

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
drs. K.H. Ollongren
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Raad voor het Openbaar Bestuur

Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.raadopenbaarbestuur.nl

Contactpersoon

Bart Leurs/Gerber van Nijendaal

T 06-613398817/06-11794387
bart.leurs@raadopenbaarbestuur.nl;
gerber.nijendaal@raadopenbaarbestuur.nl

Kenmerk

2021-0000161821

Uw kenmerk

2021-0000053123

Datum 25 maart 2021
Betreft Herijking gemeentefonds- Tussenbericht

Geachte mevrouw Ollongren,

Op 2 februari 2021 heeft u ons een adviesaanvraag doen toekomen inzake de herziening van de verdeling van het gemeentefonds.¹ Eerder heeft de Raad u al te kennen gegeven dat hij vanwege de aard en omvang van de adviesvraag iets meer tijd nodig heeft.² De Raad heeft in de afgelopen weken uw voorstel met de onderliggende rapportages en ter beschikking gestelde gegevens nauwkeurig bestudeerd. Met dit tussenbericht wil de Raad nadere vragen aan u voorleggen, zodat hij tot een afgewogen en onderbouwd oordeel kan komen.

Er is ontegenzeggelijk veel werk verzet door de fondsbeheerder en de onderzoekers. Veel fundamentele problemen zijn in samenhang aangepakt. De noodzaak van geactualiseerde en waar mogelijk globalere verdeling wordt door de Raad onderschreven. Er ligt al met al een basis waarop kan worden voortgebouwd. Tegelijkertijd roept het verdeelvoorstel op dit moment nog wel veel vragen op bij de Raad, zowel over de onderbouwing als over de uitkomsten.

Stroomwereld en leefwereld

Verdelen is niet louter een technische zaak, in tegendeel. De verdeling van het gemeentefonds beoogt een aantal maatschappelijke doelen die politiek en bestuurlijk van aard zijn. Het eerste belangrijke doel 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. Dat brengt ons bij het tweede doel. Als gemeenten de middelen hiervoor volledig bij de eigen inwoners moeten ophalen (via lokale belastingen) wordt ongelijkheid in stand gehouden en mogelijk zelfs versterkt. Daarom moet er een zekere mate van herverdeling zijn van middelen tussen gemeenten. Daarvoor is in Nederland het gemeentefonds ingesteld, met als doel dat elke gemeente een gelijkwaardige financiële uitgangspositie heeft. Oftewel: als elke gemeente dezelfde lastendruk zou kennen, dan zou elke Nederlander van hetzelfde voorzieningenniveau kunnen genieten. Verschillen in

¹ Brief BZK, *Adviesaanvraag verdeelvoorstel herijkt gemeentefonds*, 2 februari 2021

² ROB, *Uitstel advies herverdeling gemeentefonds*, 15 februari 2021.

Datum

25 maart 2021

Kenmerk

2021-0000161821

voorzieningenniveau zijn dan een uitdrukking van de wil van de lokale gemeenschap (bijvoorbeeld om minder OZB te betalen), niet van Rijksbeleid. Deze twee doelen - versterken lokaal zelfbestuur en financiële gelijkwaardige uitgangspositie van elke gemeentelijke inwoner - zijn ultiem politiek, niet technisch. Daarom moet elke verdeling die uit de 'systeemwereld' van de rekenmodellen voortkomt, getoetst worden aan de 'leefwereld' van gemeenten als uitdrukking van lokaal zelfbestuur.

Beoordelingscriteria

De Raad neemt deze aanloop om duidelijk te maken dat de beoordeling van een verdelvoorstel niet louter technisch kan zijn. Uitlegbaarheid van uitkomsten in het licht van deze doelen weegt voor de Raad zwaar mee. Die doelen liggen in de visie van de Raad ten grondslag aan de uitgangspunten van de Fvw, die voor de Raad toetssteen zijn.

