren met armoederisico	0,00	0,00	0,00	1.531,27
inw65+dr	inwoners 65+ met drempel	0,00	0,00	574,32	0,00
LOdr	laag opleidingsniveau met drempel	0,00	0,00	223,09	0,00
doelgroep	doelgroepenregister gemeentelijke doelgroep	0,00	2.595,18	0,00	0,00
kern*inw	kernen * inwoners	0,00	0,00	0,57	0,00
GGI*inwdr	gestandaardiseerd inkomen * inwoners met drempel	0,00	0,00	0,00	-2,42

Bijlage 4 bij ROB-adviesaanvraag herijking gemeentefonds

Overzicht nieuwe verdeelformules algemene uitkering per cluster

4.B Klassiek Domein

maatstaf	omschrijving	cluster				
		B&O	O&V	OND	SCR	IRM
inwo	inwoners	201,22	11,40	0,00	145,70	0,00
jong	jongeren	0,00	0,00	260,35	0,00	0,00
lidr_w	huishoudens met laag inkomen boven drempel	0,00	127,48	176,88	0,00	0,00
ll_so	leerlingen (voortgezet) speciaal onderwijs	0,00	0,00	528,66	0,00	0,00
ll_vo	leerlingen voortgezet onderwijs	0,00	0,00	384,90	0,00	0,00
groei_jong	groei jongeren	0,00	0,00	766,20	0,00	0,00
groei_llvo	groei leerlingen	0,00	0,00	628,55	0,00	0,00
woonr	woonruimten	82,06	56,12	0,00	0,00	-95,25
woonrbfk	woonruimten * bodemfactor kom	0,00	0,00	0,00	0,00	58,87
oadw	omgevingsadressendichtheid	3,65	18,26	0,00	0,00	73,30
land	oppervlakte land	0,00	0,00	25,26	0,00	13,85
landbftot	oppervlakte land * bodemfactor totaal	0,00	0,00	0,00	0,00	26,56
biwa	oppervlakte binnenwater	0,00	0,00	0,00	0,00	126,08
buiwamax	oppervlakte buitenwater met plafond	0,00	0,00	0,00	0,00	39,88
opbebk	oppervlakte bebouwing kom	0,00	0,00	0,00	0,00	6.801,23
opbebnk	oppervlakte bebouwing nietkom	0,00	0,00	0,00	0,00	7.931,50
opbebkbfk	oppervlakte bebouwing * bodemfactor kom	0,00	0,00	0,00	0,00	10.742,26
opbebnkbfnk	oppervlakte bebouwing * bodemfactor nietkom	0,00	0,00	0,00	0,00	2.935,61
oeverbftot	oeverlengte * bodemfactor totaal	0,00	0,00	0,00	0,00	31,39
oeverdhbftot	oeverlengte * dichtheid * bodemfactor totaal	0,00	0,00	0,00	0,00	13,45
kernen	kernen	0,00	0,00	0,00	0,00	86.063,48
kernen500	kernen > 500 adressen	0,00	75.166,66	0,00	0,00	0,00
histk	oppervlakte historische kern < 40 ha	0,00	0,00	0,00	18.590,88	15.199,66
histk	oppervlakte historische kern 40 tot 65 ha	0,00	0,00	0,00	18.590,88	15.199,66
histk	oppervlakte historische kern > 65 ha	0,00	0,00	0,00	18.590,88	15.199,66
bo31	bewoonde oorden 1931	0,00	0,00	0,00	0,00	42,64
bo31hk	bewoonde oorden 1931 in historische kern	0,00	0,00	0,00	79,35	0,00
vest	bedrijfsvestigingen	0,00	84,44	0,00	0,00	50,34
vast	vast bedrag	531.042,53	0,00	0,00	0,00	406.064,95
cf.lokaal	nieuwe lokale centrummaatstaf (max 20km)	0,00	5,39	0,00	5,45	0,00
cf.regionaal	nieuwe regionale centrummaatstaf (max 60km)	0,00	0,00	0,00	30,56	0,00
cf.landelijk	nieuwe landelijke centrummaatstaf	0,00	0,00	0,00	45,37	0,00
nwmigr	niet-westerse migratieachtergrond	0,00	148,41	84,41	0,00	0,00
goab	onderwijsachterstand	0,00	0,00	150,84	0,00	0,00

Bijlage 4 bij ROB-adviesaanvraag herijking gemeentefonds

Overzicht nieuwe verdeelformules algemene uitkering per cluster

4.C Inkomstenclusters

maatstaf	omschrijving	cluster	
		OEM	OZB
inwo	inwoners	-10,43	0,00
jong	jongeren	-36,49	0,00
lidr_w	huishoudens met laag inkomen boven drempel	-261,34	0,00
bo3	bijstandsontvangers	-530,07	0,00
loonksub	loonkostensubsidie	-530,07	0,00
woonr	woonruimten	0,00	3,38
kernen500	kernen > 500 adressen	-10.549,31	0,00
vast	vast bedrag	0,00	49.821,63
WOZwe	WOZ woningen eigenaar	0,00	-0,1106%
cf.regionaal	nieuwe regionale centrummaatstaf (max 60km)	-11,52	0,00
nwmigr	niet-westerse migratieachtergrond	-16,16	0,00
GGZ	gebruik specialistische GGZ	-408,38	0,00
jong.arm	jongeren met armoederisico	-171,69	0,00
inw65+dr	inwoners 65+ met drempel	-64,39	0,00
LOdr	laag opleidingsniveau met drempel	-25,01	0,00
doelgroep	doelgroepenregister gemeentelijke doelgroep	-290,98	0,00
kern*inw	kernen * inwoners	-0,06	0,00
GGI*inwdr	gestandaardiseerd inkomen * inwoners met drempel	0,27	0,00
WOZnwg_aftop	WOZ niet won.gebr. afgetopt op max. 35k/inw	0,00	-0,1826%
WOZnwe_aftop	WOZ niet won.eigenaar. afgetopt op max. 35k/inw	0,00	-0,2404%

Bijlage 4 bij ROB-adviesaanvraag herijking gemeentefonds

Overzicht nieuwe verdeelformule integratie-uitkering beschermd wonen

4.D Objectief verdeelmodel beschermd wonen

omschrijving	gewicht
aantal personen met hoge zorgkosten (>50.000 euro)	1.226,67
aantal patiënten met ernstig pychiatrische aandoening (EPA)	3.137,98
oppervlakte land	33,40
nieuwe regionale centrummaatstaf (max 60km)	18,75
vast bedrag	257.615,37

Bijlage 5 bij ROB-adviesaanvraag herijking gemeentefonds

Totaaloverzicht maatstaven nieuwe verdeling algemene uitkering (uitgaven- en inkomstenclusters)

maatstaf	omschrijving	gewicht
inwo	inwoners	440,87
jong	jongeren	549,35
lidr_w	huishoudens met laag inkomen boven drempel	2.373,85
ll_so	leerlingen (voortgezet) speciaal onderwijs	528,66
ll_vo	leerlingen voortgezet onderwijs	384,90
groei_jong	groei jongeren	766,20
groei_llvo	groei leerlingen	628,55
woonr	woonruimten	46,31
woonrbfk	woonruimten * bodemfactor kom	58,87
oadw	omgevingsadressendichtheid	95,21
land	oppervlakte land	39,11
landbftot	oppervlakte land * bodemfactor totaal	26,56
biwa	oppervlakte binnenwater	126,08
buiwamax	oppervlakte buitenwater met plafond	39,88
opbebk	oppervlakte bebouwing kom	6.801,23
opbebnk	oppervlakte bebouwing nietkom	7.931,50
opbebkbfk	oppervlakte bebouwing * bodemfactor kom	10.742,26
opbebnkbfnk	oppervlakte bebouwing * bodemfactor nietkom	2.935,61
oeverbftot	oeverlengte * bodemfactor totaal	31,39
oeverdhbftot	oeverlengte * dichtheid * bodemfactor totaal	13,45
kernen	kernen	86.063,48
kernen500	kernen > 500 adressen	158.704,20
histk	oppervlakte historische kern < 40 ha	33.790,54
histk	oppervlakte historische kern 40 tot 65 ha	33.790,54
histk	oppervlakte historische kern > 65 ha	33.790,54
bo31	bewoonde oorden 1931	42,64
bo31hk	bewoonde oorden 1931 in historische kern	79,35
vest	bedrijfsvestigingen	134,78
vast	vast bedrag	986.929,12
cf.lokaal	nieuwe lokale centrummaatstaf (max 20km)	10,85
cf.regionaal	nieuwe regionale centrummaatstaf (max 60km)	121,77
cf.landelijk	nieuwe landelijke centrummaatstaf	45,37
nwmigr	niet-westerse migratieachtergrond	360,82
goab	onderwijsachterstand	150,84
bo3	bijstandsontvangers	4.197,50
loonksub	loonkostensubsidie	4.197,50
GGZ	gebruik specialistische GGZ	3.233,89
jong.arm	jongeren met armoederisico	1.359,58
inw65+dr	inwoners 65+ met drempel	509,93
LOdr	laag opleidingsniveau met drempel	198,08
doelgroep	doelgroepenregister gemeentelijke doelgroep	2.304,20
kern*inw	kernen * inwoners	0,51
GGI*inwdr	gestandaardiseerd inkomen * inwoners met drempel	-2,15
WOZwe	WOZ woningen eigenaar	-0,1106%
WOZnwg_aftop	WOZ niet won.gebr. afgetopt op max. 35k/inw	-0,1826%
WOZnwe_aftop	WOZ niet won.eigenaar. afgetopt op max. 35k/inw	-0,2404%

Totaal aantal maatstaven 46

Bijlage 6 bij ROB-adviesaanvraag herijking gemeentefonds

OMVANG PER CLUSTER

Toelichting:

1) Onderstaande tabel bevat een overzicht van de huidige en nieuwe omvang van de clusters van het gemeentefonds volgens de nieuwe clusterindeling. Het betreft de stand van het onderzoeksjaar 2017. De bedragen zullen op basis van het informatiesysteem Informatie voor derden (Iv3) worden geactualiseerd naar de stand 2019.

2) de bedragen in de kolom 'huidige omvang' zijn voor de uitgavenclusters inclusief het bedrag aan overige eigen middelen; de verdeling van het gemeentefonds verondersteld dat gemeenten een deel van de uitgaven op de clusters bekostigen via de overige eigen middelen. Daardoor kunnen de bedragen afwijken van de bedragen zoals opgenomen in de rapportages van AEF en CEBEON.

3) in de bedragen in de kolom 'nieuwe omvang' is het effect van de gewijzigde inkomstenverevening verwerkt, waardoor ze afwijken van de bedragen zoals opgenomen in de rapportages van AEF en CEBEON.

4) in de nieuwe verdeling bevat het cluster Bestuur en ondersteuning behalve de algemene overhead van het klassiek domein ook de algemene overhead van het sociaal domein. Dit vertekent de vergelijking van totaalbedragen tussen de twee genoemde domeinen.

Omvang clusters volgens nieuwe clusterindeling (bedragen x € 1 miljard; stand onderzoeksjaar 2017)

Cluster	*Huidige omvang*	*Nieuwe omvang*
Bestuur en ondersteuning	1,67	4,13
Veiligheid	1,50	1,67
Onderwijs	1,93	1,97
Sport, cultuur en recreatie	3,37	3,82
Infrastructuur, ruimte, milieu	3,78	3,61
Sociale basisvoorzieningen	3,18	2,96
Individuele voorzieningen Jeugd	3,56	3,81
Individuele voorzieningen Wmo	3,98	2,97
Participatie	2,80	2,67
Vaste bedragen G4, Wadden	0,36	0,10
Niet herijkt deel (IU/DU etc)	4,88	4,88
Onroerendezaakbelasting	2,56-	3,43-
Overige Eigen Middelen	0,69-	1,39-
Totaal	27,77	27,77

Syntheserapport herijking verdeling gemeentefonds

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

Cebeon
Centrum beleidsadviserend onderzoek BV

19805
syntheserapport

1 februari 2021

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 inwonergrootteklasse 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 AEF[1] 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 herverdeeleffecten 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 uitgavenclusters

In paragraaf 2.1 worden de uitkomsten van de verdeelmodellen voor de uitgavenclusters gepresenteerd op basis van de rapportages van AEF[4] 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 uitgavenclusters 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 verstorende 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 structuurkenmerken[7] in de nieuwe en de huidige verdeling voor de uitgavenclusters in het gemeentefonds, beide gespecificeerd naar het sociaal domein[8] 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.

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

herverdeeleffecten 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 herverdeeleffecten op de uitgavenclusters (uitkomsten nieuwe verdeling minus huidige verdeling[10]). 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: Herverdeeleffecten nieuwe verdeling uitgavenclusters. Bedragen in euro's per inwoner.

inwonergroottegroepen	*(1) herverdeel effect sociaal domein*	*(2) herverdeel effect klassiek domein*	*(3) herverdeel effect SVB*	*(4)=(1+2+3) TOTAAL herverdeeleffect uitgavenclusters*
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
indeling AEM excl. G4				
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 volgende[11]:

"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 herverdeeleffect 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 herverdeeleffect is gepresenteerd.

11 Zie rapport AEF pag. 15.

van een herverdeling tussen gemeenten met veel en weinig Algemene Eigen Middelen (AEM[12]) (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.

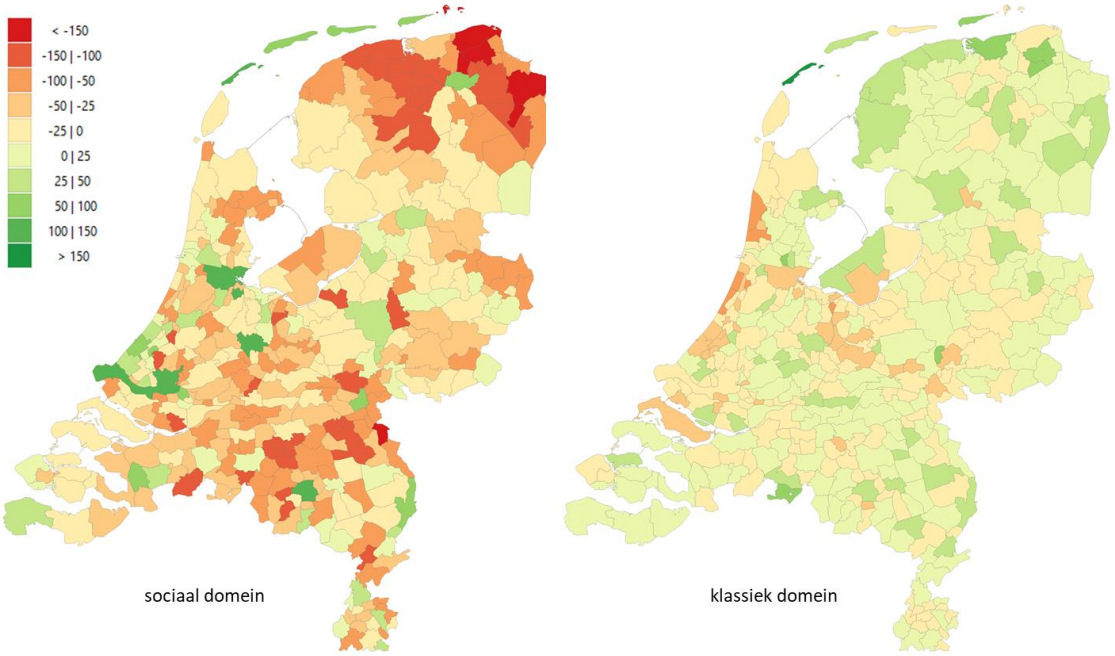
De fondsbeheerders hebben er voor gekozen de afweging omtrent het opnemen van specifieke vaste bedragen te relateren aan de mate waarin de aansluitverschillen van de G4 gemeenten exceptioneel zijn ten opzichte van andere gemeenten. De achtergrond van deze keuze is dat de verdeling voor geen enkele gemeente 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.

herverdeeleffecten 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 herverdeeleffect (groen) en een negatief herverdeeleffect (rood) onderscheiden naar omvang van het herverdeeleffect (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 gelijkluidende 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 inkomstenclusters

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.

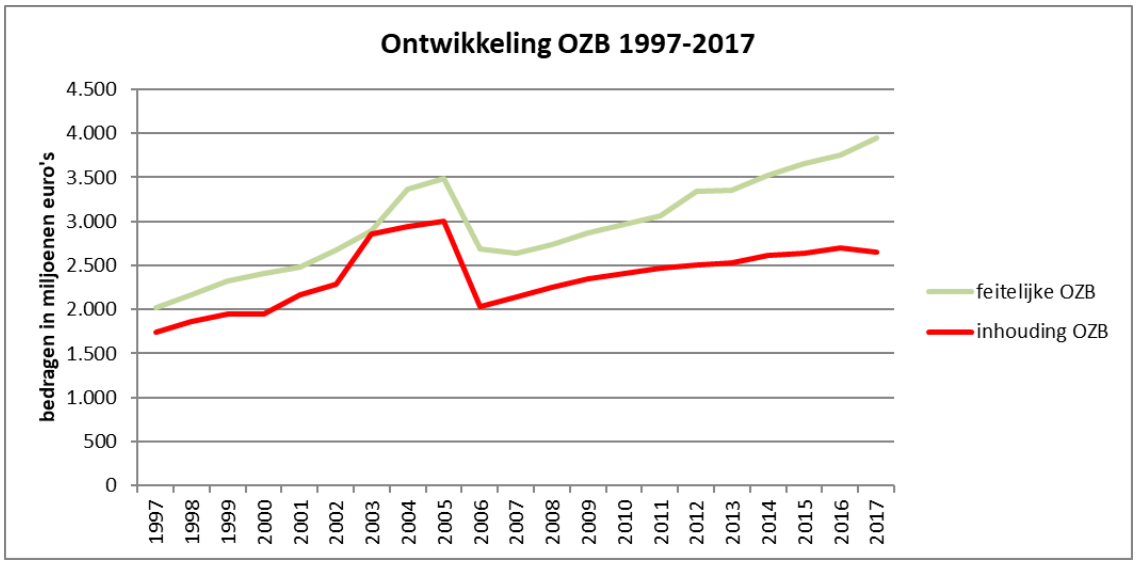
De afgelopen jaren zijn de rekentarieven steeds zodanig aangepast dat de waardestijging wordt geneutraliseerd door een overeenkomstige daling van het rekentarief. Daarbij wordt gecorrigeerd voor areaaluitbreiding en inflatie. Dit betekent dat de OZB-inhouding in het gemeentefonds alleen verandert als 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 uitgavenijkpunten 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

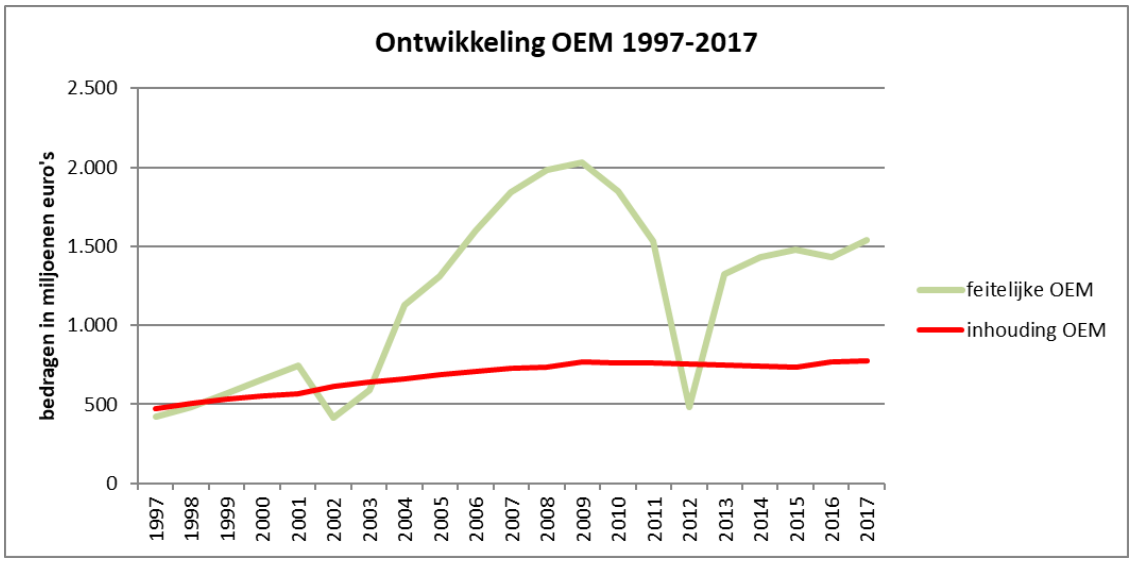
In de onderstaande figuur wordt op basis van het vooronderzoek van Cebeon[14] een overzicht gegeven van de jaarlijkse ontwikkeling van de feitelijke inkomsten uit de OZB en de inhouding voor OZB in het gemeentefonds.



