

GEMEENTEFONDS: BLIJFT GEMEENTELIJK WERK BETAALBAAR?

Februari 2022

Focus van dit document

Via het gemeentefonds ontvangen gemeenten een significant deel van hun begroting. Dit document verschaft inzicht in hoeverre de totale algemene uitkering zich in verhouding met de totale gemeentelijke werklast heeft ontwikkeld.

Belangrijkste conclusie van het onderzoek

Tussen 2011 en 2020 is de toename van het gemeentefonds achtergebleven bij de toename van de werklast. Gemeenten zijn er in deze periode ongeveer 4,2% op achteruit gegaan. **Voor alle gemeenten gezamenlijk betreft dit een bedrag van ongeveer € 1 miljard.**

Samenvatting

Conclusie: tussen 2010 en 2020 zijn gemeenten er financieel € 1 mld op achteruit gegaan

- De ontwikkeling van het gemeentefonds loopt achter bij de ontwikkeling van de gemeentelijke werklast, waardoor de bestedingsruimte van gemeenten verminderd

Oorzaak: de ontwikkeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds houdt geen rekening met de ontwikkeling van de gemeentelijke werklast

- De omvang van de algemene uitkering is afhankelijk van de ontwikkeling van de Rijksbegroting ('samen trap op, samen trap af' systematiek) en daarmee afhankelijk van keuzes die op Rijksniveau genomen worden
- De omvang van de werklast van gemeenten is afhankelijk van de ontwikkeling van de bevolking en daarbinnen van de ontwikkelingen van specifieke doelgroepen (bijv. bijstandsontvangers, 65+'ers en minderheden)

Aanbevelingen: er zijn verschillende mogelijkheden om de (ontwikkeling van) gemeentelijke financiering vanuit de algemene uitkering inzichtelijker, stuurbaarder en explicieter te maken:

- Herijk de gewichten (bedragen per eenheid) van de verdeelmaatstaven (*dit gebeurt nu al bij lopende herijking*)
- Laat de gewichten van verdeelmaatstaven meebewegen met inflatie (*dit gebeurt nog niet*)
- Stel bij de nu lopende herijking de uitkeringsfactor op 1,0

Agenda

1. Introductie algemene uitkering gemeentefonds

2. Uitkeringsontwikkeling vergeleken met werklastontwikkeling

3. Werking en impact taakmutaties

4. Observaties & suggesties voor verbetering

5. Bijlagen

Introductie algemene uitkering gemeentefonds

De algemene uitkering van het gemeentefonds bedraagt ca. 31 miljard euro en vormt de belangrijkste bron van inkomsten voor gemeenten.

- De totale omvang van de algemene uitkering is niet afhankelijk van de ontwikkeling van de werklust van gemeenten maar afhankelijk van de ontwikkeling van Rijksuitgaven.
- De verdeling van de uitkering over de gemeente vindt plaats op basis van een brede set aan maatstaven. Over tijd kan een gemeente dus een hoger of lager aandeel krijgen van de totale uitkering op basis van bijvoorbeeld een relatief hoge bevolkingsgroei.
- De uitkeringsfactor wordt gebruikt om de totale uitkering aan te laten sluiten op het verdeelmodel.
- Voor meer informatie over de werking van de algemene uitkering, lees onze publicatie **Introductie werking gemeentefonds**.
- Meer weten over de uitkering per gemeente? Bekijk dan onze **gemeentefondsmonitor** per gemeente.

Agenda

1. Introductie algemene uitkering gemeentefonds

2. Uitkeringsontwikkeling vergeleken met werklastontwikkeling

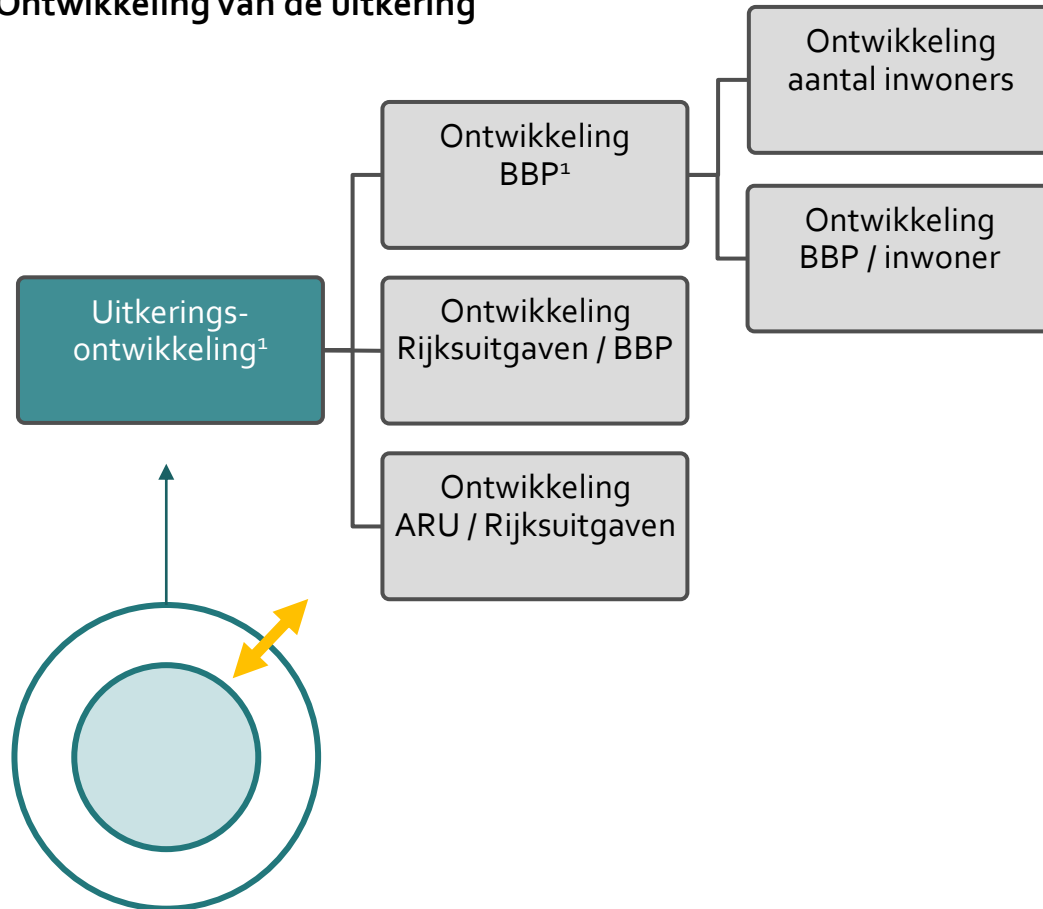
3. Werking en impact taakmutaties

4. Observaties & suggesties voor verbetering

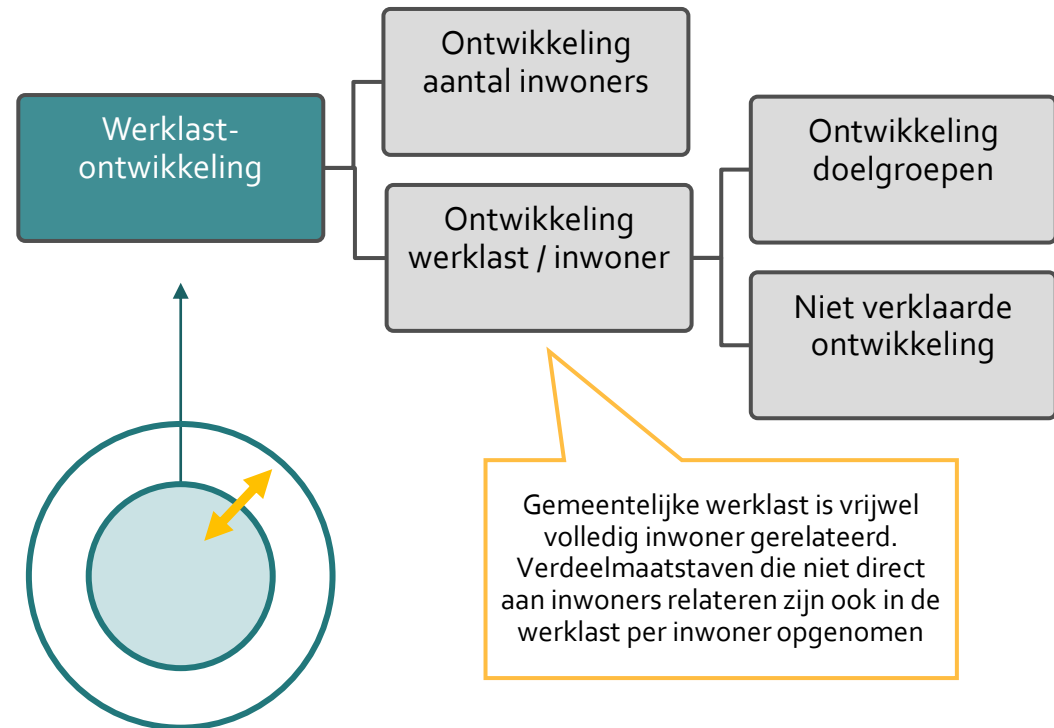
5. Bijlagen

De uitkering en werklast ontwikkelen onafhankelijk van elkaar, deels met dezelfde drijvers