Dit leidt tot de volgende beoordelingscriteria:

- **Kostenoriëntatie:** in hoeverre sluit het verdelvoorstel aan op de noodzakelijke uitgaven die gemeenten moeten doen voor een gelijkwaardig voorzieningenniveau? Houdt het voldoende rekening met niet-beïnvloedbare verschillen in kosten? Dit moet getoetst worden met de *aansluitverschillen*, d.w.z. de verschillen tussen de modeluitkomsten en de noodzakelijke uitgaven die gemeenten (in de steekproef) hebben gedaan.
- **Globaliteit:** is de verdeling voldoende niet-beïnvloedbaar voor gemeentelijk beleid en wordt de integrale afweging voldoende gefaciliteerd/niet verstoord?
- **Draagkracht:** houdt de verdeling voldoende rekening met de verschillen in het vermogen tot het voorzien in eigen inkomsten? Kunnen gemeenten met dit verdelvoorstel met een gelijke lastendruk tot een vergelijkbaar voorzieningenniveau komen?
- **Uitlegbaarheid:** zijn de patronen in de verdeling begrijpelijk? Is er een goed inhoudelijk onderbouwd verhaal bij de *herverdeeeffecten*, d.w.z. de verschillen tussen de oude en nieuwe verdeling? Herverdeeeffecten op zich zijn geen reden om een voorstel in twijfel te trekken, laat staan af te wijzen – in tegendeel. Als in de oude verdeling een scheefheid zat (een groep gemeenten krijgt aantoonbaar te veel/te weinig ten opzichte van de noodzakelijke uitgaven), dan is een herverdeeeffect juist het doel. Maar die herverdeeeffecten moeten dan wel samengaan met bewijsvoering van die scheefheden - kortom: uitlegbaar zijn. Niet alleen in technische zin, maar juist inhoudelijk.

Uitleg van discrepanties?

Als de Raad vanuit deze beoordelingscriteria kijkt naar de uitkomsten, dan valt hem op dat een aantal uitkomsten contra-intuïtief zijn of in ieder geval niet worden uitgelegd, of slechts technisch geduid. Dit geldt met name voor het sociaal domein, waar een grote groep gemeenten met negatieve herverdeeeffecten opvalt, terwijl die niet bekend staan als gemeenten met weinig

Datum

25 maart 2021

Kenmerk

2021-0000161821

problematiek of lage kosten dan wel een hoog vermogen te voorzien in eigen inkomsten. Daarnaast valt een specifieke groep gemeenten met sterk positieve herverdeeleffecten op, waarvan (weliswaar anekdotisch) bewijs is dat die na het peiljaar 2017 forse ingrepen hebben gedaan die de uitgaven in het sociaal domein hebben verlaagd. Dit roept tevens de vraag op of de dynamiek van het verdeelvoorstel die van het sociaal domein in de afgelopen jaren goed kan representeren.

Nu zijn modellen altijd benaderingen van de werkelijkheid, maar waar er grote verschillen optreden is het van belang die te begrijpen om een oordeel te kunnen vellen of die verschillen verdedigbaar en verklaarbaar zijn. De Raad ziet het niet als zijn taak om de uitkomsten te verklaren, maar moet voor een afgewogen en onderbouwd oordeel wel weten waar die vandaan komen. Welke veronderstellingen zijn gehanteerd? Zijn die getoetst? Of zijn er in het onderzoek of in de methode wellicht keuzes gemaakt die de uitkomsten kunnen verklaren? Vooralsnog lijkt de systeemwereld de leefwereld niet goed te representeren. In de kern komt het hierop neer: er lijkt een verschil tussen leefwereld en systeemwereld te zijn. Mogelijk is de perceptie van de leefwereld onjuist, maar dan moet de systeemwereld dit kunnen verklaren. En die verklaring ontbreekt. Het zoeken naar de meest optimale verdeling is een iteratief proces waarbij de bereidheid moet bestaan de uitkomsten van de systeemwereld te toetsen aan de leefwereld en vice versa. Dit is wat de Raad eerder vatte onder het begrip 'regressie met verstand'.³

Daarbij mogen niet op voorhand uitzonderingsposities worden gecreëerd voor groepen van gemeenten buiten het systeem. Dit ondergraaft de legitimiteit van het stelsel als geheel. De Raad is van oordeel dat eerst voldoende duidelijk moet zijn dat er sprake is van een zodanige uitzonderingspositie dat dit niet binnen het systeem kan worden opgelost en waarvoor duidelijk is dat in alle redelijkheid niet van die een gemeente of die betreffende groep van gemeenten mag worden verwacht dat zij dat zelf kan opvangen.

