

HERIJKING GEMEENTEFONDS EN GEMEENTE HET HOGELAND

AUTEUR(S)
DATUM

Leo Aarts, Joost van Gemeren en Johan Vonk
30 april 2021

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	4
1 Inleiding	7
Aanleiding en achtergrond	7
Leeswijzer	7
2 Algemene uitkering na herindeling	8
1.1 Inleiding	8
1.2 Herijkte Algemene Uitkering oor het Hogeland	8
Analyse gevolgen herindeling op Algemene Uitkering	9
2.1 Uitgavenclusters	9
2.2 Overige Eigen Middelen	9
2.3 Inkomstencluster	10
2.3.1	
2.3.2 Budgetmutaties (HVE) van de voorgestelde verdeling voor en na herindeling	11
2.3.3 Conclusie fuseereffect in de herijkte Algemene uitkering	12
2.3.5	
2.4	
3 Algemene eigen middelen	13
Observatie	13
3.1 Vragen:	13
3.2 Analyse	13
3.3	
3.3.1 Wat zijn macro de gevolgen van het opnemen van de AEM in de modelschatting?	13
3.3.2 Wat zijn de gevolgen voor het Hogeland van het opnemen van de AEM in de modelschatting	14
3.3.3	
3.4 Deelconclusie	15
3.4.1 OEM	17
3.4.2 Observatie	17
3.4.3 Vraag:	17
3.4.4 Analyse	17
3.5 Deelconclusie	18
3.5.1	
3.5.2 OZB	18
3.5.3 Observatie	18
3.5.4 Vraag:	18
Analyse	18
4.1 Deelconclusie	20
4.2	
4.3	
4 Sociaal domein	21
4.3.1	
4.3.2 Observatie	21
4.4 Vragen:	21
4.4.1 Analyse I Herverdeeleffecten Het Hogeland	21
4.4.2	
4.5 Herverdeeleffecten sociaal domein	21
Wmo	22
Analyse II: Vergelijking met referentiegemeenten	30
Inleiding	30
Nettolasten	30
Deelconclusie	31
5 Conclusies	33

Managementsamenvatting

De herijking van het gemeentefonds, zoals die onlangs voor advies bij de ROB is neergelegd, heeft voor het merendeel van de Groningse en Friese gemeenten grote negatieve effecten. Gezien de sociale structuur van deze gemeenten en de daarmee gepaard gaande zwakke financiële positie, lijkt de herijking van het Gemeentefonds voor deze regio mogelijk desastreuze gevolgen te hebben. Inmiddels is er vanuit de VGG en de VFG een lobby opgestart om richting het rijk de problematiek onder de aandacht te brengen en er op aan te dringen dat het voorgestelde verdeelmodel wordt aangepast. In een tussenbericht heeft de ROB het ministerie van BZK een aantal kritische vragen voorgelegd onder meer over de verevening van de AEM en de integratie-uitkeringen Sociaal domein¹.

Groter negatief fuseereffect in het herijkte verdeelmodel

In de herijking is gebaseerd op gegevens van 2017. Het huidige Het Hogeland bestond toen nog niet. Dat is de reden waarom BZK geen herijkingsuitkomsten heeft gepubliceerd voor de fusiegemeente, maar voor de oorspronkelijke gemeenten Bedum, Eemsmond, Winsum en De Marne. En die vielen niet mee. Met name de grote negatieve herverdeeleeffecten in het Sociaal domein. In twee van de vier gemeenten zouden de relatief grote positieve herverdeeleeffecten in het klassieke domein lang niet voldoende zijn om deze te compenseren. Het beeld voor de fusiegemeente ziet er helaas voor Het Hogeland nog slechter uit. Dat komt omdat in het herijkte verdeelmodel de terugval in de algemene uitkering als gevolg van de fusie (- € 7,1 miljoen) beduidend groter is dan in het huidige verdeelmodel (- € 3,8 miljoen). Dat komt vooral doordat in het herijkte verdeelmodel Klassiek de vaste voet flink is opgetrokken, waardoor het wegvallen, door de fusie, van drie maal de vaste voet zwaarder aantikt. En doordat de herijkte verevening van de belastingcapaciteit OZB voor de fusiegemeente veel ongunstiger uitvalt dan voor de gezamenlijke oorspronkelijke gemeenten.

AEM ter verklaring van uitgavenverschillen

Bij de herijking van het Gemeentefonds Klassiek zijn de Algemene Eigen Middelen opgevoerd als verklarende factor voor de gemeentelijke uitgaven naast overige verklarende factoren. In het verdeelmodel wordt het gewicht van de AEM 'op nul' gezet; het geld wordt verdeeld op basis van de overige maatstaven en hun gewichten. Deze aanpak is methodisch discutabel, omdat de gemeentefondsinkomsten ook van invloed kunnen zijn op de AEM. Bijvoorbeeld als een gemeente tarieven moet verhogen om tekorten op te vangen. Het gevolg is dat de overige verklarende maatstaven een lager gewicht krijgen. Een indicatieve analyse van de relatieve scores van Het Hogeland op de maatstaven in het herijkte model levert geen aanwijzingen op dat de gemeente financieel te lijden heeft onder de onderschatting van de gewichten door de opname van de AEM in het verklaringsmodel van de uitgavenverschillen. Er zijn eerder lichte aanwijzingen voor het omgekeerde.

OEM

In het herijkte verdeelmodel wordt de macro-aftrekpost vanwege de beschikbaarheid van Overige Eigen Middelen 'verdeeld' naar rato van de omvang van de algemene uitkering sociaal domein. Nadere analyse laat zien dat de OEM-aftrek voor Het Hogeland zou toenemen met € 0,32 miljoen als deze zou worden verdeeld naar rato van de totale netto-uitgaven (Klassiek en Sociaal Domein). Verdeling van de OEM-aftrek op basis van de totale uitgavenclusters zou vooral voordelig zijn voor de grotere gemeenten, met de grootste voordelen voor de G4.

OZB

In het huidige model is de OZB verevening 9% van het totaal van de uitgavenclusters. In de voorgestelde herijking loopt dit op tot 11%. Dit betekent dat er in absolute zin een stuk meer verevend wordt (landelijk +34%), waarbij de toename van de verevening ongeveer gelijk oploopt met de groei van de clustertotalen. Tegelijkertijd heeft BZK besloten de grondslag voor de verevening van belastingcapaciteit niet-woningen te maximeren op €35.000 per inwoner. De groei

¹ ROB (2021). *Herijking gemeentefonds – tussenbericht*, 25 maart 2021,

van de OZB verevening in Het Hogeland is relatief groter dan landelijk (49% tegenover 34%). Dit betekent dat de verandering voor Het Hogeland nadelig uitpakt. Dit hangt samen met het feit dat in de fusiegemeente de WOZ-waarde niet-woningen in de buurt van het aftoppunt van € 35.000 ligt. In gemeenten ver onder deze drempelwaarde of ver daarboven neemt de OZB-aftrek in het herijkte model veel minder toe.

Sociaal domein

De gemeente Het Hogeland gaat er in alle clusters in het sociaal domein op achteruit. Het budget daalt met € -8,1 in totaal miljoen ten opzichte van het gefuseerde budget in 2017 volgens het huidige verdeelmodel. € -3,4 miljoen van deze daling is toe te schrijven aan de daling van de clustervolumes in het sociaal domein. Vooral in de clusters basisvoorzieningen en Wmo daalt het clustervolume aanzienlijk. De overige € -4,8 miljoen is toe te schrijven aan een daling van het budgetaandeel van Het Hogeland. In alle vier de clusters sociaal domein gaat de gemeente er in de verdeling op achteruit, maar het meest in de clusters Wmo en Jeugd.

Wmo

In de verdeling van het cluster Wmo is er sprake van een verschuiving van kleinere gemeenten naar de grote gemeenten. Hoe groter het aantal inwoners, hoe groter de positieve herverdeeffecten. Met namen de G4 gemeenten gaan er in de verdeling sterk op vooruit.

Participatie

In de verdeling van het cluster Participatie blijkt de herijking te leiden tot een verschuiving van middelen naar welvarender gemeente (een lager aandeel lage inkomens, minder bijstandsontvangers en hogere gemiddelde WOZ waarde). Dat is niet in het voordeel voor Het Hogeland. Daarnaast lijken de negatieve HVE op terrein van participatie regionaal geclusterd, met name in Groningen, Friesland en Zeeland.

Jeugd

In de verdeling van het cluster Jeugd hebben 63% van de gemeenten een negatief herverdeeffect. Met een negatief herverdeeffect van € -33 per inwoner behoort Het Hogeland tot de 20% gemeenten met het meest negatieve HVE. In de verdeling van het cluster Jeugd lijkt sprake van regionale clusterings in de herverdeeffecten. Gemeenten met een grote centrumfunctie zoals Groningen, Zwolle, Utrecht, Amsterdam, Rotterdam en Eindhoven gaan erop vooruit. Verder is er een regionale clustering van negatieve herverdeeffecten in Groningen, Friesland, Flevoland, Noord-Holland, Noord-Brabant en Utrecht.

Basisvoorzieningen

In de verdeling van het cluster Basisvoorzieningen heeft de gemeente Het Hogeland een negatief herverdeeffect van € -16 per inwoner. De herijking leidt ook hier tot verschuiving van middelen in de richting van meer welvarende gemeenten (minder lage inkomens, minder bijstandsontvangers). En ook hier is er een regionale clustering van negatieve herverdeeffecten. Met name gemeenten in Groningen en Friesland gaan er sterk op achteruit.

Aansluiting bij de netto-lasten

De herverdeeffecten van de herijking geven aan hoeveel de individuele gemeenten erop voor- of achteruitgaan. Daarnaast is natuurlijk ook de aansluiting van het model op de gerealiseerde netto-lasten een relevante factor voor de beoordeling van de kwaliteit van het verdeelmodel. Een heel nauwkeurige vergelijking van de modeluitkomsten met de gerealiseerde uitgaven is niet goed mogelijk omdat de beschikbare IV3-uitgavengegevens niet zijn geschoond voor boekingsverschillen tussen gemeenten. Toch geven de cijfers wel een indicatie van het effect van de voorgestelde verdeling op de aansluiting. Het saldo van objectief berekende clusterinkomsten en nettolasten in het huidige verdeelmodel in Het Hogeland bedraagt € -64 per inwoner (in het peiljaar 2017). Het huidige verdeelmodel sluit dus niet goed aan op de uitgavenrealisaties. In het herijkte model is de aansluiting van de modeluitkomsten op de werkelijke uitgaven nog aanzienlijk slechter. Het verschil tussen de met het herijkte model berekende uitgaven en de werkelijke uitgaven neemt toe tot € -240 per inwoner.

Referentiegemeenten

In vijf geselecteerde referentiegemeenten (gelijke sociale structuur, weinig centrumfunctie, gelijke bevolkingsomvang) dalen, net als in Het Hogeland, de clusterinkomsten sociaal domein. Al is de daling in Het Hogeland beduidend groter dan gemiddeld in deze referentiegemeenten. Bovendien is in vier van de vijf referentiegemeenten sprake van negatieve aansluitverschillen tussen objectief berekende clusterinkomsten en nettolasten, net als in Het Hogeland. De herijkte clusterinkomsten zijn dus lager dan de nettolasten. Gemiddeld hebben deze vijf referentiegemeenten in het herijkte model een aansluitverschil van € 100 per inwoner negatief. Ter vergelijking: in het huidige model is het aansluitverschil gemiddeld € 7 per inwoner positief. Kennelijk werkt het herijkte verdeelmodel Sociaal domein slechter dan het huidige model in gemeenten die qua sociale structuur, centrumfunctie en bevolkingsomvang het meest op Het Hogeland lijken. De referentiegemeenten zijn Medemblik, Noardeast-Fryslân, Noordwijk, Rheden, Schagen en Waadhoeke.

1 Inleiding

Aanleiding en achtergrond

1.1

De herijking van het gemeentefonds, zoals die onlangs voor advies bij de ROB is neergelegd, heeft voor het merendeel van de Groningse en Friese gemeenten grote negatieve effecten. Gezien de sociale structuur van deze gemeenten en de daarmee gepaard gaande zwakke financiële positie, lijkt de herijking van het Gemeentefonds voor deze regio mogelijk desastreuze gevolgen te hebben. Inmiddels is er vanuit de VGG en de VFG een lobby opgestart om richting het rijk de problematiek onder de aandacht te brengen en er op aan te dringen dat het voorgestelde verdeelmodel wordt aangepast. In een tussenbericht heeft de ROB het ministerie van BZK een aantal kritische vragen voorgelegd onder meer over de verevening van de AEM en de integratie-uitkeringen Sociaal domein².