Ontwikkeling van de uitkering



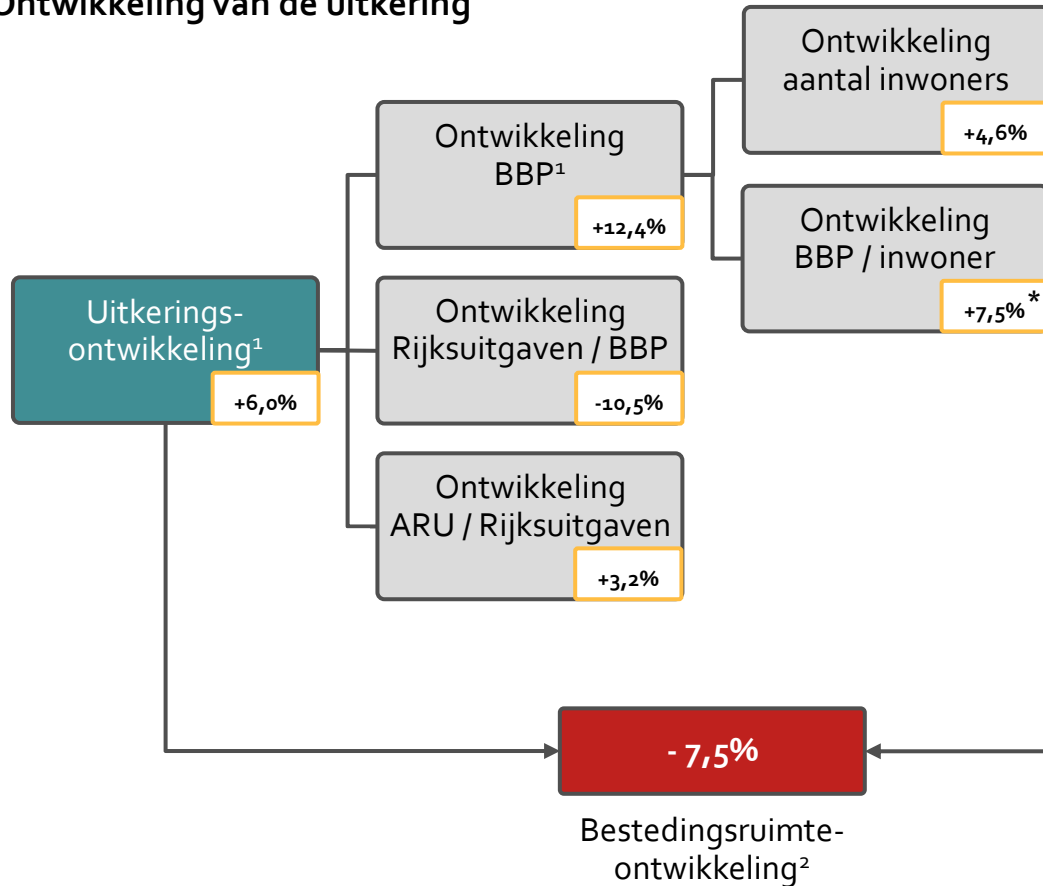
Ontwikkeling van de werklast



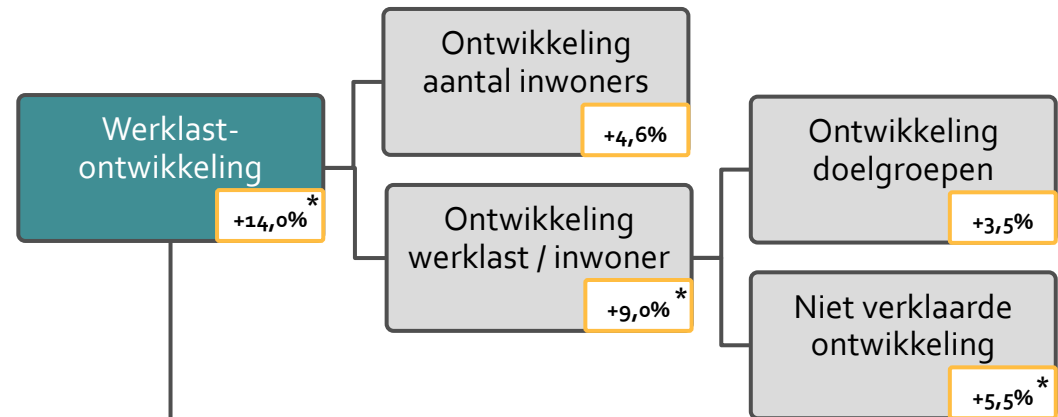
1. In dit document worden de uitkeringsontwikkeling en ontwikkeling van BBP weergegeven als waarden gecorrigeerd voor inflatie

De uitkeringsontwikkeling en werklastontwikkeling zijn afhankelijk van onderliggende demografische en economische ontwikkelingen

Ontwikkeling van de uitkering



Ontwikkeling van de werklast



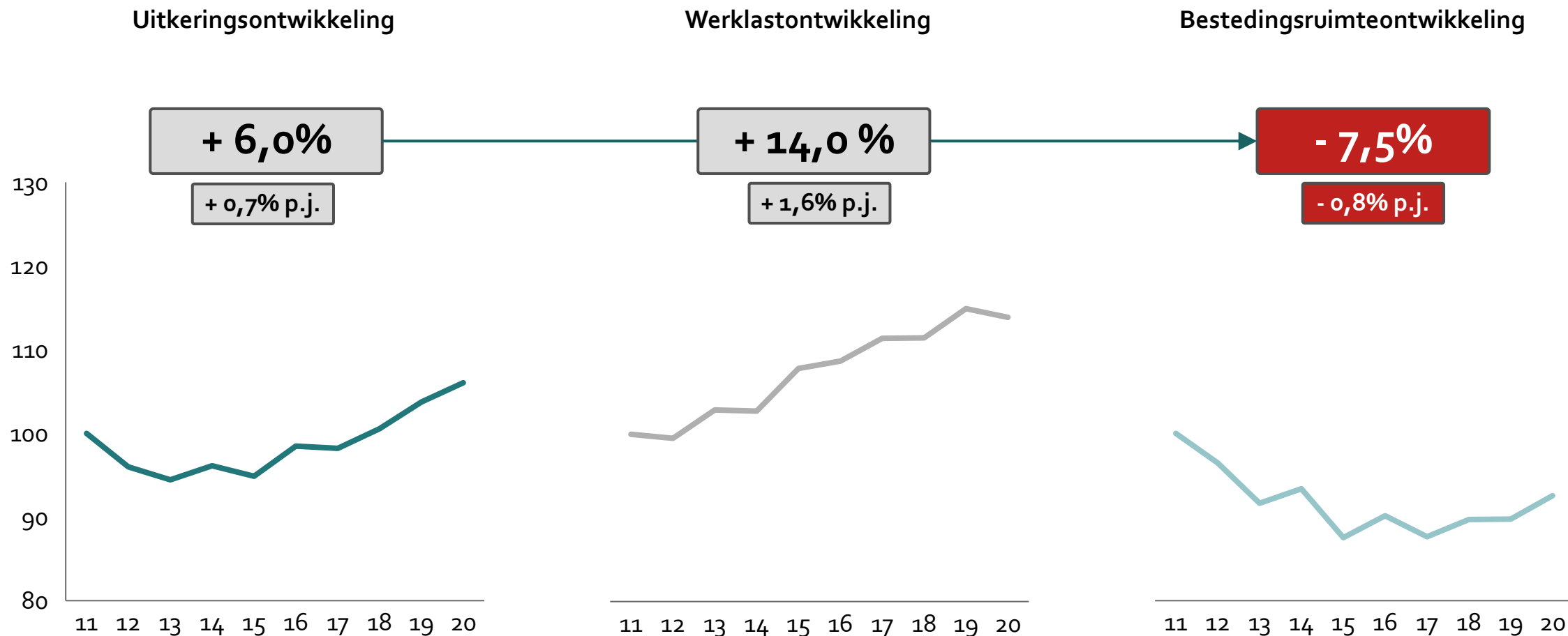
* Afgeleide raming

1. In dit document worden de uitkeringsontwikkeling en ontwikkeling van BBP weergegeven als waarden gecorrigeerd voor inflatie

2. De bestedingsruimteontwikkeling is de ontwikkeling van de effectieve bestedingsruimte (i.e. hoeveel kunnen gemeenten uitgeven relatief t.o.v. het werk dat zij dienen te verrichten)

Gemeenten in reële zin ca. 7,5% achteruit gegaan tussen 2011 – 2020...

Ontwikkeling van de algemene uitkering (2011 = 100), gecorrigeerd voor inflatie, 2011-2020



