Bijlage 1 bij raadsbrief Stand van zaken herijking gemeentefonds (8528252)

Beknopte samenvatting contraexpertise Panteia nieuw verdeelmodel gemeentefonds

Inleiding

Aan de orde komen:

- de werking van het verdeelmodel van het gemeentefonds in het algemeen
- de aanleiding voor de "herijking" van de verdeling
- de kritiek van Panteia op de onderzoeksmethode van het nieuwe verdeelmodel

Werking van het verdeelmodel

Het gemeentefonds is jaarlijks circa €31 miljard groot. Wat gemeenten individueel ontvangen wordt bepaald door het verdeelmodel. Het verdeelmodel bestaat uit *drie componenten*:

Component	Doel van de component	Toelichting
Kostenmodel sociaal domein	Globale vergoeding van kosten die samenhangen met kenmerken van het sociaal domein	Het gemeentefonds is vrij besteedbaar. Gemeenten mogen daarom meer of minder uitgeven dan deze component.
Kostenmodel klassiek domein	Idem, bij het klassiek domein	Idem, bij het klassiek domein
Inkomstenmodel	Globale aftrek vanwege eigen inkomsten op grond van de "inkomstencapaciteit"	Dit wordt de verevening van inkomsten genoemd. In het huidig stelsel worden alleen verschillen in OZB capaciteit (deels) verevend. In het nieuwe model worden ook de *overige eigen inkomsten* (OEM) verevend.

De uitkering aan de gemeenten is de uitkomst van het kostenmodel van het sociaal domein plus de uitkomst van het kostenmodel van het klassiek domein, *min* de uitkomst van het inkomstenmodel. Het voorgestelde model bevat voor alle drie componenten een nieuwe versie.

Aanleiding voor een nieuw verdeelmodel

De decentralisaties in het sociaal domein van 2015 hebben taken en kosten gemeenten sterk veranderd. Er bestaat een redelijk brede consensus over de noodzaak van een aanpassing van het verdeelmodel aan die verandering. Verder wil men het verdeelmodel voor het sociaal domein van vóór de decentralisaties vereenvoudigen.

Bij het klassiek domein gaat het vooral om vereenvoudiging en actualisering. Een specifiek punt is dat men de G4-bedragen in het reguliere model wil integreren. Het reguliere model moet dus ook de grootstedelijke problematiek afdekken.

Bij het inkomstenmodel ten slotte gaat het om actualisering en uitbreiding. Het onderdeel dat de OZB verevent is sinds 1997 onvoldoende aangepast aan de ontwikkeling van WOZ-waarden en OZB-tarieven en is daarom aan actualisatie toe. Bovendien wil men de overige eigen middelen (OEM) ook verevenen.

Opmerkingen Panteia op de onderzoeksmethode van het nieuwe verdeelmodel

Invloed van grootstedelijke problemen op kosten niet onderzocht
De noodzaak van de G4-bedragen is volgens Panteiae niet onderzocht. Het onderzoek van BZK gaat er namelijk van uit dat het vaste bedrag van de G4 'extra inkomsten' zijn, en behandelt ze op dezelfde wijze als extra inkomsten uit het grondbedrijf. Bij verdeelonderzoeken behoort juist wel rekening te worden gehouden met extra uitgaven door extra kosten, maar niet met extra uitgaven door hogere inkomsten. Het gevolg is dat de (extra) grootstedelijke kosten van de G4 niet meer gehonoreerd worden. Er is uiteraard een verband tussen het vast bedrag van de G4 in het gemeentefonds en onze hogere uitgaven, omdat we door grootstedelijke problematiek hogere uitgaven hebben. In het onderzoek van de fondsbeheerders wordt het verband echter omgedraaid, en wordt geconcludeerd dat we meer uitgeven, omdat we meer krijgen. Deze aanpak betekent dat in het onderzoek verder ook geen poging wordt gedaan de G4-bedragen te verklaren uit grootstedelijk omstandigheden.

Bij de gekozen aanpak in het nieuwe onderzoek is ook geen poging gedaan de G4-bedragen te verklaren uit grootstedelijk omstandigheden. In het rapport over het klassiek domein (van bureau Cebeon) wordt dat ook erkend: *"Dit (onderzoek) biedt op zichzelf niet voldoende houvast voor de beoordeling van de noodzaak en omvang van (de G4) hogere feitelijke netto lasten. Hiervoor zou nader onderzoek nodig zijn naar de achtergronden van de netto lasten van de G4 in relatie tot hun takenpakket en de verschillen ten opzichte van andere grote gemeenten."* In gewoon Nederlands: de noodzaak van de G4-bedragen is niet onderzocht.

Inkomsten worden "over-verevend"
In het onderzoek worden de kosten van de gemeenten niet alleen verklaard met verdeelmaatstaven, maar ook met de feitelijke omvang van de eigen middelen. De gedachte is dat gemeenten met veel eigen middelen extra uitgaven kunnen doen, en dat daarvoor het kostenmodel moet worden gecorrigeerd. De redenering daarbij is als volgt:

- Gemeenten verhogen hun OZB of inkomsten uit andere eigen middelen. Dit is een eigen keus van de individuele gemeente.
- De hogere inkomsten leiden tot extra uitgaven.
- Statistische analyse van de uitgaven werkt door in de financiële gewichten van de verdeelmaatstaven waar die gemeenten-met-veel-eigen-middelen goed op scoren.

Het onderzoek wil voorkomen dat gemeenten extra geld uit het gemeentefonds krijgen ómdat ze nu extra eigen middelen hebben. Daarom kijken ze alleen naar de uitgaven die de gemeenten níét met eigen middelen bekostigen – dus alleen naar de uitgaven die de gemeenten met het huidige gemeentefonds betalen. Deze aanpak leidt tot een zekere mate van verevening van inkomsten in het kostenmodel, terwijl de verevening van inkomsten ook al in het inkomstenmodel geschiedt. De eigen middelen wordt dus op twee plekken in het verdeelmodel (deels) verevend. Panteia noemt dit "over-verevening".

Overige opmerkingen

Andere punten die Panteia noemt:

- In de steekproef zijn grote gemeenten oververtegenwoordigd. Het gevolg kan zijn dat de kostenstructuur van kleine gemeenten niet goed uit de verf komt.
- Vooraf is aan de onderzoekers een aantal beperkingen opgelegd: Twee ervan kunnen slecht uit pakken voor grote gemeenten:
  - Maatstaven in het kostenmodel mogen geen negatieve waarde hebben. Reden is dat het lastig uit te leggen is dat een gemeente *hoger* scoort op een maatstaf (bijvoorbeeld "inwoners") en dan *minder* uitkering ontvangt.
  - Ten tweede is gekozen voor zogenaamde "lineaire" maatstaven.

  Beide methodische beperkingen kunnen ertoe leiden dat probleemcumulatie in grote steden onvoldoende in het model worden verwerkt.
- Tot slot is er het zgn. kip-ei-probleem. De vraag is: bepalen de inkomsten de uitgaven of bepalen de uitgaven de inkomsten? Uit het voorgaande bleek dat bij de statistische analyse wel rekening worden gehouden met de invloed van een deel van het gemeentefonds, namelijk de G4-bedragen. Ook is de invloed van de eigen middelen op de uitgaven onderzocht. De omgekeerde relatie is echter niet onderzocht: bepaalde kosten (en daarmee uitgaven) kunnen gemeenten nopen tot inkomstenverhoging.