De gemeente heeft een analyse gemaakt van de effecten van de voorgestelde herijking van het gemeentefonds op de Algemene uitkering. Daarbij komen vijf bijzondere effecten naar voren:

1. De verevening van de AEM;
2. Integratie uitkeringen Sociaal Domein;
3. Vervallen 'hoog scorende' maatstaven;
4. Vaste voet en nieuwe maatstaf i.r.t. herindeling in 2019;
5. De aftopping van de WOZ-waarde in de verevening van de OZB-belastingcapaciteit.

De gemeente heeft Significant APE verzocht om een voorstel voor een onderzoek ter onderbouwing van de kritische observaties.

1.2

Leeswijzer

Wij zijn het onderzoek gestart met de berekening van de Algemene Uitkering 2017 voor de fusiegemeente Het Hogeland in de huidige verdeling en in de voorgestelde herijkte verdeling. Zo wordt duidelijk wat de herijking voor de gemeente als geheel betekent (hoofdstuk 2). In de volgende hoofdstukken gaan we in op de door de gemeente aangereikte thema's. Per thema geven we aan wat de gemeente is opgevallen en tot welke onderzoeksvragen dit heeft geleid en vervolgens presenteren we onze analyse en conclusies. Hoofdstuk 5 sluit af met een samenvatting van de conclusies.

² ROB (2021). *Herijking gemeentefonds – tussenbericht*, 25 maart 2021,

2 Algemene uitkering na herindeling

Inleiding

2.1

De herijking van de Algemene Uitkering is gebaseerd op peiljaar 2017. Dit is voor de datum waarop de herindeling van het Hogeland is ingegaan. Om deze reden presenteert BZK de budgetten en herverdeeleffecten enkel voor de onderliggende gemeenten, en niet voor de nieuw gevormde gemeente. In dit hoofdstuk berekenen we de Algemene Uitkering voor het Hogeland (op basis van het peiljaar 2017). Vervolgens analyseren hoe de verschillen tussen de situatie voor en na de herindeling ontstaan.

Herijkte Algemene Uitkering oor het Hogeland

2.2

Bij een gemeentelijke herindeling is de Algemene uitkering voor de nieuwe gemeente niet eenvoudig de optelsom van de Algemene uitkering van de onderliggende gemeenten. Hiervoor zijn een aantal redenen aan te wijzen:

- *Vaste bedrag:* In verschillende clusters wordt gerekend met een vast bedrag per gemeente. Bij een herindeling verliest de nieuwe gemeente één of meerdere keren dit vast bedrag.
- *Maatstaven met een drempelwaarde:* In het gemeentefonds wordt ook gerekend met maatstaven met een drempelwaarde. Het kan zijn dat de nieuw gevormde gemeente deze drempel bereikt (of juist niet meer bereikt), waardoor budgetverschillen ontstaan.
- *Niet schaalbare maatstaven:* Er wordt in sommige clusters ook gerekend met maatstaven die niet schaalbaar zijn. Voorbeelden zijn omgevingsadressendichtheid en centrumfunctie. Voor deze maatstaven geldt dat de gezamenlijk score niet gelijk is aan de optelsom van de onderliggende gemeenten.

Om de nieuwe verdeling te berekenen hebben we alle maatstaven van de onderliggende gemeenten in Het Hogeland samengevoegd om de herijkte Algemene uitkering van de gemeente Het Hogeland te berekenen voor het peiljaar 2017. De uitkomsten zijn weergegeven in Tabel 1. De tabel laat zien dat de totale herijkte Algemene uitkering voor Het Hogeland € -7,1 miljoen lager is dan de optelsom van de herijkte Algemene uitkeringen in onderliggende gemeenten. De grootste bijdragen aan dit verschil zit in de uitgaven clusters in het 'klassieke' deel van het gemeentefonds (€ -4,3 miljoen) en in de inkomstenverevening van de OZB (€ -3,1 miljoen). In de uitgavenclusters in het sociaal domein is de verandering kleiner (€ +0,3 miljoen). De mutatie in de OEM is ook beperkt, hier wordt immers de verdeling in het sociaal domein als basis genomen.

Tabel 1: Effect herindeling op de 'herijkte' Algemene uitkering Het Hogeland

	Sociaal domein	Klassiek domein	OEM	OZB	Totaal Algemene uitkering
Na herindeling	€ 43.441.468	€ 43.785.669	-€ 3.798.431	-€ 10.906.011	€ 72.522.695
Voor herindeling³	€ 43.168.576	€ 48.036.076	-€ 3.767.834	-€ 7.790.355	€ 79.646.463
Verschil	€ 272.892	-€ 4.250.407	-€ 30.598	-€ 3.115.656	-€ 7.123.768

³ De som van de herijkte Algemene uitkeringen van Bedum, Eemsmond, De Marne en Winsum.

Analyse gevolgen herindeling op Algemene Uitkering

Wat zijn de belangrijkste oorzaken van de budgetmutatie van € -7,1 miljoen bij herindeling van Het Hogeland in de herijkte Algemene uitkering? In Tabel 2 is per maatstaf weergegeven wat het effect van herindeling is op de Algemene uitkering. De tabel is onderverdeeld in de uitgavenclusters, OEM, en het inkomenscluster.

2.3

Tabel 2: Analyse effect herindeling per maatstaf

Maatsatven	eenheden voor herindeling	eenheden na herindeling	verschil
Totaal uitgavenclusters			-€ 3.977.514
vast bedrag	4	1	-€ 2.671.066
nieuwe regionale centrummaatstaf (max 60km)	8060	2180,368	-€ 744.585
omgevingsadressendichtheid	9327,848	2354,181	-€ 630.835
nieuwe lokale centrummaatstaf (max 20km)	44940	11699,78	-€ 342.521
oppervlakte buitenwater met plafond	15646	10000	-€ 213.935
nieuwe landelijke centrummaatstaf	6160	1644,26	-€ 194.657
woonruimten * bodemfactor kom	27066,62	26880,16	-€ 10.430
oeverlengte * dichtheid * bodemfactor totaal	11496,8	10739,34	-€ 9.678
oeverlengte * bodemfactor totaal	11249,8	11029,17	-€ 6.581
kernen * inwoners	528825	597828	€ 846.773
Overige eigen middelen			€ 60.155
Overige eigen middelen	-	-	€ 60.155
Inkomstencluster			-€ 3.115.656
vast bedrag	4	1	-€ 142.008
woonruimten	23518	23518	€ 0
WOZ woningen eigenaar	3,35E+09	3,35E+09	€ 0
WOZ niet won.gebr. afgetopt op max. 35k/inw	9,8E+08	1,72E+09	-€ 1.344.201
WOZ niet won.eigenaar. afgetopt op max. 35k/inw	1,07E+09	1,74E+09	-€ 1.629.447

2.3.1

Uitgavenclusters

In totaal is het effect van de herindeling op de uitgavenclusters € -4,0 miljoen. Zoals we hierboven al hebben gezien zit een groot deel in de 'klassieke' clusters van de Algemene uitkering. De maatstaf met het grootste effect betreft het vaste bedrag. De onderliggende gemeenten zouden vier maal het vaste bedrag van € 0,9 miljoen ontvangen. De nieuwe gemeente ontvangt nog maar één keer dit bedrag. Andere maatstaven die dalen bij herindeling zijn de centrumfunctiemaatstaven, omgevingsadressendichtheid en bodemfactor (niet schaalbaar), en het oppervlakte buitenwater (drempelwaarde). Voor de maatstaf *kernen maal inwoners* neemt de gezamenlijke Algemene uitkering juist toe (€ 0,8 miljoen).

2.3.2

Overige Eigen Middelen

De verevening van de OEM wordt verdeeld na rato van de verdeling in de clusters in het sociaal domein. Aangezien het bedrag voor de gefuseerde gemeente daar iets toeneemt, neemt de OEM verevening ook iets toe (-€ 30.598).

Inkomstencluster

2.3.3

In het inkomstencluster worden de OZB inkomsten groter na herindeling (€ -3,1 miljoen). Voor een klein deel (-€ 142.008) komt dit doordat ook in het inkomstencluster gerekend wordt met een vast bedrag. Het grootste deel komt echter voort uit het feit dat de WOZ niet-woningen in het nieuwe model afgetopt wordt op € 35.000 per inwoner. Voor de voormalige gemeente Eemsum wordt met deze rekenwijze de WOZ-niet woningen afgetopt. Hierdoor wordt er gerekend met € 0,55 miljard voor zowel beheerders als eigenaren. In werkelijkheid was de maatstaf WOZ in deze gemeente voor beiden € 1,3 miljard. In de overige gemeenten is de WOZ niet-woningen een stuk lager. Het samenvoegen van de gemeenten leidt ertoe dat gezamenlijke WOZ niet-woningen per inwoner rond de 35.000 ligt. Hierdoor wordt er een stuk minder afgetopt. De vereveningsbasis neemt dus fors toe. In Tabel 3 is dit principe cijfermatig uitgewerkt.

Tabel 3: Maatstaf WOZ niet woningen voor en na herindeling

	WOZ niet woningen beheerders	WOZ niet woningen eigenaren
gebruikte eenheden voor herindeling		
Bedum	€ 94.000.000	€ 112.500.000
Eemsum	€ 547.960.000	€ 547.960.000
Winsum	€ 119.500.000	€ 151.000.000
De Marne	€ 219.000.000	€ 254.500.000
gebruikte eenheden per inwoner (Eemsum afgetopt)		
Bedum	€ 8.970	€ 10.736
Eemsum	€ 35.000	€ 35.000
Winsum	€ 8.789	€ 11.106
De Marne	€ 21.709	€ 25.228
Werkelijke WOZ		
Bedum	€ 94.000.000	€ 112.500.000
Eemsum	€ 1.284.000.000	€ 1.319.500.000
Winsum	€ 119.500.000	€ 151.000.000
De Marne	€ 219.000.000	€ 254.500.000
Berekening nieuw eenheden		
Totaal per inwoner (Het Hogeland)	€ 34.455	€ 36.884 ⁴
voor herindeling	€ 980.460.000	€ 1.065.960.000
Na herindeling	€ 1.716.500.000	€ 1.743.665.000

2.3.4

De herijking van de Algemene Uitkering heeft een negatief effect op het effect van herindeling op de inkomsten. Zowel de stijging van het vaste bedrag, als het aftoppen van WOZ niet-woningen leidt tot een grotere daling van de inkomsten.

Vergelijking met gefuseerde budget huidige verdeling

Om de vergelijking te kunnen maken tussen herijkte budget na herindeling met het huidige model na herindeling, hebben we ook de gemeenten in samengevoegd in het huidige model. Om een goede vergelijking te kunnen maken met het nieuwe model, gaan we uit van de berekening van het oude model zoals is weergegeven in de gegevens die het Ministerie van BZK heeft gepubliceerd voor de gemeenten.⁵

⁴ De nieuwe waarde per inwoner licht over de grens van 35.000. In de berekening wordt daarom rekening gehouden met een waarde van 35.000

⁵ Hierin is het huidige model ingericht naar de nieuwe clusterindeling

De uitkomsten zijn weergegeven in Tabel 4. In totaal daalt de Algemene uitkering na herindeling in het huidige model (2017) met € -3,8 miljoen. Deze daling is € 3,3 miljoen kleiner dan voor het voorgestelde model. De belangrijkste verschillen met het fuseereffect in het nieuwe model zitten in de omvang van het vaste bedrag in het klassieke domein, en in de omvang van de OZB verevening. Dit laatste komt door de effecten van het aftoppen van de OZB niet-woningen.

Tabel 4: Effect herindeling huidige model

	Sociaal domein	Klassiek	OZB	AU
Na herindeling	€ 51.537.843	€ 35.229.490	-€ 9.036.184	€ 77.731.149
Voor herindeling	€ 51.944.264	€ 38.685.853	-€ 9.074.804	€ 81.555.313
Vershil	-€ 406.421	-€ 3.456.363	€ 38.620	-€ 3.824.164

Budgetmutaties (HVE) van de voorgestelde verdeling voor en na herindeling

2.3.5

In Tabel 5 - Tabel 8 is weergegeven wat de herverdeeffecten zijn van het nieuwe model (voor en na herindeling), ten opzichte van het huidige model.

Voor de fusiegemeente Het Hogeland is het totale herverdeeffect van het herijkte verdeelmodel -€ 5,2 mln. (-€ 8,1 mln. in het sociaal domein, +€ 8,6 mln. in het klassieke domein, -€5,7 AEM).

Ter vergelijking: de som van de totale herverdeeffecten van de oorspronkelijke vier gemeenten komt uit op -€ 1,2 mln. Het grootste verschil zit in de component AEM.