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.

gemeenten	(1) TOTAAL uitgaven ijkpunten	(2) inhoud OEM	(3) inhoud OZB	(4) 1+2+3 TOTAAL AU	(5) feite-lijke OEM	(6) feite-lijke OZB	(7) wv OZB won	(8) wv OZB nwon
0-20.000 inwoners	1.469	-39	-152	**1.278**	103	**214**	130	84
20-50.000 inwoners	1.491	-39	-150	**1.302**	68	**205**	121	84
50-100.000 inwoners	1.754	-43	-146	**1.565**	48	**223**	113	110
100-250.000 inwoners	1.995	-46	-153	**1.796**	51	**272**	122	151
>250.000 inwoners	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								
zeer sterke sociale structuur	1.296	-37	-160	**1.100**	75	**211**	126	85
sterke sociale structuur	1.423	-38	-156	**1.229**	84	**208**	119	89
matige sociale structuur	1.684	-43	-148	**1.494**	54	**224**	119	105
zwakke sociale structuur	1.844	-44	-148	**1.653**	53	**226**	112	114
zeer zwakke sociale structuur	2.153	-47	-138	**1.969**	35	**270**	125	145
zeer zwakke centrumfunctie	1.378	-37	-156	**1.184**	86	**212**	128	84
zwakke centrumfunctie	1.415	-38	-153	**1.224**	72	**209**	123	86
matige centrumfunctie	1.583	-41	-147	**1.394**	57	**207**	113	94
sterke centrumfunctie	1.855	-44	-142	**1.669**	50	**232**	116	116
zeer sterke centrumfunctie	2.155	-47	-150	**1.958**	37	**278**	122	156
alle gemeenten	1.681	-42	-150	**1.489**	63	**228**	120	108
laagste scores*	1.085	-32	-95	**780**	-263	**99**	68	23
hoogste scores*	2.967	-65	-301	**2.777**	850	**735**	306	575
centrumgemeenten	2.064	-46	-148	**1.869**	45	**263**	119	144
randgemeenten	1.266	-36	-156	**1.074**	73	**208**	134	74
groeigemeenten	1.471	-39	-148	**1.284**	51	**231**	119	112
krimpgemeenten	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 COELO[15] 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 geijkt 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. Aangezien de nieuwe verdeling geijkt 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

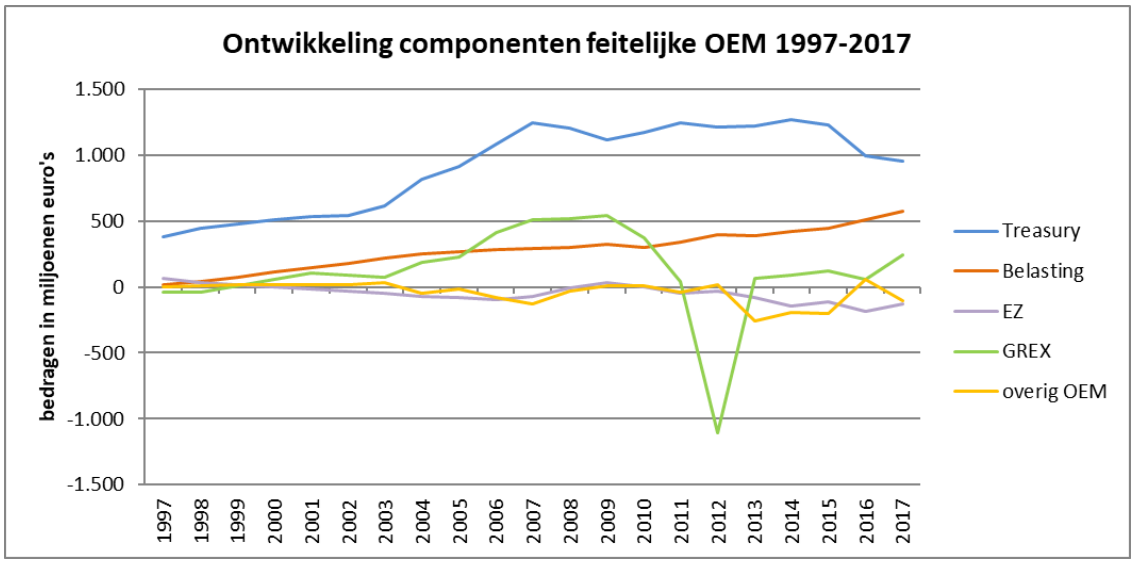
overwegingen bij de overige eigen middelen (OEM)

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.

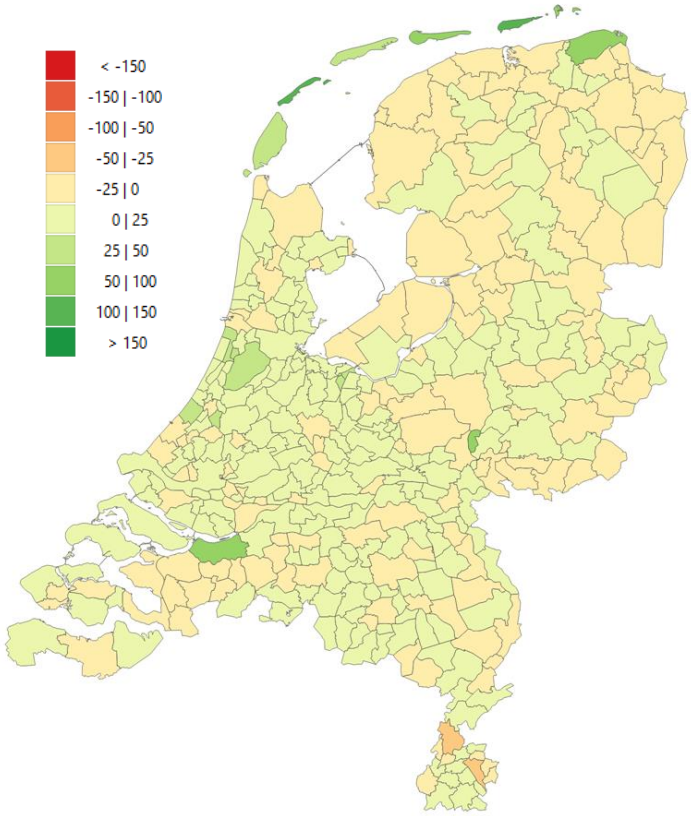
inwonergroottegroepen	*(1) herverdeel effect OZB*	*(2) herverdeel effect OEM*	*(3)=(1+2) TOTAAL herverdeeleffect inkomstenclusters*
0-20.000	4	3	8
20-50.000	3	0	3
50-100.000	-2	-3	-5
100-250.000	-4	-3	-8
>250.000	2	4	7
Totaal	0	0	0

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.

clusters gemeentefonds	*(1)* *huidige omvang*	*(2)* *nieuwe omvang*	*(3)=(2-1)* *ontwikkeling volume*
uitgaven klassiek domein	12,7	15,7	2,9
uitgaven sociaal domein*	17,9	16,8	-1,1
specifieke vaste bedragen	0,4	0,1	-0,3
totaal uitgavenclusters	31,0	32,6	1,6
totaal inkomstenclusters	3,2	4,8	1,6
uitkering GF (uitgaven minus inkomsten)	27,8	27,8	0,0

** totaal feitelijke algemene eigen middelen exclusief saldi grondexploitaties 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 Cebeon[20]). 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 (herverdeeleffecten, 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 herverdeeleffecten en volume effecten die tezamen de uitkomst van de herijking bepalen. Daarnaast wordt het totale herverdeeleffect 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.

inwoner grootte groepen	*(1) herverdeel effect uitgaven clusters*	*(2) herverdeel effect inkomsten clusters*	*(3) totaal volume effecten*	*(4)= (1+2+3) totaal effect herijking 2017*	*(5) waarvan uitgaven klassiek domein*	*(6) waarvan uitgaven sociaal domein*	*(7) waarvan wpb*	*(8) waarvan SVB*	*(9) waarvan OEM +OZB*
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

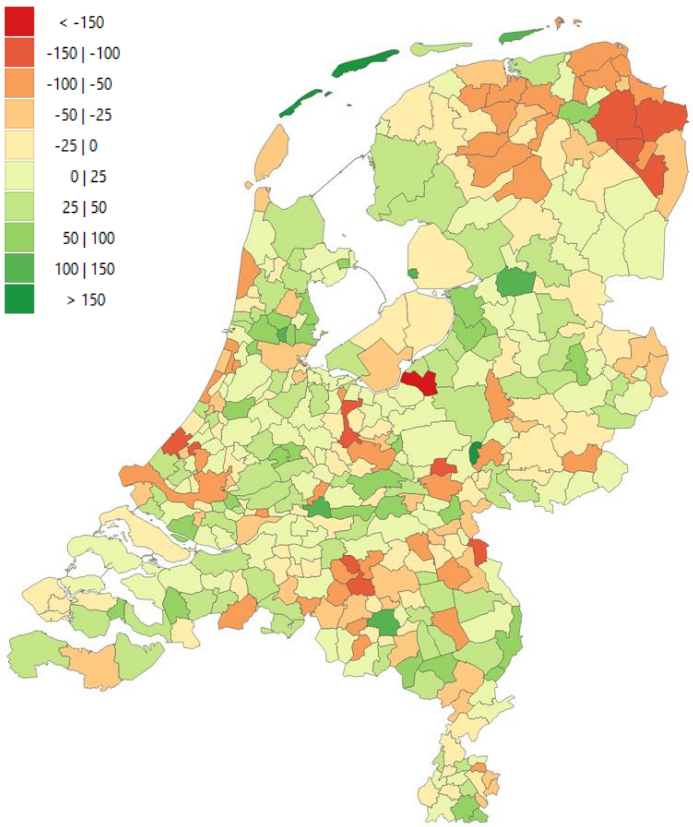
Het totale herverdeeleffect als gevolg van de herijking (kolom 4) is opgebouwd uit herverdeeleffecten op de uitgavenclusters (kolom 1), herverdeeleffecten op de inkomstenclusters (kolom 2) en volume effecten (kolom 3). In kolom 4 is te zien dat de herijking per saldo leidt tot een verschuiving van middelen 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 herverdeeleffecten. Deze worden meer dan gecompenseerd door positieve herverdeeleffecten op de inkomstenclusters en positieve volume effecten;
- de (middel)grote gemeenten gaan er duidelijk op vooruit door positieve herverdeeleffecten op de uitgavenclusters van zowel het sociaal als klassiek domein;
- bij de G4 is sprake van substantiële positieve herverdeeleffecten 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 herverdeeleffect 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 herverdeeleffecten op de uitgavenclusters, met name van het sociaal domein

(kolom 6), waardoor per saldo het totale herverdeeleffect 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 herverdeeleffecten als gevolg van de herijking over gemeenten. 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 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 herverdeeleffecten 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 herverdeeleffecten per gemeente worden gemaximeerd op 15 euro per jaar (zowel positief als negatief). Dit betekent dat gemeenten met een herverdeeleffect 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.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Raad voor het Openbaar Bestuur
Postbus 20011
2500 AA DEN HAAG

DGBRW
directie Bestuur, Financien en Regio's

www.linkedin.com/company/ministerie-van-bzk

Kenmerk
2021-0000053123

Uw kenmerk

Bijlage(n)
3

Datum 2 februari 2021
Betreft Adviesaanvraag verdeelvoorstel herijkt gemeentefonds

Bijgaand treft u ter advisering het voorstel van de fondsbeheerders voor de nieuwe integrale verdeling van het gemeentefonds per 1 januari 2023 (inclusief het onderdeel Beschermd Wonen). Deze adviesaanvraag is onderdeel van de afspraken met de VNG waarover de fondsbeheerders op 7 december 2020 de Tweede Kamer hebben geïnformeerd. De notitie gaat in op de aanleiding voor de nieuwe verdeling, de belangrijkste keuzes die gemaakt zijn bij de totstandkoming ervan, de nieuwe verdeling zelf en het gevolgde proces. Met deze verdeling beogen de fondsbeheerders veel van de knelpunten op te lossen die onder meer door de Raad voor het Openbaar Bestuur de afgelopen jaren zijn benoemd.

Tegelijkertijd zijn de fondsbeheerders zich ervan bewust dat de nieuwe verdeling onderdeel is van het bredere vraagstuk van een passende inrichting van de bestuurlijke en financiële verhoudingen. Het gaat uiteindelijk om een goede balans tussen ambities op maatschappelijke opgaven en het daartoe ter beschikking staande instrumentarium en middelen voor gemeenten. Het besluit tot invoering van de nieuwe verdeling moet dan ook in dit bredere perspectief geplaatst worden. Het is wenselijk dat een volgend kabinet een integraal besluit neemt over de diverse aspecten, waaronder dit verdeelmodel. De fondsbeheerders verzoeken de Raad om hun advies vanuit dit bredere perspectief te geven.

De fondsbeheerders zijn van mening dat het verdeelvoorstel een verbetering is ten opzichte van de huidige verdeling. De voornaamste knelpunten in de verdeling van het sociaal domein zijn opgelost, de verdeling van de kosten sluit goed aan bij de kostenpatronen van gemeenten, de eigen inkomsten zijn beter verevend en de verdeling is veel eenvoudiger dan in het huidige model.

De nieuwe verdeling leidt tot voor- en nadeelgemeenten. De herverdeeleffecten zijn het gevolg van keuzes die gedurende het proces zijn gemaakt in het benaderen van de kosten van gemeenten en het verevenen van eigen inkomsten. In een aantal gevallen leidt het voorstel tot forse nadelige effecten. De ROB merkt in zijn briefadvies uit september 2019 reeds op dat in het uiterste geval middelen voor specifieke gemeenten moeten worden afgezonderd als het niet in de rede ligt dat gemeenten deze effecten zelf kunnen opvangen. Gegeven de specifieke

DGWB
directie Bestuur, Financien en Regio's

Datum
2 februari 2021

Kenmerk
2021-0000053123

situatie van de Groningse en Friese gemeenten overwegen de fondsbeheerders een dergelijke uitzondering voor deze gemeenten in te richten.

De fondsbeheerders proberen, door middel van het regelmatig en op verschillende wijzen informeren en consulteren van gemeenten, een verdeling te maken die draagvlak heeft onder gemeenten.

Zoals besproken met uw secretariaat wil ik u vragen in het bijzonder te reflecteren op:

- Zijn de criteria van de Financiële-verhoudingswet (Fvw), aangevuld met de criteria uit het bestuurlijk vastgestelde beoordelingskader, op een juiste wijze gewogen?
- Hoe oordeelt de Raad over de manier waarop de kosten zijn benaderd vanuit de nettolasten van de steekproefgemeenten als basis voor het schatten van de nieuwe verdeling, zowel voor het klassiek domein als voor het sociaal domein?
- Is de steekproef voldoende representatief?
- Is de gekozen onderzoeksmethode (lineaire regressie) adequaat toepasbaar gemaakt ('met gezond verstand') om een kostengeoriënteerde verdeling te bewerkstelligen in zowel het klassiek als sociaal domein, ook in meerjarig perspectief?
- Is de gekozen verfijning in het klassiek domein (ter oplossing van het "kip-ei-probleem") met betrekking tot de correctie voor eigen inkomsten en de specifieke vaste bedragen ten bate van het benaderen van de noodzakelijke kosten voor de verdeling plausibel?
- Zijn de keuzes die gemaakt zijn ten aanzien van de positie van de G4 in de verdeling plausibel en uitlegbaar? Zijn de kosten als gevolg van extra taken van de G4 in de nieuwe verdeling voldoende gehonoreerd?
- Zijn de gemaakte keuzes ten aanzien van de verevening van belastingcapaciteit Onroerendezaakbelasting (OZB) en de verevening van Overige Eigen Middelen (OEM) in lijn met het doel van de verdeling zoals verwoord in de Fvw? Zijn de kosten en inkomsten in voldoende mate tegen elkaar afgewogen?
- Wat is de opvatting van de Raad over de uitlegbaarheid van de effecten van de nieuwe verdeling voor gemeenten? Ziet de Raad aanleiding om voor specifieke van gemeenten een uitzonderingsclausule te creëren naast de algemene uitkering? Hoe kijkt de Raad aan tegen het specifieke voorstel van de fondsbeheerders om een uitzonderingspositie te maken voor nadeelgemeenten in Groningen en Friesland?
- Hoe kijkt de Raad naar het voorgestelde ingroeipad en het voornemen van de fondsbeheerders om over vier jaar een evaluatie uit te voeren op de nieuwe verdeling? Past de insteek van het periodiek onderhoud hierbij?
- Hoe beoordeelt de Raad het voorstel om voorafgaand aan de invoering van de nieuwe verdeling de budgettaire omvang per onderdeel/cluster vast te stellen aan de hand van de jaarrekeningcijfers 2019 (Informatie voor derden)?
- Voldoet het objectief verdeelmodel en de overgangsregeling voor beschermd wonen aan de bestuurlijke afspraken?

DGWB
directie Bestuur, Financien en Regio's

Datum
2 februari 2021

Kenmerk
2021-0000053123

De gepresenteerde herverdeeleffecten van de nieuwe verdeling zijn gebaseerd op onderzoeksjaar 2017. Inmiddels zijn recentere data beschikbaar. Zoals beschreven in de bijgevoegde notitie zullen de herverdeeleffecten in aanloop naar de invoering van de nieuwe verdeling worden geactualiseerd. De consultatie van VNG zal zijn gebaseerd op de rekeningcijfers 2019. Deze cijfers zullen daarom af gaan wijken van hetgeen in de bijgevoegde notitie is beschreven. De fondsbeheerders vinden het echter van belang dat in deze adviesaanvraag aan u de relatie van de notitie met de onderzoeksrapporten zichtbaar is in de uitkomsten.

Na weging van uw advies zal ik ook de VNG consulteren. Definitieve besluitvorming over de invoering van de nieuwe verdeling is aan een nieuw kabinet.

Ik stel het op prijs als ik uw reactie uiterlijk 1 maart 2021 kan ontvangen, zodat ik het verdeelvoorstel en uw advies, indien nodig vergezeld van een reactie, aan de VNG kan voorleggen.

