

> Retouradres Postbus 20011

De Minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Drs. K.H. Ollongren
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

**Raad voor het Openbaar
Bestuur**

Korte Voorhout 7
Den Haag
Postbus 20011
www.raadopenbaarbestuur.nl

Contactpersoon

Gerber van Nijendaal/
Bart Leurs

T 06-1179 4387
06-13398817
gerber.nijendaal@
raadopenbaarbestuur.nl
bart.leurs@
raadopenbaarbestuur.nl

Kenmerk

2021-0000546664

Uw kenmerk

2021-0000353716

Datum 19 oktober 2021
Betreft Advies herverdeling gemeentefonds

Geachte mevrouw Ollongren,

Mede namens de staatssecretaris van Financiën, Fiscaliteit en Belastingdienst, de heer J.A. Vijlbrief, heeft u een adviesaanvraag gestuurd aan de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) over de nieuwe voorgestelde verdeling van het gemeentefonds.¹ In deze brief geeft de Raad zijn advies.

Opmerking vooraf

De verdeling van het gemeentefonds roept de nodige reacties op. Het is echter niet aan de Raad om goed- of afkeuring aan het voorstel te geven. De Raad ziet het als zijn taak het nu voorliggende voorstel zakelijk, kritisch en onafhankelijk te wegen. Het betreft een appreciatie van het verdeelvoorstel zoals dat nu voorligt. Het voorliggende advies heeft tot doel om u en het parlement te helpen een goed onderbouwde en weloverwogen keuze te maken. Het gaat bij de verdeling van het gemeentefonds niet alleen om een bedrag van ruim 30 miljard euro, maar het is ook de belangrijkste inkomstenbron van gemeenten. Het voorstel heeft ook vergaande gevolgen voor gemeenten. Bij volledige invoering van het nieuwe verdeelvoorstel zouden ongeveer 50 gemeenten er meer dan 60 euro per inwoner op achteruit gaan en zo'n 40 gemeenten meer dan 60 euro op vooruit.

Samenvatting advies

Het voorstel voor de nieuwe verdeling voor het gemeentefonds pakt een aantal knelpunten aan. Het nieuwe verdeelmodel houdt een verbetering in, maar in de optiek van de Raad nog niet voldoende. Het voorstel vertoont patronen die niet uitlegbaar zijn, bevat keuzes die meer bestuurlijke verantwoording behoeven en moet beter rekening houden met de draagkracht van gemeenten.

Naar de stellige indruk van de Raad is de verdeling van het gemeentefonds vooral benaderd als een technische exercitie vanuit de systeemwereld. Het uiteindelijke

¹ Brief Minister van BZK, *Adviesaanvraag verdeelvoorstel herijkt gemeentefonds*, 2 februari 2021; Brief Minister van BZK, *Adviesaanvraag verdeelvoorstel gemeentefonds*, 9 juli 2021.

Datum

19 oktober 2021

Kenmerk

2021-0000546664

doel van het gemeentefonds is echter om gemeenten in staat te stellen voorzieningen en opgaven te realiseren voor hun inwoners in de leefwereld. Binnen de vooraf gestelde kaders is het onderzoek op zich goed en degelijk uitgevoerd. Het is duidelijk hoe de uitkomsten technisch voortvloeien uit de gekozen modellen. Het ontbreekt echter aan een degelijk onderbouwd inhoudelijk verhaal dat verklaart waarom bepaalde gemeenten volgens de modellen lagere of hogere kosten hebben en zodoende een lagere of hogere uitkering moeten krijgen. Er is dus geen inhoudelijke basis waarop de uitkomsten vervolgens beoordeeld kunnen worden. Het beeld dat nu ontstaat is dat bij de uitkomsten achteraf een verklaring is gezocht. De zoektocht naar de ideale verdeling is echter een iteratief proces, dat niet louter op grond van statistische maatstaven kan worden beoordeeld. Politiek-bestuurlijke keuzes zijn daarbij onvermijdelijk. Deze moeten dan wel duidelijk kenbaar zijn en inhoudelijk onderbouwd worden, en dat is onvoldoende gebeurd. Zonder deze inhoudelijke transparantie en onderbouwing lukt het niet om de systeemwereld van instituties, regels en cijfers succesvol te verbinden met de leefwereld van lokale voorzieningen en inwoners van gemeenten.

Voor het sociaal domein geldt dat het onderzoek degelijk is uitgevoerd, maar de door u gekozen methodiek kent zijn beperkingen. De verdeling voor het sociaal domein komt weliswaar tegemoet aan de grootste knelpunten maar het schiet zijn doel voorbij. Het peiljaar is 2017: uitgavepatronen die toen aanwezig waren, zijn nu al deels achterhaald, laat staan bij de geplande invoering van de nieuwe verdeling in 2023. Dit leidt tot vertekening, een overschatting van grootstedelijke kenmerken en onuitlegbare patronen. De gekozen methodiek behelsde een analyse van de uitgaven op basis van gemeentekennmerken, maar bevatte geen analyse op basis van kenmerken van huishoudens en de kans dat zij een beroep op ondersteuning door de gemeente doen. Dit alles heeft geleid tot een model dat gericht is op uitgaven in het verleden, niet op risicokenmerken van huishoudens in het heden. Tot slot zijn sinds 2017 wet- en regelgeving veranderd (denk hierbij aan het Wmo-abonnementstarief) en blijken aannames van de decentralisatie achterhaald, zoals de zelfredzaamheid van burgers. Kortom: het voorstel tracht verder te springen dan de polsstok lang is. Bevriezing van deze achterhaalde dan wel vertekende patronen en vier jaar na invoering (dat wil zeggen per 1 januari 2027) bekijken of bijstelling van de verdeling nodig is, zoals de minister van BZK schrijft (bronvermelding) acht de Raad onverstandig.

De verdeling voor het klassieke domein houdt een aanzienlijke vereenvoudiging in ten opzichte van de huidige verdeling. In algemene zin zijn de gevonden verbanden tussen de uitgaven en de maatstaven logisch. De beschikbaarheid van eigen middelen als verklaring voor de uitgaven lijkt redelijk in lijn met wat mocht worden verwacht. Al kan niet worden uitgesloten dat de inzet van eigen middelen veroorzaakt wordt door een gebrek in de huidige verdeling. De door u gekozen methodiek gaat er echter zonder meer van uit dat de inzet van eigen middelen gericht was op het bereiken van een hoger voorzieningenniveau, niet om 'gaten te dichten' voortkomend uit een ontoereikend budget. Deze aanname in de gekozen methodiek kan daardoor mogelijk een scheefheid in de verdeling in stand houden. Ook de wijze waarop de overhead en de investeringsgerelateerde uitgaven in het model zijn verwerkt, vraagt om een nader onderzoek. Gelet op de grote opgaven

Datum

19 oktober 2021

Kenmerk

2021-0000546664

zoals het klimaat, de woningbouw en de Omgevingswet is het van belang de kosten van gemeenten goed te blijven monitoren.

De wijze waarop bij de verdeling van het gemeentefonds rekening wordt gehouden met de mogelijkheid om de kosten uit eigen inkomsten te dekken, verdient nadere aandacht. De Raad adviseerde eerder 100% van de belastingcapaciteit te verevenen, de Raad acht een lager percentage aanvaardbaar maar hij beveelt aan om de keuze voor een lager vereveningspercentage van de OZB-capaciteit - en met name die voor niet-woningen - beter te onderbouwen. Dit in relatie tot het al dan niet honoreren van de kosten van gemeenten met grote industriële complexen.

De verevening van de overige eigen middelen (OEM) via een bedrag per inwoner doet geen recht aan de werkelijke OEM en leidt tot onuitlegbaar grote herverdeeleffecten. De Raad stelt voor om voor de korte termijn te kiezen voor een eenvoudige variant, op basis van de werkelijke OEM per gemeente, en op termijn over te gaan op een meer gedifferentieerde benadering die meer recht doet aan de diverse aard van de eigen inkomsten.

De Raad beschikte niet over de aansluitverschillen per gemeente (modeluitkomsten versus uitgaven) van de gemeenten in de steekproef. Daardoor kan de Raad uw voorstel niet goed toetsen op een belangrijk criterium, namelijk kostenoriëntatie: doet de verdeling recht aan de noodzakelijke kosten van gemeenten? Dit gebrek aan transparantie ontnemt ook anderen de mogelijkheid tot een onderbouwde kritische reflectie op het verdeelmodel, waar u als beheerder ook uw voordeel mee kunt doen.

De Raad kan alleen toetsen aan patronen en verschillen van de herverdeeleffecten. Deze blijken een aantal contra-indicaties op te leveren die de herverdeeleffecten op onderdelen zonder nadere onderbouwing en toelichting onuitlegbaar maken.

Gemeenten staan de komende jaren voor enorme opgaven rond wonen, klimaat en zorg. Om deze te realiseren moeten zij kunnen uitgaan van de aanwezigheid van voldoende middelen. Het huidige voorstel leidt tot een grote herverdeling van uitkeringen en doet dat op basis van het peiljaar 2017, terwijl voor het sociaal domein de kosten toen nog volop in beweging waren (en nu overigens nog steeds zijn). Gezien deze optelsom acht de Raad het onverstandig het verdeelvoorstel in deze vorm, op deze manier zonder meer in te voeren. De Raad acht het te vrijblijvend om zoals u voorstelt slechts te monitoren en als er opvallende effecten optreden, nader onderzoek uit te voeren naar een verdere verbetering van het model en bekijken of bijstelling van de verdeling nodig is. Los van het ingroeipad en eventuele knelpunten zal er pro-actief nader onderzoek moeten worden gedaan.

De Raad adviseert daarom in aanvulling op het voorstel van u om voorafgaande aan de invoering een aantal zaken te toetsen en het verdeelmodel zo nodig aan te passen.

- Toets de herverdeeleffecten aan zaken als: financiële draagkracht van individuele gemeenten zoals regionale welvaartsindex, regionale kansenkaart, ontwikkelingen in lokaal voorzieningenniveau, enzovoorts.*

Datum

19 oktober 2021

Kenmerk

2021-0000546664

- *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.*
- *Bij invoering moet het verdeelvoorstel de werkelijke (gezamenlijke) gemeentelijke netto lasten per taakveld volgen, niet de veronderstelde. Met name om de ontwikkelingen van de uitgaven voor jeugd en individuele Wmo-voorzieningen te weerspiegelen. Dat wil zeggen: de clusteromvang per taakveld moeten aangepast worden aan wat gemeenten gezamenlijk aan dat taakveld daadwerkelijk uitgaven, zoals gerapporteerd in bijvoorbeeld het informatiesysteem IV3.*
- *Doe onderzoek naar de mogelijkheden om de verevening van de OEM voor de korte termijn te baseren op (een meerjarig gemiddelde van) de werkelijke opbrengst van individuele gemeenten en voor de langere termijn op een gedifferentieerde benadering, en heroverweeg op basis van dit onderzoek de gekozen benadering.*

Direct bij de invoering van het verdeelmodel dient naast het monitoren van de effecten van de nieuwe herverdeling zoals u al voorstelt:

- *gestart te worden met een gedegen onderhoudsagenda waarbij de kosten van specifieke groepen gemeenten zoals industriesteden, universiteitssteden, instellingsgemeenten, de G4, toeristengemeenten en dergelijke goed in kaart worden gebracht;*
- *de kosten van de actualisatie en transformatie van het sociaal domein met name de gevolgen van de Herstelagenda jeugdzorg worden meegenomen en direct te worden verwerkt;*
- *de kosten voor Bestuur en ondersteuning nader worden onderzocht en de investeringsgerelateerde uitgaven op het terrein van infrastructuur, milieu en woningbouw, dit mede gelet op de grote opgaven in beeld te worden gebracht;*
- *te werken aan een beter onderbouwde objectieve verdeling van de eigen inkomsten van gemeenten.*

Voor de periode na 2026:

- *Inzetten op de mogelijkheid de verdeling en bekostiging van het sociaal domein anders in te richten en te baseren op risicofactoren van huishoudens: de kans dat huishoudens een beroep doen op ondersteuning van de gemeente. Dit conform eerdere adviezen van de Raad.*

De Raad acht deze randvoorwaarden noodzakelijk en niet vrijblijvend.

Kortom, de Raad acht het niet verstandig om dit voorstel op deze manier zonder meer in te voeren. Hij stelt een aantal niet-vrijblijvende randvoorwaarden: meer verantwoording van gemaakte keuzes, meer toetsing aan andere grootheden als financiële draagkracht en regionale welvaart, aanpassing van variabelen in het model die vertekend zijn door peiljaar en methodiek. Hij adviseert u ook direct na invoering een aantal acties in gang te zetten, met name rond bekostiging sociaal domein. Naar het oordeel van de Raad is (veel) eerder dan in 2027 een evaluatie nodig. Wij adviseren u het ingroeipad, met inachtneming van deze

Datum
19 oktober 2021
Kenmerk
2021-0000546664

randvoorwaarden, beperkt te houden tot 3-jaarlijkse stappen van maximaal 15 euro per inwoner.

I Inleiding

In de optiek van de Raad is de verdeling van het gemeentefonds niet alleen een technische aangelegenheid. Het oordeel over de verdeling dient weliswaar te steunen op degelijk onderzoek maar het vergt uiteindelijk een politiek-bestuurlijk oordeel of de verdeling recht doet aan de verschillen tussen gemeenten. Een goed model moet boven alle redelijke twijfel verheven zijn en navolgbaar, narekenbaar en uitlegbaar zijn. Verdelen vraagt om verantwoording. Dat houdt in dat waar er redelijke twijfel bestaat, een toets plaatsvindt of dit aanleiding kan zijn tot een bijstelling van het verdeelmodel. Politiek-bestuurlijke keuzes zijn alleen verdedigbaar als ze duidelijk kenbaar zijn en goed worden onderbouwd. Met het voorliggende advies wil de Raad, door deze afwegingen te expliciteren, u als fondsbeheerders en het parlement ondersteunen om een weloverwogen keuze te maken.

Leeswijzer

De Raad gaat hieronder allereerst in op het proces richting het huidige advies, op het doel van het gemeentefonds en het belang van een juiste verdeling daarvan. Vervolgens geeft hij een appreciatie van het huidige voorstel wat betreft het sociaal domein en het klassiek domein. Vervolgens apprecieert hij hoe de inkomsten van gemeenten zijn verevend in het voorstel. Ten slotte geeft hij zijn aanbevelingen voor aanpassingen aan en een mogelijke invoering van het huidige voorstel. Een verdere onderbouwing van dit advies vindt u in de bijlage.

Proces en transparantie

In een eerder stadium heeft de Raad vragen en opmerkingen geplaatst bij een vorige versie van het voorliggende voorstel.² Dit heeft mede geleid tot een bijgesteld verdeelmodel. De Raad stelt vast dat het nu voorliggende verdeelmodel leidt tot een op onderdelen beter onderbouwd verdeelvoorstel dan het oorspronkelijke. Ook naar aanleiding van dit hernieuwde en geactualiseerde voorstel dat een ander beeld te zien gaf, zijn op ambtelijk niveau nadere schriftelijke vragen gesteld. De beantwoording daarvan heeft geleid tot een beter inzicht in de werking van het verdeelmodel. Dit weerhoudt de Raad er niet van deze vragen in dit advies wederom aan de orde te stellen, niet zo zeer omdat de antwoorden onbevredigend waren, maar omdat de Raad vindt dat de verdeling van het gemeentefonds een heldere publiekelijke verantwoording vergt.

De Raad betreurt dat u hem geen inzicht heeft gegeven in de aansluitverschillen van de gemeenten in de steekproef, dat wil zeggen de verschillen tussen hun uitgaven en de modeluitkomsten. De Raad beseft dat deze verschillen niet sec in

² ROB, *Herijking gemeentefonds – Tussenbericht*, maart 2021

Datum
19 oktober 2021
Kenmerk
2021-0000546664

een vacuüm beoordeeld kunnen worden; er is een goede duiding nodig van achtergronden. Maar door die gegevens niet ter beschikking te stellen, maakt u dit noodzakelijke en iteratieve proces van duiding, beoordeling en bijstelling op voorhand niet goed mogelijk. Het ontbreken van de mogelijkheid om op basis van de beschikbare onderzoeksgegevens een onderbouwde reflectie te geven maakt het proces kwetsbaar. Dit maakt het gebrek aan achterliggende (kwalitatieve en kwantitatieve) gegevens om de veronderstelde dynamiek goed te kunnen duiden, des te nijpender. Het ontnemt de mogelijkheid om – ondanks verschillen in waardering - tot een gezamenlijk gedragen voorstel te komen.

Dit alles maakt het ook voor de Raad onmogelijk het nu liggende verdeelvoorstel in zijn volle omvang te beoordelen. Hij geeft wel zijn waardering over het nu ter advisering voorgelegde verdeelmodel.

Doel van het gemeentefonds

De financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten bestaat uit meer dan het gemeentefonds. Het is van belang de omvang en de verdeling van het gemeentefonds in samenhang te bezien met de andere onderdelen die de financiële verhoudingen bepalen. Voor alles is het van belang te bepalen wat de aard van de taak is, wat de beleidsruimte is en vanuit welke rol de gemeente betrokken is bij de taak die via het gemeentefonds wordt bekostigd. De stabiliteit en de omvang van de uitkering uit het gemeentefonds, het uitkeringsstelsel en het belastinggebied bepalen in belangrijke mate de financiële mogelijkheden van een gemeente. De Raad herhaalt hierbij zijn pleidooi uit *Rust- Reinheid- Regelmaat* om een helder afwegingskader te hanteren bij de bekostiging van gemeentelijke taken.³

Het belangrijkste doel van het gemeentefonds is het ondersteunen van de gemeente als meest nabije bestuurslaag. De wil van de lokale gemeenschap kan alleen maar tot uitdrukking komen als de gemeente voldoende eigen middelen heeft om die te realiseren. Niet elk maatschappelijk doel of ongelijkheid in de uitgangssituatie kan echter via het gemeentefonds worden opgelost. Het gemeentefonds is geen duizenddingendoekje.⁴

De verdeling van het gemeentefonds

De verdeling van het gemeentefonds is gebaseerd op een model. Een model is zoals dat heet een benadering van de (beoogde) werkelijkheid. Maar geen enkel model is perfect. Het verdeelmodel van het gemeentefonds beoogt ertoe bij te dragen dat elke gemeente bij een gelijke lastendruk een gelijkwaardig voorzieningenniveau voor haar inwoners kan realiseren. Dit houdt in dat de verdeling moet aansluiten op de kosten, dat wil zeggen de noodzakelijke uitgaven, die gemeenten moeten doen voor het realiseren van een gelijkwaardig voorzieningenniveau. Het belangrijkste criterium is daarmee kostenoriëntatie: houdt de verdeling rekening met de verschillen in kosten die gemeenten hebben?

³ ROB, *Rust-Reinheid-Regelmaat*, maart 2021.

⁴ ROB, *Rust-Reinheid-Regelmaat*, maart 2021.

Datum

19 oktober 2021

Kenmerk

2021-0000546664

En in hoeverre zijn gemeenten in staat zelf die kosten uit inkomsten te dekken, dat wil zeggen wat is de draagkracht van de gemeente? Het gaat daarbij niet om de werkelijke inkomsten maar de capaciteit die gemeenten hebben om inkomsten te genereren.

De verdeling moet vervolgens vooral uitlegbaar zijn en globaal. Andere criteria zijn van afgeleid belang, zoals de betrouwbaarheid van gebruikte data, transparantie en dergelijke. Kortom, de Raad hanteert de eerder in zijn Tussenbericht opgenomen vier criteria voor de beoordeling van het voorliggende herverdelingsvoorstel te weten: kostenoriëntatie, draagkracht, uitlegbaarheid en globaliteit.⁵

Een nieuw verdeelmodel leidt tot herverdeeleeffecten. Dat is ook de aanleiding voor een herverdeling. De zoektocht naar de ideale verdeling is een iteratief proces, dat niet louter op grond van statistische maatstaven kan worden beoordeeld. Het gaat er om een verbinding te leggen tussen de leefwereld en de systeemwereld. Het uiteindelijke model moet een goede weergave zijn van patronen in de leefwereld van gemeenten. De wereld van modellen en cijfers moet argumenten leveren die de beleving van de leefwereld in perspectief plaatsen. Die leefwereld is geen subjectieve grootheid maar bestaat uit objectieve gegevens over de financiële positie en het voorzieningenniveau van gemeenten, de verschillen in economische en maatschappelijk ervaren welvaart, kansenongelijkheid en dergelijke. In de verdeling van de algemene uitkering zou dat tot uitdrukking moeten komen in logische patronen waarbij hogere kosten, een lagere verdien capaciteit en een zwakke sociale structuur met een lage zelfredzaamheid zich vertaalt in een hogere uitkering. Dat vergt een uitleg die aantoont dat het nieuwe verdeelvoorstel gemeenten met een zwakke sociale structuur goed bedient en een hogere uitkering dan andere gemeenten krijgen, of dat het voorzieningenniveau in de betreffende gemeenten hoger is dan in andere vergelijkbare gemeenten, enzovoorts. Dan nog kan het zijn dat een gemeente met een slechte sociale structuur die weliswaar per inwoner een hogere uitkering ontvangt alsnog te maken krijgt met een negatief herverdeeleeffect. Herverdeeleeffecten zijn onvermijdelijk maar ze moeten inhoudelijk logisch verklaarbaar zijn, een technische uitleg alleen is onvoldoende.

