

BIJLAGEN:

Bijlage 1: Hoe is tot het nu voorliggende model gekomen?

Bijlage 2: Plausibiliteit van de verdeling (vraag 2 van VNG)

Bijlage 3: Toelichting op de herverdeeffecten en het verschil tussen 2017 en 2019 (vraag 3 van VNG)

Bijlage 4: Beantwoording van de aanvullende ROB-vragen

Bijlage 1: Hoe is tot het nu voorliggende model gekomen?

In zijn advies uit 2019 adviseerde de ROB een gemeenschappelijk vertrekstation te formuleren op basis van een interbestuurlijke dialoog die de beoordeling van de werking van het verdeelsysteem centraal stelt en zoveel mogelijk moet leiden tot gezamenlijke uitgangspunten. In deze bijlage wordt stil gestaan bij het proces dat doorlopen is om tot het voorliggende voorstel te komen. Het voorliggende voorstel is stapsgewijs via een iteratief proces tot stand gekomen, waarbij de fondsbeheerders intensief met VNG en gemeenten hebben samengewerkt. De ROB constateert in zijn advies van oktober jl. dat binnen de vooraf gestelde kaders het onderzoek op zich goed en degelijk is uitgevoerd.

De houdbaarheid van de huidige verdeling

Voorafgaand aan het onderzoek hebben de fondsbeheerders geïnventariseerd wat de knelpunten waren van de huidige verdeling waar de nieuwe verdeling een oplossing voor moet bieden.

Binnen het klassiek domein resteerde na het groot onderhoud uit 2014/2015 nog een aantal knelpunten, zoals de mate van inkomstenverevening en de verdeling binnen het cluster Bestuur en Ondersteuning waar sinds de introductie van het verdeelmodel in 1997 niet of nauwelijks naar gekeken is.

Voor het sociaal domein hebben de fondsbeheerders door AEF een kwalitatief onderzoek uit laten voeren¹. De conclusie van dit onderzoek was dat gemeenten een groot aantal knelpunten ervaren in relatie tot de huidige verdeelmodellen sociaal domein. De geconstateerde knelpunten waren divers van aard, variërend van het onvoldoende rekening houden met het feit dat gemeenten sinds de decentralisaties nieuwe doelgroepen bereiken, financieel-technische punten over de verdeelmaatstaven tot ontbrekende kosten in de historische verdeelmodellen. Bij dat laatste gaat het bijvoorbeeld om een aantal onderdelen die al lang niet meer herijkt zijn of gebaseerd zijn op kostenpatronen van voor de decentralisaties en waarvan maatstaven niet langer courant zijn.

In de huidige verdeelmodellen voor het sociaal domein (drie losse verdeelmodellen naast het deel dat al onderdeel is van de algemene uitkering: Jeugd, Wmo 2015 en Wmo hulp bij het huishouden) is een groot aantal maatstaven (gedeeltelijk) bevroren. Voor het huidige verdeelmodel van jeugdhulp gaat het om ca. 30% van de verdeling en bij Wmo om ca. 16%. De achterliggende reden hiervan is dat de bijbehorende statistieken niet meer worden geregistreerd en/of volgens een nieuwe methode worden bepaald, zoals de inkomensstatistiek van het CBS.

Door de wijziging van deze statistiek van het CBS in 2015 hebben de fondsbeheerders met ingang van uitkeringsjaar 2016 alle maatstaven die gerelateerd zijn aan inkomensgegevens moeten bevriezen. Overgaan op de nieuwe inkomensstatistiek zou flinke herverdeeleeffecten tot gevolg hebben en was daardoor zonder herijking niet verantwoord. Dit betreft specifiek de maatstaven lage inkomens, gestandaardiseerd inkomen en gezinnen met armoederisico. Om deze maatstaven nog enige dynamiek te geven bewegen ze nog wel mee met de ontwikkeling van het aantal huishoudens of het aantal jongeren onder de 18 jaar, maar dat heeft geen relatie met de ontwikkeling van het aantal lagere inkomens. De kostengeoriënteerdheid is door de bevrozing, in combinatie met de koppeling aan huishoudens/jongeren, in het geding gekomen.

Met ingang van uitkeringsjaar 2020 hebben de fondsbeheerders de maatstaven basisonderwijsleerlingen met leerlingengewicht 0.3 en 1.2 moeten bevriezen. De achtergrond hiervan is dat de gewichtenregeling vanaf schooljaar 2019-2020 is komen te vervallen. Omdat er geen geschikte indexatiemethode voor deze maatstaven voor handen is blijven de aantallen uit schooljaar 2018-2019 gebruikt worden in de verdeling voor jeugdhulp in het gemeentefonds.

De laatste maatstaf die bevroren is betreft de maatstaf bedden. Deze maatstaf wordt sinds 2004 niet meer geactualiseerd en ook niet geïndexeerd.

¹ (AEF, 2018): [Zoeken naar balans](#) | [Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

In de huidige verdeling wordt daarnaast ook nog 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. Ook de Tweede Kamer gaf aan dat het hanteren van deze maatstaf tot een perverse prikkel leidde in de verdeling van het sociaal domein. 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. Door de definitiewijziging werd het aandeel van het budget dat deze maatstaf in de huidige verdeling verdeelt veel groter. Deze maatstaf (en zijn afgeleiden) verdeelt in totaal circa € 1,8 miljard (ca. 34 % van de relevante Wmo-budgetten en ca. 9% van het jeugdhulpbudget). Het is in de huidige verdeling de enige factor die in het sociaal domein direct gerelateerd is aan de gezondheid van de bevolking.

Het gezamenlijke vertrekstation

Voorafgaand aan het herijkingsonderzoek hebben de fondsbeheerders met de VNG afspraken gemaakt over de aanpak van het herijkingsonderzoek. Naast afspraken over het proces en hoe gemeenten te betrekken, ging dit ook over de criteria waarop het voorstel beoordeeld zou worden.

Het proces en de betrokkenheid van gemeenten

Er was in aanloop naar de herijking veel discussie over de uitlegbaarheid van de huidige verdeling, waarvan de totstandkoming als een black box werd ervaren. Daarom stelde de VNG als voorwaarde dat in het hele proces permanent oog moest zijn voor het betrekken van bestuurders en verkrijgen van voldoende draagvlak voor alle voorstellen.

Zowel bij de voorbereiding op als de uitwerking van het herijkingstraject zijn gemeenten intensief betrokken geweest. Bij alle stappen in het proces waren gemeenten vertegenwoordigd in ambtelijke begeleidingscommissies, waaronder vertegenwoordigers van de ROB, en waren een stuurgroep (een voor het klassiek domein en een voor het sociaal domein) en een bestuurlijke kopgroep betrokken. Met hen zijn alle onderzoeksresultaten en -keuzes besproken. Naast de directe betrokkenheid van enkele gemeenten bij het onderzoek is er via ambtelijke klankbordgroepen en informatiesessies voor gezorgd om de overige gemeenten tijdens de rit geïnformeerd te houden over de stand van zaken en de uitkomsten van het onderzoek.

Er zijn verschillende momenten geweest waarop uitkomsten gepubliceerd zijn:

- Februari 2020: onderzoek verdeelmodellen sociaal domein afgerond. De fondsbeheerders concludeerden op dat moment samen met de VNG dat de verdeelmodellen voor het klassiek domein nog nader onderzoek nodig hadden;
- Februari 2021: publicatie van een integraal verdeelvoorstel (op basis van peiljaar 2017), waarbij het sociaal domein, het klassiek domein en de inkomstenverevening geïntegreerd zijn. Dit voorstel leidde tot het tussenbericht van de ROB en vragen van gemeenten. De fondsbeheerders hebben daarop besloten nader onderzoek te doen naar de verdeling van het sociaal domein en de verevening van Overige Eigen Middelen (OEM);
- Juli 2021: publicatie van het herziene verdeelvoorstel (op basis van peiljaar 2017), waarin de vragen en opmerkingen van de ROB en gemeenten zijn meegenomen. Het nadere onderzoek leidde tot aanpassing van de verdeling van het sociaal domein en de manier waarop de OEM is verwerkt in het verdeelvoorstel ten opzichte van het eerdere voorstel uit februari 2021.
- Augustus 2021: publicatie van de geactualiseerde versie van de nieuwe verdeling (op basis van peiljaar 2019) waarbij een verdeling is gepubliceerd waarin de volumina van de maatstaven zijn bijgewerkt naar het peiljaar 2019 en de incidentele en structurele mutaties zijn verwerkt die na 2017 ook in de huidige verdeling zijn verwerkt.

De te hanteren onderzoeksmethode

Voorafgaand aan de feitelijke start van het onderzoek hebben de fondsbeheerders met de VNG gesproken over de gewenste onderzoeksmethode. Aanleiding hiervoor was de ervaren onvrede met de toepassing van de gebruikelijke methode van verschillenanalyse. Voorafgaand aan dit herijkingsonderzoek is daarom een apart

onderzoek uitgevoerd naar de te hanteren methode.² De stuurgroep Evaluatie Verdeelmodellen Sociaal Domein (EVSD) heeft naar aanleiding van dit onderzoek geadviseerd³ om voor het sociaal domein een regressieanalyse op gemeentelijk uitgaven te hanteren, gebaseerd op objectieve criteria en op basis van een clusterindeling die ondersteunend is aan de transformatie. Verder is door de stuurgroep geadviseerd om te komen tot een substantiële vereenvoudiging van de wijze van de verdeling in het sociaal domein door middel van het verminderen van het aantal clusters en verdeelmaatstaven. Deze aanpak voor het sociaal domein is onderschreven door de VNG⁴, de ROB⁵ en de fondsbeheerders.

De ROB stelde in zijn advies⁶ uit 2019 een aanpak langs twee sporen voor: een spoor gericht op oplossen van de belangrijkste knelpunten van met name het sociaal domein (gebaseerd op een regressieanalyse op basis van rekeningcijfers op gemeenteniveau met een flinke dosis gezond verstand) en een tweede spoor dat tot een toekomstbestendige verdeling moet leiden.

De ROB adviseerde eerder om de stap naar een andere methode pas serieus te overwegen als de taakverdeling en kostenstructuur tussen Rijk en gemeenten in het sociaal domein meer is uitgekristalliseerd. De VNG gaf in haar reactie op het briefadvies van de ROB over de verdeelmethode aan zich nog niet uit te willen spreken over de stap naar een andere methode, maar eerst de huidige herijking te willen evalueren en daar lessen uit te willen trekken.

Gegeven de ontwikkelingen die momenteel gaande zijn in het sociaal domein, zoals de Hervormingsagenda Jeugd, ligt het voor de hand om op korte termijn een methode te kiezen die gebaseerd is op individuele huishoudenskenmerken. Verdere verbetering van het voorliggende voorstel, waarbij kenmerken van huishoudens op gemeentelijk niveau worden betrokken, is vanzelfsprekend wel mogelijk. Dit was ook de insteek van de fondsbeheerders aan de start van het traject.⁷

Het beoordelingskader

Aan de start van het traject in 2019 is in de ambtelijke begeleidingscommissie en de stuurgroep gesproken over de criteria op basis waarvan het nieuwe verdeelvoorstel zou worden beoordeeld. Hierover zijn in september 2019 afspraken gemaakt.⁸ Het beoordelingskader is gebaseerd op de eisen die de Financiële-verhoudingswet (Fvw) aan de verdeling van de algemene uitkering stelt: de verdeling moet aansluiten bij de noodzakelijke kosten van gemeenten (kostenoriëntatie), maar ook globaal zijn om te voorkomen dat de verdeling als uitgavennorm gaat gelden. Daarnaast mogen gemeenten de verdeling niet kunnen beïnvloeden (objectief), mag de verdeling geen grote jaarlijkse fluctuaties kennen (stabiel), maar moet deze wel zodanig flexibel zijn dat deze de ontwikkeling van de kosten van gemeenten volgt. Volgens de Fvw moet dit leiden tot een verdeling waarbij gemeenten met gelijkwaardige omstandigheden, gelijkwaardige voorzieningen moeten kunnen aanbieden tegen gelijke belastingdruk.

Ook is afgesproken dat de verdeling eenvoudig en uitlegbaar moest zijn. De uitkomst voor vergelijkbare gemeenten moet ook vergelijkbaar zijn, grote verschillen tussen de uitkomst van de verdeling en de uitgaven van gemeenten moeten uitlegbaar zijn net als de achtergrond van zeer nadelige dan wel voordelige herverdeel-effecten. Ook is gestreefd naar een zo eenvoudig mogelijk model, het voorkomen van het gebruik van maatstaven met ingewikkelde of licht afwijkende definities en is gekozen voor maatstaven die eenduidig gemeten kunnen worden. Specifiek voor het sociaal domein is afgesproken dat de verdeling ondersteunend moet zijn aan de transformatie. Dat wil zeggen dat de verdeling het ontschot werken moet ondersteunen en moet bijdragen aan het leveren van lokaal maatwerk.