Een afschrift van deze adviesaanvraag heb ik aan de Tweede Kamer gezonden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
mede namens de Staatssecretaris van Financiën, Fiscaliteit en Belastingdienst,

drs. K.H. Ollongren

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Raad voor het Openbaar Bestuur

Directie Bestuur, Financiën en Regio's
Bekostiging Binnenlands Bestuur

Datum
29 januari 2021

Kenmerk
2021-0000053126

Bijlage(n)

notitie

Toelichting verdeelvoorstel en samenvatting t.b.v. adviesaanvraag ROB

Samenvatting

De afgelopen twee jaar hebben de fondsbeheerders samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) gewerkt aan de nieuwe verdeling van het gemeentefonds. Een nieuwe verdeling is nodig omdat de huidige verdeling niet meer goed aansluit bij de kosten van gemeenten. Dit geldt vooral voor het sociaal domein. Daarnaast is de manier waarop de verdeling rekening houdt met de verschillen in eigen inkomsten tussen gemeenten sinds 1997 niet meer geactualiseerd. Ook bestaat er al langer de behoefte de verdeling eenvoudiger te maken.

Gemeenten zijn op verschillende manieren, zowel ambtelijk als bestuurlijk, betrokken geweest bij de onderzoeken naar de nieuwe verdeling. Met de VNG hebben we afgesproken – omdat dit kabinet geen besluit meer neemt over de invoering van de nieuwe verdeling – samen de besluitvorming door het volgend kabinet voor te bereiden. Als eerste vragen de fondsbeheerders de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) een advies over de keuzes die gemaakt zijn in de nieuwe verdeling. De ROB wordt gevraagd te adviseren of de nieuwe verdeling invulling geeft aan de doelen en de uitgangspunten van het gemeentefonds en of de belangrijkste knelpunten zijn opgelost. Na ontvangst van het advies van de ROB volgt de adviesaanvraag aan de VNG. Bij deze adviesaanvraag wordt het advies van de ROB met een reactie van de fondsbeheerders bijgevoegd.

Voor het beantwoorden van de adviesaanvraag moet de ROB beschikken over de achtergronden van en de overwegingen bij de keuzes in de nieuwe verdeling en het effect daarvan voor gemeenten. Deze notitie bevat deze informatie. De notitie is vrij technisch van aard. Deze samenvatting is bedoeld om de keuzes en de gevolgen daarvan op hoofdlijnen te beschrijven.

Doelen en uitgangspunten van de verdeling
Het doel van de verdeling is om iedere gemeente een gelijkwaardige financiële uitgangspositie te geven, zodat ze een gelijkwaardig voorzieningenniveau kunnen realiseren tegen gelijke belastingdruk: mensen moeten in principe toegang hebben tot hetzelfde voorzieningenniveau en dat mag niet afhankelijk zijn van de plek waar iemand woont. Die gelijkwaardige financiële uitgangspositie ontstaat door in de verdeling van het gemeentefonds een balans te zoeken tussen de verschillende eisen uit de Financiële-verhoudingswet: het volgen van de noodzakelijke kosten van gemeenten (kostenoriëntatie), rekening houden met de mogelijkheden die gemeenten zelf hebben om een deel van die kosten uit eigen inkomsten te dekken (inkomstenverevening), niet te gedetailleerd verdelen om te voorkomen dat de verdeling als bestedingsnorm gaat werken (globaliteit) en het vermijden van beloning van goed of slecht gedrag (ongewenste prikkelwerking).

Daarnaast moet de verdeling in de tijd voldoende stabiel zijn, zodat budgetten niet te veel schommelen. Maar de verdeling moet wel zo flexibel zijn dat deze meebeweegt met de veranderende kosten die gemeenten maken.

Om aan deze eisen te voldoen is het takenpakket van gemeenten opgedeeld naar gelijksoortige beleidsvelden (clusters), zodat het mogelijk is een verdeling te maken op basis van kostenfactoren (maatstaven) die een uitlegbare en in de tijd stabiele relatie hebben met de noodzakelijke kosten van het takenpakket. Daarna is gekeken in welke mate gemeenten deze kosten zelf kunnen dekken (inkomstenverevening) door een inschatting te maken van de mate waarin gemeenten over eigen inkomsten kunnen beschikken (onder andere via de onroerendezaakbelasting en uit overige eigen middelen). Het verschil tussen de inschatting van de kosten en de veronderstelde eigen inkomsten is wat gemeenten uit het gemeentefonds ontvangen.

Het onderzoek is opgedeeld in twee delen: het sociaal domein en het klassiek domein. De fondsbeheerders hebben voor deze tweedeling gekozen, omdat gemeenten in deze domeinen wezenlijk andere taken hebben, binnen beide domeinen andere vragen lagen die moesten worden beantwoord en de bestuurlijke dynamiek anders is. De fondsbeheerders hebben er samen met de onderzoeksbureaus wel voor gezorgd dat beide onderdelen goed op elkaar aansluiten.

Zelfde uitgangspunten, andere balans
In de nieuwe verdeling is vastgehouden aan de bestaande uitgangspunten van de Financiële-verhoudingswet. Met het nieuwe model is het gelukt om binnen deze uitgangspunten de knelpunten (waaronder aansluiting kosten sociaal domein, inkomstenverevening en complexiteit) op te lossen. De balans tussen deze uitgangspunten is in de nieuwe verdeling echter wel veranderd.

De verdeling is globaler geworden, minder rekening houden met verschil
De verdeling is globaler geworden vanwege de wens tot vereenvoudiging, meer transparantie en betere uitlegbaarheid. Dat betekent wel dat niet meer alle kostenverschillen tussen gemeenten worden meegenomen. Zo is het aantal clusters waaruit de verdeling bestaat kleiner geworden en vervalt ongeveer de helft van het aantal maatstaven waaruit de huidige verdeling bestaat.

De verdeling sluit goed aan bij de kosten
Om aansluiting te krijgen bij de kosten van gemeenten zijn allereerst alle netto lasten (de lasten na aftrek van kostendekkende heffingen, leges, etc.) in de verdeling meegenomen. Daarmee wijken we af van de keuzes uit 2015 (in dat jaar is groot onderhoud gepleegd), toen voor sommige taken minder geld werd verdeeld (zoals de taken voor bestuur en ondersteuning en cultuur). Destijds is in de verdeling verondersteld dat gemeenten een deel van die taken uit eigen middelen betalen in verband met de hoge mate van beleidsvrijheid. De fondsbeheerders doen in de nieuwe verdeling geen uitspraak over welke kosten met eigen middelen betaald moeten worden. In de onderzoeksrapporten wordt toegelicht hoe de keuzes zijn gemaakt voor de verdeling van de afzonderlijke clusters (zie ook paragraaf 4 tot en met 6 van deze notitie).

En er is opnieuw gekeken naar de inkomsten
Omdat alle netto lasten worden meegenomen, moet ook opnieuw worden gekeken naar de mate waarin gemeenten over eigen middelen kunnen beschikken (zie

paragraaf 9). Kosten en inkomsten zijn niet los verkrijgbaar, stelt ook de ROB in zijn advies uit september 2019. Bij het groot onderhoud is daar niet naar gekeken omdat, gekoppeld aan de keuze om niet alle lasten mee te nemen, een deel van de eigen inkomsten buiten beschouwing is gelaten.

In de verdeling wordt de mate waarin de onroerendezaakbelasting wordt verevend verhoogd. Ten eerste door het actualiseren van de rekentarieven waarmee de belastingcapaciteit wordt ingeschat naar het landelijk gemiddelde OZB-tarief (in de verdeling wordt een inschatting gemaakt van de belastingcapaciteit; de feitelijke tarieven die gemeenten gebruiken zijn niet van invloed op de verdeling). Ten tweede door de verschillen in WOZ-waarde zwaarder te laten meewegen in het aandeel van de belastingcapaciteit die meetelt in de verdeling (vereveningspercentage).
Verder is gekeken naar de manier waarop en de mate waarin de overige eigen middelen verevend worden. Hier is vastgehouden aan de veronderstelling dat gemeenten een deel van hun kosten moeten kunnen bekostigen uit overige eigen middelen (paragraaf 9). Het verdelen naar rato van feitelijke inkomsten is in verband met de stabiliteit van de verdeling (de overige eigen middelen fluctueren sterk van jaar op jaar tussen gemeenten) niet wenselijk.

Zo min mogelijk uitzonderingsposities in de verdeling
In de huidige verdeling hebben de G4 en de Wadden een specifiek vast bedrag. De vaste bedragen voor de G4 zijn in 1997 vastgesteld (en in 2015 deels geobjectiveerd met specifieke maatstaven) toen bleek dat de verdeling de kosten van de G4 niet goed benaderde. De Waddengemeenten hebben vanwege hun bijzondere ligging sinds 1984 een uitzonderingspositie in de verdeling. In de nieuwe verdeling worden deze vaste bedragen van de G4 – op twee na – en de Wadden afgebouwd.

Het was nadrukkelijk het doel van de nieuwe verdeling om de kosten van alle gemeenten, en dus ook van de G4 en de Wadden, zo goed mogelijk te benaderen met het objectieve verdeelmodel. Er geldt voor alle gemeenten, ook voor de G4 en de Wadden, dat de uitkomst van het model nooit precies aansluit bij de kosten. Het uitgangspunt is dat gemeenten dit verschil dekken met eigen inkomsten. Omdat het nieuwe verdeelmodel de kosten van de G4 en de Wadden beter benadert dan het huidige model, kunnen de vaste bedragen voor de G4 worden afgebouwd. Omdat de fondsbeheerders het vaste bedrag dat voor alle gemeenten (onafhankelijk van hun grootte) geldt hebben verhoogd om schaalnadelen van kleine gemeenten te compenseren, kan het specifieke vaste bedrag voor de Wadden vervallen.

Uitkomsten van de verdeling
De vergelijking van de nieuwe met de huidige verdeling geeft een ander beeld dan in het voorjaar van 2020, toen alleen de resultaten van het sociaal domein bekend waren (paragraaf 10).

In de tabel hieronder is het integrale herverdeeleffect ten opzichte van de huidige verdeling opgenomen. Het herverdeeleffect kan worden onderverdeeld in herverdeeleffecten voor het klassiek domein (KD), het sociaal domein (SD) en de herverdeeleffecten als gevolg van de verevening van algemene eigen middelen

(AEM). Deze laatste is onderverdeeld naar het effect van de verevening van onroerendezaakbelasting (OZB) en de overige eigen middelen (OEM).

Tabel: totale herverdeeleffect per grootteklasse

	Sociaal Domein	Klassiek Domein	Inkomsten OZB+OEM	Totaal
0-20.000	-109	190	-73	8
20-50.000	-87	166	-81	-1
50-100.000	-74	175	-94	8
100-250.000	-52	184	-103	29
>250.000	10	45	-115	-61

(*) exclusief het effect van het aangepaste woonplaatsbeginsel Jeugd

Het globale beeld voor het sociaal domein was in het voorjaar van 2020 al bekend: de verdeling in het sociaal domein laat een verschuiving van kleine naar grote gemeenten zien. Uit het onderzoek blijkt dat grote gemeenten in het sociaal domein gemiddeld meer kosten maken dan kleine gemeenten, waar de huidige verdeling niet voldoende rekening mee houdt. Nadelige herverdeeleffecten (het verschil tussen de huidige en de nieuwe verdeling) in het sociaal domein hangen vooral samen met het cluster Wmo en Jeugd. Sommige gemeenten kregen in het cluster Wmo te veel geld en daarnaast is de relatieve omvang van dit cluster in de huidige verdeling te groot: gemeenten hebben op dit cluster minder uitgaven dan in de huidige verdeling verondersteld werd. Voordelige herverdeeleffecten hangen samen met de nieuwe verdeling en met de grotere relatieve omvang van het cluster Jeugd.

Voor het klassiek domein geldt dat de herverdeeleffecten vooral samenhangen met het afgenomen belang in de verdeling van de maatstaven bebouwings-dichtheid, het aantal woonruimten en de oppervlakte land. Dit heeft een nadelig effect voor sommige kustgemeenten die vaak een hoge bebouwingsdichtheid kennen en waar relatief veel recreatiewoningen staan. Bij kleine gemeenten wordt het kleinere aandeel van de oppervlakte land deels gecompenseerd via het hogere vaste bedrag dat voor alle gemeenten geldt. Daarnaast is bij de herverdeeleffecten sprake van een verschuiving van lokale naar regionale en landelijke centrumfuncties van gemeenten.

Gemeenten met grote nadelige effecten
Vergeleken met de huidige verdeling zijn er gemeenten die fors nadeel ondervinden van de nieuwe verdeling (meer dan € 60 per inwoner). Dit hangt soms samen met de aanwezigheid van grote bedrijfscomplexen. Er is voor gekozen om de mate waarin de belastingcapaciteit die samenhangt met deze complexen wordt verevend, te maximeren. Dit is gedaan omdat ook de kosten die samenhangen met deze complexen globaler in de verdeling zijn meegenomen.

Een groep gemeenten in Groningen en Friesland heeft ook nadeel van de nieuwe verdeling. Dat hangt samen met de verdeling in het sociaal domein. Op verzoek van de fondsbeheerders heeft het onderzoeksbureau de achtergrond van het herverdeeleffect onderzocht. De conclusie is dat de nieuwe verdeelmodellen ook voor deze gemeenten aansluiten bij de kosten. Vergeleken met de huidige modellen komen echter enkele maatstaven te vervallen waar deze gemeenten

bovengemiddeld baat bij hadden. Het gaat dus vooral om een verschil tussen de huidige en de nieuwe verdeling.

Gemeenten in die regio kennen een zwakke sociaal-economische structuur en er is sprake van bevolkingsdaling. Zij maken relatief veel kosten in het sociaal domein vergeleken met het klassiek domein, terwijl het vermogen om eigen inkomsten te realiseren beneden gemiddeld is. Het is niet mogelijk om binnen de verdeling (door het opnemen van extra of andere maatstaven) de nadelige effecten te compenseren.

De ROB merkt in zijn advies uit september 2019 op dat in het uiterste geval middelen voor specifieke gemeenten moeten worden afgezonderd als het niet in de rede ligt dat gemeenten deze effecten zelf kunnen opvangen. Vanwege de zeer beperkte financiële draagkracht van deze gemeenten en de specifieke sociaal-economische structuur, waar momenteel met verschillende programma's ook in wordt geïnvesteerd, vinden de fondsbeheerders het in de rede liggen de nadelige effecten voor deze gemeenten te compenseren. Het voorstel is om hiervoor tijdelijk middelen af te zonderen binnen het gemeentefonds. De feitelijke uitwerking van dit voornemen volgt na besluitvorming door het volgend kabinet.

Het ingroeipad en een evaluatie
Het voorstel voor de invoering van de nieuwe verdeling gaat samen met een voorstel voor een ingroeipad waarmee de herverdeeleffecten verspreid over een aantal jaren worden ingevoerd (paragraaf 11). Met de VNG is afgesproken een generiek ingroeipad te hanteren met een herverdeeleffect van maximaal € 15 per inwoner per jaar, voor zowel gemeenten die voordeel als gemeenten die nadeel hebben van de nieuwe verdeling. Omdat het sociaal domein nog in beweging is, stellen de fondsbeheerders voor om de verdeling tijdig te evalueren. De evaluatie zal in 2025 starten zodat gemeenten tijdig duidelijkheid hebben over het verdeelmodel vanaf 1 januari 2027. Als de evaluatie daar aanleiding toe geeft wordt de verdeling aangepast. In aanloop naar de evaluatie worden de ontwikkelingen via het reguliere onderhoud van het model in de gaten gehouden.

Beschermd Wonen
Als afzonderlijk onderdeel binnen de herijking is een nieuw objectief verdeelmodel ontwikkeld voor beschermd wonen, met bijbehorende overgangsregeling (paragraaf 7). Het betreft één van de financiële punten uit het advies van het Expertiseteam van de VNG waarmee Rijk en VNG in juli 2019 hebben ingestemd. Het voornemen is om het nieuwe objectieve verdeelmodel voor beschermd wonen vanaf 2023 geleidelijk in te voeren. Daarvoor is een overgangsregeling ontworpen die 10 jaar duurt. De overgangsregeling ondersteunt zowel de doordecentralisatie als de landelijke beweging die samenhangt met de inhoudelijke transformatie naar zoveel mogelijk lokale en ambulante ondersteuning en de af- en opbouw van voorzieningen.

De herijking in het bredere perspectief van de financiële verhoudingen
Ook voor de andere gemeenten (met minder grote herverdeeleffecten) moet de uitkomst geplaatst worden in het bredere perspectief van de financiële en bestuurlijke verhoudingen en de financiële positie van gemeenten. Naast de verdeling en de omvang van het gemeentefonds, vraagt dit ook een verdere beschouwing van de reikwijdte van wet- en regelgeving, de beleidsvrijheden die gemeenten op diverse domeinen kennen en welke instrumenten passend zijn.

Over de omvang van de verdeling hebben de fondsbeheerders in de brief aan de Tweede Kamer van 7 december 2020 al aangegeven dat invoering van de nieuwe verdeling verschuift naar 1 januari 2023. Dit is nodig vanwege de huidige financiële positie van gemeenten en de nog lopende gesprekken met gemeenten over onder andere de toereikendheid van de financiering van de jeugdzorg. Het is van belang dat de financiële afspraken met gemeenten helder zijn voordat de nieuwe verdeling in kan gaan.

Ter voorbereiding op de volgende kabinetsperiode hebben het Rijk en de medeoverheden gewerkt aan een aantal bouwstenen in de financiële verhoudingen, waaronder bouwstenen ten bate van de verruiming en modernisering van het gemeentelijk belastinggebied en de evaluatie van de normeringssystematiek. Het gaat om een goede balans tussen ambities op maatschappelijke opgaven en het daartoe ter beschikking staande instrumentarium en middelen voor medeoverheden. Ook hierover moet het volgende kabinet besluiten.

Toelichting op de verdeel(technische) keuzes

1 Introductie

Tijdens het Bestuurlijk Overleg Financiële verhoudingen (BOFv) van 23 mei 2018 spraken de fondsbeheerders met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) af om het gemeentefonds te herijken.[1] De onderzoeken voor het klassiek en sociaal domein[2] zijn in het najaar van 2020 afgerond en op basis hiervan is door de fondsbeheerders een voorstel voor een nieuwe integrale verdeling uitgewerkt. Met de nieuwe verdeling streven de fondsbeheerders naar het oplossen van de geconstateerde knelpunten die de afgelopen jaren in verschillende adviezen en moties zijn benoemd, bijvoorbeeld over de verdeling van het sociaal domein en de mate waarin de eigen inkomsten van gemeenten een rol spelen in de verdeling. De nieuwe verdeling sluit beter aan bij de kosten die gemeenten maken en de mate waarin ze die uit eigen middelen kunnen dekken. Daarnaast komt de nieuwe verdeling tegemoet aan de wens[3] om de verdeling sterk te vereenvoudigen.

Een nieuwe verdeling leidt per definitie tot herverdeeleffecten en dus tot gemeenten die voordeel en gemeenten die nadeel ondervinden van de herijking. De invoering van de nieuwe verdeling gaat daarom gepaard met afspraken over een ingroeipad.

Leeswijzer
In deze notitie lichten de fondsbeheerders het integrale verdeelvoorstel toe, waarin voor het klassiek domein, het sociaal domein en de inkomstenverevening voorstellen worden gedaan. Het integrale verdeelvoorstel bestaat uit deze drie onderdelen, waarbij ook enkele keuzes gemaakt zijn die alle drie de onderdelen raken (zoals het indien mogelijk gebruikmaken van dezelfde maatstaven, in welke mate de eigen inkomsten meetellen en hoe moet worden omgegaan met de omvang van de verschillende clusters). De verdeling moet voldoen aan het met de VNG afgesproken beoordelingskader, waarin de eisen van de Financiële-verhoudingswet (Fvw) centraal staan. In deze notitie lichten we de belangrijkste keuzes toe aan de hand van oplossingen voor de knelpunten die aanleiding waren voor de herijking, met daarbij oog voor de gestelde uitgangspunten.

