BIJLAGE BRIEF ROB: ANTWOORDEN TUSSENBERICHT EN HERZIEN VERDEELVOORSTEL

In deze bijlage worden de vragen uit het tussenbericht van de Raad beantwoord. De vragen van de Raad waren, samen met de ontvangen reacties van gemeenten, aanleiding om een aantal onderdelen van het voorstel uit februari jl. nog een keer tegen het licht te houden. In diverse contra-expertises en brieven van gemeenten zijn goede suggesties gedaan voor mogelijke verbetering van het voorstel. Omdat het verdeelvoorstel op een aantal onderdelen is herzien, komen de vragen van de Raad mogelijk ook in een ander licht te staan. De twee belangrijkste wijzigingen in het verdeelvoorstel betreffen de herziene verdeelmodellen van het sociaal domein en de manier waarop met overige eigen middelen (OEM) in de verdeling wordt omgegaan. De meeste vragen van de Raad hangen ook met deze onderwerpen samen. Vanwege de wijzigingen in het verdeelvoorstel zijn de antwoorden op de vragen van de Raad verweven met een nadere toelichting en duiding van het herziene verdeelvoorstel zoals dat nu voorligt.

Inleiding
Alvorens toe te lichten welke wijzigingen zijn gedaan, wordt stil gestaan bij de manier waarop de verschillende onderdelen samen zijn gebracht.

24. De aansluitverschillen van de modellen voor de steekproef zien er volgens de onderzoekers en fondsbeheerder goed uit. Maar in de stap naar het verdeelmodel ontstaat 'ruis' in de zin van contra-intuïtieve uitkomsten. Welke stappen kunnen tot die ruis leiden?

Conform het eerdere advies van de Raad is het verdeelvoorstel opgebouwd door eerst een inschatting van de kosten van gemeenten te maken (voor het klassiek en sociaal domein) en daarnaast een inschatting te maken van welk deel van die kosten door gemeenten zelf gedragen kan worden.[1] De onderzoeksbureaus hebben de verdeelmodellen voor de verschillende kostenclusters in het klassiek en het sociaal domein geschat. In de onderzoeksrapportages zijn vergelijkingen gemaakt tussen de huidige en de nieuwe verdeling op basis van de bestaande clusteromvang.

In de volgende stap is bepaald hoeveel middelen er per kostencluster verdeeld wordt. De omvang van de nieuwe clusters is gebaseerd op de netto lasten[2] van gemeenten (per cluster). In sommige gevallen leidt dit tot een substantieel ander volume ten opzichte van de huidige verdeling (zoals het cluster Individuele voorzieningen Wmo (kleiner, omdat gemeenten sommige kosten niet meer maken) en het cluster Bestuur en Ondersteuning (BenO; groter, omdat gemeenten kosten zijn gaan maken die nog niet in de verdeling waren meegenomen, zoals ICT en communicatie). Het cluster Individuele voorzieningen Wmo weegt in de nu voorliggende verdeling dan ook minder zwaar mee dan in de huidige verdeling, en het cluster BenO weegt zwaarder mee. Een deel van de ervaren onduidelijkheden kan samenhangen met dat naast de herverdeeleffect niet alleen samenhangen met andere maatstaven, maar ook met herverdeeleffecten die het gevolg zijn van het aandeel dat een bepaald cluster in de nieuwe verdeling krijgt.

Een derde component is de manier waarop en de mate waarin eigen inkomsten worden verevend. De overige eigen middelen (OEM) van gemeenten waren in het voorstel van februari 2021 gekoppeld aan de verdeling van de kosten in het sociaal domein. De Raad heeft over deze koppeling in zijn tussenrapport vragen gesteld. In het nu voorliggende verdeelvoorstel is de wijze waarop met de OEM wordt omgegaan aangepast (zie paragraaf 3).

In het totale herverdeeleffect zit dus een effect van de verdeling (andere maatstaven en andere gewichten), een effect van de omvang van de verschillende clusters (volume-effect) en het effect van de verevening van eigen inkomsten. De optelsom van de verschillende onderdelen wordt uiteindelijk passend gemaakt binnen het beschikbare budget van de algemene uitkering. Hiertoe dient de uitkeringsfactor. Dit maakt dat de omvang van de kostenclusters kunnen afwijken van de

[1] Zie briefadvies ROB september 2019
[2] De netto lasten van gemeenten worden bepaald door het verschil te nemen van de bruto lasten en taakgerelateerde inkomsten (leges, heffingen en andere uitkeringen dan de algemene uitkering)

omvang zoals die uit de onderzoeken volgt.[3] Van gemeenten werd terug gehoord dat te weinig inzicht was in deze laatste stap (de "synthese"). De fondsbeheerders hebben bewust gekozen (conform het advies van de Raad) voor een proces waarin gestreefd is om de uitgavenpatronen van gemeenten zoveel mogelijk te relateren aan objectieve kenmerken en pas daarna te bezien of voor bepaalde gemeenten nog aanvullende maatregelen nodig zijn. Gedurende het onderzoek is echter nooit naar de herverdeeleffecten gekeken. Pas met de publicatie van het voorstel in februari jl. zijn de herverdeeleffecten voor individuele gemeenten in kaart gebracht. In deze notitie schenken we aandacht aan de achtergrond van de herverdeeleffecten.

In deze bijlage wordt achtereenvolgens ingegaan op:

1. de herziene verdeelmodellen sociaal domein de herverdeeleffecten en de daarmee samenhangende vragen en de aansluiting op de kostenpatronen van gemeenten,;
2. de verevening van de overige eigen middelen (OEM);
3. het klassiek domein
4. de overige vragen
5. het nieuwe verdeelvoorstel zoals dat nu voorligt

1. Herziene verdeelmodellen sociaal domein

In het voorgenomen verdeelmodel van het sociaal domein was sprake van een herverdeling van kleine naar grote gemeenten en daarnaast was er sprake van regionale concentratie van effecten in het Noorden. De Raad stelt in zijn tussenbericht dat er in de stap naar het verdeelmodel mogelijk onduidelijkheid is ontstaan in de zin van contra-intuïtieve uitkomsten (vraag 24). De Raad wijst hierbij op het mogelijke effect die de harmonisatie van sommige maatstaven tussen het klassiek en sociaal domein heeft op de herverdeeleffecten en vraagt hier nader inzicht in (23) en heeft vragen over de diverse maatstaven (vragen 8, 9, 10 en 11). De fondsbeheerders geven in deze paragraaf antwoord op deze vragen en beschrijven daarnaast de (verschillen met de) herziene verdeling.

1.1 Harmonisatie van maatstaven tussen beide domeinen

23. Er heeft in de laatste fase van het onderzoek een harmonisatie van verschillende maatstaven tussen het sociaal en het klassiek domein plaatsgevonden. Waarom zijn de uitgavenclusters niet herschat met de geharmoniseerde maatstaven? De Raad zou graag inzicht hebben in de mogelijke effecten daarvan.

De fondsbeheerders hebben na het afronden van het onderzoek in het klassiek domein aan de onderzoeksbureaus verzocht de maatstaven tussen beide domeinen te harmoniseren, zodat in de verdeling van het gemeentefonds geen maatstaven gebruikt worden met beperkt afwijkende definities. De maatstaven zijn in het model van februari jl. zodanig vervangen dat met de geharmoniseerde maatstaven hetzelfde volume verdeeld werd als met de oorspronkelijke maatstaven. Dit is conform de gebruikelijke werkwijze.

Dit leidde tot het vervangen en actualiseren van enkele maatstaven in de beide domeinen, waarbij er op gelet is dat hetzelfde volume verdeeld werd. Soms was het nodig om daartoe het gewicht van de maatstaf aan te passen[4]:

1. Vervangen van maatstaven waarbij het gewicht zodanig is aangepast dat per maatstaf hetzelfde volume wordt verdeeld:
    a. vervanging maatstaf *jongeren 0-19* door maatstaf *jongeren 0-18* (klassiek domein);
    b. actualisatie stand *lage inkomens met een drempel van 10% van het aantal woonruimten* (beide domeinen);
    c. actualisatie stand maatstaven voor nieuwe *regionale centrumfunctie* (klassiek domein);

[3] Als de uitkeringsfactor hoger is dan 1 dan wordt de omvang van de clusters naar boven toe bijgeschaald; als de uitkeringsfactor kleiner is dan 1 dan wordt de omvang van de clusters neerwaarts bijgesteld. In het voorliggende voorstel is de uitkeringsfactor iets lager dan 1.

[4] (CEBEON, 2021, p. 9) *"Syntheserapport herijking verdeling gemeentefonds"*

   d. vervanging maatstaf *inwoners van 75 jaar en ouder* door maatstaf *inwoners van 65 jaar en ouder* (in het sociaal domein).
2. Vervangen van maatstaven waarbij geen gewichtsaanpassing nodig was:
   a. vervanging maatstaf *regionale klantenpotentiëlen* door maatstaf *regionale centrumfunctie* (sociaal domein);
   b. toevoeging 3-jaarsgemiddelde elders verzorgden en overig adreslozen aan de maatstaf *bijstandsontvangers* (sociaal domein).

De wijziging van deze maatstaven is in februari jl. getoetst; de resulterende herverdeeleffecten waren klein. De Raad is terecht geïnteresseerd in het herschatte model. In de versie van het model zoals die nu voorligt zijn voor het sociaal domein de modellen opnieuw geschat, waarbij gebruik gemaakt is van de geharmoniseerde definities.[5] De modellen voor het klassiek domein zijn niet herschat, vanwege de kleine afwijking van de definities, waardoor de resulterende effecten zeer beperkt waren.

1.2 Vervallen maatstaven en nieuwe maatstaven

8. Graag ontvangt de Raad een overzicht van maatstaven die na afsluiting van de onderzoeken zijn getoetst, en redenen waarom die (niet) zijn meegenomen. In hoeverre zijn herverdeeleffecten deels of volledig toe te schrijven aan het vervangen van maatstaven of is er een inhoudelijke onderbouwing waarom de nieuwe maatstaf beter aansluit op de kosten?

Ten opzichte van de opsomming uit het overzicht van de geharmoniseerde maatstaven uit de vorige paragraaf en de maatstavenset zoals deze tijdens het oorspronkelijke onderzoek is gebruikt zijn in het voorstel uit februari geen andere maatstaven getoetst. Ook bij het nadere onderzoek zijn er geen andere maatstaven getoetst dan tijdens het oorspronkelijke onderzoek beschikbaar waren. In het herziene voorstel is wel een andere selectie gemaakt. Hieronder zijn de maatstaven beschreven die ten opzichte van de huidige verdeling niet meer terugkomen en oorzaak kunnen zijn van herverdeeleffecten. Het betreft de maatstaven gerelateerd aan de *gezondheid van de bevolking* en *sociale problematiek*.

1.2.1 Gezondheid van de bevolking

De manier waarop de gezondheid van de bevolking in de verdeling van het sociaal domein wordt meegenomen is al langer onderwerp van discussie.

In de huidige verdeling wordt gebruik gemaakt van (verschillende verschijningsvormen van) de maatstaf *medicijngebruik* (clusters Basisvoorzieningen, Wmo en Jeugd). De Raad was in het verleden kritisch op het gebruik van deze maatstaf, vanwege de (te) brede definitie.[6] Ook de Tweede Kamer gaf aan dat het hanteren van deze maatstaf tot een perverse prikkel leidde in de verdeling van het sociaal domein.[7] Ook AEF constateerde in het kwalitatief onderzoek voorafgaand aan het herijkingsonderzoek meerdere discrepanties die samenhangen met het gebruik van deze maatstaf, waaronder de forse toename van het aandeel van deze maatstaf als gevolg van een definitiewijziging in 2016.[8] Het aandeel van het budget dat deze maatstaf in de huidige verdeling verdeelt werd daardoor veel groter (de verdeling is daar destijds niet meer voor gecorrigeerd) waardoor er mogelijk vertekening is van de verdeling van de zorgbehoefte (vooral bij studentensteden).[9] Deze maatstaf (en zijn afgeleiden) verdeelt in totaal circa € 1,8 miljard. Het is in de huidige verdeling de enige factor die in het sociaal domein direct gerelateerd is aan de gezondheid van de bevolking.

