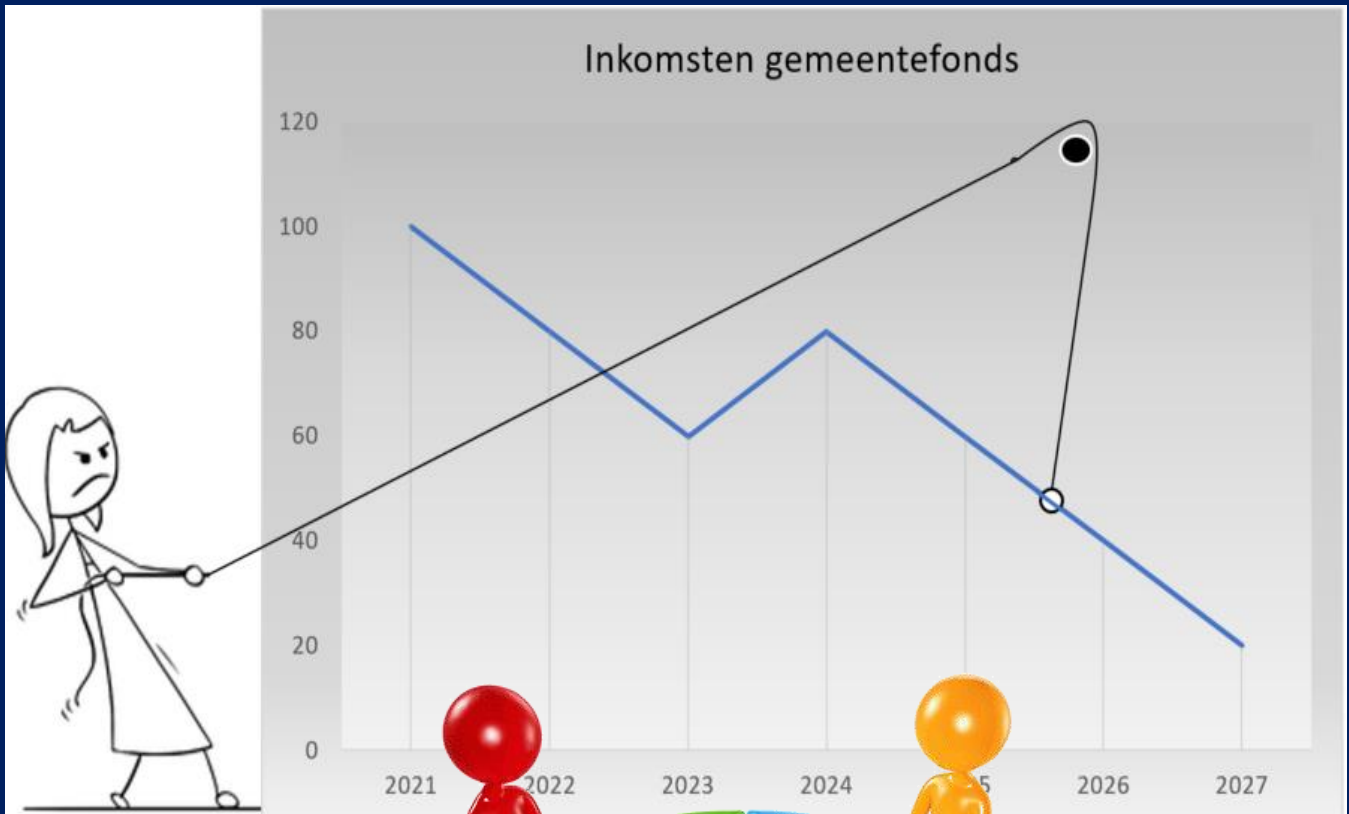


Notitie Herijking Gemeentefonds



Naar de stand van 2019 obv model augustus 2021

INHOUD

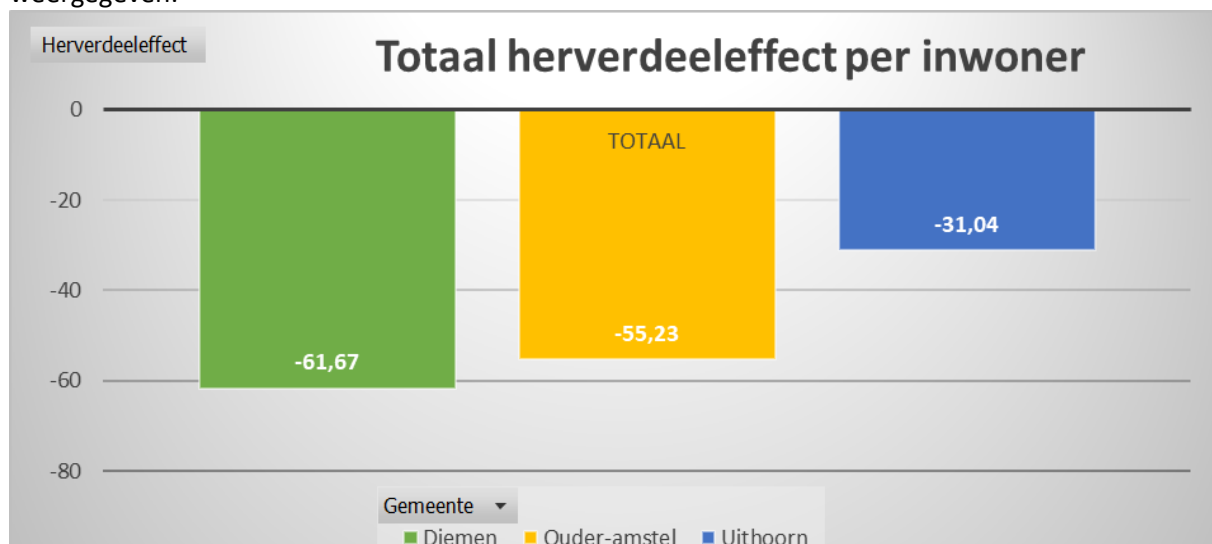
Samenvatting	3
Leeswijzer.....	3
H1. Achtergrond Gemeentefonds	4
H2. Financiële verhoudingswet	4
Achtergrond.....	4
Doel.....	5
Uitgangspunten	5
H3. Bijstelling gemeentefonds en P&C-cyclus	6
H4. Uitkeringsvormen	7
Algemene Uitkering	7
Accres	7
Taakmutaties.....	8
Uitkeringsbasis en uitkeringsfactor	8
Bijzondere maatstaf – WOZ korting	8
Decentralisatie-uitkeringen	8
Integratie-uitkeringen.....	8
H5. Voorlopige uitkomsten herverdeeffecten Model 2019	9
Toelichting	9
Aanpassing en verschuivingen Macrobudget	9
Herverdeeleffect per Domein per inwoner	10
Herverdeeleffect per Domein/Cluster per inwoner	11
Diemen	11
Uithoorn	11
Ouder-Amstel	12
DUO-gemeenten	12
Effecten Maatstaven (Positief en Negatief).....	13
Top 10 positief effect	13
Top 10 negatief effect	13
Toelichting maatstaven met opvallende effecten.....	13
Bijlage 1. Schema bijstelling gemeentefonds en P&C-cyclus.....	17
Bijlage 2. Voorbeeld WOZ-korting	18
Bijlage 5. Handige links	19

SAMENVATTING

Begin 2021 zijn de eerste resultaten bekend geworden met betrekking tot de herijking van het gemeentefonds. De eerste resultaten hebben geleid tot enkele contra-intuïtieve effecten. Om deze reden heeft er tussentijds een bijstelling plaatsgevonden¹ en zijn de uitkomsten medio augustus 2021 voorgelegd aan de Raad voor Openbaar Bestuur (ROB) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) voor advies. Tegelijkertijd zijn de voorlopige uitkomsten met bijbehorende financiële effecten en berekeningen gecommuniceerd. Voor alle 3 de DUO-gemeenten heeft dit geleid tot een nadelig effect. De herijking gaat in vanaf 2023, waarbij een ingroeipad van 4 jaar wordt gehanteerd. Dit houdt in dat in de eerste 4 jaar na de invoering de herverdeeleffecten per gemeente worden gemaximeerd op € 15 per jaar (zowel positief als negatief). Dit betekent dat gemeenten met een herverdeeleffect tot € 60 per inwoner in 4 jaar stapsgewijs naar het niveau van de nieuwe gemeentefondsuitkering toegroeien.

De belangrijkste effecten doen zich voor bij de bijzondere maatstaf OZB, WMO en Bestuur & Ondersteuning. De 2 laatste genoemden hebben vooral betrekking op een verschuiving tussen de domeinen. De korting voor de maatstaf OZB wordt veroorzaakt doordat de WOZ waarde voor 90% gaat meewegen, in plaats van de huidige 80% en 70%.

De totale voorlopige (negatieve) effecten voor de 3 gemeenten per inwoner staan hieronder weergegeven:



LEESWIJZER

De notitie is gemaakt voor de 3 DUO-gemeenten, inclusief de landelijke effecten. Dit is mede gedaan om ook onderliggende vergelijkingen te kunnen maken. De berekening van het Gemeentefonds is een complexe materie. Hoewel één van de uitgangspunten was om het Gemeentefonds te vereenvoudigen en beter uitlegbaar te krijgen, wordt ook hierbij niet ontkomen aan financieel technische berekeningen. In deze notitie wordt hier zoveel (en voor zover) mogelijk aan voorbij gegaan en is met name gericht op de mutaties per domein/cluster/maatstaf. Daar waar de mutaties voor de gemeenten groot zijn, is er een aanvullende toelichting gegeven. Daarnaast is een Excel bestand toegevoegd, waarin eigen selecties zijn te maken.

