

Datum 11 januari 2022
Onderwerp Onderzoek toont onevenredige gevolgen herverdeling gemeentefonds
Zaaknummer Z21 -241130
Documentnr. 464174

Inleiding & achtergrond

In juli 2018 kondigde de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) aan de financiële verhouding tussen het rijk enerzijds en gemeenten en provincies anderzijds te gaan herzien. Een belangrijk onderdeel hiervan is de herijking van het gemeentefonds. Dit fonds bedraagt jaarlijks zo'n € 30 miljard en het streven van het rijk is dit vanaf 2023 anders te verdelen.

De voorstellen van het Rijk om te komen tot een herverdeling van het gemeentefonds pakken negatief uit voor veel gemeenten, zo ook voor gemeente Vught. In februari 2021 presenteerde het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de eerste voorstellen. In juni, augustus en december zijn deze opnieuw berekend. Van het eerdere nadeel van € 100 per inwoner liep het nadeel terug naar € 46 nadeel per inwoner voor gemeente Vught. Ruim € 1,2 miljoen totaal minder opbrengst per jaar. Per onderdeel pakt het herverdeelvoorstel als volgt uit.

Tabel: Herverdeeleffect gemeente Vught – december 2021

	Sociaal Domein (1) vol.nw per inw	Klassiek Domein (2) vol.nw per inw	Specifieke Vaste Bedragen (3) vol.nw per inw	Algemene Eigen Middelen (4) vol.nw per inw	TOTAA L vol.nw per inw
Vught	-76	188	0	-158	-46

Gemeente Vught wordt, zover we inzicht aan het model kunnen ontleen, vooral benadeeld op de (aftrekpost) algemene eigen middelen. De hoge gemiddelde WOZ-waarde en de aanwezigheid van kazernes, penitentiaire inrichtingen, meerdere overnachtingslocaties en (boven)regionale zorgvoorzieningen zijn hier met name debet aan. Daarnaast zorgt het maximum van €60 euro bijstelling ervoor dat kleine gemeenten harder worden getroffen dan grote. Vught is zeker niet de enige gemeente die deze nadelen ondervindt.

Omdat we op dit moment nog slechts beperkt inzicht hebben in de inhoudelijke onderbouwing van de uitkomsten van de verdeling en dit model met enige regelmaat aan wijzigingen onderhevig is, blijft het beeld onzeker. En kan dit gezien worden als 'dagkoers', die gedurende het proces nog kan wijzigen.

Advies Raad voor het Openbaar Bestuur

De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) is in het voorjaar gevraagd om advies te geven over het herverdelingsvoorstel. Op 19 oktober 2021 heeft de ROB haar advies inzake het herverdelingsvoorstel van het gemeentefonds gepubliceerd. De ROB is daarin kritisch en onderschrijft de zorgen en kanttekeningen die gemeenten hebben. Zo vinden ze onder meer dat op veel aspecten een heldere en uitlegbare onderbouwing ontbreekt en zetten ze vraagtekens bij de gehanteerde parameters en uitgangspunten.

De ROB komt dan ook tot de conclusie dat het onverstandig is het huidige voorstel in te voeren en stelt een aantal niet-vrijblijvende randvoorwaarden zoals nadere toetsing van het model en een aftopping van het negatieve effect tot maximaal € 45 per inwoner. Ook moet het herverdeelvoorstel volgens de ROB over maximaal drie jaar worden vervangen door een compleet ander voorstel.

Nader onderzoek

Separaat aan het ROB-onderzoek heeft Bureau Economische Argumentatie (BEA) in opdracht van gemeente Gennep deze zomer een onderzoek uitgevoerd naar het ter tafel liggende verdeelvoorstel. Het onderzoek maakt inzichtelijk wat de elementen zijn die het grote nadelige herverdeeleeffect veroorzaken voor veel, met name kleinere- en middelgrote, gemeenten.

Het onderzoek geeft onder andere aan dat in de nieuwe verdeling geen rekening gehouden wordt met gemeenten die beschikken over een groot aantal zorgbedden, zogenaamde Instellingsgemeenten. Met een relatief hoog aantal zorginstellingen c.q. zorgbedden binnen onze gemeentegrenzen pakt deze 'weeffout' in het verdeelvoorstel nadelig uit voor gemeente Vught.

De stand van besluitvorming

Het voorstel herverdeling gemeentefonds van augustus is nog steeds niet het definitieve voorstel. Ook is het beeld niet actueel. Zo moet Helvoirt nog in de Vughtse cijfers worden verweven en moet e.e.a. gebaseerd worden op cijfers uit 2021. Parallel hieraan maakt de VNG zich al tijden hard voor een algehele vergroting van de uitkering van het gemeentefonds en is de recente uitspraak in de arbitragezaak omtrent jeugdzorg nog niet verwerkt.

Het kritische ROB-advies dat 20 oktober is gepubliceerd legt extra kritisch gewicht op de aankomende bestuurlijke consultatie VNG met gemeenten en zal mogelijk een vertragend effect hebben op de geplande invoering nieuwe verdeling.

De besluitvorming kent nog een drietal belangrijke mijlpalen:

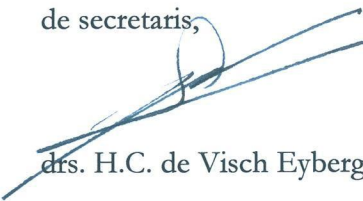
- 13-01-2022: start bestuurlijke consultatie VNG met gemeenten (onder voorbehoud)
- Medio 2022: advies VNG en gemeenten naar fondsbeheerders
- 1-1-2023: geplande invoering nieuwe verdeling

Bezwaar en beroep

Bestuurlijk en ambtelijk heeft gemeente Vught inmiddels de krachten gebundeld met een breed scala aan (voor- en nadeel) gemeenten. Zo zijn we aangesloten bij een landelijke werkgroep onder leiding van gemeente Gennep waarmee we een resolutie en motie hebben voorbereid die we de komende ledenvergadering (ALV) van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) ter tafel willen brengen. Niet alleen heeft deze werkgroep het belang van een kritische blik op het voorstel dat ter tafel ligt kenbaar gemaakt, ook is op initiatief van deze werkgroep de algemene ledenvergadering vervroegd. Daarnaast zijn we aangesloten bij een werkgroep van Twentse gemeenten, een werkgroep van Midden-Brabantse en Kempengemeenten en een overleg regiogemeenten West-Brabant. Ook zijn alle Kamerfracties aangeschreven.

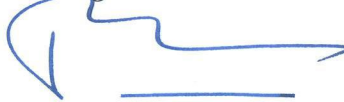
Burgemeester en wethouders van Vught,

de secretaris,



drs. H.C. de Visch Eybergen

de burgemeester,



R.J. van de Mortel

Bijlagen:

- I Briefadvies herijking gemeentefonds ROB
- II Onderzoek Bureau voor Economische Argumentatie

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

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
2500 EA Den Haag
www.raadopenbaarbestuur.nl

Contactpersonen

Gerber van Nijendaal
Bart Leurs

T 06-1179 4387
gerber.nijendaal@raadopenbaarbestuur.nl
T 06-113398817
bart.leurs@raadopenbaarbestuur.nl

Kenmerk

2019-0000457175

Uw kenmerk

Datum 3 september 2019
Betreft Herijking gemeentefonds

Geachte mevrouw Ollongren,

Als beheerder van het gemeentefonds vraagt u mede namens de staatssecretaris van Financiën de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB, hierna de Raad) om een advies met betrekking tot de herijking van de verdeling van de uitkering uit het gemeentefonds.¹ Dit betreft naast de algemene uitkering ook een aantal relevante decentralisatie-uitkeringen zoals die voor beschermd wonen. In onderstaand advies geeft de Raad zijn overwegingen bij de herijking van het gemeentefonds.

Het advies

*De herijking van het gemeentefonds is van grote betekenis voor de gemeentelijke financiën. Gelet op de mogelijke impact is **een zorgvuldig en transparant proces** geboden. De Raad ondersteunt de door u gekozen benadering. Het is van grote waarde om in dit stadium te streven naar draagvlak voor de te hanteren uitgangspunten voor een rechtvaardige verdeling. De Raad steunt de door u gekozen aanpak van een interbestuurlijke dialoog van harte, maar pleit er voor om die ook bij punten waar het schuurt (volumevraagstukken, de mate van gemeentelijke beleidsvrijheid) in gelijkwaardigheid te blijven voeren.*

De Raad bepleit verder voor de komende kabinetsperiode een strategische en samenhangende aanpak die recht doet aan de gewijzigde bestuurlijke verhoudingen. De herijking van het gemeentefonds biedt geen oplossing voor de structurele onevenwichtigheid in de bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen het Rijk en de gemeenten. Dit vraagt om een meer fundamentele overdenking van de samenhang tussen bestuurlijke en financiële verhoudingen. Het is ook niet de oplossing voor de budgettaire tekorten op het

¹ BZK, Adviesaanvraag herijking gemeentefonds, 30 augustus 2019.

Datum
3 september 2019
Kenmerk
2019-0000457175

sociale domein. Hij denkt daarbij aan de bekostiging van grote gezamenlijke opgaven op het terrein klimaat en energie, de toekomst van het sociaal domein binnen het gemeentefonds, de bekostiging van regionale opgaven, de normeringssystematiek en het lokaal belastinggebied.

De Raad adviseert u de bij de herijking van de verdeling van de uitkering uit het gemeentefonds de volgende principes te hanteren, met verwijzing naar de beslispunten op het bestuurlijk overleg dat u in september met de VNG heeft:

- **Kies heldere en eenduidige uitgangspunten.** *De verdeling moet aansluiten bij de kosten die gemeenten maken en de inkomsten die zij zelf kunnen genereren (kostenoriëntatie), globaal genoeg zijn om de keuzevrijheid van overheden niet te beperken, niet door overheden beïnvloedbaar zijn (objectief) en flexibel genoeg zijn om in te kunnen spelen op maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen.*
- **Maak duidelijke politieke keuzes en heroverweeg die zo nodig.** *Indien de uitkomsten geen recht lijken te doen aan de oplossing van de knelpunten dan moeten de eerdere politieke keuzes wellicht heroverwogen worden. In het uiterste geval kan een uitzonderingsclausule noodzakelijk blijken. Het is wel van belang dat dit steeds gebeurt op basis van een afgewogen en heldere verantwoording.*
- **Herverdeling moet bijdragen aan oplossing structurele scheefheden.** *Het is van belang bij de beoordeling van de herverdeeffecten rekening te houden met de mogelijkheden die een gemeente nog heeft om de eigen inkomsten te verhogen. De verdeling moet op clusterniveau rekening houden met de mate waarin gemeenten beleidsvrijheid hebben en waar niet. Alleen in dat laatste geval kan van scheefheden gesproken worden, die in aanmerking komen voor verevening. (punt 1- beoordelingskader)*
- **Maak duidelijk onderscheid tussen uitgaven en kosten.** *Het gaat bij de verdeling van de algemene uitkering om de kosten die gemeenten maken, dat wil zeggen: de onvermijdbare uitgaven. Uitgaven voor eigen beleidskeuzes komen dus niet voor verevening in aanmerking. Licht die keuzes toe. Houd voor het sociaal domein rekening mee dat de transformatie nog maar net op gang is gekomen, en gemeenten nog aan het leren zijn – soms met nadelige financiële gevolgen. Laat toe dat er voorlopig nog leergeld betaald wordt, en straf dat niet af. (punt 1 – beoordelingskader)*
- **De gekozen clusterindeling houdt rekening met de inhoudelijke samenhang van de taken, de kenmerkende kostendrijvers en de mate van beleidsvrijheid.** *De Raad staat achter de gekozen clusterindeling omdat die een goede balans geeft tussen globaliteit en integraliteit enerzijds en het kunnen bewaken van kostenoriëntatie anderzijds. De indeling weerspiegelt zo goed mogelijk de beleidsvrijheid per beleidsterrein. Maar voor het sociaal domein is die nog niet uitgekristalliseerd, mede door ingrepen van rijkszijde*

Datum
 3 september 2019

Kenmerk
 2019-0000457175

(abonnementstarief Wmo, reële prijs Hulp bij huishouden), rechterlijke uitspraken (resultaatgerichte bekostiging, eigen bijdragen, toekennen maatwerkvoorzieningen), onbeïnvloedbare taken (bewindvoering) en maatschappelijk uniformerende tendensen. Periodieke herbeoordeling van de mate van beleidsvrijheid en wat dit betekent voor de mate van verevening is de komende jaren aan de orde. (punt 2 – clusterindeling

- **Beperk de kosten van de algemene overhead in de verdeling.** Deel de overheadskosten zo veel mogelijk specifiek toe aan de uitgavenclusters en beperk de algemene overhead tot die zaken die over meerdere uitgavenclusters heen strekken en die ten dienste staan van de gemeente als geheel. (punt 3 – overhead)
- **Geen geld verdelen op regionale structuurkenmerken.** De verdeling van de algemene uitkering moet bij voorkeur alleen gebaseerd zijn op gemeentelijke structuurkenmerken. Niet alle uitgaven in regionaal verband zijn kosten die voortvloeien uit structuurkenmerken. Voor bovenlokale problematiek die in regionaal verband opgepakt moet worden is de algemene uitkering uit het gemeentefonds niet het geschikte bekostigingsinstrument. (punt 4 – regionale kosten)
- **Kostenoriëntatie en inkomstenverevening zijn niet los verkrijgbaar.** Bij de verdeling van de algemene uitkering dient rekening te worden gehouden met kostenverschillen tussen gemeenten (kostenorientatie) maar ook met de mogelijkheden die een gemeente heeft om die kosten te kunnen dekken uit eigen inkomsten (inkomstenverevening). Dit maakt dat vergelijkbare gemeenten bij een gelijke belastingdruk een gelijkwaardig voorzieningencapaciteit kunnen realiseren. De Raad ziet als consequentie van dit uitgangspunt dat indien de uitgaven bij een taak niet als kosten in de verdeling worden meegenomen, ook de daaraan gelieerde inkomsten buiten de inkomstenverevening moeten worden gehouden. (punt 6 – eigen inkomsten)
- **Volledige verevening van de OZB-capaciteit tegen het huidige landelijke tarief.** Uitgangspunt dient te zijn: 100% verevening van de OZB-inkomstencapaciteit tegen het huidige landelijk gemiddelde OZB-tarief. Er kunnen politieke en praktische argumenten gelden om daarvan af te wijken maar deze zullen dan wel expliciet moeten worden gemaakt. Een keuze om minder dan 100% te verevenen kan gelegen zijn in het politieke oordeel dat het voor bepaalde kosten het niet reëel is dat een gemeente daarbij een beroep moet doen op belastingcapaciteit van hun inwoners. Ook de groei van de OZB-capaciteit die het gevolg is van een uitbreiding van het areaal zou met een vertraging kunnen worden meegenomen. (punt 6 – eigen inkomsten)
- **Gemeentefonds is geen geschikt instrument voor inkomensverevening.** De discussie over verevening van de eigen inkomsten moet niet worden vermengd met een discussie over de draagkracht van individuele huishoudens. Verschillen in lokale belastingdruk mogen niet afhankelijk zijn van de

Datum
 3 september 2019

Kenmerk
 2019-0000457175

structurele kosten van een gemeente. Indien de conclusie is dat verevening van de OZB-capaciteit leidt tot onwenselijke verschillen in lokale belastingdruk, houdt dit impliciet een oordeel in over de redelijkheid dat de burgers van de betreffende gemeenten aan bepaalde gemeentelijke kosten via lokale belastingen meebetalen. Dus dat het niet reëel is dat gemeenten voor deze kosten een beroep doen op de belastingcapaciteit van hun inwoners. (punt 6 – eigen inkomsten)

- **Verevening van de Overige Eigen Middelen: specifiek waar mogelijk, algemeen indien noodzakelijk.** Bij de verevening van de 'overige eigen middelen' dient per onderdeel beoordeeld te worden of er een relatie is tussen inkomsten en kosten. Gaat het om een algemeen dekkingsmiddel of om taakgerelateerde inkomsten of om bedrijfsmatige inkomsten. Wanneer de kosten van een taak niet worden meegenomen, moeten ook de daaraan gelieerde inkomsten buiten beschouwing worden gelaten. Taakgerelateerde inkomsten moeten worden gesaldeerd met de uitgaven, zoals bij rioolheffing, parkeerbelasting etc. (punt 6 – eigen inkomsten)

- **Beperk overgangstermijn voor overgang nieuwe objectieve verdeling tot minimum.**

Het nu gehanteerde maximum nadeel van 15 euro nadeel per inwoner per jaar geldt voor de Raad als absoluut minimum. Een hoger bedrag is mogelijk. Indien de reële groei (areaal plus inflatie) van het gemeentefonds in een jaar hoger is dan 1% kan de 15 euro per jaar per inwoner voor dat jaar ook hoger worden vastgesteld. (punt 7 – ingroeipad)