II De verdeling van de middelen in het sociaal domein

Het gemeentelijk sociaal domein is nog volop in verandering. De verhoudingen tussen lokaal bestuur, partnerorganisaties en burgers zijn nog lang niet uitgekristalliseerd, gemeenteraden zoeken nog naar hun rol.⁶ Daarom heeft de Raad in 2019 geadviseerd om niet gelijk in te zetten op een definitieve verdeling voor het sociaal domein, maar om eerst de ergste brandhaarden te detecteren en te blussen. Ondertussen zou gewerkt moeten worden aan een meerjarig traject om tot een toekomstbestendige verdeling te komen.⁷

⁵ ROB, *Herijking gemeentefonds-Tussenbericht*, maart 2021

⁶ ROB, *Decentrale taak is politieke zaak*, februari 2020.

⁷ ROB, *Briefadvies Onderzoeksmethode verdeelmodellen sociaal domein in het gemeentefonds*, 2019.

Datum

19 oktober 2021

Kenmerk

2021-0000546664

U heeft er echter voor gekozen om toch direct in te zetten op een definitieve verdeling voor het sociaal domein, in de verwachting dat die toekomstbestendig en actueel zou zijn.⁸ De Raad stelt echter nu vast dat uw verdeelvoorstel verder probeert te springen dan de polsstok lang is. De Raad ziet vier kwetsbaarheden, die hij hieronder bestuurlijk duidt en in de bijlage uitwerkt.

1. Peiljaar 2017

Bij de aanvang van de herverdelingsoperatie was het de bedoeling om de nieuwe verdeling per 2021 in te voeren. Door diverse omstandigheden wordt dit nu op zijn vroegst 2023 met een stapsgewijze ingroei naar 2027, waarbij de herverdeling dan overigens nog niet steeds niet volledig afgerond is. De onderzoeksgegevens stammen echter uit 2017. Dat zet de actualiteit van de verdeling onder druk. Des te meer daar gemeenten nu nog volop in het leer- en veranderingsproces zitten.

Zo waren de uitgavenpatronen in 2017 anders dan in bijvoorbeeld 2020. De Raad wijst hierbij op cijfermatig bewijs dat met name de grotere gemeenten eerder geconfronteerd zijn met hogere uitgaven in het sociaal domein en daarop maatregelen hebben getroffen terwijl de uitgavenstijging in kleinere en middelgrote gemeenten pas later (dat wil zeggen: na 2017) goed zichtbaar werd en langer door zette. Hierdoor treedt een vertekening op, bijvoorbeeld in de zin dat centrumgemeenten meer bevoordeeld worden dan op grond van actuelere uitgavenpatronen gerechtvaardigd is.⁹ In 2020 hebben ook andere gemeenten het been bijgetrokken in termen van hogere uitgaven, hetgeen de Raad aantoonde in de bijlage bij dit advies. Op deze manier worden volop in beweging zijnde uitgavenpatronen in de verdeling bevroren tot na 2027. Dit acht de Raad onverstandig en niet rechtvaardig richting kleine en middelgrote gemeenten.

2. Uitgaven in plaats van kosten

Het verdeelmodel voor het sociaal domein is gebaseerd op uitgaven, niet op (noodzakelijke) kosten van gemeenten. Gemeenten met een betere financiële positie kunnen echter een hoger voorzieningenniveau realiseren dan gemeenten waar die positie minder is en doen dus meer uitgaven. Bovendien lopen de uitgavenniveaus tussen gemeenten onverklaarbaar uiteen.¹⁰ Zodoende heeft uw verdeelvoorstel het risico dat een verdeling op basis van uitgaven dit patroon reproduceert en scheefheden bestendigt, wat de Raad in de bijlagen aantoonde. In zijn Tussenbericht heeft de Raad daarover vragen aan u gesteld. De beantwoording nam echter niet alle vragen bevredigend weg en het vervolgonderzoek leidde tot conclusies die voor meerdere interpretaties vatbaar zijn.¹¹ Voor de Raad blijft deze kwetsbaarheid dus overeind.

⁸ Brief Minister van BZK aan de voorzitter ROB, *Onderzoeksmethode aanpassing verdeelmodellen sociaal domein gemeentefonds*, 12 april 2019.

⁹ Zie ook: BEA Bureau voor Economische Argumentatie, *Ieder zijn deel – second opinion nieuw verdeelmodel sociaal domein*, oktober 2021.

¹⁰ AEF, *Stelsel in groei – een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg, 2020*. Arbitragecommissie financiering jeugdzorg, *Jeugdzorg: een onderwerp van aanhoudende zorg*, 2021.

¹¹ AEF, *Nader onderzoek herijking gemeentefonds sociaal domein*, juli 2021. Het onderzoek vindt invloeden van algemene eigen middelen van gemeenten op bepaalde uitgaven, maar die worden om technische redenen niet in het model verdisconteerd.

Datum

19 oktober 2021

Kenmerk

2021-0000546664

3. Vooronderstellingen en aannames

Het verdeelvoorstel voor het sociaal domein is deels gebaseerd op een niet meer bestaande situatie. Ondertussen is immers het Wmo-abonnementstarief ingevoerd dat aantoonbaar een aanzuigende werking heeft en waarvoor gemeenten slechts deels gecompenseerd zijn.¹² Veel gemeenten die in 2017 grote tekorten jeugdzorg hadden, hebben maatregelen genomen om die te beperken. Bij andere (vaak kleinere) gemeenten begonnen de uitgaven naderhand pas te stijgen, zoals de Raad in de bijlage laat zien. Er is niet alleen extra geld voor jeugdzorg in het gemeentefonds beschikbaar gekomen, maar ook een veranderagenda afgesproken. Rondom werk en inkomen zijn er ook vele (kostenverhogende) bewegingen, rond bewindvoering, begeleidingskosten en aanpak van schulden. Tegelijkertijd is onvoldoende duidelijk in hoeverre als gevolg van de invoering van het woonplaatsbeginsel bij de jeugdzorg de kosten van instellingsgemeenten nog wel voldoende worden gehonoreerd. In uw geactualiseerde voorstel houdt u echter slechts beperkt rekening met deze bewegingen en veranderde uitgavenpatronen.

Meer in het algemeen blijken vooronderstellingen rond zelfredzaamheid van burgers zich in veel mindere mate voor te doen dan verondersteld.¹³ Kortom: het verdeelvoorstel is gebaseerd op situaties en aannames die ondertussen anders (blijken te) liggen.

4. Uitlegbaarheid en transparantie

De Raad heeft in zijn Tussenbericht uitdrukkelijk gevraagd om inzicht te krijgen in de uitkomsten per gemeente (modeluitkomsten versus uitgaven), omdat beoordeling op kostenoriëntatie anders niet goed mogelijk is. U heeft ervoor gekozen dit niet te doen, waardoor de Raad uw voorstel niet aan dit criterium van de Financiële-verhoudingswet kan toetsen. Dit staat ook in contrast met de toegezegde transparantie van het onderzoek, wat voor de Raad een belangrijke eis is.

Dit knelt des te meer omdat ook uw geactualiseerde voorstel nog steeds herverdeelpatronen met een generiek karakter laat zien die voor de Raad onverklaarbaar zijn. Daarbij komt dat de presentatie van de geactualiseerde gegevens op basis van de cijfers van 2019 de Raad geen goed zicht geven op de dynamiek van de (werkelijke) herverdeeleeffecten, vanwege de onjuiste verwerking van het budget voor Voogdij/18+ in de uitkering. De antwoorden op de vragen die de Raad in zijn Tussenbericht over die patronen stelde nemen niet alle twijfels weg. De overbrugging van systeemwereld naar leefwereld, waar de Raad om vroeg, is grotendeels achterwege gebleven. De Raad dringt er op aan een transparante en navolgbare verklaring te geven voor het verschil in de gepresenteerde herverdeeleeffecten tussen 2017 en 2019. De effecten van het woonplaatsbeginsel en de verwerking van het budget Voogdij/18+ dienen afzonderlijk in beeld te worden gebracht om de effecten daarvan te kunnen volgen.

¹² Ministerie van VWS, *Monitor abonnementstarief Wmo*, februari 2020

¹³ SCP, *Sociaal domein op koers? – verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*, november 2020

Datum
19 oktober 2021
Kenmerk
2021-0000546664

Conclusie

Het model verklaart de uitgaven van 2017 weliswaar goed, maar schiet te kort om te voldoen aan de opgaven waar gemeenten thans voor staan. De kostenpatronen zijn deels niet meer actueel – laat staan over een aantal jaar. Aannames kloppen niet meer, wetgeving is veranderd, enzovoorts. Het model kent een vertekening richting (groot)stedelijke kenmerken. Opname van een kenmerk voor probleemaccumulatie was weliswaar noodzakelijk om knelpunten in de oude verdeling op te lossen, maar schiet nu zijn doel voorbij.

Het verdeelvoorstel is gebaseerd op uitgaven uit 2017, niet op de lokale sociale opgaven voor de jaren daarna en de nabije toekomst. Onvoldoende duidelijk blijkt in hoeverre de verdeling bijdraagt aan een samenhangende inzet op jeugd in den brede (jongerenwerk, (speciaal) onderwijs, ondersteunen bij opvoeding, aanpak complexe echtscheidingsproblematiek, jeugdcriminaliteit, schooluitval). Vanwege dit gebrek aan een inhoudelijke benadering, ontbreekt in zijn algemeenheid een toets of de uitkomsten uitlegbaar zijn. Met een (aanvullende) inhoudelijke benadering kan worden getoetst of de uitkomsten uitlegbaar zijn. Er is nu geen narratief, geen beeld hoe de verdeling er op basis van de onvermijdelijke uitgaven (kosten) eruit zou moeten zien en welke inhoudelijke knelpunten het nieuwe verdeelvoorstel oplost.

Doordat de analyse op gemeentenniveau heeft plaatsgevonden en niet op het niveau van huishoudens, bevat het model nu maatstaven die te grofmazig zijn of een onvoldoende benadering vormen van de risicofactoren van huishoudens. Samen met de vertekening van het jaar 2017 en de vertekening van uitgaven i.p.v. noodzakelijke kosten, resulteert een verdeling die onvoldoende aansluit bij de opgaven van individuele gemeenten. Daardoor worden gemeenten niet alle in dezelfde mate in staat gesteld om de noodzakelijke lokale inzet in brede zin te plegen. De figuur in de bijlage, waarin saldi op Jeugd worden afgezet tegen het verdeelmodel Jeugd, illustreert dit.

III De verdeling van de middelen in het klassiek domein

Het verdeelvoorstel voor het klassiek domein betekent een aanzienlijke vereenvoudiging qua aantallen maatstaven ten opzichte van het huidige verdeelmodel. Dat is op zich winst, maar de Raad tekent hierbij aan dat het streven naar eenvoud en globaliteit niet verward moet worden met een globaal onderzoek waarbij alleen gekeken wordt naar het grote geheel. Het is juist van belang uitgavenverschillen tussen verschillende typen gemeenten te duiden. Ook al betreft het een kleine groep van gemeenten, als bepaalde uitgaven voor dat type gemeente onvermijdbaar zijn, dan kan dat aanleiding zijn over te gaan tot honorering van die kosten. Dit onder de voorwaarde dat ze verband houden met een objectieve, niet door de gemeente te beïnvloeden externe factor.

De uitgaven in het klassiek domein kennen een minder dynamisch karakter. Bij het baseren van een verdeelmodel op een enkel jaar dient echter wel rekening te worden gehouden met incidentele effecten, ontwikkelingen en kenmerken en achtergronden van gemeenten die verschillen kunnen opleveren.

Datum
19 oktober 2021
Kenmerk
2021-0000546664

De beschikbaarheid van eigen middelen als verklaring voor de uitgaven lijkt redelijk in lijn met wat mocht worden verwacht. De Raad stelt tegelijkertijd vast dat de inzet van eigen middelen er ook op kan duiden dat de huidige verdeling onvoldoende tegemoetkomt aan de kosten. Het is de vraag in hoeverre die vraag opgelost is in uw voorstel. In die zin is het verdeelmodel kwetsbaar.

Over het geheel genomen acht de Raad de verdeling voor het klassiek domein echter voldoende onderbouwd. Gelet op de effecten van de grote opgaven waar gemeenten voor staan zoals het klimaat, de woningbouw en dergelijke maar ook bestuurlijke ontwikkelingen zoals de Omgevingswet is het van belang de kostenontwikkelingen goed te blijven volgen.

Specifieke aandachtspunten

De kwaliteit van de gegevens waarop de *overhead* binnen het cluster Bestuur en Ondersteuning is gebaseerd zijn onvoldoende uniform, dat maakt de daarop gebaseerde verdeling kwetsbaar.¹⁴ De hoogte van het vaste bedrag is onvoldoende inhoudelijk onderbouwd en volgt de kosten onvoldoende. Ook het effect van het vervallen van vaste bedragen bij gemeentelijke herindeling moet opnieuw worden heroverwogen.

De relatie tussen het cluster Infrastructuur, Ruimte en Milieu met de opbrengsten uit grondexploitatie roept vragen op. De werkelijke gemeentelijke investeringsuitgaven dienen beter in beeld te worden gebracht. Niet alleen is bekend dat investeringsuitgaven van gemeenten onder druk staan, maar omdat niet alle gemeenten hun investeringen volledig hebben geactiveerd leidt dit er ook toe dat er sprake is van verborgen kapitaallasten.

IV Inkomstenverevening

Verevening OZB-capaciteit

De Raad heeft eerder aangegeven dat 100% verevening van de OZB-capaciteit het uitgangspunt dient te zijn, maar dat er politiek-bestuurlijke redenen kunnen zijn om een lager percentage te kiezen. Uw keuze om de OZB-capaciteit voor 90% te verevenen is met name ingegeven door de redenering dat dit ruimte laat verdeeltechnische onvolkomenheden op te vangen. De Raad acht de bestuurlijke keuze voor een lager percentage te rechtvaardigen. Wel acht hij een deugdelijke onderbouwing in hoeverre een lager percentage recht doet aan de eigen verantwoordelijkheid van de gemeente, zonder dat dit afbreuk doet aan het derde aspiratieniveau, op zijn plaats. Hij raadt aan het vereveningspercentage voor niet-woningen nader te af te wegen in relatie tot de aftopping van de WOZ-waarde niet-woningen om tegemoet te komen aan gemeenten met grote industriële complexen.

¹⁴ Cebeon, *Herijking verdeling klassiek domein gemeentefonds*, een nieuwe methode voor een klassieke uitdaging, november 2020. blz.57 e.v.

Datum
19 oktober 2021
Kenmerk
2021-0000546664

Verevening OEM

De verevening van de Overige Eigen Middelen (OEM) op basis van een bedrag per inwoner is te grofmazig en doet geen recht aan de werkelijkheid. Het herverdeeleffect pakt gunstig uit voor de grotere gemeenten, met name de G4, Het herverdeeleffect heeft geen relatie met de draagkracht van een gemeente. Het is een politieke keuze die niet aansluit op een werkelijk bestaand patroon. De Raad acht daarom een expliciete heroverweging van die keuze op zijn plaats.

De Raad beveelt aan de OEM te splitsen en per onderdeel te bezien wat de meest geëigende verdeling is. Voor de toeristenbelasting ligt een objectieve verdeling in de rede. Het lijkt redelijk dat de mogelijkheden om positieve resultaten van de grondexploitaties (GREX) te behalen samenhangen met de uitbreidingscapaciteit voor woningbouw en met name niet-woningen. Voor andere delen lijkt een mix op basis van een meerjarige gemiddelde per gemeente en een bedrag naar rato van de hoogte van de uitkering een mogelijk alternatief. Voor de toekomst dient er rekening mee te worden gehouden dat delen van de OEM onder druk staan. Het beperken van de OEM via aanpassing van wet- en regelgeving moet worden overwogen.

V Conclusie en advies

Het verdeelvoorstel probeert verder te springen dan de polsstok lang is. Zowel het onderzoekjaar als de gevolgde onderzoeksmethode leiden bij de Raad tot ernstige twijfel of de uitkomst voldoende toekomstbestendig is. Voor het sociaal domein geldt dat de onderzoeksgegevens zijn achterhaald, *alle* uitgaven gehonoreerd zijn en de situatie sterk veranderd is. Het voorstel en de invoeringswijze missen de flexibiliteit om hiermee om te gaan. Doorgaan met de huidige verdeling is echter geen optie, omdat die eigenlijk al bij invoering achterhaald was.

Toetsing voorafgaande aan de invoering

De Raad heeft vergaande bedenkingen bij het nu voorliggende voorstel en adviseert het voorstel voorafgaand aan de invoering te toetsen op de vraag of de uitkomst van het model in lijn is met de financiële positie van gemeenten, de draagkracht van gemeenten, de regionale welvaartsindex¹⁵, de kanskaart van Nederland en het stapelingsonderzoek van Divosa. Hij adviseert om de vertekeningen in de verdeling te repareren, zoals de maatstaf eenpersoonshuishoudens, het overschatte gewicht van centrumfunctie, en een preciezere maatstaf voor de stapeling van problematiek. Verder beveelt hij aan om serieus de mogelijkheid te verkennen voor een verevening van de OEM op basis van een meerjarig gemiddelde, en zo nodig het verdeelvoorstel naar aanleiding hiervan aan te passen, voorafgaand aan de invoering. Invoering van de verdeling is alleen verantwoord als er voldoende zekerheid is dat de richting van de herverdeling in overeenstemming is met wat redelijkerwijs mocht worden verwacht dan wel onderzoekmatig te onderbouwen is.

¹⁵ ESB, 106(4800S), 26 augustus 2021. Deze index heeft weliswaar zijn beperkingen in welvaartseconomische zin, maar is een bruikbare benadering om te kwantificeren hoe de lokale bevolking het lokaal welzijn en welvaart in den brede ervaart.

Datum
19 oktober 2021
Kenmerk
2021-0000546664

Beperkte houdbaarheid

Ook na de aanpassingen op basis van de voorafgaande toetsing (zie boven) acht de Raad een ongeclausuleerde invoering van dit nieuwe voorstel niet verstandig. De Raad is van oordeel dat het verdeelvoorstel gelet op de onzekerheden en de dynamiek maar beperkt houdbaar is. Wachten tot 2027 alvorens weer iets doen, zoals u voorstelt, is in de ogen van de Raad geen optie. Hij stelt daarom voor de invoering te verbinden aan een aantal niet-vrijblijvende randvoorwaarden en te beperken tot maximaal 3 stappen van 15 euro per inwoner per jaar en daarna op basis van beter inzicht in het beoogde eindbeeld pas verdere stappen te nemen. Als in 2027 de verdeling van het gemeentefonds op basis van het gedane onderzoek (zie onderstaand) niet aangepast wordt, zijn herverdeeleffecten die verder gaan dan 45 euro per inwoner ten opzichte van de situatie van voor de invoering in 2023, niet goed verdedigbaar. Zonder vergaande aanpassingen blijft het herverdeeleffect van een gemeente wat de Raad betreft beperkt tot maximaal 45 euro per inwoner in 2026.