Om de notitie ook voor mensen waar het gemeentefonds nieuwe materie is begrijpelijk te maken, zijn de eerste 4 hoofdstuk gewijd aan de achtergrond en werking van het gemeentefonds. Voor wie dit verder geen geheimen kent, kan verdere lezen vanaf hoofdstuk 5.

¹ [Herverdeeleffecten bij adviesaanvraag](#)

H1. ACHTERGROND GEMEENTEFONDS

De basis van het gemeentefonds is de [financiële verhoudingswet](#). Deze wet regelt de financiële verhouding tussen het Rijk en de medeoverheden, waaronder de gemeenten. [Doel van het gemeentefonds](#) is het verdelen van de centraal geïnde belastingen, om gemeenten mede in staat te stellen hun wettelijke taken uit te voeren, met behoud van autonomie². Het betreft uitdrukkelijk geen compensatie van de kosten, maar is een verdeling van inkomsten. Op macroniveau gaat het om circa € 31 miljard wat verdeeld wordt over de gemeenten.

Het gemeentefonds kent meerdere uitkeringsvormen, waarvan de [Algemene Uitkering](#) veruit de grootste is (80%). De omvang van de Algemene Uitkering gaat via de [normeringssystematiek](#), waarbij er sprake is van solidariteit tussen het Rijk en gemeenten in goede- en slechte tijden. Als het Rijk meer gaat uitgeven, stijgt ook de omvang van het gemeentefonds. Als het Rijk minder gaat uitgeven daalt het gemeentefonds (trap-op/trap-af systematiek). De verdeling van de Algemene Uitkering vindt plaats aan de hand van maatstaven die iets zeggen over de kosten die een gemeente maakt (correlatie en regressie³), zoals onder andere het aantal inwoners en de oppervlakte. De [WOZ-maatstaf](#) is een bijzondere maatstaf en leidt tot een korting op de inkomsten.

De overige uitkeringsvormen betreffen [decentralisatie-uitkeringen](#) en [Integratie-uitkeringen](#). De decentralisatie-uitkering betreft vaak een tijdelijk uitkering om een specifiek doel (in een kabinetsperiode) te bereiken. Het macrobudget van deze uitkering wordt dan ook op een meer specifieke, aan het doel gerelateerde maatstaven, verdeeld. De integratie-uitkering betreft een uitkering voor een taak waarvan de middelen op den duur onderdeel gaan uitmaken van de Algemene Uitkering. Omdat nog niet alle maatstaven bekend zijn of definitief wordt dit in eerste instantie als een afzonderlijke uitkering verdeeld.

Een actualisatie van het gemeentefonds vindt plaats door middel van [circulaires](#). Ondanks dat middelen binnen het gemeentefonds soms gelabeld zijn (maar niet geoormerkt), betreffen het algemene middelen. Er zit geen terugbetalingsverplichting vast aan het gemeentefonds. Om de middelen daadwerkelijk in te kunnen zetten, is dus een [raadsbesluit nodig](#) (al dan niet via een P&C-document⁴). Er zit geen terugbetalingsverplichting. Op deze manier wordt de autonomie over deze middelen maximaal vormgegeven.

H2. FINANCIËLE VERHOUDINGSWET

ACHTERGROND

De basis is de financiële verhoudingswet uit 1897 (herzien in 1996). Doel van deze wet is de financiële betrekkingen tussen het Rijk en provincies en gemeenten te regelen. De wet speelt een grote rol bij het doorgeven en herverdelen van centraal geïnde belastingen aan lokale overheden. De basis is gelegd in [artikel 3](#), waarin simpelweg staat: “Er is een provinciefonds en een gemeentefonds”.

De minister van Binnenlandse Zaken (BZK) en de staatssecretaris van Financiën zijn de fondsbeheerders. De minister BZK stelt jaarlijks een deel van de rijksbegroting beschikbaar voor het gemeentefonds. [De wet](#) geeft een aantal kenmerken en onderscheidingen waarmee de verdeelmaatstaven voor het gemeentefonds bepaald worden. Zo spelen bijvoorbeeld het aantal inwoners, het grondgebied een rol spelen bij de verdeling van het geld. Welke maatstaven worden

² Autonomie: de vrijheid om zelfstandig beslissingen te nemen.

³ Correlatie en Regressie: Terwijl men met correlatie aangeeft hoe sterk het verband is tussen de maatstaf en kosten (variabele), probeert men met regressie te achterhalen hoe de waarde van een afhankelijke variabele (kosten) gemiddeld zal toe- of afnemen wanneer de waarde van één of meerdere onafhankelijke variabelen (maatstaf) toe- of afneemt.

⁴ Planning en Control documenten: dit zijn de Kadernota, begroting, tussentijdse rapportages en de Jaarstukken

gehanteerd, op welke wijze en volgens welke bedragen wordt nader in gevuld door Algemene Maatregelen van Bestuur en regelingen en besluiten van de ministers.

DOEL

Het doel van het gemeentefonds is dus het herverdelen van de centraal geïnde belastingen naar de lagere overheden. Uitgangspunt is als volgt beschreven:

“Elke gemeente is, gezien haar structurele omstandigheden, (globaal) in staat om, bij gelijke belastingdruk, een gelijkwaardig niveau van voorzieningen te realiseren.” ([derde aspiratieniveau van Goedhart, zie Allers 2006](#)).

Dus de kern hiervan is dat bij de verdeling rekening moet worden gehouden met verschillen tussen gemeenten om, kijkend naar draagkracht, gemeenten in gelijke mate in staat te stellen hun autonomie uit te kunnen oefenen. En met de verschillen in gemeenten en draagkracht worden niet alleen de kosten bedoeld die een gemeente maakt, maar ook de inkomsten die ze genereert (bijvoorbeeld uit OZB-opbrengsten). Je zou dus kunnen zeggen dat er bij de verdeling rekening wordt gehouden of je een arme dan wel rijke gemeente bent.

UITGANGSPUNTEN

Om het doel te bereiken zijn er uitgangspunten die gehanteerd worden om dit te kunnen realiseren. Deze [uitgangspunten](#), naast het voldoen aan de Financiële verhoudingswet, worden ook betrokken bij de herijking van het gemeentefonds, welke in 2020 heeft plaatsgevonden.

Kosten georiënteerd:

De verdeling van het gemeentefonds moet de noodzakelijke/wettelijke kosten reproduceren en is daarmee (globaal) een afspiegeling van de uitgaven van een gemeente. Daarmee wordt niet gezegd dat alle kosten voor een gemeente worden gecompenseerd met het gemeentefonds. Het macrobedrag (zeg maar de taart) wordt (globaal) verdeeld in dezelfde verhouding als de maatstaven die iets zeggen over de kosten die een gemeente maakt.

Objectief:

De maatstaven mogen niet beïnvloedbaar zijn door eigen beleid, om te voorkomen dat er door duur- of slecht beleid meer middelen uit het gemeentefonds gekregen kan worden.

Globaal:

De maatstaven moeten niet te specifiek zijn, omdat dat een bestedingsdoel suggereert. Ze moeten voor alle gemeenten te hanteren kunnen zijn (dus geen maatstaven die slechts bij enkele gemeenten van toepassing zijn).

Stabiel:

De verdeling mag geen grote jaarlijkse fluctuaties kennen. De reden hiervoor is dat gemeenten voor goed beleid betrouwbare meerjarenbegrotingen moeten kunnen maken. Te sterk fluctuerende budgetten staan dit in de weg.

Flexibel:

De verdeling moet op lange termijn wel degelijk de dynamiek van de kosten volgen. Als een gemeente in de loop van een aantal jaren bijvoorbeeld in inwoneraantal verdubbelt, zal het budget mee moeten bewegen.

Uitlegbaar:

Als de gekozen maatstaven die worden gehanteerd inderdaad iets zeggen over de kosten, dan moeten bijvoorbeeld verschillen tussen vergelijkbare gemeenten verklaard kunnen worden, of verklaard kunnen worden waar eventuele uitschieters in het model door veroorzaakt worden.

Relevant:

Men wil terug in het aantal maatstaven, waarbij bijvoorbeeld gekeken wordt hoe 20% van de maatstaven wellicht 80% of meer van de daadwerkelijke uitgaven verklaart. Er zijn mogelijk maatstaven die beperkt de kosten verklaren of weinig toegevoegde waarde hebben ten opzicht van de andere maatstaven. Deze zullen dan ook afvallen in de herziening van het gemeentefonds.

Betrouwbaar

De uitkomsten van het model moeten gevalideerd zijn om technische onvolkomenheden te voorkomen. En als het kosten georiënteerd is moet het ook gaan over de nettolasten, inclusief de correcte toerekening van bijvoorbeeld Overhead en reserves.

Ondersteunend aan transformatie

Dit is met name bedoelt voor de taken van het Sociaal domein. Men wil dat het gemeentefonds de transformatie ondersteunt naar ontschot werken. De maatstaven mogen dan wel betrekking hebben op de taken binnen bijvoorbeeld Jeugd, WMO en participatie, maar de inkomsten die daar uit voortvloeien binnen het gemeentefonds kunnen hoogstens op clusterniveau worden terug herleidt. Dit moet het in potjes denken verkleinen en de mogelijkheid om de gelden ontschot in te zetten te vergroten (dus los van Jeugd/WMO en Participatie). Dit draagt bij aan de transformatiegedachte.