- **Specifieke kosten van specifieke gemeenten buiten objectief verdeelmodel.**

In het uiterste geval zullen middelen structureel af moeten worden gezonderd om toe te wijzen aan gemeenten met bijzondere kenmerken, mits er aan een aantal strenge randvoorwaarden is voldaan. Bij de beoordeling of eventuele 'uitschieters' gerepareerd moeten worden, zal bekeken moeten worden of die veroorzaakt worden in beleidsterreinen met een redelijke mate van beleidsvrijheid. Zo ja, dan komen die niet voor verevening in aanmerking. Zo nee, dan moet beoordeeld worden in hoeverre de oorzaak te objectiveren is. Verder moet bezien worden in hoeverre het aangewezen is dat gemeenten dit kunnen opvangen door het OZB-tarief aan te passen aan het rekentarief, corresponderend met de gemeentelijke beleidsvrijheid (laag resp. hoog tarief moet corresponderen met laag resp. hoog voorzieningenniveau). (punt 8 – uitschieters)

- **Zet geen onomkeerbare stappen in de integratie van het sociaal domein in de algemene uitkering.** De nieuwe taken in het sociaal domein zullen in 2021 nog niet uitgekristalliseerd zijn. De bekostiging vanuit het Rijk kan dat dus ook niet zijn. Gelet op de beleidsmatige dynamiek, de neiging van de rijksoverheid om de beleidsvrijheid van gemeenten te beperken, de nog

Datum
3 september 2019

Kenmerk
2019-0000457175

ongewisse uitkomst van de beoogde transformatie en de volume discussie, hecht de Raad aan het belang om apart de kostenontwikkeling in het sociaal domein zowel qua volume als verdeling te kunnen volgen. Het risico bestaat dat gemeenten genoodzaakt zijn te bezuinigen op die terreinen waar ze een relatief grote beleidsvrijheid genieten. Daarmee komt de beleidsvrijheid van gemeenten mogelijk indirect verder onder druk te staan. Het moet daarom mogelijk blijven om de komende jaren – wellicht fundamenteel andere – keuzes te maken in de bekostiging en verdeling. (punt 9 – ROB-advies januari 2019)

- **Houd goed alle keteneffecten en afwenteling in het oog, in een interbestuurlijke dialoog.** In zijn advies van januari heeft de Raad gewezen op de vraag in hoeverre met afwenteling en keteneffecten rekening gehouden moet worden, zoals de huisartsenroute. De effecten zijn echter breder en doen zich ook bij participatie en de Wmo voor. Het is van belang deze in het oog te houden, niet zozeer voor de verdeling, maar voor de samenhang in het sociaal domein en het overheidsbeleid in het algemeen. (punt 9 – ROB-advies januari 2019)

- **Houd rekening met historisch karakter en economische functie van centrumgemeenten**

De kosten die gemeenten maken voor het vervullen van een centrumfunctie komen voor verevening in aanmerking, niet de uitgaven als gevolg van eigen beleidskeuzes. De aantrekkingskracht van een centrumgemeente wordt mede bepaald door het historische karakter en de economische functie van centrumsteden. De Raad is van oordeel dat dit moet worden meegewogen bij het honoreren van de centrumfunctie.

Hoogachtend,

De Raad voor het Openbaar Bestuur,



Drs. J.M.M. Polman, voorzitter



Drs. M.J. Fraanje, secretaris-directeur

Datum
3 september 2019

Kenmerk
2019-0000457175

Onderbouwing van en achtergronden bij het advies

1.

Inleiding

De belangrijkste inkomstenbron voor gemeenten zijn de uitkeringen uit het gemeentefonds. Het gaat in totaal om een bedrag van ongeveer € 30 mld. De algemene uitkering neemt met ruim € 25 mld. daarvan het leeuwendeel voor zijn rekening. Het herijkingsonderzoek voor de verdeling van de algemene uitkering en een aantal relevante decentralisatie-uitkeringen bestaat uit twee delen: de verdeelmodellen sociaal domein en de overige meer klassieke onderdelen van het gemeentefonds.² Invoering van de nieuwe verdeling is voorzien per 1 januari 2021.

De Raad onderschrijft de grote betekenis van de herijking van de verdeling van de uitkering uit het gemeentefonds. De overheveling van de middelen voor het sociaal domein in 2015 naar de gemeenten heeft een grote invloed op de gemeentelijke financiën. Vanaf het uitkeringsjaar 2019 is de integratie-uitkering sociaal domein komen te vervallen en maken de middelen ook onderdeel uit van de algemene uitkering. De verdeling van deze middelen is gebaseerd op gegevens die onder een andere bestuurlijke structuur en verantwoordelijkheidsverdeling tot stand zijn gekomen. Deze gegevens zijn vervolgens toegerekend naar de veronderstelde kosten voor individuele gemeenten. Daarbij beoogde de overheveling van verantwoordelijkheden naar gemeenten recht te doen aan het versterken van de zelfredzaamheid, een integrale aanpak onder het adagium van één gezin, één plan één budget. De overheveling ging ook gepaard met een flinke korting op de beschikbare budgetten. Er zijn inmiddels voldoende aanwijzingen dat de verdeling van de middelen in het sociale domein onvoldoende aan sluiten bij de kosten van verschillende gemeenten.

Tegelijkertijd is door een opeenstapeling van (kleine) aanpassingen en toevoegingen in de verdeling in het klassieke deel van het gemeentefonds en de bestuurlijke ontwikkelingen (herindelingen, regionalisering e.d.) het zicht op een goed werkende verdeling kwijtgeraakt. Het is van belang de verdeelballast op te ruimen.

De Raad hecht er aan zijn opvattingen en overwegingen over de herijking kenbaar te maken voorafgaand aan het Bestuurlijk Overleg tussen het Rijk en de VNG. Dit omdat de herziening van de financiële verhoudingen raakt aan een bredere discussie over de bestuurlijke verhoudingen. De ordeningsprincipes uit het rapport *'Eerst de politiek en dan de techniek'*, te weten de mate van beleidsvrijheid en de mate waarin gestreefd moet worden naar een gelijke uitgangspositie, vormen voor de Raad hierbij de leidraad.³

² BZK, *Adviesaanvraag herijking gemeentefonds*, 30 augustus 2019

³ Rfv, *Eerst de politiek dan de techniek*, januari 2017.

Datum
3 september 2019

Kenmerk
2019-0000457175

Afbakening van de adviesvraag

De nu voorliggende vraag betreft louter de herijking van de uitkering uit het gemeentefonds. De uitbreiding van het lokaal belastinggebied, de normering en het uitkeringsstelsel maken geen onderdeel uit van dit advies.⁴ De herverdeling van de algemene uitkering biedt geen oplossing voor de structurele onevenwichtigheid in de bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen het Rijk en de gemeenten. Dit vraagt om een meer fundamentele overdenking van de samenhang tussen bestuurlijke en financiële verhoudingen. Daarbij gaat het ook om de invulling van de Rijksverantwoordelijkheid bij gedecentraliseerd beleid. Deze herverdeling van de algemene uitkering is ook niet de oplossing voor de budgettaire tekorten op het sociale domein. De nu voorliggende herziening acht de Raad evenwel noodzakelijk maar op termijn niet voldoende voor een toekomstbestendige financiële verhouding die recht doet aan een ontwikkeling naar meer gelijkwaardige bestuurlijke verhoudingen. Het is om die reden dat de Raad – na zijn overwegingen bij de beslispunten voor de herziening van de verdeling – een aantal fundamentele opmerkingen plaatst over de vraagstukken die in de komende kabinetsperiode op het terrein van de financiële verhoudingen moeten worden aangepakt. Het gaat om meer strategische aanpassingen die om een bredere samenhangende aanpak vragen. Zonder die aanpassingen blijft er sprake van een structurele onevenwichtigheid.

Deze overwegingen laten onverlet dat er nu aanleiding is de belangrijkste knelpunten in de verdeling grondig aan te pakken. De gekozen opzet is in lijn met het eerdere advies van de Raad voor 2021 de grootste knelpunten te detecteren en op te lossen. Een meer toekomstbestendige stelsel van financiële verhoudingen vergt een meer fundamentele herziening.

2.

Proces

Draagvlak voor de uitgangspunten

De herijking van de algemene uitkering leidt onvermijdelijk tot herverdeeleffecten. Elk herverdeeleffect leidt tot discussie. Gemeenten die nadeel ondervinden zullen begrijpelijkerwijs vraagtekens stellen bij de onderbouwing en de gehanteerde uitgangspunten. Draagvlak voor de verdeling acht de Raad van groot belang, maar het moet dan vooral gaan over draagvlak voor de uitgangspunten voor een rechtvaardige verdeling. Het gaat niet om draagvlak voor de uitkomsten voor individuele gemeenten. In dat laatste geval dreigt elk voorstel, hoe goed en objectief onderbouwd het ook moge zijn, te sneuvelen als niet een meerderheid van de gemeenten er voordeel bij heeft. De uitkomsten zijn idealiter een logisch gevolg van de gehanteerde uitgangspunten. Dat wil niet zeggen dat de uitkomsten daarmee geheel en al in beton zijn gegoten.

⁴ De Raad zal in een afzonderlijk advies in gaan op de vragen over het uitkeringsstelsel.

Datum
3 september 2019
Kenmerk
2019-0000457175

Belang van een transparantie van het onderzoek

Het is van groot belang dat het onderzoek naar de verdeling in alle openheid en met betrokkenheid van de gemeenten gepaard gaat. Helderheid over de te nemen stappen draagt daaraan bij. De wijze waarop gemeenten nu ook daadwerkelijk worden betrokken is ook van belang. De gekozen stapsgewijze benadering waarbij u eerst de knelpunten heeft geïnterviewd⁵, vervolgens de onderzoeksmethode heeft vastgesteld⁶ en nu de fundamentele beslispunten ter advisering voorlegt, heeft de instemming van de Raad.

De Raad stelt ook vast dat de voorliggende onderzoeksaanpak in overeenstemming is met zijn eerdere advies hierover.⁷

3.

Uitgangspunten voor de verdeling

De nu voorliggende stap betreft het formuleren van heldere uitgangspunten voor een rechtvaardige verdeling. Voorafgaande aan de herijking van de verdeling van het gemeentefonds is het van belang de toetsingscriteria te benoemen op basis waarvan achteraf kan worden beoordeeld of de uitkomsten van de herijking recht doen aan de doelstellingen.

Kostengeoriënteerd verdeelmodel dat gemeenten in staat stelt een gelijkwaardig voorzieningenniveau te realiseren bij gelijke belastingdruk

U hebt als beheerder expliciet aangegeven vast te willen houden aan de huidige uitgangspunten.⁸ De uitgangspunten zoals die ten grondslag liggen aan de huidige Financiële-verhoudingswet staan ook wat de Raad betreft niet ter discussie. Het gaat hierbij in de eerste plaats om het zogenoemde derde aspiratieniveau, dat wil zeggen het principe dat gemeenten bij een gelijke belastingdruk een gelijkwaardig voorzieningencapaciteit dienen te kunnen realiseren. Dit is een abstract, normatief, theoretisch beginsel. In de praktische uitwerking houdt dat in dat bij de verdeling van de algemene uitkering rekening wordt gehouden met kostenverschillen tussen gemeenten (kostenorientatie) maar tegelijkertijd ook rekening wordt gehouden met de mogelijkheden die een gemeente heeft om die kosten te kunnen dekken uit eigen inkomsten (inkomstenverevening). De Raad acht het derde aspiratieniveau gelet op de bestuurlijke en maatschappelijke verhoudingen in een klein, dichtbevolkt en homogeen land als Nederland nog steeds het meest geëigende niveau van verevening. Wel tekent hij hierbij aan dat voor de bekostiging van sommige gemeentelijke taken binnen bijvoorbeeld het sociaal domein het vierde aspiratieniveau, (een gelijk voorzieningenniveau)

⁵ AEF, *Zoeken naar balans, Een kwalitatief onderzoek naar discrepanties in de budgetverdeelmodellen voor het sociaal domein*; april 2018.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/04/09/zoeken-naar-balans>
SEO, *De optimale verdeelsystematiek voor het sociaal domein in het Gemeentefonds*, december 2018. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/01/11/advies-stuurgroep-en-rapport-onderzoeksmethoden-sociaal-domein>

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 34 775 B, nr. 18.

⁷ ROB, *Advies onderzoeksmethode verdeelmodellen sociaal domein gemeentefonds*, januari 2019.

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 34 775 B, nr. 18.

Datum
3 september 2019

Kenmerk
2019-0000457175

wellicht meer passend is, gezien de eerdergenoemde ingrepen door de landelijke politiek, rechterlijke uitspraken en maatschappelijke druk naar uniforme voorzieningen. Voor andere onderdelen kan juist weer een minder vergaande verevening aan de orde zijn, zoals bijvoorbeeld voor cultuur en recreatie. Op de daarmee verbonden vraag komt de Raad later terug.

Objectief en globaal

De verdeling moet ook objectief en globaal zijn. Het uitgangspunt is een objectieve verdeling voor alle gemeenten die recht doet aan de kostenbepalende structuurkenmerken van die gemeenten. Tegelijkertijd moet de herijking leiden tot een vereenvoudiging van de verdeling. Niet elke uitgave die in verband gebracht kan worden met een kostenbepalend structuurkenmerk komt voor verevening in aanmerking. Het moet een zeker gewicht hebben. Verder moeten symbolische maatstaven die geen onderscheidend karakter hebben, vermeden worden. Een zekere mate van globaliteit is gewenst.

Een belangrijk toetspunt voor de Raad is daarbij dat de verdeling in overeenstemming met de mate van beleidsvrijheid moet zijn.⁹ De risico's en sturingsmogelijkheden moeten in evenwicht zijn. Als risico's niet opgevangen kunnen worden met sturingsmogelijkheden, dan is een verfijndere verevening aan de orde. De afweging tussen globaliteit en kostenoriëntatie speelt hierbij een belangrijke rol.

In het sociaal domein spelen keteneffecten en afwenteling mee. In zijn advies van januari 2019 haalde de Raad de huisartsenroute als voorbeeld aan. De effecten zijn echter breder en doen zich ook bij participatie en de Wmo voor. Denk aan de scheidslijn tussen wijkverpleging (Zvw) en Wmo, Ggz-zorg die door cliënten thuis ontvangen wordt, de scheidslijn Wlz en Wmo, instroom vanuit het forensisch kader, en het landelijk toeslagenbeleid in relatie met gemeentelijke schuldhulpverlening. In wezen gaat het erom dat gemeenten 'the last resort' zijn voor burgers die geen toegang krijgen bij de andere wetten, die gebaseerd zijn op een recht met (hoge) toegangsdrempels en een digitaal 'ja/nee' als antwoord. Hoewel naar verwachting veel vraagstukken financieel gesproken relevanter zijn voor het volumevraagstuk in plaats van voor de verdeling, is het van belang deze in het oog te houden voor een breder doel. Namelijk de samenhang in het sociaal domein en het overheidsbeleid in zijn geheel. In een interbestuurlijke dialoog moeten deze effecten benoemd, geduid, gewogen en in samenhang aangepakt worden.

Beoordeling herverdeeleffecten

Het herverdeelvoorstel moet uiteindelijk bijdragen aan het oplossen van scheefheden. Herverdeeleffecten zijn ook geen reden om af te zien van een herijking. De herverdeeleffecten moeten zoveel mogelijk verklaarbaar zijn en moeten structurele onevenwichtigheden zoveel mogelijk oplossen. Bij de beoordeling van de herverdeeleffecten moet ook mee worden gewogen in

⁹ ROB, *Beleidsvrijheid geduid*, maart 2019.

Datum
3 september 2019

Kenmerk
2019-0000457175

hoeverre een gemeente die kan opvangen door het OZB-tarief aan te passen aan het gehanteerde rekentarief voor de verevening van de inkomsten.

Zoals gezegd de uitkomsten zijn idealiter een logisch gevolg van de gehanteerde uitgangspunten. Het kan altijd zijn dat op grond van een politiek-bestuurlijke weging van de resultaten een aanpassing wenselijk wordt geacht. Het is wel van belang dat dit gebeurt op basis van een heldere verantwoording. Niet uitgesloten kan worden dat niet met alle bijzondere kenmerken van gemeenten rekening kan worden gehouden: “elk dorp en elke stad, allemaal hebben ze wel wat”. De globaliteit moet niet uit het oog worden verloren. Sommige (groepen) gemeenten passen mogelijk niet goed in het nieuwe verdeelmodel, de zogenaamde *outliers* of uitschieters. In het uiterste geval zullen middelen structureel af moeten worden gezonderd om toe te wijzen aan gemeenten met bijzondere kenmerken, mits er aan een aantal strenge randvoorwaarden is voldaan.¹⁰ Dergelijke uitzonderingen op de algemene en op objectieve structuurkenmerken gebaseerde verdeling vragen een degelijke onderbouwing en een expliciete bestuurlijke weging. Het gevaar is een stapeling van uitzonderingen die afbreuk doen aan de globaliteit. De Raad gaat er overigens vanuit dat hij in de gelegenheid wordt gesteld om te adviseren over de uitkomsten van het verdeelonderzoek.

4.

Verevening van de kosten

De kern van elk verdeelvraagstuk is een normatief bestuurlijke uitspraak over het kostenniveau dat de Rijksoverheid wenst te honoreren en met welke factoren zij daarbij in de verdeling rekening wenst te houden.¹¹ De politieke weging is of en in welke mate bij de verdeling van middelen rekening moet worden gehouden met de verschillende factoren die de beleidsvrijheid beïnvloeden. De Raad benadrukt het belang deze keuzes te expliciteren: maak duidelijk welke uitgaven als kosten, dat wil zeggen onvermijdelijke uitgaven, in de verdeling worden meegenomen. En welke uitgaven als uitdrukking van de lokale beleidsvrijheid gelden en daarom niet zullen worden betrokken bij de verevening.