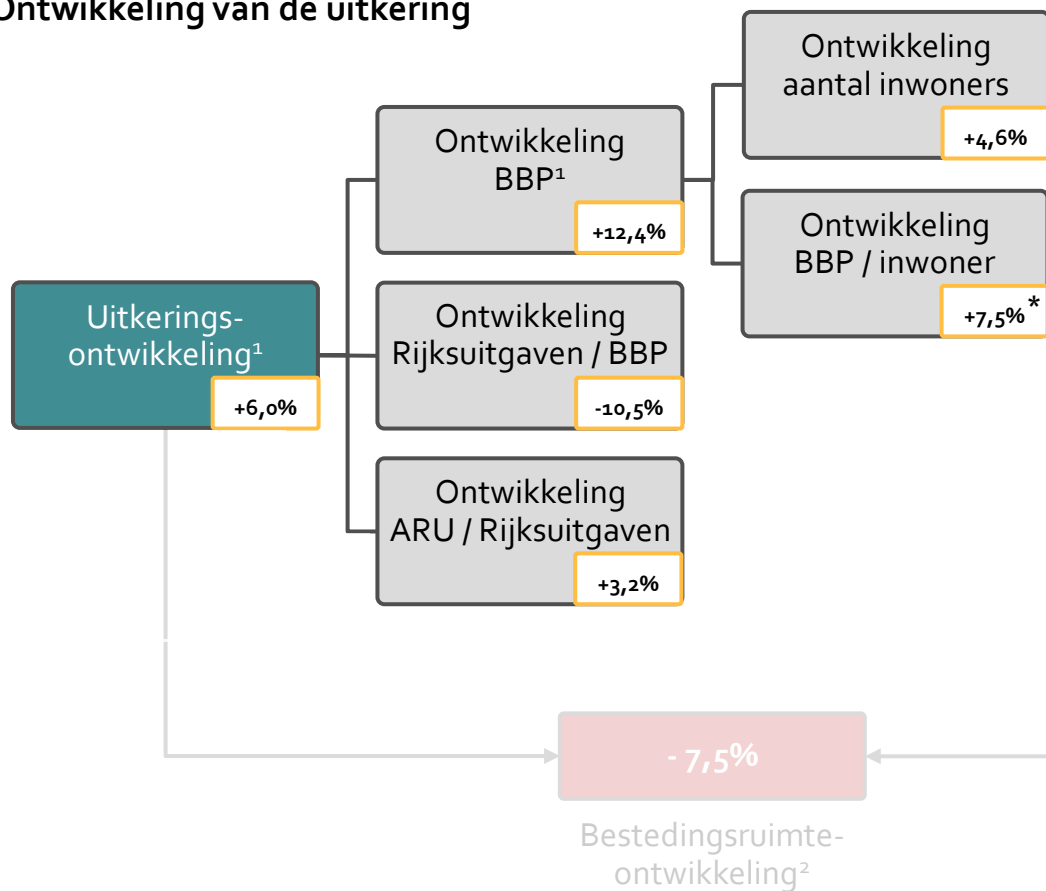
...wat resulteert in een achteruitgang van 1,3 miljard



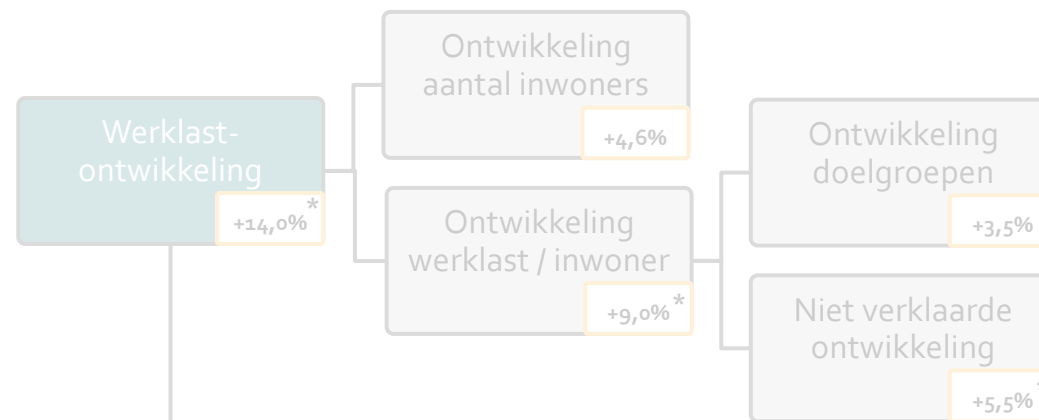
1. De algemene uitkering betreft de hier de grondslag uit 2011. De bijbehorende bestedingsruimteontwikkeling en financiële ontwikkeling zijn dus exclusief ontwikkelingen gerelateerd aan taakmutaties (zie p. 27 voor ontwikkelingen inclusief taakmutaties)

Zoom-in uitkeringsontwikkeling

Ontwikkeling van de uitkering



Ontwikkeling van de werklast

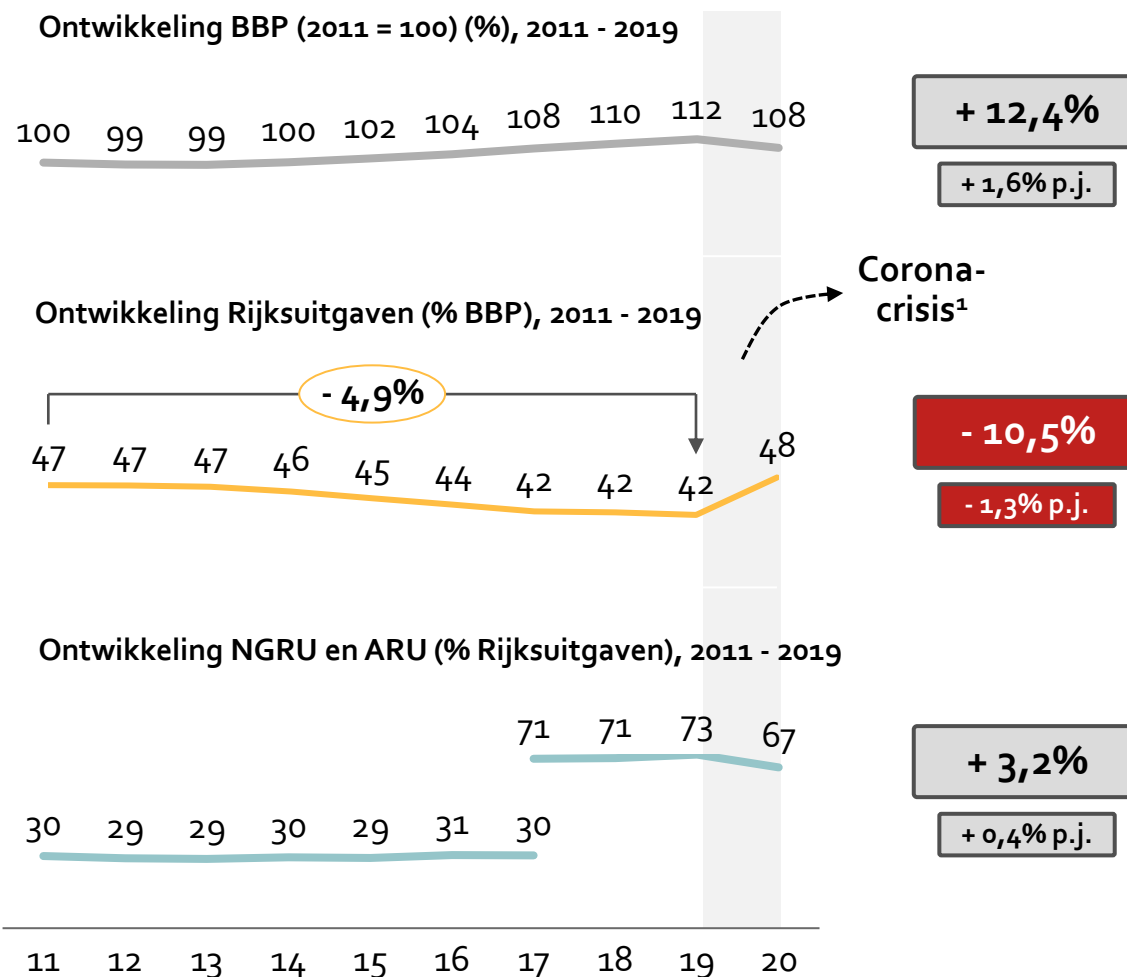
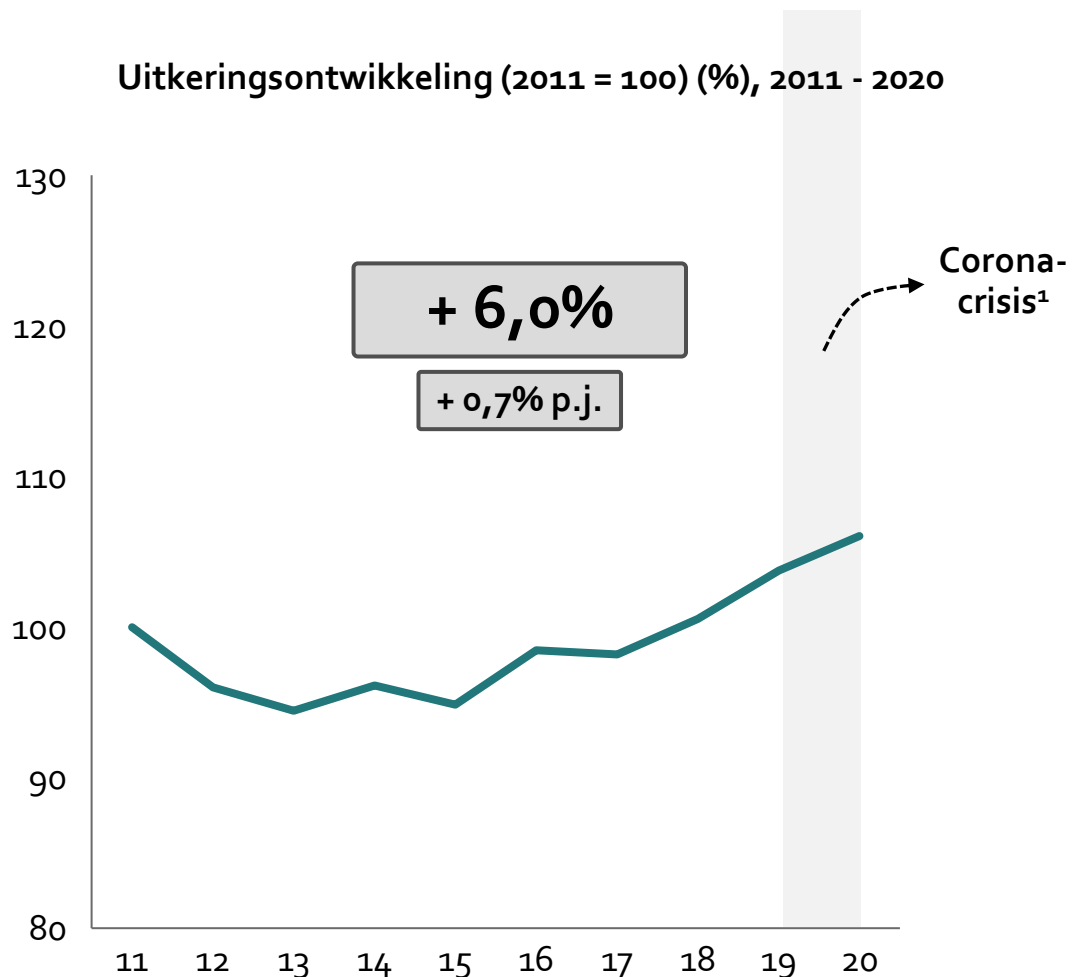