---

[5] AEF (2021), "Nader onderzoek herijking gemeentefonds sociaal domein" (als bijlage toegevoegd)
[6] ROB (2010), *"Briefadvies aanpassing verdeling Wmo 2010"*. De Raad wees daarbij ook op het atypische karakter van aan gezondheid gerelateerde maatstaven, omdat deze vaak met een ander doel verzameld worden (zo worden de FKG verzameld ten bate van de uitvoering van de zorgverzekeringswet en zijn daarom gericht op zorgverzekeraars en niet op gemeenten).
[7] Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 34 477, nr. 62
[8] AEF (2018), "Zoeken naar balans"
[9] Daarnaast wees de AEF ook op mogelijke fouten in de registratie; De gegevens voor deze maatstaf worden verzameld ten bate van het zorgverzekeringsstelsel (en is dus gericht op zorgverzekeraars in plaats van op gemeenten)AEF (2018, p71-72), *"Zoeken naar balans"*

De maatstaf *gebruik specialistische GGZ* kwam daarom in het voorstel van februari jl. voor de maatstaf *medicijngebruik* in de plaats (in de clusters Participatie en Wmo). Bij het actualiseren van de verdeling naar het peiljaar 2019 kwam aan het licht dat deze maatstaf onvolledig is. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) hanteert een andere bron voor deze maatstaf, die qua verdeling erg afwijkt van de gebruikte maatstaf in februari jl[10]. De maatstaf met nieuwe definitie is meegewogen in het nadere onderzoek, bleek ten opzichte van andere maatstaven geen toegevoegde waarde meer te hebben. In het herziene verdeelvoorstel komt deze maatstaf daarom niet meer terug.

In de nieuwe verdeling beschrijven andere maatstaven de gezondheid van de bevolking. In plaats van de maatstaf *medicijngebruik* en de maatstaf *gebruik specialistische ggz* zijn in het nu voorliggende model *opleidingsniveau* en *huishoudens met een laag inkomen* opgenomen. De Raad adviseerde in het verleden al dat het gebruik van het opleidingsniveau van meerwaarde was bij de verdeling van middelen in het sociaal domein.[5] Volgens de Raad zou een dergelijke maatstaf wellicht een goede vervanger kunnen zijn van andere maatstaven. In het verleden was voor het opleidingsniveau geen goede statistiek beschikbaar; in de herziene verdeling (cluster Individuele voorzieningen Wmo) is deze maatstaf opgenomen als indicator voor de gezondheid van de bevolking. Ook de maatstaf *huishoudens met lage inkomens* (clusters Wmo, Jeugd en Participatie) gelden als indicator voor de gezondheid van de bevolking.[11]

1.2.2 Sociale problematiek (en zelfredzaamheid / eigen bijdragen)

De huidige verdeelmodellen bevatten verschillende maatstaven die gerelateerd zijn aan sociale problematiek of de zelfredzaamheid van inwoners van een gemeente en de invloed daarvan op de kosten. Hierbij gaat het onder meer over de maatstaf *gemiddeld gestandaardiseerd inkomen*, *huishoudens met laag inkomen*, de mate van stedelijkheid (via de maatstaven *regionaal klantenpotentieel* en *omgevingsadressendichteid (OAD))*.

De maatstaf *Gemiddeld Gestandaardiseerd Inkomen* (GGI en daarvan afgeleide maatstaven) is sinds 2010 onderdeel van het cluster Individuele voorzieningen Wmo en later ook van het verdeelmodel van de Integratie Uitkering Jeugd. Deze maatstaf komt in het nieuwe voorstel in beide clusters te vervallen, omdat de kostenstructuur van gemeenten anders is geworden.[12] In totaal verdeelde deze maatstaf circa € 2 miljard via een negatief gewicht.

In het verdeelmodel van het cluster Individuele voorzieningen Wmo ging achter het gebruik van de maatstaf *GGI* de veronderstelling schuil dat gemeenten met een hoger GGI lagere netto lasten hadden op het gebied van huishoudelijke hulp, omdat zij van inwoners met een hoger inkomen ook hogere eigen bijdragen konden vragen (de maatstaf had dus een negatief gewicht en verdeelde circa € 0,4 miljard). Met de introductie van het Wmo-abonnementstarief in 2019 verandert de structuur van de eigen bijdrage van inwoners, waardoor het uitlegbaar is dat deze maatstaf komt te vervallen.

In het huidige verdeelmodel van het cluster Individuele voorzieningen Jeugd wordt de maatstaf *GGI* gebruikt als maat voor de zelfredzaamheid (wat in het verdeelmodel tot uiting komt via een wegingsfactor waar circa € 1,6 miljard mee wordt herverdeeld). Achter dit idee gingen een tweetal aannamen schuil. Allereerst de aanname dat huishoudens met een hoog inkomen minder gebruikmaken van jeugdzorg en verder dat hogere inkomens eraan bijdragen dat gezinnen in de omgeving ook minder gebruik maken van jeugdzorg. In reacties op het verdeelvoorstel kwam naar voren dat ook hoogopgeleide ouders de weg naar jeugdhulp goed weten te vinden. De kosten van de trajecten van kinderen van hoogopgeleide ouders zijn over het algemeen echter wel lager: het gaat in het algemeen om bijvoorbeeld ambulante zorg. De hoogste kosten voor gemeenten komen meestal voor in de groepen met de laagste inkomens. Daarom speelt de maatstaf *huishoudens met een laag inkomen* een rol in het cluster Individuele voorzieningen Jeugd (zie paragraaf 1.3.2). Meer

[10] In theorie zouden de verdeling van beide bronnen hetzelfde moeten zijn, maar dat is niet het geval omdat de eerder gebruikte bron onvolledig bleek te zijn. (zie verantwoording AEF van de nadere analyse)
[11] Zie voor een overzicht: K. Knoops en M. van den Brakel, Tijdschrift voor gezondheidswetenschappen 88 (2010), nr. 1, p.17 (via AEF, 2014, "*Objectief verdeelmodel Wmo 2015"*)
[12] De Raad was in 2010 al kritisch over het opnemen van deze maatstaf in de verdeling, omdat het onderzoek naar de kosten toentertijd nog niet was afgerond en de keus om deze maatstaf op te nemen gebaseerd was op de kosten van een kleine groep gemeenten.

in het algemeen speelt deze maatstaf in op het feit dat gemeenten met een zwakke sociale structuur hogere kosten hebben. Deze maatstaf komt terug in drie van de vier clusters van het sociaal domein (Wmo, Jeugd en Participatie) en vervangt de rol van de maatstaf GGI.

Daarnaast hangt sociale problematiek ook samen met stedelijkheid. De Raad stelt hierover de volgende vraag:

9. In het licht van het voorgaande punt. Het gebruik van de maatstaf regionaal klantenpotentieel in het sociaal domein doet vreemd aan. Er is in het sociaal domein nauwelijks sprake van gebruik door niet-inwoners van centrumvoorzieningen. Klantenpotentieel geldt hierbij als proxy voor de stapeling sociale problematiek. In hoeverre leidt dit tot een overwaardering van de centrumfunctie? De stapeling van sociale problemen heeft wellicht meer met stedelijkheid te maken dan met het vervullen van een centrumfunctie en in is dan wellicht bebouwingsdichtheid een meer voor de hand liggende optie geweest?

Uit recente onderzoeken[13] blijkt inderdaad, zoals de Raad in zijn vraag veronderstelt, dat (groot)stedelijke problematiek een rol speelt in de kosten van het sociaal domein. Het is daarom uitlegbaar deze de maatstaf *regionale centrumfunctie* terug komt als omgevingsfactor die een relatie heeft met de kosten. Naar aanleiding van de vraag van de Raad heeft AEF in het vervolgonderzoek gekeken naar de mogelijkheid om verdeelmodellen zonder de maatstaf *regionale centrumfunctie* op te stellen maar met de maatstaf *OAD (Omgevingsadressendichtheid)*. Dit leverde echter geen plausibele verdeelmodellen op.[14] De veronderstelling in het huidige verdeelmodel dat stedelijkheid (via het negatieve gewicht van de maatstaf *OAD*) leidt tot lagere kosten per inwoner (omdat grotere gemeenten zorg goedkoper kunnen inkopen) blijkt in de praktijk niet juist. Daarom is besloten de maatstaf *regionale centrumfunctie* te handhaven in het nu voorliggende model.

Tot slot, in het Wmo-model van februari jl. was de maatstaf *kernen maal inwoners* opgenomen. Echter, in plaats van de omvang van de kernen is in het nu voorliggende model het uitgangspunt dat voorzieningen in het merendeel van de kernen beschikbaar moeten zijn. Daarom is in het voorliggende model in plaats daarvan de maatstaf *kernen* opgenomen. Deze maatstaf zit ook in de huidige verdeling. Daarnaast is naar aanleiding van de reacties van verschillende gemeenten gekeken of de maatstaf van meerwaarde is in andere clusters. Op inhoudelijke gronden is hij opgenomen in het cluster sociale basisvoorzieningen, waar hij in de versie van februari jl. ook al opgenomen was. Naar aanleiding van reacties van verschillende gemeenten is ook gekeken naar andere genoemde structuurkenmerken. Deze bleken echter niet bij te dragen aan een beter passend model.

1.3 Korte toelichting op de nieuwe clusters van het sociaal domein

Uit het oorspronkelijke herijkingsonderzoek in februari jl. bleek dat er verschillende groepen gemeenten zijn met hoge kosten in het sociaal domein.[15] Een van de conclusies was dat grote gemeenten gemiddeld meer kosten maken dan kleine gemeenten op de vier onderscheiden clusters in het sociaal domein. Ook recent onderzoek van Divosa vraagt aandacht voor het risico op stapeling van kosten in het sociaal domein. Daarbij wordt het risico op stapeling gekoppeld aan kenmerken die verband houden met accumulatie/concentratie van problematiek, zoals het hebben van een centrumfunctie, beschikbaarheid van werk, stedelijkheid, het aandeel laagopgeleiden en de omvang van de potentiële beroepsbevolking. Tot slot concludeert ook AEF dat hoge kosten op het ene cluster niet automatisch betekent dat er lagere kosten op andere clusters zijn. Met andere woorden: de clusters zijn geen communicerende vaten.

De clusterindeling is bij de nadere analyse gelijk gebleven. In deze paragraaf zijn de nieuwe verdeelformules per cluster op hoofdlijnen beschreven. De clusterbeschrijving bevat kort de inhoud, de gebruikte maatstaven en een nadere toelichting op de uitkomsten. In het sociaal domein worden de volgende vier clusters onderscheiden:

- Wmo (paragraaf 1.3.1)

[13] Berenschot (2020, in opdracht van Divosa), *"Analyse stapeling uitgaven sociaal domein"*
[14] AEF (2021), verantwoording vervolgonderzoek (zie bijlage)
[15] AEF (2020, p. 155 e.v.), *"Herijking gemeentefonds sociaal domein, onderzoeksverantwoording"*

- Jeugd (paragraaf 1.3.2)
- Sociale basisvoorzieningen (paragraaf 1.3.3)
- Participatie (paragraaf 1.3.4)

Daarnaast wordt in paragraaf 1.3.5 nog stil gestaan bij de vragen van de Raad over Beschermd Wonen.

De herverdeeleffecten in het sociaal domein zijn met name terug te vinden bij de clusters Wmo en Jeugd. Naast de herverdeeleffecten die het gevolg zijn van een andere verdeling speelt bij die clusters ook de gewijzigde omvang een rol.