² SEO (2018): [Advies stuurgroep en rapport onderzoeksmethoden Sociaal domein | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

³ Advies van de stuurgroep over rapport SEO: [Advies stuurgroep en rapport onderzoeksmethoden Sociaal domein | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

⁴ Advies VNG: [Adviesaanvraag onderzoeksmethode aanpassing verdeelmodellen sociaal domein gemeentefonds | VNG](#)

⁵ Advies ROB: [Briefadvies Onderzoeksmethode verdeelmodellen sociaal domein in het gemeentefonds | Publicatie | Raad voor het Openbaar Bestuur \(raadopenbaarbestuur.nl\)](#)

⁶ Advies ROB: [Briefadvies Onderzoeksmethode verdeelmodellen sociaal domein in het gemeentefonds | Publicatie | Raad voor het Openbaar Bestuur \(raadopenbaarbestuur.nl\)](#)

⁷ [Reactie fondsbeheerders op briefadvies verdeelmodel sociaal domein ROB](#)

⁸ Bestuurlijke overleg, dd. 19 september 2019: [Beoordelingskaders voor de verdeling | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

Bijlage 2: Plausibiliteit van de verdeling

De ROB stelt dat in de verdeling van de algemene uitkering logische patronen tot uitdrukking moeten komen waarbij hogere kosten, een lagere verdien capaciteit en een zwakke sociale structuur met een lage zelfredzaamheid zich vertaalt in een hogere uitkering.

De ROB adviseert in lijn hiermee om voorafgaande aan de invoering een aantal zaken te toetsen en het verdeelmodel zo nodig aan te passen:

1. Toets de herverdeeleeffecten aan zaken als: financiële draagkracht van individuele gemeenten zoals regionale welvaartsindex, regionale kansenkaart, ontwikkelingen in lokaal voorzieningenniveau, enzovoorts;
2. Heroverweeg de aard en het gewicht van maatstaven in het sociaal domein die mogelijk een kunstmatig uitvloeisel zijn van het gekozen peiljaar 2017, zoals centrumfunctie en eenpersoonshuishoudens.
3. Volg bij invoering de werkelijke (gezamenlijke) gemeentelijke netto lasten per taakveld;
4. Doe onderzoek naar de mogelijkheden om de verevening van de OEM anders vorm te geven.

In deze bijlage gaan de fondsbeheerders op deze aanbevelingen in, met uitzondering van het derde advies. Daarvoor wordt verwezen naar bijlage 4.

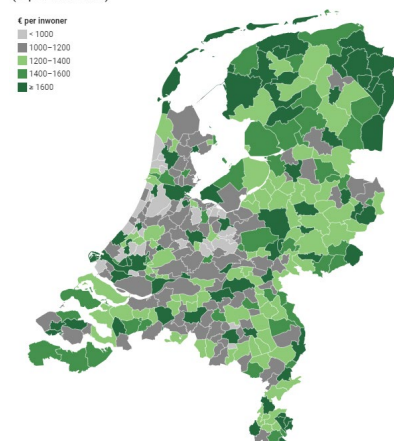
1. Toetsen van de herverdeeleeffecten

De ROB roept in zijn advies op om voorafgaand aan de invoering van de nieuwe verdeling de herverdeeleeffecten te toetsen aan zaken als: financiële draagkracht van individuele gemeenten zoals de regionale welvaartsindex, regionale kansenkaart, ontwikkelingen in lokaal voorzieningenniveau, enzovoorts. In lijn met de opmerking van de ROB dat de uitkomst van de verdeling logische patronen moet laten zien, leggen de fondsbeheerders het advies van de ROB uit als een oproep om de uitkomst van de verdeling te toetsen en niet de herverdeeleeffecten. Deze toets is door de fondsbeheerders gedaan. Hieronder zijn de belangrijkste bevindingen opgenomen. Onderstaande toets zal in 2022 op basis van de meest recent beschikbare data herhaald worden.

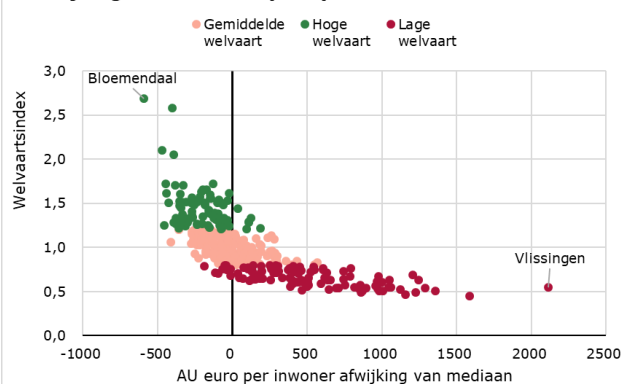
De welvaartsindex versus de uitkering per inwoner

In de figuur hier linksonder staat de totale uitkering per inwoner per gemeente. Uit deze afbeelding is af te lezen dat het met name gemeenten in het oosten en noorden zijn die de hoogste algemene uitkering per inwoner ontvangen. In de figuur rechtsonder is de welvaartsindex⁹ gerelateerd aan de algemene uitkering per inwoner ten opzichte van de mediaan¹⁰. Uit deze figuur blijkt dat gemeenten met een hoge welvaartsindex (groen) een lagere uitkering (deze gemeenten zitten links van de y-as) krijgen dan gemeenten met een lage welvaartsindex (rood, deze gemeenten zitten rechts van de y-as).

Inkomsten totaal AU nieuwe verdeling
(€ per inwoner)



Welvaartsindex (y-as) t.o.v. AU per inwoner
afwijking van mediaan (x-as)*



*Excl. de waddeneilanden en Rozendaal

⁹ Welvaartsindex: het gemiddelde tussen het gestandaardiseerd persoonlijk inkomen en het persoonlijk vermogen

¹⁰ De mediaan is een maat voor het "midden" van de verdeling

De ROB stelt ook een toets voor aan de brede welvaartsindicator. Naast dat er verschillende definities zijn, geldt dat deze brede welvaartsindicator bestaat uit een samenstelling van verschillende indicatoren gerelateerd aan arbeidsmarkt, leefomgeving, gezondheid, etc. Gemeenten scoren hier heel divers op. Een vergelijking met de regionale brede welvaartsindicator laat daarom een vergelijkbaar patroon - maar wel minder sterke samenhang zien - tussen de uitkering per inwoner en de brede welvaart.¹¹

Regionale kansenkaart

Er zijn gebieden waar problematiek cumuleert. De fondsbeheerders zijn echter van mening dat het doel van het gemeentefonds is om de algemene middelen adequaat te verdelen uitgaande van de basistaken van gemeenten. Voor specifieke problematiek zijn in de ogen van de fondsbeheerders instrumenten als Regio Deals, volkshuisvestingsfonds, en specifiek voor de Groningse gemeenten de aardbevingsgerelateerde ondersteuning etc. meer passend en adequaat. Het is aan een volgend kabinet om te besluiten deze gebiedsgerichte ondersteuning voort te zetten.

Ontwikkeling van het lokaal voorzieningenniveau

De ontwikkeling van het lokale voorzieningenniveau is mede afhankelijk van de financiële positie van gemeenten. De fondsbeheerders zijn zich ervan bewust dat de effecten van de nieuwe verdeling landen in een context waarin veel gemeenten een onzekere financiële positie hebben. Er is daarom voor gekozen om de invoering van het model aan het volgend kabinet te laten zodat in samenhang een besluit kan worden genomen over de omvang, bekostiging en de verdeling van het gemeentefonds, de Hervormingsagenda Jeugd en de aanpak van specifieke problematiek in bepaalde gebieden.

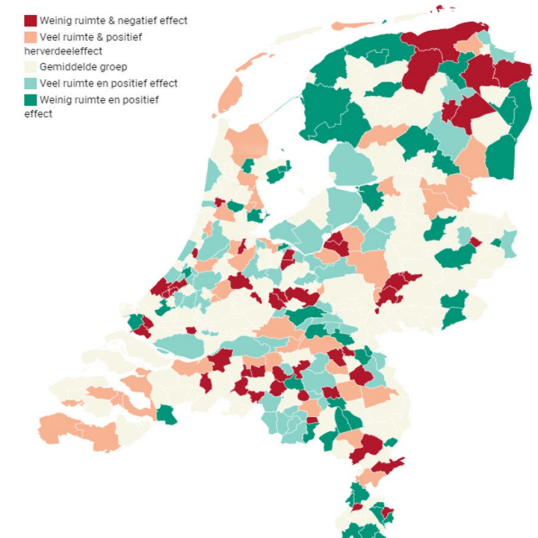
De fondsbeheerders hebben gekeken naar de relatie met de onbenutte belastingcapaciteit, maar komen tot de conclusie dat deze vergelijking niet zonder meer gemaakt kan worden. De directe vergelijking met de onbenutte capaciteit is lastig, omdat achter de onbenutte capaciteit (het verschil tussen de genormeerde en feitelijke inkomsten) eigen keuzes van gemeenten schuilgaan. Die kunnen samenhangen met het voorzieningenniveau, maar ook met de keuze of gemeenten hun kosten willen dekken uit andere belastingen of leges. Daarnaast is de onbenutte belastingcapaciteit ook afhankelijk van andere inkomstenbronnen van gemeenten, zoals inkomsten uit deelnemingen of uit vermogen (die op hun beurt weer sterk over de tijd fluctueren; de onbenutte capaciteit is in die zin ook een momentopname).

Om toch enig inzicht te geven, hebben de fondsbeheerders ervoor gekozen de som van het exploitatieresultaat gecombineerd met de onbenutte OZB-capaciteit als toetssteen te gebruiken. De betekenis van de herverdeling voor gemeenten kan pas beoordeeld worden als het volgend kabinet een besluit genomen heeft over de structurele omvang van de verdeling.

In figuur hiernaast zijn de totale herverdeeeffecten (stand 2019, na aanpassing van de manier waarop Voogdij/18+ in de verdeling is opgenomen) afgezet tegen de exploitatieruimte en de onbenutte OZB-capaciteit (zie voor een toelichting bijlage 3).

Om de herverdeeeffecten op een financieel beheersbare manier op te kunnen vangen hanteren de fondsbeheerders randvoorwaarden bij de invoering van de verdeling: het hanteren van een ingroepad (€ 15 per jaar tot een maximum van € 60 per inwoner) en het doen van nader onderzoek, naast dat het volgende kabinet een besluit moet nemen over de structurele omvang van het fonds.

Totaal herverdeeeffect herijking gemeentefonds in combinatie met de OZB en exploitatie ruimte



¹¹ De brede welvaartsindicator bevat een aantal indicatoren waarbij een gemeente tot de bovenste 25% van Nederland behoort, dat maakt de weging van die indicatoren onderling van belang. De achterliggende factoren zouden nader moeten worden onderzocht.

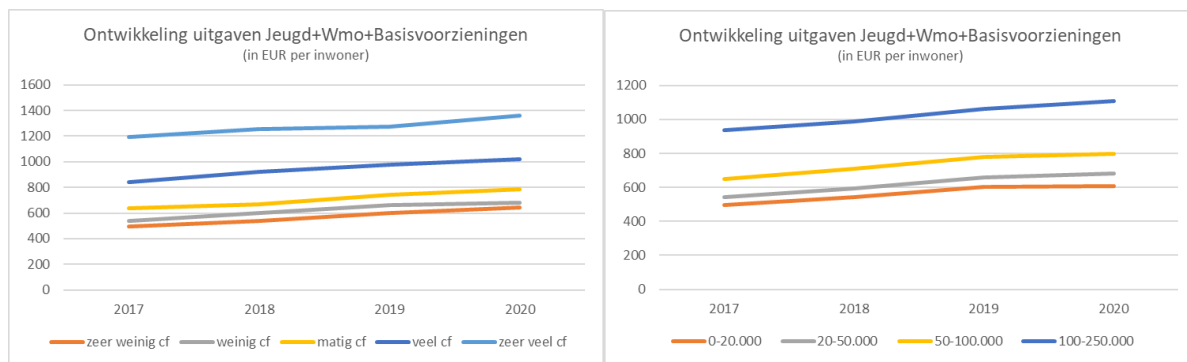
Heroverwegen de aard en gewicht maatstaven in het sociaal domein

De ROB roept op om de aard en het gewicht van maatstaven in het sociaal domein te heroverwegen die mogelijk een kunstmatig uitvloeisel zijn van het gekozen peiljaar 2017. Hij wijst hierbij specifiek op de maatstaven centrumfunctie en eenpersoonshuishoudens.

De maatstaf centrumfunctie

De ROB stelt dat in het sociaal domein het gewicht van de maatstaf centrumfunctie mogelijk te groot is, vanwege toevalligheden die samenhangen met het gekozen onderzoeksjaar 2017. De ROB wijst er daarbij op dat uitgavenpatronen die in 2017 aanwezig waren, nu inmiddels al weer deels achterhaald zijn.

In onderstaande figuur is naar de ontwikkeling van de uitgaven voor het cluster Individuele voorzieningen Jeugd, Individuele voorzieningen Wmo en de (collectieve) Sociale basisvoorzieningen gekeken voor verschillende groepen gemeenten (naar de mate van centrumfunctie (links) en de grootte van een gemeente (rechts)).¹² Beide figuren laten voor de groepen gemeenten een vergelijkbare trend zien.



Verder is gekeken hoe de maatstaf centrumfunctie zich verhoudt tot de sociaal-economische structuur. Immers ook gemeenten zonder centrumfunctie met een zwakke sociaal-economische structuur moeten voldoende middelen uit het gemeentefonds ontvangen. In onderstaande tabel is een overzicht gemaakt van groepen van gemeenten met een zwakke tot een goede sociale structuur en een overzicht waarbij ook onderscheid gemaakt is naar de mate waarin gemeenten een centrumfunctie hebben. Uit deze tabel is af te lezen dat gemeenten met een zwakke sociale structuur de hoogste uitkering per inwoner krijgen. Als de sociale structuur uitgesplitst wordt naar de mate waarin een gemeente een centrumfunctie heeft, blijkt - omdat sociale structuur en centrumfunctie ook met elkaar samenhangen - dat gemeente met een zwakke sociale structuur en een hoge centrumfunctie de hoogste uitkering per inwoner krijgen. Maar ook blijkt dat gemeenten zonder een uitgesproken centrumfunctie maar wel met een zwakke of matige sociale structuur ook een hogere uitkering krijgen dan gemeenten met een goede sociale structuur.