H3. BIJSTELLING GEMEENTEFONDS EN P&C-CYCLUS

Het ministerie van BZK scheidt jaarlijks een stuk van de Rijksbegroting af voor het gemeentefonds. Het gemeentefonds maakt dus onderdeel uit van de [Rijksbegroting](#). De bijstelling van de Rijksbegroting is dus van invloed op de omvang van de inkomsten die gemeenten hieruit ontvangen. De effecten van deze bijstelling worden samengebracht in de zogenaamde [circulaires](#). Hierin staan naast eventuele financieel technische informatie ook andere relevante beleidsinhoudelijke informatie. Zo kan het zijn dat het Rijk taken (met bijbehorende middelen) overdraagt aan gemeenten. Veelal is dit een financieel sluitstuk van een eerder ingezet traject binnen de verschillende Ministeriële departementen waarin deze ontwikkelingen al wel bekend zijn, maar in de circulaires financieel worden vertaald.

Vanuit de [Macro Economische Verkenningen](#)⁵ (MEV) wordt de miljoenennota opgesteld welke op de derde dinsdag van September (Prinsjesdag) verschijnt en het kabinet haar plannen voor de komende jaren presenteert. In de Septembercirculaire worden de effecten voor de gemeenten op een rijtje gezet. De circulaire is van belang voor bijstelling van de begroting in het huidige jaar en de meerjarenbegroting voor het komende jaar.

In het voorjaar verschijnt het [Centraal Economisch Plan](#)⁶ (CEP) van waaruit de voorjaarsnota verschijnt. Voor gemeenten resulteert dit in de Meicirculaire, welke kan leiden tot aanpassing van de huidige begroting, maar tegelijkertijd input is voor het opstellen van de Kadernota voor de begroting van het volgende jaar.

⁵ Jaarlijkse rapportage van het Nederlandse Centraal Planbureau (CPB) over de te verwachten **economische** ontwikkelingen voor het komende kalenderjaar, waarin rekening wordt gehouden met de definitieve beslissingen betreffende het overheidsbeleid.

⁶ Het **Centraal Economisch Plan** (CEP) is een Nederlandse publicatie, die jaarlijks in maart/april wordt gepubliceerd. In deze publicatie worden de **economische** vooruitzichten voor het lopende en het komende jaar gepresenteerd.

In december verschijnt een veelal financieel technische circulaire voor bijstellingen van het huidige jaar. Structurele mutaties zijn daarin zeer beperkt.

Buiten de 3 bovengenoemde circularies (Mei- September- en Decembercirculaire) kan het voorkomen dat er nog afzonderlijke documenten verschijnen die van invloed zijn op de Rijksbegroting en dus ook voor de gemeenten. Dit doet zich met name voor bij een nieuwe kabinetsperiode, waarin in een [coalitieakkoord](#) de plannen voor de kabinetsperiode worden bekend worden gemaakt. Maar ook bij tussentijdse ontwikkelingen die grote financiële consequenties met zich meebrengt, zoals het [Interbestuurlijk Programma](#) of de Coronacompensatie. In deze gevallen kan er tussentijds een afzonderlijke circulaire verschijnen, zoals de Maart- of Junicirculaire.

In [bijlage 1](#) staat bovenstaande tekst schematisch samengevat.

H4. UITKERINGSVORMEN

Het gemeentefonds kent in hoofdlijnen 3 uitkeringsvormen.

- Algemene uitkering
- Decentralisatie-uitkering
- Integratie-uitkering

Wat alle drie de uitkeringsvormen gemeenschappelijk hebben, is dat de verdeling (of het bedrag wat beschikbaar wordt gesteld) plaatsvindt op basis van maatstaven die iets zeggen over de kosten die de gemeente maakt. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het aantal inwoners, aantal bijstand cliënten, aantal jeugdigen, aantal hectare land, etc, etc. In totaal zijn er bijna 90 maatstaven die worden gehanteerd. Aan de maatstaven is een bedrag per eenheid gekoppeld.

Daarnaast geldt dat het altijd om algemene middelen gaat, waar geen verantwoording over afgelegd hoeft te worden. De middelen zijn dus **niet geoormerkt**. Hoewel door het labelen van middelen in het gemeentefonds het vaak lijkt dat er een bestedingsverplichting aan vast zit, is dit niet het geval. Of, en de mate waarin de gemeente de (nieuwe) taak wil uitvoeren is een lokale bevoegdheid (ambitieniveau). De inzet is dus volledig een autonome aangelegenheid van de gemeente. De Raad moet een besluit nemen over de inzet ervan.

Hieronder worden de 3 uitkeringsvormen verder toegelicht.

ALGEMENE UITKERING

De algemene uitkering is veruit de grootste uitkeringsvorm waarmee de totale middelen in het gemeentefonds worden verdeeld (80%). Dit is dan ook vaak de reden dat men spreekt over de algemene uitkering, daar waar eigenlijk het gemeentefonds wordt bedoelt. Daarbij is de algemene uitkering de meest globale verdeling van de drie uitkeringsvormen. Er zijn een aantal eigenschappen die van toepassing zijn op de hoogte van de algemene uitkering:

ACCRES

De hoogte van de algemene uitkering is gekoppeld aan een tweetal belangrijke parameters. Dit betreffen:

1. Normeringssystematiek: Afgesproken is om een solidariteit tussen het Rijk en gemeenten te hanteren. Dat wil zeggen, als het Rijk meer gaat uitgeven, dan stijgt de algemene uitkering ook. Daarentegen, als de uitgaven van het Rijk gaan dalen, dan daalt daarmee ook de omvang van de algemene uitkering. Deze methode staat ook wel bekend als “samen de trap-op/trap-af” systematiek.
2. Inflatie: een belangrijke post in de begroting van het Rijk is de inflatie. Deze betreft met name de loon- en prijsontwikkelingen.

TAAKMUTATIES

In bepaalde gevallen kan het zijn dat het Rijk het verstandig vindt om (nieuwe) taken bij de gemeente neer te leggen, of juist weer zelf gaat uitvoeren. De middelen volgen de taak en leiden dus tot een toename dan wel afname van de algemene uitkering.

UITKERINGSBASIS EN UITKERINGSFACTOR

Zoals eerder beschreven is aan elke maatstaf een bedrag per eenheid gekoppeld. De maatstaf vermenigvuldigd met dit bedrag per eenheid ($p \times q$) wordt de uitkeringsbasis genoemd. Echter, dit betekent niet dat hiermee het gehele macrobudget verdeeld is. Om dit te realiseren wordt er een uitkeringsfactor toegepast.

Bijvoorbeeld: macro beschikbaar 100. De maatstaven \times bedrag per eenheid geeft een uitkeringsbasis van 60. Dan is er een uitkeringsfactor van $100/60 = 1,667$ nodig om het gehele macro bedrag te verdelen.

BIJZONDERE MAATSTAF – WOZ KORTING

Er is een bijzondere maatstaf welke in de algemene uitkering wordt gehanteerd, namelijk de WOZ-maatstaf. Deze maatstaf leidt namelijk tot een korting voor de gemeente op de inkomsten uit de algemene uitkering. Het Rijk gaat er namelijk vanuit dat gemeenten onroerend zaak belasting (ozb) heffen om zelf inkomsten te genereren. De ozb wordt geheven door de WOZ-waarde te vermenigvuldigen met een eigen (door de Raad vastgesteld) tarief. Uitgangspunt welke het Rijk hanteert, kijkend naar draagkracht, is: hoe hoger de WOZ waarde, des te meer een gemeente in staat is om zelfstandig inkomsten te genereren. Met andere woorden, in een gemeente met veel dure woningen is er meer draagkracht om ozb-inkomsten te genereren dan in een gemeente met veel goedkope woningen.

Zoals eerder beschreven, een maatstaf mag niet beïnvloedbaar zijn. Om die reden is er voor gekozen om niet de werkelijke ozb opbrengst van een gemeente als maatstaf voor de korting te hanteren (immers het tarief is beïnvloedbaar), maar hiervoor de WOZ waarde, vermenigvuldigd met een landelijk gemiddeld tarief, te hanteren. Omdat de maatstaf tot een korting leidt, betekend bovenstaande dat een gemeente met een hoge WOZ waarde meer gekort wordt dan een gemeente met een lage WOZ waarde. En dit sluit aan met het doel van het gemeentefonds, namelijk gelijke belastingdruk, zoals beschreven in het [derde aspiratieniveau van Goedhart](#).

In [bijlage 2](#) staat een voorbeeld uitgewerkt, wat een en ander kan verduidelijken.

DECENTRALISATIE-UITKERINGEN

Decentralisatie-uitkeringen worden met een bepaalde bestemming verstrekt. Ze zijn dus gelabeld, maar niet geormerkt. Deze uitkering kent een eigen verdeling vaak op basis van kenmerken voor het doel waarvoor het beschikbaar is gesteld. Vaak gebruikt men een decentralisatie-uitkering om een specifieke (kabinets)doelstelling te bereiken en is daarmee ook tijdelijk. Het is dus **een tijdelijke uitkering voor een tijdelijke taak**. Ook is deze uitkering gekomen om het aantal specifieke uitkeringen te verminderen. Er is dus geen financiële verantwoordingsverplichting. Voorbeelden zijn de Combinatiefunctionaris en de verschillende Coronacompensaties.