De beleidsvrijheid wordt niet alleen bepaald door wet- en regelgeving maar ook door de mate van maatschappelijke acceptatie van verschillen. De uitkering uit het gemeentefonds behoort tot de algemene middelen en is vrij besteedbaar. Gemeenten bekostigen tal van zeer uiteenlopende taken uit het gemeentefonds. Een deel van deze uitgaven komt voort uit eigen beleidskeuzes, voor een ander deel zijn ze het gevolg van wettelijk opgedragen taken. De mate waarin gemeenten vrij zijn eigen afwegingen te maken verschilt per taak, per beleidsterrein. De verdeling van het gemeentefonds moet recht doen aan de kosten die gemeenten maken, dat wil zeggen: de onvermijdbare uitgaven. Veel beleidsruimte maakt ruimte voor verschillen in aanbod zowel qua omvang als kwaliteit van voorzieningen. De uitgaven voor deze eigen beleidskeuzes zijn dus

¹⁰ Dat zijn in ieder geval: beperkte beleidsvrijheid, beperkte sturingsmogelijkheden op risico's, beperkte andere dekkingsmogelijkheden.

¹¹ ROB, *Beleidsvrijheid geduid*, maart 2019.

Datum
3 september 2019

Kenmerk
2019-0000457175

geen kosten die voor verevening in aanmerking komen. Naarmate de beleidsvrijheid groter is, kan de verdeling globaler zijn.

5.

Verevening van de inkomsten

Kosten en inkomsten in samenhang bezien

De nadruk bij verdeelvraagstukken ligt vaak zeer sterk op het verdelen van de kosten terwijl het effect op de verdeling van de verevening van de eigen inkomsten van minstens even groot belang is. Indien bij de verdeling van de algemene uitkering rekening wordt gehouden met kosten, is het ook redelijk dat rekening wordt gehouden met de mogelijkheden die een gemeente heeft om die kosten te kunnen dekken uit eigen inkomsten (inkomstenverevening). Indien immers alleen met de kosten rekening zou worden gehouden, zou voorbij gegaan worden aan het feit dat de ene gemeente eenvoudiger belastingmiddelen kan ophalen dan de andere. Dit zou leiden tot een groot verschil in financiële mogelijkheden en daarmee ongelijkheid tussen gemeenten. Naast de kosten van voorzieningen moet daarom ook rekening worden gehouden met de belastingcapaciteit van een gemeente. Het gaat om de draagkracht van de gemeente om zelf bij te kunnen dragen in de kosten.

De wijze waarop en de mate waarin gemeentelijke inkomsten in de verdeling worden meegenomen moeten in samenhang met de kosten van gemeenten worden afgewogen. Ook de mate en wijze van verevening van de eigen inkomsten is een politieke afweging, net als bij de uitgaven.

5.1 Verevening OZB-capaciteit

Bij de verevening gaat het om de belastingcapaciteit, niet om de daadwerkelijke belastingopbrengst. Het gaat om de mogelijkheden die een gemeente heeft om tegen een voor alle gemeenten gelijk tarief inkomsten te generen ter dekking van de uitgaven. Van afkomen van de belastingopbrengsten door de verevening is dus geen sprake. Hogere tarieven leiden niet tot een lagere algemene uitkering, hogere WOZ-waarden wel.

Het oorspronkelijk voorstel in de jaren negentig was om 100% van de OZB-belastingcapaciteit te verevenen tegen het landelijke gemiddelde OZB-tarief. Dit als meest praktische vertaling van het derde aspiratieniveau dat inhoudt dat elke gemeente bij een gelijke belastingdruk in staat moet zijn een gelijkwaardig voorzieningenniveau te realiseren.

Destijds is gekozen om 70% van de belastingcapaciteit van niet-woningen en 80% van de belastingcapaciteit van de woningen mee te nemen. Dit werd primair ingegeven door het beperken van herverdeeleeffecten. Inhoudelijke reden was dat in 1997 nog maar 70% van het gemeentefonds was geijkt. Nadat in 2001 het volledige gemeentefonds was herijkt zijn de percentages niet meer aangepast.

Datum
3 september 2019

Kenmerk
2019-0000457175

Daarbij werd verondersteld dat 100% verevening van de inkomsten de prikkel bij gemeenten zou wegnemen om te investeren in met name de infrastructuur en bedrijfsinvesteringen omdat de waardestijging volledig zou worden afgeroomd. Uit recent onderzoek van het CPB¹² en Cebeon¹³ blijkt dat dit verband niet eenduidig kan worden aangetoond. Zo hebben gemeenten de afgelopen jaren met name de tarieven van niet-woningen veel sterker laten stijgen dan die voor niet-woningen. Daarmee ontkennen de gemeenten feitelijk de eerder veronderstelde invloed die daar van uit gaat op het vestigingsklimaat.

Groeiend verschil tussen veronderstelde OZB-capaciteit en werkelijkheid

Het huidige OZB-rekentarief (op basis waarvan de belastingcapaciteit wordt vastgesteld) is lang niet bijgesteld. Dit heeft tot groeiende scheefheden in de verdeling geleid. De verdeling is als gevolg daarvan ook verder afgedreven van het derde aspiratieniveau.¹⁴ De waardeontwikkeling tussen verschillende regio's in Nederland verschilt sterk. Niet alle gemeenten zijn in staat geweest de waardestijging te compenseren door een daling van de OZB-tarieven. Onderzoek van Cebeon laat zien dat krimpgemeenten de OZB-tarieven veel sterker dan gemiddeld hebben (moeten) laten stijgen dan andere met name groeigemeenten in de Randstad.

De uiteenlopende waarde-ontwikkeling leidt ertoe dat het tarief niet per se meer een afspiegeling is van de eigen beleidskeuzes of de mate van efficiency. Gemeenten kunnen zich lage tarieven permitteren omdat de waarde onroerende zaken relatief sterk is gestegen of zijn juist gedwongen de tarieven sterker dan gemiddeld te laten stijgen vanwege relatief lage waarde-ontwikkelingen, bijvoorbeeld in krimpgebieden.

De ontwikkeling van de rektarieven die voor het vaststellen van de verdeling worden gebruikt, blijven achter bij de ontwikkeling van het feitelijke (gewogen) gemiddelde OZB-tarieven voor woningen en niet-woningen. Dit komt omdat bij de indexatie van de rektarieven ervan uit wordt gegaan dat de belastingcapaciteit alleen zou stijgen door areaaluitbreiding of inflatie. In werkelijkheid is in de periode 1997-2017, de feitelijke opbrengst veel sterker gestegen dan de veronderstelde capaciteit.

Omdat het totaal aan uitgaven dat in de verdeling is betrokken hoger is dan waar qua inkomsten rekening mee wordt gehouden, heeft dit tot gevolg dat sommige gemeenten financieel meer mogelijkheden hebben dan anderen. Door het lagere rektarief dan het huidige landelijke gemiddelde OZB-tarief ondervinden gemeenten met de snelst stijgende vastgoedwaarden een voordeel, omdat hun belastingcapaciteit ten opzichte van andere gemeenten te laag wordt ingeschat.

¹² Cpb, *Een economische blik op verevening*, 2017.

¹³ Cebeon, *Inkomstenverevening in het gemeentefonds: analyses in het kader van de heroverweging financiële verhoudingen*, april 2019

¹⁴ Allers, M.A. en Leurs, B.W.A, Verhulde ongelijkheid in gemeentelijke belastingen, in: *ESB*, 101 (4736), 9 juni 2016.

Datum
3 september 2019

Kenmerk
2019-0000457175

Uitgangspunt 100% verevenen van de OZB-belastingcapaciteit

De Raad acht de herijking van de algemene uitkering bij uitstek de gelegenheid om met een schone lei te beginnen en om daarbij expliciet als uitgangspunt te kiezen voor 100% verevening van de OZB-inkomstencapaciteit tegen het huidige landelijk gewogen gemiddelde OZB-tarief. U heeft als beheerders van het gemeentefonds aangegeven vast te willen houden aan de uitgangspunten van het huidige stelsel en daarmee impliciet ook aan het derde aspiratieniveau. De meest logische vertaling van dit uitgangspunt is 100% verevenen van de inkomstencapaciteit. Het gaat niet alleen om theoretische zuiverheid. Het gaat om verdelende rechtvaardigheid. Als de kosten in de verdeling worden meegenomen is het ook redelijk dat naar de mogelijkheden wordt gekeken om inkomsten te heffen, om die kosten te dekken. De Raad erkent echter dat er politieke en praktische argumenten gelden om daarvan af te zien, maar deze zullen dan wel expliciet moeten worden gemaakt.

- Expliciet zou de politieke keuze gemaakt kunnen worden dat van bepaalde kosten die gemeenten moeten maken het niet redelijk is dat de burgers van de betreffende gemeente daarvoor opdraaien. Het gaat om de expliciete overweging dat voor bepaalde kosten die gemeenten maken het niet reëel is daarbij een beroep te doen op belastingcapaciteit van hun inwoners. Feitelijk is er dan sprake van een kostendekkende tegemoetkoming binnen de algemene uitkering. Voor (onderdelen van) het sociaal domein kan de vraag gesteld worden of het inderdaad wel redelijk is dat burgers via de OZB daaraan moeten meebetalen. Daarmee ligt indirect de vraag voor of hier niet een gelijk voorzieningenniveau aan de orde is: gelijke voorzieningen, ongeacht belastingcapaciteit. De Raad geeft in overweging dit bij de bekostiging van de taken uit het sociaal domein expliciet mee te wegen.
- Een andere overweging zou kunnen zijn om gemeenten te laten profiteren van de waardestijging als gevolg van uitbreiding van de omvang van areaal door de uitbreiding van de onroerende zaken met een vertraging te laten doorwerken in de verevening, zodat deze gemeenten de eerste jaren meer profijt hebben van de waardestijging. Theoretisch gezien gaat het dan om het tweede aspiratieniveau, waarbij bepaalde kosten en inkomsten buiten de verevening gelaten worden. Dit zou overwogen kunnen worden voor domeinen als economie, infrastructuur en recreatie. De kosten die gepaard gaan met de uitbreiding van het areaal komen immers ook niet direct voor verevening in aanmerking. Het is dan niet onlogisch ook de (potentiële) inkomsten voor een periode buiten beschouwing te laten. Praktisch zou dat kunnen door uit te gaan van het areaal van de onroerende zaken van bijvoorbeeld 5 jaar voorafgaand aan het uitkeringsjaar.

Het is van belang de discussie over de verevening van de eigen inkomsten niet op voorhand te vermengen met een discussie over de draagkracht van individuele huishoudens. Het gemeentefonds is geen geschikt instrument voor persoonlijke inkomensverevening. Gemeenten moeten (bij gelijke efficiency) tegen hetzelfde

Datum
3 september 2019

Kenmerk
2019-0000457175

tarief gelijkwaardige voorzieningen aan hun burgers kunnen aanbieden. De verschillen in belastingdruk mogen niet afhankelijk zijn van de structurele omstandigheden van een gemeente. Een gelijk belastingtarief (rekentarief op basis van het landelijke OZB-tarief) kan leiden tot verschillen in hoogte van de lokale belastingaanslag voor inwoners, omdat de WOZ-waarden van objecten per gemeente verschilt: in Amsterdam leidt een tarief van x% tot een veel hogere aanslag in euro's dan in Het Hogeland. Indien de conclusie is dat dit onwenselijk is, komt dit door de impliciete vaststelling dat het voor bepaalde kosten die gemeenten maken niet redelijk is dat de burgers daarvoor via lokale belastingen aan meebetalen.

5.2 Inkomsten uit riool- en reinigingsrechten

Voor wat betreft de riool- en reinigingsrechten dient 100% kostendeckendheid van de tarieven het uitgangspunt te zijn.¹⁵ Gemeenten worden geacht de kosten van riolering en afvalinzameling te dekken uit de heffingen. Dit kan leiden tot verschillen in tarieven. In de huidige verdeling worden gemeenten met een slechte bodemgesteldheid gedeeltelijk gecompenseerd voor de hogere kosten van de riolering. De Raad is van oordeel dat compensatie voor hogere kosten bij riool- of reiniging die samenhangen met structuurkenmerken vragen om een expliciete politieke keuze.

5.3 Verevening Overige Eigen Middelen (OEM)

Naast de inkomsten uit OZB beschikken gemeenten ook over andere eigen inkomstenbronnen. De Overige Eigen Middelen bestaan uit een mix van zeer ongelijksoortige inkomsten.¹⁶

Bij de verdeling van de algemene uitkering in 1997 is ervan uit gegaan dat de 5,4% van de kosten van gemeenten gedekt zouden kunnen worden uit de OEM. Sinds de overheveling van de IU sociaal domein naar de algemene uitkering is dit percentage gedaald naar circa 3%.

Voor individuele gemeenten is het lastig om een inschatting van de inkomsten uit overige eigen middelen (OEM) te maken. De OEM-capaciteit blijkt niet samen te hangen met algemene structuurkenmerken. Om pragmatische redenen is die 20 jaar geleden gekoppeld aan de uitgaven.

De inschatting van de OEM-capaciteit per gemeente loopt dus mee met de ontwikkeling van de volumes van de structuurkenmerken. Dit betekent dat

¹⁵ Het feit dat een deel van de kosten gecompenseerd kunnen worden uit het btw-compensatiefonds kan daarbij om praktische redenen beter buiten beschouwing worden gelaten.

¹⁶ Het gaat om inkomsten uit:

- treasury (o.a. inkomsten uit beleggingen en leningen);
- belastingen (met name toeristenbelasting, precario, hondenbelasting en enkele overige gemeentelijke belastingen, niet zijnde OZB);
- economische zaken (o.a. inkomsten uit nutsbedrijven en marktgelden);
- grondexploitaties;
- overige algemene eigen inkomsten (o.a. openbaar vervoer, zee- en luchthavens).

Datum
3 september 2019

Kenmerk
2019-0000457175

verondersteld wordt dat gemeenten met een hoge algemene uitkering ook meer OEM kunnen opbrengen. Feitelijk is er ook eigenlijk geen sprake van verevening maar slechts van een generieke korting via de uitgavenmaatstaven om de som van de gemeentelijke uitgaven kloppend te maken.

Principieel en praktisch ligt de vraag nu voor of en op welke wijze verevening van deze inkomsten ook in de rede ligt. Principieel: in hoeverre gaat het hier om echte inkomsten, in welke mate zijn deze inkomsten het gevolg van eigen beleidskeuzes? Praktisch luidt de vraag of het gelet op bijvoorbeeld de beperkte omvang wel noodzakelijk of mogelijk is om deze inkomsten te verevenen en op welke wijze dan.

Als algemene richtlijn is de Raad van oordeel 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, of om taakgerelateerde inkomsten, of bedrijfsmatige inkomsten. Wanneer de kosten van een taak niet worden meegenomen dan moeten ook de daaraan gelieerde inkomsten buiten beschouwing worden gelaten; denk aan toerisme en toeristenbelasting. Bij taakgerelateerde inkomsten moeten deze worden gesaldeerd met de uitgaven, zoals bij rioolheffing, parkeerbelasting etc.

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. Bij een percentage van de genormeerde uitgaven, zoals nu het geval is, is de impliciete veronderstelling dat naarmate het uitgavenniveau hoger is, de gemeente ook over meer eigen inkomstenmogelijkheden beschikt. Voor het sociaal domein gaat die veronderstelling echter niet op. Een ander type verevening van de OEM is dan aan de orde. De belangrijkste onderdelen van de OEM vertonen relatief weinig spreiding tussen typen gemeenten (vergelijkbaar bedrag per inwoner). Omdat er geen duidelijke relatie is aan te tonen tussen de overige eigen middelen en een objectief structuurkenmerk, is een gelijk per bedrag per inwoner de meest voor de hand liggende maatstaf.

Inkomsten uit vermogen en of dividend

Een deel van de OEM bestaat uit inkomsten uit het vermogen dat een aantal gemeenten heeft verkregen uit onder ander de verkoop van energiebedrijven. Naar verwachting zal binnenkort een aantal gemeenten hun Eneco-aandelen verkopen. Tegenover de verwachte vermogenswinst staat overigens verlies aan dividendinkomsten.

De herkomst van de inkomsten uit het gemeentelijke vermogen is daarbij niet alleen zeer divers maar ook deels afhankelijk van toevallige historische omstandigheden en deels van bewust eigen beleid. Er is daarbij geen enkele relatie met een objectief structuurkenmerk. Voor een zuivere verevening van de

Datum
3 september 2019

Kenmerk
2019-0000457175

inkomsten uit vermogenswinsten zouden de eerdere opbrengsten uit bijvoorbeeld de verkoop van Essent en Nuon met terugwerkende kracht dan ook verevenend moeten worden. De inkomsten uit rente op vermogen zijn onder de huidige omstandigheden (schatkistbankieren en de rentestand) op het totaal van de gemeentelijke inkomsten relatief beperkt. Het ligt daarom niet voor de hand de inkomsten uit vermogen *specifiek* te verevenen.