Eerst volgt een beschrijving van de uitgangspunten (paragraaf 3). Daarna een beschrijving van enkele keuzes die voor het hele gemeentefonds gelden (paragraaf 4). Vervolgens volgt de toelichting op hoofdlijnen van de nieuwe verdeling van het klassiek en het sociaal domein (respectievelijk paragraaf 5 en 6) en apart het onderdeel Beschermd wonen (paragraaf 7). Als afronding van de kostenmodellen wordt een oordeel gegeven over de mate waarin deze voldoen aan de (in paragraaf 3) gestelde uitgangspunten (paragraaf 8). Paragraaf 9 gaat in op de verdeling van eigen inkomsten van gemeenten. De integrale herverdeling en bijbehorende voorlopige herverdeeleffecten komen in paragraaf 10 aan bod, waarbij ook wordt stil gestaan bij de groepen gemeenten met grote nadelige herverdeeleffecten en bij de manier waarop de herverdeeleffecten nog zullen worden geactualiseerd. Tot slot wordt in paragraaf 11 enkele relevante punten besproken voor het verdere proces richting invoering: het ingroeipad, een

[1] Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 34 775 B, nr. 18
[2] In het onderzoek maken we onderscheid in twee domeinen: het sociaal domein en het klassiek domein (waarmee de overige onderdelen van het gemeentefonds worden bedoeld). Dit onderscheid is om onderzoekstechnische redenen en doet niets af aan de vrije besteedbaarheid van de algemene uitkering.
[3] Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2018, 34300 VII, nr. 28

voorstel voor de evaluatie van de nieuwe verdeling en de inrichting van het onderhoud de komende jaren.

2 Aanleiding voor herijking van de verdeling van het gemeentefonds

De afgelopen jaren is een aantal rapporten en brieven verschenen van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB; voorheen Raad voor de financiële verhoudingen)[4], de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)[5] en de Raad van State (RvS)[6] over verschillende onderdelen van de financiële verhoudingen.

In de kern onderschrijven deze rapporten en brieven dat de uitgangspunten die in de Financiële-verhoudingswet (Fvw) vastgelegd zijn en aan de basis liggen van de verdeling van het gemeentefonds robuust zijn, maar dat herijking van de balans tussen deze uitgangspunten nodig is. Het uitvoeren van enkel groot onderhoud van het gemeentefonds, waarbij sommige delen wel en sommige delen niet worden herijkt, is niet meer toereikend om de knelpunten op te lossen. ROB, VNG en RvS wijzen onder meer op het fors in omvang toegenomen takenpakket van gemeenten, de verschillende maten van beleidsvrijheid in het takenpakket en de neiging om steeds meer recht te willen doen aan kostenverschillen tussen gemeenten. Specifiek voor het sociaal domein geldt dat een deel van de verdeling gebaseerd is op de praktijk van voor de decentralisaties en dat enkele maatstaven al enkele jaren niet worden geactualiseerd vanwege ongewenste financiële effecten (zoals de verdeelmaatstaven die gebruik maken van de inkomensstatistiek). Voor het klassiek domein geldt dat bij het groot onderhoud in 2014 een aantal fundamentele punten niet is aangepakt, met als voornaamste de mate waarin eigen inkomsten van gemeenten een rol spelen in de verdeling. De stapeling van verdeelkeuzes die de afgelopen jaren gemaakt zijn – die ieder voor zich logisch en uitlegbaar waren – hebben al met al geleid tot een complex en ondoorzichtig verdeelmodel.

Het klassiek en sociaal domein hebben hun eigen aanleiding, dynamiek en voorgeschiedenis. Voorafgaand aan de start van het herijkingstraject in maart 2019 zijn voor beide onderdelen eerst een aantal vooronderzoeken uitgevoerd. De fondsbeheerders vinden een integrale herijking op basis van dezelfde uitgangspunten van belang, gezien de samenhang van de delen, en hebben daarom gekozen voor parallelle trajecten voor het klassiek en het sociaal domein.

3 Uitgangspunten van de Fvw staan centraal

Het doel van het herijkingstraject is te komen tot een verdeling die past bij de uitgangspunten van de Fvw, waarbij bijzondere aandacht is voor een eenvoudigere, meer transparante en beter uitlegbare verdeling. Draagvlak voor de verdeling staat of valt met de transparantie en uitlegbaarheid van de verdeling en met de mate waarin de uitkomsten van de verdeling te herleiden zijn tot gemaakte keuzes. Dit stelt niet alleen eisen aan de inhoudelijke keuzes, maar ook aan het besluitvormingsproces en de mate waarin gemeenten daarbij betrokken zijn. Er is vooraf een gezamenlijk beoordelingskader met de VNG vastgesteld, om een goed oordeel te kunnen geven over de mate waarin de doelen behaald zijn. [7]

[4] (Rfv 2017): *Eerst de politiek, dan de techniek* en *Economisch omgaan met de financiële verhoudingen*
[5] (VNG, 2014): *Bepalen betekent betalen*
[6] (RvS, 2016): *En nu verder! Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*
[7] Vastgesteld tijdens het Bestuurlijke Overleg Financiële Verhoudingen op 19 september 2019

Naast de uitgangspunten van de Fvw en een toelichting op de manier waarop gemeenten betrokken zijn, bespreken we in deze paragraaf ook de onderzoeksmethodiek. De onderzoeksmethode vervult een belangrijke rol in de navolgbaarheid van de gemaakte keuzes.[8]

3.1 De verdeling moet voldoen aan de eisen van de Fvw

De uitgangspunten voor een rechtvaardige verdeling zijn vastgelegd in de Fvw uit 1997. De fondsbeheerders houden vast aan deze uitgangspunten. Het doel van de verdeling blijft: iedere gemeente moet in staat zijn haar burgers bij gelijke belastingdruk een gelijkwaardig voorzieningenpakket aan te bieden.[9] Het voorzieningenniveau waar inwoners toegang toe hebben mag in principe niet afhankelijk zijn van de plek waar zij wonen. Om dat te bereiken moeten gemeenten in een gelijkwaardige financiële uitgangspositie gebracht worden.

Die gelijkwaardige financiële uitgangspositie ontstaat door in de verdeling een balans te zoeken tussen de volgende eisen uit de Fvw: het volgen van de noodzakelijke kosten van gemeenten (*kostenoriëntatie*), rekening houden met de mogelijkheden die gemeenten zelf hebben om een deel van die kosten uit eigen inkomsten te dekken (*inkomstenverevening*), niet te gedetailleerd verdelen om te voorkomen dat de verdeling normerend gaat werken (*globaliteit*) en het vermijden dat goed of slecht gedrag beloond wordt (*ongewenste prikkelwerking)*. Daarnaast moet de verdeling in de tijd voldoende *stabiel* zijn, zodat budgetten niet te veel schommelen, maar wel zodanig *flexibel* dat zij meebeweegt met de ontwikkeling van de kosten die gemeenten maken.

Vooral de eerste twee eisen (kostenoriëntatie en globaliteit) staan op gespannen voet met elkaar. In het onderzoek is gestreefd naar een goede balans tussen deze uitgangspunten.

3.2 Een gezamenlijk proces en beoordelingskader

Draagvlak voor de verdeling staat of valt met de transparantie en uitlegbaarheid van de uiteindelijke verdeling en de onderliggende gemaakte keuzes en met de mate waarin de uitkomsten te herleiden zijn tot die keuzes. Naast een onderzoeksmethode die hieraan bijdraagt moet ook het ambtelijke en bestuurlijke proces transparant zijn. De verdeling van het gemeentefonds is immers niet alleen een technische exercitie, maar vraagt ook om bestuurlijke keuzes.

3.2.1 Een gezamenlijk proces

De fondsbeheerders hebben daarom vanaf het begin ingezet op een zo transparant mogelijk gezamenlijk proces met gemeenten. Gemeenten en de VNG zijn zowel op ambtelijk als op bestuurlijk niveau gedurende het gehele traject betrokken geweest.

Het onderzoek werd begeleid door drie ambtelijke begeleidingscommissies (een voor het klassiek en twee voor het sociaal domein). Daarnaast boog een bestuurlijke kopgroep zich over de belangrijkste keuzes. De bestuurlijke kopgroep bestond tot en met het voorjaar 2020 uit wethouders van gemeenten van drie commissies van de VNG (Financiën, Zorg en Participatie) en vanaf het voorjaar 2020, toen het accent op het klassiek domein kwam te liggen, alleen uit leden van de commissie Financiën. De adviezen uit deze gremia zijn aan de respectievelijke

[8] Het gebruik van deze onderzoeksmethodiek is net als het beoordelingskader tijdens het Bestuurlijke Overleg Financiële Verhoudingen op 19 september 2019 afgesproken.
[9] Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 34775-B, nr. 18

stuurgroepen voor het klassiek en sociaal domein voorgelegd. De stuurgroepen begeleidden de onderzoeken, stelden de (deel)resultaten vast en brachten over de keuzes een advies uit aan de fondsbeheerders.

Daarnaast organiseerde de VNG op gezette tijden voor het klassiek en sociaal domein aparte klankbordgroepen waar medewerkers van gemeenten aan de onderzoeksbureaus en/of de fondsbeheerders vragen konden stellen over de inhoud en de stand van zaken van de onderzoeken.

3.2.2 Een gezamenlijk beoordelingskader

Naast de eisen uit de Financiële-verhoudingswet zijn in het beoordelingskader van het herijkingsonderzoek aanvullende criteria opgenomen met het oog op de wens om te komen tot een globalere en beter uitlegbare verdeling. Vanzelfsprekend speelt de betrouwbaarheid van het onderzoek daar ook een rol in: dat moet zorgvuldig en transparant worden uitgevoerd en de uitkomsten moeten navolgbaar zijn. In de volgende paragraaf wordt daarom expliciet stilgestaan bij de onderzoeksmethode. Het beoordelingskader is afgestemd met de stuurgroepen en vastgesteld in het Bestuurlijk Overleg Financiële Verhoudingen van de fondsbeheerders met de VNG in september 2019.[10]

3.3 Navolgbare onderzoeksmethode: regressieanalyse

Na het groot onderhoud in 2015 en 2016 is vanuit de VNG en de ROB aandacht gevraagd voor de houdbaarheid van de speciaal voor het gemeentefonds ontwikkelde methode van verschillenanalyse. Voornaamste knelpunt was dat deze onderzoeksmethode niet voldoende transparant werd gevonden: de gebruikte maatstaven en de mate waarin deze meewegen in de verdeling (de gewichten van de maatstaven) waren niet navolgbaar genoeg vanwege de subjectieve (handmatige) manier waarop deze werden vastgesteld.

In aanloop naar het herijkingsonderzoek is een inventarisatie van mogelijke onderzoekmethoden voor het sociaal domein gemaakt. De beoogde methode moet in staat zijn om verbanden tussen kosten en structuurkenmerken goed te kunnen onderbouwen en bovendien betrouwbaar en navolgbaar zijn. Meer concreet: de benodigde gegevens moeten beschikbaar, betrouwbaar en periodiek te actualiseren zijn, zonder onoverkomelijke kosten en administratieve lasten.[11]

Dit leidde tot de keuze om de herijking te baseren op *lineaire regressie,* op basis van de netto lasten van gemeenten. Met het oog op de uitlegbaarheid en consistentie van de verdeling van de algemene uitkering is in overleg met de VNG in het voorjaar van 2019 ook voor het klassiek domein voor regressieanalyse gekozen (hierna: "de methode", tenzij expliciet anders opgeschreven). Deze methode is zowel praktisch uitvoerbaar, wetenschappelijk verantwoord (meer objectief) als bestuurlijk acceptabel. De methode leidt – mits goed toegepast – weliswaar tot statistisch goede en navolgbare modellen, maar biedt desondanks geen garantie voor een logisch verband tussen de gekozen maatstaven en de kosten. De toepassing van deze methode dient dan ook met een flinke dosis gezond verstand te gebeuren.[12]

[10] Voor de concrete uitwerking kunnen de onderzoeksrapporten van AEF en Cebeon geraadpleegd worden.
[11] (SEO, 2018): De optimale verdeelsystematiek voor het sociaal domein in het Gemeentefonds:
[12] (ROB, september 2019): *Briefadvies herijking gemeentefonds*

3.3.1 Verfijning toepassing methode voor het klassiek domein

In het voorjaar van 2020 trokken de fondsbeheerders de conclusie dat de uitkomsten voor het verdeelmodel in het sociaal domein plausibel waren en een verbetering vergeleken met de huidige verdeling. De toepassing van de methode in het klassiek domein leidde echter niet zonder meer tot uitlegbare verdeelmodellen.[13] Dit hing onder meer samen met de invloed van eigen inkomsten op de netto lasten van gemeenten. Daarnaast bleek voor de regressieanalyse de voorgestelde clusterindeling in het klassiek domein te grof om tot goede kostengeoriënteerde verdeelmodellen te komen. Tot slot geldt voor het klassiek domein dat sommige structuurkenmerken slechts voor een kleine groep gemeenten relevant zijn. De kans bestaat dat regressie dit niet goed oppakt, omdat de toegevoegde waarde voor alle andere gemeenten beperkt is. Dit alles maakt dat – naast de beoordeling van de statistische kwaliteit van de verdeelmodellen – ook steeds is gekeken naar de aansluitverschillen voor groepen steekproefgemeenten met bepaalde structuurkenmerken (zo is naast bodemgesteldheid ook gekeken naar meerkernigheid, centrumfunctie, et cetera).

In overleg met de stuurgroep is daarom een werkwijze ontwikkeld waarbij de methode toepasbaar is gemaakt voor het klassiek domein (zie paragraaf 4.2.2 voor een nadere toelichting). De fondsbeheerders achten het verschil in werkwijze uitlegbaar, omdat in het sociaal domein de kosten als gevolg van de beperktere mate van beleidsvrijheid meer gelijk verdeeld zijn over gemeenten. De spreiding van de netto lasten (per inwoner) tussen gemeenten is in het sociaal domein kleiner dan in het klassiek domein. Voor een gedetailleerde beschrijving van de werkwijze voor het klassiek en sociaal domein verwijzen we naar de respectievelijke onderzoeksrapporten van CEBEON en AEF.

4 Inrichting van de verdeling: globaal en kostengeoriënteerd

Het is van belang een goed evenwicht te vinden tussen de criteria kostenoriëntatie en globaliteit. Teveel nadruk op kostenoriëntatie staat namelijk op gespannen voet met het feit dat de algemene uitkering geen 'verzameling van budgetten', maar vrij besteedbaar is. De verdeling van de algemene uitkering moet daarom goed aansluiten bij de noodzakelijke kosten van gemeenten, maar niet zodanig gedetailleerd zijn dat hij als kostennorm gaat dienen (ofwel globaal genoeg zijn).

De huidige verdeling helt over naar kostenoriëntatie ten koste van de globaliteit, zoals de VNG en ROB ook in verschillende adviezen hebben aangegeven. In het voorstel wordt de nadruk meer gelegd op globaliteit. Dit past beter bij de vrije besteedbaarheid van het gemeentefonds. Dit betekent een herziening van de clusterindeling (paragraaf 4.1) en een reductie van het aantal maatstaven dat in de verdeling gebruikt wordt (paragraaf 4.3). Ook betekende het een keuze als het gaat om de manier waarop invulling wordt gegeven aan het criterium kostenoriëntatie (paragraaf 4.2).

4.1 De clusterindeling: meer globaal dan de huidige verdeling

Zowel voor het klassiek als het sociaal domein zijn samenhangende taken van gemeenten in clusters ingedeeld.[14] Om te voorkomen dat de verdeling als een bestedingsnorm gaat dienen moet de clusterindeling, zoals hierboven toegelicht, voor beide domeinen niet te gedetailleerd zijn. De clusters in het gemeentefonds

[13] Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35300-B, nr. 15
[14] De verdeling voor het klassieke domein is uitgevoerd op onderdelen van deze clusters, omdat de achterliggende kostenpatronen binnen de clusters samenhangen met verschillende kostendrijvers.

zijn bedoeld om een verdeling te kunnen maken, te onderhouden en uit te kunnen leggen. Zo kan tijdens het periodiek onderhoud de komende jaren tijdig eventuele nieuwe scheefgroei worden opgemerkt (zie ook paragraaf 11). Voor het sociaal domein geldt specifiek dat de overgehevelde budgetten uit de integratie-uitkering Sociaal domein (IUSD) om een herziene clusterindeling vroegen.

De fondsbeheerders en de VNG hebben in september 2019 gekozen voor de volgende clusterindeling als basis voor de nieuwe verdeling:

Klassiek domein	**Sociaal domein**	**Algemene Eigen Middelen**
Bestuur en ondersteuning	Sociale basisvoorzieningen	Onroerendezaakbelasting
Veiligheid	Individuele voorzieningen Jeugd	Overige Eigen Middelen
Onderwijs	Individuele voorzieningen Wmo	
Sport, cultuur en recreatie	Participatie	
Infrastructuur, ruimte, milieu		

4.2 Invulling van het begrip kostenoriëntatie

De netto lasten zijn in beide domeinen het uitgangspunt voor de omvang van de clusters. Dit is de meest objectieve manier om de keuzes van de gezamenlijke gemeenten te volgen. Deze lasten van gemeenten worden echter niet alleen beïnvloed door kostenbepalende structuurverschillen, maar ook door gemeentelijke keuzes rond het voorzieningenniveau en de manier van uitvoering. Dit maakt dat er tussen individuele gemeenten substantiële verschillen zijn in feitelijke netto lastenniveaus. Eigen beleidskeuzes mogen geen onderdeel zijn van de verdeling, omdat dit leidt tot het bekende kip-ei-probleem. In deze paragraaf worden de verschillende keuzes beschreven die invulling geven aan het kostengeoriënteerde karakter van de verdeling, waarmee ook de stap wordt gemaakt van netto lasten naar noodzakelijke kosten.

4.2.1 Omvang clusters volgt de collectieve netto lasten van gemeenten

In de nieuwe verdeling nemen de fondsbeheerders voor alle clusters de totale netto lasten[15] per cluster als benadering voor de collectieve keuzes van gemeenten (met rekeningcijfers 2017 als basis).

Klassiek domein

Dit uitgangspunt heeft tot gevolg dat in het klassiek domein de omvang van enkele clusters toeneemt ten opzichte van de keuze die bij het groot onderhoud in 2015 is gemaakt, waarbij vanwege de mate van beleidsvrijheid niet alle netto lasten in de verdeling waren meegenomen.

Het betreft in het klassiek domein de clusters Bestuur en Ondersteuning (BenO) en het cluster Sport, Cultuur & Recreatie (SCR). Voor het cluster BenO betreft het vooral het deel dat samenhangt met algemene ondersteuning (bedrijfsvoering) van gemeenten. Dit laatste onderdeel is sinds 1997 niet meer herijkt. De stijging van dit onderdeel hangt samen met de toegenomen omvang van het takenpakket en met autonome groei als gevolg van het toegenomen belang van onder meer automatisering en communicatie. Daarnaast moeten gemeenten sinds de wijziging van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) alle overhead op één

[15] Dit betekent dat de bruto lasten per taakgebied zijn gesaldeerd met de taakgerelateerde baten (o.a. heffingen, leges en specifieke uitkeringen) om per gemeente een eenduidige afbakening van de taakgebieden te creëren als basis voor de modelschattingen.

taakveld verantwoorden, terwijl voordien de overhead aan de inhoudelijke taakvelden werd toegerekend.