Tabel 5: Herverdeeffect van het herijkte model voor en na herindeling sociaal domein

	Basisvoorzieningen	Participatie	Wmo	Jeugd	Totaal sociaal domein
Na herindeling	-€ 1.382.609	-€ 640.213	-€ 5.352.600	-€ 720.952	-€ 8.096.375
Voor herindeling	-€ 1.465.877	-€ 737.171	-€ 5.955.760	-€ 616.880	-€ 8.775.688

Tabel 6: Herverdeeffect van het herijkte model voor en na herindeling klassiek

	Bestuur en ondersteuning	Openbare orde en veiligheid	Onderwijs	Sport, cultuur en recreatie	Infrastructuur, milieu en ruimte	Totaal klassiek
Na herindeling	€ 6.734.937	-€ 537.950	€ 559.853	€ 274.781	€ 1.524.558	€ 8.556.179
Voor herindeling	€ 7.541.743	-€ 497.506	€ 528.948	-€ 822.762	€ 2.599.800	€ 9.350.223

Tabel 7: Herverdeeffect van het herijkte model voor en na herindeling AEM

	OEM	OZB	Totaal AEM
Na herindeling	-€ 2.096.084	-€ 3.572.174	-€ 5.668.258
Voor herindeling	-€ 1.877.401	-€ 605.984	-€ 2.483.385

Tabel 8: Herverdeeffect van het herijkte model voor en na herindeling totaal (sociaal domein + klassiek + AEM)

	Sociaal domein	Klassiek	AEM	Totaal
Na herindeling	-€ 8.096.375	€ 8.556.179	-€ 5.668.258	-€ 5.208.454
Voor herindeling	-€ 8.775.688	€ 9.350.223	-€ 2.483.385	-€ 1.908.850

Conclusie fuseereffect in de herijkte Algemene uitkering

2.4

Volgens het herijkte verdeelmodel voor het Gemeentefonds heeft de fusie van de gemeenten Bedum, Eemsmond, De Marne en Winsum een negatief effect op de Algemene uitkering. De herijkte Algemene uitkering van de gemeente Het Hogeland bedraagt € 72,5 mln. Dit is € 7,1 mln. lager dan de som van de herijkte Algemene uitkeringen in de vier oorspronkelijke gemeenten van € 79,6 mln. Het verschil wordt voor een groot deel bepaald door het Vaste bedrag en door de aftopping van de WOZ-waarde niet-woningen. Alle bedragen hebben betrekking op peiljaar 2017.

In het huidige model is het fuseereffect (2017) € -3,8 miljoen. Bijna de helft van het fuseereffect in het voorgestelde model. De belangrijkste verschillen met het fuseereffect in het huidige model zitten in de omvang van het vaste bedrag in het klassieke domein, en in de omvang van de OZB verevening. Dit laatste komt door de effecten van het aftoppen van de OZB niet-woningen

3 Algemene eigen middelen

Observatie

3.1 Bij de herijking van het Gemeentefonds Klassiek zijn de AEM opgevoerd als verklarende factor voor de gemeentelijke uitgaven naast overige verklarende factoren. Gemeenten met veel algemene eigen middelen, zullen immers ook meer uitgeven (kip-ei probleem). In het verdeelmodel wordt het gewicht van de AEM 'op nul' gezet; het geld wordt verdeeld op basis van de overige maatstaven en hun gewichten. Deze aanpak is methodisch discutabel, omdat de gemeentefondsinkomsten ook van invloed kunnen zijn op de AEM. Bijvoorbeeld als een gemeente tarieven moet verhogen om tekorten op te vangen. Het gevolg is dat de overige verklarende maatstaven een lager gewicht krijgen. De gemeente noemt het treffend de 'onzichtbare verevening AEM'. Met name gemeenten die relatief hoog scoren op de clustermaatstaven ondervinden hiervan nadeel. Hoe groot precies het nadeel is, valt niet te zeggen zonder een alternatieve verklarende analyse waarin de AEM niet in het verklaringsmodel is opgenomen. We kunnen wel nagaan hoe de scores van Het Hogeland op de maatstaven zich verhouden tot de gemiddelde scores.

Vragen:

- 3.2
- Hoe verhouden zich de scores van Het Hogeland op de maatstaven in het verdeelmodel Klassiek zich tot de gemiddelde scores?
 - Is het waarschijnlijk dat Het Hogeland nadeel of voordeel heeft bij de gekozen behandeling van de AEM in het verklarings- en het verdeelmodel?

3.3 Analyse

3.3.1 *Wat zijn macro de gevolgen van het opnemen van de AEM in de modelschatting?*

Volgens het onderzoek ter onderbouwing van het nieuwe verdeelmodel Klassiek verklaren de verschillen in AEM (inclusief Specifieke Vaste Bedragen) 12,7% van de verschillen in netto-uitgaven (zie Tabel 9, laatste regel)⁶. De bijdrage van AEM aan de verklaring van de uitgavenverschillen varieert per cluster. Zo verklaart AEM 22,2% van de uitgavenverschillen in het cluster Infrastructuur Ruimte en Milieu en slechts 10,1% van de uitgavenverschillen in het cluster Sport, cultuur en recreatie.

Tabel 9: Bijdrage van de AEM aan de verklaring van netto uitgaven per cluster

	Huidige omvang (x 1 mrd.)	Nieuwe omvang (x 1 mrd.)	Vershil (x 1 mrd.)	% verklaard door AEM (+SVB)
Bestuur en ondersteuning	€ 1,7	€ 5,5	€ 3,8	7,8%
Openbare orde en veiligheid	€ 1,6	€ 1,8	€ 0,3	11,5%
Onderwijs	€ 2,0	€ 2,2	€ 0,1	16,5%
Sport, cultuur en recreatie	€ 3,4	€ 4,1	€ 0,6	10,5%
Infrastructuur, ruimte en milieu	€ 4,0	€ 4,0	€ 0,0	22,0%
Totaal	€ 12,7	€ 17,6	€ 4,9	12,7%

⁶ Een nieuwe methode voor een klassieke uitdaging, Cebeon, november 2020, tabel 9.1, p. 93.

Wat zijn de gevolgen voor het Hogeland van het opnemen van de AEM in de modelschatting

Het opnemen van de AEM in de modelschattingen leidt ertoe dat de gewichten van de overige maatstaven lager zijn dan ze zouden zijn geweest in een modelschatting zonder AEM. Deze lagere gewichten komen in het uiteindelijke verdeelmodel terecht. De gemeente Het Hogeland heeft hier nadeel van als de scores op verdeelmaatstaven hoger zijn dan gemiddeld en voordeel als de scores lager zijn dan gemiddeld.

3.3.2

Een voorbeeld ter verduidelijking. Stel, het geschatte gewicht van een maatstaf is €100. In een schattingsmodel zonder AEM zou het gewicht hoger zijn geweest, bijvoorbeeld €110. Stel de score van Het Hogeland op deze maatstaf is 1000 eenheden. In het schattingsmodel met AEM levert dat $€100 \times 1000 = €100.000$ op. En in een schattingsmodel zonder AEM in dit voorbeeld $€110 \times 1000 = €110.000$. Een verschil van €10.000. In een gemeente met een lagere score (en evenveel inwoners), bijvoorbeeld 8000, is het verschil navenant kleiner, namelijk €8.000. Omdat het macrobudget niet groter of kleiner wordt door het al dan niet opnemen van de AEM in het verklaringsmodel, verschuiven de gemeentelijke aandelen in het macrobudget ten nadele van de gemeenten met relatief hoge scores (= meer verlies bij kleiner gewicht) en in het voordeel van de gemeenten met relatief lage scores (= minder verlies bij kleiner gewicht).

Voor de beoordeling van de financiële effecten voor de gemeente Het Hogeland lopen we de uitkomsten in Tabel 10 langs.

De tabel geeft per cluster de omvang en het aandeel van de AEM in de verklaring van de uitgavenverschillen tussen gemeenten. Verder geeft de tabel per maatstaf de score per inwoner in Het Hogeland, de gemiddelde score over alle gemeenten (gewogen naar inwonertal) en het procentuele verschil tussen deze twee. Bijvoorbeeld, het cluster Bestuur en ondersteuning heeft een omvang van € 5,5 mrd. En de bijdrage van de AEM aan de uitgavenverschillen in dit cluster is 8%. Op de maatstaf Woonruimten scoort Het Hogeland 0,472 (per inwoner) en het Nederlands gemiddelde is 0,46 per inwoner. Daarmee scoort Het Hogeland 2% hoger dan het Nederlands gemiddelde. Een hogere score is in dit geval financieel nadelig, vandaar de rode markering. Een lagere score dan gemiddeld, zoals op de maatstaf Omgevingsadressendichtheid, is financieel voordelig en is groen gemarkeerd.

De potentiële financiële effecten van de opname van AEM in het verklaringsmodel zijn het grootst voor de relatief grote clusters waar de AEM een relatief groot aandeel heeft in de verklaring van de uitgavenverschillen. Dat zijn de clusters Onderwijs (aandeel in de verklaring 17%, omvang € 2,2 mrd.), Sport, Cultuur en Recreatie (11%, omvang € 4,1 mrd.) en IRM (22%, omvang € 4,0 mrd.).

Speciaal interessant in dit verband zijn de maatstaven die de grootste bijdrage leveren aan de verklaring van de uitgavenverschillen binnen het cluster.

Voor het cluster Onderwijs is dit de maatstaf Jongeren (aandeel in de verklaring 35%) en in mindere mate Leerlingen VO (12%) en Huishoudens met een laag inkomen boven de drempel (11%).

Voor het cluster SCR zijn dit de maatstaven Nieuwe landelijke centrumfunctiemaatstaf (17%) en Nieuwe regionale centrummaatstaf (13%).

Voor het cluster IRM zijn dit de maatstaven Oppervlakte bebouwing * bodemfactor kom (22%) en Omgevingsadressendichtheid (21%).

De bovengenoemde zeven maatstaven met potentieel de grootste financiële effecten zijn blauw gemarkeerd. We lopen deze maatstaven per cluster na.

In het cluster **Onderwijs** heeft Het Hogeland een beduidend hogere score op de maatstaf Huishoudens met een laag inkomen boven de drempel (+25%). Gelet op het relatieve gewicht van deze maatstaf binnen dit cluster en gegeven het

financieel gewicht van het cluster is het aannemelijk dat de onderschatting van het gewicht van deze maatstaf (vanwege de opname van de AEM in het verklaringsmodel) Het Hogeland financieel nadeel oplevert. In hetzelfde cluster heeft Het Hogeland een beduidend lagere score dan gemiddeld op de maatstaf Leerlingen VO (-40%). Aannemelijk levert de onderschatting van het gewicht van deze maatstaf de gemeente financieel voordeel op. Op de belangrijkste maatstaf in dit cluster (Jongeren) is de score van Het Hogeland nauwelijks hoger dan gemiddeld (2%) en zal onderschatting waarschijnlijk voordeel noch nadeel opleveren. Al met al is er geen aanleiding aan te nemen dat de onderschatting van de gewichten (door het opnemen van de AEM) in het cluster Onderwijs de gemeente Het Hogeland financieel voor- of nadeel oplevert.

In het **cluster SCR** zijn Nieuwe landelijke centrummaatstaf en Nieuwe regionale centrummaatstaf de belangrijkste maatstaven. Op beide scoort Het Hogeland beduidend lager dan gemiddeld. De onderschatting van de gewichten van deze maatstaven vanwege de opname van de AEM levert Het Hogeland waarschijnlijk een financieel voordeel, ook gelet op de relatief grote omvang van het cluster.

De belangrijkste maatstaven in het relatief grote **cluster IRM** zijn Oppervlakte bebouwing * bodemfactor kom en Omgevingsadressendichtheid. Op de eerste scoort Het Hogeland beduidend boven gemiddeld (+37%), hetgeen een financieel nadeel aannemelijk maakt en beduidend lager dan gemiddeld op de tweede (-95%), wat waarschijnlijk financieel voordelig is. Per saldo is het niet aannemelijk dat de onderschatting van de gewichten van de maatstaven in dit cluster in de gemeente Het Hogeland leiden tot financieel voor- of nadeel.

Deelconclusie

3.3.3

Het geheel overziend levert deze analyse geen aanwijzingen op dat de gemeente Het Hogeland financieel te lijden heeft onder de onderschatting van de gewichten door de opname van de AEM in het verklaringsmodel van de uitgavenverschillen. Er zijn eerder lichte aanwijzingen voor het omgekeerde.