Vragen aan de fondsbeheerders

Om te komen tot een afgewogen oordeel wil de Raad inzicht hebben in de inhoudelijke onderbouwing van de uitkomsten van de verdeling. De uitleg is tot nog toe vooral technisch van aard geweest. De Raad vindt het niet op zijn weg liggen om zelf een verklaring te geven voor deze verschillen, maar heeft wel een aantal hypotheses die hij aan u ter toetsing wil voorleggen. Mogelijkerwijs is een aantal daarvan al de revue gepasseerd bij de onderzoekers en u als fondsbeheerder en heeft dat niets opgeleverd, maar dan is het wel van belang dat dit transparant en openbaar wordt gewisseld. In de Bijlage vindt u de vragen waar de Raad graag een antwoord op ontvangt. Afhankelijk van de beantwoording daarvan wil de Raad zo spoedig mogelijk zijn advies uitbrengen. De Raad sluit overigens niet uit dat uit de gesprekken met gemeenten nog nadere vragen kunnen volgen.

³ ROB, *Advies onderzoeksmethode verdeelmodellen sociaal domein gemeentefonds*, 8 januari 2019.

Datum

25 maart 2021

Kenmerk

2021-0000161821

In acht nemend dat elk verdelvoorstel leidt tot discussie hoopt de Raad dat het antwoord op deze vragen bijdraagt aan een verdelvoorstel dat boven redelijke twijfel verheven is, uitlegbaar is en aan de maatschappelijke doelen van de financiële-verhoudingswet voldoet. Het spreekt vanzelf dat wij waar nodig bereid zijn onze vragen toe lichten en daarover met u in gesprek willen gaan.

Hoogachtend,

De Raad voor het Openbaar Bestuur,

Han Polman
Voorzitter Raad voor het Openbaar Bestuur

Rien Fraanje
secretaris-directeur

BIJLAGE I

Data en transparantie

De manier waarop (ook) modelmatige beslissingen van de overheid tot stand komen, moet transparant en navolgbaar zijn.⁴ De Raad hecht er daarom ook aan dat de beantwoording van zijn vragen ook in alle openheid plaats vindt.

1. De kostenoriëntatie van de nieuwe verdeling kan alleen beoordeeld worden aan de hand van de aansluitverschillen. Daarom vraagt de ROB u om een overzicht van de aansluitverschillen van alle gemeenten in de steekproef, per domein. Zowel voor het oude als het nieuwe volume per domein.
2. Kunt u inzicht geven in de netto-lasten in zowel het klassiek domein als in het sociaal domein en de inkomsten op beide onderscheiden domeinen? Dit biedt een indicatie voor de aard en de omvang van de te verwachten herverdeeleffecten.
3. U schrijft dat de verdeling wordt geactualiseerd naar de gegevens van 2019. Wat houdt die actualisatie in? Kunt u aangeven waar deze actualisatie uit bestaat? Is dit een louter rekenkundige exercitie (bijv. actualiseren maatstaven; marginale toets nieuwe Iv3-informatie; POR-'light') of dat daar ook politiek-bestuurlijke keuzes aan de orde zijn? En waaruit bestaan die laatste dan?

Verevening inkomsten

De verdeling van het gemeentefonds moet rekening houden met de mogelijkheid van gemeenten om eigen inkomsten te verwerven, en met de noodzakelijke kosten.