1.3.1 Het cluster Individuele voorzieningen Wmo

Het *cluster Individuele voorzieningen Wmo* bevat de kosten van voorzieningen voor mensen met een fysieke beperking om hen in staat te stellen zelfstandig te kunnen functioneren. Het betreft maatwerkvoorzieningen zoals rolstoelen, scootmobielen, trapliften en andere woningaanpassingen. Ook huishoudelijke hulp valt onder dit cluster. Daarnaast bevat dit cluster, op grond van de Wmo 2015 de kosten voor het bieden van ambulante ondersteuning aan cliënten met een beperking (fysiek of psychisch) die zelfstandig wonen. Het gaat dan bijvoorbeeld om individuele begeleiding (ook aan mensen met een licht verstandelijke beperking), en dagbesteding/groepsbegeleiding en het vervoer daarnaartoe.

Het huidige verdeelmodel van het cluster Individuele voorzieningen Wmo (exclusief Beschermd Wonen, Maatschappelijke Opvang en Vrouwenopvang) bestaat uit drie onderdelen: een deel dat via de huidige algemene uitkering wordt verdeeld (gerelateerd aan hulpmiddelen en woningaanpassingen), een (objectief verdeelde) integratie-uitkering uit 2005 (gerelateerd aan de decentralisatie van taken op het gebied van huishoudelijke hulp) en een uitkering die op basis van een in 2015 opgestelde objectief verdeelmodel wordt verdeeld (gerelateerd aan de ambulante ondersteuning thuis). De twee laatst genoemden uitkeringen zijn in 2019 overgeheveld naar de algemene uitkering.

De verdeling die nu voorligt bevat de volgende maatstaven: huishoudens met een laag inkomen (verdeelt 24%), mensen met een laag opleidingsniveau (16%), het aantal eenpersoonshuishoudens (16%), aantal mensen ouder dan 75 (14%), de regionale centrumfunctie van een gemeente (27%) en het aantal kernen (3%). Deze maatstaven hangen op een uitlegbare manier samen met de ondersteuningsbehoefte van inwoners. De gezondheid van inwoners is volgende diverse rapporten sterk gerelateerd aan het inkomen en het opleidingsniveau.[16]

Ten opzichte van de huidige verdeling vervallen onder meer de verfijningen van de maatstaven gerelateerd aan medicijngebruik (verdeelde circa € 1 miljard in dit cluster) en gestandaardiseerd inkomen (verdeelde circa € 0,4 miljard). De inhoudelijke reden is in de vorige paragraaf beschreven. Daarnaast worden in dit cluster ook minder leeftijdsgroepen onderscheiden (meer globale verdeling) en is de maatstaf *Wajong* vervallen, omdat er geen nieuwe instroom meer is in de Wajong. Gemeenten met positieve herverdeeleffecten hebben vaak een relatief laag percentage ouderen. Dit hangt samen met de afname van het oude subcluster dat samenhing met hulpmiddelen en woningaanpassingen waar relatief veel ouderen gebruik van maakten. Daardoor is de nadruk in het model meer op andere risicogroepen komen te liggen.

1.3.2 Het cluster Individuele voorzieningen Jeugd

Bij het *cluster Individuele voorzieningen Jeugd* gaat het om de kosten van alle vormen van jeugdhulp waarvoor gemeenten per 2015 op grond van de Jeugdwet verantwoordelijk zijn. Te denken valt aan opvoedhulp, jeugd-GGZ, jeugdzorg aan verstandelijk beperkten en gesloten jeugdhulp die onder de Jeugdwet valt (inclusief voortgezette jeugdhulp aan de groep 18-23 jaar). Naast deze maatwerkdienstverlening zijn gemeenten ook verantwoordelijk voor de geëscaleerde zorg. Het gaat om onderwerpen als jeugdbescherming en jeugdreclassering.

In het verdeelvoorstel zoals het nu voorligt is rekening gehouden met de invoering van het nieuwe woonplaatsbeginsel jeugd per 1 januari 2022 en de hiermee samenhangende overheveling van de

[16] APE (2021), "Zeeland en het gemeentefonds"

integratie-uitkering Voogdij/18+ naar de algemene uitkering. Via het woonplaatsbeginsel wordt vastgesteld welke gemeente verantwoordelijk is voor de jeugdhulp. De wijziging van het woonplaatsbeginsel is formeel geen herverdeeleffect, omdat naast een verschuiving van de inkomsten ook de kosten verschuiven naar de gemeente die voor de jongeren verantwoordelijk is.

Het merendeel van het budget wordt verdeeld door de maatstaf *huishoudens met laag inkomen* (73%), het *aantal jongeren* verdeelt slechts 18%. Hoewel deze uitkomst in eerste instantie wellicht contra-intuïtief aanvoelt – verschillende gemeenten hebben hier dan ook vragen over gesteld – is het bij nadere beschouwing goed uitlegbaar. De omgeving van jongeren (zowel binnen als buiten huis) blijkt in hoge mate van invloed op het ontwikkelen van problematiek en de mate waarin gezinnen in staat zijn problemen binnen het eigen netwerk op te lossen. Tegen die achtergrond is het niet verrassend dat algemene armoedemaatstaven en stedelijkheidsmaatstaven belangrijker zijn dan jongerenmaatstaven.

Daarnaast geldt dat, zoals in paragraaf 1.2.2 beschreven, ook hoogopgeleide ouders de weg naar de jeugdhulp goed weten te vinden. Echter, de hoogste kosten voor gemeenten komen meestal voor in de groepen met de laagste inkomens. Dat komt tot uitdrukking in de maatstaf *huishoudens met een laag inkomen*: de hulp aan jongeren uit gezinnen met lagere inkomens – die meer gebruik maken van jeugdzorg met verblijf – drukker zwaarder op de kosten van gemeenten dan de lichte trajecten. De maatstaf *huishoudens met laag inkomen* in het model representeert daarnaast dat gemeenten met de slechtste sociale structuur hoge kosten hebben.

De nadelige herverdeeleffecten in dit cluster hangen voor een belangrijk deel samen met het lagere gewicht dat in het nu voorgestelde model wordt toegekend aan de maatstaf *jongeren*. Positieve herverdeeleffecten hangen samen met de maatstaf *huishoudens met laag inkomen*.

Tot slot is een deel van de huidige verdeling (voor voogdij/18+) nog gebaseerd op historische kosten tussen gemeenten. Bij een aantal van de gemeenten is het herverdeeleffect het gevolg van de overgang van de huidige historische verdeling naar een objectieve verdeling in het nieuwe model. Het betreft kleine gemeenten met een relatief hoog historisch budget.[17] Bij veel van deze gemeenten lijkt de omvang van het herverdeeleffect samen te hangen met het peiljaar van het historisch budget: in de andere jaren is het historische budget een stuk lager.

1.3.3. Het cluster sociale basisvoorzieningen

Het *cluster Sociale basisvoorzieningen* gaat om de kosten van algemene voorzieningen, zoals maatschappelijk werk, participatie, collectief aanvullend vervoer, inburgering en noodopvang voor vluchtelingen, wijkteams (ten bate van preventie) en voorzieningen op het gebied van publieke gezondheid. Net als het cluster Individuele voorzieningen Wmo geldt dat het nieuwe cluster een samenvoeging is van verschillende deelbudgetten waaruit de huidige verdeling bestaat.[18]

Het grootste deel van het budget wordt verdeeld via een bedrag per inwoner (66%). Voor een cluster dat gaat over basisvoorzieningen is dat intuïtief logisch. Daarbij is het een cluster met een behoorlijke mate van beleidsvrijheid, wat ook het hoge bedrag per inwoner reflecteert. Daarnaast komt stedelijkheid terug als belangrijke kostendrijver. Uit het onderzoek blijkt dat grotere gemeenten over het algemeen hogere kosten hebben voor sociale basisvoorzieningen, hetgeen mogelijk gerelateerd is aan grootstedelijke problematiek. Dat aspect komt tot uitdrukking in de maatstaven *regionale centrumfunctie (15%)* en *omgevingsadressendichtheid (OAD, 15%)*. De maatstaf *kernen* is ook toegevoegd aan het model (1%). Dit is voor gemeenten met veel kernen een relevante kostenfactor. Deze maatstaf *kernen* was ook al onderdeel van het verdeelvoorstel uit februari jl. Tot slot is de maatstaf *migratieachtergrond (10%)* opgenomen in het nu voorliggende model.

Net als bij het cluster Individuele voorzieningen Wmo hangt een groot deel van de herverdeeleffecten samen met het vervallen van de verfijningen naar de verschillende doelgroepen, waaronder de lage inkomens en ouderen.

[17] Na correctie voor het woonplaatsbeginsel, dus de kinderen kwamen oorspronkelijk wel uit deze gemeenten
[18] Zie AEF (2020), Onderzoeksverantwoording Herijking gemeentefonds sociaal domein

1.3.4 Het cluster participatie

Bij het *cluster Participatie* gaat het in de eerste plaats om de kosten van de uitvoering van inkomstensvoorzieningen, minimabeleid[19], kwijtschelding en bijzondere bijstand. Ook de middelen voor begeleiding en re-integratie maken onderdeel uit van het cluster. De taken op het gebied van de Wet sociale werkvoorziening en ten aanzien van beschut werk zijn geen onderdeel van de verdeling, maar worden bekostigd via een afzonderlijke integratie-uitkering in het gemeentefonds.

Dit model bevat de maatstaven *ontvangers van bijstand en loonkostensubsidie (*verdelen samen 80%*)*, *huishoudens met laag inkomen* (met drempel, 18%) en *doelgroepregister gemeentelijke doelgroep (2%).* Uit het onderzoek blijkt *het aantal ontvangers van bijstand en loonkostensubsidie* een belangrijke verklarende variabele te zijn. Veel van de kosten in dit cluster hangen hiermee samen. Het percentage van het budget dat op basis van het aantal ontvangers van bijstand en loonkostensubsidie wordt verdeeld ligt iets hoger dan in het eerdere verdeelvoorstel. De verdeelmaatstaf *doelgroepregister* heeft een gewicht zodanig dat via deze maatstaf het totaal beschikbare budget voor deze doelgroep wordt verdeeld. De omvang van de doelgroep groeit de komende jaren; het bijhorende budget wordt aan deze maatstaf gekoppeld. De maatstaven in dit cluster weerspiegelen dat gemeenten gemiddeld per inwoner hogere kosten hebben naarmate sprake is van een zwakkere sociale structuur, naast de maatstaven gerelateerd aan bijstand ligt hier ook een relatie met de maatstaf *huishoudens laag inkomen*.[20]

In uw tussenbericht had u nog specifieke vragen met betrekking tot de samenhang tussen de uitkomsten van de herijking en de WSW. Hieronder wordt hier nader op ingegaan.

10. De uitgaven die gemeenten hebben gedaan voor het aanzuiveren van de tekorten bij de uitvoering van de WSW zijn niet meegenomen. Theoretisch wellicht zuiver, omdat verdeling gemeentefonds niet bedoeld is om tekortkomingen in de verdeling van andere uitkeringen te compenseren, maar inhoudelijk niet, omdat gemeenten gelet op het structurele aanspraak van hun inwoners op de sociale werkvoorziening weinig keus hebben. Bovendien is een hoge WSW-populatie vaak samenhangend met andere sociale problematiek (niet louter arbeidsmarkteffect). De doelgroep van de WSW behoort ook tot de groep mensen die ook anderszins een groot beroep doen op andere voorzieningen in het sociaal domein. In die zin licht een relatie met gezondheidsstatistieken bijvoorbeeld het aantal gezonde levensjaren in de rede. Hoe is dit gewogen?