Met deze keuze in de nieuwe verdeling geven de fondsbeheerders invulling aan de opmerking van de ROB dat zij (in het klassiek domein) niet consistent waren in de toepassing van het uitgangspunt door de omvang van sommige clusters wel en sommige niet aan te passen.[16]

Sociaal domein
Net als bij het klassiek domein zijn de netto lasten van gemeenten leidend voor het vaststellen van de omvang van de clusters. Er zijn vooral verschuivingen zichtbaar bij jeugd en Wmo. De kleinere omvang van het cluster Wmo hangt vooral samen met de te grote omvang in de huidige verdeling van het onderdeel gerelateerd aan hulpmiddelen. Gemeenten maken hier minder kosten dan verondersteld wordt in de huidige verdeling. De structurele omvang van het cluster Jeugd is een aandachtspunt. In het voorliggende voorstel is ook voor dit cluster de omvang afgestemd op de netto lasten van gemeenten. Besluitvorming over structurele compensatie voor de financiële tekorten is aan het volgende kabinet. De effecten van deze besluitvorming moeten te zijner tijd in de verdeling worden verwerkt.

Actualisatie omvang clusters
Zoals toegelicht is de omvang per cluster nu afgestemd op de netto lasten in onderzoeksjaar 2017. De fondsbeheerders zijn voornemens om het te verdelen bedrag per cluster in aanloop naar de invoering van de nieuwe verdeling te actualiseren, zodat de omvang is afgestemd op de actuele netto lasten. Naar huidig inzicht zal deze actualisatie plaatsvinden op basis van de jaarrekeningcijfers 2019 (Informatie voor derden).

4.2.2 Noodzakelijke kosten moeten worden afgeleid uit netto lasten
Voor beide domeinen moeten keuzes gemaakt worden hoe het best de noodzakelijke kosten van gemeenten benaderd worden, omdat de verdeling gebaseerd moet zijn op noodzakelijke kosten en niet op netto lasten. Hiervoor was het nodig een veronderstelling te doen over de mate waarin eigen keuzes van gemeenten de lasten beïnvloeden en de rol die eigen middelen daarin spelen. Voor het sociaal domein is voor de invloed van eigen middelen een andere veronderstelling gehanteerd dan voor het klassiek domein. Deze keuzes worden hierna toegelicht.

Werkwijze eigen beleidskeuzes in beide domeinen
Om aan het wettelijke uitgangspunt van kostenoriëntatie te voldoen, dienen eigen keuzes van gemeenten buiten de verdeling te blijven. Wanneer niet goed rekening wordt gehouden met de effecten van zulke keuzes, zouden bijvoorbeeld gemeenten met hoge uitgaven vanwege een bovengemiddeld voorzieningenniveau of ondoelmatige uitvoering extra middelen uit het gemeentefonds toebedeeld krijgen. Voor beide domeinen blijkt het niet mogelijk om een objectieve correctie te maken op de netto lasten van gemeenten. De beschikbare informatie over de beleidskeuzes is gebruikt om inzicht te krijgen in de achtergrond van de aansluitverschillen (het verschil tussen de uitkomst van het verdeelmodel en de netto lasten van gemeenten).

[16] (ROB, 2015): Advies groot onderhoud

Invloed van eigen inkomsten
Het is bekend dat de mate waarin eigen middelen beschikbaar zijn (onroerende zaakbelasting of overige eigen middelen) van invloed is op de hoogte van de netto lasten van gemeenten. Als niet expliciet rekening gehouden zou worden met de invloed van eigen middelen op de netto lasten, dan heeft dit tot gevolg dat de verdeling scheefgroeit naar de gemeenten met de hoogste netto lasten. Niet alleen hebben deze gemeenten dan veel eigen middelen, maar krijgen zij ook meer uit de algemene uitkering omdat deze afgestemd is op de netto lasten.

In het klassiek domein is er voor gekozen om de invloed van eigen middelen te corrigeren door deze als verklarende factor mee te laten wegen bij het opstellen van de modellen. Ook bij het toepassen van de huidige methode (de verschillenanalyse) gebeurt dit. Het verschil tussen de huidige methode en de nieuwe methode is dat de weging bij de huidige methode subjectief gebeurt (bij de selectie en weging van de maatstaven) en bij de nieuwe methode objectief.

De fondsbeheerders merken hierbij op dat deze stap niet verward moet worden met de inkomstenverevening. Omdat de omvang van de clusters afgestemd wordt op de collectieve netto lasten, moet apart nog een keuze gemaakt worden over de mate van inkomstenverevening. De enige reden om op deze manier voor de aanwezigheid van eigen middelen te corrigeren is om te zorgen dat de gewichten van de objectieve structuurkenmerken zo goed mogelijk de noodzakelijke kosten uitdrukken. Op die manier worden de gemeenten met betrekking tot de uitgaven in de verdeling in een gelijkwaardige uitgangspositie gebracht.

Ten aanzien van het sociaal domein is – gegeven dat geen correctie mogelijk bleek voor eigen beleidskeuzes – verondersteld dat de noodzakelijke kosten gelijk zijn aan de netto lasten en is bij het opstellen van de modellen niet gecorrigeerd voor de eigen inkomsten. Gemeenten hebben in het sociaal domein de afgelopen jaren (in ieder geval tot en met het ijkjaar 2017) vooral begroot op de inkomsten die ze kregen via het gemeentefonds. Eventuele egalisatiereserves of dekking door eigen middelen zijn daarom niet gesaldeerd met de netto lasten om een beter beeld te krijgen van het structurele kostenpatroon voor de verdeling.[17]

Correcties netto lasten sociaal domein vanwege landelijke beleidswijzigingen
De netto lasten van de steekproefgemeenten op het sociaal domein zijn gecorrigeerd vanwege twee landelijke beleidsontwikkelingen.
De eerste correctie op de netto lasten heeft betrekking op de wijziging van het woonplaatsbeginsel voor jeugd. Die wijziging wordt in 2022 doorgevoerd. Op basis van een simulatie van het CBS is berekend wat deze wijziging betekent voor de kosten van gemeenten. In de nieuwe verdeling wordt uitgegaan van het gewijzigde woonplaatsbeginsel.

De tweede correctie betreft de invoering van het abonnementstarief Wmo per 2020, waardoor voor alle Wmo-cliënten een vaste eigen bijdrage geldt. In 2017 gold nog een eigen bijdrage die afhankelijk was van de hoeveelheid ondersteuning en het inkomen. In het onderzoek is hiermee rekening gehouden door de kosten te corrigeren voor de gederfde inkomsten op basis van de cliëntaantallen in 2017.

[17] Op verzoek van de fondsbeheerders heeft onderzoeksbureau AEF gekeken of de werkwijze van het klassiek domein omtrent de eigen middelen tot andere uitkomsten zou leiden voor het sociaal domein. Dit bleek niet het geval voor 2017.

Uitlegbaarheid: geen negatieve maatstaven
In overleg met beide stuurgroepen is besloten om – tenzij daar een uitlegbare reden voor is – geen maatstaven met negatieve gewichten toe te staan. Het is niet uitlegbaar dat de algemene uitkering afneemt als het volume van een maatstaf toeneemt (wat doorgaans tot hogere kosten leidt). Dit is een eis die bij het toepassen van regressieanalyse handmatig bewaakt moet worden, omdat regressie de maatstaven en gewichten zodanig kiest dat de afwijking voor alle gemeenten zo klein mogelijk is.

4.2.3 De verdeling volgt de kosten van gemeenten en loopt er niet op vooruit
Het uitgangspunt is dat de verdeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds geen oordeel bevat over de wijze waarop gemeenten hun taken uitvoeren. Daarnaast wezen de VNG en ROB in hun briefadviezen op de relatie van de verdeling van de algemene uitkering met toekomstige opgaven. In de afgelopen jaren is door de VNG geopperd[18] om in de verdeling ook rekening te houden met toekomstige opgaven. Dit wordt – in lijn met adviezen van de ROB[19] – niet wenselijk geacht, omdat dit een extra subjectief element in de verdeling brengt, terwijl juist de objectiviteit, eenvoud en uitlegbaarheid centraal staat. Op voorhand staat immers nooit vast of, en op welk moment en waar een bepaalde opgave zich voordoet. Om invulling te geven aan het begrip kostenoriëntatie blijft de verdeling dus de kosten van gemeenten volgen en loopt er niet op vooruit. De vrije besteedbaarheid van het geld uit het gemeentefonds maakt dat gemeenten zelf een afweging kunnen maken aan welke opgaven zij de middelen koppelen.

4.3 Globaliteit: beperken van het aantal verdeelmaatstaven
Een belangrijk doel van de herijking is om de verdeling eenvoudiger te maken, zonder al te veel in te boeten op de mate waarin de verdeling de kosten van gemeenten volgt. De fondsbeheerders zijn van mening dat met het terugbrengen van het aantal maatstaven van 86 tot 46 deze doelstelling behaald is. Deze reductie heeft automatisch tot gevolg dat de verdeling minder gedetailleerd met alle verschillen tussen gemeenten rekening houdt dan voorheen. Dit leidt vanzelfsprekend tot grotere aansluitverschillen en heeft herverdeeleffecten tot gevolg. In paragraaf 8 kijken we naar de kwaliteit van de verdeelmodellen en in paragraaf 10 staan we stil bij de herverdeeleffecten.

4.3.1 Selectie van de maatstaven
Zowel in het klassiek als sociaal domein is gekeken naar de maatstaven die gebruikt konden worden om de kostenverschillen tussen gemeenten te verklaren. Voor het klassiek domein kon hierbij worden teruggevallen op de set met maatstaven waar de huidige verdeling op is gebaseerd. Uit gesprekken met gemeenten aan het begin van het onderzoek bleek ook dat uitbreiding van de set maatstaven niet nodig was.

De huidige verdeling voor het klassiek domein bevat een aantal verfijningen van maatstaven die sinds 1997 in de verdeling gebruikt worden (zoals de bodemgesteldheid) of maatstaven die later zijn toegevoegd voor specifieke onderdelen (zoals de drempelmaatstaven die de vaste bedragen van de G4 destijds deels objectiveerden). Vanuit de wens de verdeling eenvoudiger te maken is gestart met een set maatstaven zonder deze verfijningen. Ook zijn maatstaven die geen stabiele relatie met de kosten hebben (zoals de maatstaf

[18] (VNG, 2015): Consultatie groot onderhoud gemeentefonds 2016
[19] (ROB, 2017), Economisch omgaan met de financiële verhoudingen

banen in het sociaal domein) of maatstaven die sterk verouderd waren niet in de analyse betrokken.

Voor het sociaal domein is aan het begin van het onderzoek onder meer via een brede uitvraag uitvoerig gekeken naar maatstaven die de kosten van gemeenten mogelijk zouden kunnen verklaren. Dit heeft geleid tot een lange lijst van circa 200 potentiële maatstaven. Aan de hand van een vooraf opgesteld beoordelingskader waaraan de maatstaven moeten voldoen is door de stuurgroep een selectie gemaakt van maatstaven die bij het opstellen van de verdeelmodellen gebruikt kon worden. Van de 200 gesuggereerde maatstaven zijn er 87 (varianten van) maatstaven meegenomen in de analyse.

4.3.2 Nieuwe / vervangende maatstaven

Er is een aantal nieuwe maatstaven gebruikt ter vervanging van maatstaven die niet meer beschikbaar zijn of waarvan de definitie moest worden geactualiseerd.

Het huidige gemeentefonds bevat diverse maatstaven voor leerlingen met onderwijsachterstanden. De basisgegevens voor de bestaande maatstaven worden niet meer verzameld door het CBS. In plaats daarvan heeft het CBS een nieuwe indicator voor onderwijsachterstanden ontwikkeld. Daarin wordt onder meer rekening gehouden met het opleidingsniveau en herkomst van de ouders, de intelligentiescore van de kinderen en het beroep van ouders op schuldsanering.

Ook de maatstaf minderheden, die is gebaseerd op inwoners waarvan tenminste een ouder is geboren in Turkije, Marokko, Suriname, Nederlandse Antillen of Aruba plus statushouders, is geactualiseerd. In de nieuwe verdeling is de definitie aangepast en gaat het om personen met een niet-westerse migratieachtergrond. De definitie in de huidige verdeling is afgestemd op het minderhedenbeleid van het Rijk op het moment van de invoering van de huidige Fvw eind jaren negentig.

Tot slot is de maatstaf gerelateerd aan de centrumfunctie van gemeenten herzien en is een maatstaf landelijke centrumfunctie toegevoegd. De voorlopers van deze maatstaven (de klantenpotentiëlen) beogen de kosten te verevenen die samenhangen met voorzieningen waarvan niet alleen de inwoners van de eigen gemeente gebruik maken, maar ook inwoners van andere gemeenten. Uit vooronderzoek bleek dat aanpassing van de definitie nodig was, omdat deze niet meer aansloot bij de huidige dynamiek.[20] Uit het vooronderzoek bleek het gewenst de definitie uit te breiden met kenmerken die samenhangen met de economische functie van een gemeente en de historiciteit. In het verdeelonderzoek is uiteindelijk gekozen deze laatste twee kenmerken los van de centrumfunctie in het model op te nemen, waardoor de maatstaf centrumfunctie alleen is geactualiseerd (in plaats van hemelsbrede afstand wordt nu gerekend met afstand over de weg).[21]

De maatstaf landelijke centrumfunctie is nieuw en is toegevoegd om de kosten te honoreren die samenhangen met voorzieningen met een landelijke uitstraling (voornamelijk culturele voorzieningen).

In bijlage 5 is een lijst opgenomen met de maatstaven die in de nieuwe verdeling worden gebruikt.

[20] (Olden, Steiner, Bingen, 2017): *Centrumfunctie en het gemeentefonds* & (Steiner, Fris, Ponds, 2018): *Onderzoek gemeenten met een centrumfunctie*
[21] (CEBEON, 2020): Onderzoek maatstaf centrumfunctie

4.3.3 Harmonisatie maatstaven tussen de domeinen

De onderzoeken van beide domeinen zijn parallel aan elkaar uitgevoerd en hebben gebruik gemaakt van – voor zover relevant – dezelfde maatstaven. De fondsbeheerders hebben besloten de definities van maatstaven, die in enkele gevallen licht van elkaar afweken, tussen de domeinen te harmoniseren. Dat betekent dat de definities en het gebruik van de maatstaven gelijk zijn getrokken. Dit verkleint het aantal maatstaven en maakt de verdeling ook meer uitlegbaar en eenvoudiger. Deze aanpassingen leiden tot een beperkte wijziging van de gewichten van de maatstaven.

In het bijzonder noemen we de maatstaf regionale centrumfunctie. Bij de ontwikkeling van de nieuwe verdeelmodellen in het sociaal domein is gebruik gemaakt van de maatstaf regionaal klantenpotentieel, die ook onderdeel is van de huidige verdeling en als indicatie dient van probleemcumulatie in grotere gemeenten. De variant van de nieuwe centrumfunctie zonder 'economische functie' en 'historiciteit' (zie paragraaf 4.3.2) was bij afronding van het onderzoek sociaal domein nog niet voorhanden. Omdat de toepassing van deze nieuwe maatstaf (regionale) centrumfunctie in de uiteindelijke variant zoals gebruikt voor het klassiek domein vergelijkbaar is met de huidige maatstaf (regionaal) klantenpotentieel is het vanuit het oogpunt van harmonisatie uitlegbaar om de nieuwe maatstaf ook voor het sociaal domein te gebruiken. De vervanging van deze maatstaf leidt tot een beperkte verschuiving van de herverdeeleffecten.

5 Klassiek domein: groot onderhoud niet meer voldoende

Voor het klassiek domein geldt dat enkele specifieke vragen/knelpunten zijn blijven liggen na het groot onderhoud in 2014 en 2015. Een en ander is nader beschreven in de uitgebreide briefadviezen van VNG en ROB.[22] Toen lag het accent vooral op het rechttrekken van de grootste scheefheden in de verdeling van de kosten. Het ging onder meer om regionale verschillen, schaaleffecten, de specifieke vaste bedragen van de G4 en de Wadden, bijzondere omstandigheden (zoals slappe bodem), regionalisering en investeringsgerelateerde uitgaven. Een aantal van deze onderwerpen, naast de nadrukkelijke wens de verdeling te vereenvoudigen, vraagt om fundamentele keuzes die ten tijde van het groot onderhoud niet zijn gemaakt. In het eindrapport van CEBEON is voor deze thema's de specifieke werkwijze terug te vinden.

5.1 Regionale verschillen: bevolkingsdaling

In het onderzoek is specifiek gekeken naar de aansluiting van de verdeelmodellen op de kosten van gemeenten die te maken hebben met bevolkingsdaling. Uit het onderzoek blijkt dat de kosten van deze gemeenten onderling sterk verschillen. In een generiek verdeelmodel is het daarom lastig om rekening te houden met de specifieke kosten van bevolkingsdaling; bevolkingsdaling is niet met een enkele verdeelmaatstaf te vangen. Dit wordt bevestigd door de uitkomsten van de evaluatie van de decentralisatie-uitkering Bevolkingsdaling, waarover nog besluitvorming zal plaatsvinden.[23] Wel is een gemene deler dat gemeenten met bevolkingsdaling te maken hebben met teruglopende eigen inkomsten. Dit blijkt onder meer uit de bovengemiddelde OZB-tarieven die zij moeten hanteren. Ook bij andere inkomstenbronnen zijn de opbrengsten lager voor deze gemeenten. In de nieuwe verdeling is daarom meer rekening gehouden met de verschillen tussen gemeenten in de mate waarin zij kunnen beschikken over eigen inkomsten.

[22] (Rfv, 2014), (VNG, 2014), (Rfv, 2015), (VNG, 2015)
[23] (CEBEON, 2020): *Kijk voorbij de krimp*

5.2 Schaaleffecten bij grote en kleine gemeenten

Bij bepaalde taken hebben kleine gemeenten te maken met schaalnadelen als gevolg van relatief omvangrijke vaste kosten. Bij grotere gemeenten kan er aan de ene kant sprake zijn van schaalvoordelen (afnemende meerkosten bij bepaalde omvang), maar vanaf een bepaalde omvang kan er ook sprake zijn van schaalnadelen als gevolg van complexiteit van de organisatie of de taak. De fondsbeheerders hebben er voor gekozen de schaalnadelen een plek te geven door het opnemen van een algemeen vast bedrag dat voor alle gemeenten gelijk is (net als in de huidige verdeling). Kleine gemeenten profiteren het meest van deze keuze. De kostendynamiek voor de grotere gemeenten wordt gehonoreerd met de gewichten van maatstaven als de omgevingsadressendichtheid (OAD) of de centrumfunctie.[24] De aansluitverschillen voor de clusters waar deze schaaleffecten het meest duidelijk optreden (Bestuur en Ondersteuning; Infrastructuur, Ruimte en Milieu) zijn acceptabel.

5.3 Specifieke vaste bedragen G4 en de Wadden

Sinds 1997 maken vaste bedragen voor de G4 en de Wadden onderdeel uit van de verdeling. Destijds kozen de fondsbeheerders ervoor de netto lasten van die gemeenten volledig te honoreren in de verdeling door het verschil tussen het objectieve verdeelmodel en de netto lasten als vast bedrag in de verdeling op te nemen. De ROB en VNG hebben in verschillende adviezen aandacht gevraagd voor de validiteit van de argumenten die destijds zijn gehanteerd, omdat de situatie sinds 1997 sterk is veranderd.

5.3.1 Afbouw van de specifieke vaste bedragen voor de G4

Bij de start van het herijkingstraject is meegegeven dat de kosten van de G4 zo veel mogelijk onderdeel moeten zijn van het objectieve verdeelmodel. In tegenstelling tot voorgaande herijkingsoperaties zijn dus niet de vaste bedragen als vertrekpunt gekozen, maar zijn deze gemeenten net als de andere gemeenten meegenomen bij de uitwerking van de modellen (ook in het sociaal domein).

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 vergeleken met andere gemeenten. De achtergrond van deze keuze is dat de verdeling voor geen enkele gemeente exact aansluit op 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 Fvw 1997). Dit wijkt af van de keuze uit 1997 om de volledige netto lasten van de G4 te honoreren 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.