Nader onderzoek geboden direct na invoering

U stelt voor na de invoering van de nieuwe verdeling de kostenontwikkelingen nauwgezet en daar waar er knelpunten optreden onderzoek te doen naar verdere verbetering van het model. Vier jaar na invoering zal bekeken worden of bijstelling van de verdeling nodig is, schrijft u. De Raad acht dit te vrijblijvend en dringt er op aan niet alleen te monitoren maar pro-actief een aantal aanvullende onderzoeken te doen, en dus niet te wachten met onderzoek tot 2026 of 2027. Het gaat daarbij enerzijds om de kosten en inkomsten van bijzondere groepen van gemeenten zoals de G4, de industriegemeenten, de toeristengemeenten, de krimpgemeenten, studentensteden, instellingsgemeenten, vergrijzende gemeenten, gemeenten met veel of juist weinig economische en demografische ontwikkelingen en dergelijke. Anderzijds gaat het om het monitoren van de kostenontwikkelingen, op het sociaal domein met name in relatie tot de Herstelagenda Jeugd en de Wmo, en op het klassiek domein met name in relatie tot het cluster Bestuur en Ondersteuning en het cluster Infrastructuur, Ruimte en Milieu. Verder beveelt de Raad u aan de verevening van de OEM op een meer gedifferentieerde wijze te benaderen.

Toekomstige verdeling sociaal domein op huishoudkenmerken

De voorgestane verdeling van het sociaal domein is te grofmazig, legt een te zwaar accent op stedelijkheidskenmerken en sluit onvoldoende aan op de waargenomen en veronderstelde behoefte aan ondersteuning van inwoners op hun gemeenten. De Raad dringt er op aan de toekomstige verdeling van het sociaal domein niet te baseren op uitgaven maar op een verfijndere methode waarbij op basis van huishoudenskenmerken een relatie wordt gelegd met de behoefte aan ondersteuning.

Tot slot

Kortom, de Raad acht het niet verstandig om dit voorstel op deze manier zonder meer en ongeclausuleerd in te voeren. De Raad stelt een aantal niet-vrijblijvende randvoorwaarden als u dit voorstel wilt invoeren: meer verantwoording van

Datum

19 oktober 2021

Kenmerk

2021-0000546664

gemaakte keuzes, meer toetsing aan andere grootheden als financiële draagkracht en regionale welvaart, aanpassing van variabelen in het model die vertekend zijn door peiljaar en methodiek. Wij adviseren u zo spoedig mogelijk een aantal acties in gang zetten, met name rond bekostiging sociaal domein, en naar het oordeel van de Raad is (veel) eerder dan in 2027 een evaluatie nodig. Dit model is naar het oordeel van de Raad weliswaar een verbetering maar de houdbaarheid is beperkt. Wij adviseren u het ingroeipad, met inachtneming van deze randvoorwaarden en in ogenschouw nemend de beperkte houdbaarheid, te limiteren tot 3-jaarlijkse stappen van maximaal 15 euro per inwoner per jaar. En adviseren u tot de resultaten van de evaluatie geen verdere stappen in de herverdelingen te zetten.

Hoogachtend,

De Raad voor het Openbaar Bestuur,



Han Polman

Voorzitter



Rien Fraanje

Secretaris-directeur

Onderbouwing en achtergronden bij het advies

Elk onderdeel bevat een korte feitelijke weergave en vervolgens een boordeling daarvan door de Raad, al dan niet gevolgd door een aanbeveling.

1 Algemeen

1.1 Doel van het gemeentefonds

Het belangrijkste doel van het gemeentefonds is het ondersteunen van de gemeente als meest nabije bestuurslaag: de wil van de lokale gemeenschap kan alleen maar tot uitdrukking komen als de gemeente voldoende eigen middelen heeft om die te realiseren. De verdeling van het gemeentefonds beoogt ertoe bij te dragen dat elke gemeente een gelijkwaardige financiële uitgangssituatie heeft. Dit houdt in dat de verdeling moet aansluiten op de noodzakelijke uitgaven die gemeenten moeten doen voor het realiseren van een gelijkwaardig voorzieningenniveau, zodat elke gemeente er in principe voor kan zorgen dat elke Nederlander bij eenzelfde lastendruk hetzelfde voorzieningenniveau kan genieten. Een lager of hoger voorzieningenniveau is dan de uitdrukking van de lokale keuze voor lagere of hogere lokale lasten, maar zouden niet veroorzaakt mogen worden door een tekortschietende verdeling.

Niet elk maatschappelijk doel of ongelijkheid in de uitgangssituatie kan echter via de verdeling van het gemeentefonds worden opgelost. Een uitkering via het gemeentefonds is bijvoorbeeld niet geschikt voor specifieke taken en kosten omdat ze:

- Een dynamisch en ongewis karakter hebben,
- Specifiek voor een bepaalde regio of gemeente zijn,
- Tijdelijk van aard zijn.

Dit zijn de redenen waarom bijvoorbeeld het stimuleren van (regionale) economische ontwikkelingen, tegemoetkoming in specifieke regionale achterstanden of bekostiging van projecten niet in aanmerking komen voor bekostiging via het gemeentefonds. Omdat uitkeringen uit het gemeentefonds, met inachtneming van de wettelijke verplichtingen, vrij besteedbaar zijn komen ook uitkeringen waarop de Rijksoverheid wil sturen door verantwoording van de besteding te eisen niet in aanmerking voor bekostiging via het gemeentefonds.

1.2 De verdeling van het gemeentefonds

Het doel van de uitkering uit het gemeentefonds is dat gemeenten bij een gelijke lastendruk een gelijkwaardig voorzieningenniveau voor hun inwoners kunnen realiseren. Het belangrijkste criterium is kostenoriëntatie: houdt de verdeling rekening met de verschillen in kosten die gemeenten hebben? Daarbij tellen alleen de *noodzakelijke* uitgaven mee als kosten. Daarbij wordt er verevend voor de mogelijkheden van gemeenten om zelf die kosten uit inkomsten te dekken, ofwel voor de draagkracht van gemeenten. In hoeverre gemeenten daartoe in staat zijn verschilt per gemeente. Het gaat bij draagkracht niet om de werkelijke inkomsten maar de mogelijkheden die gemeenten hebben om inkomsten te generen. Zo heeft bijvoorbeeld niet elke gemeente dezelfde totale WOZ-waarde aan woningen en bedrijfsgebouwen. Door hiervoor te verevenen heeft elke

Datum
19 oktober 2021
Kenmerk
2021-0000546664

gemeente zoveel mogelijk dezelfde uitgangspositie. De verdeling moet vervolgens uitlegbaar en globaal zijn.

1.3 Systeemwereld en leefwereld

De vraag is nu op basis waarvan vervolgens kan worden beoordeeld of de (nieuwe) verdeling recht doet aan het doel waarvoor het gemeentefonds is ingesteld. De Raad stelt vast dat vooraf onvoldoende duidelijk was waartoe deze herverdeling van het gemeentefonds moest leiden. Wat zijn nu de inhoudelijke knelpunten, bij welke type gemeenten en op welke onderdelen loopt de huidige verdeling zodanig uit de pas dat daarmee de doelstelling van het gemeentefonds wordt ondermijnd? Voor zover deze vragen wel zijn beantwoord is dat vooral in technische zin gebeurd en niet op inhoudelijke gronden. Het had in de optiek van de Raad in de rede gelegen vooraf op basis van het beschikbare onderzoeksmateriaal het verhaal achter de knelpunten te destilleren uit de verschillende beschikbare onderzoeken, daar een hypothese op te baseren die mogelijke verschillen in kosten zouden kunnen verklaren en vervolgens deze toetsen aan de praktijk. Dan nog kan blijken dat veronderstelde verbanden in praktijk zich niet voordoen of moeilijk objectief zijn vast te stellen. Nu ontstaat echter het beeld dat bij de uitkomsten achteraf een verklaring is gezocht. Een deugdelijk kwantitatief (wetenschappelijk) onderzoek op basis van noodzakelijke kosten (of desnoods alle uitgaven) is onontbeerlijk, maar de zoektocht naar de ideale verdeling kan niet louter op grond van statistische criteria plaatsvinden.¹⁶ Het gaat er juist om een verbinding te leggen tussen de systeemwereld en de leefwereld.

Bij de systeemwereld gaat het om uitkomsten van de verdeling op basis van statistische econometrische modellen. Maar modellen zijn altijd benaderingen van de werkelijkheid. De leefwereld is geen subjectieve grootte maar bestaat uit objectieve gegevens over de financiële positie en het voorzieningenniveau van gemeenten, de verschillen in economische en maatschappelijk ervaren welvaart, kansenongelijkheid en dergelijke. In de verdeling van de algemene uitkering zou dat tot uitdrukking moeten komen in logische patronen waarbij hogere kosten, een lagere verdien capaciteit en een zwakke sociale structuur met een lage zelfredzaamheid zich vertaalt in een hogere uitkering.

De huidige verdeling is achterhaald, sluit niet meer aan op de bestuurlijke en maatschappelijke dynamiek. Dat is de reden voor de herijking van het verdeelmodel. Elk nieuw verdeelvoorstel kent daarbij winnaars en verliezers. Herverdeeleffecten *sec* zijn daarom geen beoordelingscriterium, maar herverdeeleffecten moeten wel uitlegbaar zijn. Uitlegbaar zijn op basis van de bestuurlijke en maatschappelijke dynamiek en de daardoor veranderende kostenpatronen.

Het kan voorkomen dat er individuele gevallen zijn die niet logisch verklaarbaar zijn, maar in ieder geval de patronen van de herverdeeleffecten moeten uitlegbaar zijn. Dat houdt in dat waar er redelijke twijfel is, een toets plaatsvindt

¹⁶ Blog, Het maken van een verdeelstelsel is als het maken van worstjes, <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/actueel/weblogs/weblog/2021/het-maken-van-een-verdeelvoorstel-is-als-het-maken-van-worstjes>.

Datum

19 oktober 2021

Kenmerk

2021-0000546664

op de uitlegbaarheid van de herverdeeleffecten en deze aanleiding kan zijn tot een bijstelling. Verdelen is geen louter statistische exercitie maar vergt bestuurlijke keuzes, om tot een inhoudelijk beter onderbouwde verdeling te komen. De Raad acht van belang dat de bestuurlijke keuzes open en verantwoord worden gemaakt. Verdelen vraagt om bestuurlijke verantwoording.

1.4 Proces

Het voorstel waarover u in februari 2021 de Raad om advies vroeg, gaf de Raad aanleiding tot het stellen van een aantal nadere vragen. De vragen gingen zowel over de onderbouwing als over de uitkomsten. Dit heeft geleid tot een Tussenbericht in maart 2021.¹⁷

In juli 2021 ontving de Raad van u de beantwoording van de vragen met een bijgesteld model dat deels tegemoetkwam aan de eerdere kritiekpunten.¹⁸ Naast een groot aantal kleine technische wijzigingen ging het met name om een aanpassing van het verdeelmodel voor het sociaal domein en een aangepaste verevening van de Overige Eigen Middelen (OEM). De verdeling van het klassiek domein bleef nagenoeg ongewijzigd. De herverdeling van het model werd gepresenteerd op basis van een vergelijking met de uitkering uit 2017.

In augustus 2021 ontving de Raad een geactualiseerde versie van het verdeelmodel op basis van de cijfers uit 2019.¹⁹ Dit alles bij elkaar vormt de basis voor de beantwoording van de nu voorliggende adviesaanvraag. Naar aanleiding van het hernieuwde voorstel zijn op ambtelijk niveau nadere schriftelijke vragen gesteld en heeft er een mondelinge toelichting plaats gevonden. De Raad hecht er aan deze vragen in dit advies wederom aan de orde te stellen, omdat de Raad vindt dat de verdeling van het gemeentefonds een heldere publiekelijke verantwoording vergt.

De Raad waardeert de constructieve opstelling van zowel de onderzoekers als de ambtelijke vertegenwoordigers van het ministerie van BZK. De Raad stelt vast dat op onderdelen de beantwoording echter niet geheel voldeed aan de verwachting.

Sommige vragen zijn eenvoudig opgevat als zijnde een enkelvoudige statistische vraag. Zo is de constatering van de Raad dat er mogelijk een relatie bestaat tussen de (ervaren) gezondheid en het beroep op zorgvoorzieningen van inwoners op ondersteuning door de gemeente beantwoord met de vaststelling dat de voorhanden statistieken niet voldeden omdat ze niet objectief of verouderd waren. Maar er is niet gekeken naar verschillende onderzoeken die een relatie leggen tussen objectieve kenmerken die verschillen in (ervaren) gezondheid en levensverwachting verklaren zoals opleiding, samenlevingsvorm, leeftijd, problematische schulden, leefklimaat en dergelijke. Deze factoren lijken in hoge mate de zelfredzaamheid van burgers te verklaren. De Raad beseft wel dat het tijdsbestek om deze verdiepingsslag te maken wellicht te krap bemeten was.

¹⁷ ROB, *Herijking gemeentefonds – Tussenbericht*, maart 2021.

¹⁸ Brief BZK, *Adviesaanvraag verdeelvoorstel gemeentefonds*, 9 juli 2021.

¹⁹ Brief BZK, *Actualisatie verdeelvoorstel gemeentefonds naar 2019*, 12 augustus 2021.

Ook is de vraag over de mogelijkheid van individuele gemeenten om de herverdeeleffecten op te vangen – bijvoorbeeld in termen van onbenutte belastingcapaciteit, niet bevredigend beantwoord. Zonder antwoord op deze vraag kan de Raad lastig beoordelen of de herverdeeleffecten tot financiële problemen leiden voor bepaalde gemeenten.

1.5 Beschikbaarheid data

De Raad betreurt hij geen inzicht heeft gekregen in de aansluitverschillen van de gemeenten in de steekproef, dat wil zeggen de verschillen tussen hun uitgaven en de modeluitkomsten. De Raad beseft dat deze verschillen niet *sec* in een vacuüm beoordeeld kunnen worden; er is een goede duiding nodig van achtergronden. Maar door die gegevens niet ter beschikking te stellen, is het iteratieve proces van duiding, beoordeling en bijstelling op voorhand niet goed mogelijk. Het gebrek aan achterliggende (kwalitatieve en kwantitatieve) gegevens maakt het lastig de veronderstelde dynamiek goed te kunnen duiden. Een kritische reflectie op de uitkomsten is echter onontbeerlijk. Het louter verdedigen van een verdeelformule met het argument dat dit de beste statistische fit heeft, maakt het proces kwetsbaar. Het ontnemt de mogelijkheid om – ondanks verschillen in waardering - tot een gezamenlijk gedragen voorstel te komen.

Het argument dat de aansluitverschillen niets zeggen en nadere toelichting behoeven voor nadere analyse acht de Raad niet steekhoudend. Dat argument geldt net zo zeer voor de uitkomsten van het verdeelonderzoek, ook deze vragen om een nadere duiding. Ook het argument dat de steekproefgemeenten geen toestemming hebben gegeven voor het delen van deze data acht de Raad niet overtuigend; vooraf was immers transparantie afgesproken en de gemeenten kan om toestemming gevraagd worden.

Tussenconclusie:

Het gebrek aan essentiële gegevens maakt het voor de Raad niet mogelijk het nu liggende verdeelvoorstel volledig te toetsen aan het criterium van kostenoriëntatie. In het licht van het criterium transparantie en daarmee toetsbaarheid schiet het proces tekort.

1.6 De onderzoeksmethode

Lineaire regressie

Voorafgaand aan het verdeelonderzoek heeft de Raad zich uitgesproken over het plan van aanpak en de onderzoeksmethode.²⁰ De Raad gaf de voorkeur voor een aanpak langs twee parallelle sporen; één om op korte termijn de branden te blussen de belangrijkste knelpunten in de verdeling van met name op het sociaal domein op te lossen en één die tot een toekomstbestendige verdeling moet leiden.

Voor het eerste spoor stelde de Raad voor uit te gaan van rekeninggegevens op gemeenteniveau. Hij adviseerde dit te baseren op een cijfermatig overzicht van bestedingen op gemeenteniveau en daar een regressiemethodiek toe te passen,

²⁰ [Goede budgetverdeling sociaal domein zal enkele jaren in beslag nemen | Nieuwsbericht | Raad voor het Openbaar Bestuur \(raadopenbaarbestuur.nl\)](#)

Datum

19 oktober 2021

Kenmerk

2021-0000546664

dit overigens wel in combinatie met een flinke dosis gezond verstand. Dat wil zeggen dat er een goede deugdelijke inhoudelijke onderbouwing nodig is en dat waar er uitschieters verschijnen in de analyse, er gezocht moet worden naar een deugdelijke verklaring. Zijn er inhoudelijke redenen, is er sprake van een boekingsverschil, of speelt eigen beleid mee? In het geval van een externe, niet door gemeenten te beïnvloeden oorzaak, moet de vraag gesteld worden of en op welke wijze dit in een objectieve verdeelsleutel mee moet worden genomen. De Raad stelt vast dat de gekozen onderzoeksmethodiek en de wijze waarop daar uitwerking is gegeven maar ten dele aan deze wensen/ aan dit advies voldoet. De methode is zeker in vergelijking met de eerder gehanteerde verschillenanalyse in beginsel transparanter. Dat leidt er toe dat in technische zin de verdeling beter navolgbaar is. Dat is een belangrijk winstpunt.

Er is gebruik gemaakt van een regressiemethode maar deze is vrij technocratisch toegepast. Er is wel gezocht naar inhoudelijk logische verbanden maar de belangrijkste toetsingscriteria betroffen vooral statistische grootheden als de R^2 en AIC.²¹ Bij de gevonden statistische verklaringen is vervolgens inhoudelijk onderbouwing gegeven. Het advies om eerst de branden te blussen en een groeimodel te hanteren, is niet opgevolgd. Het nu voorliggende voorstel probeert verder te springen dan de polsstok lang is.

Uitgaven zijn geen kosten

Het model is gebaseerd op de *uitgaven* van gemeenten in een bepaald jaar te weten 2017, en niet de *kosten*. Dit brengt een aantal problemen met zich mee. Het eerste is het bekende kip-ei probleem. De uitgaven die gemeenten in een bepaald jaar doen worden immers mede ingegeven door de middelen die zij in dat jaar ter beschikking hebben. Uitgaven zijn echter geen kosten. Kosten zijn noodzakelijke of onvermijdbare uitgaven.

Het verdeelvoorstel veronderstelt dat dit probleem voor het sociaal domein in 2017 zich maar beperkt voordoet, omdat gemeenten zich in 2017 vooral lieten leiden door de beschikbare budgetten. Gemeenten zouden niet meer uitgaven hebben begroot dan wat ze uit de integratie-uitkering sociaal domein (IU/SD) van het Rijk ontvingen. Wat gemeenten uiteindelijk uitgaven, moet dan gezien worden als niets meer en niets minder dan de noodzakelijke uitgaven. Deze veronderstelling lijkt op voorhand niet onaannemelijk maar is niet afdoende getoetst. Er zijn bovendien indicaties dat het genuanceerder ligt dan wordt aangenomen²² en de op voorhand niet correct geachte verdeling van de uitkering voor het sociaal domein is de reden waarom een herijking juist nodig wordt geacht. Als de gehanteerde veronderstelling van budgetneutraliteit juist zou zijn, loopt een onderzoek op basis van de uitgaven het risico slechts een bevestiging op te leveren van de bestaande verdeling van middelen. Sterker nog, de nieuwe verdeling dreigt de bestaande verschillen in de verdeling uit te vergroten.

²¹ De R^2 is een maat voor hoe goed de verdeling 'past'; de AIC is een maat voor in hoeverre een extra verklarende variabele extra informatie toevoegt.

²² Ministerie van BZK, *Verslag 3D onderzoek begrotingen 2017*, mei 2017. Hierin geeft 18% van de gemeenten aan dat alleen budgetneutraliteit leidend is, 68% echter hanteerde een combinatie van budget, extrapolatie ervaringscijfers en afspraken met aanbieders.

Datum

19 oktober 2021

Kenmerk

2021-0000546664

In de tweede plaats kunnen gemeenten die over ruimere buffers beschikken zich gemakkelijker overschrijdingen permitteren. Na 2017 werd er steeds meer uit algemene reserves geput en andere inkomsten verhoogd, omdat de lastenstijging sociaal domein over de hele linie steeds merkbaarder werd en bestemmingsreserves opraakten.²³ Deze veranderde reserveposities kunnen ook weer tot andere uitgavenpatronen leiden.