De tekorten bij de Wsw zijn grotendeels een landelijk vraagstuk dat samenhangt met de efficiencykorting in de Wsw, maar ook samenhangen met de loonkosten en de historisch scheve verdeling van WSW'ers over het land.[21] De Raad stelt terecht dat gemeenten gezien de structurele aanspraak van hun inwoners op de sociale werkvoorziening weinig mogelijkheden hebben om hun Wsw-uitgaven te beperken. Er is daarom specifiek gekeken naar de samenhang tussen de uitkomst van de verdeling (de aansluitverschillen) en de tekorten op de Wsw, maar die samenhang blijkt er niet te zijn. De tekorten op de Wsw zijn slechts beperkt gerelateerd aan het aantal Wsw'ers en hebben bijvoorbeeld ook te maken met de bedrijfsvoering van de SW-bedrijven. Uit het AEF-onderzoek blijkt ook dat het verdeelmodel gemeenten met relatief veel Wsw'ers niet benadeelt. De fondsbeheerders zien daarom geen reden om de Wsw-tekorten te betrekken in de verdeling van de algemene uitkering.

Voor het opnemen van een maatstaf *aantal Wsw'ers* is daarom geen aanleiding.[22] De nieuwe instroom vanaf 2015 wordt gerekend onder de maatstaf *doelgroepregister* en zal in de komende jaren dus geleidelijk zwaarder mee gaan wegen in de verdeling van het cluster Participatie. De komende decennia worden jaarlijks middelen toegevoegd aan dit cluster gekoppeld aan deze maatstaf.[23] Bovendien, doordat de nieuwe instroom onder de maatstaf *doelgroepregister* valt, neemt het aantal Wsw'ers de komende jaren af (wel uitstroom, maar geen instroom). De groep die

[19] De kosten voor de uitkeringen zelf worden niet via het gemeentefonds maar via een specifieke uitkering aan de gemeenten verstrekt.
[20] AEF (2020, p. 158) "Onderzoeksverantwoording herijking gemeentefonds sociaal domein"
[21] AEF (2018, p.66-67)
[22] AEF (2020, p. 396) "Onderzoeksverantwoording herijking gemeentefonds sociaal domein"
[23] (ibid,. p. 61)

in de WSW zit, vertoont in de praktijk veel overlap met de groep die onder andere maatstaven valt. De sociale problematiek van deze groepen is dan ook meegenomen in het onderzoek.

Tot slot vraagt u in het tussenbericht, in de context van het Wsw-vraagstuk of er nog een mogelijke relatie is met gezondheidsstatistieken, zoals het aantal gezonde levensjaren. De maatstaf *gezonde levensjaren* was niet opgenomen in de maatstavenset. Volgens het CBS zijn de marges op de beschikbare gegevens groot. Deze gegevens zijn op het niveau van GGD-regio's ; voor uitsplitsing naar gemeenten zijn ze niet geschikt. Gegevens over het aantal gezonde levensjaren zijn gebaseerd op een combinatie van de levensverwachting en de ervaren kwaliteit van leven. Wat betreft levensverwachting zijn geen betrouwbare en actuele gegevens voorhanden. De cijfers over ervaren gezondheid zijn inherent subjectief; de fondsbeheerders achten dit onwenselijk in een objectief verdeelmodel.

1.3.5 Beschermd wonen

11. De verdeling voor beschermd wonen (BW) kent twee ingroeipaden: een van de historische verdeling naar de objectieve verdeling tussen regio's, met een ingroeipad van 10 jaar om met name de herinrichting van BW vorm te geven. Het tweede ingroeipad, binnen de regio's, hangt samen met de doordecentralisatie naar gemeenten: straks moeten alle gemeenten in staat zijn om BW voor 'hun' inwoners te bekostigen. Deze verschuiving groeit naarmate oude klanten uitstromen. Het uitstroomprofiel is per regio echter anders, denk aan het aandeel dat uitstroomt naar de Wet langdurige zorg (Wlz).
- Hoe is inzichtelijk gemaakt hoe de Wlz uitname de herverdeling beïnvloedt voor regio's die sterk afwijken van het landelijk gemiddeld uitstroompercentage?
- Hoe sluit de besluitvorming over het ingroeipad van het geheel (verdeelmodellen klassiek sociaal domein én BW model) op elkaar aan? Het zijn nu twee losse trajecten. Maar pas achteraf, als alle herverdeeleffecten van alle elementen in beeld zijn, kan iets gezegd over de omvang van de mogelijke ingroeiproblematiek. Op welke wijze is hier rekening mee gehouden? Is alleen reparatie achteraf mogelijk?

Een grote uitdaging bij het verdeelmodel beschermd wonen was dat de huidige populatie beschermd wonen anders is dan de toekomstige populatie. Een van de oorzaken hiervan is de openstelling van de Wlz voor mensen met een psychische beperking. De verwachting ten tijde van het onderzoek was dat ongeveer een derde van de populatie hierdoor zou uitstromen naar de Wlz en dat deze uitstroom zeer ongelijk verdeeld zou zijn over het land. Daarnaast wordt een woonplaatsbeginsel ingevoerd voor nieuwe cliënten, waardoor in de toekomst de gemeente van herkomst de kosten draagt, ook als de cliënt in een andere gemeente woont. Dit zijn twee wijzigingen in de wet die grote consequenties hebben voor de kosten van gemeenten en de verdeling hiervan.

Het verdeelmodel Beschermd Wonen heeft alleen betrekking op de nieuwe cliënten. Gezien de belangrijke financiële wijzigingen in de komende periode is afgesproken de budgetten voor beschermd wonen ten minste nog tot het moment van evaluatie van de doordecentralisatie in 2025 aan gemeenten toe te kennen via de reeds bestaande integratie-uitkering in het gemeentefonds. Op deze manier is voor iedereen duidelijk welk budget per regio voor beschermd wonen beschikbaar is. Aan de hand van de uitkomst van de evaluatie bepalen BZK, VWS en VNG wat nodig is voor de jaren 2026 en verder.

De opzet om tot een verdeling en ingroeipad voor het onderdeel beschermd wonen te komen houdt rekening met de onzekerheid die uit voorgaande volgt:

Ten eerste is het model geënt op de verwachte opgave van gemeenten na Wlz-uitname. Dit verklaart ook de grote financiële effecten voor sommige gemeenten. Het verdeelmodel sorteert dus voor op grote verschillen in Wlz-uitstroom tussen regio's en houdt rekening met de huidige verhuisbewegingen van cliënten.

Ten tweede is voor het bepalen van de verdeling uitgegaan van de instroom sinds de decentralisatie in 2015, teruggerekend naar gemeente van herkomst. Hoewel in deze instroomcijfers uiteraard ook enkele cliënten zitten die uiteindelijk naar de Wlz zullen uitstromen,

gaat dit om kleinere aantallen dan het totaal aantal cliënten beschermd wonen. Wlz-cliënten blijven immers zeer lang in beschermd wonen, dus vormen een relatief klein gedeelte van de instroom. Daarnaast is er geen aanleiding om te veronderstellen dat de uitstroom van cliënten naar de Wlz in de ene gemeente relatief gezien groter zal zijn dan in de andere gemeente. Kortom, hoewel er in de basisdata voor het verdeelmodel dus enkele toekomstige Wlz-cliënten zullen zitten, is de verwachting dat de verstoring op de verdeling beperkt zal zijn.

Ten derde geldt voor de overgangsregeling (het ingroeipad) dat de duur van het interregionale ingroeipad (het ingroeipad tussen regio's) is vastgesteld door het Expertiseteam. De duur van het intraregionale ingroeipad (van centrumgemeenten naar alle gemeenten) is bepaald op basis van feitelijke uitstroom van cliënten uit beschermd wonen. Die is voor Wlz-cliënten zeer beperkt, dus met deze methode wordt juist de uitstroom van de cliënten gemodelleerd die in de Wmo blijven. Op basis van het resulterende uitstroomprofiel is bepaald welk budget per jaar moet worden doorgedecentraliseerd, tot er geen centrumgemeentebudget meer is. Als de omvang van de Wlz-groep anders blijkt te zijn dan waar in het onderzoek vanuit werd gegaan, verandert dus de duur van het intraregionale ingroeipad (bij een grotere uitname wordt hij korter, bij een kleinere uitname juist langer).

Het bedrag van de Wlz-uitname wordt nog nagecalculeerd omdat blijkt dat meer mensen onder de Wlz gaan vallen dan oorspronkelijk verwacht, wat tot een bijstelling zal leiden van de € 495 miljoen die per 2021 structureel aan het gemeentefonds is onttrokken. Zodra de aantallen mensen en de omvang van het budget van de bijstelling bekend is, zal het effect op het nieuwe verdeelmodel en de overgangsregeling worden doorgerekend. Naar verwachting zal dit uiterlijk medio september 2021 zijn. Als de historische verdeling na Wlz-uitname meer lijkt op het objectieve model, zullen de herverdeeleffecten kleiner zijn. Als hij er minder op lijkt, zullen de herverdeeleffecten juist groter zijn. In beide gevallen zijn dit echter geen herverdeeleffecten in de klassieke zin van het woord: door het nieuwe woonplaatsbeginsel zullen er immers ook verschuivingen optreden in de kosten van gemeenten.

Verder vraagt de Raad hoe de besluitvorming over het ingroeipad van het geheel (verdeelmodellen klassiek sociaal domein én model beschermd wonen) op elkaar aansluit. De Raad stelt dat het gaat om twee losse trajecten en dat pas achteraf, als alle herverdeeleffecten van alle elementen in beeld zijn, iets gezegd kan worden over de omvang van de mogelijke ingroeiproblematiek. De vraag is op welke wijze hiermee rekening is gehouden.

Hier is rekening mee gehouden door voor het onderdeel Beschermd Wonen een afzonderlijke overgangsregeling op te stellen, omdat er niet alleen sprake is van een herverdeling (herverdeeleffect: van historisch naar objectief budget) maar ook van een doordecentralisatie van de uitvoering van de taak en bijbehorende middelen van de centrumgemeenten naar alle gemeenten, uitname Wlz en invoering van het woonplaatsbeginsel (financieel effect als gevolg van taakwijziging). Het herverdeeleffect (van historisch naar objectief budget) kan alleen op regioniveau en niet op gemeenteniveau worden bepaald, omdat alleen de centrumgemeenten een historisch budget hebben.[24] Het samennemen met het ingroeipad voor de algemene uitkering ligt daarom niet voor de hand, immers deze laatste geldt voor alle gemeenten. Voor het financiële effect als gevolg van de doordecentralisatie geldt dat de inkomsten maar ook de kosten van centrumgemeenten dalen en de inkomsten en kosten van niet-centrumgemeenten stijgen.

Het oorspronkelijke verdeelmodel voor beschermd wonen bevat de maatstaf *regionaal klantenpotentieel*. Omdat voor de verdeling van het gemeentefonds louter de maatstaf *regionale centrumfunctie* wordt gebruikt is gekeken wat het effect zou zijn als ook voor beschermd wonen de geactualiseerde definitie gehanteerd zou worden. Aangezien het de bedoeling is het objectieve verdeelmodel beschermd wonen op enig moment over te hevelen naar de algemene uitkering van het gemeentefonds, is het transparanter en eenvoudiger als de definities identiek zijn. Deze harmonisatie leidt tot een beperkte wijziging in de uitkomsten van het nieuwe verdeelmodel beschermd wonen (effect ca. € -1 tot € +1 per inwoner).

[24] Herverdeeleffect op regioniveau betreft vergelijking huidige historisch budget centrumgemeente met het nieuwe objectieve budget voor de centrumgemeente en de in de regio liggende niet-centrumgemeenten gezamenlijk.

1.4 De invloed van de algemene eigen middelen in het sociaal domein

De Raad wijst in zijn tussenbericht op de invloed die algemene eigen middelen (AEM) gehad zouden kunnen hebben op de uitkomst van de verdeling van het sociaal domein.

14. Punten 8 en 9 combinerend: het lijkt erop dat de veronderstelling bij het SD was dat AEM (m.n. reservemutaties) ingezet waren om imperfecties te repareren en niet voor een hoger voorzieningenniveau. En bij het KD juist andersom: voor een hoger voorzieningenniveau en niet voor het compenseren van hogere kosten. Klopt dat?