INTEGRATIE-UITKERINGEN

Vergelijkbaar met een decentralisatie-uitkering. Alleen is dit een **tijdelijke uitkering voor een structurele taak**. Want de tijdelijke uitkering wordt binnen een beperkte periode overgeheveld naar de algemene uitkering. De reden dat het eerst via een integratie-uitkering gaat is omdat toevoeging aan de algemene uitkering in één keer bezwaarlijk is vanwege de omvang van de herverdeeleeffecten.

Vaak zijn de maatstaven die gebruikt worden voor de verdeling ook nog niet altijd actueel. Voorbeeld is natuurlijk de integratie-uitkering Sociaal domein van 2015 tot 2019.

H5. VOORLOPIGE UITKOMSTEN HERVERDEEFFECTEN MODEL 2019

TOELICHTING

Benadrukt moet worden dat sprake is van voorlopige effecten. Na definitieve besluitvorming over de invoering van het verdeelvoorstel zal met de dan bekende gegevens nog een actualisatie plaatsvinden naar 1 januari 2023, het beoogde moment van invoering van de nieuwe verdeling. Deze laatste actualisatieslag zal inzicht geven in de definitieve herverdeeffecten voor gemeenten. Daarbij ligt het voorstel nog als adviesaanvraag voor bij het ROB en de VNG. Daarbij is het van belang om te realiseren dat de VNG en ROB geen partij kan zijn voor een afzonderlijke (clusters) van gemeenten. Immers de herverdeling kent op totaal niveau voor alle gemeenten samen geen financieel effect. Daar waar er bij de ene gemeente(klasse) sprake kan zijn van een voordeel, zal dit voor een andere gemeente(klasse) weer leiden tot een nadeel. Beide adviesorganen behartigen collectieve belangen en beoordelen de herijking dan ook op basis van de uitgangspunten welke vooraf zijn bepaald omschreven (zie de paragraaf [Uitgangspunten](#) in Hoofdstuk 2). Met dit in het achterhoofd en het feit dat de (ambtelijke) uitwerking grotendeels heeft plaatsgevonden, is het van belang om te kijken welke politiek/bestuurlijke invloeden overwogen kunnen worden. Deze voorlopige uitkomsten kunnen daarbij een handvat geven.

AANPASSING EN VERSCHUIVINGEN MACROBUDGET

De verdeling van het gemeentefonds is gebaseerd op de regressie-methode en is kosten georiënteerd. Als basis voor de kosten wordt de aanlevering van Informatie aan derden (IV3) rapportage gehanteerd. Deze rapportage laat per taakveld van een gemeente zien wat de lasten en baten zijn. Bij de regressie-methode gaat het er om, om te achterhalen hoe de waarde van een afhankelijke variabele (kosten) gemiddeld zal toe- of afnemen wanneer de waarde van één of meerdere onafhankelijke variabelen (maatstaf) toe- of afneemt.

De eerdere berekeningen waren gebaseerd op de verdeling van 2017. De laatste berekening gaat over 2019. De herijking laat zien dat de nieuwe verdeling de kostenontwikkeling (IV3) in de tijd goed volgt. Dit onderschrijft dus de noodzaak van de herziening. Zie onderstaande tabel voor de mutatie oud-nieuw:

Verklaring verdeling en bedragen van de clusters op basis is de IV3 oud naar nieuw

BEDRAGEN IN € MILJARD	Verdeling inkomstengemeentefonds				IV3 Kosten
	€ oud	€ nieuw	% oud	% nieuw	2019
Klassiek Domein					
Bestuur en ondersteuning (B&O)	€ 1,9	€ 4,7	6%	13%	15%
Openbare orde & Veiligheid (O&V)	€ 1,7	€ 2,0	5%	5%	5%
Onderwijs (Ond)	€ 2,2	€ 2,3	6%	6%	5%
Sport, Cultuur & Recreatie (SCR)	€ 3,8	€ 4,4	11%	12%	12%
Infrastructuur, ruimte & Milieu (IRM)	€ 4,6	€ 4,6	13%	13%	10%
Totaal Klassiek domein	€ 14,1	€ 17,9	41%	49%	48%
Sociaal domein					
Sociale basisvoorzieningen (Basis)	€ 3,6	€ 3,5	11%	10%	10%
Participatie (Part)	€ 5,1	€ 5,0	15%	14%	13%
Individuele voorzieningen WMO (WMO)	€ 7,0	€ 5,7	20%	15%	16%
Individuele voorzieningen Jeugd (Jeugd)	€ 4,3	€ 4,6	13%	13%	13%
Totaal Sociaal domein	€ 20,0	€ 18,8	59%	51%	52%
Korting eigen middelen (OEM en OZB)	€ -3,1	€ -5,6			
Totaal GF	€ 31,1	€ 31,1			

Uit de kostenverdeling vanuit de IV3 blijkt dat er een verschuiving van kosten is waar te nemen. De tabel laat zien dat de feitelijke netto lasten van alle gemeenten in 2019 (kolom 2 en 4) voor het klassiek domein fors hoger zijn dan het uitgavenniveau waarmee eerder in het gemeentefonds voor dat jaar rekening is gehouden (kolom 1 en 3), met name voor het cluster Bestuur en Ondersteuning. Daarentegen zijn de uitgaven WMO binnen het Sociaal domein juist lager.

Verklaring mutatie Klassiek Domein

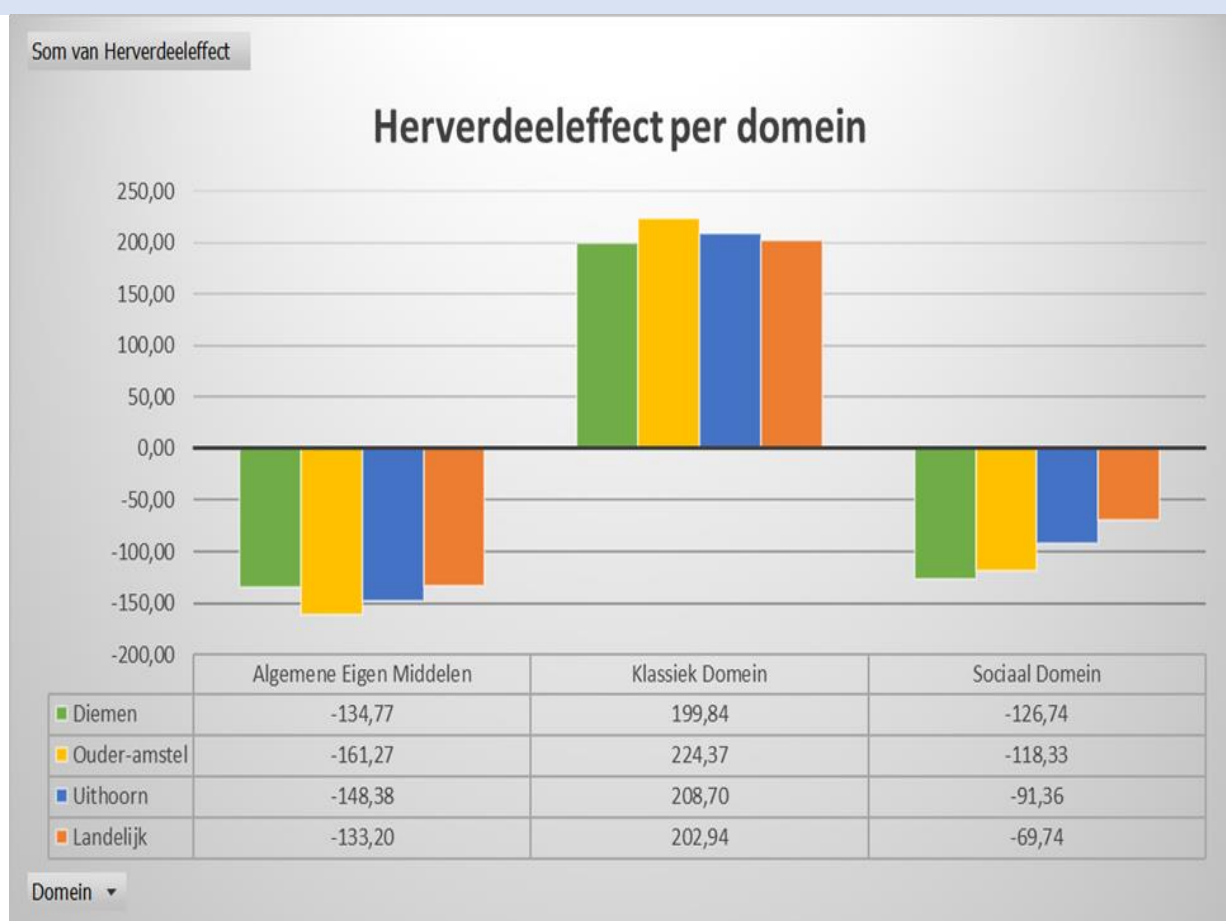
De verklaring betreft het onderdeel algemene ondersteuning (bedrijfsvoering van gemeenten) dat sinds 1997 niet is herijkt. De sterke stijging van de netto lasten op dit onderdeel hangt in belangrijke mate samen met substantiële uitbreidingen van het gemeentelijke takenpakket (o.a. decentralisaties in het sociaal domein) en autonome groei als gevolg van het toegenomen belang van onder andere ICT en communicatie. Daarbij komt dat gemeenten de jaren vóór 2017 steeds meer overhead zijn gaan toedelen aan inhoudelijke taakvelden. Dit is door de wijziging van het BBV in 2017 veranderd: sindsdien moeten gemeenten alle overhead op één taakveld (0.4) verantwoorden.