* Afgeleide raming

1. In dit document worden de uitkeringsontwikkeling en ontwikkeling van BBP weergegeven als waarden gecorrigeerd voor inflatie

2. De bestedingsruimteontwikkeling is de ontwikkeling van de effectieve bestedingsruimte (i.e. hoeveel kunnen gemeenten uitgeven relatief t.o.v. het werk dat zij dienen te verrichten)

De reële uitkeringsontwikkeling is lager dan de BBP groei vanwege een relatieve krimp in de Rijksuitgaven in de periode van 2011 - 2019



1. Na het uitbreken van de Coronacrisis is besloten het accres voor de jaren 2020 en 2021 vast te zetten op de stand van meicirculaire 2020. De uitkeringsontwikkeling (links) is voor deze jaren dus niet gebaseerd op de weergegeven actuele drijvers (rechts)
Bron: CBS Statline (2020): Opbouw binnenlands product (bbp); CBS Statline (2020): overheidsuitgaven en bestedingen

Het merendeel van de Rijksuitgaven is minder toegenomen dan het BBP, het relatieve aandeel neemt daarmee af

Ontwikkeling van Rijksuitgaven per doelgebied en als percentage van bruto binnenlands product, 2011 - 2019

Rijksuitgaven	Bedrag (in € mln)			
	2011	2015	2019	Δ 11-19 (rel)
Algemeen overheidsbestuur	34.858	34.832	33.472	-4,0%
Landsverdediging	8.108	7.708	10.173	25,5%
Openbare orde en veiligheid	12.357	13.153	14.937	20,9%
Economische aangelegenheden	30.111	26.517	30.537	1,4%
Milieubescherming	10.105	9.368	11.240	11,2%
Huisvesting en gemeenschaps-voorzieningen	3.395	2.783	2.864	-15,6%
Volksgesondheid	51.378	54.926	62.377	21,4%
Recreatie, cultuur en religie	9.431	8.375	9.569	1,5%
Onderwijs	35.642	36.121	40.154	12,7%
Sociale bescherming	108.935	114.043	125.101	14,8%

T.o.v. BBP (%)			
2011	2015	2019	Δ 11-19 (abs)
5,4%	5,0%	4,1%	-1,2%
1,2%	1,1%	1,3%	0,0%
1,9%	1,9%	1,8%	-0,1%
4,6%	3,8%	3,8%	-0,9%
1,6%	1,4%	1,4%	-0,2%
0,5%	0,4%	0,4%	-0,2%
7,9%	8,0%	7,7%	-0,2%
1,5%	1,2%	1,2%	-0,3%
5,5%	5,2%	4,9%	-0,5%
16,7%	16,5%	15,4%	-1,4%

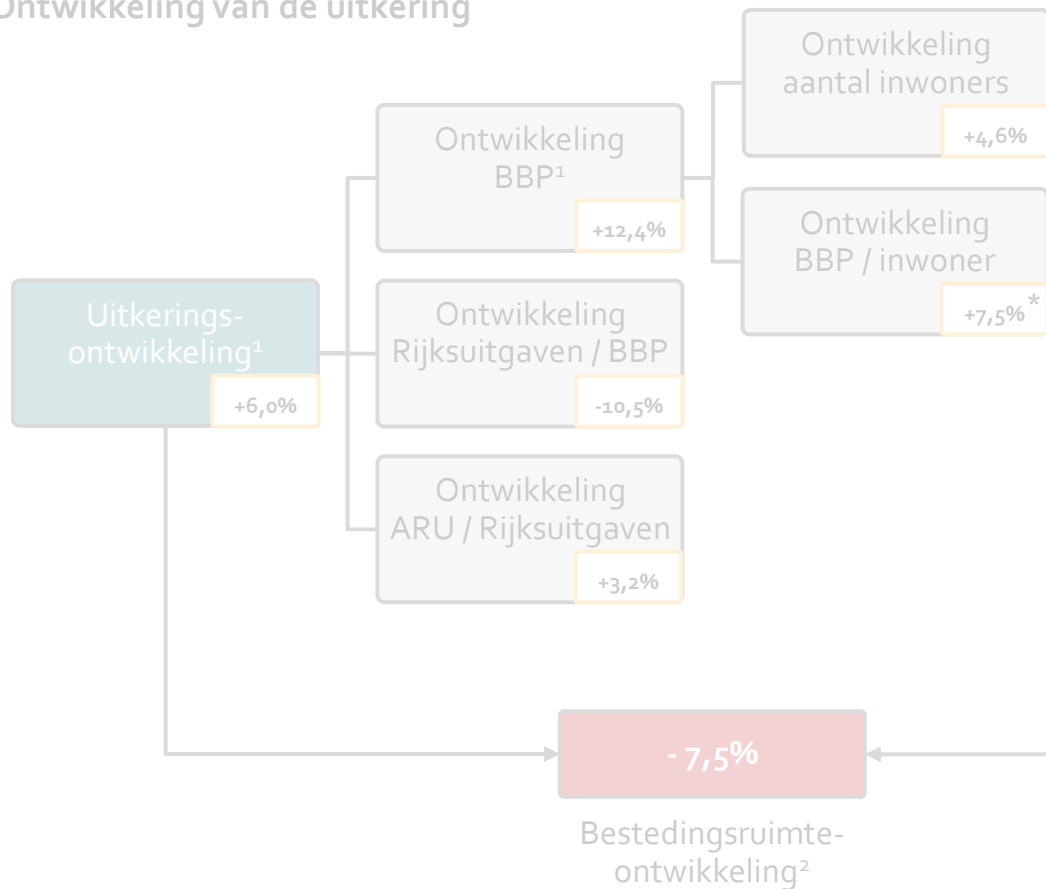
Totaal	304.320	307.826	340.424	+ 12%
---------------	----------------	----------------	----------------	--------------

46,8%	44,6%	41,9%	- 4,9%
--------------	--------------	--------------	---------------

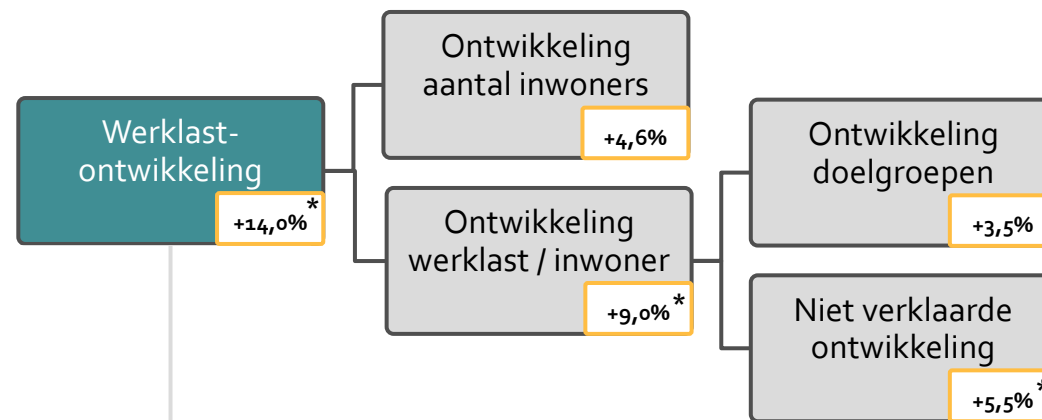
BBP	650.359	690.008	813.055	+ 25%
------------	----------------	----------------	----------------	--------------