Ook voor het klassiek domein geldt dat het voorstel uitgaven- en niet kostengeoriënteerd is. Wel zijn de eigen middelen als verklaring gebruikt om verschillen in uitgaven te duiden. Daarom tellen niet alle uitgaven mee als kosten, maar alleen de uitgaven die niet gedaan worden vanwege de bovengemiddelde beschikbaarheid van eigen middelen. Ook die aanname is op voorhand niet onlogisch. Maar het is volgens de Raad niet uitgesloten dat gemeenten de extra eigen middelen inzetten omdat de verdeling tekortschiet. De weerlegging dat voorgaande Periodieke Onderhoudsrapporten geen aanleiding gaven te veronderstellen dat er sprake is van een structurele scheefheid in de verdeling overtuigt de Raad niet. Het had op zijn minst in de rede gelegen om in het onderzoek te toetsen in hoeverre de inzet van Algemene Eigen Middelen het gevolg is van een tekortschietende verdeling.

Tussenconclusie:

Het verdeelmodel is primair uitgavengeoriënteerd, niet kostengeoriënteerd.

Het peiljaar 2017

Het onderzoek is gebaseerd op de uitgaven van gemeenten in het jaar 2017. Met name voor het sociaal domein plaatst de Raad vraagtekens bij de representativiteit. Het is duidelijk dat de kosten van het sociaal domein in dat jaar onvoldoende waren uitgekristalliseerd. Gemeenten bevonden zich in verschillende fase van het transformatieproces. Uit de uitgavenontwikkeling na 2017 blijkt dat gemiddeld genomen de grotere gemeenten eerder te maken hadden met grotere tekorten op het sociaal domein en mede naar aanleiding daarvan de bakens hebben verzet, terwijl de gemeenten onder grofweg de 100.000 inwoners juist na het jaar 2017 een forse uitgavenstijging lieten zien. Dit verschil pakt nadelig uit voor de middelgrote en kleine gemeenten. Dit punt wordt verder uitgewerkt in de bespreking van het voorstel voor het sociaal domein.

Onderzoek G4

De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) heeft al in 2009 erop gewezen dat de onderbouwing van de huidige vaste bedragen aan de G4 achterhaald was.²⁴ Zonder daarmee te stellen dat de vaste bedragen zondermeer zouden kunnen komen te vervallen.

De G4 zijn integraal meegenomen in het verdeelonderzoek, dit in tegenstelling tot wat te doen gebruikelijk was. Dit in tegenstelling tot wat tot nog toe gebruikelijk was. Hierdoor zijn vooral stedelijkheidskenmerken gehonoreerd hetgeen gunstig uitpakt voor de andere stedelijke gemeenten. Dit was conform de strekking van

²³ Ministerie van BZK, *Verslag 3D onderzoek begrotingen 2019*, juni 2019.

²⁴ Rfv, *Naar een transparante financiële verhouding tussen het Rijk en de vier grote steden*, 2009.

Datum

19 oktober 2021

Kenmerk

2021-0000546664

het advies van de Rfv. Het is immers duidelijk dat een deel van de grootstedelijke uitgaven zich weliswaar in versterkte mate bij de G4 optreden maar ze zijn niet exclusief voor de G4. Tegelijkertijd is duidelijk dat een deel van het vaste bedrag bedoeld is voor kosten en taken die uitsluitend betrekking hebben op de G4.

In het voorliggende voorstel voor het klassiek domein zijn de vaste bedragen van de G4 als verklaring opgenomen voor hun uitgaven. Met andere woorden een deel van de uitgaven van de G4 wordt verklaard uit het feit dat ze een vast bedrag ontvangen.

Deze benadering heeft er niet toe geleid dat de vaste bedragen voor de G4 geheel en al overbodig werden geacht. Voor zover de werkelijke uitgaven van de G4 in negatieve zin meer dan het landelijk gemiddelde afweken van de nieuwe verdeelformule heeft u dat gehonoreerd in een apart vast bedrag. Rotterdam en Amsterdam komen op grond hiervan alsnog in aanmerking voor een apart vast bedrag.

Gevolg van de gekozen methodiek is dat een overschatting van stedelijkheidskenmerken dreigt wat per saldo gunstig uitpakt voor de andere grootstedelijke gemeenten dan de G4. Bij de onderzoeksmethode de vaste bedragen van de G4 en de Wadden als verklarende factor opgenomen – en vervolgens niet gehonoreerd in de verdeling. Daarmee veronderstelt het onderzoek dat de vaste bedragen van de G4 niet bedoeld zijn voor het verkrijgen van een voorzieningenniveau dat gelijkwaardig was aan de andere gemeenten, maar voor een hoger voorzieningenniveau.²⁵ Er is in het onderzoek geen acht geslagen op het feit dat de vaste bedragen voor de G4 ook bedoeld waren voor specifieke kosten en taken van de G4 die andere stedelijke gemeenten niet hebben.²⁶

Door die bedragen nu te verdelen op basis van kenmerken die andere stedelijke gemeenten ook hebben, krijgen zij in het huidige voorstel een onuitlegbaar hoge uitkering. Voor een goed inzicht in de kosten van de G4 beveelt de Raad aan de regressieanalyse ook eens exclusief uit te voeren op de G4, om op basis daarvan te achterhalen wat de specifieke uitgaven zijn voor de G4 en dus het beste gehonoreerd kunnen worden via vaste bedragen, en welke uitgaven alle stedelijke gemeenten moeten doen en dus via maatstaven op basis van grootstedelijke kenmerken gehonoreerd zouden moeten worden.

De vaste bedragen van de G4 hebben overigens niet alleen betrekking op de taken en kosten uit het klassieke domein, maar deels ook op taken en kosten die verbonden met onderdelen van wat nu tot het sociaal domein wordt gerekend, namelijk dat deel van het sociaal domein dat al voor de decentralisatie in 2015 deel uitmaakte van het gemeentefonds (Welzijn). Uitgaven voor deze taken lijken nu niet gehonoreerd te worden.

²⁵ Panteia, *Onderzoek herijking verdeelmodel gemeentefonds, Een contra-expertise*, januari 2021.

²⁶ Cebeon, *Struktuur in omvang, onderzoek uitgavenniveau vier grote steden in kader herziening FVW'84*, 1994.

Datum

19 oktober 2021

Kenmerk

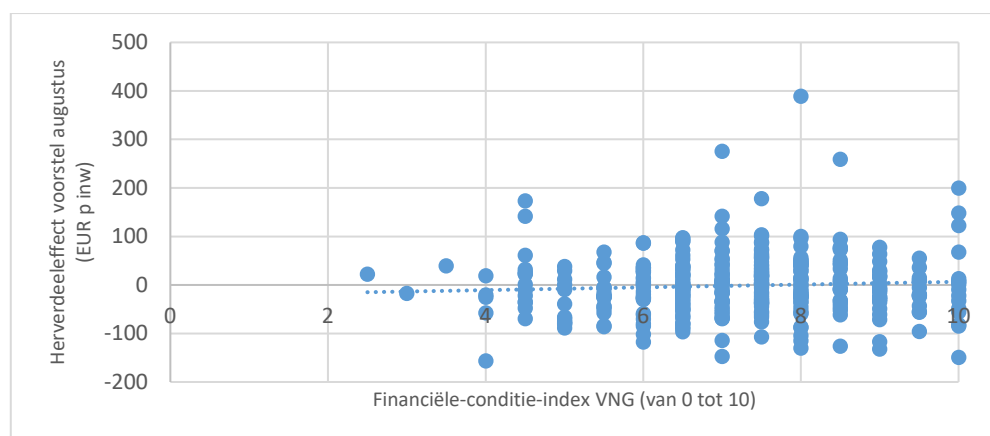
2021-0000546664

De Raad beveelt aan nader onderzoek te doen naar de specifieke kosten en taken van de G4. Daarbij dient overigens ook de vraag aan de orde te komen of dit kosten zijn die via de algemene uitkering van het gemeentefonds voor verevening in aanmerking komen of dat bekostiging op andere wijze in de rede ligt. De Raad is van oordeel dat in een dergelijk onderzoek niet alleen de extra kosten maar ook de inkomsten en het benutten van de huidige inkomstencapaciteit moeten worden betrokken. Zoals bijvoorbeeld het benutten van de ruimte in het OZB-tarief.

1.7 Plausibiliteitstoets: Financiële positie

De Raad heeft uw voorstel niet volledig kunnen toetsen op uitlegbaarheid vanwege het ontbreken van gegevens over de aansluitverschillen. De Raad toetst hieronder op twee manieren of de herverdeeleffecten van het voorliggende voorstel plausibel zijn. Als eerste heeft de Raad de resultaten uit de financiële-conditie-index van de VNG²⁷ gekoppeld aan de voorgestelde herverdeeleffecten:

Figuur 1. Herverdeeleffect versus financiële conditie



Er mogen geen zwaarwegende conclusies getrokken worden uit deze figuur, omdat de Financiële-conditie-index slechts een mogelijke manier is om de financiële gezondheid van gemeenten te beoordelen. Maar het is opmerkelijk dat er geen verband lijkt te zijn tussen de financiële situatie van een gemeente en het herverdeeleffect. Uiteraard is het niet zo dat elke gemeente in een financieel slechte positie een positief herverdeeleffect zou moeten hebben. Een financieel slechte positie kan immers ook het gevolg zijn van eigen beleidskeuzes. Toch ligt het, wanneer je op macroniveau de patronen bekijkt, in de rede dat er ten minste een licht verband zou moeten zijn tussen een goede of slechte financiële positie met respectievelijk negatieve en positieve herverdeeleffecten. Een deel van die financiële positie is immers veroorzaakt door scheefheden in de huidige verdeling, die als het goed is recht zouden moeten worden getrokken door een nieuw voorstel.

²⁷ Deze geeft een geobjectiverd rapportcijfer van 0 tot 10 aan de financiële conditie van een gemeente, gebaseerd op gegevens als schuldquote, houdbaarheidsquote, exploitatieresultaten en uitgaven per inwoner.

Datum

19 oktober 2021

Kenmerk

2021-0000546664

In aansluiting hierop haalt de Raad aan dat Cebeon onderzoek heeft gedaan naar de ontwikkeling voorzieningenniveau en ontwikkeling financiële positie gemeenten.²⁸ Hoewel je dit niet los kan zien van de omvang van het fonds, rijst de vraag hoe deze uitkomsten zich verhouden met de herverdeeleeffecten? 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 meteen negatief herverdeeleeffect te maken krijgt (of andersom)? Die duiding – die kwantitatief te onderbouwen is op basis van gegevens uit de steekproef en het CBS – ontbreekt, wat het voorstel kwetsbaar maakt.

1.8 Plausibiliteitstoets: aansluiting model op uitgaven

Als tweede plausibiliteitstoets heeft de Raad getoetst of het nieuwe model beter aansluit op de kosten van gemeenten dan het huidige model. Dat blijkt niet volledig overtuigend te zijn:

Tabel 1. Aansluiting model op netto lasten

	Netto lasten versus Huidig model	Netto lasten versus Nieuw model
Mediaan afwijking	-270	-275
Laagste negatieve afwijking	-1.806	-1.584
Grootste positieve afwijking	1.098	1.154
Bandbreedte afwijking	-2.904	-2.738
Afwijking middelste 80%	-297	-302
Gemiddelde deviatie	215	221

In bepaalde opzichten doet het nieuwe model (zoals Afwijking middelste 80%) het juist minder goed.

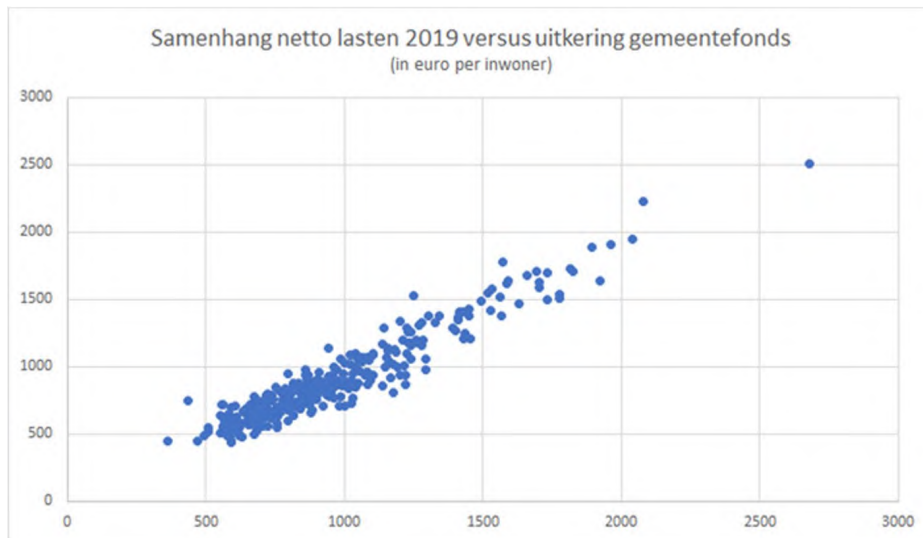
U presenteert *Figuur 2* om aan te tonen dat het nieuwe model goed aansluit op de uitgaven conform Iv3. De puntenwolk is weliswaar netjes gegroepeerd rondom een rechte lijn, maar dat is op zich onvoldoende bewijs. In de eerste plaats omdat gemeenten ook andere inkomsten hebben om al hun uitgaven te dekken, niet alleen het gemeentefonds. Dit plaatje houdt dus geen rekening met de mogelijkheden van gemeenten om in eigen inkomsten te voorzien.

In de tweede plaats is de schaal op de assen heel groot. Voor de meeste datapunten geldt dat de afwijking tussen netto lasten en modeluitkomst vaak 100 euro per inwoner of meer verschilt. Dat is op zich nog geen probleem, mits uitlegbaar is waar die verschillen vandaan komen en mits er een beeld is welke problemen de nieuwe verdeling oplost – op het niveau van individuele gemeenten, niet op het niveau van het geheel.

²⁸ Cebeon, *Gemeenten in de knel*, 2021.

Datum
 19 oktober 2021
Kenmerk
 2021-0000546664

Figuur 2. Samenhang netto lasten en verdeelvoorstel



2 Sociaal domein

Een nieuwe verdeling voor het sociaal domein was noodzakelijk. De huidige verdeling is immers gebaseerd op een situatie die niet meer bestaat, en kent discrepanties.²⁹ De stapeling van problematiek zat niet goed in de oude modellen verdisconteerd, bepaalde risicofactoren werden onvoldoende gehonoreerd en een aantal maatstaven rond gezondheidstoestand zijn niet adequaat of hebben een ongewenste werking. Meer fundamenteel waren de oude modellen geënt op data over zorgconsumptie uit 2012-2013, toen een ander stelsel met andere wetten van kracht was, geschoeid op oude uitgangspunten (rechten i.p.v. voorzieningen), een andere verdeling van taken en verantwoordelijkheden (geen decentralisatie naar gemeenten) en een andere uitvoeringspraktijk. Fundamentele aanpassing van de verdeling sociaal domein was daarom ook een grote wens van de ROB en zijn voorganger, de Raad voor de financiële verhoudingen.

Dat al deze discrepanties nu kwantitatief zijn onderzocht en in sommige gevallen opgelost, met als basis een vergelijkbare dataset voor alle gemeenten in de steekproef, is winst. Er is ontegenzeggelijk veel werk verricht, de nieuwe verdeling is qua onderzoeksmethodiek in ieder geval beter.

De vraag die nu echter voorligt, is of het voorstel voor de nieuwe verdeling beter genóeg is. Dat toetst de Raad aan de hand van de vier criteria die in het Tussenbericht reeds genoemd zijn: kostenoriëntatie en dynamiek, draagkracht, globaliteit en uitlegbaarheid. De eerste drie zijn gebaseerd zijn op de Financiële-verhoudingswet, het laatste is een bestuurlijk criterium.

²⁹ AEF, *Zoeken naar balans – een kwalitatief onderzoek naar discrepanties in de verdeelmodellen sociaal domein*, 2018.

Datum

19 oktober 2021

Kenmerk

2021-0000546664

2.1 Kostenoriëntatie en dynamiek

Om de kostenoriëntatie te beoordelen, heeft de Raad u gevraagd om de aansluitverschillen per gemeente (modeluitkomsten minus uitgaven). Die heeft u niet ter beschikking gesteld, waardoor een oordeel op dit belangrijke criterium niet mogelijk is. De technische hulpmiddelen uit de onderliggende rapporten zijn niet voldoende. Om desondanks een advies over de kostenoriëntatie te geven, heeft de Raad de patronen in de herverdeling vergeleken met andere gegevens.

Contra-indicaties

De Raad ziet vijf contra-indicaties die leiden tot gerede twijfel of de kostenoriëntatie van het verdelvoorstel voldoende is.

In de eerste plaats is het model voor het sociaal domein gebaseerd op alle uitgaven van de (steekproef)gemeenten, niet op (noodzakelijke) kosten.

Gemeenten met een betere financiële positie kunnen echter een hoger voorzieningenniveau realiseren dan gemeenten met een minder goede financiële positie. Zodoende heeft uw verdelvoorstel het risico dat een verdeling op basis van uitgaven dit patroon reproduceert en tot scheefheden leidt. In zijn Tussenbericht heeft de Raad hier vragen over gesteld, en u uitgenodigd met kwantitatieve tegenargumenten te komen. Die vragen zijn echter niet bevredigend beantwoord. De figuur die u laat zien (reservemutaties uitgezet tegen gemeentegrootte), is geen antwoord op onze vraag. De Raad vroeg om een analyse van reservemutaties versus omvang reserves.

In de tweede plaats roepen uw antwoorden vragen op. In de beantwoording rond de vragen sociaal domein schrijft u dat de algemene eigen middelen geen rol spelen in de uitgaven sociaal domein, terwijl u bij de antwoorden rond inkomstenverevening schrijft dat na 2017 de OZB-tarieven zijn verhoogd om de kostenstijgingen sociaal domein op te kunnen vangen. Bovendien is het vervolgonderzoek dat uitgevoerd is naar aanleiding van het Tussenbericht niet eenduidig in zijn conclusies: er wordt wel degelijk een invloed gevonden van de algemene eigen middelen op de uitgaven voor Wmo-individuele voorzieningen en sociale basisvoorzieningen.³⁰ Maar om technische redenen wordt die invloed niet verdisconteerd in het verklaringsmodel voor de uitgaven

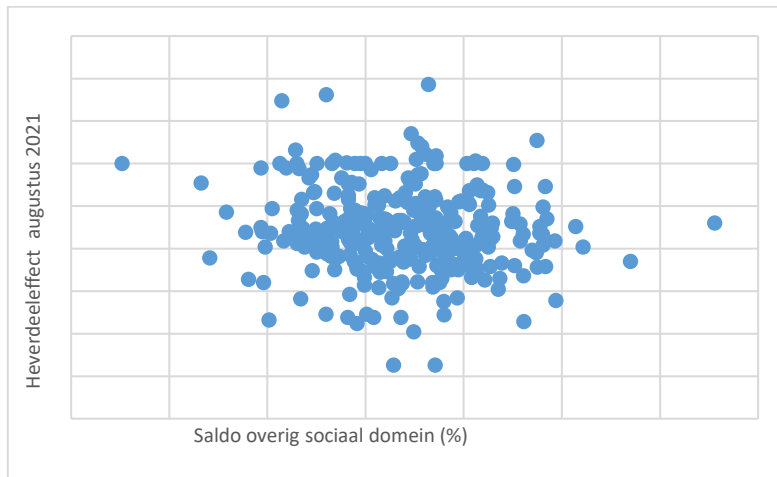
De derde contra-indicatie wordt geleverd door onderzoek van Divosa, uitgevoerd door Berenschot, waar u naar verwijst. Dat onderzoek heeft de uitgaven en saldi van individuele gemeenten op een rij heeft gezet.³¹ Als de Raad echter die cijfers vergelijkt met de herverdeeleeffecten, dan is er geen patroon te zien. En dat is opvallend; er zou op zijn minst enige correlatie te zien moeten zijn in de trant van 'negatief (positief) saldo sociaal domein = positief (negatief) herverdeeleeffect'. Zeker voor een model dat álle uitgaven honoreert, niet alleen de noodzakelijke.

³⁰ AEF, *Nader onderzoek herijking gemeentefonds sociaal domein*, juli 2021. Het onderzoek vindt invloeden van algemene eigen middelen van gemeenten op bepaalde uitgaven, maar die worden om technische redenen niet in het model verdisconteerd. Dit staat overigens niet met zoveel woorden in de samenvatting in het rapport.

³¹ Berenschot, *Analyse stapeling uitgaven sociaal domein*, oktober 2020. In opdracht van Divosa en Drechtsteden.