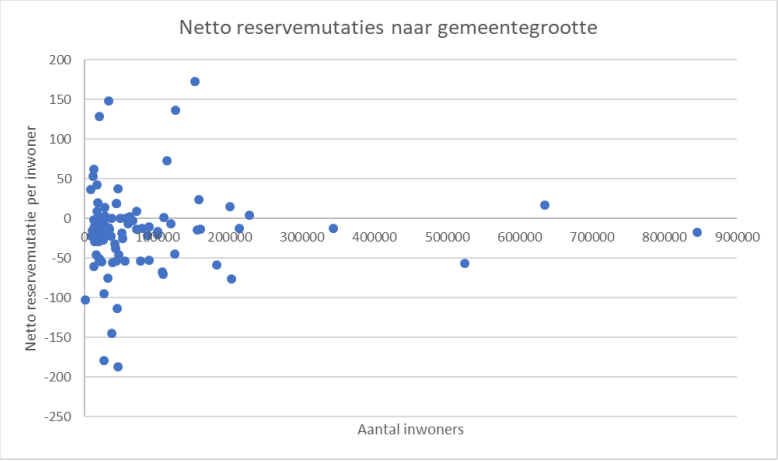
15. Tot nu toe waren de uitgaven voor het sociaal domein volgens rekening steevast hoger dan de begroting, reeds vanaf 2016. Dat duidt er op dat gemeenten wel degelijk hun reserves hebben moeten aanspreken, ook in 2017. Zodoende zijn – in ieder geval in theorie – gemeenten met een betere financiële uitgangspositie meer in staat geweest tot een hoger uitgavenniveau dan gemeenten die minder reserves hadden. En zouden reservemutaties dus wel meegenomen moeten worden. Hoe is dit onderzocht?

12. De Raad weet uit eigen waarneming dat de grotere gemeenten al in 2017 hun reserves inzetten om kosten voor het sociaal domein (met name jeugdzorg) te dekken. Het onderzoek hanteert in de omgang met reservemutaties een andere benadering dan het klassieke domein (KD). In het KD worden de uitgaven gecorrigeerd voor reservemutaties, met als redenering dat het egalisatiereserves zijn. In het sociaal domein (SD) echter vindt deze correctie niet plaats, met als argument dat gemeenten in 2017 nog budgetneutraal begrootten. Wat is de cijfermatige onderbouwing voor deze aanname?

Het is van belang te realiseren dat het begrip 'egalisatiereserve' in het sociaal domein een andere betekenis heeft dan in het klassiek domein. Op enkele gebouwen na is het investeringskarakter in het sociaal domein beperkt. Het grootste deel van de kosten bestaat immers uit voorzieningen die jaarlijks verstrekt worden. Veel gemeenten hebben in de eerste jaren na de decentralisatie niet realistisch begroot, maar begrootten de inkomsten uit de IUSD voor de nieuwe taken sociaal domein, met de afspraak dat eventuele tekorten bijgeplust zouden worden uit (bestemmings)reserves. In 2017 werden veel gemeenten voor het eerst geconfronteerd met hogere kosten voor het sociaal domein. Ze hadden in dat jaar niet de mogelijkheid hun eigen inkomsten te vergroten of andere ombuigingen binnen de begroting te realiseren, waardoor effectief alleen de optie bestond om reserves in te zetten. Gemeenten met grote reserves hadden in 2017 een gunstige financiële uitgangssituatie, maar gezien het bovenstaande is daaruit niet te concluderen dat dit ingezet is voor het realiseren van een hoger voorzieningenniveau.

Daarnaast heeft AEF de gemeenten in de uitvraag expliciet bevraagd op de inhoudelijke achtergrond van de mutaties, op het niveau van individuele reservemutaties. Waar reservemutaties egalisatiereserves betroffen die vergelijkbaar waren met het klassieke domein, zijn ze gesaldeerd opgenomen, net als het klassieke domein.

Tot slot, is er geen eenduidig beeld over welke gemeenten hun reserves inzetten en welke niet. De veronder-stelling van de Raad dat dit vooral grotere gemeenten waren blijkt niet uit nevenstaande grafiek waarin de netto reservemutatie sociaal domein per inwoner van gemeenten is weergegeven (uitgezet naar de gemeentegrootte).



1.5 Aansluiting uitkomsten model en kostenstructuur van gemeenten met hoge kosten

De Raad stelt dat goed uitlegbaar moet zijn wat de herkomst is van effecten in de verdeling. De Raad legt daarbij voornamelijk de relatie met de uitkomsten voor het sociaal domein. Bij de uitkomsten van de verdeling onderscheiden we enerzijds de aansluitverschillen (het verschil tussen de uitkomst van het verdeelmodel en de netto lasten van gemeenten) en anderzijds de herverdeeleffecten (het verschil tussen het huidige en het nieuwe model). In deze paragraaf is de aansluiting van de modellen op de netto lasten van gemeenten in het sociaal domein geduid. In paragraaf 5 zijn de herverdeeleffecten voor de belangrijkste uitschieters geduid.

1. De kostenoriëntatie van de nieuwe verdeling kan alleen beoordeeld worden aan de hand van de aansluitverschillen. Daarom vraagt de ROB u om een overzicht van de aansluitverschillen van alle gemeenten in de steekproef, per domein. Zowel voor het oude als het nieuwe volume per domein.

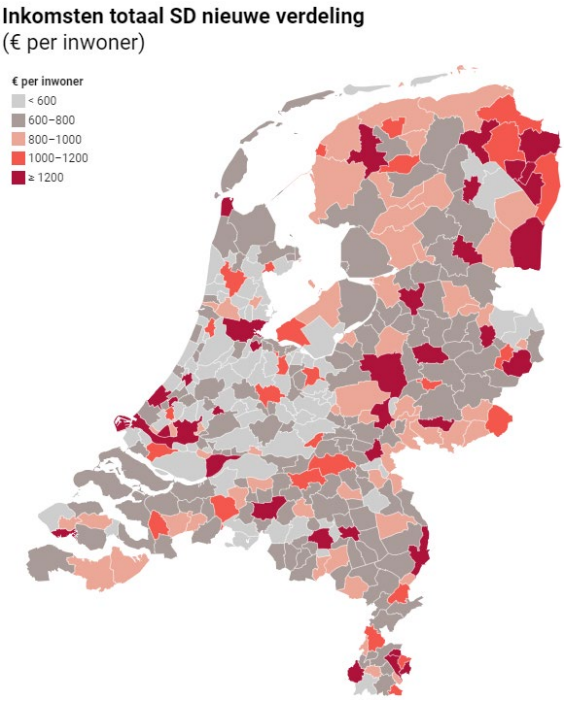
2. Kunt u inzicht geven in de netto-lasten in zowel het klassiek domein als in het sociaal domein en de inkomsten op beide onderscheiden domeinen? Dit biedt een indicatie voor de aard en de omvang van de te verwachten herverdeeleffecten.

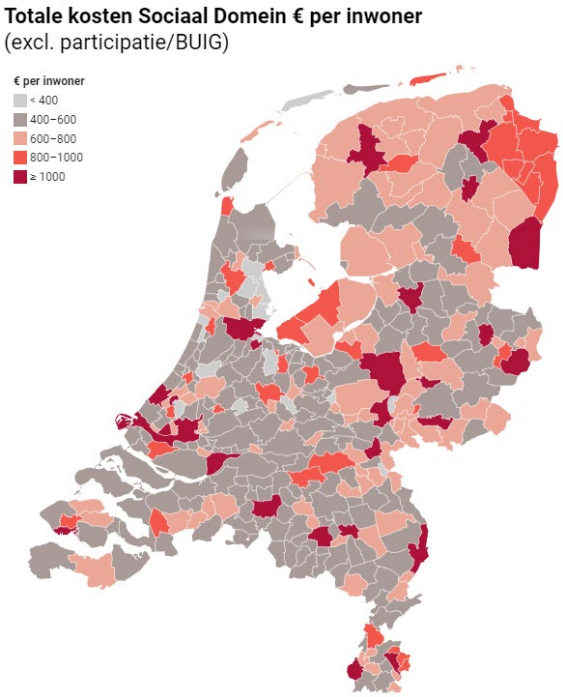
Vraag 1: In de onderzoeksverantwoording van AEF van de nadere analyse beschrijft AEF de aansluiting van de herziene verdeelmodellen op de kosten van gemeenten. Deze aansluiting is overwegend goed te noemen. De Raad vraagt om een duiding van de aansluiting op het totaal van het domein. Voor een goede duiding van de aansluitverschillen is het niet voldoende om alleen naar het feitelijke verschil te kijken tussen de uitkomst van het model en de netto lasten van een of meerdere gemeenten. Het verschil kan immers verschillende oorzaken hebben, waaronder eigen keuzes van gemeenten. Het beoordelen of een aansluitverschil acceptabel is moet daarom ook gewogen worden met achtergrondinformatie die gemeenten ter beschikking hebben gesteld.

In de onderzoeken van zowel AEF als Cebeon zijn de uitschieters (de gemeenten met grote aansluitverschillen) onderzocht. Hieruit bleek dat de uitschieters veelal door toevalligheden of eigen keuzes van gemeenten verklaard konden worden. De gemeenten die in het oorspronkelijke voorstel uit februari jl. tot de uitschieters behoorden in het sociaal domein zijn dat voor een deel nog steeds. In een aantal gevallen is stuivertje gewisseld met gemeenten die in het oorspronkelijke voorstel net niet tot de uitschieters behoorden.

De fondsbeheerders zullen met de Raad in overleg treden hoe de informatiebehoefte van de Raad het best ingevuld kan worden.

De fondsbeheerders kiezen ervoor de aansluiting te spiegelen aan het onderzoeksrapport van Berenschot (in opdracht van Divosa, zie ook paragraaf 1.3). Divosa constateert dat het risico op stapeling van uitgaven in het sociaal domein vooral speelt bij grotere gemeenten (centrumfunctie) en in mindere mate bij middelgrote gemeenten, in het Noordoosten (wat samenhangt met de cumulatie van problematiek), gemeenten met een lager percentage hoog opgeleiden en een hoog percentage mensen met een migratie-achtergrond. In het rapport van Divosa is een figuur opgenomen die deze kostenpatronen per inwoner laat zien voor de taken in het sociaal domein, exclusief de kosten aan participatie (figuur rechts, eigen bewerking). In de figuur links is de uitkomst uit de verdeelmodellen sociaal domein getoond. Als beide figuren met elkaar vergeleken worden dan constateren de fondsbeheerders dat de patronen in de nieuwe verdeling adequaat worden opgepakt. De (steekproef)gemeenten in het Noorden hebben een positief aansluitverschil. De correlatie tussen de kosten uit het onderzoek van Divosa en het herijkingsonderzoek voor het sociaal domein is ruim 90%.





Vraag 2: Tegenover de bruto lasten van gemeenten staat in een aantal gevallen ook inkomsten. In het klassiek domein gaat het hier bijvoorbeeld om de inkomsten uit leges, riool- en reinigingsheffing en de parkeerbelasting. Deze kosten hangen in belangrijke mate direct samen met de lasten en zijn om die reden gesaldeerd met de bruto lasten.[25] In het sociaal domein speelt de invoering van het inkomensafhankelijke Wmo-abonnementstarief een rol. In de onderzoeksverantwoording heeft AEF toegelicht op welke wijze deze wijziging van inkomsten is verwerkt in de netto lasten van gemeenten.[26]

2. De eigen inkomsten in de verdeling van het fonds

Om gemeenten in een financieel gelijkwaardige uitgangspositie te brengen wordt naast het verevenen van kosten ook een deel van de inkomsten verevend. Van gemeenten met een groter vermogen om eigen inkomsten op te halen wordt verwacht dat zij ook een groter deel van hun eigen kosten dragen. De eigen inkomsten van gemeenten bestaan grofweg uit twee bronnen: de inkomsten uit onroerendezaakbelasting (OZB) en de overige eigen middelen (OEM).