4. De inkomsten zijn in het klassiek domein meegenomen in het onderzoek om de uitgaven te verklaren, met als achtergrond dat hoge eigen inkomsten tot een hoger uitgaven- of voorzieningenniveau kunnen leiden. ("Het ei leidt tot de kip"). De causaliteit kan echter ook andersom zijn: mogelijk moesten gemeenten hun inkomsten (zoals OZB-tarieven) verhogen om een gelijkwaardig voorzieningenniveau als andere gemeenten te kunnen bieden. ("De kip leidt tot het ei.") Om dit effect te modelleren zouden de inkomsten als functie van de uitgaven en overige kostenmaatstaven geschat moeten worden. Dit is echter niet gedaan. Daarbij is er overigens een verschil tussen de eigen inkomsten waar gemeenten zelf over gaan en de Specifieke Vaste Bedragen (SVB) die door de beheerders met een reden ooit zijn toegekend. De Raad wil graag een uitleg van de reden hierachter vraagt zich af of u een mogelijkheid ziet daarvoor alsnog te corrigeren.
5. Er is geen regressie techniek toegepast op de Overige Eigen Middelen (OEM.) U stelt voor om de OEM in mindering te brengen via de verdeling

⁴ ROB, *Sturen met data*, 2021. [Nog te verschijnen]

Datum

25 maart 2021

Kenmerk

2021-0000161821

van het sociaal domein. U geeft geen inhoudelijke reden maar wijst er op dat de verdeling van de OEM globaal overeenkomt met de verdeling sociaal domein. Graag wil de Raad de kwantitatieve onderbouwing van deze reden.

6. Er is bij de inkomstenverevening gekozen voor een aftopping voor de WOZ-waarde niet-woningen. Deze lijkt gekozen om de grote negatieve herverdeeleffecten te ondervangen bij gemeenten met grote industriële complexen, is er ook een inhoudelijke onderbouwing op welke uitgavenclusters deze kosten zichtbaar zijn en hoe verhoudt dit zich met de het niet honoreren van de Woz-waarde niet woningen bij cluster Openbare Orde en Veiligheid?
7. Het syntheserapport lijkt te suggereren dat de netto baten uit de grondexploitatie ((grex) ad €1 miljard niet worden verevend, deze lijkt op te lossen in het niets. Het niet verevenen van de netto baten is rekenkundig niet logisch. In het verdeelmodel moet een lagere aftrek via het inkomstenmodel gecorrigeerd worden via een dito verlaging van het uitgavenmodel. De vraag is dus op welke wijze dat deze inkomsten dan wel zijn verevend is dat gedaan via de uitkeringsfactor of bijvoorbeeld via een uniform bedrag per woonruimte? Wellicht is het inhoudelijk zelf logischer de aftrek via een andere maatstaf bijvoorbeeld bebouwingsdichtheid of klantenpotentieel te laten verlopen omdat daarmee de aantrekkelijkheid en de mogelijkheid om inkomsten te generen uit de grex tot uitdrukking wordt gebracht?

Sociaal domein

8. Graag ontvangt de Raad een overzicht van maatstaven die na afsluiting van de onderzoeken zijn getoetst, en redenen waarom die (niet) zijn meegenomen. In hoeverre zijn herverdeeleffecten deels of volledig toe te louter toe te schrijven aan het vervangen van maatstaven of is er een inhoudelijke onderbouwing waarom de nieuwe maatstaf beter aansluit op de kosten?
9. In het licht van het voorgaande punt. Het gebruik van de maatstaf regionaal klantenpotentieel in het sociaal domein doet vreemd aan. Er is in het sociaal domein nauwelijks sprake van gebruik door niet-inwoners van centrumvoorzieningen. Klantenpotentieel geldt hierbij als proxy voor de stapeling sociale problematiek. In hoeverre leidt dit tot een overwaardering van de centrumfunctie? De stapeling van sociale problemen heeft wellicht meer met stedelijkheid te maken dan met het vervullen van een centrumfunctie en in is dan wellicht bebouwingsdichtheid een meer voor de hand liggende optie geweest?
10. De uitgaven die gemeenten hebben gedaan voor het aanzuiveren van de tekorten bij de uitvoering van de WSW zijn niet meegenomen. Theoretisch wellicht zuiver, omdat verdeling gemeentefonds niet bedoeld is om tekortkomingen in de verdeling van andere uitkeringen te compenseren, maar inhoudelijk niet, omdat gemeenten gelet op het structurele aanspraak van hun inwoners op de sociale werkvoorziening weinig keus hebben. Bovendien is een hoge WSW-populatie vaak samenhangend met andere sociale problematiek (niet louter arbeidsmarkteffect). De doelgroep

Datum

25 maart 2021

Kenmerk

2021-0000161821

van de WSW behoort ook tot de groep mensen die ook anderszins een groot beroep doen op andere voorzieningen in het sociaal domein. In die zin licht een relatie met gezondheidsstatistieken bijvoorbeeld het aantal gezonde levensjaren in de rede. Hoe is dit gewogen?