Uitkering in € per inwoner nieuwe verdeling:

		CENTRUMFUNCTIE			
		Zonder	Weinig	Redelijk	Sterk
Sociaal-economische structuur	Zwak		1646	1681	1768
	Matig		1347	1472	1562
	Redelijk	1356	1336	1403	1491
	Goed	1106	1157	1200	

¹² Deze cijfers zijn gebaseerd op Iv3, waarbij de taakgerelateerde overhead is toegerekend aan de relevante taakvelden (clusters).

Gezien bovenstaande resultaten en het feit dat uit het onderzoek van Divosa¹³ blijkt dat er een sterke relatie is tussen het zijn van een stad met centrumfunctie en de kosten in het sociaal domein is door de fondsbeheerders, in overleg met de bestuurlijke kopgroep, gekozen vast te houden aan de maatstaf regionale centrumfunctie.

De fondsbeheerders begrijpen het advies van de ROB over de wenselijkheid om de kosten in het sociaal domein op basis van minder globale maatstaven zoals de centrumfunctie vorm te geven. Daarom wordt nu onderzoek gedaan naar de cumulatie van problematiek in het sociaal domein en de relatie daarvan met stedelijkheid of andere kenmerken.

De maatstaf eenpersoonshuishoudens

De ROB geeft aan dat de gehanteerde definitie van de maatstaf eenpersoonshuishoudens (incl. de studentenpopulatie van gemeenten) niet logisch is gegeven de inhoud van het taakveld (Individuele voorzieningen Wmo). Het effect van het aanpassen van de definitie van de maatstaf eenpersoonshuishoudens door studenten buiten beschouwing te laten, is door de fondsbeheerders verkend. In het cluster Individuele voorzieningen Wmo, leidt dit tot een verandering van de herverdeeffecten in een bandbreedte van circa € -10 tot € 10. Er zijn een paar uitschieters: dit betreft gemeenten met een relatief grote studentenpopulatie ten opzichte van het totaal aantal inwoners van de gemeente. De fondsbeheerders zullen in het vervolgonderzoek het punt van de ROB meenemen, maar hechten er aan om aanpassingen aan de verdeling te blijven baseren op basis van objectief onderzoek. Voorafgaand aan de invoering passen we deze definitie niet aan, omdat dit ten koste gaat van de objectiviteit en zorgvuldigheid.

De verevening van Overige Eigen Middelen (OEM) via een bedrag per inwoner

De ROB doet de suggestie om voor de korte termijn bij de invoering van de verdeling de inkomstenverevening van de Overige Eigen Middelen (OEM) te baseren op een meerjarig gemiddelde van de feitelijke inkomsten en voor de langere termijn een gedifferentieerde aanpak te kiezen. In bijlage 4 van deze brief en in de antwoorden op het tussenbericht van de ROB wordt de afweging om de verevening van de OEM te baseren op een bedrag per inwoner toegelicht. Daarbij is de mate van verevening van kosten en inkomsten tegen elkaar afgewogen. De uitkomst van de herverdeeffecten voor sommige grote(re) gemeenten zijn daarbij buiten beschouwing gebleven.

Het verevenen op basis van feitelijke inkomsten heeft als nadeel de prikkelwerking - die ook de ROB benoemt - en dat de veronderstelde inkomsten sterk kunnen fluctueren, dat ten koste gaat van de stabiliteit. De suggesties van de ROB voor de lange termijn zullen betrokken worden bij de uitwerking van de onderzoeksagenda.

¹³ Divosa (2021): [Onderzoek brengt stapeling uitgaven sociaal domein 2015-2019 in beeld](#) | Divosa

Bijlage 3: Actualisatie 2017 naar 2019 van de herijkte verdeling

De herverdeeleffecten op basis van 2017 en die op basis van 2019 verschillen van elkaar. Daarom heeft de VNG-commissie Financiën de fondsbeheerders gevraagd een toelichting te geven op herkomst van de verschillen. Eén van de aandachtspunten is de duiding van de herverdeeleffecten. Daar wordt in deze bijlage op ingegaan. Deze bijlage is in notitie-vorm eerder gedeeld met de Commissie Financien van de VNG. Met uitzondering van een iets uitgebreide toelichting bij de figuren is de inhoud identiek.

Waar kunnen de verschillen door ontstaan?

Om de nieuwe verdeling met de huidige verdeling te kunnen vergelijken moeten – net als dat voor de huidige verdeling in de circulaires gebeurt – de wijzigingen die sinds 2017 plaatsvonden worden verwerkt. Bij het actualiseren van de verdeling worden drie stappen gezet:

1. het bijwerken van de standen van de gebruikte verdeelmaatstaven (zoals het aantal inwoners, de oppervlakte, het aantal mensen met lage inkomens, etc.) naar 2019;
2. het verwerken van taakmutaties (toevoegen of onttrekken van middelen aan specifieke clusters, zoals nu de tijdelijke middelen voor Jeugdzorg) en
3. het verwerken van algemene mutaties (die naar rato van alle clusters worden verdeeld, zoals het accres).

De taakmutaties (stap 2) bedroegen tussen 2017 en 2019 ongeveer € 700 miljoen (waarvan het grootste deel Jeugd en Wmo) en de algemene mutaties (stap 3) ongeveer € 1,6 miljard. De stappen 1 en 2 kunnen de omvang van een cluster ten opzichte van andere clusters veranderen (zoals het cluster Jeugd a.g.v. het toevoegen van extra geld) en daarmee het aandeel van een cluster in de verdeling. Stap 3 leidt alleen tot een uitvergroting van herverdeeleffecten die in 2017 ook al zichtbaar waren.

Hieronder wordt eerst ingegaan op het verschil in herverdeelbeeld tussen 2017 en 2019. Daarna wordt ingegaan op de effecten van de hiervoor genoemde stappen om van de verdeling op basis van 2017 te komen tot een verdeling voor 2019. Om de vergelijking goed te kunnen uitvoeren, zal eerst kort worden ingegaan op de integratie-uitkering Voogdij/18+ en hoe hier mee is omgegaan.

Voogdij/18+

Naast bovengenoemde veranderingen die betrekking hebben op het objectieve verdeelmodel van de algemene uitkering (AU) is een andere oorzaak van herverdeeleffecten de manier waarop met de integratie-uitkering (IU) Voogdij/18+ is omgegaan in de diverse modellen.¹⁴ Voor de actualisatie naar 2019 is gedaan alsof deze IU, die nog moet worden overgeheveld, al overgeheveld is naar de algemene uitkering en is deze opgeteld bij het cluster. Individuele voorzieningen Jeugd. Deze IU heeft twee effecten, waarvan een gezien wordt als herverdeeleffect (de overgang van een historische naar een objectieve verdeling) en een die te maken heeft met een beleidswijziging (de wijziging van het woonplaatsbeginsel). Deze laatste wijziging wordt niet gezien als een herverdeeleffect (omdat naast de inkomsten ook de kosten verschuiven).

De IU Voogdij/18+ is gebaseerd op een historische verdeling en is in 2017 als zodanig in de vergelijking opgenomen (na correctie voor het gewijzigde woonplaatsbeginsel). Voor de gepresenteerde herverdeeleffecten 2019 is er van uitgegaan dat de IU Voogdij/18+ is overgeheveld naar de AU, omdat dat op het moment van invoering van de nieuwe verdeling ook het geval zal zijn. Omdat de AU alleen uit objectieve maatstaven mag bestaan (en niet een historische verdeling) is er voor gekozen om deze IU te verdelen gebruikmakend van de objectieve maatstaven van het cluster Jeugd van de huidige verdeling. Deze keuze leidt tot verschil in berekeningswijze van de herverdeeleffecten tussen het nieuwe verdeelmodel 2017 versus 2019.

Voor de vergelijkbaarheid van de herverdeeleffecten is het van belang om de IU in 2019 op dezelfde manier in het model op te nemen als in 2017. In de hiernavolgende analyse is van cijfers uitgegaan die vergelijkbaar zijn met 2017 (waarbij de verdeling van IU Voogdij/18+ gebaseerd is op de historische kosten gecorrigeerd voor het

¹⁴ De overige integratie- en decentralisatie-uitkeringen leiden niet tot herverdeeleffecten, omdat ze niet bij de herijking betrokken zijn.

woonplaatsbeginsel). Voor het merendeel van de gemeenten (>95%) ligt de verschuiving van de herverdeeffecten van 2017 op 2019 tussen € 30 negatief en € 25 positief.

De verschuiving in beeld: patroon herverdeeffecten 2017 en 2019 vergelijkbaar

In onderstaande tabel is het verschil opgenomen tussen de herverdeeffecten van 2017 en 2019. Daarvoor zijn de herverdeeffecten in groepen ingedeeld en is geteld hoeveel gemeenten in die groep vallen. Het merendeel van de herverdeeffecten in 2019 volgt het beeld van 2017 (de donkerblauwe "lijn") of wijkt daar iets van af (lichtblauwe vakken). Er is een aantal groepen die verder afliggen van het midden en die vragen kunnen oproepen. Daarbij gaat het om gemeenten waarvan het nadeel of voordeel nog groter wordt (de roze vakken) en de gemeenten waarvan het voordeel omslaat in een nadeel of andersom (de rode getallen).

Herverdeeffect 2017	Herverdeeffect 2019													Van
		-100 -150	-50 -100	-25 -50	-15 -25	-15 0	0 15	15 - '25	25 50	50 100	100 150	> 150		
	> 150	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6		
	100 150	0	0	0	0	0	0	0	0	1	3	2		
	50 100	0	0	0	0	0	0	1	6	26	6	0		
	25 50	0	0	0	0	0	3	4	27	12	0	0		
	15 - '25	0	0	0	0	4	9	5	9	0	0	0		
	0 15	0	0	1	2	12	15	10	8	1	0	0		
	-15 0	0	1	7	11	19	7	3	3	0	0	0		
	-15 -25	0	1	11	7	7	4	1	0	0	0	0		
	-25 -50	0	21	17	8	6	1	1	0	0	0	0		
	-50 -100	3	26	6	3	0	0	0	0	0	0	0		
100 -150	6	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0			

Van voordeel naar nadeel

Er is een aantal gemeenten waarvan het voordelige herverdeeffect in 2017 omslaat naar een nadelig effect in 2019. De achtergrond hiervan is bijna altijd te vinden in de clusters Jeugd en/of Wmo. Het gaat om gemeenten die in het huidige model hoog scoren op de maatstaven medicijngebruik en/of de maatstaf Wajong. Deze maatstaven komen in de nieuwe verdeling niet meer terug, omdat ze zijn vervangen door maatstaven die de gezondheid /zelfredzaamheid van de inwoners op een andere manier beschrijven. In het algemeen geldt dat de maatstaven die in de nieuwe verdeling gebruikt worden stabiel zijn dan de maatstaven in het huidige model. Voor gemeenten individueel kunnen nog andere effecten spelen, zoals een hoge uitkering vanuit de historische verdeling van de IU Voogdij/18+.

Van nadeel naar voordeel

Er zijn ook gemeenten waarvan het nadeel verandert in een voordeel. In bijna al deze gevallen is dat het gevolg van een verschil in ontwikkeling van de maatstaven in het cluster Jeugd en/of Wmo. In het huidige model weegt de invloed van de maatstaf *Gemiddeld Gestandaardiseerd Inkomen (GGI)* zwaar mee. Deze maatstaf ging ervan uit dat als mensen een hoger inkomen hebben, ze meer zelfredzaam zijn en minder beroep doen op de jeugdzorg en Wmo (negatief teken). Deze maatstaf is in het nieuwe model vervangen door de maatstaf lage inkomens (met drempel). Deze maatstaf gaat ervan uit dat lage inkomens meer beroep doen op de jeugdzorg/Wmo, want minder zelfredzaam (positief teken). Bij de maatstaf gestandaardiseerd inkomen vallen hoge en lage inkomens tegen elkaar weg, dat gebeurt bij de nieuwe maatstaf lage inkomens niet. Dit heeft tot gevolg dat het verschil tussen het nadeel van de huidige verdeling en het voordeel van de nieuwe verdeling groter wordt.

Verskil in herverdeeffect tussen vergelijkbare gemeenten

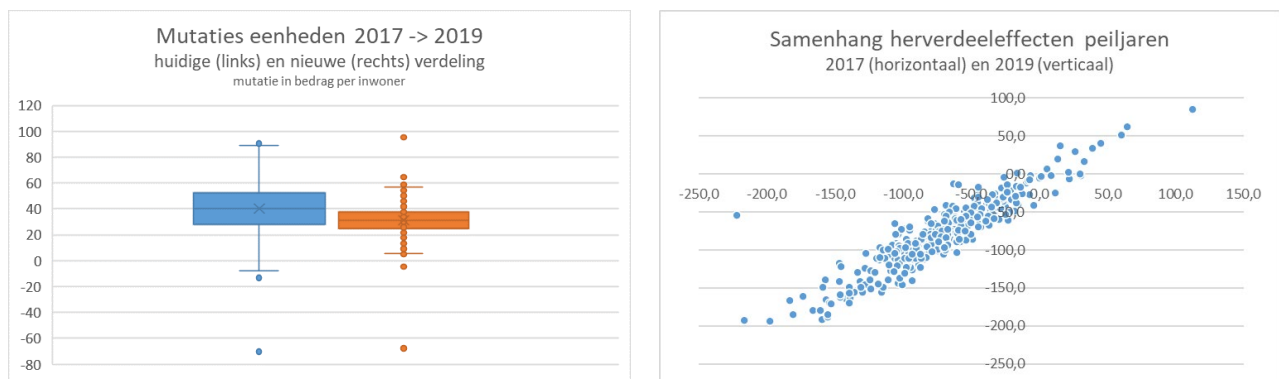
Los van het voorgaande kan ook de situatie ontstaan dat op het oog vergelijkbare gemeenten te maken krijgen met een ander herverdeeffect. Ook hier moet eerst gekeken worden naar welk deel van het herverdeeffect samenhangt met de dynamiek van de huidige verdeling en welke deel samenhang met de dynamiek van de nieuwe verdeling. Zo zijn er gemeenten met vergelijkbare structuurkenmerken die in de huidige verdeling een verschillend bedrag per inwoner ontvingen (als totale uitkering uit het fonds), maar in de nieuwe verdeling een bedrag per inwoner ontvangen dat veel dicht bij elkaar ligt. Het verschil is dan niet te wijten aan de nieuwe verdeling, maar het gevolg van een verschil tussen die gemeenten in de huidige verdeling.