Zoom-in werklastontwikkeling

Ontwikkeling van de uitkering



Ontwikkeling van de werklast

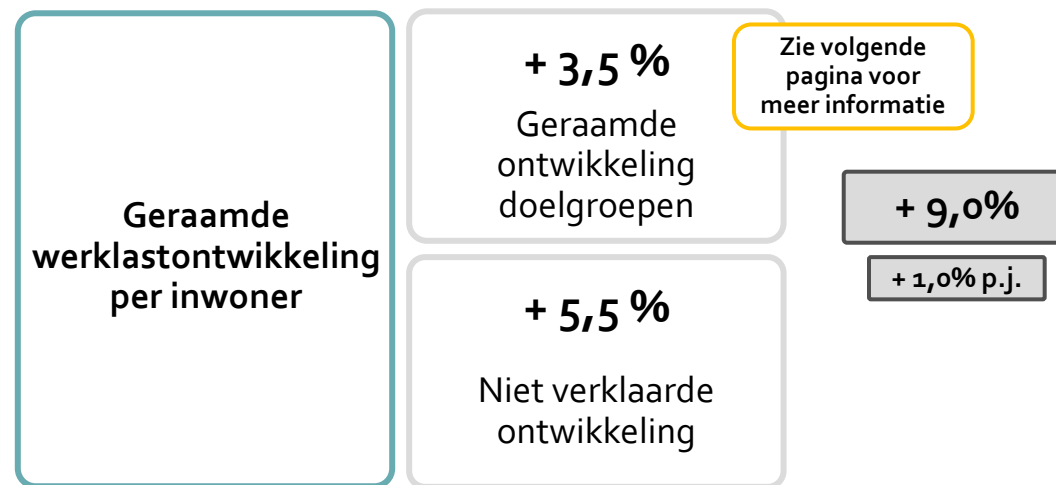
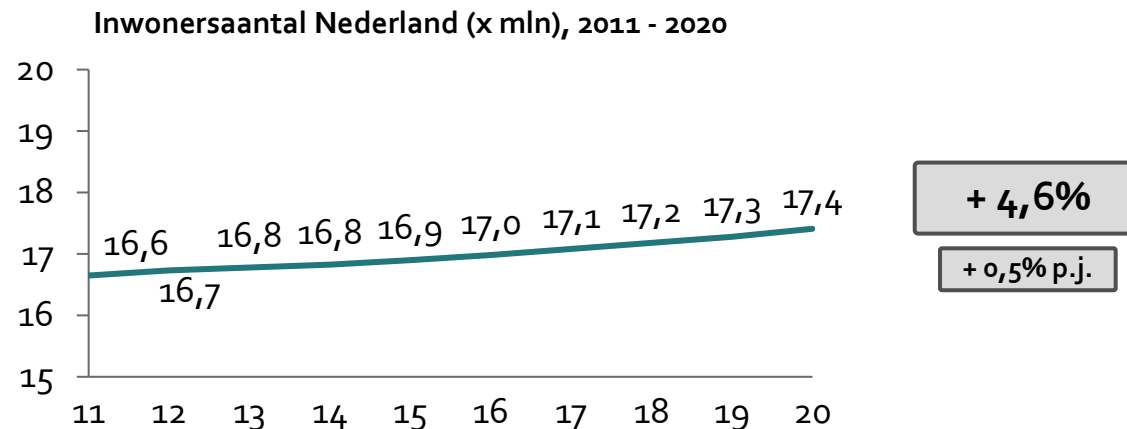
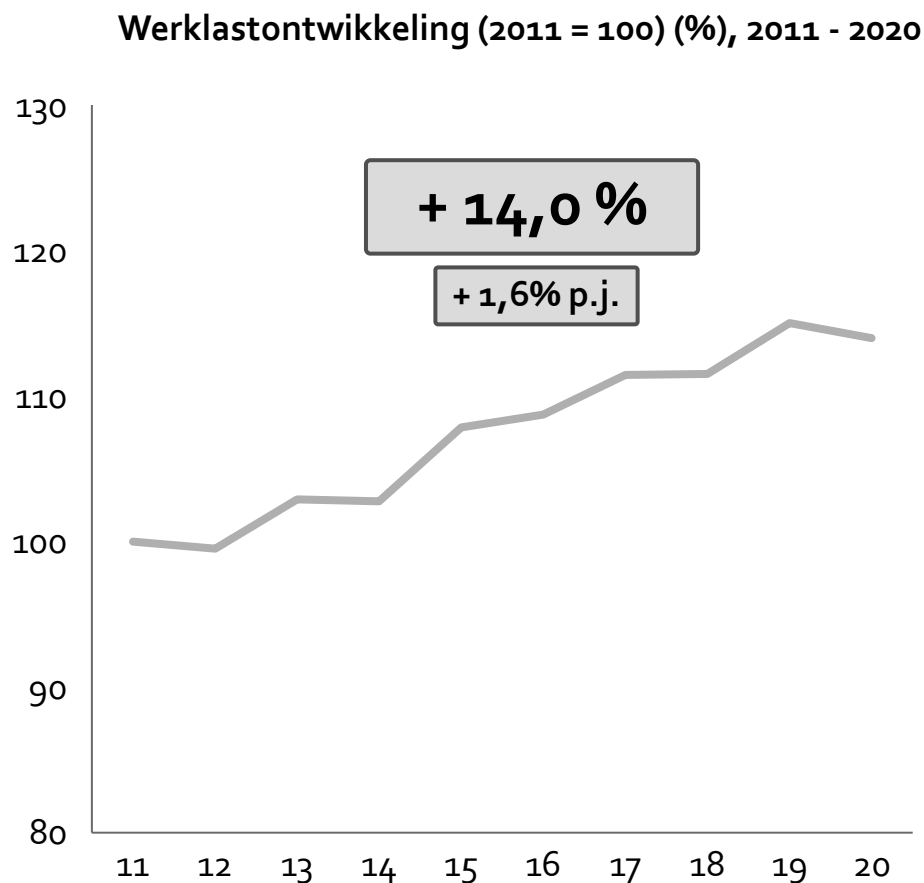


* Afgeleide raming

1. In dit document worden de uitkeringsontwikkeling en ontwikkeling van BBP weergegeven als waarden gecorrigeerd voor inflatie

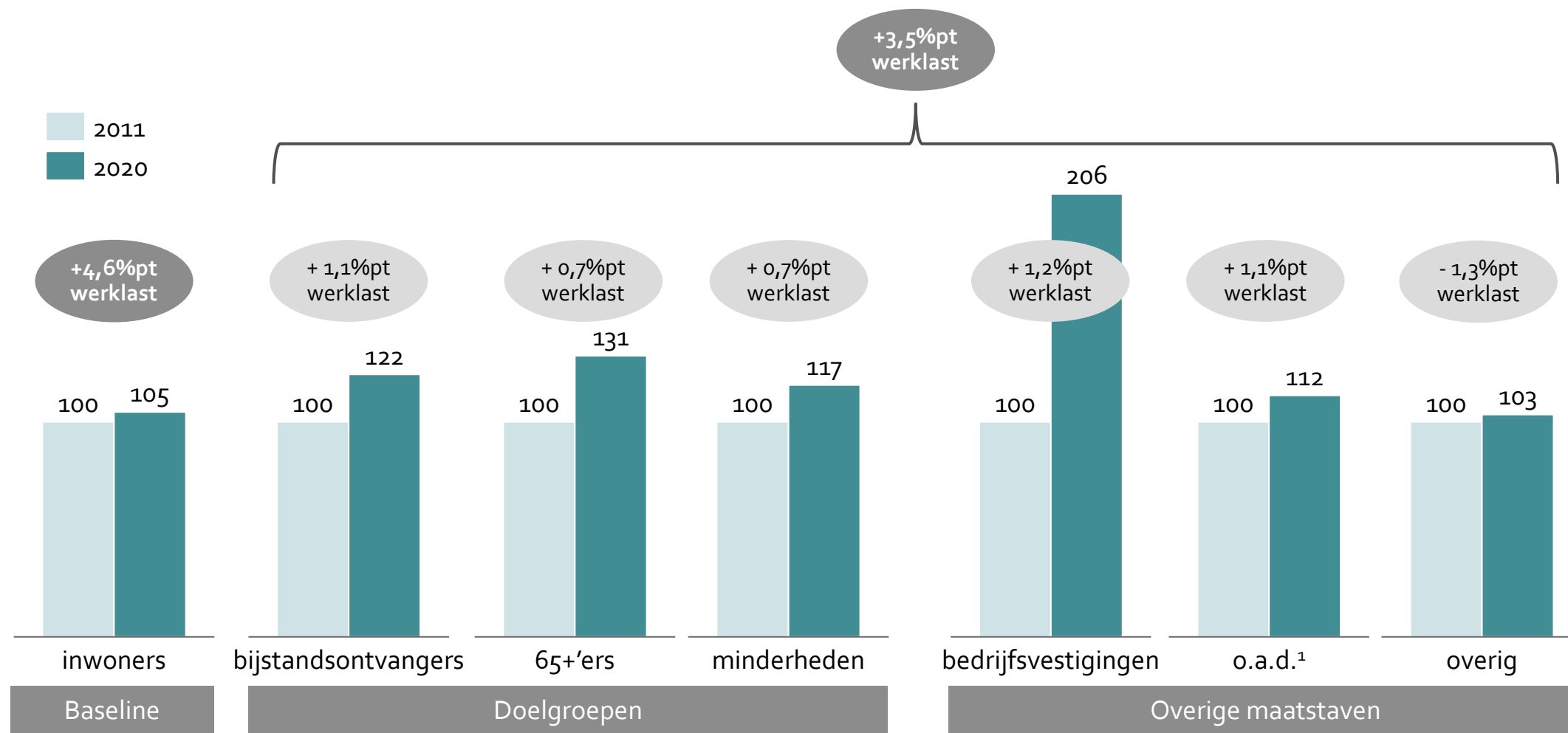
2. De bestedingsruimteontwikkeling is de ontwikkeling van de effectieve bestedingsruimte (i.e. hoeveel kunnen gemeenten uitgeven relatief t.o.v. het werk dat zij dienen te verrichten)

De werklast van gemeenten stijgt door groei van inwonersaantal en toename van werklast per inwoner



Werklast per inwoner neemt toe omdat werkintensievere doelgroepen sneller toenemen dan de totale bevolking

Ontwikkeling van werklast per inwoner (2011 = 100) (Δ eenheden x gewicht), 2011 - 2019



1. Omgevingsadressendichtheid

Bron: Financiële jaarverslagen van het rijk, 2011 - 2020; Mei- en decembercirculaires 2012-2021; CBS data