[24] De gewichten voor deze maatstaven volgen uit de toepassing van de methode. Omdat voor de kleinere gemeenten een correctie heeft plaatsgevonden door middel van een vast bedrag heeft de techniek de ruimte om de gewichten voor de grotere gemeenten te bepalen.

Omdat de specifieke vaste bedragen niet als vertrekpunt genomen zijn, zijn ook de maatstaven met een drempelwaarde – die tijdens het groot onderhoud in 2015 waren opgenomen in de verdeling ter objectivering van de vaste bedragen – niet op voorhand meegenomen bij het opstellen van de verdeelmodellen. In het voorstel is er voor gekozen om – met het opnemen van nieuwe vaste bedragen – deze maatstaven met drempelwaarde niet meer op te nemen, omdat de aansluitverschillen hier geen aanleiding voor geven.

5.3.2 Waddengemeenten

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

5.4 Bijzondere omstandigheden

In het onderzoek is – naast de omstandigheden die in de andere paragrafen beschreven worden – ook nog gekeken naar gemeenten die te maken hebben met een zeer slechte bodemgesteldheid en gemeenten met zeer veel kernen.

Ook in de nieuwe verdeling houden de fondsbeheerders rekening met de kostenverhogende factoren als gevolg van zeer slechte bodemgesteldheid. Deze factoren spelen met name een rol bij het onderhoud van infrastructuur en riolering. Uit het onderzoek bleek dat de kosten van gemeenten met een zeer slechte bodemstructuur hoger zijn dan van andere gemeenten. Echter, om de verdeling meer globaal te maken vervalt een aantal van de verfijningen die in de loop van de jaren zijn doorgevoerd om rekening te houden met de bodemstructuur.

In een aantal clusters bleek ook de aanwezigheid van veel kernen tot hogere kosten te leiden. Door de Tweede Kamer is hier in verschillende debatten aandacht voor gevraagd. Net als in de huidige verdeling blijft de maatstaf die samenhangt met het aantal kernen van een gemeente onderdeel van de verdeling. Het gewicht van deze maatstaf is in de totale verdeling toegenomen.

5.5 Regionalisering

De fondsbeheerders zien geen handvatten om de kosten die voortvloeien uit verplichte regionale samenwerkingsverbanden expliciet onderdeel te maken van de verdeling, ondanks dat deze een substantieel onderdeel uitmaken van de gemeentelijke begroting. Er is gekeken naar de kosten van de Omgevingsdiensten en de Veiligheidsregio's.

Uit het onderzoek blijkt dat de verschillen in gemeentelijke kosten voor de Omgevingsdiensten het gevolg zijn van eigen keuzes van gemeenten die niet in de verdeling van het gemeentefonds hoeven mee te lopen.

De benodigde capaciteit/inzet voor de Veiligheidsregio's wordt op regionaal niveau bepaald, waardoor er geen eenduidige relatie meer is met kosten voor afzonderlijke gemeenten. Voor de herijking ontbreken concrete aanknopingspunten om rekening te houden met de verschuiving van basistaken naar risicobeheersing en verdere taakoverheveling naar regionaal niveau. Tegen

deze achtergrond heeft de stuurgroep besloten om het cluster op dezelfde manier te herijken als de andere clusters (met acceptatie van een beperktere kostenoriëntatie). Recent is het rapport verschenen over de evaluatie van de Wet op de veiligheidsregio's.[25] Eerst nadat een vervolg is gegeven aan de aanbevelingen uit dit rapport ligt het voor de hand om de kosten uit dit cluster opnieuw te herijken.

5.6 Investeringsgerelateerde uitgaven

In hun briefadviezen vroegen de ROB en VNG ook om een oplossing voor investeringsgerelateerde uitgaven. In het onderzoek is gekeken naar reguliere en projectmatige investeringen. Bij reguliere investeringen (zoals in onderhoud van wegen) speelt een verschil in de mate waarin gemeenten in 2017 deze investeringen activeerden. Bij projectmatige investeringen is sprake van grote verschillen in de jaarlijkse netto lasten per gemeente.

Sinds 2017 zijn gemeenten verplicht om hun voorzieningen met maatschappelijk nut te activeren. Voor 2017 bestond deze verplichting niet en dat leidt nu tot verschillen in lastenniveau. Wel worden gemeenten vrijgelaten in de manier waarop zij omgaan met investeringen die zijn gedaan in de jaren vóór 2017 (specifiek de mate waarin ze die alsnog activeren). Door een inhaalslag qua activering kunnen de netto lastenpatronen van gemeenten de komende jaren veranderen. Het verschil in de mate van activering is meegewogen in de totstandkoming van de modellen om het structurele patroon te benaderen. Voor een toelichting op de werkwijze verwijzen we naar het rapport van Cebeon.

Ook is het de vraag of het basisjaar representatief is voor het meerjarige investeringsbeeld. In het onderzoek is op basis van een vergelijking met het meerjarig beeld van de investeringsgerelateerde uitgaven geconstateerd dat het basisjaar representatief is. In verband met de activering van de stille lasten moet in het periodiek onderhoud (zie paragraaf 11) de ontwikkeling van deze kosten gemonitord worden.

6 Sociaal domein: oplossen gesignaleerde knelpunten

Voor het sociaal domein geldt dat al in 2015 – toen de decentralisaties van de taken op het terrein van Wmo, Jeugd en Participatie plaatsvonden – de noodzaak is onderkend om op enig moment de verdeling voor het sociaal domein te herzien. Hoewel de budgetten voor gemeenten jaarlijks worden geactualiseerd, zijn de verdeelmodellen voor het sociaal domein ontworpen op basis van gegevens van vóór deze decentralisaties. Daarnaast vindt de verdeling deels nog plaats op basis van historische gegevens, waardoor deze niet kostengeoriënteerd is.

Daarnaast is in 2018 is door onderzoeksbureau AEF een kwalitatief onderzoek uitgevoerd naar de door gemeenten ervaren knelpunten in relatie tot de verdeelmodellen sociaal domein. Dit onderzoek heeft bevestigd dat de verdeling van het gemeentefonds voor het sociaal domein verbetering behoeft (zie paragraaf 6.2).[26]

Behalve deze knelpunten is ook voor het sociaal domein de eerdergenoemde wens tot vereenvoudiging van de verdeelmodellen van toepassing. Tot slot biedt de herijking de gelegenheid de budgetten voor de nieuwe taken in het sociaal domein

[25] (Evaluatiecommissie Wet Veiligheidsregio's, 2020): *Evaluatie Wet veiligheidsregio's*
[26] (AEF, 2018): *Zoeken naar balans*,

– die per 2019 zijn overgeheveld naar de algemene uitkering – goed te integreren in de verdeling.

6.1 Scope nieuwe verdeling sociaal domein

Het onderzoek heeft ook voor het sociaal domein geleid tot een volledig nieuw verdeelmodel voor de algemene uitkering.[27] Daarbij is rekening gehouden met de voorgenomen overheveling naar de algemene uitkering van de budgetten voor voogdij/18+ (zie paragraaf 6.3) en voor de nieuwe doelgroepen Participatiewet (excl. beschut werk), eveneens per 2023.

Buiten de algemene uitkering is alleen een nieuw verdeelmodel ontwikkeld voor de integratie-uitkering Beschermd wonen (zie paragraaf 7). Voor de decentralisatie-uitkeringen Maatschappelijke opvang en Vrouwenopvang is de noodzaak van een nieuw verdeelmodel verkend, maar is geconcludeerd dat de verdeling nog voldoende aansluit op de kosten van gemeenten.[28]

De budgetten in het gemeentefonds voor de Wet sociale werkvoorzieningen (Wsw) en beschut werk maakten geen onderdeel uit van het herijkingsonderzoek en blijven ongewijzigd. Dat laatste geldt ook voor de BUIG. Deze specifieke uitkering van het ministerie van SZW voor de bijstandsuitkeringen die gemeenten verstrekken maakt geen onderdeel uit van het gemeentefonds. Bij het opstellen van het verdeelmodel is verondersteld dat deze specifieke uitkering kostendekkend is.

6.2 Oplossing eerder gesignaleerde knelpunten

In het onderzoek is bekeken op welke manier een oplossing kon worden gevonden voor de eerder geconstateerde knelpunten in de verdeelmodellen sociaal domein. De geconstateerde knelpunten waren divers van aard, variërend van het onvoldoende rekening houden met het feit dat gemeenten sinds de decentralisaties nieuwe doelgroepen bereiken, financieel-technische punten over de verdeelmaatstaven tot ontbrekende kosten in de historische verdeelmodellen.

Zo is de verdeelmaatstaf migratieachtergrond getoetst om rekening te houden met de hogere netto-lasten van gemeenten als gevolg van het bereik van nieuwe doelgroepen zoals minderheden. Deze maatstaf bleek relevant voor het verklaren van de netto-lasten op het onderdeel Sociale basisvoorzieningen.
Om tegemoet te komen aan de kritiek op de verdeelmaatstaf medicijngebruik – deze kent in de huidige verdeling een te zwaar gewicht en heeft problemen met stabiliteit – zijn alternatieven getoetst. Dit heeft geleid tot het opnemen van het gebruik van specialistische GGZ als maat voor gezondheid in plaats van medicijngebruik.

Bij de beoordeling van de nieuwe modellen in de stuurgroep is de stabiliteit van de verdeelmaatstaven steeds een aandachtspunt geweest. Dit heeft er onder meer toe geleid dat in het model voor Individuele voorzieningen Jeugd – ook vanwege de beperkte uitlegbaarheid – geen participatiegerelateerde verdeelmaatstaven zoals bijstandsontvangers of uitkeringsontvangers zijn opgenomen, hoewel die de netto lasten van gemeenten deels verklaarden. Ook

[27] Het verdeelmodel omvat ook de budgetten die per 2019 zijn overgeheveld naar de algemene uitkering: Wmo huishoudelijke hulp, Wmo 2015 (m.u.v. beschermd wonen), Jeugdhulp, re-integratie-klassiek.
[28] (AEF, 2020): *Onderzoeksverantwoording Herijking gemeentefonds sociaal domein*, paragraaf 14.3

kent de verdeelmaatstaf bijstandsontvangers vanwege de grotere stabiliteit weer een driejaars-gemiddelde in de nieuwe verdeling (zie ook paragraaf 8.1).[29]

In de nieuwe verdeling wordt verder geen gebruik meer gemaakt van historische gegevens.[30] De verdeling is afgestemd op de netto lasten van gemeenten en alle verdeelmaatstaven in de modellen kunnen periodiek worden geactualiseerd.

In de onderzoeksverantwoording is een compleet overzicht opgenomen met informatie over de manier waarop met de knelpunten is omgegaan in de nieuwe verdeling.[31]

6.3 Landelijke beleidsontwikkelingen

In de nieuwe verdeling is rekening gehouden met twee landelijke beleidsontwikkelingen die van invloed zijn op de kostenstructuur van gemeenten: het betreft de invoering van het Wmo-abonnementstarief en van het woonplaatsbeginsel Jeugd. Deze beleidsontwikkelingen hebben niet alleen effect op de omvang van de netto lasten (zie paragraaf 4.2.2), maar zijn ook relevant voor de verdeling.

Vóór de invoering van het Wmo-abonnementstarief per 2020 hanteerden gemeenten verschillende eigen bijdragen. Voor gemeenten die een hogere eigen bijdrage dan het abonnementstarief vroegen, stijgen de netto lasten en vice versa. Door het verschil in de hoogte van de eigen bijdragen tussen gemeenten is de correctie in de netto lasten op het onderdeel Individuele voorzieningen Wmo[32] (vanwege het abonnementstarief) daarom ook relevant voor de verdeling.

Het woonplaatsbeginsel in de Jeugdwet regelt welke gemeente financieel verantwoordelijk is voor de jeugdhulp.[33] Uitgangspunt in de nieuwe definitie van het woonplaatsbeginsel wordt: de gemeente waar de jeugdige zijn woonadres heeft volgens de Basisregistratie Personen (de BRP) is verantwoordelijk voor de kosten. Bij jeugdhulp met verblijf is het uitgangspunt dat als woonplaats geldt de gemeente waar de jeugdige onmiddellijk voorafgaande aan zijn verblijf zijn woonadres in de zin van de Wet basisregistratie personen had. Met de wijziging van het woonplaatsbeginsel per 1 januari 2022 verdwijnt de clustering van de kosten voor voogdijkinderen en 18-plussers bij specifieke gemeenten. Hierdoor kan het budget voor voogdij/18-plus via het objectief verdeelmodel van de algemene uitkering verdeeld gaan worden. In de nieuwe verdeling voor het onderdeel Individuele voorzieningen Jeugd is hiermee rekening gehouden. Voor het tussenjaar 2022 – de nieuwe objectieve verdeling gaat per 2023 in – is een andere oplossing nodig. De fondsbeheerders hebben in overleg met de VNG en het ministerie van VWS besloten om voor voogdij/18-plus in 2022 nog eenmaal een historische verdeling te hanteren, maar dan volgens het nieuwe woonplaatsbeginsel.

[29] De maatstaf bijstandsontvangers heeft in het model hetzelfde gewicht als de maatstaf loonkostensubsidie, zodat het verdeelmodel geen prikkel inhoudt om bijstand te verkiezen boven loonkostensubsidie.
[30] In de huidige verdeling bijvoorbeeld om de verdeelmaatstaven die samenhangen met inkomen, leerlingen met een achterstand en om de verdeling van het budget voor voogdij/18+.
[31] (AEF, 2020): *Onderzoeksverantwoording Herijking gemeentefonds sociaal domein*, bijlage P
[32] (AEF, 2020): *Onderzoeksverantwoording Herijking gemeentefonds sociaal domein*, paragraaf 9.6
[33] Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35219

6.4 Regionale risicoverevening en regionale samenwerking

Op het terrein van jeugd maken gemeenten soms in regionaal verband afspraken over het verevenen van financiële risico's. De inkomsten en uitgaven van gemeenten als gevolg van regionale risicoverevening zijn in de data die ten grondslag liggen aan de nieuwe verdeling buiten beschouwing gelaten. Zonder deze correctie zouden eventuele verdeelstoornissen in de huidige verdeling zich ook in het nieuwe verdeelmodel voordoen.

Gemeenten maken ook kosten in het kader van regionale samenwerking. Op advies van de stuurgroep is in het onderzoek alleen gekeken naar verplichte samenwerkingsverbanden. Voor het sociaal domein betreft dit in het bijzonder de bijdragen van gemeenten aan de GGD voor publieke gezondheid. Besloten is om voor regionale samenwerking uit te gaan van de feitelijke bijdragen van gemeenten. Hoewel de werkelijke kosten per gemeente anders kunnen zijn, bleken de mogelijkheden om te corrigeren onvoldoende uitlegbaar of – vanwege het ontbreken van data – niet goed uitvoerbaar.[34]

7 Beschermd wonen

Als afzonderlijk onderdeel binnen de herijking is een nieuw objectief verdeelmodel ontwikkeld voor beschermd wonen, met bijbehorende overgangsregeling. Het betreft één van de financiële punten uit het advies van het Expertiseteam van de VNG waarmee Rijk en VNG in juli 2019 hebben ingestemd. Kern van het advies is de gedachte van sociale inclusie, conform het rapport van de commissie Toekomst beschermd wonen (commissie Dannenberg): de doelgroep zoveel mogelijk in gewone wijken, in de eigen omgeving ondersteunen. De uitvoering van de taak en de bijbehorende middelen gaan van de centrumgemeenten naar alle gemeenten. Deze doordecentralisatie beperkt zich tot nieuwe cliënten.

De fondsbeheerders zijn net als de stuurgroep en begeleidingscommissie van mening dat het objectief verdeelmodel voor beschermd wonen dat uit het onderzoek komt het beste past bij de gezamenlijk geformuleerde uitgangspunten en een wezenlijke verbetering is in vergelijking met het huidige historische verdeelmodel. De VNG heeft per brief van 20 februari 2020[35] gemeld dat met dit verdeelmodel verder kan worden gewerkt aan de andere bouwstenen uit het genoemde advies van het Expertiseteam. Het nieuwe objectieve verdeelmodel bestaat uit vijf maatstaven en is opgenomen in bijlage 4.D.[36]

Zoals vooraf verwacht is de verklaringsgraad van het verdeelmodel laag. Dat is echter goed uitlegbaar. Bij beschermd wonen is namelijk sprake van een historisch gegroeide scheefheid in het aanbod: de voorzieningen zijn vooral opgezet in de buurt van GGZ-instellingen en in minder dichtbevolkte delen van het land. Het huidige uitgavenpatroon van gemeenten is daardoor in vergelijking met andere onderdelen binnen het sociaal domein minder goed verklaarbaar met objectieve kenmerken. Bovendien is het reproduceren van het huidige uitgavenpatroon in deze situatie ongewenst, omdat de nieuwe objectieve verdeling van middelen dan niet goed aansluit bij het verwachte toekomstige

[34] (AEF, 2020): *Onderzoeksverantwoording Herijking gemeentefonds sociaal domein*, paragraaf 9.4
[35] (VNG, 2020): brief "*Reactie nieuwe verdeling gemeentefonds*"
[36] Ten opzichte van het verdeelmodel zoals opgenomen in het eindrapport van AEF is sprake van een wijziging in de definitie van de verdeelmaatstaf 'regionale centrumfunctie': voor deze maatstaf is dezelfde nieuwe definitie gehanteerd als in de andere verdeelmodellen van het gemeentefonds (algemene uitkering), omdat het objectieve verdeelmodel beschermd wonen op enig moment zal worden overgeheveld naar de algemene uitkering. Deze harmonisatie leidt tot een beperkte wijziging in de uitkomsten van het nieuwe verdeelmodel beschermd wonen.

uitgavenpatroon na de implementatie van het advies van de commissie Toekomst beschermd wonen.

Het voornemen is om het nieuwe objectieve verdeelmodel voor beschermd wonen vanaf 2023 geleidelijk en stapsgewijs in te voeren. Om dat te realiseren is een overgangsregeling ontworpen met een duur van in totaal 10 jaar. De overgangsregeling faciliteert zowel de doordecentralisatie als de landelijke beweging die samenhangt met de inhoudelijke transformatie naar zoveel mogelijk lokale en ambulante ondersteuning en af- en opbouw van voorzieningen. De betekenis van de overgangsregeling voor individuele gemeenten wordt binnenkort inzichtelijk gemaakt in een afzonderlijk document op de website van het gemeentefonds.[37] Het betreft een berekening naar huidig inzicht waarin ook de recente structurele uitname uit het gemeentefonds is verwerkt vanwege de openstelling van de Wet langdurige zorg (Wlz) voor mensen met een psychische stoornis. VNG en Rijk hebben in het bestuurlijk overleg van 7 december 2020 afspraken gemaakt over de manier waarop de omvang en verdeling van deze uitname zullen worden nagecalculeerd.

Zowel het verdeelmodel als de overgangsregeling zullen geëvalueerd worden, zoals het Expertiseteam heeft geadviseerd. De fondsbeheerders zijn voornemens deze evaluatie in 2025 uit te voeren, tegelijkertijd met de evaluatie van de andere verdeelmodellen in het sociaal domein (zie paragraaf 11).

Het nieuwe verdeelmodel kent gemeenten alleen budget toe voor de eigen inwoners en kan niet voorzien in de kosten van cliënten beschermd wonen die vanuit andere gemeenten afkomstig zijn. Om die reden heeft het ministerie van VWS een wetsvoorstel in voorbereiding om voor beschermd wonen een woonplaatsbeginsel in te voeren, eveneens per 1 januari 2023. Het woonplaatsbeginsel zorgt ervoor dat de gemeente van herkomst (financieel) verantwoordelijk blijft als een cliënt in een andere gemeente beschermd gaat wonen. Voor de kosten van cliënten waarvan de woonplaats onbekend is, ontvangen de betreffende gemeenten vanuit het macrobudget beschermd wonen een aanvulling op het objectieve verdeelmodel. De vormgeving van dit 'vangnet' wordt de komende maanden verder uitgewerkt in overleg met de VNG.