Datum
 19 oktober 2021
Kenmerk
 2021-0000546664

Figuur 3. Stapeling uitgaven sociaal domein versus herverdeeleffect

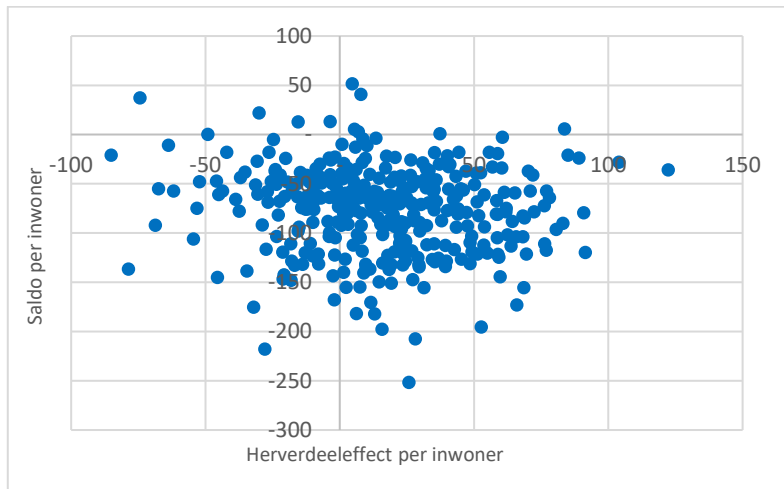


Verder noemt u in uw antwoorden dat Divosa centrumfunctie als bepalende factor voor kosten sociaal domein heeft aangewezen, en voert dit aan als argument voor het opnemen van de maatstaf centrumfunctie in het model. Hierbij hoort echter wel de nuancering dat Divosa dit als suggestie voor een mogelijke verklaring heeft benoemd; bewijs hiervan viel buiten het kader van het onderzoek. Verder is dit ook geen argument voor het grote gewicht van deze maatstaf. In de tweede plaats suggereerde Divosa ook andere verklaringen voor stapeling van kosten, zoals minderheden, potentiële beroepsbevolking, ligging aan de oostgrens, opleidingsniveau (die laatste heeft u overigens gehonoreerd in uw voorstel).

De vierde contra-indicatie betreft het domein Jeugd, waar de grootste financiële problemen en scheefheden zijn. Ook hier geldt dat het nauwelijks zo is dat gemeenten met tekorten op jeugd er meer op vooruit (of beter: minder op achteruit) gaan dan andere.

Datum
 19 oktober 2021
Kenmerk
 2021-0000546664

Figuur 4. Jeugd: tekort versus herverdeeeffect 2019



Ten vijfde valt in anekdotische zin op dat gemeenten die een hoge uitkering uit het Fonds Tekortgemeenten hebben ontvangen, maar nadien grote ingrepen in het sociaal domein hebben gedaan, desondanks een behoorlijk positief herverdeeeffect krijgen. Dit is mogelijk een kunstmatig bij-effect van het peiljaar 2017: die uitkeringen uit het Fonds Tekortgemeenten die in 2017 vielen, hadden betrekking op de jaren 2016 en 2017. Die uitkeringen zijn in de methodiek volledig gehonoreerd in het uitgavniveau, zonder acht te slaan op de naderhand gedaalde uitgaven in de betreffende gemeenten.

Dynamiek onvoldoende: peiljaar 2017

Ook na de decentralisaties in 2015 zijn er vele veranderingen in het sociaal domein geweest. Zo is ondertussen het Wmo-abonnementstarief ingevoerd, dat aantoonbaar een aanzuigende werking heeft, juist ook op hogere inkomens.³² De veronderstelling dat hogere inkomens op eigen kosten hun hulp regelen klopt dus niet meer.

Verder hebben veel gemeenten die in 2017 grote tekorten jeugdzorg hadden, maatregelen genomen om die te beperken. Bij andere (vaak kleinere) gemeenten begonnen de kosten naderhand pas te stijgen. Er is niet alleen extra geld voor jeugdzorg in het gemeentefonds beschikbaar gekomen, maar ook een veranderagenda afgesproken. Rondom werk en inkomen zijn er ook vele bewegingen, rond bewindvoering, begeleidingskosten en aanpak van schulden. Meer in het algemeen blijken vooronderstellingen rond zelfredzaamheid van burgers zich in veel mindere mate voor te doen dan verondersteld.³³ Kortom: het verdeelvoorstel is gebaseerd op situaties en aannames die ondertussen anders (blijken te) liggen. In uw geactualiseerde voorstel houdt u echter slechts beperkt rekening met deze bewegingen en veranderde uitgavenpatronen. Daarmee is uw verdeelvoorstel gebaseerd op een situatie die voor een belangrijk deel niet meer

³² Ministerie van VWS, *Monitor abonnementstarief Wmo*, februari 2020

³³ SCP, *Sociaal domein op koers? – verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*, november 2020

Datum

19 oktober 2021

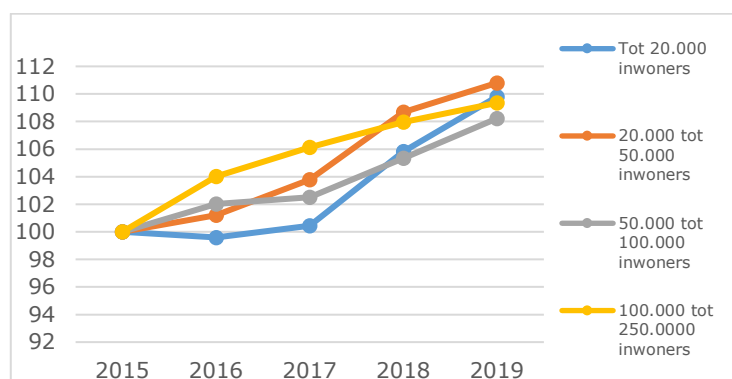
Kenmerk

2021-0000546664

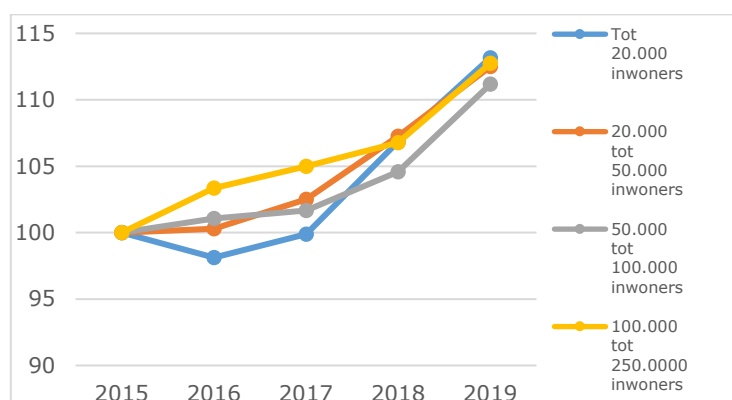
bestaat. De Raad heeft daarom twijfels bij de dynamiek van het verdeelvoorstel en de maatstaven die die dynamiek zouden moeten weerspiegelen.

Zo tonen de cijfers aan dat in het peiljaar 2017 de grote(re) gemeenten flinke uitgavenstijgingen hebben gezien voor het sociaal domein, maar dat die stijging daarna afvlakte. Terwijl de kleinere gemeenten juist na 2017 het been bijtrokken, zoals onderstaande grafieken laten zien:

Figuur 5. Ontwikkeling lasten sociaal domein (zonder G4). Index: 2015 = 100



Figuur 6. Ontwikkeling saldo sociaal domein (zonder G4). Index: 2015 = 100.



Vanwege dit peiljaar 2017 worden de kosten van grote(re) gemeenten dus *structureel* hoger ingeschat dan van kleinere, terwijl het een *incidenteel* artefact is van het peiljaar 2017.

Dit leidt tot een overschatting van de maatstaf centrumfunctie, onder andere in de modellen voor Jeugd en Sociale Basisvoorzieningen. Dit terwijl de meeste gemeenten een breed scala aan voorzieningen hebben. De basisvoorzieningen voor bijvoorbeeld Jeugd (voorveld, ambulante hulp en de gezamenlijke contractering in Jeugdzorgregio's) vindt voor rekening en risico's van alle gemeenten in een regio plaats. Alleen voor specialistische zorg, beschermd wonen, maatschappelijke opvang zijn inwoners op de centrumgemeente van hun regio aangewezen. De maatstaf centrumfunctie is bedoeld als benadering voor de

Datum

19 oktober 2021

Kenmerk

2021-0000546664

stapeling van problematiek, maar gegevens op gemeenteniveau schieten tekort om die goed te kwantificeren. Dit verschijnsel van stapeling is een belangrijk argument om in de doorontwikkeling van het model voor het sociaal domein in te zetten op een verdeling die ook gebaseerd is op huishoudenskenmerken, omdat dat diverse risico-factoren van huishoudens in beeld gebracht worden. De Raad heeft hier al eerder voor gepleit.³⁴

Een belangrijke tekortkoming in de actualisatie naar 2019 is dat alleen de veranderingen in accres, toevoegingen decentralisatie- en integratie-uitkeringen, en maatstafgegevens zijn doorgevoerd. Een herziening van de clusteromvang op basis van Iv3, met name Wmo, naar de uitgaven die gemeenten collectief daadwerkelijk gedaan hebben in 2019, was noodzakelijk geweest om de grote dynamiek in het sociaal domein recht te doen. U schrijft immers zelf: *"De netto lasten van gemeenten stijgen over de hele linie; relatief sterker op de clusters Individuele voorzieningen Jeugd en Individuele voorzieningen Wmo"*.³⁵ De tabellen die u presenteert om aan te tonen dat het voorstel deze dynamiek *macro* volgt, zijn echter niet overtuigend: de stijging op die taakvelden is alleen in absolute zin te zien, niet in relatieve (percentuele) zin. Voor zowel 2017 als 2019 verdeelt het fonds 15% voor Wmo-individueel, en voor Jeugd is er slechts een lichte stijging (12% naar 13%). Dit knelt des te meer omdat ter compensatie voor de aanzuigende werking van het Wmo-abonnementstarief u alleen de (ontoereikende) 145 miljoen euro rijksbijdrage in het verdeelmodel heeft opgenomen.³⁶ Dat roept vragen op over de dynamiek van de verdeling. Hoe zit het bijvoorbeeld met gemeenten die met name veel uitgaven voor de Wmo-individuele voorzieningen doen, vanwege de aanzuigende werking?

Andere aandachtspunten zijn de verwerking van het woonplaatsbeginsel³⁷ en van het budget voor Voogdij/18+; de verwerking van die laatste in de actualisatie naar 2019 lijkt geen goed beeld te geven van de werkelijke herverdeeleeffecten.

Kortom: het peiljaar 2017 leidt tot diverse vertekeningen, die in de actualisatie niet worden opgelost. Deze vertekeningen zijn groot, en leiden tot een overschatting van het effect van de centrumfunctie – die zelf een ongelukkige benadering is van de stapeling van problematiek. Hoewel de patronen in het voorstel wellicht recht doen aan de kostenpatronen voor 2017 en de ergste branden blussen, mogen die vanwege de dynamiek in het sociaal domein niet in beton gegoten worden tot 2027.

³⁴ ROB, Briefadvies Onderzoeksmethode verdeelmodellen sociaal domein, 2019

³⁵ Ministerie van BZK, "Notitie actualisatie verdeelvoorstel gemeentefonds naar 2019", augustus 2021.

³⁶ De inkomsten voor gemeenten daalden met bijna € 100 miljoen, terwijl de uitgavenstijging van € 124 miljoen in 2019 voor een belangrijk deel aan de invoering van het abonnementstarief toegerekend kan worden. Monitorabonnementstarief.nl; Significant/Public in opdracht van het ministerie van VWS, Monitor abonnementstarief Wmo, oktober 2020.

³⁷ Als de uitname plaatsvindt tegen historische prijzen en het nieuwe budget op geobjectiverde prijzen wordt gebaseerd, worden appels met peren vergeleken.

Datum

19 oktober 2021

Kenmerk

2021-0000546664

→ *Randvoorwaarde voor invoering*

Het is in de ogen van de Raad een noodzakelijke voorwaarde om vanaf de invoering van het verdelvoorstel jaarlijks de uitgavenpatronen (bijvoorbeeld, maar niet exclusief, voor gemeenten met veel ouderen, met instellingen, met weinig centrumfunctie) te monitoren en zo nodig de verdeling tussentijds bij te stellen. En dan niet alleen om het niveau van maatstaven en gewichten, maar ook om de te verdelen volumina per beleidsterrein (Wmo, Jeugd, Participatie, sociale basis) in lijn te brengen met wat gemeenten daadwerkelijk uitgeven, en niet te bevriezen op 2017 – laat staan te wachten tot 2027.

2.2 Draagkracht

Een belangrijk criterium voor de Raad is of de herverdeeleeffecten de draagkracht van gemeenten niet te boven gaan. Dit hangt samen met de eis van de Financiële-verhoudingswet dat de verdeling rekening moet houden met het vermogen van gemeenten om in eigen inkomsten te voorzien. Het verzachten van het ingroeipad om de herverdeeleeffecten op te vangen, is hiertoe niet voldoende. Het verdelvoorstel blust weliswaar een aantal brandhaarden, maar is een overcorrectie, die bij invoering bijgesteld moet worden.

Dit punt hangt samen met het hierboven gesignaleerde effect van de omvang van algemene eigen middelen op het voorzieningenniveau. Naast de vraag of hier in het verdiepingsonderzoek wel consequent mee om is gegaan, wil de Raad ook ingaan op een ander argument.

→ *Randvoorwaarde voor invoering*

Als u dit voorstel toch wilt invoeren, dan moet u alsnog een analyse doen van draagkracht, op het niveau van individuele gemeenten.³⁸ En daar consequenties aan verbinden als de herverdeeleeffecten de draagkracht te boven gaan. Het is onverstandig om eerst een ingroeipad van vier jaar te hanteren en pas in 2027 nader onderzoek doen. Dit omdat er vraagtekens gezet kunnen worden bij de dynamiek, en vooral ook bij de omvang van de herverdeeleeffecten: die schiet bij bepaalde groepen gemeenten te ver door.

2.3 Globaliteit en maatstaven

Het derde criterium is globaliteit: zo algemeen mogelijke maatstaven, omdat een heel specifieke maatstaf als normerend opgevat kan worden, en mogelijk zelfs gevoelig is voor beleidsbeïnvloeding. Voor het derde aspiratieniveau (gelijkwaardig voorzieningenniveau, dus niet: gelijke voorzieningen) past een verdeling die niet poogt al te precies alle uitgaven te verklaren. Zo wordt de beleidsvrijheid van gemeenten weerspiegeld. Tegelijkertijd is het belangrijk dat de verdeling recht doet aan de verschillen tussen gemeenten.

Vanwege de gekozen methodiek (namelijk regressie op gemeenteniveau) is per constructie aan deze eis voldaan: omdat er ongeveer 90 gemeenten in de steekproef zaten, kunnen er om wiskundig-statistische redenen slechts een beperkt aantal verklarende factoren gevonden worden die significant zijn. Dat bleken er twaalf te zijn. De nadruk op globaliteit in termen van zo min mogelijk

³⁸ Hier vroeg de Raad in zijn Tussenbericht om, maar deze vraag is niet beantwoord.

Datum

19 oktober 2021

Kenmerk

2021-0000546664

maatstaven heeft er toe geleid dat de centrumfunctie een onverantwoord zwaar gewicht in de verdeling heeft gekregen. Deze ene maatstaf drukt andere meer preciezere maatstaven als eenoudergezinnen, eenpersoonshuishoudens boven de 65 jaar, inkomensmaatstaven en dergelijke als het ware weg. De resulterende verdeling is hiermee zeker globaal te noemen. De maatstaven zijn dat in het algemeen ook, en waar ze dat niet zijn (zoals bijstandsontvangers, loonkostensubsidie en doelgroepregister) zijn er goede redenen om ze wel op te nemen: ze sluiten inhoudelijk goed aan op de uitgaven en de beïnvloedbaarheid door gemeentelijk beleid is beperkt.

Maar bijvoorbeeld het grote gewicht voor eenpersoonshuishoudens laat vermoeden dat de globaliteit is doorgeschoten. Het valt bijvoorbeeld op dat gemeenten met een hoge populatie studenten sterk positief uit de herverdeling komen. Voor de Wmo is dit niet logisch. Het is de Raad ook niet duidelijk waarom er bijvoorbeeld bij Jeugd niet gekozen is voor eenouderhuishoudens.

Hetzelfde gaat op voor het grote gewicht van omgevingskenmerken als regionale centrumfunctie, waarschijnlijk veroorzaakt door de vertekening van het peiljaar 2017. Iemand is immers niet hulpbehoevend omdat hij/zij in een gemeente woont met centrumfunctie. Ook kenmerken rond stapeling en accumulatie ontbreken; iemand met meerdere risicokenmerken (geen werk, schulden, lage opleiding, ziekte) heeft meer kans om een beroep te moeten doen op een voorziening dan iemand die slechts één van die kenmerken heeft. Maar die kenmerken komen niet naar boven, omdat de analyse niet op huishoudensniveau gedaan is, maar op gemeenteniveau. Dat is het rechtstreeks gevolg van de keuze voor de methodiek, namelijk regressie op gemeenteniveau.

De Raad heeft destijds aanbevolen om te investeren in een dataset op huishoudensniveau, om de stap te kunnen zetten naar een model dat meer rekening houdt met huishoudenskenmerken, en preciezer is toegesneden op de lokale opgaven. U heeft er toen echter voor gekozen om in één keer in te zetten op een verdeling die toekomstbestendig is, en om de verdeelsleutel voor alle typen voorzieningen te baseren op een regressie op gemeenteniveau.

Dit leidt tot een aantal contra-intuïtieve effecten. Bijvoorbeeld in het lage gewicht voor jongeren in het verdeelmodel voor jeugd, waarmee gemeenten die bijvoorbeeld laag scoren op centrumfunctie, te weinig geld dreigen te krijgen voor samenhangend preventief beleid dat gericht is op alle jongeren. Daar staat een onuitlegbaar hoog gewicht voor centrumfunctie (als benadering van probleemaccumulatie) tegenover. Nogmaals, de Raad bestrijdt niet de noodzaak van het opnemen van een dergelijke maatstaf, maar in het voorstel is het gewicht een *overshoot*, en andere maatstaven (eenpersoonshuishoudens, waar ook studenten onder vallen) lijken te weinig specifiek te zijn en tot onuitlegbare patronen te leiden. Hiermee wekt het de indruk een grote-stedenmodel te zijn, zonder dat aannemelijk is gemaakt dat andere gemeenten voldoende middelen ter beschikking hebben voor hun lokale sociale opgaven.

Datum

19 oktober 2021

Kenmerk

2021-0000546664

De Raad heeft in het stadium waarin voor deze methodiek gekozen werd, al zijn bedenkingen geuit.³⁹ Voor collectieve voorzieningen, zoals algemene sociale basisvoorzieningen, is dit een acceptabele, voor de hand liggende methode. Maar voor individuele voorzieningen, zoals jeugdhulptrajecten of woonvoorzieningen, verdient een analyse op huishoudensniveau de voorkeur. Dat was ook het advies van een onderzoek uitgevoerd in uw opdracht,⁴⁰ maar een goede dataset op huishoudensniveau rondom gebruik ontbrak toen nog.

Daarom adviseerde de Raad een aanpak langs twee sporen te hanteren. Middels het eerste spoor moesten de ergste branden gedetecteerd en geblust worden. Via het tweede spoor zou in een aantal jaren naar een toekomstbestendige verdeling toegegroeid moeten worden, waarbij het deel voor collectieve voorzieningen middels een regressiemethodiek op gemeenteniveau ontwikkeld zou moeten worden, maar de verdeling voor individuele voorzieningen gestoeld zou moeten worden op een analyse op huishoudensniveau.

→ *Randvoorwaarde voor invoering*

Overweeg om alsnog voor een groeimodel te kiezen, waarin eerst de ergste brandhaarden gedetecteerd en geblust worden. Dat lijkt met dit voorstel geslaagd te zijn voor gemeenten met centrumfunctie en veel bijstand, maar met een 'overshoot'. Andere brandhaarden lijken juist erger te worden, de financiële positie van groepen gemeenten in ogenschouw nemend. Neem serieus in overweging om de bekostiging van individuele voorzieningen sociaal domein op een andere manier binnen het gemeentefonds vorm te geven, met een hogere mate van verevening en geschoeid op een analyse op huishoudensniveau (in plaats van gemeenteniveau). Zonder hiermee te willen zeggen dat de verdeling dan ook op huishoudensniveau moet plaatsvinden.