Agenda

1. Introductie algemene uitkering gemeentefonds

2. Uitkeringsontwikkeling vergeleken met werklastontwikkeling

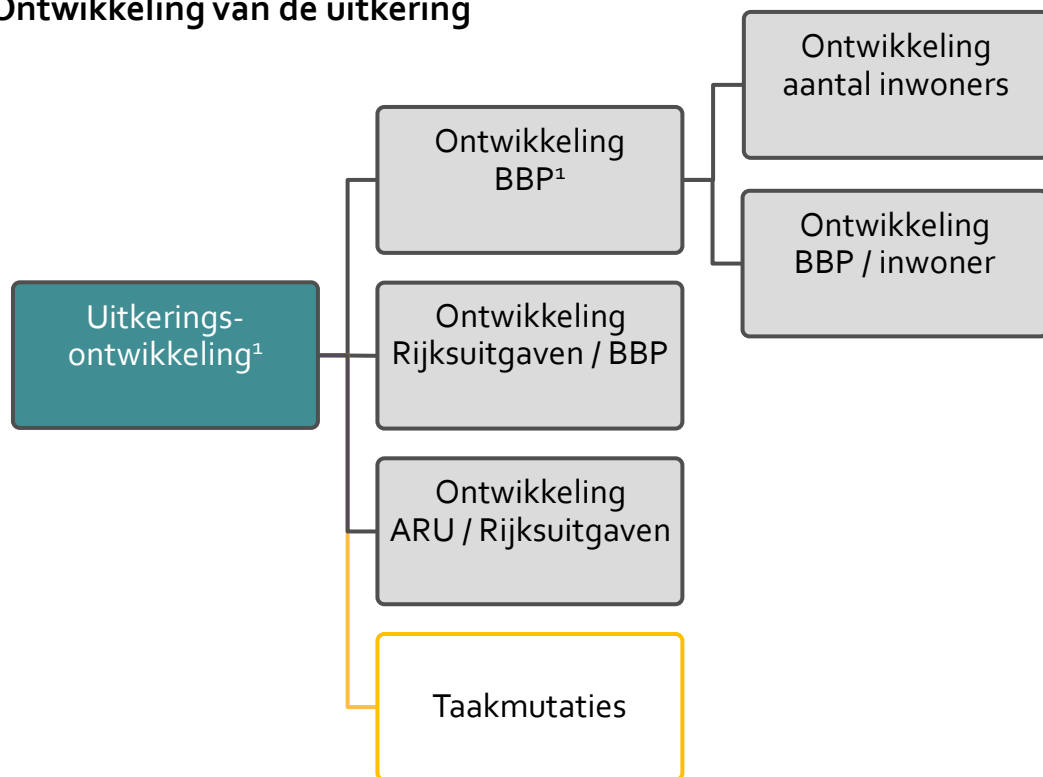
3. Werking en impact taakmutaties

4. Observaties & suggesties voor verbetering

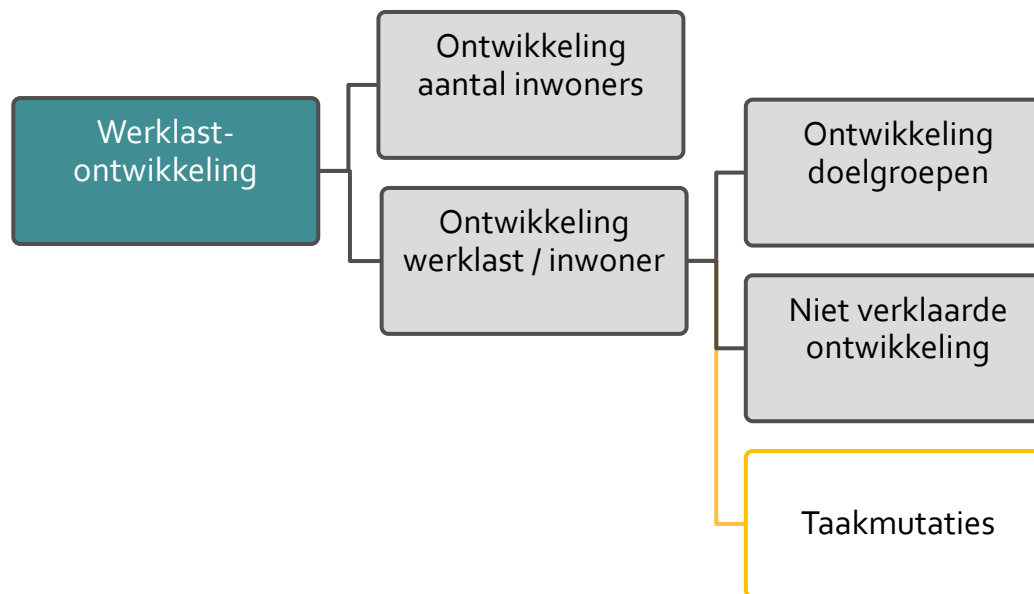
5. Bijlagen

Taakmutaties hebben zowel impact aan de uitkerings- als werklastkant

Ontwikkeling van de uitkering



Ontwikkeling van de werklast

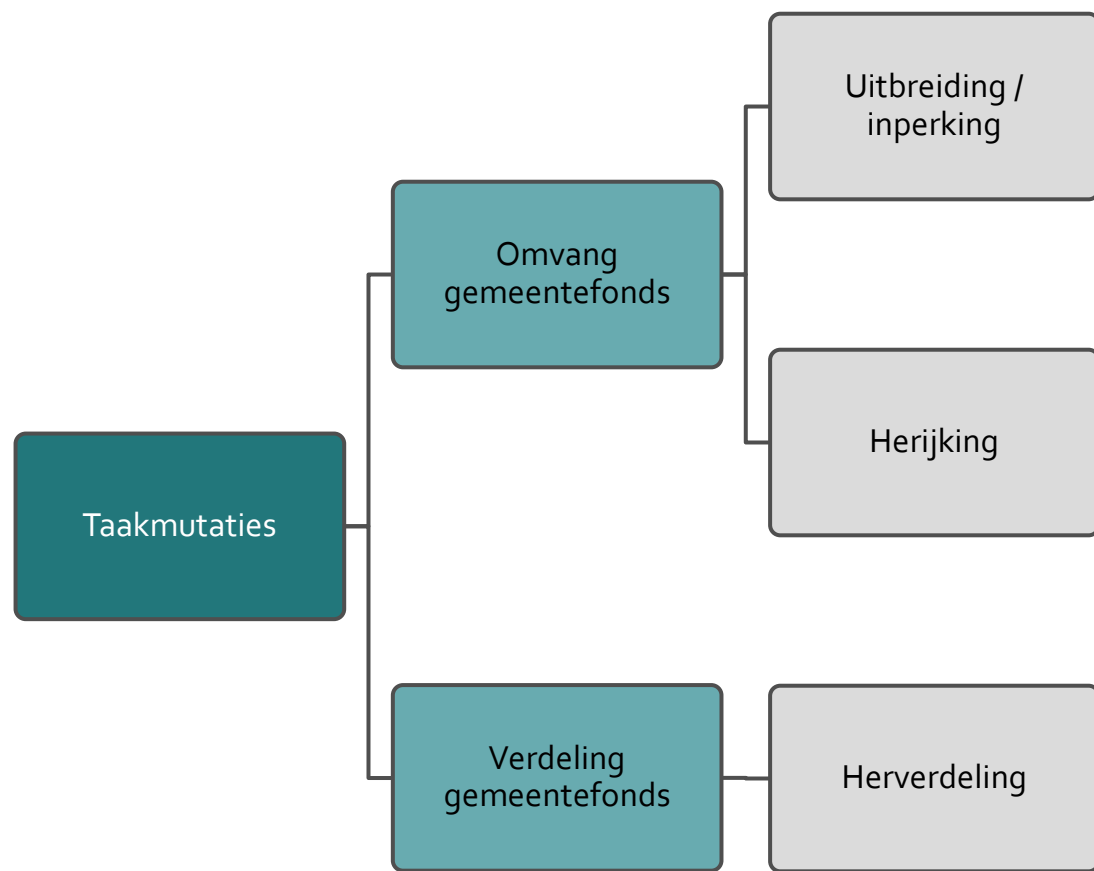


Taakmutaties veranderen zowel de werklast als de basis van de AU gemeentefonds. Wanneer deze correct worden doorgevoerd hebben ze op het invoermoment geen effect op de financiële positie van de gemeente (= budgetneutraal)

1. In dit document worden de uitkeringsontwikkeling en ontwikkeling van BBP weergegeven als waarden gecorrigeerd voor inflatie

Taakmutaties zijn in eerste jaar (bij juiste raming) budgetneutraal...

Typen taakmutatie, met voorbeeld



Aanpak fraude (circulaire 2012): De algemene uitkering wordt vanaf 2013 met structureel € 3,8 miljoen verhoogd in verband met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel aanpak fraude, die staat gepland voor 1 januari 2013. De middelen zijn bedoeld voor de uitvoeringskosten die gemeenten maken en worden verdeeld via de maatstaf bijstandsontvangers. Per bijstandsontvanger wordt er hiervoor in 2013 11,16 euro uitgekeerd met een totale werklast van € 2,6 mln. (= *budgetneutraal*)

Uitvoeringskosten inburgering (circulaire 2012): Op dit moment wordt gewerkt aan een wijziging van het inburgeringsstelsel. Het is het voornemen om dit nieuwe inburgeringsstelsel in 2013 in te voeren. De algemene uitkering wordt in 2013 verlaagd met € 12,1 mln (van € 36,7 mln in 2012 naar € 24,6 mln in 2013). Deze verlaging vindt plaats via de maatstaf vast bedrag voor iedere gemeente en via de maatstaf minderheden en resulteert met een totale werklastvermindering van € 8,4 mln. (= *budgetneutraal*)

Landelijke taken burgerzaken (circulaire 2015): Het vaste bedrag van de gemeente Den Haag wordt met ingang van uitkeringsjaar 2015 met € 2,4 miljoen verhoogd vanwege de kosten van de landelijke taken burgerzaken (zoals verkiezingen) die door de gemeente Den Haag worden opgepakt. De kosten van de landelijke taken blijken te zijn opgelopen naar € 3 miljoen. Van het huidige vaste bedrag van de gemeente Den Haag is € 0,6 miljoen te herleiden tot deze landelijke taken. Eerder is dit verschil onopgemerkt gebleven. Ter dekking wordt de uitkeringsfactor verlaagd. (= *budgetneutraal*)