11. De verdeling voor Beschermd Wonen (BW) kent twee ingroeipaden: een van de historische verdeling naar objectieve verdeling tussen regio's, met een ingroeipad van 10 jaar om met name de herinrichting van BW vorm te geven. Het tweede ingroeipad, binnen de regio's, hangt samen met de doordecentralisatie naar gemeenten: straks moeten alle gemeenten in staat zijn om BW voor 'hun' inwoners te bekostigen. Deze verschuiving groeit naarmate oude klanten uitstromen. Het uitstroomprofiel is per regio echter anders, denk aan het aandeel dat uitstroomt naar de Wet langdurige zorg (Wlz).
 - o Hoe is inzichtelijk gemaakt hoe de WLZ uitname de herverdeling beïnvloedt voor regio's die sterk afwijken van het landelijk gemiddeld uitstroompercentage?
 - o Hoe sluit de besluitvorming over het ingroeipad van het geheel (verdeelmodellen klassiek sociaal domein én BW model) op elkaar aan? Het zijn nu twee losse trajecten. Maar pas achteraf, als alle herverdeeleffecten van alle elementen in beeld zijn, kan iets gezegd over de omvang van de mogelijke ingroeiproblematiek. Op welke wijze is hier rekening mee gehouden? Is alleen reparatie achteraf mogelijk?
12. De Raad weet uit eigen waarneming dat de grotere gemeenten al in 2017 hun reserves inzetten om kosten voor het sociaal domein (met name jeugdzorg) te dekken. Het onderzoek hanteert in de omgang met reservemutaties een andere benadering dan het klassieke domein (KD). In het KD worden de uitgaven gecorrigeerd voor reservemutaties, met als redenering dat het egalisereserves zijn. In het sociaal domein (SD) echter vindt deze correctie niet plaats, met als argument dat gemeenten in 2017 nog budgetneutraal begrootten. Wat is de cijfermatige onderbouwing voor deze aanname?
13. De veronderstelling is dat de hogere AEM eigen beleid mogelijk maakt, niet dat de AEM dient om imperfectie in het verdeelmodel te compenseren. Het veronderstelt een perfect verdeelmodel en dat er geen systematische scheefheid is maar waar is dat bewijs op gebaseerd? Wat is dan de aanleiding van de herijking? Volstaat een verwijzing naar het Periodiek Onderhoudsrapport (POR) daarvoor wel? Of is een andere aanvullende analyse beschikbaar op grond waarvan deze veronderstelling gerechtvaardigd is?
14. Punten 8 en 9 combinerend: het lijkt erop dat de veronderstelling bij het SD was dat AEM (m.n. reservemutaties) ingezet waren om imperfecties te repareren en niet voor een hoger voorzieningenniveau. En bij het KD juist andersom: voor een hoger voorzieningenniveau en niet voor het compenseren van hogere kosten. Klopt dat?