Herverdeeleffecten tussen het huidige model en het nieuwe model

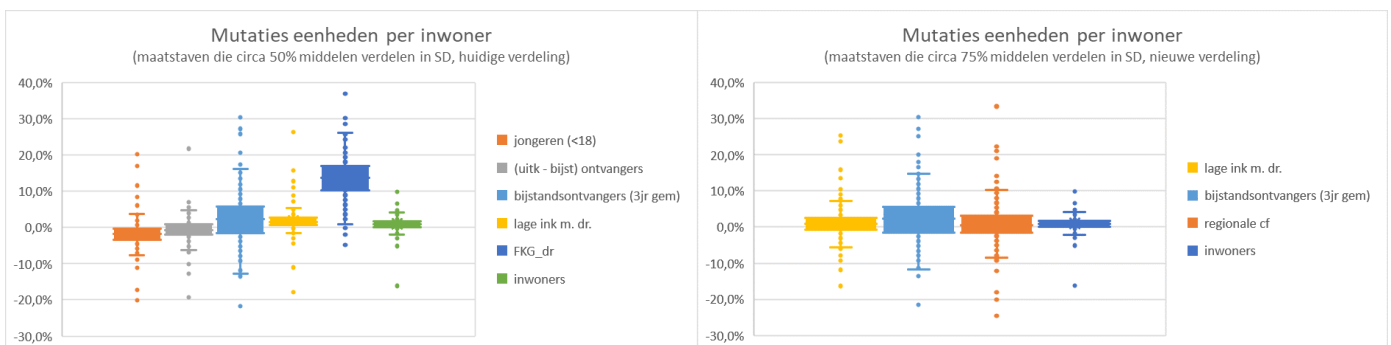
1. Actualiseren van de volumina van de eenheden

Als het effect van de aanpassing van de eenheden apart van de andere effecten (taakmutaties en algemene mutaties) wordt bekeken, dan blijkt dat de verschillen van 2017 naar 2019 voor de nieuwe verdeling kleiner zijn dan voor de huidige verdeling (figuur links, waarbij het huidige en nieuwe model naast elkaar worden vergeleken): de blauwe rechthoek is groter dan de oranje rechthoek en de spreiding daarbuiten is kleiner. Dit komt onder andere doordat er minder maatstaven gebruikt worden en dat die maatstaven stabiel zijn (zie verderop). Het gaat hier dus niet om de herverdeeleffecten, maar om het verschil in ontwikkeling van het bedrag per inwoner van de huidige en de nieuwe verdeling.

Daarnaast blijkt dat de herverdeeleffecten die samenhangen met de actualisatie van de eenheden voor 2019 afgezet tegen 2017 (waarbij de eenheden van 2017 en 2019 zijn vermenigvuldigd met de gewichten van de huidige en nieuwe verdeling stand 2017) een vergelijkbaar patroon kennen.



Als specifiek wordt ingezoomd op de maatstaven dan geldt dat de herziene verdeling minder en deels andere maatstaven bevat dan de huidige verdeling. In aanvulling op bovenstaande figuren is gekeken naar de ontwikkeling van de belangrijkste maatstaven. In onderstaande figuren is de procentuele verandering van de belangrijkste maatstaven voor het sociaal domein voor de huidige en nieuwe verdeling opgenomen. De ontwikkeling van de maatstaven van de huidige verdeling vertonen een andere dynamiek dan die in de nieuwe verdeling. In de huidige verdeling daalt de belangrijkste maatstaf (jongeren, de oranje rechthoek in de linker figuur) en valt daarnaast de dynamiek van de maatstaf medicijngebruik (FKG, de donkerblauwe rechthoek) op. De volumes van die maatstaf nemen tussen 2017 en 2019 sterk toe, waardoor er relatief nog meer geld wordt verdeeld met deze maatstaf. In de nieuwe verdeling ligt de ontwikkeling van de maatstaven meer gecentreerd rondom het nulpunt.



2. Herverdeeleffecten die het gevolg zijn van taakmutaties

Tussen 2017 en 2019 heeft voor ruim € 700 miljoen aan taakmutaties plaatsgevonden. Het grootste deel van deze mutaties had betrekking op de clusters Individuele voorzieningen Wmo (ongeveer € 150 mln.) en Jeugd (ongeveer € 500 mln.). Deze taakmutaties leiden tot een stijging van de volumes van de betreffende clusters.

Zoals in de antwoorden op het tussenbericht is toegelicht is de kostenstructuur in de genoemde clusters anders. De huidige verdeling van de clusters Individuele voorzieningen Jeugd en Individuele voorzieningen Wmo is anders dan de nieuwe verdeling. De verdeling van de taakmutaties daarmee ook. Het gevolg hiervan is dat gemeenten met een positief herverdeeffect in de clusters Jeugd en Wmo per saldo een nog iets groter positief herverdeeffect hebben; gemeenten met een nadelig herverdeeffect vice versa. De taakmutaties zijn vergeleken met het volume van de clusters waar ze betrekking op hebben niet groot, wat maakt dat ze niet het grootste deel van de verschillen in herverdeeffect verklaren tussen 2017 en 2019.

3. Herverdeeffecten die het gevolg zijn van algemene mutaties

De algemene mutaties waaronder het accres bedragen in totaal ongeveer € 1,6 miljard. Voor de algemene mutaties geldt dat deze naar rato van de uitkomst van de verdeelmaatstaven worden verdeeld (via de uitkeringsfactor). De verhouding van de clusters binnen de huidige verdeling is anders dan voor de nieuwe verdeling (stand 2017) en is vanwege de mutaties van de eenheden en de taakmutaties (Jeugd, Wmo) voor 2019 anders dan voor 2017. Afhankelijk van het aandeel van een gemeente in de verschillende clusters kan het voor- of nadelige herverdeeffect van een gemeente dus groter worden, maar is het ook mogelijk dat het herverdeeffect van teken verandert.

Daarnaast geldt dat, omdat de verdeling op sommige onderdelen al heel lang niet meer is herijkt, de uitkeringsfactor (waarmee de verdeling passend wordt gemaakt op het beschikbare budget) van de huidige verdeling veel hoger is dan van de nieuwe verdeling. In de nieuwe verdeling zijn immers alle uitgaven herijkt en die sluit daarom weer aan op de feitelijke kosten van gemeenten. In de huidige verdeling worden bestaande scheefheden uitvergroot door de uitkeringsfactor.

Bijlage 4: Antwoorden nadere technische vragen ROB

Deze bijlage gaat in op enkele nadere vragen van de Raad n.a.v. de antwoorden van BZK op het tussenbericht van de Raad uit maart – begin juli verstuurd samen met een herzien verdeelvoorstel – en de publicatie van de geactualiseerde verdeling naar peiljaar 2019.¹⁵

De fondsbeheerders hebben op 3 september jl. een gesprek gehad met de leden van de werkgroep, die namens de Raad het advies opstelt. Dit gesprek hebben de fondsbeheerders zeer gewaardeerd, omdat het bijdroeg de aanvullende vragen van de Raad beter te kunnen plaatsen en begrijpen en dat er ruimte was om de visie van de fondsbeheerder op het verdeelvoorstel en de context waarin dit voorstel moet landen te bespreken. De fondsbeheerders vinden het jammer dat de Raad het gevoel heeft dat zijn eerdere vragen uit het tussenbericht niet altijd even adequaat zijn beantwoord.

In deze notitie zullen de fondsbeheerders eerst ingaan op de bredere context van het voorstel, alvorens in te gaan op de aanvullende vragen van de Raad.

Vooraf

De aanleiding voor het integraal herijken van de huidige verdeling was dat deze niet langer houdbaar was. Binnen het sociaal domein was een groot aantal knelpunten, waaronder onderdelen die al lang niet meer herijkt waren of gebaseerd waren op kostenpatronen van voor de decentralisaties en waarvan maatstaven niet langer courant zijn. Binnen het klassiek domein resteerde na het groot onderhoud uit 2014/2015 nog een aantal knelpunten, zoals de mate van inkomstenverevening en de verdeling binnen het cluster Bestuur en Ondersteuning waar sinds de introductie van het verdeelmodel in 1997 niet of nauwelijks naar gekeken is.

Het nieuwe verdeelvoorstel lost veel van de knelpunten van het huidige verdeelmodel op. De fondsbeheerders vinden het daarom van belang dat de nieuwe verdeling per 1 januari 2023 wordt ingevoerd. Gegeven de financiële situatie van gemeenten wordt een definitief besluit daarover aan het volgende kabinet gelaten in samenhang met een besluit over de ontwikkeling van de structurele omvang, stabiliteit en bekostiging van het gemeentefonds.

Hoewel het voorliggende verdeelmodel volgens de fondsbeheerders een sterke verbetering is, realiseren de fondsbeheerders zich dat het huidige voorstel niet het eindstation kan zijn. Voor de fondsbeheerders is van belang dat de nieuwe verdeling op een voor gemeenten financieel beheersbare manier wordt ingevoerd. Om die reden gaat de invoering gepaard met twee randvoorwaarden om dit te waarborgen:

1. de verdeling wordt stapsgewijs ingevoerd met stappen van € 15 per inwoner per jaar;
2. het totaaleffect wordt gemaximeerd op € 60 per inwoner, opdat na (maximaal) vier jaar gekeken kan worden of – gebaseerd op het uitvoeren van verdiepend onderzoek en het monitoren van de verdeling – aanpassing van de verdeling noodzakelijk is.

Bovendien zullen de fondsbeheerders waar nodig aanvullend onderzoek doen, zowel in aanloop naar de invoering als daarna. De kostenstructuur van gemeenten is immers altijd in ontwikkeling. Zo kunnen inzichten uit aanpalende trajecten zoals bijvoorbeeld de Hervormingsagenda Jeugd en de verkenning naar de kostenontwikkeling Wmo aanleiding zijn verdiepend onderzoek uit te voeren. Mede op basis van de adviezen van VNG en ROB zal hiertoe een onderzoeks- en onderhoudsagenda worden opgesteld. De komende tijd zal door de fondsbeheerders in ieder geval onderzoek worden gedaan naar de manier waarop grootstedelijke kosten in de verdeling worden opgenomen. Hierbij is in het bijzonder aandacht voor de ontwikkeling van de uitgaven van bepaalde type gemeenten (zoals de G4 en kennissteden) of specifieke regio's/ gebieden (zoals de Noordelijke gemeenten).

Op deze wijze kan naar mening van de fondsbeheerders op een verantwoorde wijze de overstap naar het nieuwe verdeelmodel worden gemaakt. Dit nieuwe verdeelmodel leidt echter wel tot herverdeellecten voor gemeenten. De Raad stelt terecht dat deze effecten uitlegbaar moeten zijn. In deze notitie wordt nader op de deze effecten en andere vragen van de Raad ingegaan.

¹⁵ Deze bijlage is een kopie van de notitie die aan de ROB is aangeboden. Deze is alleen tekstueel aangepast: het bedrag aan taakmutaties is aangepast en Ontwikkelagenda (Jeugd) is veranderd in Hervormingsagenda.

Reactie op de vragen

1. Verschillen uitkomsten bijgesteld model 2017 en actualisatie 2019. Wij zien grote verschillen op individueel gemeentelijk niveau die we niet kunnen verklaren? De verschuivingen zijn m.b.t. de actualisatie sowieso behoorlijk fors. 81 gemeenten die er in de actualisatie 20 of meer per inw op achteruit gaan en 57 gemeenten die er 20 of meer op vooruit gaan. Wat is de verklaring? Zie bijgevoegd bestand.

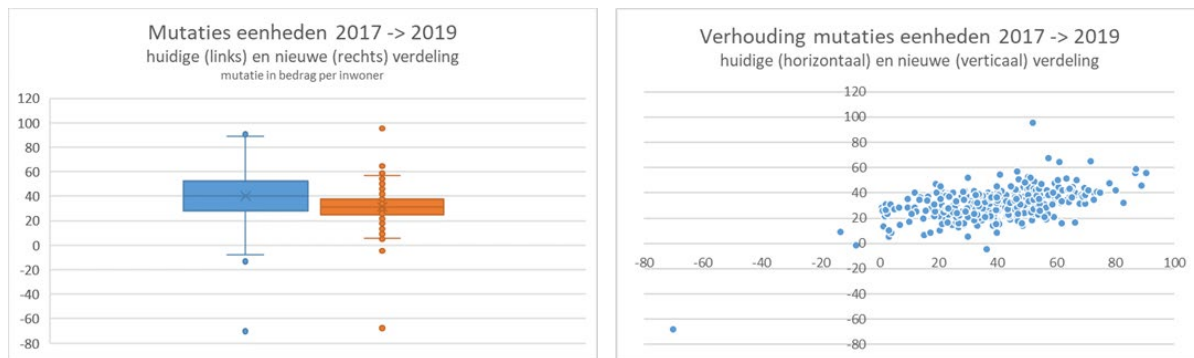
Alvorens op deze vraag in te gaan, is het goed te realiseren dat de verschillen in herverdeeleeffecten tussen 2017 en 2019 zich ook in het huidige model voor zouden doen. Ook de actualisatie van het huidige model leidt – onder meer door dynamiek in de maatstaven – tot andere uitkomsten voor gemeenten.