Tabel 10: Scores van de gemeente Het Hogeland en van alle Nederlandse gemeenten op de maatstaven van het nieuwe verdeelmodel Klassiek per cluster (scores per inwoner)

	Het Hogeland	Nederland	Vershil	Aandeel in de verklaring
Bestuur en ondersteuning (€5,5 mld.)				
vast bedrag	0,000	0,000	-12%	4%
inwoners	1,000	1,000	0%	58%
woonruimten	0,472	0,464	2%	11%
omgevingsadressendichtheid	0,047	0,922	-95%	1%
Algemene Eigen middelen				8%
Openbare orde en veiligheid (€1,8 mld.)				
kernen > 500 adressen	0,000	0,000	258%	5%
niet-westerse migratieachtergrond	0,027	0,127	-79%	11%
huishoudens met laag inkomen boven drempel	0,106	0,085	25%	6%
bedrijfsvestigingen	0,093	0,103	-9%	9%
woonruimten	0,472	0,464	2%	28%
omgevingsadressendichtheid	0,047	0,922	-95%	18%
inwoners	1,000	1,000	0%	6%
nieuwe lokale centrummaatstaf (max 20km)	0,235	1,000	-77%	6%
Algemene Eigen middelen				12%

Onderwijs (€2,2 mld.)

groei jongeren	0,000	0,001	-100%	1%
groei leerlingen	0,003	0,002	18%	1%
leerlingen (voortgezet) speciaal onderwijs	0,000	0,021	-100%	8%
leerlingen voortgezet onderwijs	0,026	0,044	-40%	12%
jongeren	0,204	0,199	2%	35%
huishoudens met laag inkomen boven drempel	0,106	0,085	25%	11%
onderwijsachterstand	0,024	0,056	-57%	5%
niet-westerse migratieachtergrond	0,027	0,127	-79%	8%
oppervlakte land	1,006	0,197	410%	3%
Algemene Eigen middelen				17%

Sport, cultuur en recreatie (€4,1 mld.)

oppervlakte historische kern	0,000	0,000	-100%	2%
inwoners	1,000	1,000	0%	54%
bewoonde oorden 1931 in historische kern	0,000	0,054	-100%	2%
nieuwe landelijke centrummaatstaf	0,033	1,000	-97%	17%
nieuwe regionale centrummaatstaf (max 60km)	0,044	1,000	-96%	13%
nieuwe lokale centrummaatstaf (max 20km)	0,235	1,000	-77%	2%
Algemene Eigen middelen				11%

Infrastructuur, ruimte en milieu (€4,0 mld.)

vast bedrag	0,000	0,000	-12%	2%
kernen	0,001	0,000	332%	4%
oppervlakte historische kern	0,000	0,000	-100%	1%
oppervlakte bebouwing * bodemfactor kom	0,007	0,005	37%	22%
oppervlakte bebouwing nietkom	0,006	0,002	244%	3%
oppervlakte bebouwing kom	0,006	0,005	29%	8%
oppervlakte bebouwing * bodemfactor nietkom	0,006	0,002	261%	2%
oppervlakte binnenwater	0,042	0,011	270%	1%
omgevingsadressendichtheid	0,047	0,922	-95%	21%
woonruimten * bodemfactor kom	0,540	0,512	5%	9%
bedrijfsvestigingen	0,093	0,103	-9%	2%
bewoonde oorden 1931	0,031	0,075	-59%	1%
oppervlakte buitenwater met plafond	0,201	0,019	983%	0%
oeverlengte * bodemfactor totaal	0,221	0,065	239%	1%
oppervlakte land * bodemfactor totaal	1,116	0,209	434%	2%
oppervlakte land	1,006	0,197	410%	1%
oeverlengte * dichtheid * bodemfactor totaal	0,216	0,848	-75%	4%
Algemene Eigen middelen				22%

OEM

Observatie

De gemeente constateert dat de fondsbeheerders de macro-afrekpost vanwege de beschikbaarheid van Overige Eigen Middelen 'verdelen' naar rato van de omvang van de algemene uitkering sociaal domein.

Vraag:

- Wat is het effect op de Algemene Uitkering van Het Hogeland als de verevening van de 'overige' OEM wordt gebaseerd op de totale netto-uitgaven (Klassiek en Sociaal Domein)?

Analyse

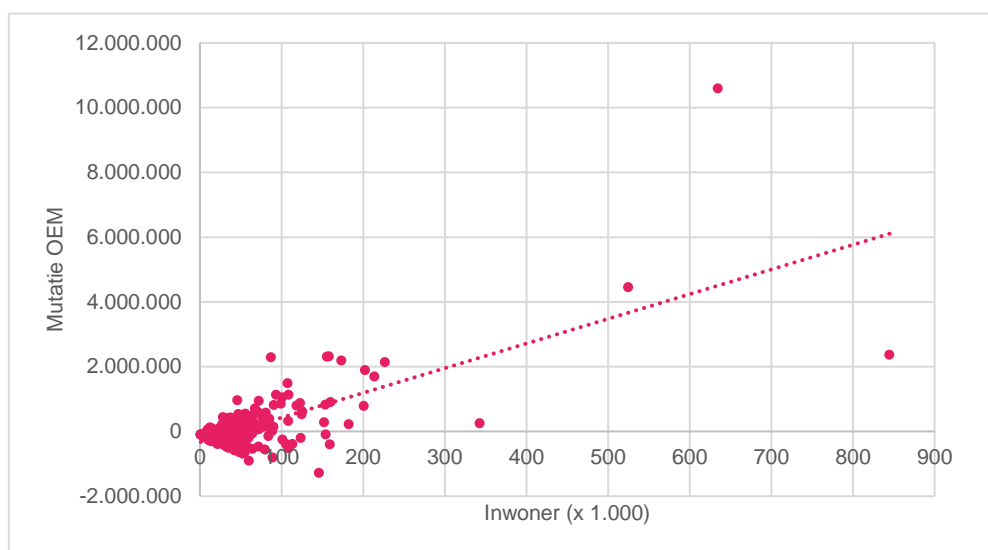
Bij de verdeling van het gemeentefonds wordt er van uitgegaan dat gemeenten een deel van de noodzakelijke uitgaven uit de overige eigen middelen (OEM) kunnen financieren. In het huidige model zijn bij de invoering in 1997 de uitgavenijpunten met 5,4% verlaagd. Sindsdien is de OEM niet meer herijkt. Sinds 1997 zijn de beschikbare eigen middelen van gemeenten gestegen, en is het effectieve percentage dat wordt verevend gedaald (het is nu circa 3% van de uitgavenclusters). In de voorgestelde nieuwe systematiek wordt de macro-afrekpost OEM opgehoogd tot 4,3% van de macro-uitgavenclusters. Er is voor gekozen deze macro-afrekpost te verdelen naar rato van de omvang van de algemene uitkering sociaal domein. Bij een andere basis valt de verdeling van de afrekpost over de gemeenten anders uit. De gemeente wil weten wat er zou veranderen als de totale uitgaven (Klassiek en Sociaal Domein) als basis worden genomen.

Om te berekenen wat het effect van de alternatieve verdeling van de OEM zou zijn hebben we de alternatieve OEM-afrek berekend door voor alle maatstaven in de uitgavenclusters een vast percentage af te trekken, zodat de macro-OEM in beiden situaties gelijk blijft. De resultaten zijn weergegeven in Tabel 11. Voor de gemeente Het Hogeland zou de verdeling op basis van het totaal van de uitgavenclusters *negatief* uitwerken ten opzichte van de voorgestelde systematiek. De OEM-afrek zou toenemen met € 0,32 miljoen. Verdeling van de OEM-afrek op basis van de totale uitgavenclusters zou vooral voordelig zijn voor de grotere gemeenten, met de grootste voordelen voor de G4 het meeste baat zou hebben (zie Figuur 1). In de figuur is het financieel voordeel van de alternatieve verdeling van de OEM afgezet tegen het aantal inwoners. De vier punten aan de rechterkant betreffen de G4. Te zien is dat in Rotterdam het Voordeel het grootst zou zijn (€ 10,6 mln.).

Tabel 11: OEM op basis van sociaal domein en totaal uitgavenclusters

	OEM met sociaal domein als basis	OEM met totaal uitgavenclusters als basis	Verschil
Nederland	-€ 1.391.571.500	-€ 1.391.571.500	€ 0
Het Hogeland	-€ 3.798.431	-€ 4.119.895	-€ 321.463

Figuur 1: Inwonertal en de mutatie OEM bij verdeling op basis van het totaal van de uitgavenclusters



Deelconclusie

3.4.4

Voor de gemeente Het Hogeland zou de verdeling van de OEM op basis van het totaal van de uitgavenclusters negatief uitwerken ten opzichte van de voorgestelde systematiek. De OEM-af trek zou toenemen met € 0,32 miljoen. Verdeling van de OEM-af trek op basis van de totale uitgavenclusters zou vooral voordelig zijn voor de grotere gemeenten, met de grootste voordelen voor de G4.

3.5

OZB

3.5.1

Observatie

Bij de verevening van OZB-belastingcapaciteit hebben de fondsbeheerders de rekentarieven geactualiseerd en zij hebben de percentages waarmee de belastingcapaciteit wordt verevend aangepast. Volgens het synthesrapport van Cebeon hebben de fondsbeheerders besloten de grondslag voor de verevening van belastingcapaciteit niet-woningen te maximaliseren op €35.000 per inwoner. Dit is gedaan omdat 'er in het kostenonderzoek voor (is) gekozen om niet alle kosten te honoreren die (met de aanwezigheid van) grote (bedrijfs)complexen samenhangen.'

3.5.2

3.5.3

Vraag:

- Hoe pakt de herijkte verevening van de OZB-belastingcapaciteit uit in Het Hogeland?

Analyse

Effect herijking op OZB verevening

De OZB inkomsten van gemeenten worden in het gemeentefonds verevend. In het huidige model worden OZB inkomsten tot het rekentarief voor 80% verevend voor woningen, en voor 70% voor niet woningen. In de voorgestelde herijking wordt 90% van de WOZ waarde verevend (zowel woningen als niet-woningen), en worden de rekentarieven bijgewerkt tot het gemiddelde rekentarief in 2017. Daarbij is gekozen om de WOZ niet-woningen af te toppen op € 35.000 per inwoner. Zo wordt voorkomen dat gemeenten met veel niet-woningen er disproportioneel op achteruit zouden gaan, ook omdat er in de verdeling van de uitgavenclusters minder rekening wordt gehouden met uitgaven die samenhangen met industriële complexen (bijvoorbeeld in openbare orde en veiligheid). In hoofdstuk 1 van dit rapport hebben we al gezien dat dit aftoppen voor Het Hogeland nadelig uitpakt bij de berekening van de Algemene Uitkering na herindeling.

In Tabel 12 is de berekening van de OZB verevening in de oude en in de herijkte situatie weergegeven. In het voorgestelde model loopt de vervening van de OZB op van € 6,7 miljoen (€ 135 per inwoner) tot € 10,4 miljoen (€ 208 per inwoner). Dit is een mutatie van € 3,6 miljoen (49%). Het grootste deel van dit effect komt door de bovengenoemde aanpassingen.