Datum

25 maart 2021

Kenmerk

2021-0000161821

15. Tot nu toe waren de uitgaven voor het sociaal domein volgens rekening steevast hoger dan de begroting, reeds vanaf 2016⁵. Dat duidt er op dat gemeenten wel degelijk hun reserves hebben moeten aanspreken, ook in 2017. Zodoende zijn – in ieder geval in theorie – gemeenten met een betere financiële uitgangspositie meer in staat geweest tot een hoger uitgavenniveau dan gemeenten die minder reserves hadden. En zouden reservemutaties dus wel meegenomen moeten worden. Hoe is dit onderzocht?
16. Er is (weliswaar anekdotisch) bewijs dat gemeenten die reeds in 2017 flinke tekorten op het SD hadden, beleid hebben bijgesteld, maar nu in de verdeling wel een flinke plus krijgen. Bij veel andere gemeenten kwam de problematiek pas in 2018 of 2019 boven, en die hebben dus later hun beleid – en dus uitgavenniveaus – aangepast. De uitgavenpatronen zijn dus nog verre van uitgekristalliseerd, en het verdeelmodel is dus een momentopname die de *structurele* verdeling van kosten niet goed weergeeft. Hoe denkt u als de fondsbeheerder hiermee om te gaan?

Klassiek domein

17. De doelstelling in het klassiek domein is te komen tot een vereenvoudiging van het verdeelmodel. De vraag die daarbij opdoemt is welke kenmerken/verdeelmaatstaven zijn daarbij alles afwegende buiten beschouwing gebleven? In de steekproef zijn grote gemeenten oververtegenwoordigd. Kan dit ertoe leiden dat het model minder goed rekening houdt met specifieke kenmerken die juist voor kleine gemeenten bepalend zijn die niet zichtbaar zijn bij de aansluitverschillen in de steekproef maar wel bij de herverdeeleffecten?
18. In hoeverre verklaren nieuwe maatstaven, zoals de landelijke centrumfunctie, de uitgaven van de G4 beter? Welke objectieve kostenkenmerken zijn gehonoreerd en welke niet?
19. In het klassiek domein is de veronderstelde U-curve voor kleine gemeenten ondervangen met een verhoging van het vaste bedrag. Voor de grote gemeenten is geen aanleiding gevonden de extra kosten te honoreren? Hoe verhoudt de verhoging van het vaste bedrag zich met de dynamiek en de werkelijke lasten? Is het effect nu niet te groot bij herindelingen? Meer in het algemeen is getoetst hoe de kosten van heringedeelde gemeenten met als gevolg daarvan vaak meerdere kernen en een groter oppervlak voldoende worden gerepresenteerd?
20. Om van verklaringsmodel tot verdeelmodel te komen, is het gewicht van 'AEM' op nul gesteld en zijn de gewichten van de maatstaven binnen dat cluster opgehoogd, om zodoende hetzelfde clustervolume te verdelen. Leidt dit niet tot een overschatting van het gewicht van maatstaven in dat cluster ten opzichte van andere clusters? Waarom zijn de door de AEM verklaarde uitgaven niet simpelweg herverdeeld via de UF over alle clusters?
21. Samenhangend met vragen 8 en 9: De veronderstelling is dat hogere AEM louter als verklaring dient voor uitgaven KD maar waarom zou dat zo zijn?

⁵ Bron: Onderzoek Monitor kosten sociaal domein, BSA in opdracht van Divosa.

Datum

25 maart 2021

Kenmerk

2021-0000161821

Is inzichtelijk te maken of de AEM ook een verklaring kan bieden voor hoger uitgavenniveau voor het SD in sommige gemeenten?

Algemeen

22. De Raad zou graag inzicht hebben in welke mate gemeenten in staat zijn de herverdeeleffecten in zowel het klassiek domein als in het sociaal domein kan opvangen met de onbenutte belastingcapaciteit. Met andere woorden is er een vergelijking gemaakt met de herverdeeleffecten per gemeente met de mate waarin die gemeente zijn OZB-capaciteit heeft uitgenut? Zowel voor het klassiek domein als voor het sociaal domein?
23. Er heeft in de laatste fase van het onderzoek een harmonisatie van verschillende maatstaven tussen het sociaal en het klassiek domein plaatsgevonden. Waarom zijn de uitgavenclusters niet herschat met de geharmoniseerde maatstaven? De Raad zou graag inzicht hebben in de mogelijke effecten daarvan.
24. De aansluitverschillen van de modellen voor de steekproef zien er volgens de onderzoekers en fondsbeheerder goed uit. Maar in de stap naar het verdeelmodel ontstaat 'ruis' in de zin van contra-intuïtieve uitkomsten. Welke stappen kunnen tot die ruis leiden?