Mutaties tussen 2017 en 2019 kennen drie oorzaken:

1. actualisatie van de volumina van de maatstaven
2. het verwerken van taakmutaties (toevoegingen en onttrekkingen aan specifieke clusters na 2017, circa € 700 miljoen)
3. algemene mutaties (zoals het accres, circa € 1,6 miljard, die via de uitkeringsfactor worden verdeeld).

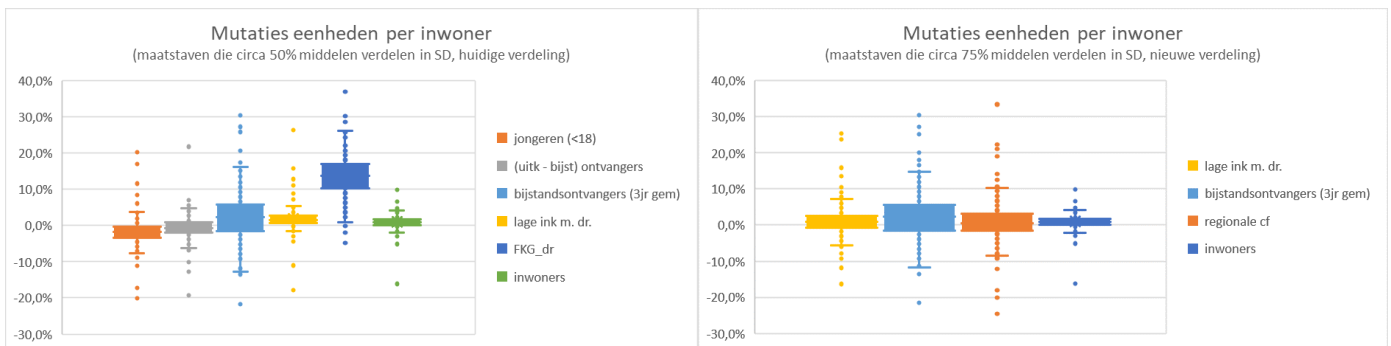
Daarnaast speelt nog mee dat de IU voorgedij anders dan voor 2017 is verwerkt.

Als we het effect van de maatstaven isoleren (in het bijzonder voor het sociaal domein, omdat daar de dynamiek het grootst is) van de andere effecten (taakmutaties en algemene mutaties) dan blijkt dat de mutaties van 2017 naar 2019 voor de nieuwe verdeling kleiner zijn dan voor de huidige verdeling. In de figuur links is af te lezen dat de spreiding van verschillen tussen 2017 en 2019 als gevolg van de aanpassing van de eenheden voor de huidige verdeling variëren van circa € 0 tot en met € 90. De bandbreedte aan mutaties van de nieuwe verdeling is aanzienlijk kleiner.

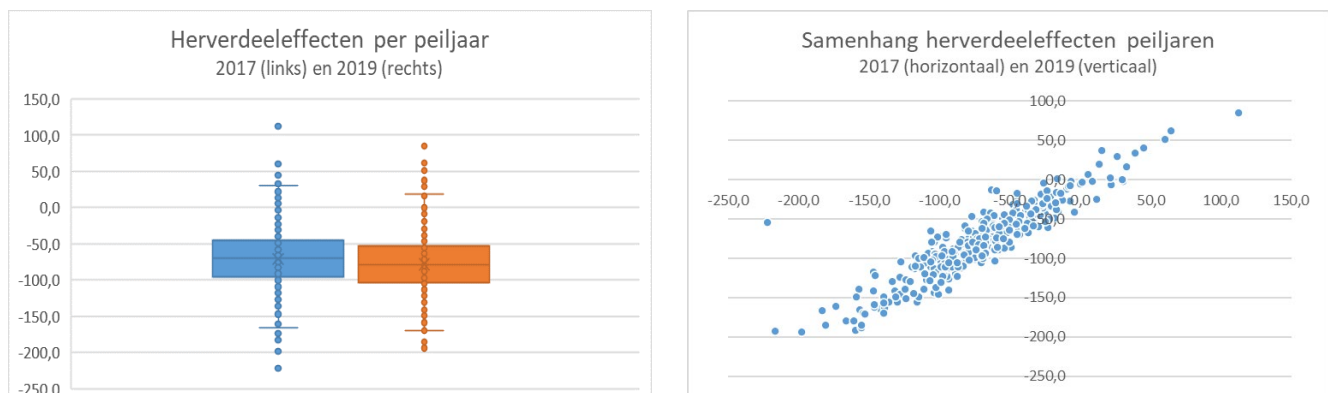


4. Actualiseren van de volumina van de eenheden

De herziene verdeling bevat minder en deels andere maatstaven dan de huidige verdeling. Door het actualiseren van de eenheden ontstaan daarom andere herverdeeleeffecten. In aanvulling op bovenstaande figuren kan ook gekeken worden naar de dynamiek van de belangrijkste maatstaven. In onderstaande figuren is de procentuele verandering van de belangrijkste maatstaven voor het sociaal domein voor de huidige en nieuwe verdeling opgenomen. De ontwikkeling van de maatstaven van de huidige verdeling vertonen een andere dynamiek dan die in de nieuwe verdeling. In de huidige verdeling daalt de belangrijkste maatstaf (jongeren) en valt daarnaast de dynamiek van de maatstaf medicijngebruik (FKG) op. In de nieuwe verdeling ligt de ontwikkeling van de maatstaven meer gecentreerd rondom het nulpunt.



In het nieuwe model kennen de herverdeeeffecten die samenhangen met de actualisatie van de eenheden tussen 2017 en 2019 een vergelijkbaar patroon.¹⁶



Hoe het totale herverdeeeffect (incl. taakmutaties en algemene mutaties) voor een individuele gemeente uitpakt is dus afhankelijk van de ontwikkeling van verschillende maatstaven en de impact van die maatstaven voor de resultaten van een individuele gemeente. Afhankelijk van het aandeel van een gemeente in de verschillende clusters kan het voor- of nadelige herverdeeeffect van een gemeente dus groter dan wel kleiner worden of van teken veranderen.

5. Taakmutaties

Het uiteindelijke effect voor gemeenten is naast de actualisatie van de maatstaven ook afhankelijk van de omvang van de taakmutaties en in welke clusters deze worden verwerkt. Tussen 2017 en 2019 heeft voor ruim € 700 miljoen aan taakmutaties plaatsgevonden, zie onderstaande tabel.

Taakmutaties (bedragen x 1000 euro)	
Bedragen taakmutaties per cluster	
Cluster (nieuwe clusterindeling)	Totaal
Sociale basisvoorzieningen	6.111
Participatie	31.464
Individuele voorzieningen Wmo	143.141

¹⁶ Deze herverdeeeffecten zijn bepaald door de eenheden van de huidige en nieuwe verdeling zowel voor 2017 als voor 2019 te vermenigvuldigen met de gewichten (prijs) van 2017.

Individuele voorzieningen Jeugd	496.210
Bestuur & Ondersteuning	29.957
Openbare Orde en Veiligheid	-
Onderwijs	-
Sport, Cultuur en Recreatie	-1.600
Infrastructuur, Ruimte en Milieu	836
vast bedrag G4	-130
Totaal	705.989

Uit de tabel blijkt dat de grootste taakmutaties betrekking hebben op de clusters Individuele voorzieningen Wmo (circa € 140 mln) en Individuele voorzieningen Jeugd (circa € 500 mln). Deze taakmutaties leiden tot een stijging van de volumes van de betreffende clusters. Dit heeft ook als gevolg dat de herverdeeleeffecten die samenhangen met deze clusters groter worden: een gemeente die in het cluster Wmo een positief herverdeeleeffect heeft in 2017 zal, weliswaar ook afhankelijk van de mutaties van de eenheden, mogelijk een groter positief herverdeeleeffect hebben in 2019 omdat de omvang van dat cluster is toegenomen.¹⁷

6. Algemene mutaties

De mutaties in de eenheden en de verwerking van de taakmutaties bepalen uiteindelijk welk aandeel een cluster in de totale verdeling van een gemeente heeft en daarmee de uitkeringsbasis van individuele gemeenten. De algemene mutaties, waaronder het accres, bedragen in totaal circa € 1,6 miljard en worden naar rato van de uitkeringsbasis verdeeld via de uitkeringsfactor. De verhouding van de clusters binnen de huidige verdeling is anders dan binnen de nieuwe verdeling (stand 2017). Zie onderstaande tabel voor de impact van alle mutaties (eenheden, taak, algemeen) op de onderlinge verdeling van de clusters.

	GF 2017 oud	GF 2017 nieuw	GF 2019 oud	GF 2019 nieuw	IV3 2017	IV3 2019
Klassiek domein						
Bestuur en ondersteuning	6%	13%	6%	13%	14%	15%
Veiligheid	5%	5%	5%	5%	5%	5%
Onderwijs	7%	6%	6%	6%	6%	5%
Sport, cultuur & recreatie	11%	12%	11%	12%	12%	12%
Infrastructuur, ruimte & milieu	13%	12%	13%	13%	10%	10%
Totaal klassiek domein	42%	49%	41%	49%	47%	48%
Sociaal domein						
Sociale basisvoorzieningen	11%	10%	11%	10%	10%	10%
Participatie	16%	15%	15%	14%	15%	13%
Individuele voorzieningen Wmo	20%	15%	20%	15%	16%	16%
Individuele voorzieningen Jeugd	12%	12%	13%	13%	11%	13%
Totaal sociaal domein	58%	51%	59%	51%	53%	52%

Omdat in de nieuwe verdeling de aansluiting op de kosten van gemeenten beter is (zie bijvoorbeeld de gestegen omvang het cluster Bestuur & Ondersteuning) is de uitkeringsfactor die gebruikt is voor de berekening in het nieuwe model lager dan in het oude model.¹⁸ In de huidige verdeling worden bestaande scheefheden door de hogere uitkeringsfactor vergroot.

¹⁷ De taakmutaties worden in de huidige verdeling verwerkt door ze te verdelen naar rato van specifieke clusters. De taakmutaties voor Jeugd worden verwerkt volgens de huidige verdeling van het objectieve model Jeugd uit de Integratie Uitkering Sociaal Domein (IUSD). Die van Wmo deels via de verdeling van het model huishoudelijke begeleiding en deels via het objectieve model Wmo uit de IUSD.

¹⁸ In de huidige verdeling is de uitkeringsfactor 1,4249 in 2017 en 1,5390 in 2019. In de nieuwe verdeling is dit respectievelijk 0,9670 in 2017 en 1,0479 in 2019.

Voogdij/18+

Een laatste effect betreft een verschil in de (technische verwerking van de) Integratie-Uitkering (IU) Voogdij/18+. Om de huidige en nieuwe verdeling onderling vergelijkbaar te maken moeten ze betrekking hebben op dezelfde taken. In 2019 is een aantal integratie-uitkeringen overgeheveld naar de algemene uitkering (waarvan de maatstaven zijn opgenomen in de verdeling van de algemene uitkeringen, inclusief enkele harmonisaties). Uitzondering daarop is de IU Voogdij/18+ die op een later moment wordt overgeheveld. Voor de actualisatie naar 2019 is gedaan alsof deze IU overgeheveld is naar de algemene uitkering. Omdat de IU echter op historische kosten is gebaseerd en niet op objectieve kenmerken, moest een verdeling worden gekozen om deze middelen een plek te geven in de huidige verdeling.

Daarbij is door het onderzoeksbureau gekozen om de middelen te verdelen naar rato van het objectieve model van de IUSD Jeugd. Dit wijkt af van de keuze die voor het peiljaar 2017 is gemaakt waarbij de historische verdeling is gevolgd (gecorrigeerd voor het nieuwe woonplaatsbeginsel). Dat maakt dat op dit punt de herverdeeleeffecten van de geactualiseerde verdeling niet 1-op-1 te vergelijken zijn. Was dezelfde keuze gemaakt als voor 2017 dan leidt dit tot andere herverdeeleeffecten voor 2019. De bandbreedte van de verandering van de herverdeeleeffecten ligt tussen € - 30 tot € 25.

Los hiervan is het relevant te vermelden dat de feitelijke ontwikkeling van de omvang van de IU Voogdij/18+ van 2017 (circa € 480 miljoen) naar 2019 (circa € 660 miljoen) naar alle waarschijnlijkheid meer bedroeg dan de volume ontwikkeling als gevolg van de actualisatie van de maatstaven naar 2019. Er is dus naast een herverdeeleeffect als gevolg van de overgang van een historische naar een objectieve verdeling ook nog sprake van een volume effect.

2. Is nog gekeken naar een mogelijk noodzakelijke bijstelling van de aftopping op 35k OZB waarde per inwoner omdat steeds meer gemeenten daar onder vallen, dus baat lijken te hebben van dit (on)bedoelde effect?