Tabel 12: Verevening OZB huidig model en voorstel voor herijking - 2017

maatstaf	Gewichten oud	Gewichten nieuw	Eenheden	Huidig inkomenccluster ⁷	Nieuw inkomenccluster
Woonruimtes	-€ 27	€ 3	23.518	-€ 896.079	€ 75.441
Vast bedrag	€ 34.965	€ 49.822	1	€ 49.822	€ 47.336
WOZ woningen	-€ 0,0009	-€ 0,0011	3.346.000.000	-€ 2.963.218	-€ 3.701.613
WOZ niet-woningen eigenaren	-€ 0,0009	€ 0,0000	1.716.500.000	-€ 1.513.953	€ 0
WOZ niet-woningen gebruikers	-€ 0,0011	€ 0,0000	1.837.500.000	-€ 2.010.409	€ 0
WOZ niet-woningen eigenaren met aftop 35.000	€ 0,0000	-€ 0,0018	1.716.500.000	€ 0	-€ 3.134.777
WOZ niet-woningen gebruikers met aftop 35.000	€ 0,0000	-€ 0,0024	1.743.665.000	€ 0	-€ 4.192.398
Totaal				-€ 7.333.836	-€ 10.906.011
Totaal per inwoner				-€ 147	-€ 219
Mutatie (EUR)					-€ 3.572.174
Mutatie (%)					49%
Landelijke mutatie (%)					34%

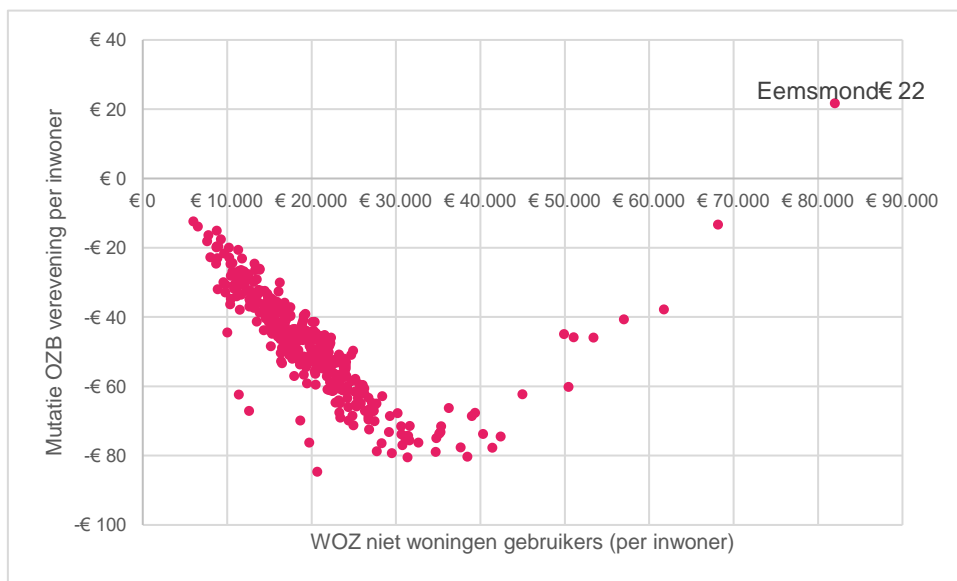
Nadere analyse OZB verevening

Zijn de aanpassingen in de OZB verevening voor Het Hogeland gunstig, of ongunstig? De aanpassingen moeten worden beoordeeld tegen het licht van de stijgende inkomsten in de uitgavenclusters, en het feit dat de toename in het vereveningspercentage en het rekentarief ervoor zorgen dat de OZB-vervening in alle gemeenten toeneemt.

- In het huidige model is de OZB verevening 9% van het totaal van de uitgavenclusters. In de voorgestelde herijking loopt dit op tot 11%. Dit betekent dat er in absolute zin een stuk meer verevend wordt (landelijk +34%), waarbij de toename van de verevening ongeveer gelijk oploopt met de groei van de clustertotalen.
- De groei van de OZB verevening in Het Hogeland is relatief groter dan landelijk (49% tegenover 34%). Dit betekent dat de verandering voor Het Hogeland nadelig uitpakt.
- De mutaties in de OZB verevening hangen sterk samen met de WOZ niet-woningen. In Figuur 2 is de relatie tussen de WOZ niet-woningen en de mutatie OZB weergegeven. De figuur toont duidelijk dat de mutatie OZB woningen negatiever wordt bij een hogere WOZ niet-woningen, tot het aftop-punt van € 35.000 per inwoner, waarna de mutatie juist positiever wordt. In Het Hogeland liggen de WOZ-waarden gebruikers en eigenaren niet-woningen beiden rond de € 35.000 per inwoner. Deze worden dus tot het maximum verevend. In Tabel 13 zijn de gemeenten weergegeven die een vergelijkbare WOZ niet-woningen hebben met het Hogeland. Deze gemeenten zien allemaal een soortgelijke mutatie in de OZB verevening.
- Het is opvallend dat voor de onderliggende gemeenten de voorgestelde OZB verevening gunstiger zou uitpakken dan voor de nieuwe herindelingsgemeente. De gemeenten Bedum, De Marne, en Winsum scoren lager dan gemiddeld op de OZB capaciteit. Aan de andere kant heeft de voormalige gemeente Eemsmond de grootse WOZ niet-woningen per inwoner in Nederland. Aftoppen in die gemeente zou zo gunstig uitpakken dat het de enige Nederlandse gemeente zou zijn geweest met een positief HVE voor de OZB verevening (€ 22 per inwoner).

⁷ Gewichten*eenheden*uitkeringsfactor

Figuur 2: Mutatie OZB verevening per inwoner en de WOZ niet-woningen gebruikers per inwoner



Tabel 13: Mutatie OZB verevening gemeenten met gelijk WOZ niet-woningen per inwoner

Gemeente	WOZ gebruikers niet-woningen per inwoner	Mutatie OZB verevening (Euro per inwoner)	Mutatie OZB verevening (%)
Zeewolde	€ 39.030	-€ 69	40%
Son en Breugel	€ 38.494	-€ 80	41%
Westland	€ 37.683	-€ 78	44%
Delfzijl	€ 36.291	-€ 66	47%
Noordoostpolder	€ 35.386	-€ 72	47%
Baarle-Nassau	€ 35.301	-€ 73	39%
Terneuzen	€ 35.154	-€ 74	47%
Sittard-Geleen	€ 34.800	-€ 75	48%
Geertruidenberg	€ 34.738	-€ 79	48%
Eindhoven	€ 32.689	-€ 76	44%
Het Hogeland	€ 34.455	-€ 72	49%

3.5.4

Deelconclusie

In het huidige model is de OZB verevening 9% van het totaal van de uitgavenclusters. In de voorgestelde herijking loopt dit op tot 11%. Dit betekent dat er in absolute zin een stuk meer verevend wordt (landelijk +34%), waarbij de toename van de verevening ongeveer gelijk oploopt met de groei van de clustertotalen.

De groei van de OZB verevening in Het Hogeland is relatief groter dan landelijk (49% tegenover 34%). Dit betekent dat de verandering voor Het Hogeland nadelig uitpakt. Dit hangt samen met het feit dat in de fusiegemeente de WOZ-waarde niet-woningen in de buurt van het aftoppunt van € 35.000 ligt. In gemeenten ver onder deze drempelwaarde of ver daarboven neemt de OZB-aftrek in het herijkte model veel minder toe.

4 Sociaal domein

Observatie

De gemeente ziet een enorme achteruitgang van de middelen binnen het cluster Sociaal Domein: min € 176 per inwoner. Dat is veel meer dan de macro-verschuiving van sociaal domein naar klassiek (naar het cluster 'ondersteuning en bestuur') van € 65 per inwoner. De gemeente Het Hogeland wil een nadere analyse van de negatieve herverdeeleeffecten in het sociaal domein. De gemeente wil specifiek weten of het niet honoreren van een aantal hoog scorende maatstaven samenhangt met de negatieve herverdeeleeffecten. En wil weten of er empirische aanwijzingen zijn voor systematische scheefheden in de herverdeeleeffecten van het sociaal domein.

Vragen:

- Hoe verhoudt zich het herverdeeleeffect sociaaldomein in Het Hogeland van min € 176 zich tot de herverdeeleeffecten in te selecteren groepen van referentiegemeenten, bijvoorbeeld gemeenten met vergelijkbare scores op de weggelaten maatstaven, vergelijkbare structuurkenmerken?
- Zijn er empirische aanwijzingen voor systematische scheefheden in de herverdeeleeffecten van het sociaal domein, ofwel zit er systeem achter de herverdeeleeffecten?:
 - In hoeverre kunnen herverdeeleeffecten worden verklaard door objectieve factoren buiten het verdeelmodel?
 - Welke factoren dragen het meest bij aan het sterk negatieve herverdeeleeffect in de gemeente Het Hogeland?
- Hoe is de aansluiting tussen modeluitkomst en de gerealiseerde uitgaven (bron IV-3) in Het Hogeland en in te selecteren groepen van referentiegemeenten, bijvoorbeeld gemeenten met vergelijkbare scores op de weggelaten maatstaven, vergelijkbare structuurkenmerken?

Analyse I Herverdeeleeffecten Het Hogeland

Herverdeeleeffecten sociaal domein

De herverdeeleeffecten betreffen de verschuivingen in budget in de herijkte verdeling ten opzichte van de huidige verdeling. In deze paragraaf analyseren we de HVE voor de gemeente Het Hogeland in het Sociaal Domein, op basis van het gemeentelijk budget na herindeling. In Tabel 14 en Tabel 15 worden de herverdeeleeffecten van het model uitgewerkt, in totaal en per inwoner. De tabellen tonen de volgende gegevens:

- **De totale budgetmutatie per cluster sociaal domein.** In de synthesesrapportage van Cebeon⁸ worden deze aangeduid als de **HVE bij het nieuwe clustervolume**. Bij de herijking van het gemeentefonds veranderen immers niet alleen de gewichten en maatstaven, maar ook de omvang van de clusters. Het HVE (nieuw volume) betreft eenvoudig het verschil tussen de uitkomsten uit het nieuwe verdeelmodel en de uitkomsten uit het oude verdeelmodel. De resulterende indicator is dus zowel het gevolg van veranderingen in budgetaandelen (maatstaven en gewichten), als de omvang van de clusters. De indicator geeft inzicht in het financiële effect van de voorgestelde herijking.
- **De budgetmutatie per cluster als gevolg van verschuiving van de budgetaandelen.** In het syntheserapport worden deze aangeduid als **HVE bij het huidige volume**. Deze indicator bekijkt de HVE alsof de clustertotalen gelijk blijven. Deze is dus het meest geschikt om veranderingen in de verdeling te beoordelen, zonder dat deze vertekend worden door mutaties in de clusteromvang.

⁸ Cebeon, *Syntheserapport herijking verdeling gemeentefonds, integratie van de verdeelmodellen klassiek en sociaal domein en de verevening van eigen inkomsten*, 27 januari 2021

- De *budgetmutaties als gevolg van veranderingen van de clustertotalen*. Deze indicator laat zien hoe de budgetten zouden veranderen als alleen de clustertotalen zouden veranderen. Het zegt dus wel iets over het volume, maar niet over de verdeling tussen de gemeenten.

De optelsom van het HVE (huidig volume) en de budgetmutatie door mutatie van het clustertotaal is gelijk aan het HVE (nieuw volume) in Tabel 14. In deze rapportage beoordelen we het financiële effect van de verdeling door te kijken naar het HVE (nieuwe volume). We beoordelen de verdeel-effecten van de nieuwe verdeling door te kijken naar het HVE (huidig volume).

De gemeente Het Hogeland gaat er in alle clusters in het sociaal domein op achteruit. In totaal daalt het budget met € - 8,1 miljoen ten opzichte van het gefuseerde budget in 2017. Van deze daling is € -3,4 miljoen toe te schrijven aan de daling van de clustervolumes in het sociaal domein. Vooral in de clusters basisvoorzieningen en Wmo daalt het clustervolume aanzienlijk. De overige € -4,8 miljoen is toe te schrijven aan een daling van het budgetaandeel van Het Hogeland. De gemeente gaat er in de verdeling dus op achteruit.

Als we kijken naar de afzonderlijke clusters dan is de absolute daling het grootst in het clusters Wmo (€ -5,4 miljoen, € - 107 per inwoner). Het grootste deel van deze mutatie komt door de daling van het clustertotaal (€ -3,5 miljoen). Dit komt door een daling van het macroclustertotaal van € 3,98 miljard naar € 2,96 miljard. Echter, het budgetaandeel van de gemeente daalt ook (€ -1,8 miljoen).

In het cluster *jeugd* is er ondanks het stijgende clustertotaal (€ 0,9 miljoen voor Het Hogeland), een negatieve budgetmutatie van € -0,7 miljoen. Dit komt door een achteruitgang in het budgetaandeel van € -1,6 miljoen.

In het cluster participatie is de totale budgetmutatie € -0,6 miljoen. Deze wordt voor ongeveer helft veroorzaakt door een dalend clustervolume (€ -0,3 miljoen) en een daling van het budgetaandeel (€ -0,3 miljoen).

Tot slot daalt in het cluster basisvoorzieningen het budget met € -1,4 miljoen. Dit is voor 0,8 miljoen toe te schrijven aan een daling van het budgetaandeel.