2.4 Uitlegbaarheid

Een belangrijk bestuurlijk criterium is of de nieuwe verdeling – en de daarmee gepaard gaande herverdeeleffecten – uitlegbaar zijn. De Raad heeft hierboven een aantal knellende zaken geconstateerd, zoals het hoge gewicht van 'centrumfunctie' en de maatstaf 'eenpersoonshuishoudens', die te grof is. In het aangepaste verdeelvoorstel van juli lijkt enigszins tegemoet te komen aan bepaalde regionale patronen, maar op andere patronen is minder acht geslagen.

In zijn algemeenheid lijkt een toets te ontbreken of de uitkomsten uitlegbaar zijn. Er is geen narratief, geen beeld hoe de verdeling eruit zou moeten zien en hoe de huidige verdeling daarbij aansluit. U wijst wel op discrepanties die opgelost zijn, maar volgens het rapport van de onderzoekers blijken de belangrijkste opgeloste discrepanties op maatstavniveau te liggen (bijvoorbeeld langdurig medicijngebruik). Een aantal andere zijn blijven liggen, omdat er geen datamateriaal voorhanden was of tot onwenselijke effecten zou kunnen leiden.⁴¹

³⁹ ROB, *Advies onderzoeksmethode verdeelmodellen sociaal domein gemeentefonds*, 2019.

⁴⁰ SEO Economisch Onderzoek, *De optimale verdeelsystematiek voor het sociaal domein in het gemeentefonds*, 2018.

⁴¹ AEF, *Nader onderzoek herijking gemeentefonds sociaal domein*, juli 2021. Specifiek Tabel 46 in de Bijlage F.

Datum

19 oktober 2021

Kenmerk

2021-0000546664

De Raad heeft hierboven gewezen op de aansluiting tussen leefwereld en systeemwereld. In de context van het sociaal domein betekent dat bijvoorbeeld: laat zien dat in het nieuwe verdeelvoorstel gemeenten met een zwakke sociale structuur nog steeds een hogere uitkering dan andere gemeenten krijgen; toon aan dat het voorzieningenniveau in betreffende gemeenten hoger is dan in andere vergelijkbare gemeenten; hebben gemeenten in de periferie in het verleden dan altijd 'te veel' gekregen? En waar hebben ze dat budget dan aan besteed?

Ook een confrontatie met kwantitatieve gegevens als de regionale-welvaartsindex en de kanskaart zouden helpen.⁴² Dan kan vervolgens het politiek-bestuurlijke gesprek gevoerd worden over overeenkomsten en discrepanties tussen patronen in de regionale welvaart versus patronen in de herverdeeleffecten. Dit gesprek moet dan met name gaan over de vraag in hoeverre verschillen in regionale welvaart al dan niet binnen het gemeentefonds opgelost kunnen worden, of dat er andere langjarige, structurele arrangementen nodig zijn.

→ *Randvoorwaarde voor invoering*

Confronteer de herverdeeleffecten met gegevens als de regionale welvaartsindex, en met de draagkracht voor individuele gemeenten. Voer hier het bestuurlijke gesprek over met gemeenten en VNG en trek consequenties hieruit (ook financieel), vooraleer u tot invoering overgaat.

2.5 Conclusie sociaal domein

Het nu voorliggende voorstel probeert verder te springen dan de polsstok lang is. Het advies van de ROB uit 2019 om eerst de branden te blussen en een groeimodel te hanteren, is slechts deels opgevolgd. Er is sprake van een *overshoot* op factoren die de uitgaven in 2017 goed verklaarden voor grote gemeenten, maar het model weerspiegelt de dynamiek na dat jaar onvoldoende. Het is daarom onverstandig om dit voorstel te bevriezen tot 2027.

In het algemeen is de gekozen methodiek gericht geweest op uitgaven van gemeenten in het verleden, niet op de noden van huishoudens. Een analyse op huishoudensniveau zou risicofactoren op een veel fijnmaziger manier in beeld hebben gebracht, en zo beter aangesloten hebben bij de opgaven van individuele gemeenten.

Het voorstel blust weliswaar enkele branden, maar dat dreigt door een *overshoot* ten koste te gaan van andere effecten. Hoewel de Raad de kostenoriëntatie niet goed kon beoordelen, omdat hij geen inzage heeft gekregen in de aansluitverschillen, heeft hij een aantal contra-indicaties geconstateerd. Het voorstel is niet getoetst aan draagkracht van gemeenten, en de globaliteit lijkt doorgeschoten te zijn, met een te grote nadruk op omgevingskenmerken en een te kleine invloed van risicofactoren op huishoudensniveau.

⁴² Van Ooijen, R., Van der Vaart, J., Mierau, J., Regionale welvaartsindex wijst op structurele achterstand Groningen. *ESB*, 106 (4800S).

Datum

19 oktober 2021

Kenmerk

2021-0000546664

Volgens de Raad zou alsnog overwogen moeten worden om het deel van het gemeentefonds dat ziet op individuele voorzieningen, verdeeld moet worden met een hogere mate van verevening - dat wil zeggen: een gelijk voorzieningenniveau voor alle gemeenten, met volledige verevening van kosten. Dat past bij het karakter van delen van het sociaal domein.⁴³ Dit vraagt om een heroverweging of het sociaal domein - althans, de individuele voorzieningen - via een andere constructie binnen het fonds bekostigd moet worden.⁴⁴

3 Klassiek domein

3.1 Algemeen

Voor het klassieke domein is in grote lijnen dezelfde onderzoeksmethode van lineaire regressie gehanteerd als voor het sociaal domein. Het onderzoek is gebaseerd op uitgaven. De in het verleden gehanteerde verschillenanalyse was meer gericht op het in kaart brengen van kosten. De nadelen dan wel de risico's van een regressieanalyse op uitgaven heeft men pogen te ondervangen door bij het onderzoek van het klassiek domein rekening is gehouden met het effect van gemeentelijke inkomsten op de uitgaven. In het klassiek domein is prioriteit gegeven aan kostenoriëntatie als belangrijkste beoordelingscriterium gevolgd door uitlegbaarheid en globaliteit, de andere criteria zijn van tertiair belang zoals betrouwbaarheid van gebruikte data en dergelijke.

Het klassiek domein bevat in grote lijnen hetzelfde takkenpakket dat voor de decentralisatie van het sociaal domein al onderdeel uitmaakte van het gemeentefonds. Belangrijkste onderdelen die overgeheveld zijn naar het sociaal domein zijn het onderdeel Werk en inkomen (participatie en uitvoeringskosten bijstand) en een deel van het Welzijnsbeleid. Zowel wijzigingen in het takenpakket als door bestuurlijke veranderingen zoals, schaalvergroting, regionale samenwerking maar ook andere aspecten rond de bedrijfsvoering, denk aan ICT en communicatie en maatschappelijke ontwikkelingen van de afgelopen 20 jaar hebben financiële gevolgen gehad voor gemeenten.

Overwegingen van de Raad

Kostenoriëntatie en dynamiek

- Het feit dat het onderzoek gebaseerd is op de uitgaven en niet op kosten is gepoogd te ondervangen door rekening te houden met de beschikbaarheid van eigen middelen. De beschikbaarheid van eigen middelen als verklaring voor de uitgaven lijkt redelijk in lijn met wat mocht worden verwacht. De Raad stelt tegelijkertijd vast dat de inzet van eigen middelen er ook op kan duiden dat de huidige verdeling onvoldoende tegemoetkomt aan de kosten. Het had in de rede gelegen te onderzoeken in hoeverre de inzet van eigen middelen een verklaring biedt voor gebreken in de huidige verdeling. Uw

⁴³ ROB, *Beleidsvrijheid geduid*, 2019.

⁴⁴ Het ROB-advies *Rust, reinheid, regelmaat* pleit voor een medebewindsfonds voor taken waar gemeenten veel minder beleidsvrijheid hebben en het Rijk een stevige (systeem)verantwoordelijkheid neemt/heeft.

Datum

19 oktober 2021

Kenmerk

2021-0000546664

uitleg dat uit de Periodieke Onderhoudsrapporten niet blijkt dat er sprake is van structurele scheefheden in de verdeling acht de Raad niet overtuigend.

- In algemene zin zijn er geen redenen te veronderstellen dat de dynamiek binnen het klassiek domein op voorhand leidt tot een vertekening van de uitgavenpatronen. Wel is het belangrijk bij de investeringsgerelateerde uitgaven de gevolgen van de wijzigingen in het activeringsbeleid en de afschrijvingstermijnen te blijven monitoren.⁴⁵ Verder beveelt de Raad u aan de kostenontwikkelingen op dit terrein de komende jaren goed te volgen dit in verband met de kosten die verband houden met onder andere de uitvoering van het Klimaatakkoord⁴⁶, de Omgevingswet en de woningbouw.

Globaliteit

- Hoewel op voorhand geen grote kostenverschuivingen werden verwacht is het in het kader van een algehele herijking van het gemeentefonds goed dat de financiële gevolgen van de bestuurlijke ontwikkelingen van de afgelopen jaren in beeld worden gebracht. Een van de doelstellingen was het streven naar vereenvoudiging. In de loop van de tijd zijn er verouderde en onwenselijke maatstaven ingeslopen.
- Ook de Raad is een voorstander van globaliteit. Dat houdt niet in dat kan worden volstaan met een globaal onderzoek waarbij alleen gekeken wordt naar de grote bepalende kosten voor groepen van gemeenten. Het is van belang uitgavenverschillen tussen verschillende typen van gemeenten te duiden. Ook als het een kleine groep gemeenten betreft maar hun uitgaven onvermijdbaar zijn, kan dat aanleiding zijn over te gaan tot honorering van die kosten. Tenminste, voor zover deze verband houden met objectieve niet door de gemeente te beïnvloeden factoren.

3.2 Belangrijkste bevindingen per cluster

3.2.1. Bestuur en ondersteuning (B&O): bestuursorganen en burgerzaken, en algemene ondersteuning

Het cluster Bestuur en ondersteuning is in omvang flink toegenomen van 1,7 miljard naar 5,5 miljard euro. Het onderdeel algemene ondersteuning is (bedrijfsvoering van gemeenten) is sinds 1997 niet is herijkt. De sterke stijging van de netto lasten op dit onderdeel hangt in belangrijke mate samen met substantiële uitbreidingen van het gemeentelijke takenpakket (onder andere decentralisaties in het sociaal domein) en autonome groei als gevolg van het toegenomen belang van onder andere ICT en communicatie.

De overhead vormt een belangrijk onderdeel van de netto-lasten. De toedeling van de kosten aan de overhead blijkt een lastig probleem. De herziening van het Besluit begroting en verantwoording in 2017 heeft nog niet geleid tot een eenduidige toerekening waardoor er onbedoeld verschillen tussen gemeenten ontstaan.

⁴⁵ In 2017 zijn gemeenten als gevolg van een wijziging in het BBV verplicht hun investeringen te activeren. Een groot deel van de gemeenten heeft de investeringsuitgaven niet (volledig) geactiveerd. Dit leidt tot een onderschatting van de investeringskosten.

⁴⁶ ROB, *Van Parijs naar praktijk*, 2021

Datum

19 oktober 2021

Kenmerk

2021-0000546664

Om het negatieve aansluitverschil tussen modeluitkomsten en werkelijke uitgaven bij met name kleine gemeenten te dempen is gekozen voor een verhoogd vast bedrag. Dit ondervangt echter de befaamde U-curve maar ten dele. Dit is ten dele ondervangen door de omgevingsadressendichtheid te gebruiken en een deel van het bedrag te verdelen via de uitkeringsbasis.

Overwegingen van de Raad

- Het verdelen van de uitgaven via de uitkeringsbasis is in inhoudelijk logisch en verdedigbaar. Wel is het van belang op te merken dat veranderingen in de uitkeringsbasis daarmee ook doorwerken in de verdeling van dit cluster.
- De Raad wijst er op dat de verantwoording van de kosten van Algemene Ondersteuning volgens het BBV nog verre van eenduidig is waardoor het lastig is een objectieve vergelijking te maken. Gelet ook op het volume is het van belang de ontwikkelingen op dit cluster goed te volgen en onderzoek te doen naar achtergronden van verschillen en ontwikkelingen in het volume. Veel kleine gemeenten beleggen de uitvoering van hun taken in een aparte organisatie van samenwerkende gemeenten. Het verdient aanbeveling de richtlijnen voor het toedelen van overhead aan te scherpen zodat er een meer eenduidig beeld ontstaat.
- Verder is de Raad van oordeel dat de hoogte van het vaste bedrag een aandachtspunt is. Onduidelijk is hoe de verhoging van het vaste bedrag zich verhoudt met de dynamiek en de werkelijke lasten. Met name voor kleine gemeenten geldt dat een onevenredig groot aandeel van hun uitkering voortkomt uit het vaste bedrag.
- Van belang is ook dat de maatstaf gemeentelijke herindeling wordt herzien. Het is echter niet per definitie zo dat recent heringedeelde gemeenten nadeel ondervinden van het feit dat zij niet gecompenseerd worden voor het vervallen voor het nieuwe hogere vaste bedrag.

3.2.2 Cluster Openbare Orde en Veiligheid

De kosten op dit onderdeel bestaan voor het grootste deel uit de gemeentelijke bijdragen aan de veiligheidsregio. De kosten van de veiligheidsregio's hebben geen eenduidige relatie met de kenmerken van de afzonderlijke gemeenten. De landelijke duale bekostigingssystematiek die nog uitgaat van een groot aandeel lokaal uitgevoerde basistaken is achterhaald. De bekostiging van de veiligheidsregio maakt echter onderdeel uit van de evaluatie van de Veiligheidsregio.

Overwegingen van de Raad

- De keuze van de verdeelmaatstaven is inhoudelijk goed onderbouwd. Het is een relatief eenvoudig model. Op het eerste gezicht opvallend is dat de maatstaf kernen geen toegevoegde verklaring biedt voor verschillen in kosten in verband met het in stand houden van kleine kazernes. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat deze kosten worden verevend op regionaal niveau, doordat de gemeentelijke bijdrage in veel regio's geval een afgeleide is van de bestaande verdeelsleutel in het gemeentefonds. Het onderzoek van Cebeon biedt ook overigens ook geen uitsluitel over de spreiding van de aansluitverschillen.

Datum

19 oktober 2021

Kenmerk

2021-0000546664

- Belangrijkste constatering is dat voor gemeentelijke taken die zijn ondergebracht bij Veiligheidsregio's er geen eenduidige relatie is tussen de benodigde capaciteit/inzet die op regionaal niveau wordt bepaald en de kosten voor afzonderlijke gemeenten. Voor regio's waar de gemeentelijke bijdrage een afgeleide is van de gehanteerde verdeelsleutel in het gemeentefonds leidt dat in eerste aanleg niet tot problemen. Maar de Raad onderschrijft wel de aanbeveling om een hernieuwde bestuurlijke afweging te maken over een passende bekostigingssystematiek voor de taken die zijn belegd bij Veiligheidsregio's. De Raad hoopt dat deze afweging wordt betrokken bij het uitwerken van de aanbevelingen van de evaluatie van de Veiligheidsregio's.

3.2.3 Cluster Onderwijs

Het gaat om een bedrag van 2,2 miljard euro. De uitgaven voor het cluster onderwijs bestaat voor twee derde uit uitgaven voor onderwijshuisvesting en voor een derde uit uitgaven voor het gemeentelijk onderwijsbeleid. Een groot deel van de uitgaven voor onderwijshuisvesting liggen vast in kapitaaluitgaven voor gedane investeringen. Gemeenten beschikken voor de uitvoering van deze wettelijke taak over beperkte beleidsvrijheid, die vooral betrekking heeft op de intensiteit en kwaliteit van het voorzieningenniveau. In de praktijk gaat van de modelverordening van de VNG met bijbehorende normbedragen een sturende werking uit.

Overwegingen van de Raad

- Gelet op beperkte beleidsvrijheid van gemeenten op het onderdeel Onderwijshuisvesting en het investeringskarakter van deze uitgaven zou de inzet van de algemene eigen middelen als verklaring van de uitgaven er op kunnen duiden dat de huidige verdeling onvoldoende recht doet aan de verschillen in kosten.
- Het valt de Raad op dat waar bij het cluster Infrastructuur, Ruimte en Milieu wel gecorrigeerd is voor verschillen in activering dit bij het cluster Onderwijshuisvesting achterwege is gebleven. Ook speelt hierbij de omslagrente die gemeenten berekenen een rol. Voor een zuivere vergelijking van de uitgaven had het in de rede gelegen de uitgaven daarvoor te corrigeren. (zie ook opmerkingen bij de verevening van de OEM).
- Duidelijk is dat de beschikbaarheid van Algemene Eigen Middelen een belangrijke verklaring laten zien voor de eigen beleidskeuzes bij het lokaal onderwijsbeleid. De beschikbaarheid van eigen middelen en specifieke vaste bedragen komt tot uiting in relatief hogere netto lasten. De vaste bedragen van de G4 zijn destijds mede onderbouwd op basis van de hogere kosten op het cluster onderwijs.

3.2.4 Cluster Sport, Cultuur en Recreatie

In algemene zin geldt voor de uitgaven op dit cluster dat gemeenten beschikken over een grote mate van beleidsvrijheid. Historisch is de situatie gegroeid dat de G4 en enkele andere grote gemeenten het meest complete cultuuraanbod hebben, waarin de hele keten van opleiding tot productie en presentatie is vertegenwoordigd. De huidige maatstaven voor Sport, cultuur en recreatie

Datum

19 oktober 2021

Kenmerk

2021-0000546664

hebben een globale relatie met de lasten en baten in dit cluster. Hiervoor is in het verleden gekozen omdat dit cluster relatief veel beleidsvrijheid kent. Het gaat vooral om kenmerken van demografische aard: inwoners, lokale en regionale klanten en huishoudens.

Overwegingen van de Raad

- De onderbouwing van de verdeling sluit aan bij het globale beeld wat gelet op het karakter van dit cluster mocht worden verwacht.
- Gelet op de relatief grote mate van beleidsvrijheid valt het de Raad wel op dat slechts een relatief klein (circa 10,5%) van de verschillen in netto lasten samenhangt met algemene eigen middelen of specifieke vaste bedragen.
- De Raad merkt op dat gezien de beleidsvrijheid van gemeenten de uitgaven op dit onderdeel bij financiële krapte het eerst onder druk komen te staan. In die zin was het behulpzaam geweest inzicht te hebben hoe de uitkomsten van dit cluster voor verschillende type gemeenten zoals toeristengemeenten, krimpgemeenten en gemeente met een zwakke financiële positie uitpakt.

3.2.5 Cluster Infrastructuur, Ruimte en Milieu

Dit is met ruim 4,0 miljard euro een belangrijk uitgavencluster voor gemeenten. Het gaat bij dit cluster op zeer uiteenlopende gemeentelijke taken met betrekking tot infrastructuur, milieu, ruimtelijke ordening en (economische) ontwikkeling. Ruim de helft van de totale netto lasten van het cluster heeft betrekking op het onderdeel Infrastructuur (verkeer en vervoer, parkeren en havens). Er is sprake van een duidelijke U-curve: hogere netto lasten bij zowel kleinere als de grootste gemeenten. Het onderdeel Ruimte, Milieu en Economie beslaat iets minder dan de helft van de uitgaven. Voor het onderdeel economie geldt dat de inzet van gemeenten afhankelijk is van de eigen keuzes en beschikbaarheid van eigen middelen, er gelden nauwelijks wettelijk verplichtingen.

Met ingang van 2017 is in het BBV voorgeschreven dat gemeenten hun investeringen moeten activeren. Een groot deel van de gemeenten had echter in 2017 hun investeringen in voorgaande jaren niet (volledig) had geactiveerd. In het onderzoek is dat door het opnemen van een dummy wel of niet activeren gepoogd te ondervangen.

Overwegingen van de Raad

- In het algemeen merkt de Raad op dat de investeringsuitgaven bij veel gemeenten door de financiële krapte onder druk staan. Dit kan een vertekening in de uitgaven opleveren.
- De voorgestelde verdeling laat inhoudelijk een redelijk logische relatie zien tussen maatstaven en uitgaven, met uitzondering van het vaste bedrag (schaalbedrag) en de maatstaf bewoonde oorden 1930 bij het onderdeel Ruimte, Milieu en Economie. Niet uitgesloten kan worden dat er sprake is van een oneigenlijke toevallige correlatie.
- Het hoge aandeel de Algemene Eigen Middelen (31%) in de verklaring van de uitgaven op het onderdeel Ruimte, Milieu en Economie is gelet op de grote mate beleidsvrijheid in lijn met de verwachtingen.