De aftopping is niet gebaseerd op een OZB-bedrag per inwoner, maar op de WOZ-waarde per inwoner voor niet-woningen. De aftopping heeft betrekking op gemeenten met grote industriële complexen. Het is de fondsbeheerders niet bekend dat steeds meer gemeenten onder deze grens vallen.

De enige casus die de fondsbeheerder bekend is, is de gemeente Het Hogeland. Deze gemeente heeft middels een eigen analyse laten zien dat de gemeente Eemsmond, die in deze gemeente is opgegaan, een zeer hoge WOZ-waarde niet-woningen per inwoner had. Echter bij deze nieuwe heringedeelde gemeente had de aftopping veel minder effect doordat door de herindeling het gemiddelde per inwoner lager is komen te liggen.

De fondsbeheerders zullen richting de toekomst in de gaten blijven houden of de aftopping aanpassing behoeft.

3. Dynamiek van de gemeentelijke uitgaven van 2017 op 2019 sluit niet aan op dynamiek verdeelmodel (dat op uitgaven is gebaseerd) zie bijgevoegde tabellen in Bijlage 1. Met name niet voor Sociaal Domein: de kleinere gemeenten hebben sinds 2017 een veel grotere uitgavenstijging gehad dan de grote(re) gemeenten. Zie bijgevoegd bestand (bijlage plaatjes en tabellen, paragraaf 2). Wat is jullie verklaring?

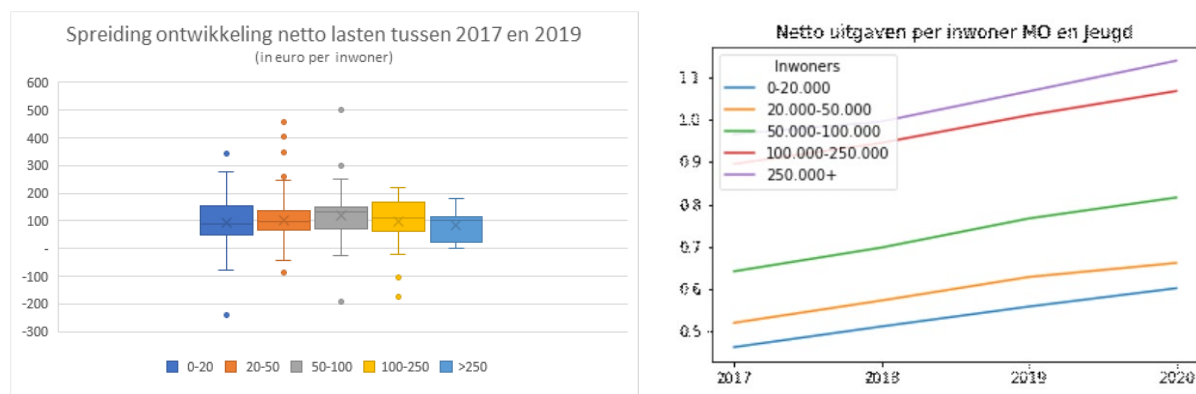
Allereerst willen de fondsbeheerders opmerken dat het vergelijken van de ontwikkeling van de nieuwe verdeling met Iv3-cijfers met de nodige voorzichtigheid moet gebeuren. Tijdens het onderzoek is gewerkt met een steekproef van gemeenten waarbij de Iv3-cijfers van gemeenten gehercodeerd moesten worden, omdat gemeenten hun kosten op uiteenlopende manieren boeken. Dit geldt in 2020 het bijzonder voor de ontvangen coronacompensatie, die volgens onze gegevens een andere omvang hebben dan door de Raad verondersteld.

Het model volgt de kostenpatronen van gemeenten. Wat betreft de achtergrond van de stijging van de uitgaven van gemeenten moet goed onderzocht worden in hoeverre hier eigen keuzes achter schuil gaan of dat deze stijging samenhangt met ontwikkelingen waar gemeenten zelf maar beperkt invloed op hebben. Dit is onderwerp van de Heroverwegingsagenda Jeugd (zie ook vraag 8).

Wat betreft de opmerking aangaande de ontwikkeling per grootteklasse. In onderstaande figuur is de ontwikkeling van (netto) gemeentelijke uitgaven per grootteklasse weergegeven voor alle gemeenten tussen 2017 en 2019. Uit de figuur blijkt dat de ontwikkeling voor individuele gemeenten per grootteklasse sterk uiteenloopt. Het gemiddelde per klasse wordt daarbij sterk beïnvloed door enkele uitschieters.

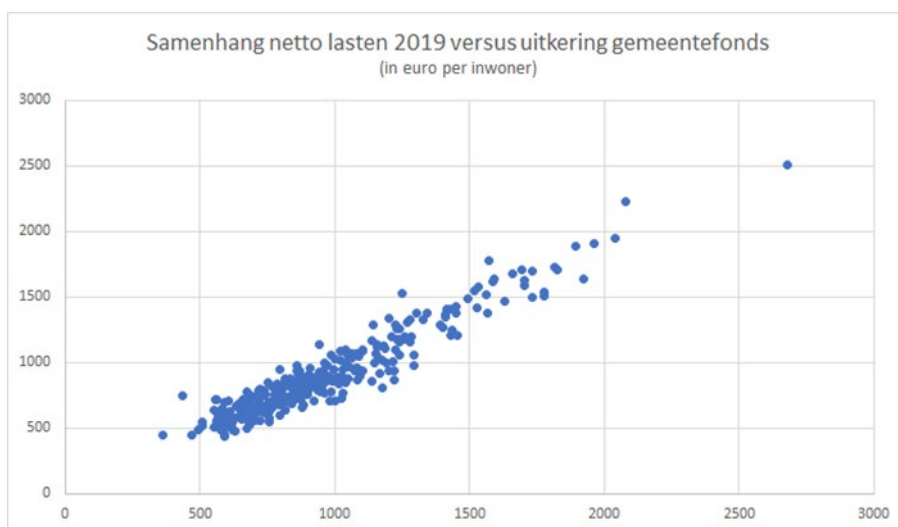
Het is dan volgens de fondsbeheerders ook zuiverder te kijken naar de ontwikkeling van de mediaan of, zoals in de figuur is opgenomen, de ontwikkeling van de grootste groep gemeenten binnen een grootteklasse. Op basis daarvan concluderen de fondsbeheerders dat de ontwikkeling tussen de grootteklassen niet zodanig van elkaar verschilt dat daaruit de conclusie kan worden getrokken dat de kosten van gemeenten onder de 100.000 inwoners een grotere uitgavenstijging kennen dan die daarboven.

Ter verifiëring is in de figuur ernaast de kostenontwikkeling voor individuele jaren opgenomen per grootteklasse (voor de clusters MO en Jeugd). Ook dit figuur laat zien dat de ontwikkeling van de



kosten voor de diverse grootteklasse een vergelijkbaar patroon hebben. NB: Gezien de impact van corona moet het jaar 2020 met enige voorzichtigheid worden bekeken.

Tot slot is gekeken naar de uitkomst van de verdeling (per inwoner) versus de netto lasten (gebaseerd op Iv3). Uit onderstaande figuur blijkt de verdeling dan en goede benadering van de feitelijke lasten in 2019.



4. De bestuurlijke kopgroep heeft als uitgangspunt geformuleerd geen negatieve maatstaven. Daar kun je van alles van vinden maar daar is aanvankelijk in de regressie voor gecorrigeerd maar nu zien we in het bijgestelde model wel ineens negatieve maatstaven voor kernen en OAD? Waarom is hier afgeweken van het afwegingskader en waarom is op andere onderdelen (zie Cluster Participatie, maatstaf inwoners) deze maatstaf geschrapt omdat de regressie een negatief teken liet zien. In bijlage 2 overzicht van vragen/opmerkingen bij de wijze waarop verdeelmaatstaven al dan niet in het uiteindelijke verdeelmodel zijn opgenomen.

In het onderzoek – zowel voor het klassiek als het sociaal domein – is door de kopgroep de optie van een negatief gewicht voor een maatstaf nooit expliciet uitgesloten. Wel is door de kopgroep de voorwaarde gesteld dat een negatief gewicht uitlegbaar moet zijn.

Daar waar tijdens het onderzoekstraject negatieve gewichten uit de analyses volgden is steeds beoordeeld of het gewicht uitlegbaar was of niet. Een negatief gewicht voor de maatstaf inwoners in het cluster Participatie is niet logisch, omdat een hoger inwonertal niet per definitie tot lagere kosten voor participatie gerelateerde kosten leidt.

Voor de maatstaf OAD (omgevingsadressendichtheid) is in de onderzoeksverantwoording van AEF (met betrekking tot de samenstelling van de set maatstaven) opgemerkt dat het teken zowel positief als negatief kan zijn. De betekenis van het negatieve gewicht van de maatstaf OAD in het verdeelvoorstel is dat de kosten in dunbevolkte gebieden hoger zijn. Dat komt middels het gewicht van deze maatstaf tot uitdrukking.

Het negatieve teken voor de maatstaf kernen herkennen de fondsbeheerders niet.

5. Om aansluitverschillen te kunnen beoordelen zouden de brongegevens (ten minste op het niveau van aansluitverschillen per gemeente per domein) openbaar moeten zijn, waarom zijn die niet openbaar, ondanks de belofte/eis van transparante onderzoeksmethode?

Bij de start van het onderzoek is aangegeven dat de fondsbeheerders na afloop van het traject de onderzoeksgegevens openbaar zullen maken. Naar verwachting vindt openbaarmaking medio oktober plaats. Dan zal ook de programmatuur openbaar worden, zodat ook derden de gegevens kunnen reproduceren.

De reden dat deze gegevens tot op heden nog niet openbaar zijn gemaakt, is dat de fondsbeheerders het van belang vinden dat deze openbaarmaking zorgvuldig verloopt. De fondsbeheerders zijn dan nu ook, samen met de VNG, bezig een 'routekaart' op te stellen.

De eerste stap van de 'routekaart' is het vragen van toestemming aan de gemeenten die in de steekproef zaten om hun data met de andere gemeenten te delen. Deze uitvraag wordt nu uitgevoerd.

De tweede stap is dat de fondsbeheerders eerst zelf nog een check doen op de syntax willen doen, zoals deze door de onderzoeksbureaus is gebruikt. Dit om na te gaan of deze inderdaad gebruikersvriendelijk is en aansluit bij de onderzoeksverantwoording van de bureaus.

De derde en laatste stap is het maken van een oplegger/ toelichtend schrijven bij de dataset en de syntax. Deze oplegger heeft als doel om gemeenten te informeren over wat wel en niet met de data kan worden gedaan, hoe de dataset gebruikt kan worden en wat de gegevens betekenen (bijv. niet voor alle gemeenten zijn data beschikbaar en dus kunnen de aansluitverschillen ook niet voor alle gemeenten worden berekend).

De fondsbeheerders willen overigens benadrukken dat het sec publiceren van de aansluitverschillen in haar ogen maar beperkt toegevoegde waarde heeft, aangezien het niet om de verschillen voor individuele gemeenten gaat, maar om de achterliggende verklaringen en om groepen van gemeenten. Deze kunnen zowel gevonden worden in eigen keuzes van gemeenten (waarvoor veel bronmateriaal is verzameld in de vorm van beleidsnota's, jaarrekeningen, etc., maar ook niet openbare informatie) als in omstandigheden die door gemeenten zelf niet beïnvloed kunnen worden. In het onderzoekstraject is

uitgebreid gekeken naar de duiding van de aansluitverschillen (de uitschieteranalyse van beide bureaus).

De aansluitverschillen zijn gedurende het onderzoeksproces besproken in de begeleidingscommissie, stuurgroep en bestuurlijke kopgroep. De met hen besproken keuzes zijn gerapporteerd in de onderzoeksverantwoording.

6. Herverdeeeffecten moeten logisch en verklaarbaar zijn. Zowel qua richting en omvang? Is er een inhoudelijke verklaring voor de richting maar vooral ook de omvang van de herverdeeeffecten van bijvoorbeeld Eindhoven, Tilburg, Amstelveen, Urk, Staphorst of Gennep, Sliedrecht, Rijswijk en het Hogeland. Niet zo zeer op individueel gemeentelijk niveau maar op basis van kenmerken van groepen van gemeenten. Onze eerste indruk was dat richting grosso modo redelijk te duiden valt maar dat omvang/intensiteit bestaande tendensen uitvergroet. De negatieve herverdeeeffecten lijken voor een deel daar neer te slaan waar de (financiële) uitgangspositie o.a. op basis van de sociale kansenkaart toch al in een kwetsbare positie bevonden. Is daar nog naar gekeken en/of wat is jullie verklaring daarvoor?

Zoals toegelicht bij vraag 1 is de omvang en richting van de herverdeeeffecten na actualisatie – naast de bedoelde herverdeeeffecten als gevolg van een nieuwe verdeling – mede afhankelijk van de ontwikkeling van de maatstaf in beide verdeelmodellen, de verwerking van de taakmutaties en de algemene mutaties. De fondsbeheerders zullen nog nadere informatie verstrekken m.b.t. de scores van de genoemde gemeenten. Het is niet eenvoudig om de herverdeeeffecten 1-op-1 te herleiden tot specifieke kenmerken, omdat het om een combinatie van factoren gaat in de vergelijking van het oude en nieuwe model en de verschillen tussen twee peiljaren.

Het tweede deel van deze vraag (m.b.t. de financiële uitgangspositie en sociale kansenkaart) wordt nader uitgewerkt bij vraag 7. Zoals bij de antwoorden op de vragen uit het tussenbericht al is geduid, speelt voor deze gebieden vooral dat zij goed scoorden op maatstaven waarbij al langer discussie is over in hoeverre zij de dynamiek van de kosten goed weerspiegelen of waar sprake is van onbedoelde prikkelwerking. Dat neemt niet weg dat de aansluitverschillen van de gemeenten uit die gebieden positief zijn, ook al is er sprake van een negatief herverdeeeffect.