Verklaring mutatie Sociaal Domein

De verklaring betreft voornamelijk het onderdeel WMO. Bij Wmo hangt de verschuiving vooral samen met het subcluster in de oude verdeling dat gerelateerd is aan hulpmiddelen. De omvang van dat cluster was fors te groot, wat de afname van het cluster Wmo verklaart.

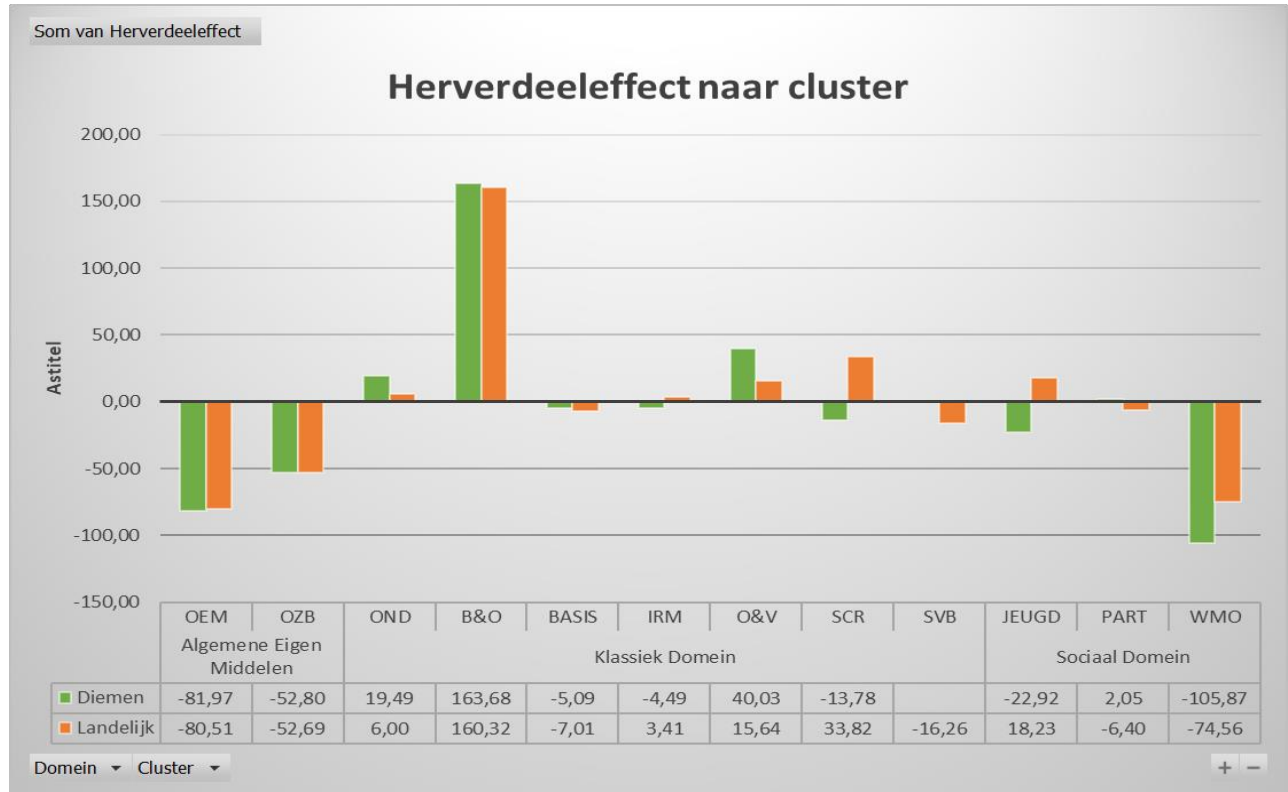
Hoewel de overige mutaties gering lijken is dit voor een deel optisch bedrog, want ook voor het gehele Sociaal domein geldt dat er een verschuiving van overhead heeft plaatsgevonden naar Bestuur & Ondersteuning. Deze worden grotendeels te niet gedaan door een stijging in niet-overhead gerelateerde uitgaven, zoals de (maatwerk)verstrekkingen.