In het tussenbericht stelt de Raad een aantal vragen over de manier waarop met eigen inkomsten van gemeenten is omgegaan. De vragen gaan enerzijds over wederzijdse relatie tussen de beschikbaarheid van eigen inkomsten en de hoogte van de uitgaven (vragen 4, 13 en 21) en de manier waarop daarmee in het voorstel is omgegaan (vraag 20). Deze vraag kwam ook terug in enkele contra-expertises.[27] Anderzijds gaan de vragen over de verevening van de overige eigen middelen (OEM, vragen 5 en 7) en het begrenzen van de verevening van de inkomsten uit onroerendezaakbelasting op niet-woningen (vraag 6).

De gekozen oplossing voor het kip-ei probleem: hoge inkomsten/hoge uitgaven en vice versa

4. De inkomsten zijn in het klassiek domein meegenomen in het onderzoek om de uitgaven te verklaren, met als achtergrond dat hoge eigen inkomsten tot een hoger uitgaven- of voorzieningenniveau kunnen leiden. (“Het ei leidt tot de kip”). De causaliteit kan echter ook andersom zijn: mogelijk moesten gemeenten hun inkomsten (zoals OZB-tarieven) verhogen om een gelijkwaardig voorzieningenniveau als andere gemeenten te kunnen bieden. (“De kip leidt tot het ei.”) Om dit effect te modelleren zouden de inkomsten als functie van de uitgaven en overige kostenmaatstaven geschat moeten worden. Dit is echter niet gedaan. Daarbij is er overigens een verschil tussen de eigen inkomsten waar gemeenten zelf over gaan en de Specifieke Vaste

[25] Conform het briefadvies van de Raad uit 2019
[26] AEF (2020, p. 145) “Onderzoeksverantwoording herijking gemeentefonds sociaal domein”
[27] O.a. (Panteia, 2021)

Bedragen (SVB) die door de beheerders met een reden ooit zijn toegekend. De Raad wil graag een uitleg van de reden hierachter en vraagt zich af of u een mogelijkheid ziet daarvoor alsnog te corrigeren.

13. De veronderstelling is dat de hogere AEM eigen beleid mogelijk maakt, niet dat de AEM dient om imperfectie in het verdeelmodel te compenseren. Het veronderstelt een perfect verdeelmodel en dat er geen systematische scheefheid is maar waar is dat bewijs op gebaseerd? Wat is dan de aanleiding van de herijking? Volstaat een verwijzing naar het Periodiek Onderhoudsrapport (POR) daarvoor wel? Of is een andere aanvullende analyse beschikbaar op grond waarvan deze veronderstelling gerechtvaardigd is?

21. Samenhangend met vragen 8 en 9: De veronderstelling is dat hogere AEM louter als verklaring dient voor uitgaven KD maar waarom zou dat zo zijn? Is inzichtelijk te maken of de AEM ook een verklaring kan bieden voor hoger uitgavenniveau voor het SD in sommige gemeenten?

Het doel van het onderzoek is om tot een goede kostengeoriënteerde verdeling te komen. Om dat doel te bereiken moet gezocht worden naar een manier om de noodzakelijke uitgaven te onderscheiden van uitgaven die volgen uit eigen beleidskeuzes van gemeenten. In de eerste fase van het onderzoek bleek voor het klassiek domein dat de beschikbaarheid van eigen middelen (onroerendezaakbelasting en/of overige eigen middelen) van grote invloed is op de feitelijke netto lasten van gemeenten. Wanneer regressieanalyse wordt toegepast op de feitelijke netto lasten van gemeenten, zal het model deze feitelijke netto lasten zo goed mogelijk benaderen. Dit betekent dat in de verdeling niet alleen kostenbepalende effecten van structuurkenmerken tot uiting komen, maar ook invloeden van verschillen in beschikbare eigen middelen en eigen keuzes. Nalaten om te corrigeren voor de invloed van eigen middelen is daarom in het klassiek domein geen optie. Er is in het klassiek domein daarom gecorrigeerd voor de verschillen in beschikbare eigen middelen.

Vraag 4: De Raad doet de suggestie om een zogenaamd structureel model te schatten, waarbij tegelijkertijd de netto lasten van gemeenten voor alle clusters worden geschat als ook een schatting waarbij de eigen inkomsten verklaard worden uit de lasten van gemeenten.[28] Uiteindelijk is niet voor deze specificatie gekozen omdat bestuurlijk gekozen is voor het modelleren van individuele uitgavenclusters op basis van lineaire regressie. Dit vanuit de behoefte om een objectieve en reproduceerbare verdeling te maken.[29] De oplossing voor het kip-ei probleem is daarom binnen die randvoorwaarde gezocht.

Vraag 13: Een belangrijk uitgangspunt om binnen de kaders van lineaire regressie een adequate oplossing voor het kip-ei probleem toe te kunnen passen is dat de bestaande verdeling niet scheef is. De huidige verdeling van het klassiek domein is in 2014 en 2015 onderworpen aan groot onderhoud. Toentertijd is een aantal scheefheden in de kostenclusters opgelost. Het doel van de huidige herijking is daarom ook niet om nog bestaande structurele scheefheden in de kosten op te lossen, maar om de verdeling te vereenvoudigen en enkele specifieke aandachtspunten die na het groot onderhoud resteerden op te lossen. De onderhoudsrapportages die jaarlijks opgesteld worden ten bate van de monitoring van de verdeling geven geen aanleiding om te veronderstellen dat de verdeling van het klassiek domein scheef is. Ook het aantal artikel-12 gemeenten geeft – anders dan in de jaren negentig – geen aanleiding om scheefheden te vermoeden. Uit de Atlas van de lokale lasten (COELO, 2021) blijkt dat de ontwikkeling tot en met 2017 van de OZB-tarieven voor woningen en niet-woningen min of meer gelijke tred houdt met de inflatie. Na 2017 verandert dit beeld mede als gevolg van de kostenontwikkeling in het sociaal domein.[30]

Vraag 21: omdat de inzet van eigen middelen in het sociaal domein tot en met 2017 beperkt was – gemeenten begrootten immers vooral op de IUSD – is het op voorhand niet vanzelfsprekend om dezelfde werkwijze ook in het sociaal domein toe te passen. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad is door AEF wel onderzocht of de aanwezigheid van veel eigen middelen ook in het sociaal domein effect kon hebben. De toets leverde echter geen plausibel beeld op wat de invloed van de algemene eigen middelen zou moeten inhouden (zie ook paragraaf 2). Voor het sociaal

[28] Zie bijvoorbeeld (Allers, 2005); dit wordt ook gesuggereerd in de contra-expertise van Panteia.
[29] SEO (2018), "De optimale verdeelsystematiek voor het sociaal domein in het Gemeentefonds"
[30] Cebeon (2021), "Gemeenten in de knel"

domein is daarom afgezien van het meewegen van de AEM bij het opstellen van de verdeelformules.

20. Om van verklaringsmodel tot verdeelmodel te komen, is het gewicht van 'AEM' op nul gesteld en zijn de gewichten van de maatstaven binnen dat cluster opgehoogd, om zodoende hetzelfde clustervolume te verdelen. Leidt dit niet tot een overschatting van het gewicht van maatstaven in dat cluster ten opzichte van andere clusters? Waarom zijn de door de AEM verklaarde uitgaven niet simpelweg herverdeeld via de UF over alle clusters?

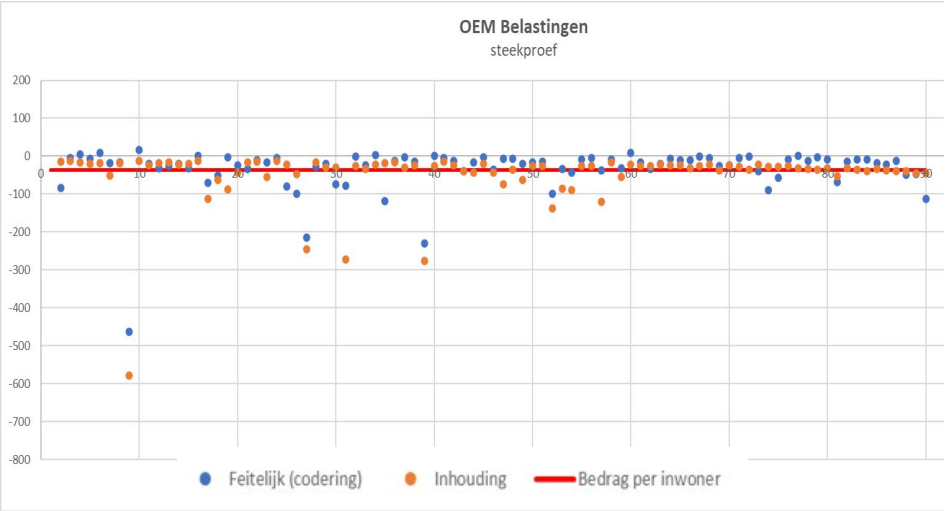
De correctie voor AEM is bedoeld om de verstorende invloed die eigen inkomsten hebben op de verdeling te corrigeren, niet om volumes tussen clusters te verschuiven. Uitgangspunt is dat de kosten van gemeenten gevolgd worden en daarom sluit de verdeling op clusterniveau aan bij wat gemeenten feitelijk uitgeven. Om dit zo zuiver mogelijk te doen is gekozen voor de correctie van het op nul stellen van het gewicht van de AEM.

De verevening van de Overige Eigen Middelen van gemeenten

5. Er is geen regressie techniek toegepast op de Overige Eigen Middelen (OEM.) U stelt voor om de OEM in mindering te brengen via de verdeling van het sociaal domein. U geeft geen inhoudelijke reden maar wijst er op dat de verdeling van de OEM globaal overeenkomt met de verdeling sociaal domein. Graag wil de Raad de kwantitatieve onderbouwing van deze reden.

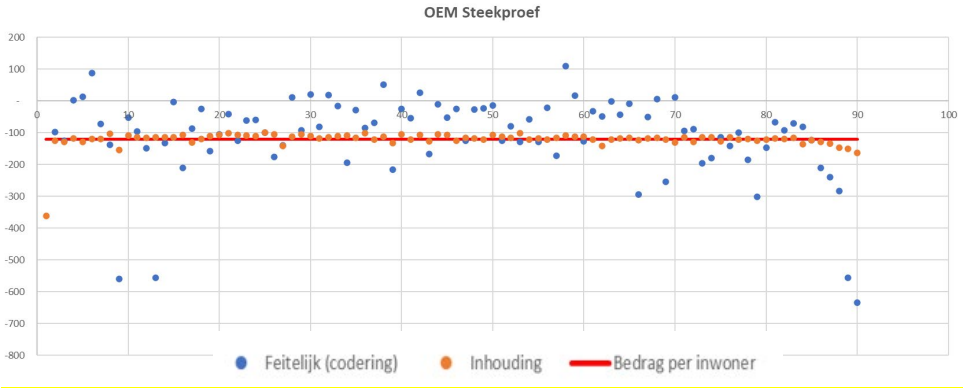
Het oorspronkelijke voorstel van februari jl. was gebaseerd op de constatering dat de verdeling van kosten in het sociaal domein een vergelijkbaar patroon had als de OEM. Omdat de verdeelmodellen in het sociaal domein gewijzigd zijn gaat deze samenhang in het nu voorliggende model niet meer op en vervalt deze pragmatische keuze. Op basis van een nadere analyse van de verschillende onderdelen waar de OEM uit bestaat, indachtig het advies van de Raad uit september 2019, constateren de fondsbeheerders dat alles afwegende het meenemen van de OEM op basis van een bedrag per inwoner het meest in de rede licht.