Tabel 14: Herverdeeleffect sociaal domein, het Hogeland (na fusie)

	Basisvoorzieningen	Participatie	Wmo	Jeugd	Totaal sociaal domein
HVE nieuwe volume	-1.382.609	-640.213	-5.352.600	-720.952	-8.096.375
HVE huidig volume	-€ 821.811	-€ 298.501	-€ 1.810.545	-€ 1.642.930	-€ 4.750.998
Verandering clustertotaal	-€ 560.798	-€ 341.713	-€ 3.542.055	€ 921.978	-€ 3.345.377

Tabel 15: Herverdeeleffect sociaal domein per inwoner, het Hogeland (na fusie)

	Basisvoorzieningen	Participatie	Wmo	Jeugd	Totaal sociaal domein
HVE nieuwe volume	-€ 28	-€ 13	-€ 107	-€ 14	-€ 163
HVE huidig volume	-€ 16	-€ 6	-€ 36	-€ 33	-€ 95
Verandering clustertotaal	-€ 11	-€ 7	-€ 71	€ 19	-€ 67

4.3.2

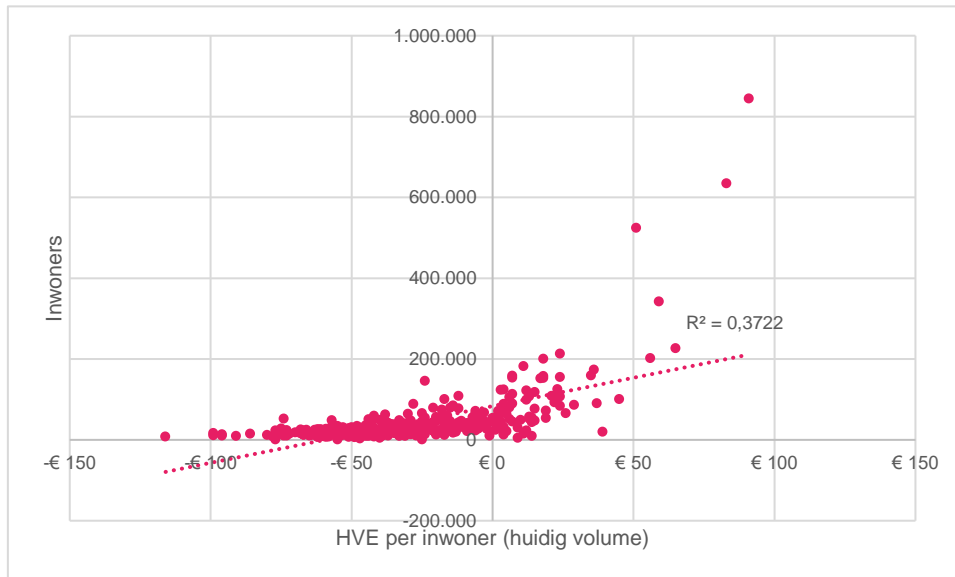
Wmo

In het cluster Wmo is er sprake van een verschuiving van kleinere gemeenten naar de grote gemeenten. In Figuur 3 is de relatie tussen het aantal inwoners en de herverdeeleffecten per inwoner weergegeven. Hoe groter het aantal inwoners, hoe groter de positieve herverdeeleffecten. Met namen de G4 gemeenten gaan er in de verdeling sterk op

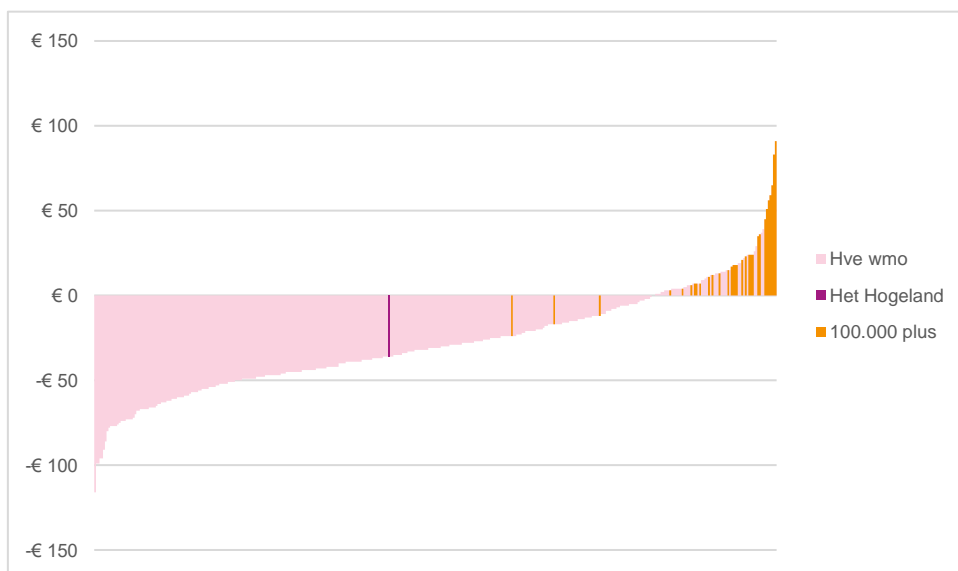
vooruit. De verschuiving richting de steden betekent dat herverdeeffecten ook sterk samenhangen met andere grootstedelijke factoren, bijvoorbeeld klantenpotentieel, minderheden, en oppervlakte stedelijk gebied.

In Figuur 4 staan alle gemeenten gesorteerd naar herverdeeeffect per inwoner (huidig volume). De gemeente Hogeland is met paars aangegeven. Het herverdeeeffect van € -36 per inwoner ligt rond de mediaan. In de figuur zijn de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners oranje gekleurd. Bijna alle gemeenten met meer dan 100.000 inwoners hebben een positief herverdeeeffect Wmo.

Figuur 3: HVE (huidig volume) en aantal inwoners



Figuur 4: HVE per inwoner (huidig volume), alle gemeenten, Het Hogeland en 100.000 plus



4.3.3

Participatie

Op het terrein van participatie heeft de gemeente Het Hogeland een kleine min. Het voorgestelde model bevat nog maar drie maatstaven voor dit het cluster:

- Bijstandsontvangers en loonkostensubsidies;

- Doelgroepregister gemeentelijke doelgroep;
- Gebruik specialistische GGZ.

Maatstaven die niet meer worden opgenomen in het voormalige cluster inkomen en participatie zijn:

- Lage inkomens
- Klantenpotentieel
- Omgevingsadressendichtheid
- Eenpersoonshuishoudens

Voor het deel re-integratie klassiek verdwijnen:

- Lager opgeleiden
- Gebrek aan werk
- Inwoners

Herverdeeeffecten op terrein van participatie hangen samen met een aantal factoren. In de eerste plaats is er een redelijk sterk verband met sociaaleconomische factoren. In Figuur 5 is ter illustratie de relatie weergegeven tussen de herverdeeeffecten per inwoner en het aandeel lage inkomens. Hoe hoger het aandeel lage inkomens hoe meer negatief het herverdeeeffect. De gemeente Het Hogeland heeft een relatief hoog aandeel lage inkomens. Eenzelfde relatie is te zien bij andere factoren zoals de gemiddelde WOZ waarde en het aantal bijstandsontvangers.

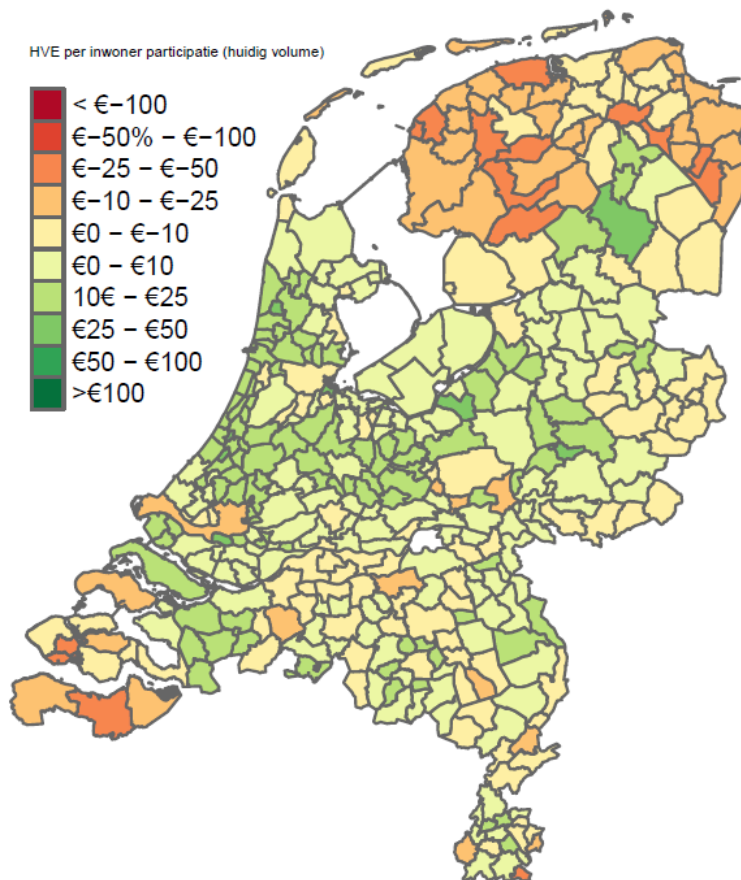
Daarnaast lijken de negatieve HVE op terrein van participatie ook regionaal geclusterd. **Figuur 6** toont de herverdeeeffecten per inwoner in een kaart van Nederland. Er sprake van een duidelijke clustering in Groningen, Friesland en Zeeland.

Tot slot lijken de herverdeeeffecten ook samen te hangen met geografische factoren. Ter illustratie is in Figuur 7 de relatie weergegeven tussen de herverdeeeffecten per inwoner en het oppervlakte buitenwater. Hoe hoger het oppervlakte buitenwater, hoe meer negatief het HVE. De gemeente Het Hogeland heeft een groot oppervlakte buitenwater.

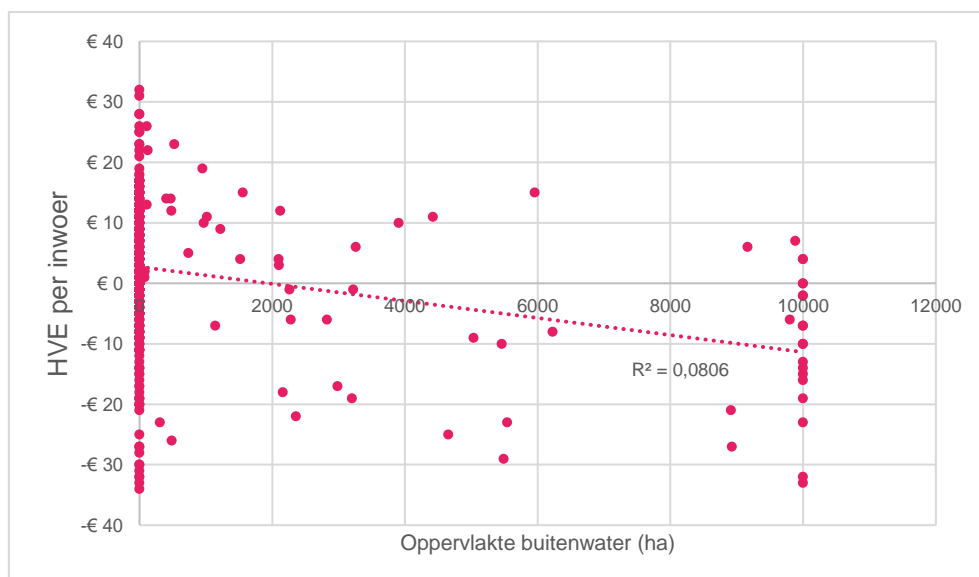
Figuur 5: Herverdeeeffecten per inwoner Participatie (huidig volume) en aandeel lage inkomens



Figuur 6: Herverdeeeffecten (huidig volume) per inwoner Participatie



Figuur 7: Herverdeeeffect per inwoner (huidig volume participatie en oppervlakte buitenwater (ha)⁹



⁹ We gebruiken hier de maatstaf buitenwater uit het gemeentefonds. Deze wordt afgetopt om 10.000 ha.

Jeugd

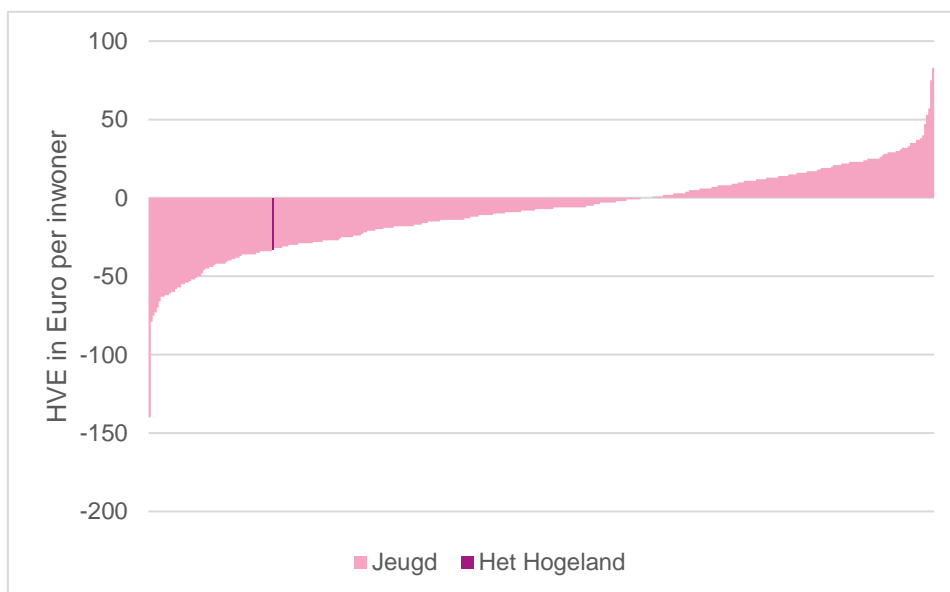
Op terrein van jeugd is het herverdeeeffect (huidig volume) per inwoner voor het Hogeland € -33 per inwoner. In totaal heeft 63% van de gemeenten in dit cluster een negatief herverdeeeffect.