Gezien de belangrijke financiële wijzigingen in de komende periode is in het bestuurlijk overleg Rijk-VNG van 7 december 2020 afgesproken het budget voor beschermd wonen ten minste nog tot het moment van evaluatie in 2025 apart zichtbaar te houden, opdat de wijzigingen transparant zijn. Daarom zal de reeds bestaande integratie-uitkering in het gemeentefonds tot in ieder geval 2025 als instrument gehanteerd worden. Op deze manier is voor iedereen duidelijk welk budget per regio voor beschermd wonen beschikbaar is. Aan de hand van de uitkomst van de evaluatie bepalen Rijk en VNG wat nodig is voor de jaren 2026 en verder.

8 De modellen voldoen aan het beoordelingskader

De fondsbeheerders komen op grond van de criteria in het beoordelingskader tot de conclusie dat de nieuwe kostenverdeelmodellen voor zowel het klassiek als het sociaal domein een significante verbetering zijn vergeleken met de huidige modellen. Zowel de VNG[38] als de stuurgroepen die bij het onderzoek betrokken waren delen deze conclusie.

[37] *Website herzieningen gemeentefonds*
[38] (VNG, 2020): brief "*Reactie nieuwe verdeling gemeentefonds*"

In de onderzoeken is uitgebreid aandacht besteed aan de kwaliteit van de nieuwe kostenverdeelmodellen. In deze paragraaf geven de fondsbeheerders kort hun oordeel over deze modellen. Voor uitgebreidere informatie over de beoordeling van de nieuwe verdeling wordt verwezen naar de respectievelijke onderzoeksrapporten.[39] De inkomstenverevening is onderwerp van paragraaf 9.

8.1 De modellen zijn kostengeoriënteerd en globaal

De nieuwe verdeelmodellen sluiten goed aan bij de kosten van gemeenten en de halvering van het aantal gebruikte maatstaven maakt de modellen tegelijk zodanig globaal dat ze niet als bestedingsnorm werken. Zeker voor het sociaal domein is het belangrijk dat de verdeling nu volledig is geobjectiveerd in plaats van deels gebaseerd te zijn op kostenpatronen van voor de decentralisatie. De aansluiting bij de kosten blijkt uit de beperkte aansluitverschillen[40] voor groepen van gemeenten en de hoge verklaringsgraad (een statistische indicator die aangeeft in welke mate de modellen de kosten benaderen).

Er is in beide domeinen gekeken naar gemeenten uit de steekproef met forse aansluitverschillen tussen het nieuwe verdeelmodel aan de ene kant en de kosten aan de andere kant.[41] In de analyses is gekeken naar de achtergrond van deze grote aansluitverschillen. Voor beide domeinen is deze uitschieteranalyse aangekondigd in de brief van 26 februari 2020.[42] De analyses hebben plaatsgevonden voor gemeenten die in de steekproef zaten, omdat hiervoor naast de kosten ook achtergrondinformatie was opgevraagd. Bij een groot deel van deze gemeenten geven inhoudelijke achtergronden een (gedeeltelijke) verklaring voor het aansluitverschil. Te denken valt aan de eigen keuze van een gemeente om extra te investeren in re-integratie om een beroep op de bijstand te voorkomen of aan de keuze om in een bepaald jaar investeringen te plegen in infrastructuur of woningbouw.

De analyses geven gezien het voorgaande geen aanleiding voor aanpassingen in de verdeelmodellen. Uitzondering daarop is de maatstaf bijstandsontvangers. In de uitschieteranalyse voor het sociaal domein is aanleiding gezien om de definitie van deze maatstaf te verruimen door in het nieuwe model het overige aantal adreslozen en het aantal instellingsbewoners met bijstand (de zgn. elders verzorgden) mee te tellen.

8.2 De verdeling is objectief, stabiel en flexibel

Om er zeker van te zijn dat de nieuwe verdeling niet vertekend wordt door incidentele gebeurtenissen in het onderzoeksjaar 2017 en ook voor andere jaren kan worden toegepast, zijn de modellen gevalideerd met gegevens over de kosten van gemeenten in andere jaren. Daaruit blijkt dat de modellen voldoende stabiel en robuust zijn. Ook volgen de modellen op hoofdlijnen de dynamiek in de kostenontwikkeling van gemeenten. Met het oog op deze dynamiek kunnen de verdeelmaatstaven van de modellen daarnaast jaarlijks geactualiseerd worden.

---

[39] (AEF, 2020): *Onderzoeksverantwoording Herijking gemeentefonds sociaal domein*, paragraaf 11.5 en 12.1 t/m 12.5; *Herijking verdeling klassiek domein gemeentefonds*, Cebeon, paragraaf 9.2 en 9.3.
[40] Het aansluitverschil is het verschil tussen het nieuwe budget en de kosten van een gemeente. Het aansluitverschil is iets anders dan het herverdeeleffect. Het herverdeeleffect is het verschil tussen de uitkomsten van het nieuwe model en de uitkomst van het huidige verdeelmodel voor een gemeente.
[41] (AEF, 2020): '*Uitschieteranalyse herijking gemeentefonds sociaal domein*'. Voor het klassiek domein is deze analyse onderdeel van het *eindrapport*.
[42] Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 300 B, nr. 15

In alle verdeelmodellen van de algemene uitkering is gebruik gemaakt van objectieve verdeelmaatstaven, één van de eisen uit de Financiële-verhoudingswet en het beoordelingskader. Tot slot is bekeken of de modellen ook geldig zijn voor gemeenten buiten de steekproef. De uitkomsten hiervan gaven eveneens geen aanleiding om de modellen aan te passen.

8.3 Overige criteria beoordelingskader

Er is sprake van een navolgbare en uitlegbare totstandkoming van de nieuwe verdeling. De sterk vereenvoudigde verdeling is gebaseerd op actuele en betrouwbare data door deze tussen gemeenten onderling vergelijkbaar te maken en de resultaten terug te leggen bij de steekproefgemeenten. Ook de steekproef zelf is kritisch tegen het licht gehouden. Deze moet immers voldoende representatief zijn om conclusies te kunnen trekken over alle gemeenten. Daarbij is expliciet gekeken of de steekproef niet te veel grote gemeenten bevat, wat een vertekend beeld zou kunnen opleveren. Dat laatste bleek niet het geval. De conclusie is dat de steekproef voldoende representatief is en een goede basis vormt voor de nieuwe verdeling die nu voorligt.[43]

9 Kosten- en inkomstenverevening in samenhang

In eerdere adviezen hebben zowel de VNG als de ROB er op gewezen dat de mate waarin de eigen inkomsten van gemeenten in de verdeling worden meegenomen meer in samenhang met de kosten van gemeenten moet worden bezien en dat de keuzes consistent moeten zijn. Er moet meer rekening worden gehouden met de verschillen in belastingcapaciteit voor de onroerendezaakbelasting (OZB) tussen gemeenten en er dient ook goed gekeken te worden naar de manier waarop de overige eigen middelen (OEM) in de verdeling zijn meegenomen.

De fondsbeheerders herijken de mate waarin de belastingcapaciteit OZB wordt meegewogen in de verdeling (paragraaf 9.1). Daarnaast is de verevening van de OEM in de verdeling geactualiseerd (paragraaf 9.2). We spreken van actualiseren, omdat de manier waarop de OEM in de verdeling meeweegt ongewijzigd blijft.

De ROB geeft in zijn briefadvies[44] aan dat kosten- en inkomstenverevening niet los verkrijgbaar zijn. Zowel bij de verevening van de OZB als de OEM maken de fondsbeheerders een aantal uitzonderingen vanwege de samenhang tussen kosten en inkomsten. Deze keuzes lichten we hieronder toe.

9.1 Herijken verevening van belastingcapaciteit OZB

De manier waarop de belastingcapaciteit van gemeenten in de verdeling wordt verevend is sinds 1997 niet herijkt, terwijl de verevening van de belastingcapaciteit een wezenlijk onderdeel van de verdeling is. In het huidige model wordt de OZB op een lager niveau verevend dan wordt beoogd in de Financiële-verhoudingswet. Dit is een gevolg van de manier waarop de rekentarieven jaarlijks worden bijgesteld: deze worden alleen gecorrigeerd voor de ontwikkeling in de omvang van het areaal en de inflatie.[45] Het effect hiervan is dat gemeenten met een gemiddeld hogere WOZ-waarde in het voordeel zijn vergeleken met gemeenten waar deze lager is: deze gemeenten kunnen via een geringe tariefsverhoging meer financiële ruimte creëren.

[43] (AEF, 2020): *Onderzoeksverantwoording Herijking gemeentefonds sociaal domein*, par. 8.2/bijlage I
[44] (ROB, september 2019): *Briefadvies herijking gemeentefonds*
[45] Zie bijv. "*Verhulde ongelijkheid in gemeentelijke belastingen*", ESB, 101(4736), pp. 408-409

Omdat – anders dan nu – in de nieuwe verdeling bij elk cluster de totale netto lasten van gemeenten worden gehonoreerd (zie paragraaf 4.2.1), dient ook de mate van inkomstenverevening te worden herijkt. De fondsbeheerders handhaven een verevening op basis van de WOZ-waarde (de grondslag voor de OZB) en actualiseren om die reden de rekentarieven waarmee de belastingcapaciteit wordt vastgesteld. Wat wordt verevend is dus niet de feitelijke OZB-opbrengst van gemeenten, maar de OZB-capaciteit. Het eigen OZB-tarief is niet van invloed op de algemene uitkering, omdat met een voor alle gemeenten gelijk rekentarief wordt gewerkt.

Concreet betekent de keuze van de fondsbeheerders dat de rekentarieven gelijk worden getrokken met de landelijke gemiddelde tarieven (2017), waardoor verschillen in de WOZ-waarde tussen gemeenten beter in de verdeling worden meegenomen. Daarbij verevent het gemeentefonds voor zowel woningen als niet-woningen 90% op basis van de WOZ-waarde in plaats van de 80% respectievelijk 70% die op dit moment nog worden gehanteerd. Het resterende deel (10%) wordt ingehouden via een vast bedrag per woonruimte. Op dit punt wijken we af van het advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur om 100% van de belastingcapaciteit te verevenen en volgen de fondsbeheerders ook niet de argumenten uit 1997 om de belastingcapaciteit op een lager niveau te verevenen in verband met de veronderstelde prikkelwerking. Zowel uit onderzoek van Cebeon als uit adviezen van de ROB blijkt dat de veronderstelde prikkel niet aanwezig is. De fondsbeheerders brengen toch enige ruimte aan in de verevening (10%), omdat het eigen belastinggebied ook bedoeld is om scheefheden in de verdeling op te vangen.

9.2 Handhaven wijze verevenen OEM

Naast de inkomsten uit de OZB beschikken gemeenten ook over andere inkomsten, de zogenaamde overige eigen middelen (OEM). Ook deze moeten worden meegewogen in de verdeling, omdat ze voor gemeenten een aanzienlijke bron van inkomsten zijn. De ROB en VNG vroegen in hun eerdere briefadviezen om een herijking van de wijze waarop deze middelen in de verdeling worden meegenomen.

In het voorstel is er voor gekozen om de huidige werkwijze te handhaven, omdat de OEM niet samenhangt met structuurkenmerken van gemeenten en van jaar op jaar sterk fluctueert, zowel collectief als voor individuele gemeenten.[46] Dat maakt verevening gekoppeld aan feitelijke inkomsten in plaats van aan de kosten – de huidige werkwijze – niet wenselijk, omdat dat ten koste zou gaan van de stabiliteit van de verdeling.[47] Ook een verdeling aan de hand van gemeentelijke structuurkenmerken van gemeenten is geen optie, omdat er geen samenhang is gevonden tussen structuurkenmerken en de overige eigen middelen van gemeenten.

In de huidige verdeling wordt verondersteld dat gemeenten 5% van hun genormeerde uitgaven kunnen dekken uit overige eigen middelen. Het gekozen percentage – van 5% – 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 (ongeveer 3%).

[46] (CEBEON, 2019): *Inkomstenverevening in het gemeentefonds*
[47] Dat verandert niet als een meerjarig gemiddelde wordt genomen

De fondsbeheerders actualiseren het percentage van de kosten (sociaal en klassiek domein samen) dat gemeenten uit eigen middelen moeten kunnen dekken naar ruim 4,3% van de uitgavenclusters, zowel in het klassiek als in het sociaal domein. Twee onderdelen worden nader toegelicht:

1. Inkomsten uit grondexploitatie
2. Inkomsten uit overige belastingen (toeristen-, forensen-, precariobelasting, etc.)

9.2.1 Inkomsten uit grondexploitatie niet verevenen

De fondsbeheerders nemen – op advies van de bestuurlijke kopgroep en de stuurgroep klassiek domein – de positieve saldi op de grondexploitatie niet mee als dekking voor structurele kosten. In meerjarenperspectief blijkt dat – enkele uitzonderingen daargelaten – de saldi uit grondexploitatie geen structurele extra inkomstenbron voor gemeenten vormen: de kosten houden de baten meerjarig in balans. De fluctuaties van jaar op jaar zijn groot; dat geldt voor het collectief van gemeenten, maar zeker voor individuele gemeenten. In 2017 bedraagt het collectieve saldo op de grondexploitatie ongeveer € 1 miljard. Een derde argument is dat het verevenen van winsten ook betekent dat de verliezen worden verevend. Het voeren van actief grondbeleid is een eigen keuze van gemeenten, wat maakt dat de gemeenten ook zelf de risico's daarvan moet dragen. Omdat de kosten van ruimtelijke ordening en infrastructuur globaal zijn verevend zou het niet passend zijn om de inkomsten uit grondexploitatie specifiek te verevenen.

9.2.2 Inkomsten uit overige belastingen niet specifiek verevenen

De fondsbeheerders kiezen er voor om ook de overige belastingen niet specifiek te verevenen (toeristenbelasting, precariobelasting, etc.), maar het macrovolume samen met de overige OEM te verevenen (zie hierna). De verdeling is immers al globaal gecorrigeerd voor de verdeling van deze middelen (zie paragraaf 4.2.2). Een meer specifieke verevening van deze inkomsten (bijvoorbeeld op basis van structuurkenmerken die samenhangen met toeristen) ligt daarom niet in de rede. Daarom kijken we alleen nog naar het macrovolume.

9.2.3 Wat betekenen deze keuzes?

Het effect van deze keuzes omtrent de overige eigen middelen (grondexploitatie, overige belastingen en overige) is dat van de circa € 2,5 miljard beschikbare OEM, ongeveer € 1,5 miljard meegenomen wordt in de verdeling; de inkomsten uit de grondexploitatie (in 2017 circa € 1 miljard) blijven buiten de verdeling (zie paragraaf 9.2.1). Dit bedrag komt overeen met circa 4,5 % van de totale kosten die via het verdeelmodel worden verdeeld (en met circa 60% van de feitelijke beschikbare overige eigen middelen van gemeenten in 2017).

Behalve de omvang van het te verevenen bedrag aan OEM, dient ook een keuze te worden gemaakt in de manier waarop deze inkomsten worden toegerekend aan gemeenten. Omdat de OEM op zichzelf niet verdeeld kan worden aan de hand van structuurkenmerken van gemeenten, verdelen de fondsbeheerders de veronderstelde inkomsten naar rato van de genormeerde kosten van gemeenten. De fondsbeheerders kiezen ervoor om hiervoor de genormeerde kosten van het sociaal domein als basis te nemen. Concreet: het landelijke totaalbedrag aan OEM dat via de algemene uitkering wordt verevend, wordt over de gemeenten verdeeld naar rato van het aandeel dat iedere gemeente heeft in de verdeelmodellen voor het sociaal domein. Er ligt geen directe relatie tussen deze inkomsten en de kosten in het sociaal domein, maar de verdeling van de feitelijke OEM over

gemeenten toont hier de grootste overeenkomst mee. In tegenstelling tot de huidige werkwijze wordt de OEM niet direct gekoppeld aan maatstaven die met bepaalde taken te maken hebben (in de huidige verdeling worden maatstaven die samenhangen met taken die sinds 1997 in de verdeling zitten gecorrigeerd voor de OEM), maar via een "eigen" formule.

10 Herverdeeleffecten nieuwe verdeling

In deze paragraaf beschrijven we het globale beeld van de herverdeeleffecten. De gegevens per gemeente staan in de bijlage 1.B. De fondsbeheerders wijzen er op dat het gaat om voorlopige uitkomsten, omdat de verdeling vanaf het basisjaar 2017 nog geactualiseerd moet worden naar meer recente cijfers.

Om de aansluiting op de onderzoeksrapporten te behouden gaan we hier uit van de uitkomsten voor 2017. Ten opzichte van de onderzoeksrapporten is nog een aantal aanpassingen gedaan. Ten eerste was een aantal technische aanpassingen nodig om de gebruikte maatstaven te harmoniseren tussen het klassiek en sociaal domein (zoals het vervangen van de maatstaf regionaal klantenpotentieel in het sociaal domein door de nieuwe regionale centrumfunctiemaatstaf). Ten tweede was een tweetal aanpassingen nodig in verband met de uitschieters die bleken na de integratie van de verschillende onderdelen van de verdeling (zie paragraaf 10.3)

De uitkomsten zullen nog op twee momenten worden geactualiseerd:

1. Voorafgaand aan de start van de consultatie van gemeenten
Na ontvangst van het advies van de ROB zal ook de VNG worden geconsulteerd. Dat zal plaatsvinden op basis van geactualiseerde maatstafgegevens en een geactualiseerde omvang van de clusters waaruit de verdeling is opgebouwd. Dit leidt tot verschuiving in de herverdeeleffecten.

2. Bij de verwerking van de nieuwe verdeling in de circulaire van het gemeentefonds, nadat de besluitvorming over de herijking is afgerond
Na afronding van de besluitvorming door het volgend kabinet vindt zo spoedig mogelijk de verwerking in de circulaire van het gemeentefonds plaats. De herverdeeleffecten zullen op dat moment definitief worden vastgesteld. Naast het gebruik van de meest actuele maatstafgegevens verwerken de fondsbeheerders dan de budgetmutaties (de zogenaamde taakmutaties) die in de periode tussen onderzoek en invoering van de nieuwe verdeling (2017-2022) hebben plaatsgevonden of zullen plaatsvinden. Deze mutaties dienen immers ook volgens het nieuwe verdeelmodel te worden verdeeld. Op deze definitieve stand van de herverdeeleffecten zal ook het ingroeipad worden gebaseerd (zie paragraaf 11).

10.1 Globale beeld herverdeeleffecten

De vergelijking van de nieuwe met de huidige verdeling levert een ander beeld op dan in het voorjaar van 2020, toen alleen de resultaten van het sociaal domein bekend waren.

In de tabel hieronder is het totale integrale herverdeeleffect opgenomen. Het herverdeeleffect kan worden onderverdeeld in herverdeeleffecten voor het klassiek domein (KD), het sociaal domein (SD) en de herverdeeleffecten als gevolg van de verevening van algemene eigen middelen (AEM). Deze laatste is onderverdeeld naar het effect van de verevening van onroerendezaakbelasting (OZB) en de overige eigen middelen (OEM).