7. In aansluiting hierop Cebeon heeft onderzoek gedaan naar ontwikkeling voorzieningenniveau en ontwikkeling financiële positie gemeenten. Hoe verhouden herverdeeeffecten zich met deze uitkomsten. In hoeverre is er een verklaring dat een gemeente die zich geconfronteerd ziet met een verschraving van het voorzieningenniveau en een verslechtering van de financiële positie vervolgens ook (nog) een negatief herverdeeeffect voor de kiezen krijgt. Maar ook het tegenovergestelde, natuurlijk.

Het nieuwe model gaat niet over de omvang van het gemeentefonds, maar over de verdeling van de middelen. De aansluiting van de verdeling op de kosten van gemeenten is goed.

Het onderzoek van CEBEON wijst op het risico dat er in de toekomst verschraving van het voorzieningen kan optreden door uitstel van investeringen of door afschrijvingen naar de toekomst te verschuiven. Bij vraag 8 gaan we nader in op de discussie over de financiële positie van gemeenten als gevolg van de ontwikkelingen in het sociaal domein (in het bijzonder de Jeugdzorg). Bij vraag 9 gaan we in op de relatie met de financiële ruimte die gemeenten hebben om herverdeeeffecten op te vangen.

Tegelijkertijd erkennen de fondsbeheerders ook dat er gebieden zijn waar problematiek cumuleert. De fondsbeheerders zijn echter van mening dat het doel van het gemeentefonds is om de algemene middelen adequaat te verdelen uitgaande van de basistaken van gemeenten. Voor specifieke problematiek zijn in de ogen van de fondsbeheerders instrumenten als regiodeals, volkshuisvestingsfonds, en specifiek voor de Groningse gemeenten de aardbevingsgerelateerde

ondersteuning etc. meer passend en adequaat. Het is aan een volgend kabinet om te besluiten deze gebiedsgerichte ondersteuning voort te zetten.

Tot slot, de fondsbeheerders begrijpen 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. Er is daarom voor gekozen om de invoering van het model aan het volgend kabinet te laten zodat in samenhang een besluit kan worden genomen over de omvang, bekostiging en de verdeling van het gemeentefonds, de Hervormingsagenda Jeugd en de aanpak van specifieke problematiek in bepaalde gebieden.

8. Verdeling jeugdzorg. We hebben de zuivere tekorten uit het rapport van Its Public 2019 afgezet tegen de herverdeeleeffecten. Voor nogal veel gemeenten (105) gaan ze er bij een tekort ook nog verder op achteruit, waarbij bij 68 gemeenten het tekort in de periode 2017-2019 is toegenomen. Let wel: dit is geen begrotingstechnisch tekort, maar een zuiver tekort tov inkomsten gemeentefonds. Dit zou niet mogen voorkomen voor zo'n grote groep. Hoewel de cijfers van It's Public Iv3-cijfers zijn, die met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd moeten worden, roept de omvang van de groep en de omvang van de financiële effecten bij ons de vraag op of dit nu wel echt het juiste verdeelvoorstel is. Opplussen van budget lost het probleem niet op, omdat de verdeling zelf scheef is. Die lijkt – op grond van dit cijfermateriaal – ook in het nieuwe verdeelvoorstel niet opgelost.

Bij de jeugdzorg spelen twee aspecten: een feitelijk tekort aan middelen en de verdeling van de middelen.

Om met dat laatste punt te beginnen: de fondsbeheerders herkennen niet dat de nieuwe verdeling van de middelen voor Jeugdzorg scheef is. Ook uit de figuur bij vraag 3 waar de spreiding van de kosten van het sociaal domein in een grootteklasse zijn opgenomen en de laatste figuur bij vraag 3 waar de verhouding is weergegeven van de nettolasten per inwoner versus de uitkering uit het gemeentefonds per inwoner blijkt niet dat de nieuwe verdeling scheef zou zijn.

De problematiek in de jeugdzorg is een combinatie van middelen en beleidsmatige keuzes. Het rapport van Its Public laat grote verschillen tussen gemeenten zien. Gemiddeld zijn de uitgaven voor de jeugdzorg per kind in 2019 in totaal € 12.200, maar de spreiding tussen gemeenten is groot. In het eerste deciel zijn de uitgaven € 8.200, terwijl in het hoogste deciel de uitgaven gemiddeld bijna tweemaal zo hoog zijn, namelijk € 16.100. Weliswaar komen de meeste gemeenten met het gedecentraliseerde budget niet uit, maar door bewuste sturing is een beperkt aantal gemeenten daar wel in geslaagd en bestaat er ook tevredenheid over de kwaliteit van de zorg. Bij vraag 3 is reeds betoogd dat het trekken van conclusies op basis van Iv3 gegevens met de nodige voorzichtigheid moet gebeuren en dat de uitgaven van gemeenten niet alleen volgen uit de caseload maar ook uit keuzes rondom de organisatie en inkoop van de zorg.

Ten aanzien van de feitelijke tekorten concludeert de Cie van Wijzen dan ook onder andere dat:

- Het Rijk voor 2022 het feitelijke tekort op de uitgaven voor de jeugdzorg dient te compenseren. Voor zover de no regret maatregelen op basis van het akkoord van 22 april jl. en de nog op te stellen Hervormingsagenda in 2022 al opbrengsten genereren, dienen die bedragen te worden afgetrokken van de € 1,56 miljard euro.
- Gemeenten en Rijk voortvarend aan de slag gaan met de inrichting en uitvoering van een Hervormingsagenda 2022-2028
- De uitvoering van de Hervormingsagenda gemonitord moet worden.
- Uit de praktijkvariatie op dit moment, ook na correctie voor achtergrondkenmerken, blijkt dat er ruimte voor verbetering bestaat door beter te leren van de best presterende gemeenten. Gemeenten en VNG dienen hierop meer te sturen.

Daarom is dan ook gekozen om de invoering van het nieuwe verdeelmodel aan het volgend kabinet te laten, opdat de invoering in samenhang kan worden gezien met de extra middelen voor Jeugd en de uitwerking van de Hervormingsagenda Jeugd.

Bovendien zal ook na invoering de ontwikkeling van de kosten van gemeenten en de invloed daarvan op de verdeling nauwgezet in de gaten worden 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.

9. De vraag naar de relatie naar onbenutte belastingcapaciteit en negatieve herverdeeleffecten KD dan wel SD is niet beantwoord. Met andere woorden er is niet gekeken naar de mogelijkheden van gemeenten om negatieve herverdeeleffecten op te vangen op te vangen door onbenutte belastingcapaciteit te gebruiken.

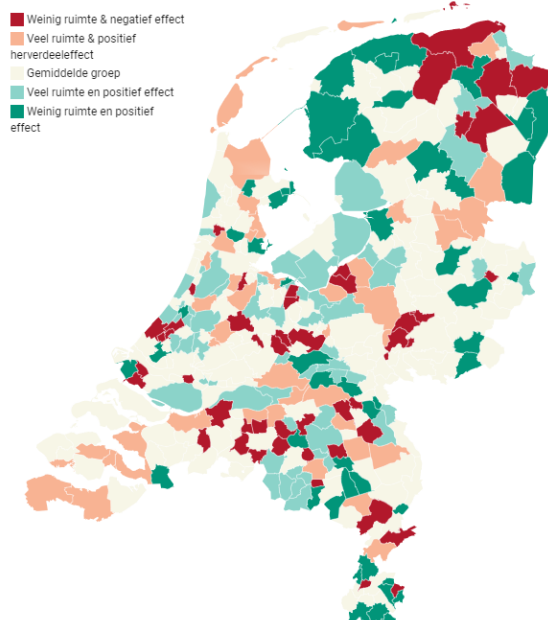
De fondsbeheerders hebben gekeken naar de relatie met de onbenutte belastingcapaciteit, maar komen tot de conclusie dat deze vergelijking niet zonder meer gemaakt kan worden. Dat neemt niet weg dat het een logische vraag is. Hieronder lichten we toe welke vergelijking gemaakt is.

De directe vergelijking met de onbenutte capaciteit is lastig, omdat achter de onbenutte capaciteit (het verschil tussen de genormeerde en feitelijke inkomsten) eigen keuzes van gemeenten schuil gaan. Die kunnen samenhangen met het voorzieningenniveau, maar ook of gemeenten hun kosten willen dekken uit andere belastingen of leges. Daarnaast is de onbenutte belastingcapaciteit ook afhankelijk van andere inkomstenbronnen van gemeenten, zoals inkomsten uit deelnemingen of uit vermogen (die op hun beurt weer sterk over de tijd fluctueren; de onbenutte capaciteit is in die zin ook een momentopname).

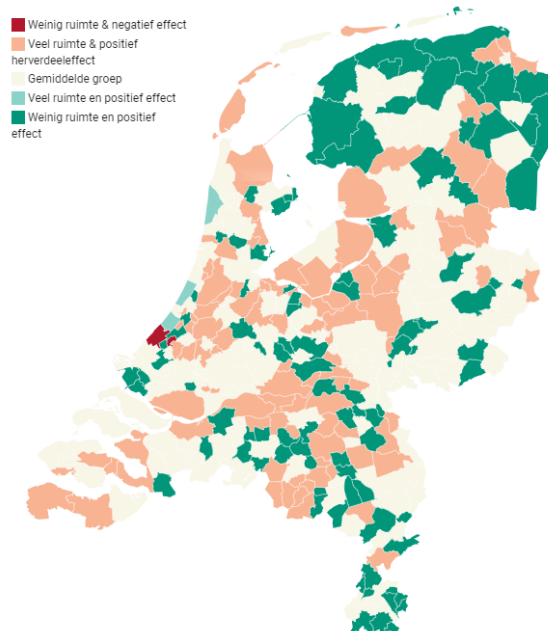
Om de vraag van de Raad te beantwoorden hebben de fondsbeheerders ervoor gekozen de som van het exploitatieresultaat gecombineerd met onbenutte OZB-capaciteit als toetssteen te gebruiken. Het is, in de ogen van de fondsbeheerders, het meest logisch dit te vergelijken met de herverdeeleffecten van het klassiek domein. Vergelijking van de herverdeeleffecten inclusief het sociaal domein is lastig, omdat daar de discussie over de omvang van het gemeentefonds een rol speelt.

In onderstaande figuur zijn (desondanks) zowel de totale herverdeeleffecten als de herverdeeleffecten in het klassiek domein (stand 2019 na aanpassing van de manier waarop Voogdij/18+ in de verdeling

Totaal herverdeeleffect herijking gemeentefonds in combinatie met de OZB en exploitatie ruimte



Klassiek Domein herverdeeleffect herijking gemeentefonds in combinatie met de OZB en exploitatie ruimte



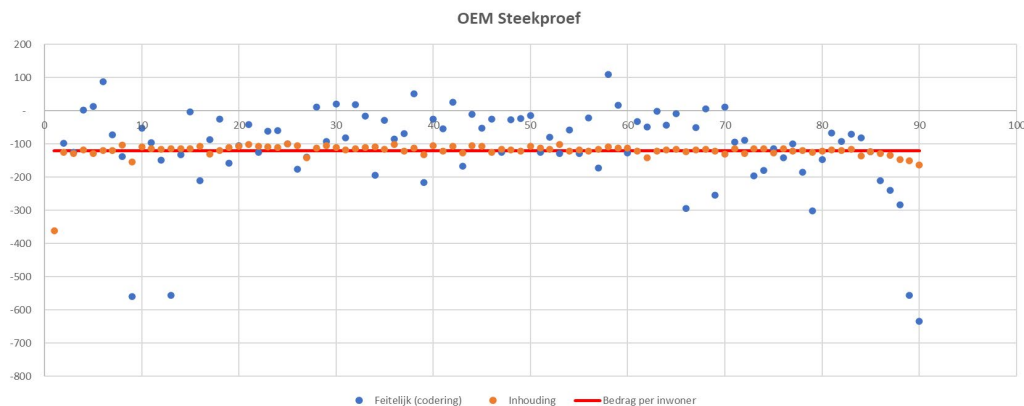
OZB.

opgenomen) afgezet tegen de exploitatieruimte en

Om de herverdeeleffecten op een financieel beheersbare manier op te kunnen vangen stellen de fondsbeheerders de in de inleidende paragraaf genoemde randvoorwaarden aan de invoering van de verdeling: ingroeipad (€ 15 per jaar tot een maximum van € 60 per inwoner) en nader onderzoek, naast dat het volgende kabinet een besluit moet nemen over de structurele omvang van het fonds.

10. Verevening OEM. Bij het ontbreken van een objectieve verklaring van OEM is gekozen voor verevening per inwoner. Er ontstaan redelijk grote verschillen als je per inwoner verevent. Per saldo is dat gunstig voor grote gemeenten, met name G4. <G4 als groep genereert relatief meer OEM per inwoner dan dat er nu wordt verevend.> Zie Figuur in Bijlage 1.

Net als bij de verevening van de kosten moet ook bij de inkomsten gekeken worden in welke mate aangesloten kan worden bij de feitelijke inkomsten. De figuur die de Raad in de bijlage bij deze vragen heeft opgenomen laat zien dat de dynamiek van de OEM groot is. In onderstaande figuur is die dynamiek voor de steekproefgemeenten opgenomen (blauwe stippen).