... echter lopen in het opvolgende jaar mee in het accres en zijn dan onderhevig aan voor- of achteruitgang

Factoren (bedragen in € mln)	Formule	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Som
Grondslag		16.992	17.757	16.377	16.954	15.739	16.804	16.622	17.701	26.694	27.763	
Δ t.o.v. T-1	A		764	-1380	577	-1215	1065	-182	1079	8993	1069	
Accres	B	-	-471	-54	342	-84	714	166	854	1.641	1.240	
Taakmutatie	A - B		1.236	-1.321	246	-1.124	397	-349	278	7.905	-165	+ 7.101
Uitkeringsontwikkeling (% Δ t.o.v. T-1)			-4,0%	-1,6%	1,8%	-1,3%	3,8%	-0,3%	2,4%	3,2%	2,2%	
geïndexeerd ontwikkeling naar huidig jaar	C		6,0%	10,5%	12,3%	10,3%	11,8%	7,7%	8,0%	5,5%	2,2%	
Werklastontwikkeling (% Δ t.o.v. t-1)			-0,5%	3,4%	-0,1%	4,9%	0,8%	2,5%	0,0%	3,1%	-0,9%	
geïndexeerde ontwikkeling naar huidig jaar	D		14,0%	14,5%	10,8%	10,9%	5,7%	4,8%	2,3%	2,2%	-0,9%	
Bestedingsruimteontwikkeling (geïndexeerde ontwikkeling naar huidig jaar)	C - D		-7,9%	-4,0%	1,5%	-0,6%	6,1%	2,9%	5,7%	3,3%	3,1%	
Gewogen geïndexeerde bestedingsruimteontwikkeling			-1,4%	0,8%	0,1%	0,1%	0,3%	-0,1%	0,2%	3,7%	-0,1%	+ 3,5%
Financiële ontwikkeling	(A - B) * (C - D)		-98	53	4	6	24	-10	16	259	-5	+ 250

Inclusief toegevoegde taken is de totale achteruitgang 0,3 miljard lager en komt uit op 1 miljard

Ontwikkeling van bestedingsruimte en financiën van de algemene uitkering (onderverdeeld in grondslag, taakmutaties en totaal)

	Algemene uitkering		Bestedingsruimteontwikkeling		Financiële ontwikkeling
Oorspronkelijke taken (2011)	17,0 mld	×	- 7,5%	=	- 1,3 mld
Toegevoegde taken	7,1 mld	×	+ 3,5% ¹	=	+ 0,3 mld
Totaal	24,1 mld	×	- 4,2%	=	- 1,0 mld

1. De bestedingsruimteontwikkeling van toegevoegde taken (taakmutaties) is gewogen voor het jaar dat de correctie is doorgevoerd

Bron: Financiële jaarverslagen van het Rijk, 2011 - 2020; Mei- en decembercirculair 2012 - 2021

Agenda

1. Introductie algemene uitkering gemeentefonds

2. Uitkeringsontwikkeling vergeleken met werklastontwikkeling

3. Werking en impact taakmutaties

4. Observaties & suggesties voor verbetering

5. Bijlagen

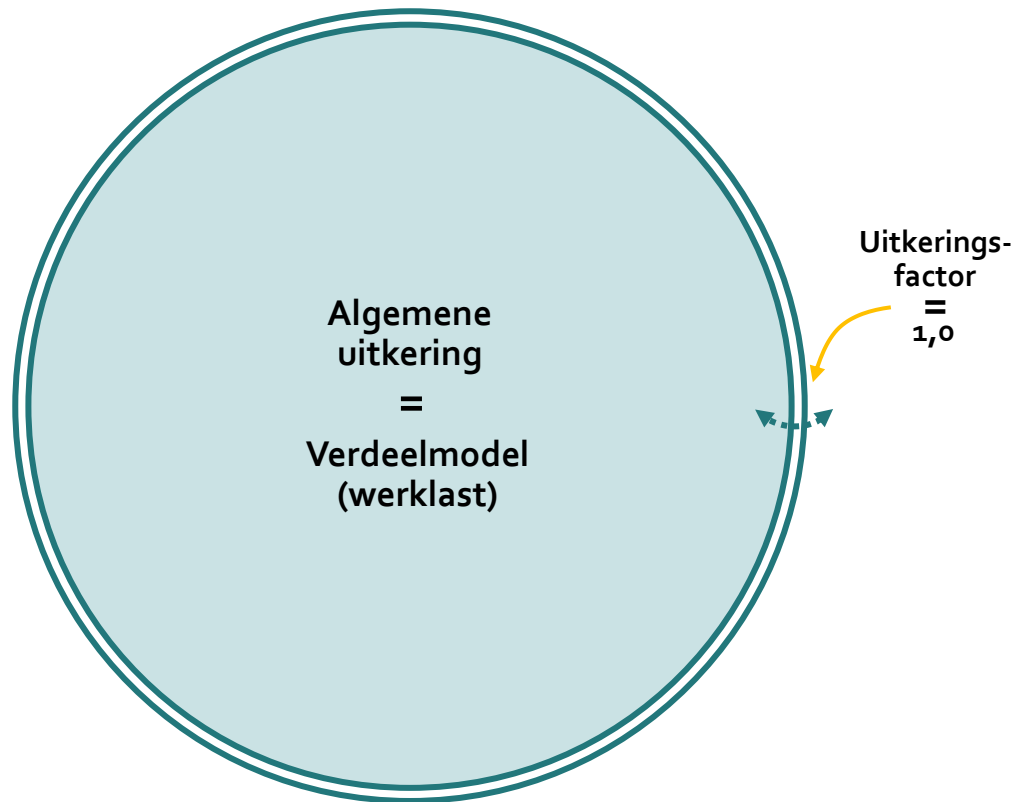
Observaties en suggesties voor mogelijke verbetering

Uit dit document blijkt hoe de directe koppeling van de ontwikkeling van de algemene uitkering aan (accres gerelateerde) Rijksuitgaven leidt tot (onbedoelde) impact op de bestedingsruimte van gemeenten. Waar de trap-op-trap-af systematiek als grondbeginsel voor de ontwikkeling van de algemene uitkering bij het Rijk zorgt voor een beheersbare budgettering, zorgt het bij gemeenten voor een fluctuerende bestedingsruimte.

Er zijn verschillende mogelijkheden om de (ontwikkeling van) gemeentelijke financiering vanuit de algemene uitkering **inzichtelijker**, **stuurbaarder** en **explicieeter** te maken:

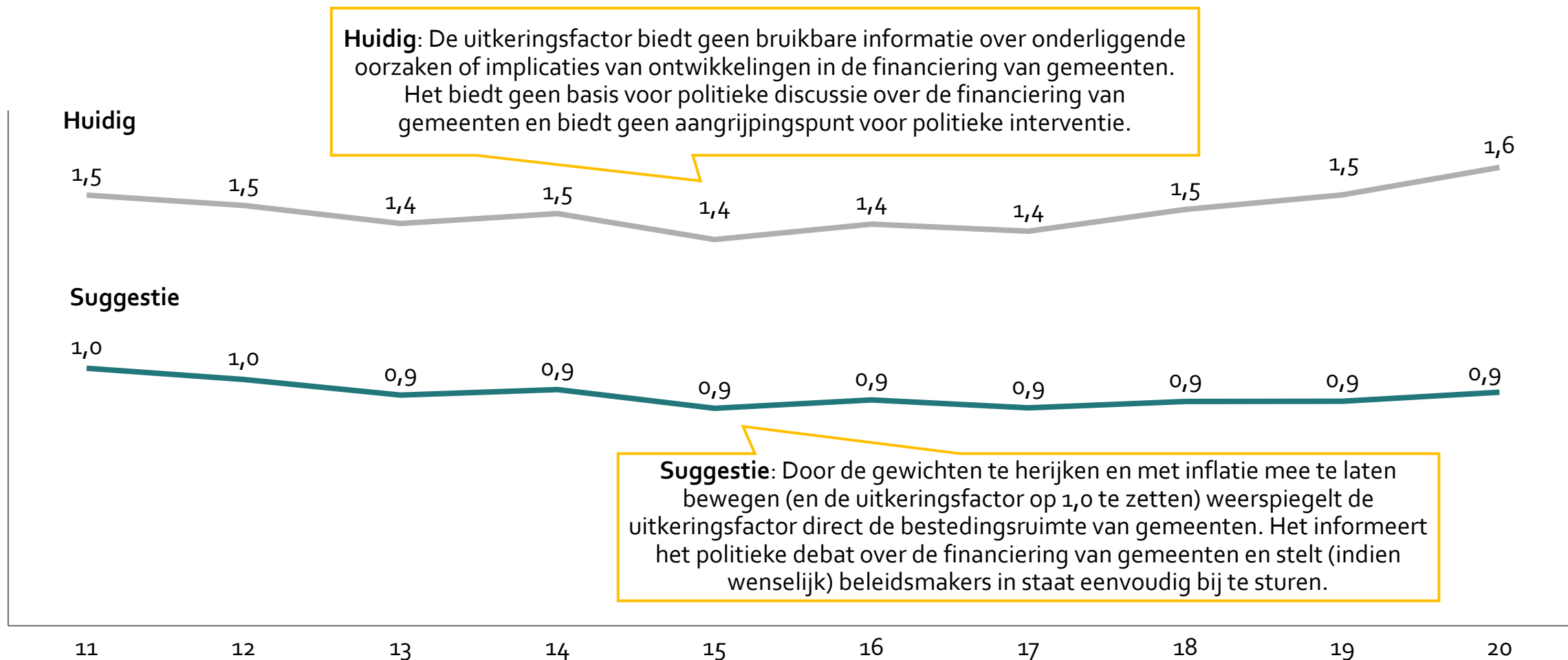
- 1) Herijk de gewichten (bedragen per eenheid) van de verdeelmaatstaven
- 2) Laat de gewichten (bedragen per eenheid) meebewegen met inflatie
- 3) Stel bij de nu lopende herijking de uitkeringsfactor op 1,0