Inkomsten uit grondexploitatie

Bedrijfsmatige inkomsten zouden buiten de verevening moeten blijven. Bij bedrijfsmatige inkomsten gaat het om eigen beleidskeuzes waarbij gemeenten ook financiële risico's lopen. De vraag is of dit onderscheid in de praktijk voldoende praktisch werkbaar is. De inkomsten uit de grondexploitatie zijn afhankelijk van de keuze van een gemeente om wel of geen actief grondbeleid te voeren. De mogelijkheden inkomsten te verwerven zijn echter afhankelijk van de fysieke omgevingsfactoren; aantrekkelijkheid voor private investeringen is in een stedelijk gebied met groeipotentieel hoger dan in landelijk krimpgebied. De kosten voor uitbreiding komen niet voor verevening in aanmerking, dus is het logisch ook de (potentiële) inkomsten buiten beschouwing te laten.

Parkeerbelastingen

Parkeerbelastingen worden nu niet tot de OEM gerekend. In naam is het een belasting. De oorsprong voor de keuze voor het belastinginstrument is ingegeven door het voorkomen dat boetes voor foutparkeren en te lang parkeren in de kas van het ministerie van Justitie terecht kwamen. Nu is het een navordering van belasting en loont de handhaving. In de huidige praktijk wordt de parkeerbelasting vooral gezien als een bron van inkomsten ter bestrijding van congestie. Het wordt om die reden meegenomen als inkomstenbron ter dekking van de kosten van infrastructuur. De potentiële inkomsten uit parkeerbelasting hangen samen met de aantrekkelijkheid van de gemeente voor mensen buiten de eigen gemeenten. De samenhang met centrumfunctie is evident. Bij het honoreren van de kosten die samenhangen met het vervullen van een centrumfunctie dienen ook deze inkomsten worden meegewogen.

Toeristenbelasting

Toeristenbelasting is een algemeen dekkingsmiddel. Het is daarbij van belang te bezien of er een relatie is met de uitgaven die gemeenten maken. Met andere woorden: als blijkt dat toeristengemeenten hogere uitgaven hebben op bepaalde beleidsterreinen die samenhangen met de inkomsten uit toeristenbelasting dan is het redelijk (een deel van) de toeristenbelasting aan te wijzen als dekkingsmiddel, maar niet vooraf.

De hondenbelasting is een algemeen dekkingsmiddel. Alhoewel veel gemeenten ter rechtvaardiging van het feit dat zij hondenbelasting heffen aangeven welke voorzieningen zij bekostigen uit de hondenbelasting, blijft het een algemeen dekkingsmiddel. Daarbij geeft de Raad in overweging dat hoezeer de

Datum
3 september 2019

Kenmerk
2019-0000457175

hondenbelasting ook tot de verbeelding spreekt, het in het totaal gaat om een marginale inkomstenbron.¹⁷ Steeds meer gemeenten schaffen deze belasting ook af.

6.

Clusterindeling

De Raad erkent dat het kenmerk van de algemene uitkering als algemeen dekkingsmiddel in strijd lijkt met het onderverdelen van de algemene uitkering in uitgavenclusters. Om een goede verdeling voor het gemeentefonds te kunnen maken is het echter van belang zicht te hebben op de ontwikkelingen die de kosten veroorzaken. Door met elkaar samenhangende taken met vergelijkbare kostendrijvers te bundelen kunnen de kostenontwikkelingen beter worden gevolgd. Het geheel weglaten van elke vorm van clustering van uitgaven ontnemt het zicht op de achterliggende ontwikkelingen die de kosten bepalen. De clusterindeling is alleen bedoeld als hulpmiddel voor het ontwikkelen van een objectief verdeelstelsel.

Bij de clusterindeling moet rekening worden gehouden met de inhoudelijke samenhang van de taken, de kenmerkende kostendrijvers en de mate van beleidsvrijheid. Waar nuttig en nodig moet ook onderscheid worden gemaakt in de mate van beleidsvrijheid bij de verschillende taken binnen de uitgavenclusters worden gemaakt. Dit onderscheid is van belang voor de analyse maar moet niet leiden tot opdeling in subclusters bij de verdeling omdat dit onbedoeld normerend kan werken. Dit kan afbreuk doen aan de integrale afwegingen op lokaal niveau.

Naar het oordeel van de Raad zijn deze overwegingen goed tegen elkaar afgewogen in de voorgestelde clusterindeling. Voldoende globaal om niet sturend te zijn, voldoende verfijnd om ontwikkelingen in de uitgaven te kunnen blijven duiden.

Het sociaal domein

Het is van belang om bij de herijking van de verdeling van het gemeentefonds te onderkennen dat de gedachten achter de decentralisatie in het sociaal domein (nog) niet goed van de grond is gekomen. Het integraal aanpakken van problemen op lokaal niveau komt moeizaam van de grond. Er bestaat een sterke tendens tot potjesdenken bij zowel Rijk als gemeenten. In de praktijk blijkt dat voor gemeenten de omvang van het beschikbare budget vaak nog leidend is voor het te voeren beleid. Hoewel dat vanuit het ideaal van integrale afwegingen niet wenselijk is, acht de Raad dit wel verklaarbaar. De budgetten bieden tenminste een zeker houvast. Er bestaat daarbij een zeker gebrek aan vertrouwen in de eigen lokale afweging. Enerzijds ontbreekt het gemeenten aan de mogelijkheden om eigen afwegingen te maken, anderzijds ontbreekt de moed om te sturen en politieke keuzes te maken. De beperkte mogelijkheden om te sturen versterken het claimedrag van gemeenten, zie de volumediscussies bij de jeugdzorg. Maar

¹⁷ In 2013 ongeveer 65 mln., nauwelijks 1% van alle gemeentelijke inkomsten. Bron: CBS Statline.

Datum
3 september 2019

Kenmerk
2019-0000457175

ook bij het Rijk is er een sterke drang tot sturing met name vanuit het parlement en de vakdepartementen.¹⁸

De Raad nuanceert daarom het uitgangspunt dat de verdeling van de algemene uitkering de transformatie in het sociaal domein - zoals ontschot werken, lokaal maatwerk en het stimuleren van de beweging van individuele naar collectieve of algemene voorzieningen - actief moet stimuleren. De verdeling van de algemene uitkering moet de eigen afweging van gemeenten ondersteunen en mag daarom geen prikkels bevatten: de algemene uitkering is geen sturingsinstrument! Het is aan de gemeenten om de eigen afwegingen te maken over de meest doelmatige inzet van middelen. Het uitgangspunt luidt daarentegen dat de verdeling de gewenste transformatie in het sociaal domein niet frustreert: de verdeling mag ook geen negatieve prikkels bevatten.

In dit stadium van de transformatie van het sociaal domein hecht de Raad waarde aan het apart kunnen volgen van de kostenontwikkeling in het sociaal domein zowel qua volume als verdeling. Daarmee bedoelt de Raad in de eerste plaats dat de omvang van de macro-uitgaven van de vier voorgestelde clusters goed in beeld moet blijven. In de tweede plaats adviseert de Raad dat de verhouding tussen de uitgavenontwikkeling in het sociaal domein versus die in het klassieke deel in het oog moet worden gehouden. Dit om te kunnen monitoren of en in hoeverre de uitgaven aan het klassieke deel 'weggedrukt' worden door die aan het sociaal domein ("insnoeren en uitbuiken").

De druk vanuit het Rijk om met aanvullende en beperkende regelgeving te komen op het sociaal domein is nog niet geluwd, zie onder andere het abonnementstarief. Artikel 2 Fvw biedt in theorie vooraf een goede compensatie voor de kosten die gepaard gaan met aanvullende regelgeving. De praktijk leert dat veel van de beleidswijzigingen en aanpassingen ook sluipenderwijs tot een afwenteling van kosten kunnen leiden die niet vooraf in beeld waren. Het is daarom een goede zaak de kostenontwikkelingen in het sociaal domein voorlopig nauwlettend te kunnen blijven volgen. Het risico bestaat anders dat gemeenten genoodzaakt zijn te bezuinigen op die terreinen waar ze een relatief grote beleidsvrijheid genieten. Daarmee komt de beleidsvrijheid van gemeenten indirect verder onder druk te staan.

De verwachting is dat met de invoering van het woonplaatsbeginsel (wpb) het budget voor Jeugd volledig objectief verdeeld kan worden. Om deze verwachting in de praktijk te kunnen toetsen is het wel van belang de kostenontwikkeling op het terrein van de jeugd goed te kunnen volgen. Ook dit pleit voor het voorlopig apart zichtbaar houden van de middelen voor de jeugd.

Bij de transformatie van Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang acht de Raad het ook van belang om de budgetten apart te kunnen blijven volgen. In tien jaar tijd wordt Beschermd Wonen niet alleen een taak van centrumgemeenten,

¹⁸ Rob, *Ondertussen in Den Haag*, juni 2018.

Datum
3 september 2019

Kenmerk
2019-0000457175

maar van álle gemeenten. Hiervoor komt een nieuwe verdeling van het geld dat hiervoor beschikbaar is. Dat betekent dat gemeenten in die periode geleidelijk overstappen van de huidige historische verdeling over centrumgemeenten naar een volledig objectieve verdeling over alle gemeenten. Vanaf 2022 wordt een deel van de middelen voor het eerst objectief verdeeld. De centrumgemeenten blijven verantwoordelijk voor bestaande cliënten. De nieuwe cliënten vallen vanaf dat moment onder de verantwoordelijkheid van alle gemeenten. Daarmee wordt in principe recht gedaan aan de balans tussen een verdeling die transformatie ondersteunt en het (tijdelijk) blijven honoreren van historisch gegroeide kostenpatronen, zoals door de Raad bepleit. Zonder de beleidsdoelstelling achter de doordecentralisatie ter discussie te stellen, acht de Raad het - gelet op de vele onzekerheden waarmee deze gepaard gaat - een goed idee om halverwege de transitie de peilstok te hanteren en te bezien of de ontwikkelingen volgens verwachting verlopen en of er reden is tot bijstelling van het beleid. Dit mede gelet op de landelijke toegang die voor Beschermd Wonen geldt. Waar cliënten zich melden in Nederland is niet te voorspellen, in hoeverre toepassing van een woonplaatsbeginsel of kostenregeling een oplossing bieden voor dit probleem is nog niet duidelijk. De eventuele doordecentralisatie – op basis van een evaluatie over vier jaar - van de Maatschappelijke Opvang naar alle gemeenten kan daarin dan ook worden betrokken.

Conclusie

Voordat ten aanzien van het sociaal domein verdergaande stappen worden gezet, acht de Raad het van belang even een pas op de plaats te maken: blijven we vasthouden aan de gedachte achter decentralisatie? Zo ja, dan moet het Rijk zich onthouden van bemoeienis en moeten gemeenten zelf lokale politieke keuzes durven maken. Dan kan de overdracht van de budgetten sociaal domein naar de algemene uitkering – zónder labels – naar de algemene uitkering onverkort doorgang blijven vinden. Zo nee, dan moeten we de conclusie trekken dat de taken in het sociaal domein zich blijkbaar niet lenen voor veel lokale beleidsvrijheid en zal de overdracht naar de algemene uitkering moeten worden heroverwogen. Kern is de afweging of voor het dekken van de kosten in het sociaal domein een *gelijkwaardig* dan wel een *gelijk* voorzieningenniveau wordt nagestreefd. Als de beleidsvrijheid veel beperkter blijkt te zijn dan voor de overige domeinen en er een gelijk i.p.v. een gelijkwaardig voorzieningenniveau wordt nagestreefd, ligt een andere bekostiging voor de hand. Dit is een fundamenteel punt waar de Raad in zijn strategische vooruitblik aan het eind van dit advies op terugkomt.

7.

Toedeling van de overhead aan de clusters

De overhead vormt een belangrijk onderdeel van de totale uitgaven aan gemeentelijke taken. Op basis van Iv3-gegevens (rekening 2017) bedragen de netto lasten van gemeenten voor overhead circa 5,5 miljard euro. Het al dan niet

Datum
3 september 2019

Kenmerk
2019-0000457175

toedelen van de kosten van de overhead aan de uitgavenclusters lijkt in eerste aanleg een technische kwestie.

Vanuit kostenoriëntatie verdient het de voorkeur om kosten van de overhead zoveel mogelijk aan de verschillende taakvelden toe te delen. Dit druist in tegen het BBV en ook de wens van veel gemeenten om inzicht te hebben in de totale overhead, maar voor het goed kunnen volgen van de kosten is dit wel wenselijk.¹⁹ Het past ook beter bij een integrale benadering. De Raad heeft daarom de voorkeur de overhead zo veel mogelijk specifiek aan de uitgavenclusters toe te delen en de algemene overhead te beperken tot die zaken die over meerdere uitgavenclusters heen strekken en die ten dienste staan van de gemeente als geheel. Dat laat onverlet dat het voor de eigen beleidsvoering van gemeenten zelf van belang kan zijn om inzicht te hebben in de totale overhead.

8.

Regionalisering

De Raad is van oordeel dat vastgehouden moet worden aan het uitgangspunt dat de verdeling van de algemene uitkering gebaseerd moet zijn op gemeentelijke structuurkenmerken. De veronderstelling is echter dat een deel van de gemeentelijke kosten niet louter worden bepaald door de eigen structuurkenmerken maar ook door de kenmerken van de regio waar de gemeente is gelegen. Indien uit de onderzoeken mocht blijken dat gemeenten in een bepaalde regio een hoger uitgavenniveau hebben, dient in de eerste plaats te worden gezien in hoeverre dat voortvloeit uit eigen beleidskeuzes van de betreffende regio of uit wettelijk voorgeschreven normen van dienstverlening.

In het geval van verplichte regionale samenwerking zoals bij de veiligheidsregio dienen de kosten die samenhangen met de regionale structuurkenmerken ook rechtstreeks aan de regio zelf beschikbaar te worden gesteld. In feite wordt hier gekozen voor een andere bestuurlijke schaal voor de aanpak van de problematiek. Overeenkomstig de beslisboom uit het Rfv-advies “Eerst de politiek en dan de techniek” ligt dan een rechtstreekse toedeling van middelen aan het daarbij behorende formele bestuur in de reden. De Brede Doeluitkering Rampenbestrijding (BDUR) zou in dat geval moeten dienen voor de extra kosten die voortvloeien uit de regionale structuurkenmerken. Dit kan er dus toe leiden dat de doeluitkering groter wordt en de gemeentelijke bijdrage lager. Voor veel taken echter vormt het ontbreken van een formeel wettelijke regionaal bestuur daarbij in veel gevallen een beletsel voor een rechtstreekse toedeling. Niet alle regionale kosten vloeien echter voort uit structuurkenmerken. In veel gevallen ligt daar ook een door de gemeenten in regionaal verband niveau overeengekomen ambitieniveau aan ten grondslag. De uitgaven en inkomsten voor regionale risicoverevening zijn een gevolg van eigen (regionale) keuzes en dienen daarom ook niet meegenomen in de kosten van gemeenten. Voor bovenlokale problematiek die in regionaal verband opgepakt moet worden is de

¹⁹ Aanpassing van het BBV valt buiten de scope van dit advies.

Datum
3 september 2019

Kenmerk
2019-0000457175

algemene uitkering uit het gemeentefonds niet het geschikte bekostigingsinstrument.

9. Centrumfunctie

In de huidige verdeling worden centrumgemeenten gecompenseerd voor de kosten die zij maken voor voorzieningen die zij mede in stand houden voor inwoners uit de omliggende gemeenten. Dit om centrumgemeenten in staat te stellen een gelijkwaardig voorzieningenniveau te kunnen bieden. Centrummaatstaf is geen maatstaf voor louter grote steden, ook kleinere gemeenten kunnen een centrumfunctie vervullen. Grote stedenproblematiek in de vorm van congestie e.d. wordt veel beter benaderd door de maatstaf omgevingsadressendichtheid (OAD).

Voor een groot deel van de centrumvoorzieningen (zoals schouwburgen, theaters, grootschalige sportvoorzieningen) geldt dat centrumgemeenten over een grote mate van formele beleidsvrijheid beschikken. Nergens staat immers geschreven dat een (centrum) gemeente dergelijke voorzieningen moeten hebben. Maatschappelijk verwachtingen gaan er evenwel vanuit dat bepaalde grotere (centrumgemeenten) dergelijke voorzieningen hebben. Het vervullen van een centrumfunctie is niet iets dat een gemeente zelf bepaalt, maar is meer het gevolg van een ontwikkeling waarbij voorzieningen in stedelijke kernen binnen een regio deze functie gingen vervullen.²⁰ Het hebben van een centrumfunctie komt ook tot uitdrukking in het vervullen van een economische functie voor de regio. Het hebben van een centrumfunctie brengt overigens niet alleen kosten met zich mee maar is ook een bron van potentiële inkomsten, denk aan parkeerbelastingen. In de loop der tijd is de centrumfunctie ook gebruikt als indicator voor een stapeling van grootstedelijke sociale problemen. Stapeling van sociale problematiek moet in principe gedekt worden door afzonderlijke maatstaven die daarop toegesneden zijn.