Datum

19 oktober 2021

Kenmerk

2021-0000546664

- De relatie tussen het cluster Infrastructuur Ruimte en Milieu met de opbrengsten uit grondexploitatie vraagt om een nadere duiding.
- De Raad stelt vast dat de gemeentelijke keuzes over afschrijvingstermijnen (uiteenlopend van circa 20 tot 50 jaar) en omslagrente (uiteenlopend van circa 0,5% tot 5,0%) hebben een belangrijk effect op het netto lastenniveau in dit cluster. Hierdoor treedt er een vertekening op van het uitgavenniveau. Dit leidt tot een dubbeling doordat de rentebaten bij de OEM meetellen in de inkomsten. De Raad acht dit een omissie in het onderzoek (*zie ook de overwegingen bij de verevening van de OEM*)
- Omdat in 2017 niet alle gemeenten hun investeringen in voorgaande jaren niet (volledig) hadden geactiveerd geldt bij het clusteronderdeel infrastructuur dat er sprake is van verborgen kapitaallasten. De Raad onderschrijft de aanbeveling van de onderzoekers om de ontwikkeling van dit cluster de komende jaren goed te monitoren in het periodiek onderhoud.
- De Raad merkt verder op dat de gevolgen van invoering van de Omgevingswet en de gevolgen die die heeft voor de inkomsten uit bouwleges hun weerslag zullen hebben op de kostenontwikkeling op met name dit cluster. Dit vraagt om een zorgvuldige monitoring.
- Verder beveelt de Raad u aan de kostenontwikkelingen op dit terrein de komende jaren goed te volgen. Dit in verband met de kosten die verband houden met onder andere de uitvoering van het Klimaatakkoord, de energietransitie en de opgave voor de woningbouw.

3.2.6 Clusters Reiniging en Riolering

Beide clusters geven geen aanleiding tot het maken van opmerkingen

4 Verevening van de inkomsten

Inleiding

Overeenkomstig de doelstelling van de verdeling van de algemene uitkering moet naast het verevenen van de kosten ook rekening gehouden worden gehouden met de verschillen in de mogelijkheden van gemeenten die kosten uit eigen inkomsten te dekken: de draagkracht van de gemeente. Op deze wijze komen gemeenten in een financieel gelijkwaardige uitgangspositie. Van gemeenten met een grotere capaciteit om eigen inkomsten op te halen mag worden verwacht dat zij ook een groter deel van hun eigen kosten dragen. Dit maakt dat vergelijkbare gemeenten bij een gelijke belastingdruk een gelijkwaardig voorzieningencapaciteit kunnen realiseren: het derde aspiratieniveau. Zonder inkomstenverevening kan een verdeling niet kostengeoriënteerd zijn. De eigen inkomsten van gemeenten bestaan grofweg uit twee bronnen: de inkomsten uit onroerendezaakbelasting (OZB) en de overige eigen middelen (OEM).

4.1 Verevening OZB

Startpunt

De huidige verdeling van het gemeentefonds verevent 80% van de belastingcapaciteit op woningen en 70% van de belastingcapaciteit op niet-woningen. Het gehanteerde belastingtarief is gebaseerd op het landelijk

Datum

19 oktober 2021

Kenmerk

2021-0000546664

gemiddelde tarief ten tijde van de invoering. Het verschil van 10% hangt samen met de veronderstelling destijds dat gemeenten via de andere verdeelmaatstaven nog onvoldoende werden gecompenseerd voor hun kosten in relatie tot de aanwezigheid van niet-woningen. Het overige deel (20/30%) wordt via de maatstaf woonruimten verevend. Dit was nodig om aan te blijven sluiten bij het macrovolume van de beoogde inhouding. Voor de maatstaf woonruimten is gekozen vanwege een zo neutraal mogelijke verevenende werking. De beheerders van het gemeentefonds meenden destijds dat hiermee recht werd gedaan aan het derde aspiratieniveau zonder afbreuk te doen aan de eigen verantwoordelijkheid van de gemeente.

De rektarieven zijn gebaseerd op de gemiddelde tarieven uit 1992, waarmee het macrobedrag van de inhouding via de OZB in het gemeentefonds destijds exact aansloot bij de feitelijke OZB-inkomsten van alle gemeenten tezamen. Deze tarieven zijn vervolgens na de introductie van de verdeling in 1997 vervolgens alleen gecorrigeerd voor inflatie en areaalontwikkeling.

De feitelijke ontwikkelingen

Zowel de feitelijke inkomsten uit OZB als de inhouding in het gemeentefonds zijn de afgelopen 20 jaar toegenomen. Met name bij centrumgemeenten en gemeenten met een zwakke sociale structuur is wel sprake van duidelijk hogere OZB-inkomsten. Uit onderzoek van COELO is bekend dat gemeenten in de periferie en krimp gemeenten duidelijk hogere OZB-tarieven hanteren waarvan de hoogte niet volledig te verklaren is uit de relatieve lage WOZ-waarden. Met name voor niet-woningen zijn de rektarieven uit de pas gaan lopen met de ontwikkeling van het gemiddelde tarief, waardoor er gemeenten zijn ontstaan met meer financiële mogelijkheden dan andere.

Het voorstel om 90 procent van de belastingcapaciteit te verevenen

In het verdeelvoorstel uit februari jl. zijn de rektarieven van de OZB geactualiseerd, waarbij in de verdeling rekening is gehouden met het gemiddelde tarief van 2017. U kiest ervoor om de belastingcapaciteit te baseren op 90% van de WOZ-waarde voor zowel woningen als niet-woningen. De resterende 10% (van woningen en niet-woningen tezamen) wordt verevend op basis van een vast bedrag per woonruimte.

Uw argumentatie is dat een vereveningspercentage van 100% veronderstelt dat de verdeling van de kosten nagenoeg exact aansluit bij de feitelijke kosten van gemeenten. De verdeling sluit echter aan bij de gemiddelde kosten van gemeenten en leidt daarom (per definitie) tot aansluitverschillen voor individuele gemeenten. Een lager vereveningspercentage geeft ruimte aan gemeenten om daar waar de verdeling niet exact aansluit daar rekening te houden met de tariefstelling.

Overwegingen van de Raad

- De Raad gaf eerder aan dat volledige verevening van de OZB-capaciteit tegen het huidige landelijke tarief het uitgangspunt diende te zijn. Hij gaf daarbij aan dat er politieke en praktische argumenten kunnen gelden om

Datum

19 oktober 2021

Kenmerk

2021-0000546664

daarvan af te wijken, maar deze zullen dan wel expliciet moeten worden gemaakt.

- U beargumenteert uw keuze om nu voor 90% te verevenen, omdat 100% verevenen zou veronderstellen dat er een perfecte verdeling zijn en daarmee de bufferfunctie voor verdeelstoornissen in het gedrang komt. De Raad stelt vast dat de overige 10% capaciteit via de maatstaf woningen wordt verevend. De bufferfunctie van de belastingcapaciteit voor verdeelstoornissen werkt echter ook bij een vereveningspercentage van 100%.
- De Raad acht de bestuurlijke keuze voor een lager percentage dan 100% te rechtvaardigen, maar dan dient de vraag in hoeverre een lager percentage recht doet aan de eigen verantwoordelijkheid van de gemeente zonder afbreuk te doen aan het derde aspiratieniveau nader te worden onderbouwd.
- Bij een niet volledige verevening zullen welvarende gemeenten rijker worden en armlastige gemeenten armer. Een belangrijk deel van de waarde(ontwikkeling) in een gemeente staat overigens los van het gemeentelijk beleid en wordt veroorzaakt door externe omstandigheden.
- De Raad voor de financiële verhoudingen heeft eerder er voor gepleit om gemeenten meer te laten profiteren van de waardestijging van de onroerende zaken. Dit zou kunnen door de verevening van de belastingcapaciteit in de verdeling van de algemene uitkering zo in te richten dat waardestijgingen pas met vertraging tot een lagere uitkering leiden. Op deze wijze profiteren gemeenten langer van de waardeontwikkeling van het onroerend goed. Dit zet gemeenten aan om investeringen die tot hogere WOZ-waarden leiden ook uit de eigen belastingopbrengst te bekostigen.⁴⁷

→ *Randvoorwaarde voor invoering*

Onderzoek in hoeverre de effecten van een lager vereveningspercentage van de OZB-capaciteit te rechtvaardigen is zonder afbreuk te doen aan het derde aspiratieniveau. Maak een heldere bestuurlijke keuze.

Het voorstel om de OZB-capaciteit niet-woningen af te toppen

Omdat het effect van het actualiseren van de rekentarieven en het herijken van de percentages waarmee de belastingcapaciteit wordt verevend nadelig bleek uit te vallen voor gemeenten met veel niet-woningen en dan met name de gemeenten met erg grote bedrijfscomplexen heeft u ervoor gekozen om de grondslag voor de verevening van belastingcapaciteit niet-woningen (de WOZ-waarde) te maximeren op 35 duizend euro per inwoner. Als inhoudelijke reden verwijst u naar het feit dat in het kostenonderzoek er voor gekozen is om niet alle kosten te honoreren die met deze grote complexen samenhangen. Als wel het maximale effect van de verevening van belastingcapaciteit in de verdeling wordt meegenomen ontstaat hier een disbalans omdat de baten van die complexen dan wel volledig worden meegenomen maar de kosten slechts ten dele.

⁴⁷ Rfv, *Economisch omgaan met financiële verhoudingen, Een (regionaal) economisch perspectief op bestuurlijke en financiële verhoudingen, 2017; blz. 27.*

Datum

19 oktober 2021

Kenmerk

2021-0000546664

Overwegingen van de Raad

Deze handelwijze acht de Raad passend bij de door hem voorgestelde werkwijze. Inhoudende dat indien de uitkomst van de verdeling tot onverklaarbare uitkomsten leidt er gezocht wordt naar een inhoudelijke verklaring en een mogelijke aanpassing. In die zin acht de Raad deze aftopping te rechtvaardigen. De Raad plaatst wel een aantal kritische kanttekeningen bij de wijze waarop u denkt tegemoet te komen aan het veronderstelde probleem.

- De Raad stelt vast dat bij de ijking van de uitgaven blijkbaar onvoldoende acht is geslagen op de uitgaven van de groep gemeenten met grote bedrijfscomplexen. Voor het verdere vervolg is echter noodzakelijk om de relatie tussen kosten van deze grote complexen en de opbrengsten voor de gemeenten uit de OZB op niet-woningen in beeld te brengen.
- Naast gemeenten met erkende grote industriële complexen profiteren ook een aantal kleine (toeristische) gemeenten van deze wijze van aftopping. Dit lijkt een onbedoeld neveneffect. Dit roept de vraag op of een andere wijze van compensatie die meer gericht recht doet aan de inhoudelijke onderbouwing is overwogen. Bijvoorbeeld een gerichte tegemoetkoming aan gemeenten met veronderstelde hoge kosten voor (erg) grote bedrijfscomplexen. De Raad beveelt daarbij aan te bezien in hoeverre een lager vereveningspercentage voor niet-woningen zoals nu in de verdeling wordt gehanteerd tegemoetkomt aan gemeenten met grote industriële complexen.
- De maatstaf is niet herindelingsbestendig. De effecten van de aftopping geven bij herindeling onverklaarbare en ongewenste herverdeeleffecten. Indien overigens toch gekozen wordt voor een aftopping lijkt een aftopping op basis van een bedrag per woning meer voor de hand liggend.
- De dynamiek van deze harde grens vergt aandacht. De waarde van deze complexen is dynamisch. Sinds 2017 neemt het aantal gemeenten dat profiteert van deze aftopping toe. Dit vereist een expliciete heroverweging of deze wijze van aftopping nog wel tegemoetkomt aan het doel waarvoor hij is ingesteld.
- Verder merkt de Raad op dat de WOZ-waarde van grote industriële complexen vaak pas na verloop van tijd vast kan worden gesteld vanwege gerechtelijke procedures daarover.

→ *Randvoorwaarde voor invoering*

Verken de mogelijkheid van een gerichte tegemoetkoming aan gemeenten met veronderstelde hoge kosten voor (erg) grote bedrijfscomplexen. En/of corrigeer aftopping voor mogelijk onbedoelde neveneffecten voor bijvoorbeeld kleine toeristische gemeenten. Toets in hoeverre een lager vereveningspercentage voor niet-woningen zoals ook in de huidige verdeling wordt gehanteerd tegemoetkomt aan gemeenten met grote industriële complexen.

Voorstel om de rekentarieven van de OZB de komende jaren alleen te corrigeren voor inflatie en areaaluitbreiding

Omdat de nieuwe verdeling wordt geijkt op het netto lastenniveau van 2017 ligt het in de rede om de rekentarieven te actualiseren naar het gemiddelde

Datum

19 oktober 2021

Kenmerk

2021-0000546664

rekentarief (voor eigenaren van woningen, eigenaren van niet-woningen en de gebruikers van niet-woningen) van 2017 zodat het macro lastenniveau gelijk is aan het macro inkomstenniveau. U stelt dat de afgelopen jaren de tariefstijgingen van de OZB niet alleen meer samenhangen 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. U kiest er daarom voor om de rekestarieven van de OZB de komende jaren alleen te corrigeren voor inflatie en areaaluitbreiding, conform de huidige werkwijze. U geeft aan dat 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 dat deze keuze dan kan worden heroverwogen.

Overwegingen van de Raad

Met het voorstel om de rekestarieven van de OZB de komende jaren alleen te corrigeren voor inflatie en areaaluitbreiding wordt de bestaande praktijk weer voortgezet. Dit betekent dat de OZB-inhouding in het gemeentefonds alleen verandert als gevolg van mutaties in de omvang het areaal en niet als gevolg van mutaties in de waarde van het areaal. Het idee hierachter is dat stijging of daling van de WOZ-waarde vooral het gevolg is van gemeentelijk handelen (investeren) en niet van andere factoren (zoals investeringen van andere partijen zoals het Rijk of autonome demografische ontwikkelingen).

De keuze om de rekestarieven van de OZB de komende jaren alleen te corrigeren voor inflatie en areaaluitbreiding kan de Raad billijken. Hij plaatst hierbij wel de volgende kanttekeningen:

- Het is opmerkelijk dat uw argumentatie hier op gespannen voet staat met uw stelling dat tekorten in het sociaal domein door de gemeenten niet zouden zijn opgevangen door hogere OZB-tarieven of door in te teren op de reserves.
- De Raad stelt vast dat u met dit argument erkent dat de ontoereikende budgetten en de ondeugdelijk verdeling van die budgetten hebben geleid tot een stijging van de OZB-tarieven. De ontoereikende omvang kan echter niet worden opgelost door een aanpassing van de verdeling van of de verevening van inkomsten.
- De Raad stelt dat de keuze om de rekestarieven van de OZB de komende jaren alleen te corrigeren voor inflatie en areaaluitbreiding aan een duidelijke termijn moet worden verbonden, bijvoorbeeld drie tot vijf jaar. Dit om te voorkomen dat het gehanteerde rekestarief te veel gaat afwijken van de werkelijke ontwikkelingen in de waarde en de tarieven. En daarmee een stilzwijgende herverdeling faciliteert.
- De Raad is van oordeel dat de keuze om de rekestarieven van de OZB de komende jaren alleen te corrigeren voor inflatie en areaaluitbreiding moet worden geëvalueerd.

Datum
19 oktober 2021
Kenmerk
2021-0000546664

4.2 Verevening overige eigen middelen (OEM)

Startpunt

In het aanvankelijke voorstel voor verevening van de OEM uit februari 2021 was deze gerelateerd aan de uitgavenclusters voor het sociaal domein. De Raad heeft daar in zijn Tussenbericht kritische kanttekeningen bij geplaatst.⁴⁸

Bij de huidige verdeling van het gemeentefonds is de verevening van de OEM historisch bepaald als afslag van ruim 5% op het totaal van de uitgavenclusters in 1997. Deze werkwijze impliceert dat gemeenten worden geacht meer eigen inkomsten te kunnen genereren naarmate hun netto lastenniveau hoger is. De omvang van de in de verdeling betrokken OEM is sinds 1997 niet aangepast op de ontwikkeling van de feitelijke OEM of het toegenomen takenpakket van gemeenten, bijvoorbeeld door de decentralisaties in het sociaal domein. Omdat de huidige verevening van de OEM is gerelateerd aan de uitgavenclusters in het gemeentefonds, heeft de verevening van de OEM in het gemeentefonds zich sindsdien ontwikkeld onder invloed van de ontwikkeling van de maatstaven en het accres.

In 2017 bedraagt de omvang van de OEM in het gemeentefonds bijna 700 miljoen euro. Dit komt neer op ruim 2% van het totaal van de uitgavenclusters in 2017, ruim onder de veronderstelde 5%.

Feitelijke omvang en samenstelling OEM

Binnen de OEM zijn de volgende componenten te onderscheiden:

- Belastingen (zoals toeristen- en forensenbelasting, precario, hondenbelasting, exclusief OZB);
- Treasury (rente en deelnemingen);
- Grondexploitaties (woningen en bedrijfsterreinen);
- Mutaties algemene reserve en resultaatrekening;
- Overige lasten/baten en beheer gronden en gebouwen.

Bij de OEM is sprake van een sterke dynamiek in de tijd, zowel op macroniveau als voor individuele gemeenten.

⁴⁸ ROB, *Tussenbericht herijking gemeentefonds*, maart 2021.

Datum
 19 oktober 2021
Kenmerk
 2021-0000546664

Tabel 2.1: Samenstelling overige eigen middelen (OEM) op basis van rekening 2017 en 2019. Bedragen in euro's per inwoner.

	(1)	(2)	(3)
<i>onderdelen</i>	<i>codering steekproef rekening 2017</i>	<i>Iv3-gegevens alle gemeenten rekening 2017</i>	<i>Iv3-gegevens alle gemeenten rekening 2019</i>
<i>belastingen</i>	38	37	44
<i>treasury</i>	119	75	45
<i>grondexploitaties</i>	62	64	37
<i>algemene reserve en resultaat</i>	-12	-17	43
<i>overige lasten/baten</i>	16	0	4
<i>totaal OEM</i>	222	160	174

Bron: Cebeon Synthese nieuwe verdeling gemeentefonds, augustus 2021, blz.5.

Op de onderdelen van de OEM (binnen Iv3) is te zien dat met name de inkomsten uit *treasury* na 2017 duidelijk afnemen. Dit hangt samen met incidentele inkomsten uit deelnemingen in 2017 en afnemende baten uit rentes, mede onder invloed van de wijziging van het BBV per 2017. Ook de positieve saldi uit grondexploitaties zijn in 2019 duidelijk lager dan in 2017. Bij de algemene reserves en het resultaat is een omgekeerde ontwikkeling te zien: waar in 2017 nog sprake was van per saldo lasten (als gevolg van toevoegingen aan reserves), wordt in 2019 een substantieel bedrag aan de reserves onttrokken om de rekeningen sluitend te krijgen.

Varianten voor verevening van de OEM

Voor de verevening van de OEM worden de volgende varianten onderscheiden:

- I. Via een inhoudingsformule op basis van lineaire regressie op de feitelijke netto baten uit de OEM van (steekproef)gemeenten.
- II. Als afslag op de verdeelformules voor de uitgavenclusters.
- III. Inhouding van de OEM via een voor alle gemeenten gelijk bedrag per inwoner.
- IV. Verevening van de OEM op basis van de feitelijke OEM per gemeente uitgedrukt als percentage van de totale netto lasten per gemeente.

Afweging van u als beheerder bij verevening OEM

Voor de meeste onderdelen van de OEM is geen statistische of logische relatie gevonden met plausibele maatstaven. Daardoor valt variant I af als optie om de OEM te verevenen. Het verevenen van de OEM als afslag op uitgavenclusters (variant II) wordt als niet logisch beoordeeld. Bovendien was het feit dat de huidige verdeling deze variant gebruikt een van de aanleidingen om de OEM in de herijking te betrekken.

Bij de ontwikkeling van de verdeelformules voor de uitgaven van het klassiek domein is rekening gehouden met het verstoring effect van verschillen in beschikbaarheid van algemene eigen middelen (waar de OEM deel van uit maakt).