HERVERDEELEEFFECT PER DOMEIN PER INWONER

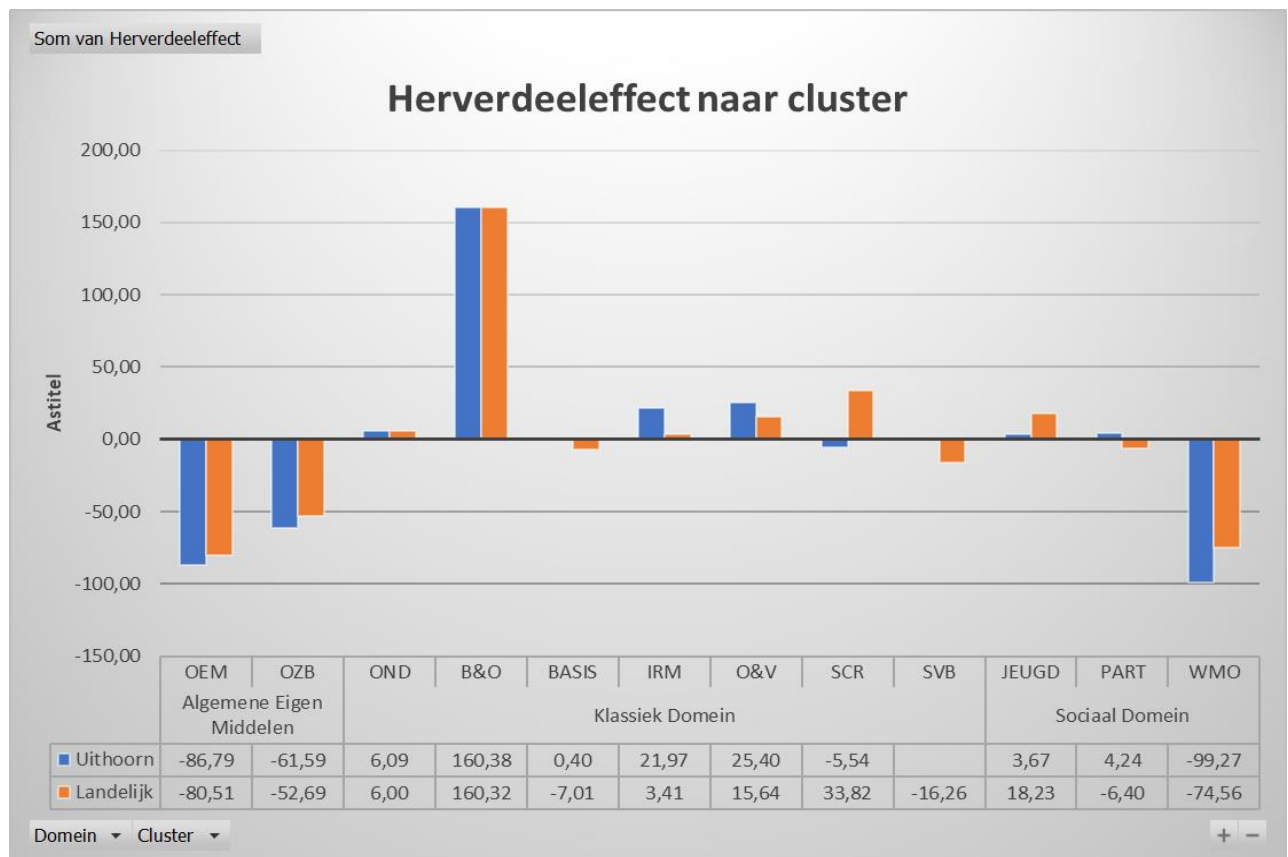


HERVERDEEFFECT PER DOMEIN/CLUSTER PER INWONER

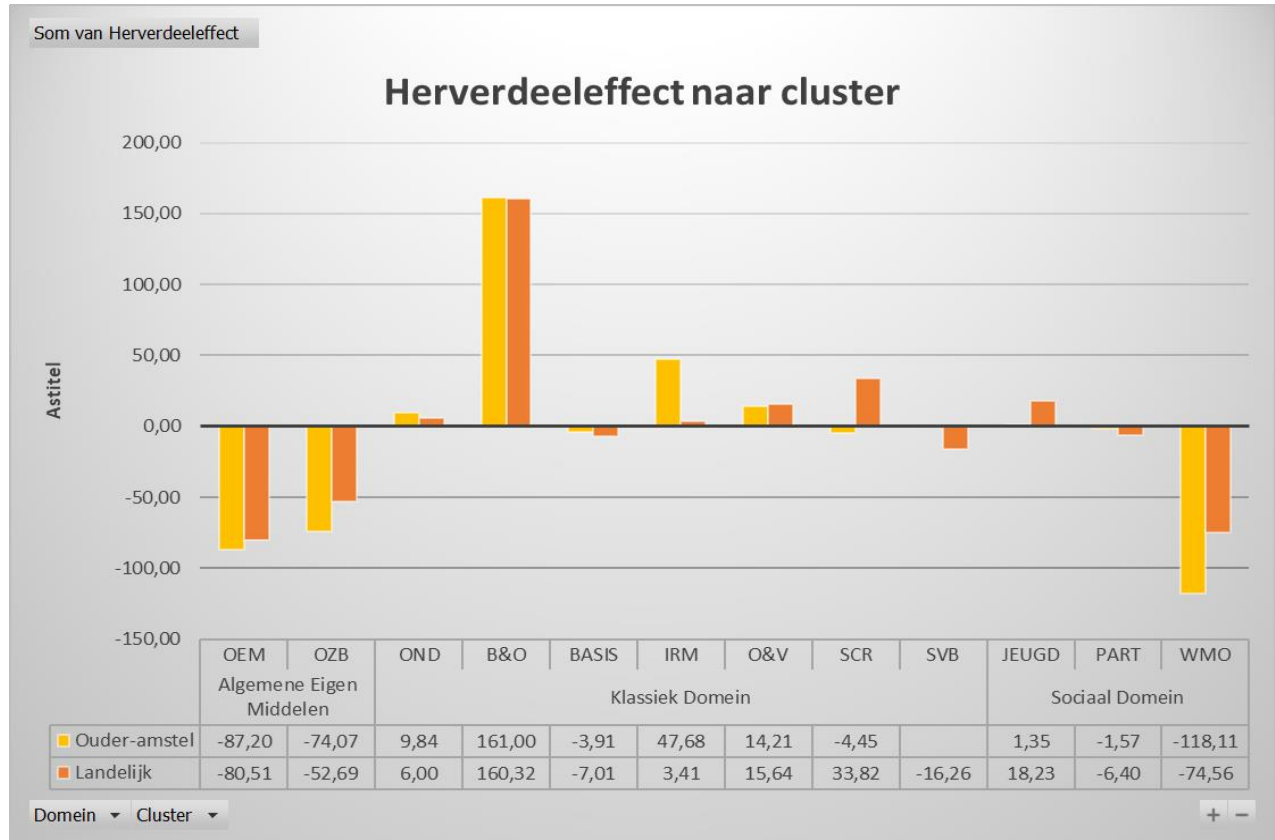
DIEMEN



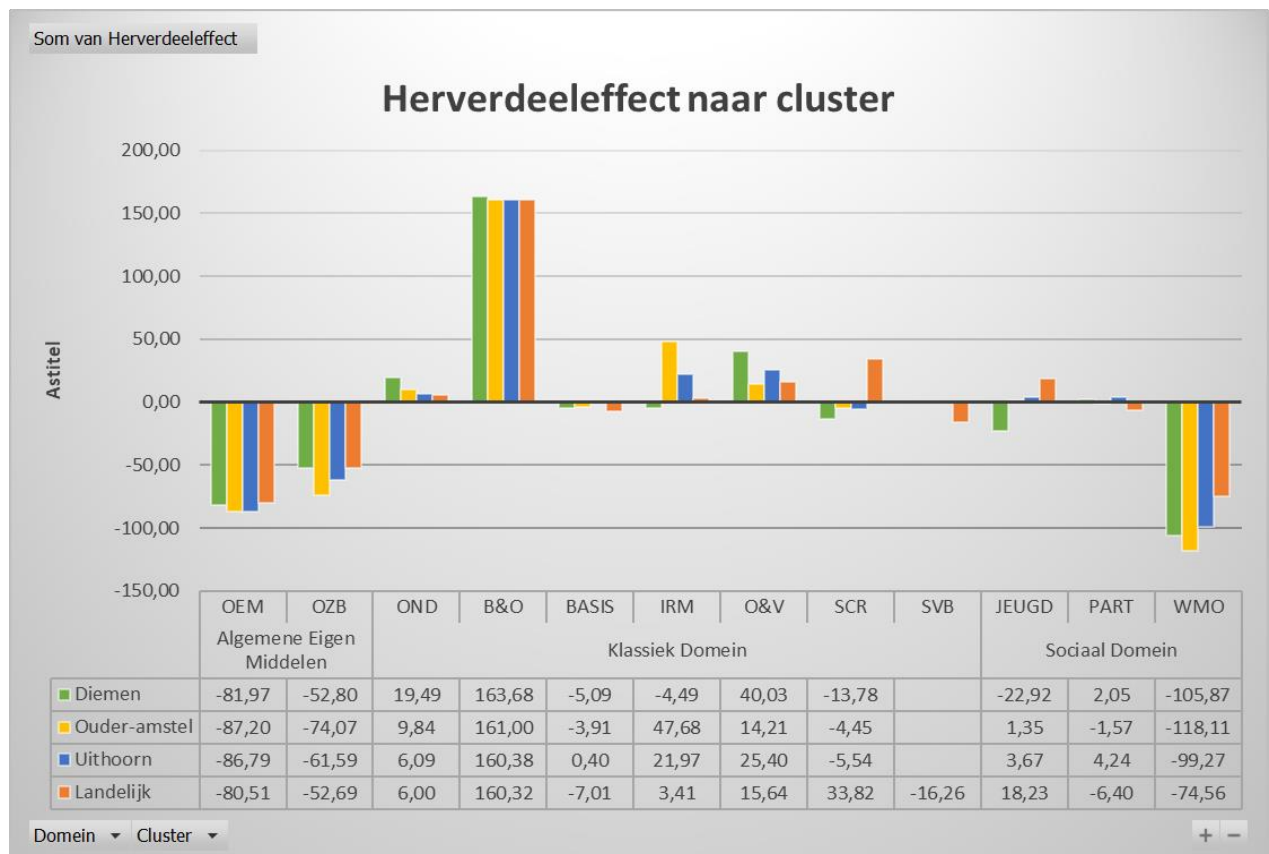
UITHOORN



OUDER-AMSTEL



DUO-GEMEENTEN



EFFECTEN MAATSTAVEN (POSITIEF EN NEGATIEF)

TOP 10 POSITIEF EFFECT

Selecteer eventueel je maatstaf	Diemen	Ouder-amstel	Uithoorn	Landelijk
bijstandsontvangers	35,94	23,28	20,62	48,33
gemiddeld gestandaardiseerd inkomen (hh met kinderen)	64,60	100,49	79,26	62,80
gemiddeld gestandaardiseerd inkomen (particuliere hh)	68,96	93,84	75,63	68,03
huishoudens met laag inkomen boven drempel	148,23	96,11	174,98	196,37
inwoners	133,95	133,95	133,95	133,96
inwoners 75+ met drempel	10,42	32,02	36,05	30,64
niet-westerse migratieachtergrond	125,84	58,54	58,00	54,39
nieuwe regionale centrummaatstaf (max 60km)	22,68	3,40	44,71	153,71
oppervlakte bebouwing * bodemfactor kom	32,11	53,91	35,51	34,35
vast bedrag	22,61	47,42	22,43	13,53
Eindtotaal	665,34	642,96	681,14	796,10

TOP 10 NEGATIEF EFFECT

Selecteer eventueel je maatstaf	Diemen	Ouder-amstel	Uithoorn	Landelijk
eenouderhuishoudens	-62,47	-56,27	-56,07	-49,39
eenouderhuishoudens met 2 of meer kinderen	-36,18	-33,59	-35,18	-29,13
huishoudens	-71,23	-64,06	-61,80	-65,87
jongeren	-128,43	-149,71	-146,31	-139,01
lokale klantenpotentielen	-53,33	-33,87	-66,08	-70,75
medicijngebruik met drempel	-65,21	-72,55	-75,28	-87,89
minderheden	-88,55	-37,38	-33,99	-42,65
ouders met langdurig psychisch medicijngebruik	-18,95	-26,82	-38,99	-50,30
uitkeringsontvangers minus bijstandsontvangers	-74,36	-61,71	-78,52	-95,74
WOZ niet-woningen eigenaar	-27,18	-33,16	-32,60	-29,66
Eindtotaal	-625,89	-569,12	-624,82	-660,39

Bovenstaande overzichten geven een vertekend beeld. Dit komt doordat veel maatstaven in de nieuwe verdeling niet meer van toepassing zijn. Deze laten daarmee een negatief effect zien. Daartegenover zijn andere maatstaven, of bestaande maatstaven welke een zwaarder gewicht hebben gekregen voor in de plaats gekomen. Deze laten een positie effect zien. Deze mutatie is het gevolg om de Algemene Uitkering meer globaal en uitlegbaar te maken. Daarnaast waren er ook veel maatstaven die een zeer gering bedrag opleverde.

TOELICHTING MAATSTAVEN MET OPVALLENDE EFFECTEN

Wel zijn er een 3-tal maatstaven die nadere toelichting vragen:

1. WOZ maatstaf

Ook in het nieuwe verdeelmodel is de WOZ maatstaf een bijzondere maatstaf welke leidt tot een korting op het bedrag wat gemeenten ontvangen binnen de Algemene uitkering. Een toelichting op deze maatstaf staat beschreven op pagina 8 van deze notitie. Echter, waar eerder de korting voor 80% en 70% voor respectievelijk Woningen en Niet-woningen werd meegenomen, wordt deze nu voor 90% meegenomen. Dat betekent dat de korting voor gemeenten met een gemiddelde hoge WOZ waarde groter wordt. Onderstaande tabel laat het negatief effect zien van de WOZ maatstaf. Deze staan geel gemarkeerd. Daarnaast wordt er juist een extra bedrag gecompenseerd o.b.v. het aantal woonruimten.