Als uitgangspunt bij de verdeling geldt dat gemeenten in staat moeten zijn om bij een gelijke belastingdruk een gelijkwaardig voorzieningenniveau als vergelijkbare gemeenten te bieden. Het honoreren van de centrumfunctie binnen de verdeling van het gemeentefonds ligt dan ook voor de hand. De kosten van centrumgemeenten moeten gebaseerd zijn op de kosten die centrumgemeenten maken voor centrumvoorzieningen en die voor verevening in aanmerking komen, dus niet voor uitgaven als gevolg van eigen beleidskeuzes. Voorkomen moet worden dat de centrumfunctie vooral het huidige voorzieningenniveau weerspiegelt en geen recht doet aan het feit dat sommige groeigemeenten nog geen centrumfunctie hebben kunnen ontwikkelen. De centrumfunctie moet niet te specifiek (en te ingewikkeld) worden. Het zou daarmee te weinig recht doen aan

²⁰ H. Olden, B. Steiner en L. Bingen, *Centrumfunctie en het gemeentefonds. Vooronderzoek naar bestaande maatstaven en alternatieven*, Universiteit Utrecht (faculteit Earth Structure and Dynamics) en Bruno Steiner advies, 13 maart 2017.

Datum
3 september 2019

Kenmerk
2019-0000457175

de beoogde globaliteit. Voor zover de centrumfunctie wordt gebruikt als proxy voor grootstedelijke problematiek, ligt een eigenstandige maatstaf daarvoor meer in de rede.

De huidige centrumindicator (het regionaal en lokaal klantenpotentieel) is gebaseerd op eenvoudige basisgegevens, de woonkernen, hun inwonertallen en hun onderlinge afstanden. Het gaat uit van de veronderstelling dat naarmate een kern meer inwoners heeft de aantrekkingskracht op inwoners uit andere kernen groter is, de aantrekkingskracht neemt af naarmate de afstand tussen kernen groter is. De aantrekkingskracht van een centrumgemeente wordt echter medebepaald door het historische karakter en de economische functie van centrumsteden. De Raad is van oordeel dat dit moet worden meegewogen bij het honoreren van de centrumfunctie.

10.

Het ingroeipad

De herijking van de algemene uitkering gaat gepaard met herverdeeleeffecten. Op dit moment kampen veel gemeenten met grote tekorten op het sociaal domein. De herverdeling van het gemeentefonds gaat deze problemen niet oplossen. Hooguit zal de pijn eerlijker worden verdeeld.

Het verdient de voorkeur zo snel als mogelijk over te gaan naar de nieuwe objectieve verdeling. Gemeenten die te maken krijgen met grote negatieve herverdeeleeffecten moeten echter de tijd krijgen hun uitgaven daarop aan te passen. In de bestuurlijke praktijk wordt sinds het einde van de jaren negentig een ingroeipad gehanteerd van maximaal 15 euro nadeel per inwoner per jaar. Zowel het gemeentelijk takenpakket als de omvang van het gemeentefonds is sindsdien gegroeid. De budgetflexibiliteit waarop die 15 euro was gebaseerd, is door de toevoeging van sociale taken behoorlijk veranderd. Het ligt daarom in de rede deze onder-bandbreedte opnieuw te bezien en vast te stellen. Het lijkt niet onredelijk de 15 euro per jaar per inwoner als ondergrens te hanteren: indien de reële groei (areaal plus inflatie) van het gemeentefonds in een jaar hoger is dan 1% kan de 15 euro per jaar per inwoner voor dat jaar ook hoger worden vastgesteld. Dat het sociaal domein mogelijk minder budgetflexibiliteit kent, doet daar niets aan af: zelfs als binnen de nieuwe taken (of tussen oude en nieuwe taken) niet geschoven kan worden, mag wel verondersteld worden dat die 15 per inwoner in de oude taken gevonden kan worden. Dat is immers de basis onder de al lang bestaande afspraak. Als er sprake is van insnoeren/uitbuiken (uitgaven sociaal domein drukken de uitgaven voor overige taken weg), dan is dit een volumeprobleem, en geen herverdeelp probleem, en kan dit niet in een ingroeipad opgelost worden.

Datum
3 september 2019

Kenmerk
2019-0000457175

Tot slot: het bredere perspectief op de herziening financiële verhoudingen

De bestuurlijke en financiële verhoudingen zijn nauw met elkaar verweven. De financiële verhoudingen volgen in principe de bestuurlijke. Dat levert soms knelpunten op. De bestuurlijke ontwikkelingen zijn volop in beweging. Daarmee dringt de vraag zich op of de financiële verhoudingen nog wel voldoende zijn toegesneden op deze ontwikkelingen. De Raad is van oordeel dat dit in de komende kabinetsperiode vraagt om fundamentele en strategische keuzes inzake de financiële verhoudingen. Het gaat om een overdekking van de samenhang tussen bestuurlijke en financiële verhoudingen, de invulling van de rijks verantwoordelijkheid bij gedecentraliseerd beleid.²¹ Het is echter noodzakelijk dat de voorbereidingen in deze kabinetsperiode met grote voortvarendheid worden gestart, dit gelet op de grote opgaven voor het openbaar bestuur in de komende jaren op de terreinen klimaat en energie.

Decentralisaties in het sociaal domein

De vorige kabinetsperiode stond vooral in het teken van bezuinigingen en de omvangrijke decentralisaties in het sociaal domein. De weerslag van de decentralisaties in het sociaal domein voor zowel de bestuurlijke verhoudingen tussen de Rijksoverheid en de gemeenten als ook voor het functioneren van de gemeenten moet niet worden onderschat. Het effect daarvan is nog lang niet uitgekristalliseerd. Dat betreft niet alleen de discussie over de toereikendheid van de gedecentraliseerde budgetten, maar ook de mate van rijksbemoeienis en daarmee de mate van beleidsvrijheid. Tegelijkertijd ontbreekt het gemeenten aan de mogelijkheden of de moed om te sturen en politieke keuzes te maken. De vraag dringt zich op of wel aan de randvoorwaarden voor de decentralisaties in het sociaal domein is voldaan of kan worden voldaan. Dit gelet op de aard van de voorzieningen, de omvang van de taak, de schaal die dat vergt. Daarmee komt ook de vraag aan de orde of de bekostiging van deze taken zich uiteindelijk wel laat voegen binnen de systematiek van de algemene uitkering van het gemeentefonds. Het vergelijkingsgebied voor veel voorzieningen in het sociaal domein is namelijk landelijk, terwijl dat voor zaken als parken en lantaarnpalen lokaal is. Het streven in het sociaal domein is niet zo zeer gericht op een gelijkwaardig maar eerder op een gelijk voorzieningenniveau, dat wil zeggen het vierde aspiratieniveau.

Dit is de reden dat de Raad bij de nu onderhanden zijnde herijking pleit voor het maken van een pas op de plaats voordat het sociaal domein onherkenbaar opgaat in de algemene uitkering. In de komende kabinetsperiode zal de balans moeten worden opgemaakt of en in hoeverre de bekostiging van het sociaal domein past bij de principes van de rest van de algemene uitkering, die gebaseerd is op het derde aspiratieniveau, relatief veel beleidsvrijheid en voorzieningen met lokale (hooguit bovenlokale) uitstraling.

²¹ Een wet op de decentralisaties zoals de Staatscommissie parlementair stelsel (Commissie Remkes) voorstelt, kan daarbij een opstap zijn.

Datum
3 september 2019

Kenmerk
2019-0000457175

Nieuwe bestuurlijke verhoudingen

Het Interbestuurlijk Programma (IBP) staat minder in het teken van decentralisatie maar benadrukt juist de interbestuurlijke samenwerking, gebaseerd op gezamenlijkheid, gelijkwaardigheid en wederkerigheid. De achterliggende gedachte is dat veel maatschappelijke opgaven zich niet op het werkterrein van één overheid bevinden en dat ze daarom ook niet door één overheid kunnen worden aangepakt. Het gaat bijvoorbeeld om maatschappelijke opgaven op het terrein van klimaat, energietransitie, bouwen van nieuwe woningen, krimp en groeiproblematiek, economische ontwikkeling en de aanpak van schulden. Klassiek hiërarchische structuren zijn daarbij niet passend, de sleutel voor de oplossing van een aantal grote maatschappelijke problemen wordt gezocht in onderlinge samenwerking. Deze taken worden gezien als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de overheden.

Het Interbestuurlijk Programma (IBP) bevestigt daarmee de trend van toenemende vervlechting van Rijk en decentrale overheden. In financiële zin is er echter nog geen sprake van gelijkwaardigheid. Gemeenten zijn in hoge mate afhankelijk van overdrachten van het Rijk. Binnen het bestaande comptabele stelsel geldt dat als het Rijk middelen via de begroting van de vakdepartementen beschikbaar stelt voor gezamenlijke opgaven, het Rijk dus ook verantwoording moet afleggen aan het parlement over de besteding van die gelden.²² Dit beperkt de bestedingsvrijheid van decentrale overheden die als partij ook betrokken zijn bij het realiseren van de doelstelling. Voor dergelijke gezamenlijke opgave is een structurele constructie wenselijk die recht doet aan die gezamenlijke opgaven naar analogie van het Deltafonds en of de Regiodeals.

Regionalisering en differentiatie van de bestuurlijke opgaven²³

Naast en mede als gevolg van bovengenoemde ontwikkelingen neemt de regio aan belang toe. In toenemende mate wordt voor de aanpak van problemen de regio gezien als het meest geëigende schaalniveau.²⁴ Zo wordt in het huidige Regeerakkoord de regio aangewezen als de schaal voor onder meer de bouwopgave, de aanpak van de arbeidsmarkt, de geestelijke gezondheidszorg, de jeugdhulp en het cultuuraanbod. Er bestaat in de Nederlandse context echter geen eenduidige bestuurlijke regionale eenheid. De regio is daarmee een containerbegrip voor allerlei vormen van (bestuurlijke) samenwerking op bovenlokaal niveau. De samenstelling en betrokkenheid van zowel gemeenten als ook die van de Rijksoverheid verschillen van geval tot geval. Het Rijk beschikt echter niet over een adequaat financieel instrumentarium om aan deze regionale ontwikkelingen te kunnen bijdragen. Daar komt bij dat bij de regiodeals vaak sprake is van een complexe samenwerking tussen ongelijksoortige partners van

²² Algemene Rekenkamer, *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 Gemeentefonds (B)*, mei 2019; Raad van State, *Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein*, september 2016.

²³ De Raad verwacht binnenkort een adviesaanvraag over de rol van de rijksoverheid bij regionale samenwerking.

²⁴ Raad voor het Openbaar Bestuur, *Regionaal Samenwerken wie bepaalt en wie betaalt*, april 2019

Datum
3 september 2019

Kenmerk
2019-0000457175

overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijven. Daarbij ontbreekt het aan een formele regio-organisatie.

Tegelijkertijd moeten gemeenten veel taken uitvoeren die mensen, of hun onmiddellijke omgeving, direct raken. Maar om verschillende redenen kunnen ze dat niet aan, de expertise ontbreekt, de aanpak van de problemen vergt een andere schaal. Gemeenten voeren deze taken vaak dan uit samen met andere gemeenten. Die samenwerkingsverbanden worden niet democratisch bestuurd of gecontroleerd. En ze worden voor een groot deel met rijksgeld bekostigd, maar dat geld stroomt indirect, dus via de deelnemende gemeenten.

Binnen de huidige bestuurlijke structuur zijn er verschillende opties directe bekostiging van regionale samenwerkingsverbanden, bekostiging via de deelnemende partijen die de middelen moeten doorsluizen of via centrumgemeenten. Alle constructies hebben nadelen. Bij bekostiging van onderop dreigt een democratisch gat en is er sprake van een gebrekkige doelmatigheidsprikkel. Bij weinig beleidsvrijheid is dit geen punt maar waar lokaal maatwerk het doel is, haalt dit de reden tot decentralisatie onderuit. Directe bekostiging door het Rijk leidt tot centralisatie van eerder gedecentraliseerde taken. Het ontbreekt in veel gevallen ook aan een formeel wettelijke regionaal bestuur. Dit is een beletsel voor een rechtstreekse toedeling.

Normeringsystematiek

Gemeenten zijn voor hun inkomsten in hoge mate afhankelijk van de algemene uitkering. Aan het begin van elke kabinetsperiode maken Rijk, Ipo en VNG (nieuwe) afspraken over de normeringsystematiek van het gemeentefonds. Sinds jaar en dag geldt de trap-op-trap-af-systematiek: de fondsen bewegen evenredig mee met de rijksuitgaven.²⁵ De groei of afname van rijksuitgaven bepalen het percentage waarmee de algemene uitkering binnen het gemeentefonds jaarlijks wordt verhoogd of verlaagd (het accres). Het is een bestuurlijke afspraak tussen partijen. Belangrijke criteria daarbij zijn evenredigheid, stabiliteit, actualiteit, inzichtelijkheid en beheersbaarheid. Voor deze kabinetsperiode is gekozen voor een brede koppeling van de uitkering aan de ontwikkeling van de rijksuitgaven. De ontwikkeling van de algemene uitkering wordt daarmee voor een belangrijk deel bepaald door de ontwikkeling van de totale rijksuitgaven (accresrelevante uitgaven; ARU). Deze bredere basis wordt geacht te zorgen voor meer stabiliteit in de accresontwikkeling en meer recht te doen aan de ontwikkeling van de kosten van decentrale overheden.

De Raad stelt vast dat de huidige afspraken in theorie meer recht doen aan de evenredigheid en dat dit past bij meer gelijkwaardige verhoudingen. Tegelijkertijd constateert hij dat de systematiek ertoe leidt dat gemeenten gedurende het lopende begrotingsjaar geconfronteerd kunnen worden met onvoorziene financiële gevolgen als gevolg van onderbesteding bij het Rijk. Daarbij ontstaat een

²⁵ Met uitzondering van de jaren 2009-2011.

Datum
3 september 2019

Kenmerk
2019-0000457175

ogenschijnlijke ongerijmdheid dat gemeenten lopende het begrotingsjaar moeten bezuinigen omdat het Rijk zijn geld niet uitgeeft. Gelet op het feit dat een groot deel van de gemeentelijke uitgaven wordt bepaald door het sociaal domein, kan dat leiden tot een neerwaartse dienstverlening aan burgers. Begrotingen van gemeenten - met name op het sociaal domein - zijn gebaat bij stabiele inkomstenstroom en meerjarige zekerheid.

Een ander neveneffect is dat bezuinigingen op de rijksuitgaven voor zorg soms indirect leiden tot juist hogere kosten voor gemeenten (afwenteling) en daarmee dubbel geraakt lijken te worden. Denk aan het stimuleren van langer thuis wonen van zorgbehoevende ouderen.

Het rijksbeleid is als gevolg van 'Trap op en af' als normeringsmethode in de financiële verhouding procyclisch. Het versterkt de conjunctuurcyclus – en gaat dus in tegen het macro-economisch beleid van het Rijk. Het gaat bovendien in tegen het financiële belang van de gemeenten.

Een overweging ten overvloede is dat het gemeentefonds misschien wel te groot wordt voor een directe koppeling aan de Rijksbegroting. Dit zou ook pleiten voor een splitsing van het fonds in twee delen, bijv. een procyclisch en een anticyclisch deel, of een deel waarbij meebewegen met de rijksuitgaven wel redelijk is, en een deel waarbij een andere indexatie aan de orde is.

Tussenconclusie

De reële bestuurlijke verhoudingen Rijk-gemeenten sluiten niet meer aan op de theoretische veronderstelde wenselijkheid. De zelfstandigheid en als gevolg daarvan de zelfbewustheid van gemeenten staat onder druk. Dit heeft gevolgen voor de financiële verhoudingen. Deze bestuurlijke ontwikkelingen vragen om een meer fundamentele heroverweging van de financiële verhoudingen. Daarbij dient rekenschap te worden gegeven voor de omvang en de terreinen waar lokaal integrale autonome afwegingen mogelijk en wenselijk zijn. Met andere woorden: waar lokaal keuzes gemaakt kunnen en mogen worden zodat die keuzes beter aansluiten op de lokale politieke en maatschappelijke voorkeuren. De erkenning van de beleidsvrijheid van gemeenten moet daarbij zijn geborgd. Tegelijkertijd is een praktische benadering nodig die aansluit op de noodzaak om als overheden gezamenlijk taken op te pakken met elkaar af te stemmen op basis van gezamenlijkheid, gelijkwaardigheid en wederkerigheid. De oplossingsrichtingen beogen een paradigmawijziging ten opzichte van het huidige traditionele verticale en hiërarchische stelsel van *financiële verhoudingen*.

Consequenties voor de toekomstige financiële verhoudingen

De geschetste ontwikkelingen werpen een nieuw licht op een aantal thema's rond de financiële verhoudingen die de komende jaren in samenhang moeten worden aangepakt. De Raad denkt daarbij in elk geval aan:

- de gevolgen van een mogelijk wenselijke differentiatie van taken van gemeenten.

Datum
3 september 2019

Kenmerk
2019-0000457175

- een nadere overdenking van de uitgangspunten die voor de verdeling van de verschillende kosten die gemeenten maken in acht moeten worden genomen. Het expliciteren van de verschillende aspiratieniveaus die daarbij in acht worden genomen.
- een verschuiving van rijksbelastingen naar meer mogelijkheden voor lokale belastingen en heffingen.
- het nader overdenken van een splitsing van het huidige gemeentefonds in een klassiek deel voor meer collectieve lokale voorzieningen met relatief veel beleidsvrijheid en een brede sociaal domeinuitkering met herkenbare onderdelen voor meer persoonlijke voorzieningen waarbij de beleidsvrijheid van gemeenten beperkt is.
- aanpassing van de normeringsystematiek zodat gemeenten niet meer gedurende het lopende begrotingsjaar geconfronteerd worden met onvoorziene financiële gevolgen als gevolg van onderbesteding bij het Rijk.
- een vereenvoudiging van het uitkeringsstelsel dat meer recht doet aan het onderscheid tussen bestedingsvrijheid en beleidsvrijheid.