(Vraag 5): Reden om geen regressietechniek toe te passen is dat ten eerste de beschikbaarheid van de OEM in zijn algemeenheid niet samenhangt met structuurkenmerken van gemeenten. Dit maakt een verevening op basis van de uitkeringsbasis (ofwel, gekoppeld aan de genormeerde kosten van gemeenten die op structuurkenmerken gebaseerd is) minder voor de hand liggend. Enige uitzondering hierop zijn de overige belastingen, waarvan de toeristenbelasting het grootste aandeel heeft. Het merendeel van de gemeenten heeft geen uitzonderlijke hoge inkomsten uit overige belastingen. Een regressieformule (die door het onderzoeksbureau CEBEON wel is onderzocht) is voor de overige belastingen wel mogelijk, maar is voor slechts enkele gemeenten relevant: de gemeenten met hoge inkomsten uit toeristenbelasting. De feitelijke inkomsten uit overige belastingen zijn in onderstaande figuur te zien als de blauwe puntjes (de oranje puntjes zijn de uitkomst van de regressieformule die gebaseerd is op woningen met logiesfunctie, areaal buitenwater en centrumfunctie). De doorgetrokken oranje lijn is verevening op basis van een bedrag per inwoner.



Daarbij komt ook dat bij het opstellen van de kostenformules in het klassiek domein deels gecorrigeerd is voor de aanwezigheid van veel OEM (als onderdeel van de algemene eigen middelen, AEM) en specifieke vaste bedragen. Als gekeken wordt naar de aansluiting van de netto lasten en de uitkomst van de kostenverdeling zijn de aansluitverschillen voor de gemeenten met veel OEM ook groter. Oftewel, deze gemeenten bekostigen een deel van deze verschillen met de OEM. Bovenstaande moet niet verward worden met het vermoeden van dubbele verevening (verevening vindt immers plaats ten opzichte van de noodzakelijke uitgaven en niet ten opzichte van de feitelijke uitgaven), maar houdt wel in dat de mate waarin de OEM wordt verevend beperkt kan blijven (om de uitgaven en deze inkomsten in balans te houden).

Tot slot, als de feitelijke OEM (voor de steekproefgemeenten) wordt vergeleken met verevening op basis van een verdeling naar rato van de kosten van het klassiek domein (de uitkeringsbasis klassiek domein) en het alternatief verevening via een bedrag per inwoner dan levert dat het volgende beeld op:



Uit deze grafiek volgt het beeld dat verevening op basis van koppeling aan structuurkenmerken (via de uitkeringsbasis, de oranje stippen) slechts voor enkele gemeenten een substantieel effect heeft. Koppeling aan structuurkenmerken via de uitkeringsbasis heeft als belangrijk nadeel dat wordt verondersteld dat gemeenten die hoge kosten hebben ook hoge inkomsten hebben, terwijl dat in de praktijk niet op hoeft te gaan (niet alle gemeenten met hoge kosten hebben ook hoge inkomsten).[31]

Op basis hiervan komen de fondsbeheerders tot de conclusie dat, alles afwegende, het meenemen van de OEM op basis van een bedrag per inwoner het meest in de rede ligt, wat ook past bij het doorgaans beleidsvrije / bedrijfsmatige karakter van deze inkomsten.

[31] Cebeon (2019), "Inkomstenverevening in het gemeentefonds"

De steekproefgemeenten (90) geven voor 2017 geen goed beeld van het structurele volume van de OEM (voor de steekproefgemeenten ca. € 220 per inwoner), omdat er enkele gemeenten bij zitten met zeer veel overige eigen middelen. Het volume per inwoner voor alle gemeenten (o.b.v. Iv3) bedraagt circa € 160 per inwoner. Daarbij komt dat na 2017 de inkomsten uit OEM dalen: de saldi op de grondexploitatie dalen, net als de inkomsten uit rente en deelnemingen. Daarnaast lopen de onttrekkingen uit reserves op (waar in 2017 (macro) nog sprake was van toevoegingen aan reserves). Als afgezien wordt van het verschil in mutaties reserves bedraagt de daling circa 26%. Ook dit is reden om de verevening van de OEM te matigen.

De fondsbeheerders baseren het bedrag per inwoner om die reden op € 118 per inwoner (=74% x € 160). Dit bedrag kan eventueel bij de invoering van de verdeling per 1 januari 2023 worden geactualiseerd, waarbij dan ook het vervallen van de precariobelasting op leidingen kan worden meegewogen. Dit bedrag kan periodiek worden geëvalueerd.

De onroerendezaak belasting in het nu voorliggende model
In het verdeelvoorstel uit februari jl. zijn de rekentarieven van de OZB geactualiseerd, waarbij in de verdeling rekening is gehouden met het gemiddelde tarief van 2017. In de adviesaanvraag uit februari jl. is uitgelegd wat de achtergrond van deze keuze is. Zeker voor niet-woningen zijn de rekentarieven uit de pas gaan lopen met de ontwikkeling van het gemiddelde tarief, waardoor er gemeenten waren met meer financiële mogelijkheden dan andere gemeenten.

De afgelopen jaren hangen de tariefstijgingen van de OZB niet alleen meer samen met eigen beleidskeuzes van gemeenten, maar zijn ze ook het gevolg van de kostenontwikkeling in het sociaal domein. Gemeenten dekken hun kosten uit hogere OZB inkomsten en door het interen op de reserves. De fondsbeheerders kiezen er daarom voor om de rekentarieven van de OZB de komende jaren alleen te corrigeren voor inflatie en areaaluitbreiding (de huidige werkwijze). Als de verdeling over enkele jaren wordt geëvalueerd en dan duidelijk is hoe de kostenontwikkeling in het sociaal domein zich heeft ontwikkeld en duidelijk is welke structurele compensatie gemeenten krijgen kan deze keuze worden heroverwogen.

7. Het syntheserapport lijkt te suggereren dat de netto baten uit de grondexploitatie (grex) ad €1 miljard niet worden verevend, deze lijkt op te lossen in het niets. Het niet verevenen van de netto baten is rekenkundig niet logisch. In het verdeelmodel moet een lagere aftrek via het inkomstenmodel gecorrigeerd worden via een dito verlaging van het uitgavenmodel. De vraag is dus op welke wijze dat deze inkomsten dan wel zijn verevend is dat gedaan via de uitkeringsfactor of bijvoorbeeld via een uniform bedrag per woonruimte? Wellicht is het inhoudelijk zelf logischer de aftrek via een andere maatstaf bijvoorbeeld bebouwingsdichtheid of klantenpotentieel te laten verlopen omdat daarmee de aantrekkelijkheid en de mogelijkheid om inkomsten te generen uit de grex tot uitdrukking wordt gebracht?

De netto baten uit de grondexploitatie werden in het oorspronkelijke voorstel uit februari jl. inderdaad niet mee verevend met de OEM. Uit het onderzoek bleek dat deze netto baten zich niet laten koppelen aan bepaalde structuurkenmerken. In het herzien van de manier waarop de OEM in het verdeelmodel wordt meegenomen worden de netto baten uit de grex in het nu voorliggende voorstel wel meegenomen in het bedrag per inwoner. Dit is ook in lijn met de gedachte van de Raad bij deze inkomsten.[32]

6. Er is bij de inkomstenverevening gekozen voor een aftopping voor de WOZ-waarde niet-woningen. Deze lijkt gekozen om de grote negatieve herverdeeleffecten te ondervangen bij gemeenten met grote industriële complexen, is er ook een inhoudelijke onderbouwing op welke uitgavenclusters deze kosten zichtbaar zijn en hoe verhoudt dit zich met de het niet honoreren van de Woz-waarde niet woningen bij cluster Openbare Orde en Veiligheid?

Bij de synthese van het voorstel in februari jl. bleek in eerste instantie inderdaad dat gemeenten met grote industriële complexen grote nadelige herverdeeleffecten hadden. Dit hing samen met het feit dat aan de uitgavenkant van de verdeling structuurkenmerken niet werden gehonoreerd die

[32] ROB (2019), Briefadvies herijking gemeentefonds

met dergelijke complexen samenhingen (in met name het cluster Openbare Orde en Veiligheid (OOV) en in mindere mate het cluster Infrastructuur, Ruimte en Milieu (IRM)) waar dat in de huidige verdeling wel het geval is. In de huidige verdeling diende hiervoor de Woz-waarde niet woningen als benadering van de kostendrijver bij dergelijke complexen.

In het nu voorliggende voorstel is deze WOZ-maatstaf alleen opgenomen aan de inkomstenkant, omdat het niet logisch is een maatstaf die bedoeld is om de inkomstenpotentie in te schatten op te nemen in de kostenkant van het desbetreffende cluster. Het opnemen van deze maatstaf heeft vorm gekregen door de verevening van inkomsten uit niet-woningen te begrenzen (af te toppen), omdat je aan de uitgavenkant deze kostendrijver niet meeneemt. Daarmee wordt de mate waarin via deze factor inkomstencapaciteit wordt verevend begrensd.

3. Klassiek domein

18. In hoeverre verklaren nieuwe maatstaven, zoals de landelijke centrumfunctie, de uitgaven van de G4 beter? Welke objectieve kostenkenmerken zijn gehonoreerd en welke niet?

19. In het klassiek domein is de veronderstelde U-curve voor kleine gemeenten ondervangen met een verhoging van het vaste bedrag. Voor de grote gemeenten is geen aanleiding gevonden de extra kosten te honoreren? Hoe verhoudt de verhoging van het vaste bedrag zich met de dynamiek en de werkelijke lasten? Is het effect nu niet te groot bij herindelingen? Meer in het algemeen is getoetst hoe de kosten van heringedeelde gemeenten met als gevolg daarvan vaak meerdere kernen en een groter oppervlak voldoende worden gerepresenteerd?

Vraag 18: in tegenstelling tot voorgaande herijkingen van het objectieve verdeelmodel zijn de G4 gemeenten meegenomen bij het opstellen van de verdeelmodellen. In voorgaande analyses werden de verdeelmodellen gemaakt zonder de gegevens van de G4 gemeenten daarbij te betrekken en werd achteraf getoetst in welke mate het objectieve model aansloot bij de netto lasten van deze gemeenten. Bij het groot onderhoud in 2014/2015 is een deel van de vaste bedragen geobjectiveerd door het opnemen van specifieke maatstaven (met drempel). Het resterende deel van de vaste bedragen bleef toen onderdeel van de verdeling. In het voorliggende voorstel worden de kosten van de G4 in hoge mate verklaard door het objectieve verdeelmodel, waarbij onder andere de nieuwe maatstaf landelijke centrumfunctie een rol speelt. Daarnaast is er een aantal maatstaven die specifiek te maken hebben met stedelijkheid (zoals de regionale centrumfunctie, de omgevingsadressendichtheid, etc.).

Vraag 19: In het verdeelvoorstel is in de relevante clusters gekeken naar de kosten van grote en kleine gemeenten. Door het opnemen van een (hoger) vast bedrag voor alle gemeenten (waar de kleinere gemeenten per inwoner het meeste baat bij hebben) werden de kosten van de kleinste gemeenten ook goed ondervangen. De Raad stelt terecht de vraag of dit niet mogelijk ten koste gaat van de dynamiek. Hiervan is geen sprake, het blijkt namelijk dat de overige structuurkenmerken de overige variatie goed verklaren, inclusief die van de grotere gemeenten.

De Raad vraagt nog specifiek naar de effecten voor gemeenten die overgaan tot herindeling. Als gemeenten gaan herindelen, dan vervalt voor alle behalve een van de betrokken gemeenten de vaste bedragen. Verschillende recent heringedeelde gemeenten hebben gevraagd naar de effecten die de nieuwe verdeling heeft op gemeenten die gaan herindelen. Voor gemeenten die voor 1 januari 2023 heringedeeld zijn, geldt dat hun financiële herverdeeleffect gebaseerd is op het huidige (lagere) vaste bedrag. Dit effect wordt gecompenseerd door de maatstaf herindelingen. De herverdeeleffecten worden uiteindelijk berekend ten opzichte van de verdeling per 1 januari 2023. Voor gemeenten die na 1 januari 2023 gaan herindelen geldt wel het hogere vaste bedrag. Het vervallen van een deel van de vaste bedragen van de betrokken gemeenten heeft wel een relatief groter nadeel ten opzichte van de huidige situatie. De fondsbeheerders kijken nog naar de mogelijkheden om de maatstaf herindelingen hierop aan te passen.