Rijlabels	Diemen	Ouder-amstel	Uithoorn	Landelijk
Algemene Eigen Middelen	-52,80	-74,07	-61,59	-52,69
OZB	-52,80	-74,07	-61,59	-52,69
vast bedrag	-0,05	-0,12	-0,05	-0,04
woonruimten	22,10	19,94	19,59	20,84
WOZ niet-woningen eigenaar	-27,18	-33,16	-32,60	-29,66
WOZ niet-woningen gebruiker	-19,00	-23,83	-22,92	-20,39
WOZ woningen eigenaar	-28,67	-36,90	-25,61	-23,45
Eindtotaal	-52,80	-74,07	-61,59	-52,69

Omdat de korting gekoppeld is aan de WOZ waarde, zou de theorie moeten zijn dat de het percentage hogere WOZ ten opzichte van het landelijk gemiddelde ook in de buurt moet liggen van het percentage hogere korting. In onderstaande tabel staat dit weergegeven:

	Landelijk	Diemen	Uithoorn	Ouder-Amstel
Gem WOZ waarde GF 2019 *1)	€ 230.000	€ 235.000	€ 258.000	€ 358.000
Verhouding tov landelijk	100%	102%	112%	156%
Herverdeeleffect WOZ waarden	€ -73,49	€ -74,85	€ -81,13	€ -93,89
Verhouding tov landelijk	-100%	-102%	-110%	-128%
Totaal OZB effect	€ -52,69	€ -52,80	€ -61,59	€ -74,07
Verhouding tov landelijk	-100%	-100%	-117%	-141%

*1) Waardepeildatum 1-1-2018

Bron <https://www.waarderingskamer.nl/nc/alle-beoordelingen/>

Zoals uit de tabel is op te maken gaat dit inderdaad op voor Diemen en Uithoorn. Echter, voor Ouder-Amstel is de korting lager. De reden hiervoor heeft hoogstwaarschijnlijk te maken met het feit dat de korting voor Niet-woningen in de nieuwe verdeling is afgetopt op een gemiddelde WOZ-waarde van maximaal € 35.000 per inwoner. Als we dieper in de cijfers kijken zien we inderdaad zelfs voor Ouder-Amstel een lagere WOZ waarde dan het oude verdeelmodel.

Naast het negatieve effect is er ook een positief effect binnen het Cluster OZB, namelijk voor de maatstaf Woonruimten. Zoals gezegd werd voorheen 80% en 70% als korting voor de WOZ doorgevoerd. Het beoogde doel was om toe te groeien tot 90% a 100% vervening. Om deze reden werd er in de oude verdeelsystematiek de maatstaf Woonruimten als extra korting opgenomen. Deze werd gekozen, omdat dit werd gezien als een maatstaf met een zoveel mogelijk neutrale werking. Echter, vanuit de huidige systematiek is de beoogde inhouding gerealiseerd. Om deze reden kan de extra korting vanuit de maatstaf Woonruimten vervallen en leidt dus tot een voordeel. Daarnaast is er nog een heel klein verschil vanuit een vaste korting per inwoner. Gezien het geringe bedrag wordt deze niet verder verklaart.

Wanneer we hiermee kijken naar het totale effect binnen het Cluster OZB, zie we dat deze voor Diemen uitkomt op hetzelfde als 100% van het landelijke effect, voor Uithoorn is de korting 17% hoger dan het landelijk effect en voor Ouder-Amstel 41% hoger dan het landelijk effect. Echter, voor Ouder-Amstel wel met de kanttekening dat de gemiddelde WOZ waarde ook 56% hoger ligt dan het landelijk gemiddelde. Hiermee wordt geacht te voldaan aan [het derde aspiratieniveau van Goedhart](#)

Vanuit het ROB is eerder geadviseerd om in plaats van 90% een korting van 100% door te voeren. Of dit ook in het nieuwe advies wordt herhaald is op dit moment niet bekend.

2. Maatstaf Centrumfunctie

Er is sprake van een centrumfunctie wanneer een gemeente voorzieningen herbergt of verstrekt voor meer dan alleen haar eigen inwoners. Voor bepaalde voorzieningen is het benodigde 'draagvlak' groter dan de bevolkingsomvang van de gemeente waar de voorziening is gevestigd. Dit betreft veelal grootschalige en/of specialistische voorzieningen. Maar de centrumfunctie kan ook betrekking hebben op de beschikbaarheid van een naburige bibliotheek of zwembad (i.e. voorzieningen die goed bereikbaar zijn voor inwoners van net buiten de gemeente).

De kosten van een centrumfunctie worden op dit moment in het gemeentefonds berekend op basis van maatstaven voor lokaal en regionaal klantenpotentieel. Kortgezegd, veel lokale of regionale klanten vertalen zich in een (relatief) hogere algemene uitkering. De twee maatstaven zijn gebaseerd op een simpel graviteitsmodel voor de verwachte ruimtelijke interactie tussen inwoners van kernen. Het basis model is gebaseerd op natuurkundige zwaartekrachtwetten die massa's (lees woonkernen) op elkaar uitoefenen. Een 'zware kern' trekt relatief zwaar aan de omgeving, terwijl van een lichte kern weinig 'aantrekkingskracht' uitgaat. Zwaar of licht wordt bepaald door het aantal inwoners. Het gaat daarbij niet om gemeentelijke inwoneraantallen maar om inwoners van woonkernen. De (inwoners van) woonkernen trekken onderling via hemelsbrede afstanden aan elkaar. In het lokale en regionale klantpotentieel is daarbij de trekkracht gemaximeerd: lokaal tot maximaal 20 kilometer en regionaal tot maximaal 60 kilometer. Er ligt geen onderzoeksmatige onderbouwing aan deze twee grenzen ten grondslag. De aanname is gemaakt dat voor lokale voorzieningen men bereid zou zijn maximaal circa 20 kilometer af te leggen ('een uur op de fiets') en voor voorzieningen met een regionaal karakter maximaal circa 60 kilometer ('een uur in de auto').

In de nieuwe verdeling is men naast de lokale en regionale centrumfunctie ook gaan kijken naar de landelijke centrumfunctie. Hierdoor heeft er een verschuiving plaatsgevonden van lokale- naar regionale- en landelijke centrumfunctie.

Voor de analyses met betrekking tot actualisatie van deze maatstaf is vertrokken we vanuit de bestaande maatstaven (klantenpotentiëlen). Vanuit deze analyse zijn de maatstaven vervangen door nieuwe varianten van de centrumfunctie. Er is nagegaan in hoeverre er vanuit de aansluitverschillen aanleiding is tot een gerichte aanpassing voor bepaalde groepen gemeenten. Het resultaat is voorgelegd aan de begeleidingscommissie, de bestuurlijke kopgroep en de stuurgroep, zodat zij op basis van de inhoudelijke werking en uitkomsten een afweging konden maken tussen bestaande en nieuwe centrummaatstaven. Voor de centrumfunctie wordt straks gebruik gemaakt van de volgende drie maatstaven:

- lokale centrumfunctie (tot 20 km over de weg en niet hemelsbreed);
- regionale centrumfunctie (tot 60 km over de weg en niet hemelsbreed);
- landelijke centrumfunctie (zonder begrenzing tot aan de landsgrenzen over de weg).

Deze maatstaven werken door in bijna alle domeinen en clusters van het gemeentefonds. Echter, het grootste effect is te zien bij met name het cluster Sport, Cultuur en Onderwijs.

Gevolg is in de praktijk dat deze maatstaf ten koste gaat van de kleine(re) gemeenten en in het voordeel is van de grote(re) gemeente/steden. Dit met name, omdat grote steden vaker een landelijke centrumfunctie hebben. Er kan aangenomen worden dat dan ook met name de grote steden de weging van deze maatstaf (door lobby) onder de aandacht hebben gebracht. De vraag is of er een tegengeluid op de werking van deze maatstaf is ingebracht c.q. in te brengen.

Het betreft hier een complexe maatstaf, waarvan de vraag is of de theorie van de aanname ook aansluit bij de praktijk van een gemeente. Het gaat voor deze notitie te ver om de volledige toelichting en berekening te behandelen. Voor verdere informatie en verdieping wordt er verwezen naar het [onderzoek maatstaf Centrumfunctie](#).