Het gaat hier om meer strategische overwegingen die om een samenhangende oplossing vragen. Dit in het bredere perspectief van de bestuurlijke ontwikkelingen. De Raad is van plan om de komende periode deze onderwerpen nader uit te werken in een advies voor de middellange termijn met het oog op de komende kabinetsperiode.

Zoeken naar de juiste instellingen

Herijking gemeentefonds vanuit perspectief van gemeenten
met instellingen en een zwakke bevolkingsopbouw

De gemeente Gennep telt veel inwoners met een verstandelijke beperking. De positie als instellingsgemeente leidt bij de herijking van het gemeentefonds tot een fors nadeel. Het schrappen van verdeelmaatstaven gericht op gezondheid, arbeidsongeschiktheid en aantal Wsw-ers betekent dat een zwakke bevolkingsopbouw in het nieuwe verdeelmodel te weinig wordt gehonoreerd.

Foto op de voorzijde is gemaakt in de keuken van Nieuw Unicum in Zandvoort,
een instelling met verblijf voor mensen met een lichamelijke beperking.
Fotograaf: Koen Suyk, ANP

Zoeken naar de juiste instellingen

Herijking gemeentefonds: het perspectief van gemeenten met instellingen en een zwakke bevolkingsopbouw

Eindrapport

OPGESTELD IN OPDRACHT VAN:

Gemeente Gennep

DATUM

6 november 2021

OPGESTELD DOOR:

Drs. H.M. (Herbert) ter Beek MPM

Drs. M.L. (Michiel) Langman (Impuls Economen)

VOOR INFORMATIE:

Bureau voor Economische Argumentatie | BEA

Adres: Muurhuizen 104
Stad van Cahen
3811 EL Amersfoort
Telefoon: 06 – 430 35 116
E-mail: info@bea.nl
Website: www.bea.nl

Inhoud

Voorwoord	1
1 Managementsamenvatting	2
Kernboodschap in 10 bullets.....	2
Beschouwing.....	3
2 Aanleiding en vraagstelling	4
2.1 Aanleiding.....	4
2.2 Vraagstelling	5
2.3 Leeswijzer.....	6
3 Bijzonder karakter gemeente Gennep erfenis uit verleden	7
3.1 Stichting Maria Roepaan en Sint Augustinusstichting	7
3.2 Veel arbeidsongeschiktheid, Wajong-uitkeringen en Wsw-ers.....	9
3.3 Vergelijkbare gemeenten elders in Nederland.....	13
4 Verdeelmodel doet geen recht aan instellingsgemeenten	15
4.1 Aansluitverschillen tussen geraamde kosten & feitelijke kosten	15
4.2 Grote impact wegvallen maatstaven van IUSD Wmo, IU Wmo en IUSD Jeugd	17
4.3 Korte- en langetermijneffecten van aanwezigheid instellingen.....	19
5 Herverdeeleffecten Gennep in perspectief	23
5.1 Analyse van grootste winnaars en verliezers	23
5.2 Nadeel Gennep veroorzaakt in sociaal domein en door eigen inkomsten.....	27
6 Sociaal domein	30
6.1 Gennep grootste nadeelgemeente op cluster Wmo	30
6.2 Gennep in top-10 van grootste nadeelgemeente op cluster Jeugdhulp	32
6.3 Gennep levert ook in op het cluster Sociale basisvoorzieningen	34
7 Klassiek domein	36
8 Overige Eigen Inkomsten en OZB	38
8.1 Overige Eigen Middelen (OEM).....	38
8.2 Onroerende zaakbelasting (OZB).....	41
9 Woonplaatsbeginsel in de Jeugdwet	43
Bijlage I: literatuur en informatiebronnen	46
Bijlage II: overzicht van gesprekspartners	48

Bijlage III: overzicht gemeenten met zorginstellingen	49
Bijlage IV: Gennep vergeleken met referentiegroep	55

Voorwoord

De gemeente Gennep wordt zwaar geraakt door de herijking van het gemeentefonds. De herijking resulteert, uitgaand van het in augustus jl. gepubliceerde verdeelmodel, in een verlies van omgerekend € 150 per inwoner. Gennep is hiermee na Den Haag de gemeente met relatief het grootste nadeel. Het komt voor Gennep neer op een teruggang in de Algemene Uitkering van meer dan € 2,5 miljoen structureel.

Het is voor het college van B&W van Gennep aanleiding te onderzoeken wat nu precies de elementen zijn in het nieuwe verdeelmodel die verklaren waarom juist Gennep met zo'n groot negatief herverdeeleffect te maken krijgt. Aandachtspunt in het beoogde onderzoek vormt ook de vraag of er 'lotgenoten' zijn, oftewel gemeenten die overeenkomen met de gemeente Gennep in bepaalde opzichten en wellicht mede daardoor ook een aanzienlijk financieel nadeel ondervinden.

Bureau voor Economische Argumentatie (BEA) heeft dit onderzoek uitgevoerd in de periode van juli tot en met oktober 2021. Gedurende de looptijd van het onderzoek is door BZK een nieuw verdeelmodel met bijgestelde verdeeleffecten gepubliceerd (op 12 augustus jl.). Daarnaast heeft de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) op 19 oktober jl. zijn eindadvies over de herijking van het gemeentefonds gepubliceerd. Het voorliggende onderzoek baseert zich primair op het door BZK in augustus gepubliceerde verdeelmodel en het bouwt voort op een aantal kritische kanttekeningen van ROB bij dit verdeelmodel.

De voorliggende rapportage is mede gebaseerd op uitgebreide deskresearch en analyses van de verdeeleffecten van het voorgestelde verdeelmodel. Daarnaast hebben gesprekken plaatsgevonden met bestuurders en medewerkers van de gemeente Gennep en is er een ambtelijke brainstormsessie geweest over de vraag wat Gennep nu precies bijzonder maakt in relatie tot de herverdeling van het gemeentefonds. BEA wil de gesprekspartners en deelnemers aan deze sessie graag hartelijk danken voor hun inbreng en Raymond Bergevoet voor de aansturing van het onderzoek vanuit de gemeente Gennep. Een en ander laat onverlet dat het voorliggende onderzoek geheel voor rekening komt van de onderzoekers Michiel Langman en ondergetekende.

Amersfoort, 6 november 2021

Bureau voor Economische Argumentatie
namens deze

Herbert ter Beek
herbert.ter.beek@bea.nl

1 Managementsamenvatting

Kernboodschap in 10 bullets

1. De gemeente Gennep is een **bijzondere gemeente**. De aanwezigheid sinds vele decennia van zorginstellingen met verblijf voor mensen met een verstandelijke handicap (eerst Maria Roepaen en de Sint Augustinusstichting, momenteel de stichting Dichterbij) heeft blijvende invloed op de samenstelling van de bevolking.
2. Benchmarkonderzoek van Berenschot laat zien dat dit resulteert in een **zware werklast** in het sociaal domein. De werklast en daaraan voor de gemeente Gennep verbonden kosten zijn veel groter dan die van gemeenten met dezelfde omvang op de taakvelden Wmo, Werk & Inkomen, Maatschappelijke Opvang en welzijn en Jeugd.
3. De impact van de zwakke bevolkingsopbouw wordt in het voorgestelde verdeelmodel voor het sociaal domein niet gehonoreerd. Het verdeelmodel voor het cluster Wmo bevat geen maatstaven die de **gezondheidssituatie** van inwoners van een gemeente weerspiegelen of de mate van **arbeidsongeschiktheid**.
4. Met name ondervindt Gennep groot financieel nadeel van het integreren van de **IUSD Wmo** en de **IUSD Jeugd** in de Algemene Uitkering, omdat daarmee verdeelmaatstaven als aantal bedden, aantal wajongers en aantal uitkeringsgerechtigden minus bijstandsgerechtigden zijn vervallen. Op deze maatstaven scoort Gennep vanwege de aanwezigheid van een instelling met veel plekken voor zorg met verblijf zeer hoog.
5. De wel in de verdeelmodellen in het sociaal domein opgenomen maatstaven, zoals huishoudens met lage inkomens en laag opleidingsniveau, zijn relevant maar niet specifiek genoeg om de bijzondere bevolkingssamenstelling van Gennep en andere gemeenten met instellingen met verblijf recht te doen.
6. Daarnaast neemt op de clusters Wmo, Jeugd en Sociale basisvoorzieningen de maatstaf **centrumfunctie** veel gewicht in, vanwege de stapeling van problemen in de grote steden. Miskend wordt dat ook andere gemeenten een dergelijke stapeling kennen.
7. De maatstaf centrumfunctie is onlogisch, onnodig en ongewenst. Onlogisch omdat er geen sprake is van een centrumfunctie op de betreffende voorzieningen. Onnodig omdat er maatstaven zijn met een directe link met de problemen die gemeenten ervaren en ongewenst omdat gemeenten met sociale problemen maar zonder centrumfunctie niet gehonoreerd worden.
8. Het grote gewicht voor de maatstaf centrumfunctie verhindert opname van maatstaven die de gezondheidssituatie van huishoudens en de arbeidsongeschiktheid van inwoners weerspiegelen. Het is zaak dit te repareren. De **uitlegbaarheid** en kostengerelateerdheid van het verdeelmodel zijn belangrijker dan geforceerd te streven naar vereenvoudiging en zeer sterke inperking van het aantal verdeelmaatstaven.

9. Gennep is wel bijzonder, maar **niet uniek**. Uit het voorliggende onderzoek blijkt dat er zeker 20 tot 25 gemeenten zijn met net als Gennep één of meer instellingen met verblijf voor mensen met een verstandelijke, zintuiglijke of andere beperking. Voor de meeste van deze gemeenten geldt eveneens dat zij een (soms zeer) groot en niet goed uitlegbaar nadeel hebben op met name de clusters Wmo en Jeugd.
10. De problematiek van een bevolkingsopbouw met veel problemen op het terrein van gezondheid en arbeidsongeschiktheid speelt niet alleen in de instellingsgemeenten. Gemeenten in onder meer **Oost-Groningen** en het oostelijk deel van **Zuid-Limburg** kennen vergelijkbare uitdagingen.

Beschouwing

Het recente advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) plaatst forse kanttekeningen bij het voorgestelde verdeelmodel, met name wat betreft het sociaal domein. Enkele citaten illustreren dat deze **kanttekeningen** fundamenteel zijn:

- “voorstel (van BZK) vertoont patronen die niet uitlegbaar zijn”.
- “overschatting van grootstedelijke kenmerken” in het sociaal domein.
- “onverantwoord zwaar gewicht voor centrumfunctie”.
- “verdeelmodel (voor het sociaal domein) is gericht op uitgaven in het verleden...
- ... niet op risicokenmerken van huishoudens in het heden”.
- “gerede twijfel of de kostenoriëntatie van het verdeelvoorstel voldoende is”.

In zijn briefadvies van 19 oktober jl. aan de minister van BZK over het verdeelmodel geeft ROB aan dat het niet aan de Raad is om goed- of afkeuring aan het voorstel te geven. Inhoudelijk is echter niet mis te verstaan dat de Raad de voorstellen afkeurt. ROB verbindt strenge voorwaarden als het voorstel ondanks grote bezwaren toch wordt ingevoerd:

- Nu: heroverweeg aard en gewichten van maatstaven in het sociaal domein, met name het grote gewicht van maatstaf centrumfunctie en eenpersoonshuishoudens.
- Bij invoering: vanaf de start een gedegen onderhoudsagenda waarbij de kosten van specifieke groepen gemeenten, zoals instellingsgemeenten, goed in kaart worden gebracht. Dit advies impliceert dat dit onvoldoende gebeurd is vóór invoering van het nieuwe verdeelmodel.
- Vanaf 2026: inzetten op het bekostigen in het sociaal domein op basis van risicofactoren van huishoudens, waarbij de kans dat huishoudens een beroep doen op ondersteuning van de gemeente leidend is.

ROB acht het noodzakelijk dat er nader onderzoek wordt gedaan naar de positie van de zogenoemde instellingsgemeenten. Het huidige verdeelmodel voor het sociaal domein is te grofmazig, legt een te groot accent op stedelijkheidskenmerken en heeft daardoor te weinig oog voor de specifieke uitdagingen en hogere werklast van bijvoorbeeld instellingsgemeenten. Het voorliggende onderzoek kan voor de op te zetten ‘onderhoudsagenda’ een vertrekpunt zijn.

2 Aanleiding en vraagstelling

2.1 Aanleiding

- Herijking raakt Gennep hard
- Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft in 2021 op drie momenten een doorrekening van voorstellen voor een herijking van de Algemene Uitkering van het Gemeentefonds gepubliceerd. In toenemende mate blijkt dat de gemeente Gennep één van de gemeenten is met het grootste nadeel:
- Het in februari 2021 gepubliceerde verdeelmodel resulteert in een verlies van € 118 per inwoner. BZK vraagt over dit verdeelmodel advies bij de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB)¹. BZK licht toe dat een herijking nodig was, met name omdat het verdeelmodel voor het sociaal domein nog is gebaseerd op gegevens van vóór de grote decentralisaties in het sociaal domein². Een kenmerkende keuze in het verdeelmodel is dat voor de clusters Wmo, Jeugdhulp en Sociale basisvoorzieningen de centrumfunctie van gemeenten (uitgedrukt in 'klantenpotentieel regionaal') een groot gewicht krijgt. ROB concludeert in haar tussenbericht³ over de adviesaanvraag onder meer dat "het gebruik van de maatstaf regionaal klantenpotentieel in het sociaal domein vreemd aan doet" en dat er sprake is van "contra-intuïtieve uitkomsten".
 - Het verlies loopt op tot € 137 per inwoner in het bijgestelde verdeelmodel dat BZK juli jl. publiceert⁴. Het aangepaste verdeelmodel is voor het sociaal domein mede gebaseerd op een 'nader onderzoek' van AEF naar de herijking van het gemeentefonds in het sociaal domein⁵. BZK licht de veranderingen in het verdeelmodel toe, waarbij opvalt dat met het belangrijkste kritiekpunt van ROB, namelijk het grote gewicht voor de maatstaf centrumfunctie in het sociaal domein, niets is gedaan door BZK.
 - In het meest recente voorstel⁶, van augustus jl., is het nadeel voor Gennep verder opgelopen tot € 150 per inwoner. De actualisatie ten opzichte van het in juli gepubliceerde verdeelmodel is in principe alleen dat de gegevensbasis is ge-update van 2017 naar 2019. Toch is de impact op de verdeel-effecten die gemeenten ervaren aanzienlijk.

¹ Ministerie van BZK, Brief aan Raad voor het Openbaar Bestuur, onderwerp: *Adviesaanvraag verdeelmodel herijkt gemeentefonds*, 2 februari 2021.

² Ministerie van BZK, *Notitie t.b.v. Raad voor het Openbaar Bestuur, Toelichting verdeelmodel en samenvatting t.b.v. adviesaanvraag ROB*, 2 februari 2021.

³ Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), Brief aan Minister van BZK, onderwerp: *Herijking gemeentefonds- Tussenbericht*, 25 maart 2021.

⁴ Ministerie van BZK, *Antwoorden op tussenbericht ROB herijking gemeentefonds*, 9 juli 2021. Bij deze brief is een toelichtende bijlage opgenomen met als titel 'Bijlage brief ROB: antwoorden tussenbericht en herzien verdeelvoorstel'.

⁵ AEF, *Nader onderzoek herijking gemeentefonds sociaal domein*, 8 juli 2021.

⁶ Ministerie van BZK, Brief aan Raad voor het Openbaar Bestuur, onderwerp: *Actualisatie verdeelvoorstel gemeentefonds naar 2019*, 12 augustus 2021.

De gemeente Gennep is onder de streep, na de gemeente Den Haag, de gemeente met het grootste nadeel van de herijking van het gemeentefonds als dit wordt omgerekend naar inwoner. Het houdt concreet in voor de gemeente Gennep dat zij structureel circa 2,5 miljoen oplevert op de van het Rijk jaarlijks te ontvangen Algemene Uitkering.

2.2 Vraagstelling

Waarom wordt juist Gennep zo geraakt? Een deel van het nadeel voor de gemeente Gennep kan verklaard worden uit het grote gewicht dat is toegekend aan de maatstaf centrumfunctie. Gennep scoort op deze maatstaf laag⁷. Dit geldt echter voor veel andere gemeenten met minder dan 100.000 inwoners ook, terwijl het nadeel dat zij ervaren van de herijking vaak aanzienlijk minder groot is. De gemeente Gennep heeft daarom behoefte aan een analyse van de vraag welke factoren nog meer maken dat juist Gennep zo hard geraakt wordt.

De verwachte financiële effecten van de herijking zijn dermate ingrijpend dat de gemeente Gennep heeft besloten een onderzoek te laten uitvoeren naar de volgende vraag:

Welke aspecten in de verdeling veroorzaken dat Gennep onevenredig zwaar wordt getroffen?