De OEM variëren sterk van jaar op jaar voor zowel individuele gemeenten zelf als tussen gemeenten. Het is daarom lastig om deze inkomsten op een adequate manier in de verdeling op te nemen. Er zijn meerdere opties verkend die ieder voor- en nadelen hebben.

Bij de keuze voor een van de opties moet het volgende in het achterhoofd gehouden worden:

- er is geen relatie tussen structuurkenmerken en de beschikbaarheid aan overige eigen middelen, m.u.v. de overige belastingen (niet zijnde OZB belastingen en uitgezonderd de parkeerbelasting die met de uitgaven gesaldeerd zijn, worden goeddeels verklaard door de centrumfunctie, het oppervlakte buitenwater en woningen met logiesfunctie omdat de toeristenbelasting het grootste deel betreft);
- een deel van de verschillen tussen gemeenten in beschikbaarheid van eigen middelen is meegewogen bij het opstellen van de kostenverdeling. Het heel specifiek verevenen van overige eigen middelen brengt het risico met zich mee van oververevening.
- de inkomsten uit overige eigen middelen, zoals grondexploitatie, variëren nogal van jaar tot jaar. Dit roept vragen op rondom de stabiliteit als over welke jaren dit gemiddelde berekend zou moeten worden en welke overige eigen middelen dan als basis meegenomen zouden moeten worden;
- het gericht verevenen van eigen inkomsten geeft een perverse prikkel aan gemeenten om eigen middelen te genereren (in Australië zijn ze om die reden afgestapt van het verevenen van de feitelijke inkomsten);

Dit leidt ten aanzien van de verevening van overige eigen middelen tot de volgende afweging door de fondsbeheerders:

- de optie om te verevenen op basis van structuurkenmerken vervalt, omdat er geen directe relatie is tussen structuurkenmerken en de beschikbaarheid van overige eigen middelen (indachtig bovenstaande opmerking over de overige belastingen)
- de overige belastingen zouden wel verevend kunnen worden op basis van structuurkenmerken, maar hebben slechts een beperkt aandeel in de totale overige eigen middelen en omdat er al rekening is gehouden met verschillen tussen gemeenten bij de kostenverdeling bestaat het risico op oververevening.
- de optie om te verevenen op basis van feitelijke inkomsten (overige belastingen en zaken als grondexploitatie, deelnemingen etc.) (sterke kostenoriëntatie) heeft ook het risico op oververevening in zich en leidt daarnaast tot een perverse prikkel voor gemeenten om geen eigen inkomsten te genereren (die zouden dan toch maar worden afgeroomd). Bovendien fluctueren de overige inkomsten zoals grondexploitatie sterk, dit gaat ten koste van de stabiliteit van de verdeling.
- de optie om te verevenen op basis van het leggen van een koppeling tussen het vermogen om inkomsten te genereren en de normatieve kosten (uitkeringsbasis) die uit het verdeelmodel komen (de huidige werkwijze; de oranje stippen in voorgaande figuur) kent net als de eerste optie het nadeel dat er geen relatie is met structuurkenmerken.
- de optie om de OEM buiten beschouwing te laten als expliciete dekkingsbron in de verdeling van het gemeentefonds zou er toe leiden dat het verschil verdeeld zou worden via de uitkeringsfactor (en de facto dus via de uitkeringsbasis).

Conclusie

De overige eigen middelen zijn een bekostigingsbron van gemeenten en moeten om die reden een plek krijgen in de verdeling. Gezien de nadelige effecten van bovenstaande opties is gekozen te verevenen op basis van een bedrag per inwoner. Een verevening die relatief stabiel en transparant is. Daarmee wordt er van uitgegaan dat gemeenten een bepaald bedrag per inwoner aan overige eigen middelen moet kunnen ophalen, zonder uitspraken te doen uit welke bron dit komt. Net als bij de overige opties (inclusief de huidige werkwijze) geldt dat – overigens net als aan de kostenkant – het gevolg van een globalere verdeling is dat je voor individuele gemeenten mogelijk een minder goede aansluiting hebt. Voor de G4 leidt dit tot een positief resultaat, echter in tegenstelling tot de huidige verdeling krijgen de G4 ook niet meer al hun kosten gehonoreerd onder andere doordat de G4 vaste voet lager is vastgesteld.

Deze keuze leidt tot herverdeel-effecten in de overgang naar een nieuwe verdeling. Het voordeel van een bedrag per inwoner is de transparantie, eenvoud en stabiliteit. Richting de toekomst zullen de fondsbeheerders nauwlettend blijven volgen of verevening op basis van bedrag per inwoner het meest passend is.

11. In AEF onderzoek zijn lage inkomens excl. studenten met als drempel 8% van huishoudens. Cebeon heeft in zijn regressieanalyse bestaande HHLI gebruikt obv van RIO2015-plus-actualisatie en dus incl studenten. Ware het in het kader van de harmonisatie niet logischer geweest maatstaf lage inkomens exclusief studenten te nemen en met de lagere drempel i.p.v. definitie Cebeon.

In het klassiek en sociaal domein is in beide gevallen gewerkt met de maatstaf huishoudens met lage inkomens met als drempel 10% van het aantal woonruimten. In het klassiek domein zijn de modellen geschat inclusief de studentenpopulatie, in het sociaal domein exclusief de populatie.¹⁹ In het kader van de harmonisatie is voor één definitie gekozen, nl. de huishoudens met lage inkomens exclusief studenten met als drempel 10% van het aantal woonruimten. Deze is dus ook toegepast in de uiteindelijke verdeling van het klassiek domein waarbij het gewicht van de maatstaf is aangepast aan de nieuwe definitie (zie het synthesesdocument van CEBEON uit februari 2021 p.9). Het niet meeschatten van studentenhuishoudens in het sociaal domein (clusters Participatie, Individuele voorzieningen Wmo en Individuele voorzieningen Jeugd) heeft een inhoudelijke reden, namelijk dat deze groep niet of nauwelijks gebruik maakt van de voorzieningen in het sociaal domein. Dat ligt bij

¹⁹ Nader onderzoek herijking gemeentefonds sociaal domein | Rapport | Rijksoverheid.nl (zie blz. 4)

het klassiek domein – waar de maatstaf inclusief studentenhuishoudens is meegeschat in de cluster Openbare orde & veiligheid en Onderwijs – anders. Bij de harmonisatie kan inderdaad overwogen worden de studentenhuishoudens niet mee te nemen bij het schatten van de modellen klassiek domein. De fondsbeheerders nemen deze suggestie mee in het kader van de monitoring en onderhoud van het nieuwe model.

Beantwoording vragen

In een aantal gevallen stellen wij vast dat de beantwoording van de vragen/opmerkingen uit het Tussenbericht op onderdelen te simplistisch dan wel verkeerd geframed. Enkele voorbeelden:

Het antwoord op vraag 15 (inzetten reserves) is verkeerd geïnterpreteerd. Het punt was dat veel gemeenten reeds in 2017 niet budgetneutraal begrootten, en dat de reservepositie bepalend kan zijn/is geweest voor het opvangen van tekorten dan wel het (te) hoog houden van het voorzieningenniveau. Het ging niet louter om de gemeentegrootte maar de reservepositie.

De uitleg bij 1.4 <antwoorden tussenbericht> is innerlijk tegenstijdig en lijkt op zijn minst te bevestigen dat er wel degelijk een relatie is tussen de beschikbaarheid van reserves en een hoger uitgavenniveau op het SD.

In de onderzoeksverantwoording (p. 119) legt AEF uit hoe in het onderzoek is omgegaan met mogelijke inzet van reserves door gemeenten. AEF concludeert op basis van het onderzoek dat gemeenten in 2017 verschillend beleid hebben gevoerd wat betreft hun begroting. Een deel van de gemeenten begrootte op de omvang van de uitkering uit de IUSD, een ander deel trachtte een meer reële inschatting te maken van hun begroting en er was sprake van tussenvormen.

Gemeenten gingen daarnaast verschillend om met tekorten en overschotten. Waar de ene gemeenten de algemene reserve inzet voor tekorten en overschotten, werkt de andere gemeente met bestemmingsreserves, en zoeken weer andere gemeenten de dekking voor tekorten in andere domeinen of verhoging van de belastingen. Er is geen eenduidig beeld van de relatie tussen reserves en/of vermogen, de uitgaven op het sociaal domein en de kwaliteit van het voorzieningenniveau.

Juist omwille een beeld te krijgen van de structurele kosten is daarom afgezien van een directe relatie tussen de reserves (door ze niet te salderen net als in het klassieke domein waar reserves doorgaans gebruikt worden als equalisatiereserves).

In het onderliggende rapport van AEF blijkt wel dat er onderzoek is gedaan naar de invloed van AEM (waar ook, maar niet alleen de reservemutaties onder vallen), op de uitgaven SD. Dan blijkt dat deze wel degelijk een verklaring vormen voor uitgaven Wmo-individueel en SBV. Maar dit lijkt om onduidelijke redeneren toch geen reden om de AEM in het verklaringsmodel op te nemen.

Een deel van het huidige vaste bedrag heeft wel degelijk betrekking op onderdelen van wat nu tot het SD domein wordt gerekend, namelijk dat deel van het SD dat al voor de decentralisatie in 2015 deel uitmaakte van het gemeentefonds (Welzijn). Daarvoor wordt niet gecorrigeerd.

Inhoudelijk is het – gegeven de beperkte mate van beleidsvrijheid – niet logisch om op voorhand een grote invloed van de beschikbaarheid van eigen middelen te veronderstellen. Dit is ook door AEF aangegeven in de aanvullende onderzoeksverantwoording (p.9-10). Daarbij geldt ook dat pas in de loop van 2017 gemeenten geconfronteerd werden met oplopende uitgaven (en tekorten), waardoor bijsturen met inzet van eigen middelen lastig werd.

Op verzoek van de fondsbeheerders heeft AEF getoetst of er empirisch aanleiding was om toch aannames te moeten doen over de invloed van eigen middelen op de kosten in de vier clusters in het sociaal domein. AEF heeft bij de nadere analyse gesteld dat er naast een logisch verband tussen de inkomsten en uitgaven ook gekeken moet worden naar het aandeel van de uitgaven dat de inkomsten verklaren en dat het effect op de andere maatstaven plausibel moet zijn.

Voor het cluster Wmo blijkt dat de AEM maar een zeer beperkte invloed hebben op de uitgaven en zijn en was het effect op de gewichten van de andere maatstaven niet goed te duiden. Daarnaast is in de afweging om de AEM al dan niet mee te nemen in het cluster Wmo ook betrokken dat de invloed van eigen middelen in het meer beleidsvrije cluster Sociale basisvoorzieningen geen invloed bleek te hebben. Het wel opnemen van AEM in het cluster Wmo en niet bij Basisvoorzieningen is niet uitlegbaar.

Met betrekking tot de huidige vaste bedragen geldt voor de G4 dat het een integraal bedrag betreft. Een deel ervan heeft inderdaad betrekking op onderdelen van het sociaal domein die al in de algemene uitkering waren zijn opgenomen. Dit deel is echter niet zonder meer te kwantificeren, net zo min als dat voor de clusters in het klassiek domein kan. De fondsbeheerders doen geen uitspraken over waar de G4 de vaste bedragen aan besteden. Daarom is in de analyse (net als in het klassiek domein) het vaste bedrag als geheel betrokken. Het vaste bedrag van de G4 blijkt geen significant / uitlegbaar effect te hebben op de verschillen in kosten tussen de overige gemeenten. Overigens heeft AEF op verzoek van de fondsbeheerders ook nog gekeken naar het effect op de modellen als de G4 buiten de analyse worden gehouden (om te vergewissen dat de hoge uitgaven van de G4 niet te zeer het model beïnvloeden). Dat levert geen significant ander model op.

De toelichting en uitleg op het handhaven van de maatstaf regionale centrumfunctie in het SD is niet overtuigend. Het is een verklaring bij gebrek aan beter. De veronderstelling van de Raad was niet dat stedelijke gemeenten de zorg goedkoper konden inkopen maar dat stedelijkheid een stapeling van problematiek met zich meebrengt. Het ging de Raad om omgevingsfactoren die de vraag naar zorg verklaren OAD is daarvan slechts een factor. Inhoudelijk lijkt er geen basis voor het gebruik van voorzieningen in het SD door niet ingezetenen van de gemeenten.

De fondsbeheerders delen de opvatting van de Raad dat het aannemelijk is dat in verstedelijkte gebieden meer kans is op een cumulatie van problemen. Het (negatieve) gewicht van de maatstaf OAD in de huidige verdeling is bedoeld om uiting te geven aan de veronderstelling dat dichtbevolkte gemeenten zorg goedkoper kunnen inkopen.

AEF heeft uitgebreid gezocht naar alternatieve maatstaven om het sociaal domein beter te beschrijven. In de analyse leverde dat geen plausibele alternatieven op. Maatstaven zoals huishoudens met laag inkomen, gebruik specialistische GGZ en mensen met hoge kosten voor verpleging in de Zvw kregen (in het cluster Wmo, p. 44) een veel te hoog gewicht. In het cluster Jeugd leidde dit tot een model met vooral participatiegerelateerde maatstaven die niet aansluiten bij de dynamiek van het cluster Jeugd (zie p. 51).

Aangezien verder uit het onderzoek van Divosa blijkt dat er een sterke relatie is tussen het zijn van een stad met centrumfunctie en de kosten in het sociaal domein is daarom door de fondsbeheerders, in overleg met de bestuurlijke kopgroep, gekozen vast te houden aan de maatstaf regionale centrumfunctie die op een indirecte manier probleemcumulatie beschrijft (proxy).