Datum

19 oktober 2021

Kenmerk

2021-0000546664

Daarom acht u het niet noodzakelijk om de verevening van de OEM te baseren op de feitelijke OEM per gemeente, omdat voor de grootste verschillen aan de uitgavenkant al globaal is gecorrigeerd. Daarmee valt voor u variant IV ook af.

Daarmee blijft voor u variant III over: inhouding van de OEM via een bedrag per inwoner. Bij de bepaling van het in te houden volume is ervan uitgegaan dat 2017 geen goed beeld geeft van de structureel relevante OEM. Ook het onderdeel 'mutaties reserves en resultaat rekening' wordt niet als structurele OEM-component gezien. Daarom is het volume van de inhouding OEM in 2017 afgestemd op het niveau van 2019, waarbij het onderdeel 'mutaties reserves en resultaat rekening' buiten beschouwing is gebleven. Daarmee komt de inhouding in 2017 uit op ruim 1,9 miljard euro.

In het voorstel dat dus nu voorligt wordt de OEM meegenomen op basis van een bedrag per inwoner. U geeft aan dat dit feitelijk betekent dat deze inkomsten niet verevend worden. Dat zou ook passen bij de keuzevrijheid die gemeenten hebben bij het ophalen van deze middelen en zou aansluiten bij de constatering dat de OEM niet samenhangen met structuurkenmerken van gemeenten.

4.3 Overwegingen van de Raad bij de gemaakte afwegingen inzake de OEM

Algemeen

Vooropgesteld de verevening van de OEM is een weerbarstige materie is. Bij elke (her)verdeling van de algemene uitkering levert dit hoofdbreken op en heeft dit vooralsnog niet tot een bevredigende oplossing geleid. De redenering om te kiezen voor een verevening via een bedrag per inwoner wordt door u dan ook gepresenteerd als beste optie bij gebrek aan beter. De daaraan ten grondslag liggende redenering is op zich duidelijk maar verdient een kritische reflectie.

Een van de redenen dat de verevening van de OEM problematisch is, is gelegen in de feiten dat:

- de omvang van de OEM per gemeente zeer uiteenloopt, niet samenhangt met structuurkenmerken;
- die voor een deel gebaseerd is op historische toevalligheden (zoals in een verleden verworven aandelen in energiemaatschappijen)
- en voor een deel het gevolg is van beleidskeuzes van gemeenten, waardoor het gevaar van verevenen is dat het ophalen van veel OEM bestraft wordt en het ophalen van weinig OEM beloond.

Eerder heeft de Raad gesteld dat bij de 'overige eigen middelen' het uitgangspunt dient te worden gehanteerd dat per onderdeel bekeken moet worden of er een relatie is tussen inkomsten en kosten. Gaat het om een algemeen dekkingsmiddel, om taakgerelateerde inkomsten, of om bedrijfsmatige inkomsten? Als het een algemeen dekkingsmiddel betreft ligt een algemene verevening in de rede, bijvoorbeeld een vast percentage van de genormeerde uitgaven of een bedrag per inwoner.

Datum

19 oktober 2021

Kenmerk

2021-0000546664

Tussenconclusie:

Hoewel de OEM uit verschillende onderdelen bestaat met een zeer uiteenlopende achtergrond wordt het bij de verevening ten onrechte als een geheel beschouwd. De Raad geeft u de volgende overwegingen mee bij de verschillende onderdelen van de OEM.

I Een inhoudingsformule op basis van lineaire regressie op basis van de feitelijke netto baten uit toeristenbelasting

In 2017 verantwoordten verschillende gemeenten substantiële baten uit belastingen (exclusief OZB). Feitelijk gaat het hierom de toeristenbelasting. Deze baten nemen na 2017 verder toe.

Voor de toeristenbelasting blijkt het goed mogelijk om een inhoudingsformule te ontwikkelen met lineaire regressie (variant I). Dit wordt afgewezen omdat het een relatief bescheiden onderdeel van de OEM is.

Overwegingen van de Raad

- Dat de toeristenbelasting relatief bescheiden is, is betrekkelijk. Deze beslaat 25% van de OEM in 2019. Bovendien geldt het niet voor alle gemeenten: voor sommige beslaat de toeristenbelasting een nog veel groter deel van de OEM en is verevening dus belangrijker.
- Consequentie van het huidige voorstel is dat de toeristengemeenten (grotweg de kustgemeenten, de Waddeneilanden, gemeenten op de Veluwe, Zuid-Limburg en enkele grote steden) te maken krijgen met een grotere afslag op de uitgaven.
- Het had in de rede gelegen om bij de toeristenbelasting te bekijken of er een relatie is tussen deze inkomstenbron en de door die gemeenten gedane extra uitgaven binnen bepaalde uitgaven clusters in het klassiek domein of met andere inkomsten, met name de OZB. Het is niet ondenkbaar dat gemeenten met hoge toeristenbelasting kunnen volstaan met een lager OZB-tarief.
- Het zonder meer uitlichten van de toeristenbelasting als onderdeel van de verevening van de OEM vraagt om een kritische beoordeling of de kosten die met het zijn van toeristengemeente samenhangen dan ook voldoende zijn meegewogen. In het onderzoek is niet is getoetst of er een relatie is tussen inkomsten uit toeristenbelasting en bepaalde uitgaven.

Treasury

In de jaren na 2017 is sprake van duidelijk afnemende baten uit het onderdeel *Treasury*. Er zijn geen maatstaven gevonden die een correlatie hebben met de netto baten van gemeenten op dit onderdeel.

Overwegingen van de Raad

- De inkomsten op het onderdeel *treasury* bestaan voor een groot deel uit (intern) toegerekende rente. Voor een zuivere analyse had het in de rede gelegen de uitgaven vooraf daarvoor te corrigeren.
- De inkomsten uit *treasury* zijn onderhevig aan schommelingen en worden mede bepaald door regelgeving vanuit onder ander het BBV. Ook het schatkistbankieren beperkt deze inkomstenbron.

Datum

19 oktober 2021

Kenmerk

2021-0000546664

Grondexploitaties (GREX)

Ten aanzien van de GREX wordt gemeld dat uit eerdere analyses zou blijken dat de meeste gemeenten meerjarig per saldo nauwelijks baten op dit onderdeel hebben. Uit het onderzoek zou blijken dat de correlatie van de netto baten op dit onderdeel met plausibele maatstaven zeer beperkt is.

Overwegingen van de Raad

- Grondexploitaties zijn een bedrijfsmatige activiteit van gemeenten met een risico.
- Zowel winsten als verliezen kunnen worden verrekend met de algemene dienst. Niet vergeten moet worden dat veel gemeenten na de bouwgrondcrisis na 2009 flink hebben moeten afboeken op de grondwaarde.
- Uw bewering dat de meeste gemeenten meerjarig per saldo nauwelijks baten op dit onderdeel hebben wordt zeker voor wat betreft de laatste vijf jaar weersproken door de feiten. Zo wijst BMC in zijn analyse van de gemeentefinanciën op het dempende effect de positieve GREX-resultaten op de rekeningsaldi. De tekorten op het sociale domein worden daarmee op het totaal enigszins verdoezeld.⁴⁹
- Een deel van de initiële kosten van een uitbreiding van de woning of kantorenvorraad komt ten laste van de GREX. Gemeenten die grond ontwikkelen, moeten weliswaar investeringen doen, maar kunnen dat via de GREX verhalen. Zo kunnen deze gemeenten tegen lagere kosten toch een hoger voorzieningenniveau realiseren ten opzichte van gemeenten die dat niet kunnen. Ook al is het saldo GREX voor elke gemeente nagenoeg nul, meer baten uit de GREX kunnen voor behoorlijke verschillen tussen gemeenten zorgen wat betreft de voorzieningenniveaus.
- De stelling dat de correlatie van de netto baten op van de GREX met plausibele maatstaven zeer beperkt is, wordt feitelijk niet gestaafd. Onduidelijk is welke maatstaven als plausibel zijn verondersteld.
- Het lijkt aannemelijk dat gemeenten die de afgelopen 5 à 10 jaar een substantiële groei van de woningvoorraad hebben weten te realiseren ook in staat zijn geweest om positieve GREX-resultaten te realiseren. Dat geldt waarschijnlijk te meer voor gemeenten die een uitbreiding van niet-woningen hebben te realiseren.

Mutaties algemene reserves

De netto baten/lasten op dit onderdeel kennen een zeer sterke dynamiek tussen de jaren, waardoor het lastig is een structureel niveau te bepalen. De toenemende onttrekkingen aan reserves in de jaren na 2017 kunnen in ieder geval niet structureel zijn. De redenering is dat de netto baten/lasten van gemeenten binnen de OEM meer een 'administratief karakter' waardoor er

⁴⁹ Zie o.a. <https://www.bmc.nl/binaries/content/assets/bmcnl/pdfs/bmc-actueel/bmc-gezamenlijke-nederlandse-gemeenten-leveren-in-2019-800-miljoen-euro-in.pdf> en <https://www.bmc.nl/actueel/sluitende-begroting-lijkt-voor-gemeenten-uitzondering-op-de-regel> en <https://www.bmc.nl/actueel/coronajaar-2020-gemeenten-%E2%82%AC44-miljard-in-de-plus>

Datum

19 oktober 2021

Kenmerk

2021-0000546664

eigenlijk geen sprake kan zijn van een inhoudelijke relatie met bepaalde structuurkenmerken.

Overwegingen van de Raad

- Het meenemen van de mutaties algemene reserves bij de OEM is inhoudelijk logisch. Er een relatie met de omvang van de uitgaven dus verevening via de uitkeringsfactor (UF).
- Het onderdeel 'mutaties reserves en resultaat rekening' kan niet als structurele OEM-component gezien.
- Dat neemt niet weg dat in het jaar waar de uitgaven op zijn geijkt er wel degelijk sprake kan zijn van een invloed op de uitgaven. Dit is onvoldoende getoetst.

Overige lasten/baten beheer gebouwen en gronden

Het betreft voor de meeste gemeenten per saldo beperkte budgetten die verder afnemen in de jaren na 2017. Er is nauwelijks correlatie met maatstaven gevonden.

II. Verevenen als afslag op uitgavenclusters

Het verevenen van de OEM als afslag op uitgavenclusters (variant II) wordt als beoordeelt u als niet logisch. Mede omdat dit één van de aanleidingen om de OEM in de herijking te betrekken. Dit is een cirkelredenering.

- Het kritiekpunt om de OEM te verevenen via de uitgavencluster was ingegeven door de onbewezen stelling dat gemeenten geacht worden meer eigen inkomsten te kunnen genereren naarmate hun netto lastenniveau hoger is. Dit is niet getoetst.
- Er lijkt geen direct lineair verband van de OEM met de grootte van de gemeente noch met de omvang van de uitgaven. Wel beschikken grotere gemeenten doorgaans over een hogere OEM en uitkeringsbasis.

III. Verevening via bedrag per inwoner

Bij het ontbreken van een objectieve verklaring van de OEM is gekozen voor verevening per inwoner. Bij de bepaling van het in te houden volume is ervan uitgegaan dat 2017 geen goed beeld geeft van de structureel relevante OEM.⁵⁰ Ook het onderdeel 'mutaties reserves en resultaat rekening' wordt niet als structurele OEM-component gezien. Daarom is het volume van de inhouding OEM in 2017 afgestemd op het niveau van 2019, waarbij het onderdeel 'mutaties reserves en resultaat rekening' buiten beschouwing is gebleven. Daarmee komt de inhouding in 2017 uit op ruim 1,9 miljard euro.

Nuancering van verevening per inwoner

Feitelijk wordt niet de gehele OEM verevend via een bedrag per inwoner maar slechts 74 procent daarvan. De beheerders hebben namelijk overwogen dat na

⁵⁰ De constatering dat het bedrag voor 2017 geen goed beeld geeft van het structurele volume van de OEM omdat het voor de steekproefgemeenten gemiddelde van ca. 220 euro per inwoner afwijkt van het landelijke gemiddelde van 160 euro per inwoner roept onbedoeld vraagtekens op over de representativiteit van de steekproef.

Datum

19 oktober 2021

Kenmerk

2021-0000546664

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 mutatiereerves bedraagt de daling circa 26%. Om die reden is besloten om de verevening van de OEM te matigen. De fondsbeheerders baseren het bedrag per inwoner om die reden op 118 euro per inwoner (namelijk 74 procent van 160 euro). 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. Feitelijk wordt daarmee grofweg een kwart van de OEM alsnog verdeeld via de uitkeringsfactor, dat wil zeggen een afslag op de uitgavenclusters.

Overwegingen van de Raad

De redenering waarbij alles overwegende gekozen wordt voor een verevening van de OEM via een bedrag per inwoner is transparant. Dat neemt niet weg dat andere overwegingen en alternatieven onvoldoende zijn meegewogen.

- Uw stelling dat indien gekozen wordt voor een verevening per inwoner dat feitelijk zou betekenen dat deze inkomsten niet verevend worden is onjuist. De feitelijke OEM van veel gemeenten wijkt sterk af van de ingehouden OEM via een bedrag per inwoner. Er is er wel degelijk sprake van een verevening, namelijk een verevening die leidt tot onbegrijpelijke herverdeeleffecten.
- De veronderstelde keuzevrijheid die gemeenten hebben bij het ophalen van deze middelen is betrekkelijk.
- De reden voor deze keuze is niet gebaseerd op een veronderstelde statistische relatie. Ook een inhoudelijk onderbouwing voor deze keuze ontbreekt. Het lijkt een keuze bij gebrek aan beter. De Raad kan zich echter niet aan de indruk onttrekken dat de keuze uiteindelijk vooral is ingegeven door herverdeling. De keuze is namelijk gunstig voor grote(re) gemeenten, met name de G4. De G4 als groep genereert relatief meer OEM per inwoner dan dat er nu wordt verevend. Dat is uiteindelijk een bestuurlijke keuze. Het is uw goed recht bestuurlijke keuzen te maken in de toedeling van middelen naar specifieke groepen, maar dan wel op een transparante wijze en met een gedegen onderbouwing. De wijze waarop u nu via de OEM een herverdeelbeeld probeert te corrigeren leidt bij andere gemeenten tot tamelijk willekeurige herverdeeleffecten vanwege het ontbreken van iedere relatie tussen de werkelijke OEM en het aantal inwoners.
- De Raad acht deze bestuurlijke keuze discutabel. Negatieve verschillen tussen de veronderstelde en feitelijke OEM zijn onvermijdelijk, maar per saldo zijn grotere gemeenten minder kwetsbaar voor deze verschillen omdat ze binnen hun budgetten meer ruimte hebben om te schuiven. Vanuit het voorzorgsprincipe zou het beter zijn het risico op negatieve effecten van de OEM-verevening bij de grotere in plaats van de kleinere gemeenten neer te leggen.
- Hoewel op de onderbouwing om maar slechts 74% van de OEM via een bedrag per inwoner te verevenen wel iets valt af te dingen, is dit in elk geval te verkiezen boven een volledige verevening via een bedrag per

Datum

19 oktober 2021

Kenmerk

2021-0000546664

inwoner. Gezien het relatief willekeurige karakter van de OEM beveelt de Raad aan slechts 50 procent van de OEM via een bedrag per inwoner te verevenen.

IV Verevening op basis feitelijke OEM per gemeente

Ten slotte geeft de Raad graag zijn overwegingen bij een verevening van de OEM op basis van de feitelijke OEM per gemeente uitgedrukt als percentage van de totale netto lasten per gemeente. Bij de ontwikkeling van de verdeelformules voor de uitgaven van het klassiek domein is rekening gehouden met het versturende effect van verschillen in beschikbaarheid van algemene eigen middelen (waar de OEM deel van uit maken). Daarom acht u het niet noodzakelijk om de verevening van de OEM te baseren op de feitelijke OEM per gemeente, omdat voor de grootste verschillen aan de uitgavenkant al globaal is gecorrigeerd. Daarmee valt voor u variant IV ook af.

Overwegingen van de Raad

- Uw redenering lijkt te veronderstellen dat u erkent dat er sprake is van een dubbele verevening. Terwijl eerder nadrukkelijk is gesteld, naar het oordeel van de Raad terecht, dat het meenemen van de OEM slechts als verklaring dient voor de uitgaven en niet tot verevening dient in het klassiek domein.
- De meest zuivere manier van verevenen van de OEM zou zijn om aan te sluiten bij de werkelijke OEM per gemeente. Bij een verevening op basis van de feitelijke OEM is naast het feit dat de OEM uit zeer verschillende onderdelen bestaat ook van belang te beseffen dat bij de OEM sprake is van een sterke dynamiek in de tijd, zowel op macroniveau als voor individuele gemeenten. Dat zou er voor pleiten te kiezen voor een meerjarig gemiddelde. De vraag die dan overblijft of er per afzonderlijke gemeente een aparte aftrek voor de OEM noodzakelijk of wenselijk is. Het verevenen van de feitelijke (meerjarige) OEM per gemeente lijkt op het eerste gezicht een atypisch element in de op algemene objectieve maatstaven gebaseerde verdeling. Dat kan als onwenselijk worden gezien. Om het risico te voorkomen dat daarmee een door de gemeenten beïnvloedbare elementen in de verdeling wordt ingebracht, kan er worden gekozen voor een meerjarig gemiddelde op basis van een periode van bijvoorbeeld 2015 tot en met 2020. Een lager percentage bijvoorbeeld 80% lijkt niet onredelijk om mogelijke onzuiverheden te ondervangen. Het ligt voor de hand de uitkomst te toetsen op eventuele onverklaarbare en onwenselijke uitschieters. Het mogelijke nadeel van het bevriezen van de OEM is dat de verevende OEM dan na verloop van tijd geen enkele relatie heeft met de werkelijke OEM. Dit kan worden ondervangen door dit te monitoren en na verloop van tijd te herijken.

Tussenconclusie: verevening van de OEM op basis van de feitelijke OEM per gemeente is een alternatief dat ten onrechte niet serieus lijkt te zijn overwogen.

→ *Randvoorwaarde voor invoering*

Toets vooraf de mogelijkheden voor een andere *benadering voor de verevening van de OEM*. De keuze voor een verevening per inwoner doet geen recht aan de draagkracht van gemeenten. De eerste eenvoudige

Datum

19 oktober 2021

Kenmerk

2021-0000546664

benadering voor de overgangsfase zou kunnen zijn het hanteren van de werkelijke OEM per gemeente op basis van een meerjarig gemiddelde, of een variant die 'ertussenin zit': bijv. 50% werkelijk, 50% per inwoner of uitkeringsbasis.

Toekomstige oplossing voor de verevening van de OEM

De Raad adviseert om de komende jaren te benutten om een structurele oplossing voor de verevening van de OEM te verkennen. De kern van het probleem van de verevening van de OEM is dat ten onrechte geen onderscheid is gemaakt tussen de verschillende onderdelen waaruit de OEM bestaat. De Raad bepleit een meer gedifferentieerde benadering die recht doet aan het specifieke karakter van de verschillende onderdelen.

- De capaciteit om toeristenbelasting te heffen kan via een objectieve verdeelsleutel worden bepaald.
- De inkomsten uit *treasury* bestaan voor het overgrote deel uit toegerekende rente. Door de uitgaven hiervoor te corrigeren ontstaat een veel zuiverder vergelijking.
- Verder ligt het in de rede de inkomsten uit de grondexploitatie in relatie te brengen met de uitgaven voor Infrastructuur, Ruimte en Milieu en/of te bezien of er een relatie is met andere objectieve structuurkenmerken zoals de gerealiseerde groei van het aantal woningen of bedrijfsvestigingen dan wel de centrumfunctie.
- De mutaties in de reserves zijn geen structurele inkomsten en kunnen om die reden bij de verevening buiten beschouwing blijven.
- Daarbij wijst de Raad erop dat er rekening mee moet worden gehouden dat de OEM door de afschaffing van de precario op ondergrondse leidingen de komende jaren zal wijzigen. Daarbij staan de dividenden van netwerkbedrijven onder druk en is door de verkoop van de aandelen van onder andere Eneco een nieuwe situatie ontstaan.
- Een nadere overweging zou kunnen zijn de omvang van de OEM verder te beperken door:
 - Het afschaffen van kleine belastingen zoals de hondenbelasting. De precariobelasting op leidingen komt al te vervallen.
 - Verscherping van de boekhoudkundige regels rond treasury en toerekenbare interne rente BBV.