Lotgenoten & medestanders In het verlengde van deze vraag wordt in beeld gebracht of er gemeenten zijn die vergelijkbaar zijn met Gennep, omdat zij geraakt worden door dezelfde kenmerken van het nieuwe verdeelmodel. Een goed inzicht in welke gemeenten op vergelijkbare wijze geraakt worden door de voorgenomen herverdeling kan voor de gemeente Gennep mede de basis vormen voor gezamenlijk met andere gemeenten op te zetten initiatieven om wijzigingen aan te brengen in het voorgestelde verdeelmodel.

De beantwoording van de vraag welke aspecten in de verdeling veroorzaken dat Gennep onevenredig zwaar wordt getroffen is gebaseerd op het over de gehele breedte van het Gemeentefonds bezien van de effecten van de herijking op de gemeente Gennep, ook in het perspectief van hoe de herijking andere gemeenten raakt. Dit betekent dat navolgend nader ingegaan wordt op de volgende elementen van de Algemene Uitkering:

- Sociaal Domein.
- Klassiek Domein.
- Specifieke vaste bedragen (SVB).
- Algemene Eigen Middelen, uitgesplitst naar:
 - Overige Eigen Middelen (OEM)
 - Onroerende zaakbelasting (OZB)

⁷ Zie Bureau voor Economische Argumentatie (BEA) i.o.v. gemeenten Bodegraven-Reeuwijk, Krimpenerwaard, Waddinxveen en Zuidplas, *Nieuw verdeelmodel sociaal domein, second opinion*, 30 september 2020. Zie ook BEA, *Ieder zijn deel: vervolg second opinion nieuw verdeelmodel voor het sociaal domein*, i.o.v. gemeenten Bodegraven-Reeuwijk, Gouda, Krimpenerwaard, Meierijstad, Waddinxveen en Zuidplas, 1 oktober 2021.

Daarnaast wordt ingegaan op een andere belangrijke wijziging in de bekostiging van gemeenten die parallel aan de herijking van het gemeentefonds wordt ingevoerd. Dit betreft het voornemen om voor de jeugdhulp uit te gaan van het zogenoemde woonplaatsbeginsel.

2.3 Leeswijzer

Het voorliggende rapport kent de volgende opbouw:

- In hoofdstuk 3 wordt geschetst wat de gemeente Gennep bijzonder maakt in relatie tot in het verdeelmodel voor het gemeentefonds te hanteren verdeelmaatstaven.
- Hoofdstuk 4 laat zien dat aan het bijzondere karakter van de gemeente Gennep geen recht wordt gedaan in het nieuwe verdeelmodel.
- Hoofdstuk 5 plaatst de negatieve verdeeleeffecten voor Gennep in het perspectief van andere gemeenten.
- Hoofdstuk 6 bevat een verdieping van de analyse van het negatieve verdeeleeffect voor Gennep naar het sociaal domein en daarbinnen met name de clusters waar de gemeente relatief het meeste nadeel oploopt (de clusters Wmo, Jeugd en Sociale basisvoorzieningen).
- Hoofdstuk 7 gaat nader in op het klassiek domein.
- Hoofdstuk 8 gaat nader in op de verdeeleeffecten met betrekking tot de Overige Eigen Middelen (OEM) en de Onroerende zaakbelasting (OZB).
- Hoofdstuk 9 gaat tot slot in op de tegelijk met de herijking van het gemeentefonds voorziene invoering van het woonplaatsbeginsel op het cluster Jeugd, waarbij het met name gaat om jongeren die gebruik maken van de integratie-uitkering Voogdij & 18+.

Bijlage III bevat een overzicht van gemeenten met grote instellingen met verblijf of een concentratie van meerdere van dergelijke instellingen. Bijlage IV plaatst de herverdeeleeffecten van Gennep in het perspectief van gemeenten met een vergelijkbare grootte gemeenten naar het aantal inwoners.

3 Bijzonder karakter gemeente Gennep erfenis uit verleden

3.1 Stichting Maria Roepaan en Sint Augustinusstichting

Het bijzondere karakter van de gemeente Gennep is voor een belangrijk deel terug te voeren op de stichting in de jaren vijftig van achtereenvolgens

- een instelling voor verstandelijk gehandicapte vrouwen en meisjes
- en een instelling voor verstandelijk gehandicapte jongens en mannen.

Stichting Maria Roepaan In 1951 begon een negental zusters van de Goddelijke Voorzienigheid in het dorp Ottersum met het herbouwen van het in de Tweede Wereldoorlog verwoeste pensionaat 'Maria Roepaan' ten behoeve van 'zwakzinnige' meisjes⁸. Gestart werd met negen patiënten, maar twee jaar later waren er al 120 patiënten, verspreid over verschillende woongroepen. In 1958 kocht de Stichting Maria Roepaan 26 hectare grond in de buurtschap De Looi nabij het dorp Ottersum om een groot nieuw gebouw neer te zetten waarin de doelgroep volgens moderne inzichten kon worden ondersteund. De nieuwbouw kwam in 1963 gereed en in de periode 1985 tot 2000 woonden er in totaal circa 680 'pupillen'.



Augustinusstichting Op 28 augustus 1957, de naamdag van de Heilige Augustinus, werd de oprichtingsakte ondertekend van de gelijknamige instelling voor 'zwakzinnige' jongens en mannen, die van start zou moeten gaan in de leegstaande gebouwen van het voormalige sanatorium Zon-

⁸ Met dank aan www.sporennalaten.nl/geschiedenis/ontstaan-van-maria-roepaan/

lichtheide. De Sint Augustinusstichting werd ingericht in kleinschalige units waarin de doelgroep van zorg en onderwijs ontving⁹.



De Sint Augustinusstichting maakte aanvankelijk onderscheid naar de doelgroepen jeugd, 'diepergestoorden' en volwassenen. Later werd het ondersteuningsaanbod onderscheiden naar internaat, school en werkplaats. In 1997 telde de Sint Augustinusstichting 509 plaatsen voor bewoners met een verstandelijke handicap¹⁰.

In 1997 fuseerden de Stichting Maria Roepaan en de Sint Augustinusstichting tot Saamvliet, dat inmiddels en na meerdere fusies valt onder de Stichting Dichterbij.

Stichting Dichterbij

De Stichting Dichterbij exploiteert in het Noord-Limburg, het oostelijk deel van Brabant en het zuidelijk deel van Gelderland honderden locaties voor uiteenlopende doelgroepen, met een accent op kinderen, jongeren, volwassenen en ouderen met een verstandelijke beperking of meervoudige beperkingen. Dichterbij bedient momenteel circa 2.220 cliënten in deze grotere regio. Geboden zorg varieert van gezinshuizen, tot Beschermd Wonen en Begeleid Wonen tot crisisopvang en dagbesteding. In de gemeente Gennep is er nog steeds een sterke concentratie van allerlei woonvormen en ook het hoofdkantoor van Stichting Dichterbij is gevestigd in Gennep. De grootschalige woonvormen hebben in de loop der jaren plaatsgemaakt voor kleinere woonvormen in de verschillende dorpen en wijken, als uitvloeisel van de nagestreefde vermaatschappelijking van de zorg.

⁹ Met dank aan www.sporennalaten.nl/geschiedenis/ontstaan-van-de-sint-augustinusstichting/

¹⁰ Zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26204-3.pdf>.

De aanwezigheid van Stichting Dichterbij in de gemeente Genneep, en daarbinnen met name in de kernen Genneep, Ottersum en Milsbeek en de buurtschap De Looi kan als volgt worden gevisualiseerd:



Mede vanwege de aanwezigheid van de (woon-)voorzieningen van Stichting Dichterbij, beschikt de gemeente Genneep ook over de volgende voorzieningen:

- SO-VSO Mikado, een cluster 3 school voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs voor Zeer Moeilijk Lerende Kinderen (ZMLK). SO-VSO Mikado richt zich op:
 - Leerlingen met een meervoudige beperking en/of IQ < 35.
 - Leerlingen met een IQ tussen 35 en 80 (bij een IQ tussen 50 en 80 moet sprake zijn van bijkomende problematiek).
 - Leerlingen die naast een verstandelijke beperking een ernstige psychiatrische stoornis hebben.
- Arbeidsontwikkelbedrijf INTOS, voorheen het sociaal werkvoorzieningsbedrijf van de gemeenten Genneep en Mook en Middelaar.

SO-VSO Mikado heeft een regionale functie voor leerlingen uit Noord-Limburg, oostelijk Noord-Brabant en Zuid-Gelderland. De school telt momenteel circa 140 leerlingen.

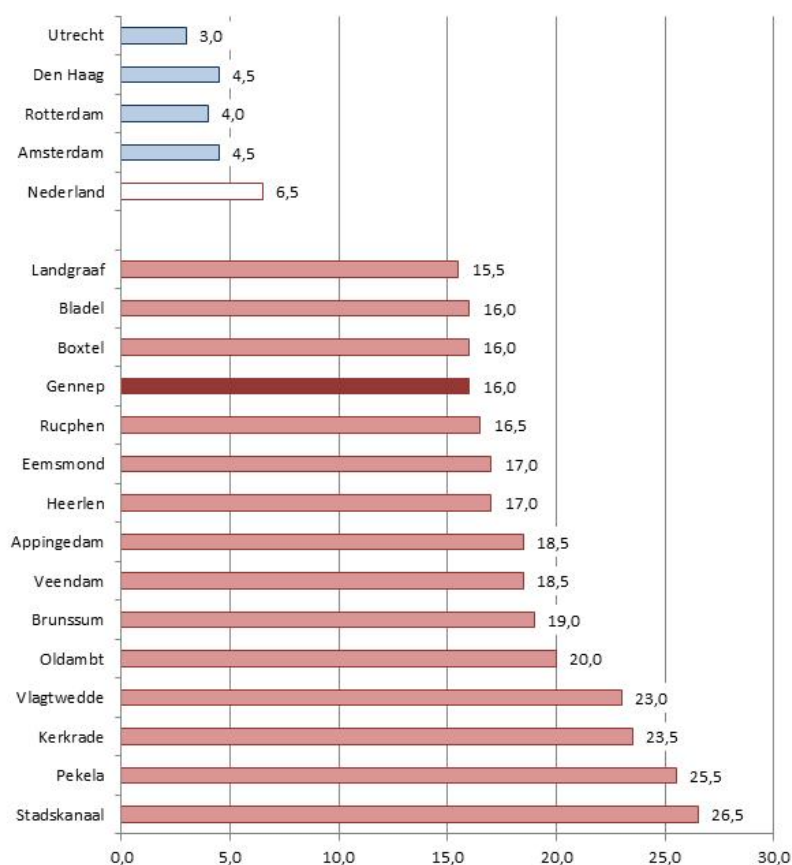
3.2 Veel arbeidsongeschiktheid, Wajong-uitkeringen en Wsw-ers

De aanwezigheid van de instellingen ten behoeve van verstandelijk gehandicapten heeft belangrijke consequenties voor de samenstelling van de bevolking van de gemeente Genneep. Met name de volgende groepen zijn sterk aanwezig:

- Inwoners met een Wsw-indicatie.
- Inwoners met een Wajong-uitkering.
- Inwoners die arbeidsongeschikt zijn.

Groot aantal Wsw-ers De aanwezigheid van de instellingen voor verstandelijk en meervoudig gehandicapten heeft ertoe geleid dat de gemeente Gennep ook relatief veel inwoners telt die geheel of gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn of een Wsw-dienstverband hebben. Waar voor Nederland als geheel geldt dat van de 1.000 inwoners circa 6,5 een Wsw-dienstverband hebben, is dit voor Gennep bijna 2,5 keer zo hoog¹¹.

Wsw-werknemers per 1.000 inwoners (o.b.v. 2016)



De gemeenten met de relatief grootste aantallen Wsw-werknemers, zijn gelegen in Oost-Groningen dan wel Zuid-Limburg, gevolgd door de gemeenten Gennep, Rucphen, Boxtel en Bladel. De hoge Wsw-dichtheid in Oost-Groningen¹² en het oostelijk deel van Zuid-Limburg¹³ heeft een relatie met de moeizame arbeidsmarkt in deze regio's. Bij de gemeente Gennep speelt dit wat minder, maar is de langjarige aanwezigheid van zorgvoorzieningen voor verstandelijk gehandicapten de belangrijkste verklaring.

¹¹ Bron: CBS. Voorlopig op basis van gegevens over het jaar 2016; te actualiseren naar 2019.

¹² Met name de gemeenten Stadskanaal, Pekela, Oldambt, Veendam en de voormalige gemeenten Vlagtwedde (inmiddels gemeente Westerwolde) en Appingedam (inmiddels gemeente Eemsdelta).

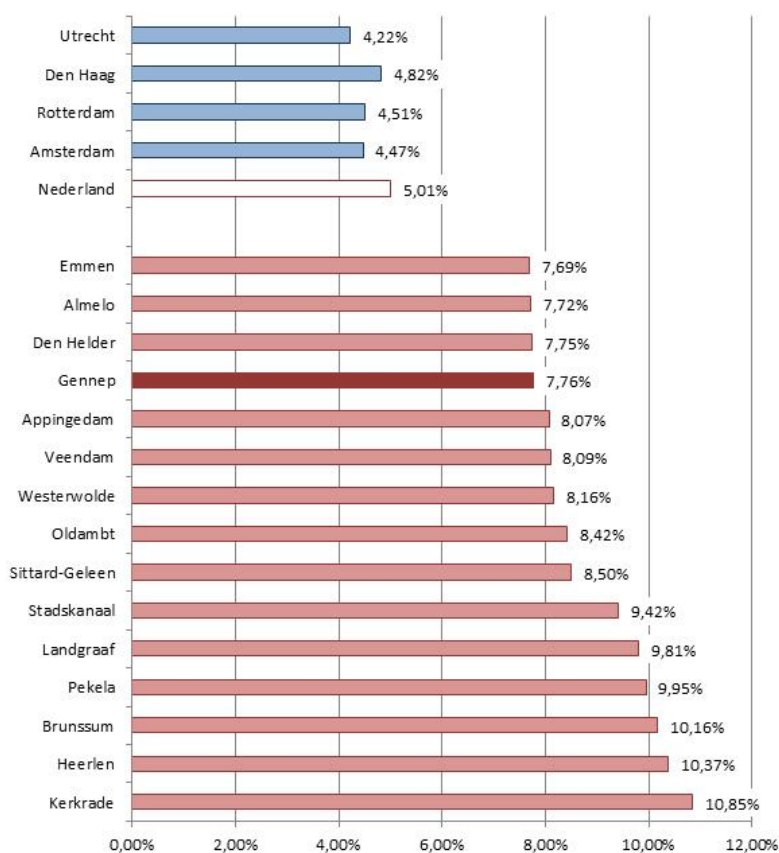
¹³ Met name de gemeenten Kerkrade, Brunssum, Heerlen en Landgraaf.

Veel arbeids- De gemeente Gennep telt ook relatief veel inwoners met een uitkering op basis van een ongeschiktheid arbeidsongeschiktheidsuitkering. Bij de verdeling van het gemeentefonds, en met name bij de verdeling van de IUSD Wmo, had de op deze doelgroep geënte maatstaf 'uo_bo' een groot gewicht. De maatstaf 'uo_bo' is als volgt gedefinieerd:

1. Het aantal inwoners in een gemeente dat een dienstbetrekking heeft als bedoeld in artikel 1 van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw).
2. Het aantal personen in de gemeente beneden de pensioengerechtigde leeftijd,
3. bedoeld in artikel 7a van de Algemene Ouderdomswet, dat een periodieke uitkering ontvangt op grond van:
 - a. bij of krachtens de Kaderwet militaire pensioenen vastgestelde bepalingen.
 - b. de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen.
 - c. de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten.
 - d. de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten.
 - e. de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering.
 - f. de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen.
 - g. of het Reglement van het Algemeen Mijnwerkersfonds.

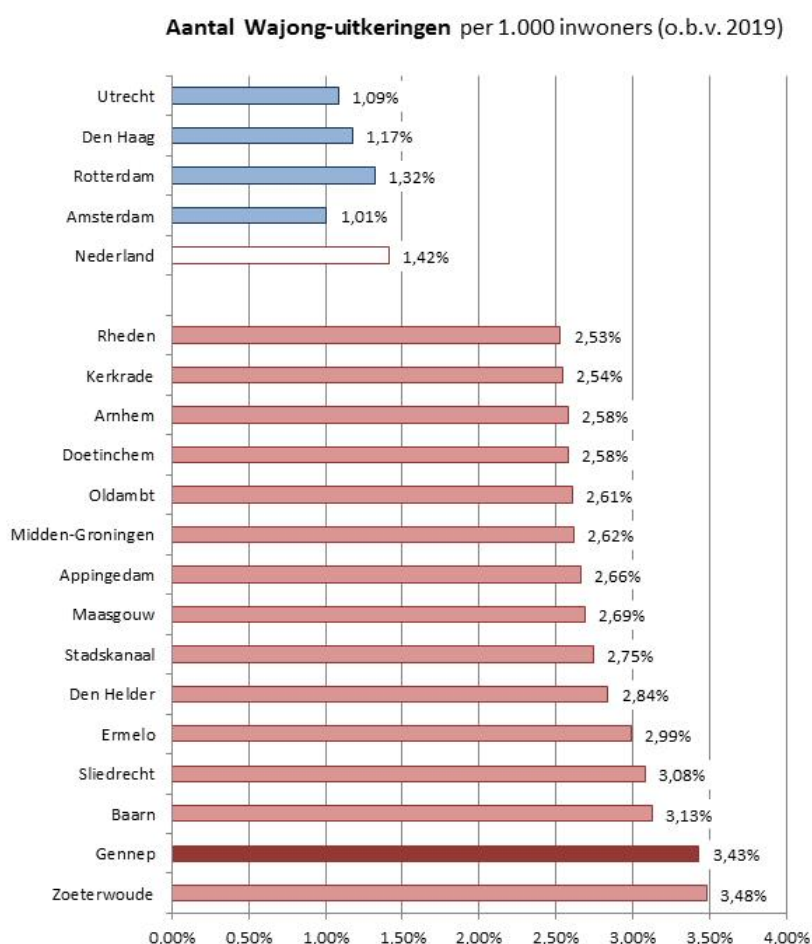
De gemeenten die het hoogst scoren op de maatstaf 'uo_bo' zijn de volgende:

Uitkeringsontvangers minus bijstandontvangers per 1.000 inwoners (o.b.v. 2019)



Buiten de hiervoor benoemde gemeenten in Oost-Groningen en Zuid-Limburg, zijn er enkele andere gemeenten die op de maatstaf 'uo_bo' ook hoog scoren. Dit betreft met de gemeente Gennep onder meer gemeenten als Den Helder, Almelo en Emmen.