	Sociaal Domein	Klassiek Domein	Inkomsten OZB+OEM	Totaal
0-20.000	-109	190	-73	8
20-50.000	-87	166	-81	-1
50-100.000	-74	175	-94	8
100-250.000	-52	184	-103	29
>250.000	10	45	-115	-61

(*) exclusief het effect van het aangepaste woonplaatsbeginsel Jeugd

Het globale beeld voor het sociaal domein was in het voorjaar van 2020 reeds bekend: de nieuwe verdeling laat een verschuiving van kleine naar grote gemeenten zien. Het nieuwe model lost namelijk een scheefheid in het huidige model op waardoor grote gemeenten te weinig budget kregen. Uit het onderzoek blijkt dat grote gemeenten in het sociaal domein gemiddeld meer kosten maken dan kleine gemeenten. In het huidige model worden grote gemeenten daar onvoldoende voor gecompenseerd. Het nieuwe model sluit beter aan op de kosten van grote en kleine gemeenten, waardoor een herverdeeleffect ontstaat tussen gemeenten van verschillende grootteklassen.

In de bijlagen 1, 2 en 3 zijn naast het bovengenoemde herverdeeleffect twee andere financiële effecten in beeld gebracht.

Het betreft in de eerste plaats de financiële gevolgen van de wijziging van het woonplaatsbeginsel in de Jeugdwet. De budgetmutaties zijn het gevolg van een verschuiving van de (financiële) verantwoordelijkheden tussen gemeenten (zie paragraaf 6.3). Het financieel effect van het gewijzigde woonplaatsbeginsel is via een simulatie in beeld gebracht, om het zodoende te kunnen isoleren van het effect van de herverdeling[48].

Naast dit financiële effect van het woonplaatsbeginsel is sprake van een herverdeeleffect. Het effect van de herverdeling wordt veroorzaakt door de overstap van een historisch verdeelmodel voor voogdij/18+ naar een objectief verdeelmodel en is onderdeel van het in de bijlagen 1.B en 2.A gepresenteerde totale herverdeeleffect[49].

Daarnaast bevat bijlage 3 ook het financiële effect van het nieuwe verdeelmodel beschermd wonen. Dit financiële effect is niet meegenomen in bovenstaande tabel, omdat het om een afzonderlijke uitkering binnen het gemeentefonds gaat en het financieel effect mede het gevolg is van de doordecentralisatie van de taak van centrumgemeenten naar alle gemeenten (zie ook paragraaf 7).

Toelichting op de herverdeeleffecten
Op hoofdlijnen zijn in de nieuwe en de huidige verdeling vergelijkbare patronen zichtbaar: grote gemeenten krijgen een relatief hoog budget per inwoner (gerelateerd aan de relatief grotere opgave voor deze gemeenten) en in het oosten van het land zijn de budgetten per inwoner over het algemeen hoger dan in het westen van het land.

[48] Zie bijlage 1.B, kolom 'effect nieuw woonplaatsbeginsel jeugd per inwoner'.
[49] Zie bijlage 2.A (kolom 'hve SD totaal') en bijlage 1.B (kolom 'TOTAAL vol.nw per inw').

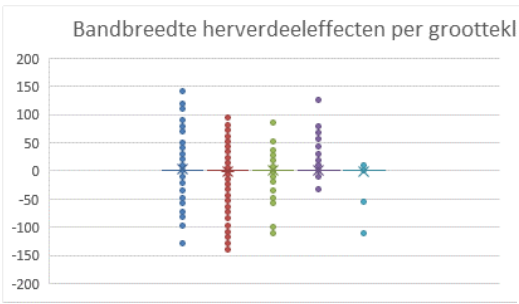
In het onderzoeksrapport van het sociaal domein wordt het volgende toegelicht:

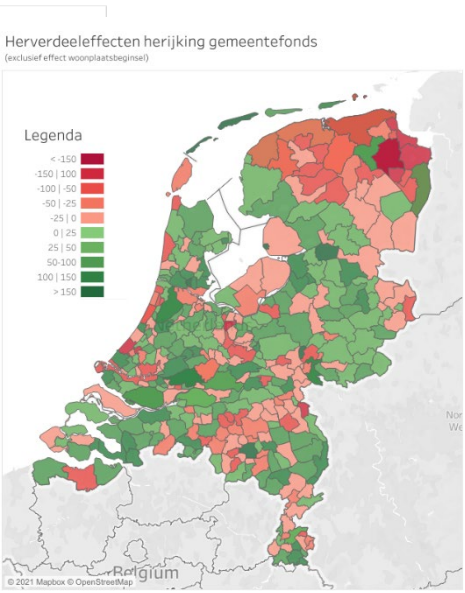
- de negatieve herverdeeleffecten hangen vaak samen met het cluster Wmo: gemeenten met een relatief groot negatief herverdeeleffect krijgen in de huidige verdeling relatief veel budget uit dit cluster. Naast een kleiner aandeel binnen dit cluster, speelt ook de kleinere omvang van dit cluster als geheel. Deze effecten tellen voor deze gemeenten bij elkaar op.
- de grootste positieve herverdeeleffecten hangen vooral samen met het cluster jeugd. Ook hier speelt een optelling: bij gemeenten met positieve herverdeeleffecten binnen het cluster jeugd, is het effect van de toename van de omvang van dat cluster ook het grootst.

Voor het klassiek domein geldt dat de herverdeeleffecten in belangrijke mate samenhangen met de afgenomen weging van de maatstaven bebouwings-dichtheid, het aantal woonruimten en de oppervlakte land. Dit heeft effect op sommige kustgemeenten met veelal hoge bebouwingsdichtheid en relatief veel recreatiewoningen. Het afgenomen belang van de maatstaf oppervlakte land wordt bij kleinere gemeenten deels gecompenseerd door de aanpassing van het algemene vaste bedrag bedoeld om de schaalnadelen voor deze gemeenten te compenseren. Daarnaast is sprake van een verschuiving van lokale naar regionale en landelijke centrumfuncties van gemeenten.

Voor de G4 is sprake van een nadelig effect als gevolg van de afbouw van de vaste bedragen en in mindere mate vanwege de hogere verevening van eigen inkomsten.

10.2 Overzicht per grootteklasse en verdeling per gemeente (grafisch)
De beweging in het klassiek domein heeft een andere dynamiek dan in het sociaal domein. De integrale herverdeling per grootteklasse is daarom meer genuanceerd: er zijn in iedere grootteklasse voor- en nadeelgemeenten.[50]





Uit bovenstaande figuur blijkt wel dat er gemeenten zijn waar het nadelige herverdeeleffect groot is (meer dan € 60 nadeel per inwoner). Een specifieke groei bleek gemeenten met grote bedrijfscomplexen. Dit wordt in paragraaf 10.3.1 toegelicht. In de figuren is deze aanpassing reeds

[50] Dit betreft het herverdeeleffect exclusief het effect van het nieuwe objectieve verdeelmodel beschermd wonen, maar inclusief het effect van de invoering van het gewijzigde woonplaatsbeginsel in de Jeugdwet.

verwerkt. Verder valt de ruimtelijke concentratie van nadelige herverdeeleffecten in het noorden op.

10.3 Uitschieters

De integratie van de uitkomsten van de herijkte verdeling van het klassiek en sociaal domein liet voor een aantal gemeenten grote nadelige herverdeeleffecten zien. Daar waar het groepen gemeenten betreft lichten we de achtergrond toe, inclusief de aanpassing die gedaan is om waar nodig het effect te compenseren.

10.3.1 Gemeenten met grote bedrijfscomplexen: verevening maximeren

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 voor 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 in de verdeling maar de kosten niet (geheel). In het voorstel is er daarom voor gekozen 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.

10.3.2 Gemeenten in Groningen en Friesland: tijdelijke uitzonderingspositie

In Groningen en Friesland blijken de herverdeeleffecten van de nieuwe verdeling te cumuleren. Dit is voornamelijk het gevolg van de herverdeling in het sociaal domein. Gemeenten in die regio kennen een zwakke sociaal-economische structuur en er is sprake van bevolkingsdaling. Zij maken relatief veel kosten in het sociaal domein ten opzichte van het klassiek domein, terwijl het vermogen om eigen inkomsten te verwerven benedengemiddeld is.[51] Op verzoek van de fondsbeheerders heeft onderzoeksbureau AEF gekeken of de effecten het gevolg waren van bijzondere structuurkenmerken of de samenloop van effecten van de BUIG of WSW, maar dit leverde geen eenduidig structurele verklaring op en was dus ook geen aanleiding om de nieuwe modellen te herzien.

Het blijkt dat enkele maatstaven waar de Groningse gemeenten bovengemiddeld op scoren in de huidige verdeling niet terugkomen in de nieuwe verdeling (uitkeringsontvangers, Wajong, huishoudens met kinderen in de bijstand). Deze maatstaven bleken tijdens het onderzoek niet bij te dragen aan de verklaring van de kosten(verschillen) tussen gemeenten. Ook de maatstaf langdurig medicijngebruik vervalt en wordt vervangen door de maatstaf specialistische GGZ, waar de Groningse gemeenten benedengemiddeld op scoren. De fondsbeheerders hebben in het cluster Wmo – zie eerdere opmerking over de herverdeeleffecten met betrekking tot dit cluster – de maatstaf 75+ vervangen door de maatstaf 65+.

De ROB merkt in zijn briefadvies uit september 2019 reeds op dat in het uiterste geval middelen voor specifieke gemeenten moeten worden afgezonderd als het niet in de rede ligt dat gemeenten deze effecten zelf kunnen opvangen. Gegeven de specifieke situatie van de Groningse en Friese gemeenten mede in het licht van de gezamenlijke inspanning die het Rijk en deze regio's momenteel plegen in de

[51] Zie *Atlas van de lokale lasten 2020*

transformatie van deze regio's overwegen de fondsbeheerders een dergelijke uitzondering voor deze gemeenten in te richten.

11 Invoering, ingroeipad en onderhoud

11.1 Invoering en ingroeipad
Een zorgvuldige en geleidelijke invoering van de nieuwe verdeling is van belang vanwege de directe gevolgen op de gemeentelijke inkomsten via het gemeentefonds. Deze paragraaf bevat het voorstel van de fondsbeheerders om dat te bereiken, het zogenaamde ingroeipad. De fondsbeheerders zullen het ingroeipad zoals gebruikelijk baseren op de definitieve herverdeeleffecten (zie paragraaf 10 met betrekking tot het actualiseren van de verdeling).

Maximale ingroei op basis van € 15 per inwoner per jaar
Tot op heden geldt bij herverdeling de bestuurlijke afspraak van een maximaal nadelig effect van € 15 per inwoner per jaar. Dit bedrag komt voort uit het onderzoek van de toenmalige Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) van 16 april 1998. Het bedrag van € 15 is gekoppeld aan een jaarlijkse budgetflexibiliteit van 2%, dat wil zeggen dat gemeenten in één jaar gemiddeld genomen een vermindering van de algemene uitkering van 2% in hun uitgaven zouden moeten kunnen verwerken. Inmiddels zou dit percentage van 2% leiden tot een hoger bedrag per inwoner dan € 15. Echter, de fondsbeheerders willen gelet op de financiële omstandigheden van gemeenten de € 15 handhaven. Het maximale herverdeeleffect geldt voor zowel voor- als nadeelgemeenten.

Evaluatie van de verdeling na vier jaar
Aangezien het sociaal domein nog volop in beweging is, willen de fondsbeheerders de nieuwe verdeling in aanloop naar uitkeringsjaar 2027 integraal evalueren. Die evaluatietermijn beoogt recht te doen aan het gegeven dat gemeenten zich in verschillende fasen van de transformatie van het sociaal domein bevinden en dat de kosten van gemeenten zich als gevolg daarvan de komende jaren nog zullen uitkristalliseren. De evaluatie is primair gericht op de veronderstellingen in het sociaal domein, maar zal zo nodig ook betrekking hebben op het klassiek domein. De evaluatie zal in 2025 starten zodat gemeenten tijdig duidelijkheid hebben over het verdeelmodel vanaf 1 januari 2027, vier jaar na invoering van onderhavig verdeelvoorstel.

Het uitvoeren van de evaluatie heeft als gevolg dat de verdere invoering van het onderhavige verdeelvoorstel "gepauzeerd" wordt. Op basis van de evaluatie besluiten de fondsbeheerders over de verdeling vanaf 2027. Dat betekent dat het maximale voor- of nadeel van de nieuwe verdeling voor iedere gemeente uitkomt op € 60 per inwoner in de periode 2023 tot en met 2026 (4 jaar x € 15 per inwoner per jaar). Afhankelijk van de uitkomst van de evaluatie kan dan het ingroeipad worden doorgezet.

Box: hoe werkt het ingroeipad?

Nadeelgemeenten ontvangen via een zogenaamde suppletie-uitkering tijdelijk extra geld, bovenop de uitkomst van de nieuwe verdeling, zodat zij geleidelijk toegroeien naar hun lagere uitkering. Bij voordeelgemeenten wordt tijdelijk een bedrag in mindering gebracht op de uitkomst van de nieuwe verdeling (negatieve suppletie-uitkering), zodat zij geleidelijk toegroeien naar hun hogere uitkering.

Voorbeeld 1: een gemeente die € 89 per inwoner nadeel ondervindt van de nieuwe verdeling in 2023 ontvangt de volgende suppletie-uitkeringen:
- 2023: € 74 per inwoner
- 2024: € 59 per inwoner
- 2025: € 44 per inwoner
- 2026: € 29 per inwoner

Op die manier bedraagt het nadeel ieder jaar € 15 euro per inwoner; van het totale nadeel van € 89 per inwoner wordt dus tot en met 2026 € 60 euro per inwoner gerealiseerd. Het doorvoeren van het overige effect (€ 29 euro per inwoner) is afhankelijk van de uitkomst van de evaluatie van de nieuwe verdeling.

Voorbeeld 2: een gemeente die € 30 per inwoner voordeel ondervindt van de nieuwe verdeling in 2023 heeft in 2023 eenmalig een negatieve suppletie-uitkering van € 15 per inwoner. Het effect in 2023 komt voor deze gemeente daardoor per saldo op € 15 per inwoner positief. Per 2024 vervalt de negatieve suppletie-uitkering, waardoor opnieuw sprake is van een voordeel van € 15 euro per inwoner. Het totale voordeel van € 30 per inwoner structureel wordt dus geleidelijk - in twee stappen - bereikt.

Voorbeeld 3: bij een gemeente die € 14 per inwoner voor- of nadeel ondervindt van de nieuwe verdeling in 2023 wordt het effect meteen doorgevoerd omdat dit beneden het maximum van € 15 per inwoner valt.

Het ingroeipad betreft het herverdeeleffect van het integrale voorstel
Het hierboven beschreven ingroeipad heeft betrekking op het integrale verdeelvoorstel dat in deze notitie is beschreven. Het ingroeipad heeft geen betrekking op het onderdeel beschermd wonen. Voor beschermd wonen geldt een afzonderlijke overgangsregeling, omdat er niet alleen sprake is van een herverdeling maar ook van een doordecentralisatie van de taak van de centrumgemeenten naar alle gemeenten. Behalve een taakwijziging heeft dit tot gevolg dat voor de niet-centrumgemeenten geen herverdeeleffect bepaald kan worden omdat zij op dit moment geen budget voor beschermd wonen ontvangen. In paragraaf 7 is reeds ingegaan op de overgangsregeling voor beschermd wonen.

Tot slot heeft het ingroeipad geen betrekking op het financiële effect van de wijziging van het woonplaatsbeginsel in de Jeugdwet, omdat tegenover deze verandering in inkomsten ook een wijziging in uitgaven staat (zie ook paragraaf 10).

11.2 Periodiek onderhoud
Om de nieuwe verdeling van het gemeentefonds blijvend aan te laten sluiten op de kosten van gemeenten is periodiek onderhoud nodig. Deze paragraaf beschrijft de bestaande methode om de verdeling te monitoren via het zogenaamde Periodiek Onderhoudsrapport (POR) en benoemt de punten die daarin op basis van de uitgevoerde onderzoeken in het bijzonder aandacht vragen.

Het POR is een jaarlijkse bijlage bij de begroting van het gemeentefonds waarin de werking van het verdeelstelsel van het gemeentefonds wordt vergeleken met de ontwikkeling van de kostenstructuur bij de gemeenten. De centrale vraag daarbij is of de in het model veronderstelde gemeentelijke inkomsten- en uitgavenpatronen aansluiten bij de werkelijke kosten van gemeenten. Dat wordt bepaald door de veronderstelde inkomsten en uitgaven af te zetten tegen de

werkelijke inkomsten en uitgaven. Deze analyse wordt uitgevoerd voor elk van de clusters van het gemeentefonds. Voor de analyses maakt het POR gebruik van de informatie die gemeenten via Iv3 (Informatie voor derden) aanleveren over hun begroting en jaarrekening. Het POR heeft vooral de functie van signalering: het aan het licht brengen van eventuele afwijkingen tussen de verdeling en de werkelijke kosten van gemeenten. Gesignaleerde ontwikkelingen kunnen aanleiding geven voor nader onderzoek met het oog op een mogelijke aanpassing van de verdeling.

De fondsbeheerders vinden het vooral vanwege het sociaal domein van belang om sneller dan tot nu toe gebruikelijk te acteren op aanwijzingen voor scheefheden in de verdeling. De transformatie van het sociaal domein is namelijk nog in volle gang, wat naar verwachting effect heeft op de kostenpatronen bij gemeenten. Om die reden is reeds nu besloten om in 2025 te starten met een evaluatie van de nieuwe verdeling (zie paragraaf 11.1). Deze evaluatie zal in ieder geval betrekking hebben op het sociaal domein, maar ook in het klassiek domein is sprake van relevante beleidsmatige ontwikkelingen de komende jaren. Te denken valt aan de invoering van de Omgevingswet en de opgaven van gemeenten op het terrein van klimaat en duurzaamheid. Het is voor beide domeinen van belang om te volgen of de vereenvoudigde verdeling aan blijft sluiten bij de kostenontwikkeling van gemeenten. De komende jaren zal het POR in het teken staan van het verzamelen van aandachtspunten voor deze evaluatie. Daarnaast zullen in het POR de komende jaren zoals gebruikelijk analyses worden uitgevoerd op actuele Iv3-gegevens over de begroting en jaarrekening van gemeenten – zowel voor het klassiek als het sociaal domein - om te bezien of de nieuwe verdeling nog adequaat is. Daarbij wordt zo nodig ook naar specifieke groepen van gemeenten gekeken.

De fondsbeheerders willen daarnaast sneller acteren op signalen van een gewijzigde totale omvang van de gemeentelijke uitgaven op een bepaald cluster. Op basis van een bestuurlijke weging van de uitkomsten van het POR is het voornemen de omvang van de clusters eens in de twee jaar bij te stellen, voor het eerst per 2025. Deze frequentie houdt de balans tussen actualiteit en stabiliteit van de uitkering uit het gemeentefonds. De fondsbeheerders zullen wat betreft de omvang van de clusters bezien of er naast de bevindingen in het POR nog aanvullende informatie van gemeenten nodig is om de ontwikkelingen te kunnen duiden.

11.3 Aanpassing Financiële-verhoudingswet

Het wettelijke kader voor de verdeling van het gemeentefonds ligt in de Financiële-verhoudingswet (Fvw) en onderliggende regelgeving. De fondsbeheerders zijn voornemens om enkele bepalingen in de Fvw aan te passen om adequaat en wendbaar in te kunnen spelen op de veranderingen die zich voordoen op het terrein van de bestuurlijk en financiële verhoudingen. Het betreft in de eerste plaats het delegeren naar lagere regelgeving van de hoogte van het percentage waartegen de WOZ-waarde van een gemeente wordt verevend. In de tweede plaats willen de fondsbeheerders de onderscheidingen van de verdeelmaatstaven zoals opgenomen in de Fvw laten vervallen (de stap tussen de bepalingen voor structuurkenmerken in de wet en de maatstaven in de Algemene Maatregel van Bestuur). Dit om het karakter van de wetgeving aan te laten sluiten bij de beoogde vereenvoudiging van het verdeelstelsel. De betrokkenheid van de Tweede Kamer blijft geborgd door voor de Algemene Maatregel van Bestuur een voorhangprocedure te hanteren.