4.3.4

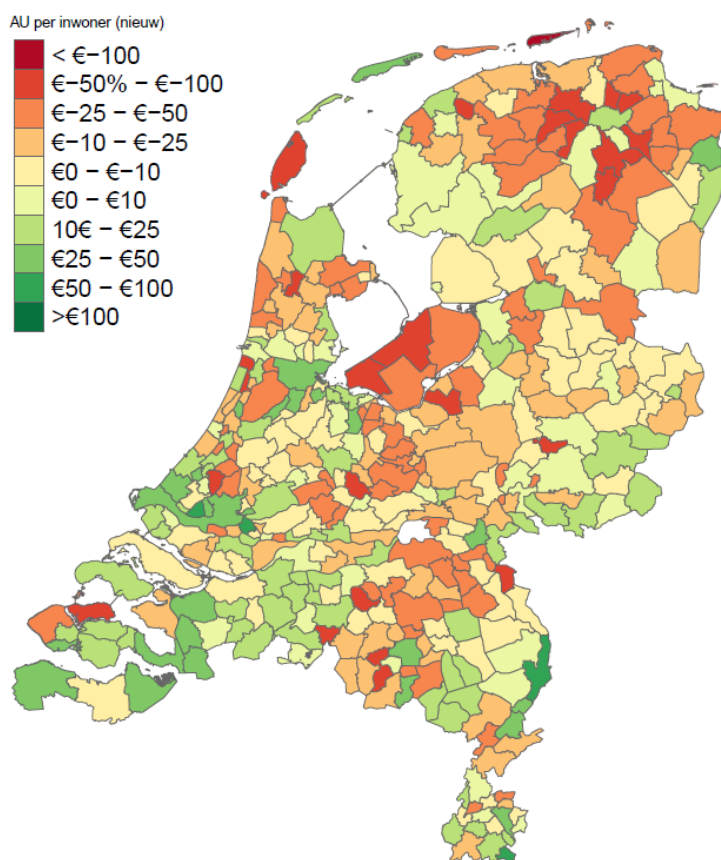
Figuur 8 toont alle Nederlandse gemeenten gesorteerd naar herverdeeeffect. Het Hogeland is paars gekleurd. Het Hogeland behoort tot de 20% gemeenten met de meest negatieve HVE per inwoner in het cluster Jeugd.

Binnen dit cluster zijn er geen factoren met een sterke correlatie met de herverdeeeffecten. Wel lijkt er sprake van regionale clusterings. In **Figuur 9** zijn de herverdeeeffecten per inwoner in kaart gebracht. Te zien is dat gemeenten met een grote centrumfunctie zoals Groningen, Zwolle, Utrecht, Amsterdam, Rotterdam en Eindhoven. erop vooruitgaan. Dit is ook te zien in **Figuur 10**. Alle gemeenten met een regionale centrumfunctie groter dan 300.000 gaan erop vooruit. Op de kaart is ook een clustering van negatieve herverdeeeffecten in Groningen, Friesland, Flevoland, Noord-Holland, Noord-Brabant en Utrecht.

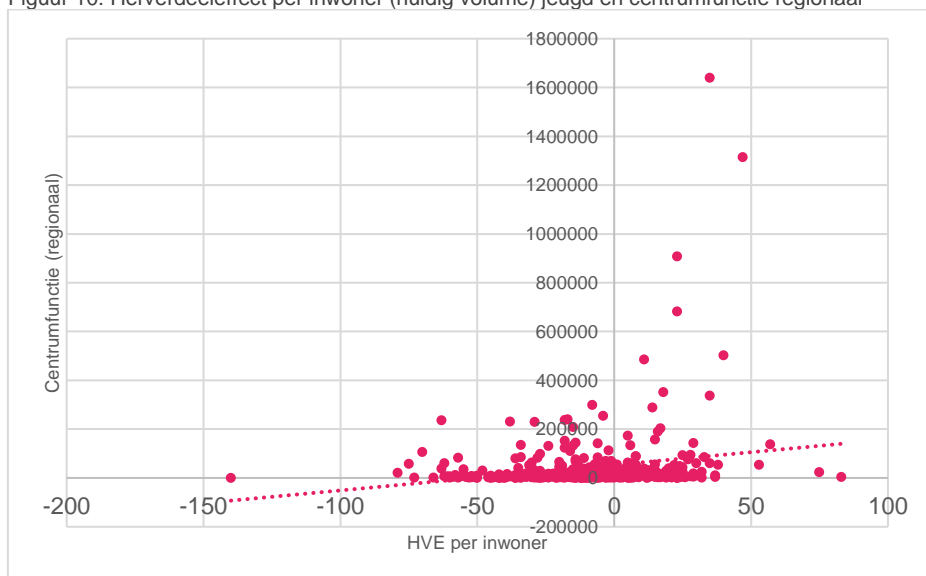
Figuur 8: Herverdeeeffect per inwoner Jeugd (huidig volume), gesorteerd.



Figuur 9: Herverdeeeffecten (huidig volume) per inwoner Jeugd



Figuur 10: Herverdeeeffect per inwoner (huidig volume) jeugd en centrumfunctie regionaal



4.3.5

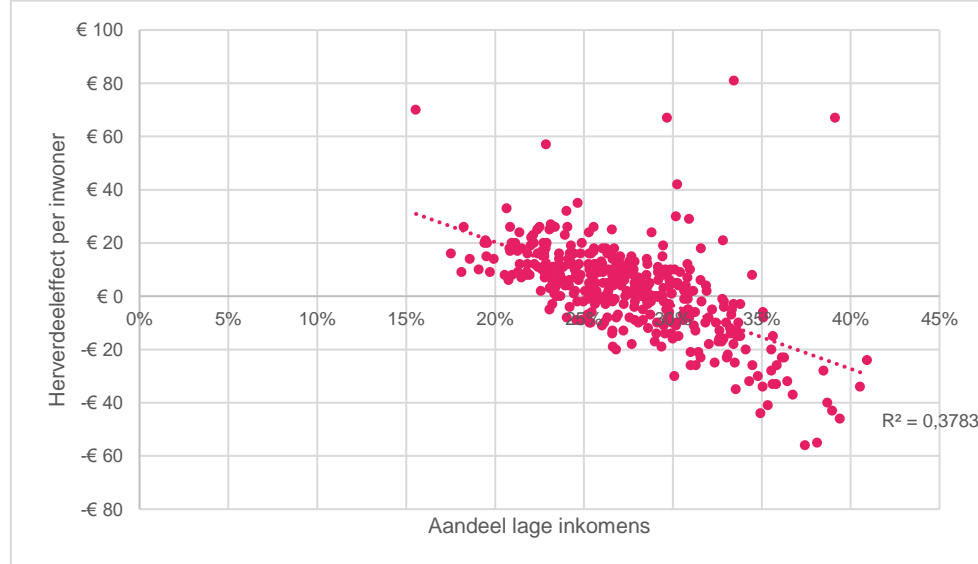
Basisvoorzieningen

Tot slot bekijken we de herverdeeeffecten in het cluster *basisvoorzieningen*. In dit cluster heeft de gemeente Het Hogeland een negatief herverdeeeffect per inwoner (huidig volume) van € -16 per inwoner. Herverdeeeffecten in dit cluster hangen sterk samen met sociaaleconomische indicatoren. In Figuur 11 en Figuur 12 is de relatie weergegeven

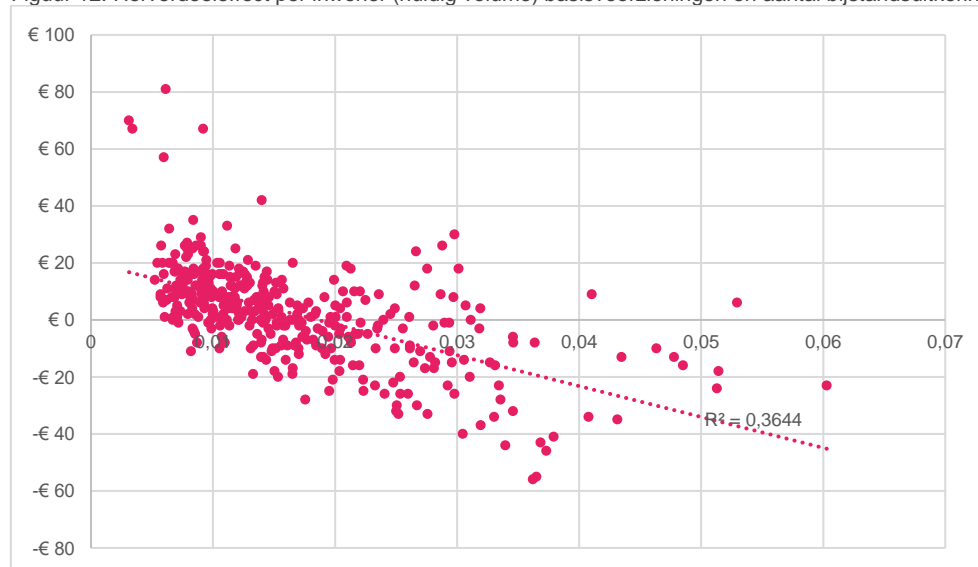
tussen de herverdeeffecten per inwoner en het aandeel lage inkomens en het aantal bijstandsuitkeringen per inwoner. Voor beide factoren geldt dat hoe hoger de waarde in de gemeenten, hoe meer negatief de herverdeeffecten. Hoe meer bijstandsontvangers, hoe meer geld moet worden ingeleverd. Dat is toch opmerkelijk.

Tot slot is er weer sprake van regionale clustering. **Figuur 13** laat zien dat met name gemeenten in Groningen en Friesland er sterk op achteruit gaan.

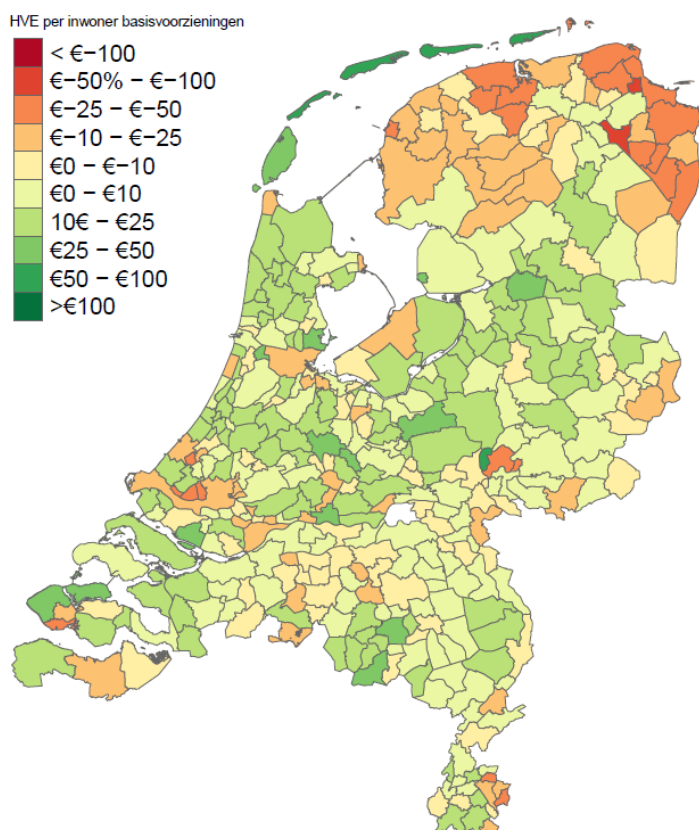
Figuur 11: Herverdeeeffect per inwoner (huidig volume) basisvoorzieningen en aandeel lage inkomens



Figuur 12: Herverdeeeffect per inwoner (huidig volume) basisvoorzieningen en aantal bijstandsuitkeringen per inwoner



Figuur 13: Herverdeeleffecten (huidig volume) per inwoner basisvoorzieningen



Analyse II: Vergelijking met referentiegemeenten

Inleiding

In deze paragraaf vergelijken we de inkomsten sociaal domein en de nettolasten sociaal domein van de gemeente Het Hogeland met een groep referentiegemeenten. De referentiegemeenten hebben we geselecteerd op basis van de sociale structuur¹⁰, de centrumfunctie en het aantal inwoners van de gemeente. In de onderstaande tekst box is de selectiemethode toegelicht.