De uitkomsten hiervan zijn opgenomen in onderstaande tabel:

Som van Herverdeeeffect		Selecteer je gemeente			
Rijlabels	Diemen	Ouder-amstel	Uithoorn	Landelijk	
Algemene Eigen Middelen	2,15	1,28	2,80	4,07	
OEM	2,15	1,28	2,80	4,07	
lokale klantenpotentielen	1,96	1,24	2,43	2,60	
regionale klantenpotentielen	0,19	0,04	0,37	1,47	
Klassiek Domein	-25,45	-23,79	-22,81	33,65	
OND	-0,01	0,00	-0,03	-0,11	
regionale klantenpotentielen	-0,01	0,00	-0,03	-0,11	
B&O	0,55	0,10	1,07	4,20	
regionale klantenpotentielen	0,55	0,10	1,07	4,20	
BASIS	-2,02	-2,84	-0,19	13,16	
lokale klantenpotentielen	-5,13	-3,26	-6,36	-6,81	
nieuwe regionale centrummaatstaf (max 60km)	4,39	0,66	8,65	29,74	
regionale klantenpotentielen	-1,28	-0,24	-2,48	-9,77	
IRM	-2,32	-1,52	-2,77	-2,22	
lokale klantenpotentielen	-2,45	-1,55	-3,03	-3,25	
regionale klantenpotentielen	0,13	0,03	0,26	1,03	
O&V	3,47	2,11	3,68	1,40	
lokale klantenpotentielen	-0,81	-0,52	-1,01	-1,08	
nieuwe lokale centrummaatstaf (max 20km)	4,70	2,71	5,51	5,69	
regionale klantenpotentielen	-0,42	-0,08	-0,82	-3,22	
SCR	-25,12	-21,64	-24,57	17,21	
lokale klantenpotentielen	-41,14	-26,12	-50,97	-54,57	
nieuwe landelijke centrummaatstaf	8,35	1,37	15,03	47,89	
nieuwe lokale centrummaatstaf (max 20km)	4,75	2,74	5,57	5,75	
nieuwe regionale centrummaatstaf (max 60km)	4,76	0,71	9,38	32,25	
regionale klantenpotentielen	-1,84	-0,34	-3,58	-14,11	
Sociaal Domein	5,66	-2,02	15,44	67,89	
JEUGD	5,95	0,89	11,73	40,33	
nieuwe regionale centrummaatstaf (max 60km)	5,95	0,89	11,73	40,33	
PART	-1,87	-0,35	-3,64	-14,35	
regionale klantenpotentielen	-1,87	-0,35	-3,64	-14,35	
WMO	1,58	-2,56	7,35	41,91	
lokale klantenpotentielen	-5,76	-3,66	-7,14	-7,64	
nieuwe regionale centrummaatstaf (max 60km)	7,58	1,14	14,95	51,39	
regionale klantenpotentielen	-0,24	-0,04	-0,46	-1,83	
Eindtotaal	-17,64	-24,53	-4,57	105,61	

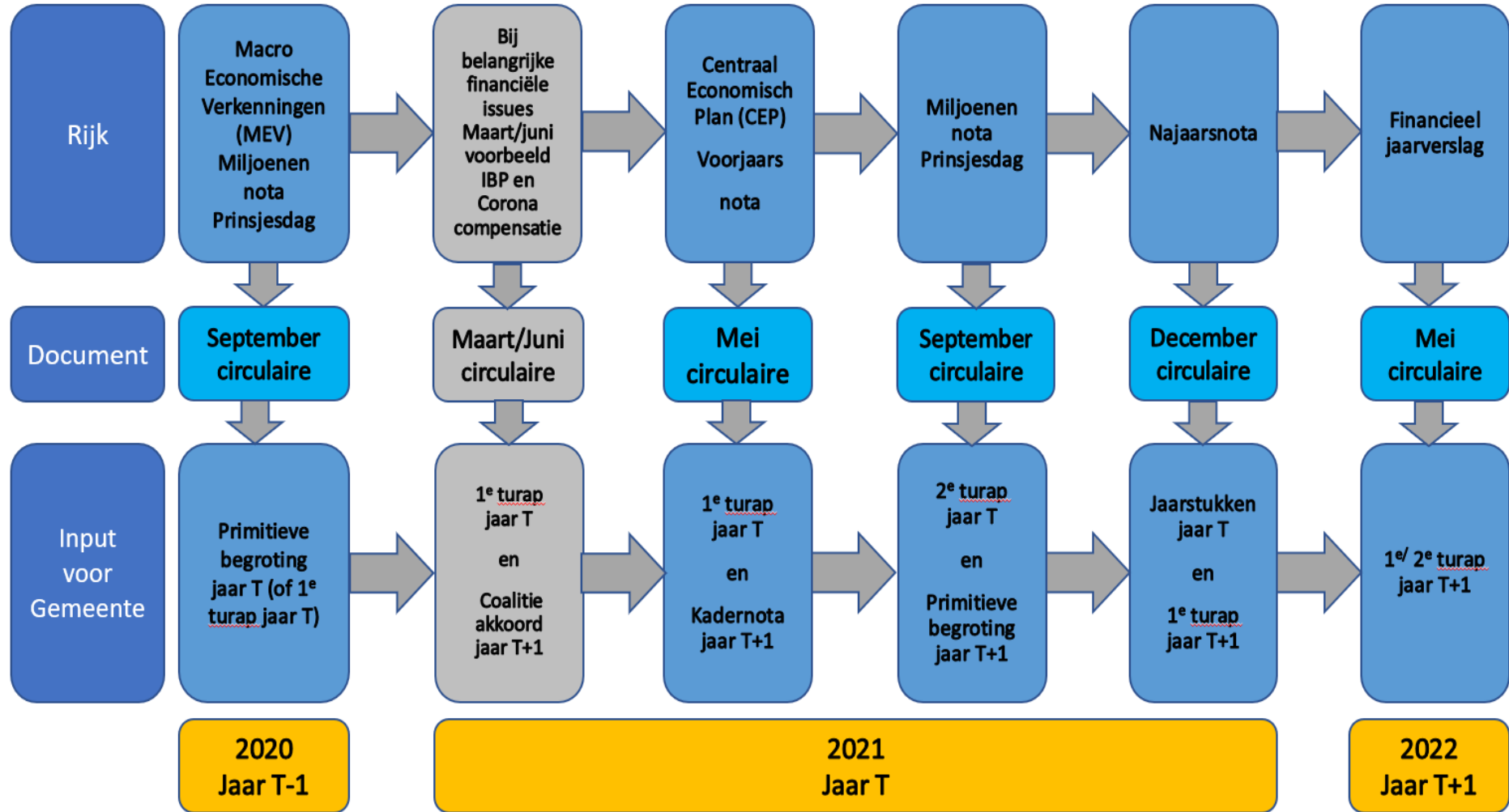
Ter vergelijking, de gemeente Amsterdam heeft een positief effect op deze maatstaf van € 275,70 en voor Amstelveen een bedrag van positief € 64,61.

3. Maatstaf Cluster Algemene Eigen middelen

Gemeenten worden geacht ook uitgaven te dekken vanuit eigen inkomsten. Gedacht kan worden aan Parkeerbelasting, Toeristenbelasting, Bouwgrondexploitatie etc, etc. Het percentage (en dus het bedrag wat gekort wordt) van de huidige 3%, op basis van werkelijke cijfers, is in de nieuwe verdeling verhoogd naar 4,3%. In het oude verdeelmodel werd er een groot pallet aan maatstaven voor deze 3% korting op de algemene uitkering toegepast en kon per gemeente anders uitpakken. Deze methodiek wordt in de nieuwe verdeling, naast de verhoging van de korting van 3% naar 4,3%, vervangen door een vast bedrag (negatief € 113,36) per inwoner voor elke gemeente. In onderstaande tabel staan de herverdeeeffecten weergegeven.

Rijlabels	Diemen	Ouder-amstel	Uithoorn	Landelijk
Algemene Eigen Middelen	-81,97	-87,20	-86,79	-80,51
OEM	-81,97	-87,20	-86,79	-80,51
Eindtotaal	-81,97	-87,20	-86,79	-80,51

Proces



BIJLAGE 2. VOORBEELD WOZ-KORTING

De gemiddelde WOZ-waarde in Bloemendaal is € 695.000 en in Delfzijl € 127.000. Iedere gemeente bepaalt zelf het tarief voor de ozb. In Bloemendaal bedraagt deze 0,1185% en in Delfzijl 0,5145%, waarbij de ozb-opbrengsten worden gegenereerd die de gemeente naar eigen inzicht kan inzetten (respectievelijk € 823,58 en € 653,42).

Voor de korting wordt de WOZ waarde vermenigvuldigd met 80%, wat voor Bloemendaal en Delfzijl leidt tot een WOZ waarde van respectievelijk € 556.000 en € 101.600. Hierover wordt een gelijk tarief gehanteerd, waarmee de korting wordt berekend. Hiermee is het resultaat op de ozb voor Bloemendaal en Delfzijl respectievelijk -/ - € 48,79 en € 494.

Gemeente	Inkomsten voor de gemeente			Korting gemeentefonds			Resultaat OZB
	WOZ waarde	Tarief gemeente	OZB opbrengst	WOZ waarde X 80%	Tarief GF	Korting	OZB opbrengst
Bloemendaal	€ 695.000	0,1185%	€ 823,58	€ 556.000	0,1569%	€ 872,36	€ -48,79
Delfzijl	€ 127.000	0,5145%	€ 653,42	€ 101.600	0,1569%	€ 159,41	€ 494,00

Nu kun je je afvragen waarom Bloemendaal dan überhaupt ozb gaat heffen, immers men schiet er dan met € 48,79 bij in. Echter, de korting op het gemeentefonds wordt sowieso doorgevoerd. Het niet heffen van ozb zou daarmee dus een nadeel opleveren van € 872,36.

Note: in de nieuwe herverdeling wordt de 80% verhoogd naar 90%

Animatie Uitleg BZK Gemeentefonds

<https://www.youtube.com/watch?v=z1XDb9SsdoA>

Verschenen circulaire:

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/gemeentefonds/circulaires-gemeentefonds>

Facts en Figures

<https://findo.nl/jive>

Herziening Belastinggebied

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-937066.pdf>

Herijking gemeentefonds

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/herziening-financiële-verhouding>

<https://www.binnenlandsbestuur.nl/financien/nieuws/herijking-verdeling-gemeentefonds-klaar.14513011.lynkx>