Werking algemene uitkering gemeentefonds



- De gemeentelijke financiering vanuit de algemene uitkering wordt hiermee **inzichtelijker** doordat de uitkeringsbasis direct de gemeentelijke werklast weerspiegelt
- De financiering wordt **stuurbaarder** doordat de bestedingsruimte van gemeenten (cet. par.) gelijk blijft. De ontwikkeling gemeentelijke bestedingsruimte kan bovendien eenvoudig worden bijgestuurd naar een vastgesteld basisniveau.
- De financiering wordt **expliciter** doordat een verandering in gemeentelijke bestedingsruimte correspondeert en expliciet tot uiting komt in de verandering van de uitkeringsfactor (van 1,0)

Werking uitkeringsfactor



Agenda

1. Introductie algemene uitkering gemeentefonds

2. Uitkeringsontwikkeling vergeleken met werklastontwikkeling

3. Werking en impact taakmutaties

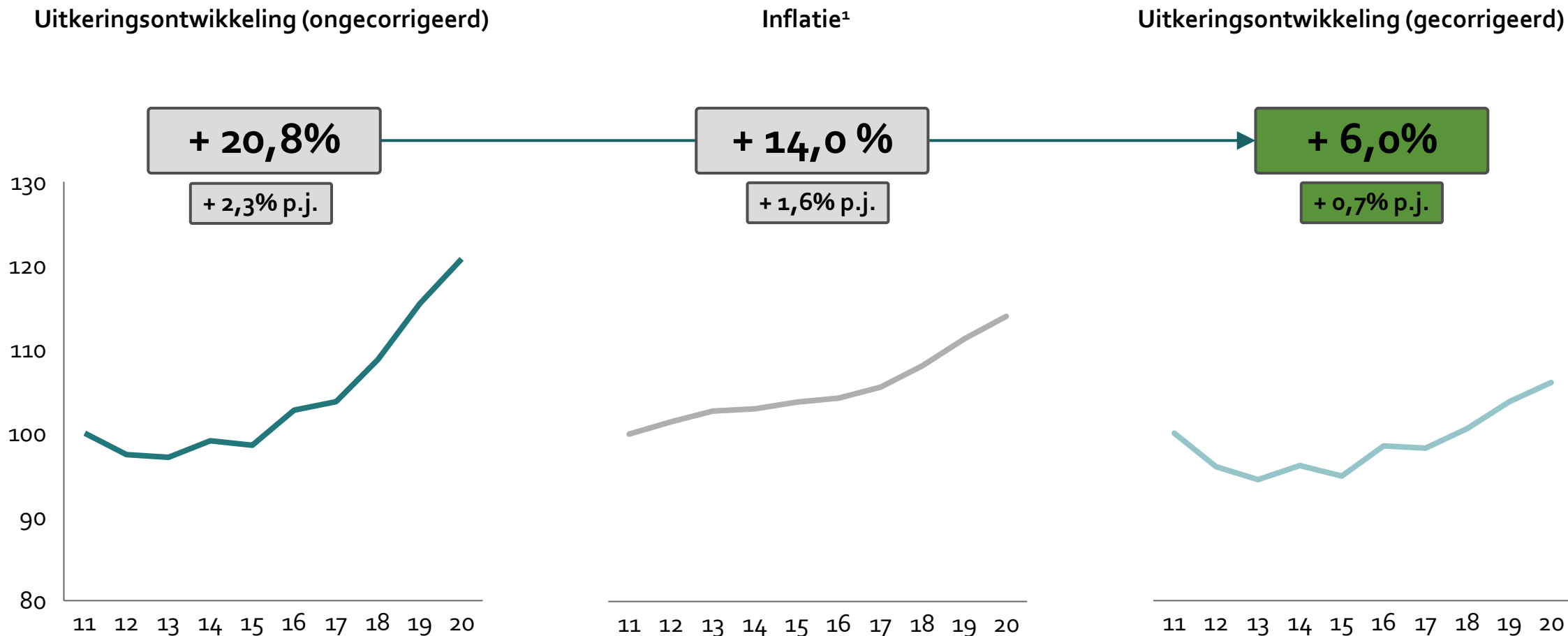
4. Observaties & suggesties voor verbetering

5. Bijlagen

Bijlage 1

De gecorrigeerde uitkeringsontwikkeling is 6,0%

Ontwikkeling van de algemene uitkering en de inflatie (2011 = 100), 2011 - 2020



1. Inflatie als prijsontwikkeling van het bruto binnenlands product (BBP)
Bron: Financiële jaarverslagen van het Rijk, 2011 - 2020; Decemercirculaires 2012 - 2021; World Bank Open Data

Bijlage 2

Overzichtstabel

Factoren (bedragen in € mln)	Formule	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	% Δ 2011 - 2020
Grondslag	A	18.389	16.377	16.954	15.739	16.804	16.622	17.701	26.694	26.808	27.736		
NGRU en ARU	B	91.832	89.479	89.186	90.987	90.499	94.342	221.910 ¹	232.610	246.910	258.328		
% Δ t.o.v. T-1	C		-2,6%	-0,3%	2,0%	-0,5%	4,2%	1,0%	4,8%	6,1%	4,6%		
Accres	A * C	-	-471	-54	342	-84	714	166	854	1.641	1.240	1030	
Inflatie (pBBP) (%)	D	0,2%	1,4%	1,3%	0,3%	0,8%	0,5%	1,3%	2,4%	3,0%	2,4%		
Uitkeringsontwikkeling (% Δ t.o.v. T-1)	C - D		-4,0%	-1,6%	1,8%	-1,3%	3,8%	-0,3%	2,4%	3,2%	2,2%		
geïndexeerd (2011 = 100)		100%	96,0%	94,4%	96,1%	94,9%	98,5%	98,2%	100,5%	103,7%	106,0%		+ 6,0%
Uitkeringsfactor		1,537	1,505	1,449	1,480	1,399	1,447	1,425	1,493	1,538	1,623	1,690	
% Δ t.o.v. T-1	E		-0,6%	-2,1%	-3,7%	2,1%	-5,5%	3,4%	-1,5%	4,8%	3,0%	5,5%	
Werklastontwikkeling (% Δ t.o.v. t-1)	E - C		-0,5%	3,4%	-0,1%	4,9%	0,8%	2,5%	0,0%	3,1%	-0,9%		
geïndexeerd (2011 = 100)		100%	99,5%	102,9%	102,8%	107,8%	108,7%	111,5%	111,5%	115,0%	114,0%		+ 14,0%
Bestedingsruimteontwikkeling (% Δ t.o.v. t-1)	(C - D) - (E - C)		-3,5%	-5,0%	1,9%	-6,2%	3,0%	-2,8%	2,3%	0,1%	3,1%		
geïndexeerd (2011 = 100)		100%	96,5%	91,6%	93,4%	87,5%	90,1%	87,6%	89,7%	89,7%	92,5%		- 7,5%
BBP	F	650.359	652.966	660.463	671.560	690.008	708.337	738.146	773.987	813.055	800.095		
% Δ t.o.v. t-1 (ongecorrigeerd)	G		1,7%	0,4%	1,1%	1,7%	2,7%	2,7%	4,2%	4,9%	5,0%	-1,6%	
% Δ t.o.v. t-1 (gecorrigeerd)	G - D		1,6%	-1,0%	-0,1%	1,4%	2,0%	2,2%	2,9%	2,4%	2,1%	-4,0%	
geïndexeerd (2011 = 100)		100%	99,0%	98,8%	100,2%	102,2%	104,5%	107,5%	110,1%	112,4%	108,0%		+ 12,4%¹
Rijksuitgaven totaal	H	304.320	305.275	307.259	307.182	307.826	308.695	313.333	327.365	340.424	384.443		
% van BBP	H / F		46,8%	46,8%	46,5%	45,7%	44,6%	43,6%	42,4%	42,3%	41,9%	48,0%	- 4,9% ¹
NGRU en ARU als % van BBP	B / F		30,1%	29,2%	29,0%	29,5%	29,4%	30,6%	70,9% ¹	71,1%	72,3%	67,2%	+ 3,2% ¹
Inwoners (x mln)		16,6	16,7	16,8	16,8	16,9	17,0	17,1	17,2	17,3	17,4		
geïndexeerd (2011-100)		100%	100,5%	100,8%	101,1%	101,5%	102,0%	102,6%	103,2%	103,8%	104,6%		+ 4,6%

1. De ARU waarde van dit overgangsjaar van NGRU naar ARU betreft 98.282 mln euro (30,4% van BBP) 2. Betreffen waarden uit de periode van 2011 - 2019 (zie pagina 21 voor uitleg)

Voor vragen over deze publicatie:

Auteurs



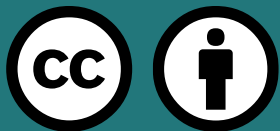
Kees van der Meeren
(kees.vandermeeren@itspublic.nl)



Bas Verviers
(bas.verviers@itspublic.nl)

Open source beleid

Gebruik van dit document is vrij, open te delen voor en door iedereen, in lijn met de Creative Commons Attribution 4.0 International License. Een kopie van deze licentie is hier te vinden: <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



It's Public

Plantage Middenlaan 62, 1018 DH, Amsterdam
www.itspublic.nl



Gebruikt materiaal in deze publicatie

Foto op omslag: Fred Romero, Nationale Beeldbank