17. De doelstelling in het klassiek domein is te komen tot een vereenvoudiging van het verdeelmodel. De vraag die daarbij opdoemt is welke kenmerken/verdeelmaatstaven zijn daarbij alles afwegende buiten beschouwing gebleven? In de steekproef zijn grote gemeenten

oververtegenwoordigd. Kan dit ertoe leiden dat het model minder goed rekening houdt met specifieke kenmerken die juist voor kleine gemeenten bepalend zijn die niet zichtbaar zijn bij de aansluitverschillen in de steekproef maar wel bij de herverdeeleffecten?

In de onderzoeksverantwoordingen van Cebeon en AEF is uitgebreid beschreven hoe de steekproef tot stand is gekomen. Er is bewust gekozen voor een gestratificeerde steekproef. Omdat de netto lasten van gemeenten geschaald zijn naar een bedrag per inwoner, doet de omvang van een gemeenten er bij het schatten van de verdeelmodellen niet toe. Alle gemeenten tellen even zwaar mee. Door beide onderzoeksbureaus is ex post ook nog getoetst of er sprake was van een vertekening als gevolg van de opzet van de steekproef. Dit bleek niet het geval te zijn.

De volgende kenmerken zijn vervallen in de verdeling van het klassiek domein:

1. huishoudens met laag inkomen
2. minderheden
3. lokale klantenpotentiëlen
4. regionale klantenpotentiëlen
5. huishoudens
6. oppervlakte bebouwing
7. kernen * bodemfactor kom
8. ISV stadsvernieuwing
9. ISV herstructurering
10. historisch water
11. WOZ niet woningen als uitgavenmaatstaf
12. gewichtsleerlingen met drempel
13. minderheden met drempel
14. OAD met drempel
15. historische kern: onderscheid naar oppervlakte

4. Overige vragen

3. U schrijft dat de verdeling wordt geactualiseerd naar de gegevens van 2019. Wat houdt die actualisatie in? Kunt u aangeven waar deze actualisatie uit bestaat? Is dit een louter rekenkundige exercitie (bijv. actualiseren maatstaven; marginale toets nieuwe Iv3-informatie; POR- 'light') of dat daar ook politiek-bestuurlijke keuzes aan de orde zijn? En waaruit bestaan die laatste dan?

16. Er is (weliswaar anekdotisch) bewijs dat gemeenten die reeds in 2017 flinke tekorten op het SD hadden, beleid hebben bijgesteld, maar nu in de verdeling wel een flinke plus krijgen. Bij veel andere gemeenten kwam de problematiek pas in 2018 of 2019 boven, en die hebben dus later hun beleid – en dus uitgavenniveaus – aangepast. De uitgavenpatronen zijn dus nog verre van uitgekristalliseerd, en het verdeelmodel is dus een momentopname die de structurele verdeling van kosten niet goed weergeeft. Hoe denkt u als de fondsbeheerder hiermee om te gaan?

Vraag 3: Het verdeelvoorstel is gebaseerd op peiljaar 2017. Het is belangrijk om dynamiek van het verdeelvoorstel te toetsen aan de dynamiek in de kosten. Daarvoor is 2019 het meest recent beschikbare jaar. Daartoe hebben de fondsbeheerders de gegevens in het verdeelvoorstel geactualiseerd naar het peiljaar 2019. Dat is in eerste instantie een rekenkundige exercitie, waarbij meer actuele standen van de maatstaven worden gebruikt en overige wijzigingen die ook tussen 2017 en 2019 in de huidige verdeling zijn verwerkt door te voeren (taakmutaties, etc.). Deze actualisatie is nog niet volledig afgerond; er vinden nog enkele technische controles plaats met betrekking tot onder andere de loon- en prijsbijstellingen. Om een goede vergelijking te kunnen maken tussen de huidige verdeling en de nieuwe verdeling op basis van peiljaar 2019 dient dit zorgvuldig te gebeuren. De uitkomsten en de globale toets op het verschil tussen de nieuwe verdeling en de kostenontwikkeling bij gemeenten volgen uiterlijk eind juli.

Vraag 16: Het is het voornemen van de fondsbeheerders om de ontwikkeling van de verdeling te blijven spiegelen aan de kostenontwikkeling van gemeenten, net als nu in het periodiek onderhoud gebeurt. Doordat de uitgavenpatronen in het sociaal domein inderdaad zeer waarschijnlijk, zoals de Raad opmerkt, nog niet uitgekristalliseerd zijn, zal het wat de fondsbeheerders betreft nodig zijn om over een aantal jaar opnieuw te kijken of de verdeling nog aansluit bij de uitgavenpatronen van

gemeenten. Om die reden kiezen de fondsbeheerders er voor om de herverdeeleffecten te maximeren op € 60 voor de voor- en nadeelgemeenten (in vier stappen van € 15 per inwoner per jaar). De fondsbeheerders zijn wel van mening dat het verdeelvoorstel dat nu voorligt een verbetering betreft ten opzichte van de huidige verdeling, waarvan algemeen bekend is dat deze op verschillende onderdelen niet meer houdbaar is. De ontwikkeling van de kosten van gemeenten en de invloed daarvan op de verdeling wordt nauwgezet in de gaten gehouden. Als opvallende effecten optreden, voeren de fondsbeheerders onderzoek uit naar verdere verbetering van het model. Vier jaar na invoering (per 1 januari 2027) zal bekeken worden of bijstelling van de verdeling nodig is.

22. De Raad zou graag inzicht hebben in welke mate gemeenten in staat zijn de herverdeeleffecten in zowel het klassiek domein als in het sociaal domein kan opvangen met de onbenutte belastingcapaciteit. Met andere woorden is er een vergelijking gemaakt met de herverdeeleffecten per gemeente met de mate waarin die gemeente zijn OZB-capaciteit heeft uitgenut? Zowel voor het klassiek domein als voor het sociaal domein?

De fondsbeheerders realiseren zich dat de effecten van de nieuwe verdeling landen in een context waarin veel gemeenten krapte ervaren in hun begrotingen en er discussie loopt over de omvang van het beschikbare budget. Dit roept de vraag op of je van gemeenten kunt verwachten dat ze herverdeeleffecten kunnen opvangen. Deze discussies lopen door het vraagstuk van een goede verdeling heen. Dat maakt niet alleen het gesprek over een nieuwe verdeling maar ook een goed bestuurlijk oordeel daarover een lastige opgave. Ook omdat voor sommige gemeenten nog steeds sprake is van stevige herverdeeleffecten.[33]

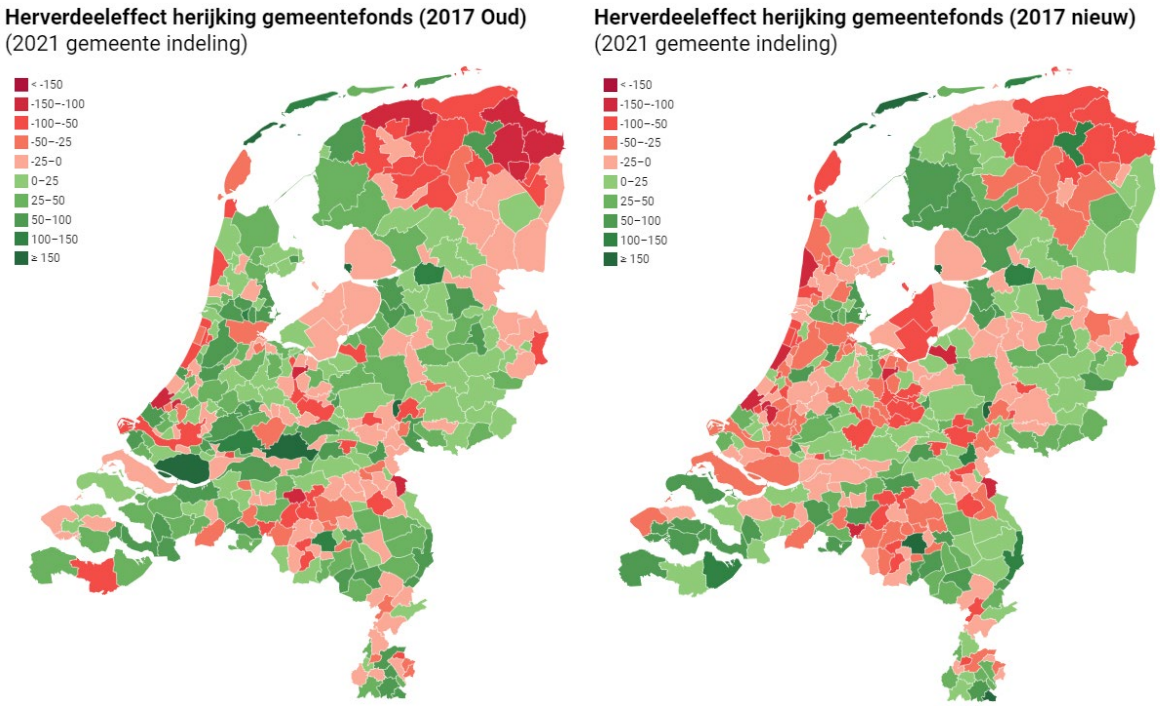
Het is aan een volgend kabinet om te besluiten over de invoering van het nieuwe verdeelmodel voor het gemeentefonds. Het gemeentefonds is een van de onderdelen van de financieel-bestuurlijke verhoudingen. Andere elementen zijn onder meer de indexering (de normeringssystematiek), het eigen belastinggebied, de vorm waarin middelen worden uitgekeerd (het uitkeringsstelsel) en hoe opvolging wordt gegeven aan onder andere het advies van de Commissie van Wijzen met betrekking tot de jeugdzorg. De fondsbeheerders vinden het wenselijk dat een volgend kabinet niet alleen afspraken maakt over de herziene verdeling van het gemeentefonds, maar ook afspraken met gemeenten maakt over de andere elementen van de financieel-bestuurlijke verhoudingen zoals hierboven beschreven.

Indien een nieuw kabinet besluit tot invoering van de nieuwe verdeling dan zullen de fondsbeheerders de ontwikkeling van de financiële positie van de gemeenten en de gevolgen van invoering van de nieuwe verdeling zeer nauw blijven volgen.

[33] Zie mijn brief van 15 april (Tweede Kamer, vergadering 2020-2021, 35 570-B, nr. 19) in combinatie met het periodiek onderhoud dat regulier wordt uitgevoerd.

5. Het nieuwe verdeelvoorstel

Het herziene verdeelvoorstel is in onderstaande figuur weergegeven. In de bijlagen zijn de cijfers voor individuele gemeenten opgenomen (conform de bijlagen uit het voorstel uit februari jl., de plaatjes zijn op basis van meest recente gemeentelijke indeling; cijfers in de bijlage gaan uit van de oorspronkelijke gemeentelijke indeling). De verschuiving in de herverdeeleffecten tussen het model van februari jl. en het huidige model kan in belangrijke mate verklaard worden door de aangepaste verdeling in het sociaal domein en in beperkte mate door de aanpassing van de manier waarop de overige eigen middelen (OEM) in de verdeling zijn meegenomen.



In paragraaf 1.2 en 1.3 is op hoofdlijn toegelicht wat de achtergrond van de mogelijke herverdeeleffecten is van het nu voorliggende voorstel ten opzichte van de huidige verdeling. In het herziene voorstel zijn de extremen in de herverdeeleffecten in het sociaal domein veel beperkter. Zoals eerder aangegeven bij de beantwoording van vraag 1 kan desgewenst nadere informatie aan de Raad worden verstrekt met betrekking tot de achtergrond van de herverdeeleffecten.