Selectie van referentiegemeenten

Voor de selectie van de referentiegemeenten hebben we een aantal criteria gehanteerd:

- i. De sociale structuur van de gemeenten (Zwak, matig, redelijk, goed);
- ii. De mate van centrumfunctie van de gemeenten (Sterk, redelijk, weinig, zonder);
- iii. Het aantal inwoners.

Voor de mate van centrumfunctie en de sociale structuur gebruiken we gegevens van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. De referentiegemeenten zijn geselecteerd op basis van een tweetal stappen:

- i. Gemeenten die in dezelfde categorie vallen voor zowel sociale structuur als centrumfunctie;
- ii. Gemeenten die binnen een bandbreedte van 5% liggen met betrekking tot het aantal inwoners.

Op basis hiervan zijn 5 referentiegemeenten geselecteerd voor de gemeente Het Hogeland. Deze scores evenals Het Hogeland redelijk op sociale structuur en hebben weinig centrumfunctie. Onder de referentiegemeenten valt ook de gemeente Noardeast-Fryslan, die evenals Het Hogeland is gefuseerd na 2017. Op deze manier hebben we voor Het Hogeland de onderstaande referentiegemeenten geselecteerd.

	Sociale structuur	Centrumfunctie	Inwoners
Het Hogeland	Redelijk	Weinig	49819
Medemblik	Redelijk	Weinig	44480
Noardeast-Fryslan	Redelijk	Weinig	45287
Noordwijk	Redelijk	Weinig	42661
Rheden	Redelijk	Weinig	43527
Schagen	Redelijk	Weinig	46379
Waadhoeke	Redelijk	Weinig	46101

In Tabel 16 is de vergelijking met de referentiegemeenten weergegeven. De tabel toont voor de referentiegemeenten de netto lasten sociaal domein, de verdeling per inwoner uit de clusters in het sociaal domein, en een indicatie van de aansluiting per inwoner van de modeluitkomsten bij de nettolasten.

Nettolasten

Op basis van de IV3 gegevens hebben we de nettolasten voor de sociaal domein berekend. De analyses zijn gebaseerd op de jaarrekeningcijfers uit de IV3 over de jaren 2017. We kijken daarbij naar de taakvelden jeugd, maatschappelijke ondersteuning, inkomen en participatie, samenkracht en burgerparticipatie, en volksgezondheid. De overhead is toebedeeld op basis van de lastenpost 1.1 (salariskosten en sociale lasten).

¹⁰ De indeling op sociale structuur is gebaseerd op een statistische clusteranalyse op basis van een combinatie van de maatstaven uitkeringsontvangers, lage inkomens, minderheden en bijstandontvangers.

De nettolasten per inwoner in het Hogeland voor het sociaal domein zijn € 1.107 per inwoner. Binnen de referentiegemeenten liggen de nettolasten tussen € 359 in Noordwijk en € 1.119 per inwoner in Rheden. De gemiddelde nettolasten in de referentiegemeenten zijn € 785 per inwoner.

Inkomsten clusters sociaal domein (nieuwe verdeling)

De uitkering uit de sociaal domein clusters is in het nieuwe model voor de gemeente Het Hogeland € 867 per inwoner. Dit is € 176 lager dan in het huidige model (€ 1.043 per inwoner). In alle vijf referentiegemeenten dalen de clusterinkomsten sociaal domein. Gemiddeld over de referentiegemeenten dalen de clusterinkomsten met € 117 per inwoner (van € 792 per inwoner tot € 685 per inwoner).

Aansluiting bij de netto lasten

Tot slot laat de tabel ook de aansluiting zien in het huidige model, en in het nieuwe model. De aansluiting laat zien hoe goed de berekende clusterinkomsten aansluiten bij de nettolasten van de gemeenten. Deze vergelijking is niet helemaal zuiver. In de eerste plaats wordt het verdeelmodel geschat op basis van geschoonde IV3 gegevens in een steekproef van gemeenten. De ongeschoonde gegevens bevatten boekingsverschillen. In de tweede plaats zijn delen van de uitgaven sociaal domein opgenomen in andere clusters (bijvoorbeeld een deel van de overhead onder bestuur en ondersteuning). Desalniettemin geven de cijfers wel een indicatie van het effect van de voorgestelde verdeling op de aansluiting. Het saldo van nettolasten en clusterinkomsten in Het Hogeland was € -64 per inwoner. In het voorgestelde model daalt dit naar € -240 per inwoner (een daling van € 176 per inwoner). Voor de referentiegemeenten daalt de aansluiting van gemiddeld € +7 per inwoner naar gemiddeld € -100 per inwoner (een daling van € 107 per inwoner). Afgaand op de IV3 gegevens hebben vier van vijf referentiegemeenten, net als Het Hogeland, in het nieuwe verdeelmodel sociaal domein een negatief aansluitverschil: de objectieve uitgaven volgens het verdeelmodel zijn lager dan de gerealiseerde netto lasten volgens IV3. Schagen is de uitzondering. Deze gemeente heeft in het huidige verdeelmodel een plus van € 85 per inwoner. In het nieuwe verdeelmodel daalt die plus naar € 9 per inwoner. Op de gemeente Rheden na hebben alle referentiegemeenten, net als Het Hogeland, in het huidige model een positief aansluitverschil. In het nieuwe model hebben alle gemeenten, behalve Schagen dus, een negatief aansluitverschil. De aansluiting in Rheden gaat van € -104 per inwoner in het huidige model naar € -231 in het nieuwe model.

Tabel 16: Aansluiting huidige en nieuwe verdeling sociaal domein op netto lasten (incl. overhead) sociaal domein.

Tabel 10: Aansluiting huidige en nieuwe verdeling sociaal domein op netto lasten (incl. overhead) sociaal domein.								
	Inwoners (2017)	Netto lasten IV3		Clusterinkomsten per inwoner		Aansluiting per inwoner		Δ
		x € 1.000	per inw.	Huidig	Nieuw	Huidig	Nieuw	
		Referentiegemeenten						
Medemblik	44.480	30.113	677	703	609	+ 26	- 68	- 94
Noardeast-Fryslan	45.287	49.686	1.097	1.106	932	+ 8	- 165	- 173
Noordwijk	42.661	16.835	395	413	347	+ 19	- 47	- 66
Rheden	43.527	48.700	1.119	1.014	888	- 104	- 231	- 127
Schagen	46.379	29.658	639	725	648	+ 85	+ 9	- 76
Gemiddeld	44.467	34.998	785	792	685	+ 7	- 100	- 107
Het Hogeland	49.819	55.130	1.107	1.043	867	- 64	- 240	- 176

Deelconclusie

In het cluster **Wmo** verschuift er budget naar de grotere gemeenten. Op drie na hebben alle 100.000plus gemeenten een positief HVE in dit cluster. Onder de gemeenten met een negatief HVE (per inwoner) is Het Hogeland een middenmoter.

Op het terrein van **participatie** heeft de gemeente Het Hogeland een kleine min. In dit cluster zijn veel maatstaven weggevallen. Waaronder ook sociaal economische factoren. Als gevolg daarvan zien wij een samenhang tussen de

omvang van het negatieve HVE Participatie en een hoge score op bijvoorbeeld lage inkomens en het aantal bijstandsuitkeringen en een lage score op gemiddelde WOZ-waarde. Dit speelt ook in Het Hogeland. Daarnaast is er een duidelijke clustering van gemeenten met negatieve herverdeeffecten Participatie in Groningen, Friesland en Zeeland.

In het cluster **Jeugd** is het herverdeeeffect (huidig volume) per inwoner voor Het Hogeland € -33 per inwoner. In totaal heeft 63% van alle gemeenten in dit cluster een negatief herverdeeeffect. Het Hogeland behoort tot de 20% gemeenten met de meest negatieve HVE per inwoner in het cluster Jeugd. We zien dat vooral gemeenten met een grote centrumfunctie Groningen, Zwolle, Utrecht, Amsterdam, Rotterdam en Eindhoven erop vooruitgaan. Daarnaast zien we een clustering van negatieve herverdeeeffecten in onder meer Groningen en Friesland.

In het cluster **basisvoorzieningen** heeft de gemeente Het Hogeland een negatief herverdeeeffect (huidig volume) van € -16 per inwoner. Ook de negatieve herverdeeeffecten in dit cluster hangen sterk samen met relatief hoge scores op ongunstige sociaaleconomische indicatoren. Hoe meer bijstandsontvangers, bijvoorbeeld, hoe meer geld moet worden ingeleverd. Dat is toch opmerkelijk. Ook hier is sprake van een regionale clustering van negatieve herverdeeeffecten in Groningen en Friesland.

In vijf geselecteerde **referentiegemeenten** (gelijke sociale structuur, weinig centrum functie, gelijke bevolkingsomvang) dalen, net als in Het Hogeland, de clusterinkomsten sociaal domein. Al is de daling in Het Hogeland beduidend groter dan gemiddeld in deze referentiegemeenten. In vier van de vijf referentiegemeenten is sprake van **negatieve aansluitverschillen** tussen clusterinkomsten en nettolasten, net als in Het Hogeland. De herijkte clusterinkomsten zijn dus lager dan de nettolasten. Over alle vijf referentiegemeenten is het aansluitverschil tussen clusterinkomsten en nettolasten gemiddeld € 100 per inwoner negatief. Ter vergelijking: in het huidige model is het aansluitverschil gemiddeld € 7 per inwoner positief. Het negatieve aansluitverschil in het herijkte model in Het Hogeland is € -240 per inwoner. In geen van de referentiegemeenten is het aansluitverschil zo zwaar negatief. Het Hogeland heeft al een negatief aansluitverschil in het huidige model € -64 per inwoner. Dat wordt in de hertijking dus € -176 per inwoner sterker negatief. Past het huidige model al slecht, het herijkte verdeelmodel sociaal domein past nog slechter.

5 Conclusies

De gemeente Het Hogeland wordt flink geraakt door de herijking van het verdeelmodel voor de Algemene uitkering. Meer nog dan op basis van de uitkomsten voor de vier afzonderlijke gefuseerde gemeenten kon worden afgeleid.

Sociaal domein

De inkomsten sociaal domein gaan achteruit, vooral vanwege het vervallen van maatstaven (zoals aandeel lage inkomens) die ertoe leiden dat budget verschuift van de kleinere naar de grote gemeenten. In de herverdeeleeffecten sociaal domein is een duidelijke clustering te zien met negatieve effecten voor gemeenten in Friesland, Groningen en Zeeland. De negatieve herverdeeleeffecten blijken groter in gemeenten met meer bijstandsontvangers en met meer lage inkomens. Dit is opmerkelijk. Ook in het huidige verdeelmodel is de aansluiting tussen clusterinkomsten netto-uitgaven negatief: De gemeente komt in het sociaal domein per inwoner € 64 tekort. Door de negatieve herverdeeleeffecten loopt de inkomstenachterstand op tot € 240 per inwoner. In vergelijkbare referentiegemeenten gebeurt hetzelfde maar veel minder extreem.

Klassiek

Net als andere gemeenten gaan de clusterinkomsten klassiek omhoog. Voor het Hogeland komt deze stijging bijna geheel door de stijging van het de clustervolumes. De opname van de AEM in het verklaringsmodel van de uitgaven klassiek zou kunnen leiden tot negatieve herverdeeleeffecten voor gemeenten met relatief hoge waarden op de verdeelmaatstaven. Een indicatieve analyse laat zien dat Het Hogeland hierdoor waarschijnlijk niet sterk wordt geraakt. De gemeente scoort weliswaar relatief hoog op enkele maatstaven, maar op andere juist relatief laag. Per saldo vallen voor- en nadelen waarschijnlijk tegen elkaar weg.

Verevening OZB

De veranderingen in de OZB-verevening pakt negatief uit voor de gemeente het Hogeland. Vooral de verevening van de WOZ-waarde niet-woningen pakt nadelig uit. In het herijkte model zijn de gewichten groter dan in het huidige model en tegelijk is een drempelwaarde ingevoerd van € 35.000 per inwoner. Omdat de WOZ-waarde niet-woningen in Het Hogeland dicht in de buurt van de drempelwaarde ligt is het nadelige effect van deze wijziging maximaal. In andere gemeenten met een vergelijkbare WOZ-waarde niet-woningen gebeurt hetzelfde. Bijzonder is dat dit effect op de som van de uitkeringen in de afzonderlijke gefuseerde gemeenten veel kleiner is. Dat komt omdat de fusie de WOZ-waarde in de nieuwe gemeente op de drempelwaarde brengt.