Relatief zeer veel Wajongers De gemeente Gennep scoort op één van de onderdelen van de maatstaf 'uo_bo' in het bijzonder hoog, namelijk op het aantal inwoners met een uitkering Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong-uitkering). Na de gemeente Zoeterwoude kent de gemeente Gennep het hoogste aantal Wajong-uitkeringen per 1.000 inwoners van alle Nederlandse gemeenten:



Het aantal Wajong-uitkeringen in Gennep is 2,4 keer zo hoog als voor Nederland als geheel. Ten opzichte van de G4-gemeenten is het verschil nog groter. Het aantal Wajong-uitkeringen in Gennep is bijna 3,5 keer zo hoog als in de gemeente Amsterdam.

3.3 Vergelijkbare gemeenten elders in Nederland

Concentratie van instellingen met verblijf De bijzondere positie van de gemeente Gennep hangt in sterke mate samen met de aanwezigheid, sinds decennia, van zorgvoorzieningen voor verstandelijk gehandicapte inwoners. Er zijn in Nederland diverse gemeenten die vergelijkbare instellingen binnen de gemeentegrenzen hebben. Zonder te streven naar uitputtendheid, gaat het onder meer om de gemeenten Ermelo, Druten, Baarn, Sliedrecht, Pijnacker-Nootdorp, Zoeterwoude, Noordwijk, Zeist, Losser, Midden-Groningen, Aa en Hunze, Maasgouw en Barneveld.



Relevante maatstaven geschrapt

Het is opvallend dat de meeste van deze gemeenten een groot en sterk negatief financieel herverdeeldeffect ervaren in het sociaal domein. Met name op het cluster Wmo binnen het sociaal domein. De reden hiervoor is dat bij de verdeling van de inmiddels aan het cluster Wmo in de Algemene Uitkering van het gemeentefonds toegevoegde IUSD Wmo en IU Wmo

verdeelmaatstaven als 'uitkeringsontvangers minus bijstandsonvangers', 'wajongers' en 'bedden' een groot gewicht hadden. Deze verdeelmaatstaven zijn in de voorstellen van het ministerie van BZK voor het nieuwe verdeelmodel in het sociaal domein niet langer opgenomen.

Top-10 van gemeenten met meest negatieve zuivere herverdeeleffect in <u>sociaal domein</u>	Negatief herverdeeleffect sociaal domein	Uitkeringsontvangers minus bijstandsonvangers (per inwoner)	Aantal wajongers (per inwoner)	Aantal bedden
1. Zoeterwoude	-€ 237		1 ^e	6 ^e
2. Gennep	-€ 237	12 ^e	2 ^e	1 ^e
3. Sliedrecht	-€ 198		4 ^e	9 ^e
4. Beemster	-€ 192			
5. Pijnacker-Nootdorp	-€ 188			
6. Baarn	-€ 186		3 ^e	5 ^e
7. Heerhugowaard	-€ 181			
8. Ermelo	-€ 181		5 ^e	2 ^e
9. Westervoort	-€ 178			
10. Druten	-€ 177			14 ^e

4 Verdeelmodel doet geen recht aan instellingsgemeenten

4.1 Aansluitverschillen tussen geraamde kosten & feitelijke kosten

Uitschieteranalyse Het bureau AEF dat in opdracht van het ministerie van BZK onderzoek heeft gedaan naar het toekomstige verdeelmodel voor het sociaal domein, heeft ook onderzoek gedaan naar ‘uitschieters’, oftewel gemeenten waarvoor grote ‘aansluitverschillen’ worden geconstateerd¹⁴. Onder een aansluitverschil wordt het volgende verstaan: de voorspelling van het model wijkt voor deze gemeente relatief veel af van de feitelijke kosten. Er zijn twee soorten aansluitverschillen:

- Positieve aansluitverschillen: deze treden op als de voorspelling van het verdeelmodel hoger is dan de feitelijke kosten (in het uitschieteronderzoek gebaseerd op het jaar 2017).
- Negatieve aansluitverschillen: wanneer de voorspelling van het model lager is dan de feitelijke kosten.

AEF heeft in de uitschieteranalyse de 18 gemeenten met het grootste aansluitverschil nader bekeken. Dit betreft gemeenten met een aansluitverschil van meer dan € 80 per inwoner in het sociaal domein¹⁵. Het gaat om:

- 10 gemeenten met een positief aansluitverschil van € 80 per inwoner of hoger.
- 8 gemeenten met een negatief aansluitverschil van € 80 per inwoner of meer.

Aansluitverschil bij instellingsgemeenten AEF concludeert op basis van de door het bureau uitgevoerde uitschietersanalyse dat er geen verklaringen zijn gevonden voor aansluitverschillen die aanleiding geven tot een aanpassing van het model, met één uitzondering. Dit betreft de opname van het aantal ‘instellingsbewoners’ in het verdeelmodel, door de instellingsbewoners mee te tellen bij de maatstaf bijstandsontvangers op het cluster participatie. Over deze ‘instellingsgemeenten’ stelt AEF het volgende: “het valt op dat enkele gemeenten met grote negatieve aansluitverschillen veel en/of grote zorginstellingen hebben.”

De motivatie waarom bij het opstellen van het eerste advies over het nieuwe verdeelmodel voor het sociaal domein geen maatstaf is opgenomen aansluitend op de aanwezigheid van zorginstellingen, blijkt niet inhoudelijk maar praktisch. AEF stelt: “Deze optie is destijds uitgebreid gewogen in de begeleidingscommissie Jeugd/Wmo en de stuurgroep. Er is besloten het aantal zorginstellingen niet als maatstaf op te nemen aangezien de operationalisering complex is, niet alle zorginstellingen in dezelfde mate tot extra kosten leiden en

¹⁴ AEF, *Uitschieteranalyse herijking gemeentefonds sociaal domein*, 2 juli 2020.

¹⁵ Deze 18 gemeenten met een aansluitverschil van € 80 of meer per inwoner in het sociaal domein komen neer op 1 op de 5 gemeenten die onderdeel waren van de steekproef van 91 gemeenten die voor AEF heeft gefunctioneerd als basis voor gedetailleerde analyses op grootboekniveau van de door gemeenten gemaakte kosten.

niet duidelijk was in hoeverre de invloed van zorginstellingen zich beperkte tot de gemeentegrenzen.”

Het laat onverlet dat AEF enkele manieren ziet waarop de aanwezigheid van instellingen kan resulteren in hogere kosten voor de gemeenten waar deze gevestigd zijn:

- Jongeren die uitstromen uit een instelling met verblijf blijven vaak in de nabijheid van de instelling wonen, waarbij meespeelt dat ouders geneigd zijn te gaan wonen in de nabijheid van een instelling waar een kind woont omdat op die locatie vaak ook specialistische ambulante hulp of ondersteuning beschikbaar is.
- Ook bewoners die uitstromen uit instellingen voor volwassenen kunnen kosten opleveren voor de gemeente waarin deze instelling gevestigd is. Het is een doelgroep die een relatief groot beroep doet op ondersteuning vanuit het Wmo-domein.
- Een andere verklaring is dat de aanwezigheid van een zorginstelling de drempel tot hulp verkleint, en op die manier leidt tot een aanzuigende werking. In dat geval krijgen inwoners van de gemeente waar de instelling gevestigd is gemakkelijker hulp of ondersteuning dan inwoners van andere gemeenten.
- Verder hebben bewoners die langer dan drie maanden in een instelling met verblijf wonen recht op een bijstandsuitkering in de vorm van zak- en kleedgeld. Dit zijn voor de gemeente waarin de instelling gevestigd is kosten op het cluster Participatie.
- Het blijkt dat alle uitschieters met een sterk negatief aansluitverschil op het cluster participatie relatief veel instellingsbewoners met een bijstandsuitkering hebben

Geen transparantie over aansluitverschillen

AEF licht de relevante van een goede analyse van aansluitverschillen als volgt toe: “Hoewel in het debat de aandacht vaak uitgaat naar herverdeeeffecten, zijn voor de inhoudelijke beoordeling van een model de aansluitverschillen relevanter. Herverdeeeffecten zijn namelijk niet alleen het gevolg van de nieuwe verdeling, maar ook van onvolkomenheden in de oude verdeling. Aansluitverschillen geven aan hoe het model zich verhoudt tot de feitelijke kosten.”

Ondanks dat een gedegen analyse van de aansluitverschillen zo belangrijk is voor een goede beoordeling van de kwaliteit van een verdeelmodel, als daarvoor als maatstaf wordt gehanteerd de mate waarin het model de feitelijke kosten goed voorspelt, heeft de Raad voor het openbaar bestuur (ROB) geen inzage gekregen in de onderliggende gegevensbasis van de door AEF uitgevoerde uitschieteranalyse. ROB constateert dat hij daardoor het verdeelvoorstel van BZK niet goed kan toetsen op het belangrijkste criterium, namelijk de kostenoriëntatie, en dat dit gebrek aan transparantie ook anderen de mogelijkheid ontnemt voor een onderbouwde kritische reflectie op het voorgestelde verdeelmodel¹⁶.

¹⁶ Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), Brief aan minister van BZK, onderwerp: *Advies herverdeling gemeentefonds*, 19 oktober 2021.

4.2 Grote impact wegvallen maatstaven van IUSD Wmo, IU Wmo en IUSD Jeugd

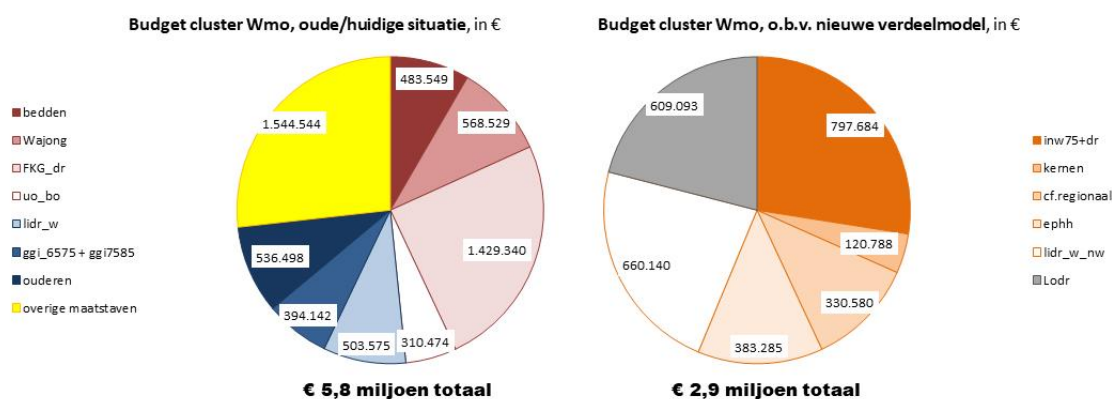
IUSD Wmo en IU Wmo vallen weg

Bij de actualisatie van de verdeel-effecten door BZK per 12 augustus 2021, waarbij wordt uitgegaan van gegevens over het jaar 2019 (tot dan was het basisjaar 2017) komt ook tot uiting dat met ingang van 2019 enkele integratieuitkeringen (IU's) en doeluitkeringen (DU's) zijn geïntegreerd in de Algemene Uitkering. Voor de gemeente Gennep is met name van belang dat voor het cluster Wmo de IUSD Wmo en de IU Wmo (die zich richt op huishoudelijke hulp) zijn geïntegreerd in het cluster Wmo in de Algemene Uitkering. Door deze integratieslag komen de tot dan voor deze IUSD Wmo en IU Wmo gehanteerde verdeelmaatstaven te vervallen. Zowel de IUSD Wmo als de IU Wmo hadden een eigen verdeelmodel, naast de Algemene Uitkering binnen het Gemeentefonds.

Met name de volgende maatstaven zijn daarbij van belang, omdat zij enerzijds in de verdeelsystematiek voor de IUSD Wmo en de IU Wmo groot gewicht hadden en anderzijds geen gewicht meer hebben gekregen in het voorgestelde nieuwe verdeelmodel voor het cluster Wmo binnen de Algemene Uitkering:

- Langdurig psychisch medicijngebruik (FKG, oftewel inwoners die behoren tot de farmaceutische kostengroepen met een psychische achtergrond).
- Eenouderhuishoudens met twee kinderen of meer.
- Uitkeringsontvangers anders dan ontvangers van een bijstandsuitkering (het gaat met name om inwoners met een Wsw-indicatie en inwoners met een uitkering op basis van Wajong, WAO en WIA).
- Het aantal Wajong-uitkeringen.
- Jongeren in gezinnen met een verhoogd armoederisico.

Het financiële belang voor veel gemeenten is groot. Dit geldt met name voor gemeenten die ofwel van oudsher instellingen met verblijf binnen de gemeentegrenzen hebben ofwel om andere redenen een zwakke sociaaleconomische positie hebben. Voor Gennep geldt dat de maatstaven bedden, wajongers, medicijngebruik en uitkeringsontvangers minus bijstandsonvangers in de oude situatie optellen tot een gewicht van 48,4 procent:



In het nieuwe verdeelmodel vallen deze maatstaven weg omdat zij geen gewicht krijgen.

Opbouw budget cluster Wmo voor gemeente Gennepe (o.b.v. eenheden 2019)			
Oude situatie		Nieuwe situatie	
Maatstaf	Budget	Maatstaf	Budget
bedden	28	inw75+dr	47
Wajong	33	kernen	7
FKG_dr	84	cf.regionaal	19
uo_bo	18	ephh	22
lidr_w	29	lidr_w_nw	39
ggi_6575 + ggi7585	23	Lodr	36
ouderen	31		
overige maatstaven	90		
Totaal budget oud	338	Totaal budget nieuw	170

Impact
wegvallen
IUSD Jeugd

Voor het cluster Jeugd speelt eenzelfde ontwikkeling, namelijk dat voor dit cluster de maatstaven die golden voor de verdeling van de IUSD Jeugd zijn weggefallen. Belangrijke maatstaven voor de verdeling van dit budget waren met name¹⁷:

- Aantal jongeren van 0-17 jaar (gewicht van 68 procent).
- Uitkeringsontvangers minus bijstandontvangers ('uo_bo') met gewicht van 36 procent.
- Ouders met langdurig psychisch medicijngebruik ('FKG-dr'), met gewicht van 20 procent.
- Eenouderhuishoudens ('eenoud') met gewicht van 15 procent.
- Eenouderhuishoudens met 2 of meer kinderen ('eenoud_2k') en eenouderhuishoudens met bijstand ('BOeo_3jr') met gewicht van respectievelijk 11 procent en 8 procent.

Opbouw budget cluster Jeugd voor gemeente Gennepe (o.b.v. eenheden 2019)			
Oude situatie		Nieuwe situatie	
uo_bo	2.140.819	cf.regionaal	259.479
jong_FKGpsych	721.966	jong	852.399
BOeo_3jaar	197.039	lidr_w_nw	2.811.454
eenoud_2k	390.263		
BOhkk_3jr	86.442		
jong_arm	138.450		
eenoud	508.151		
jong	2.664.416		
	<u>6.847.546</u>		<u>3.923.332</u>
GGI_kHHtot	-928.300	oadw	-126.740
GGIHHtot	-1.007.641		
II_g0.3	-92.516		
II_g1.2	-131.194		
	<u>-2.159.651</u>		<u>-126.740</u>
Totaal budget oud	4.687.895	Totaal budget nieuw	3.796.592

De IUSD Wmo en IUSD Jeugd werden in belangrijke mate verdeeld op basis van verdeelmaatstaven die raken aan de sociaaleconomische positie van gemeenten en hun bevol-

¹⁷ De gewichten tellen op tot meer dan 100 procent omdat er ook andere maatstaven zijn met een negatief gewicht.

kingsopbouw wat betreft sociaaleconomische, psychische en gezondheidsproblematiek. Van al deze maatstaven zijn alleen de maatstaven 'huishoudens met lage inkomens' en 'laag opleidingsniveau' overgebleven. Deze maatstaven dekken echter niet de volledige breedte van de problemen die van belang zijn voor met name de clusters Wmo en Jeugd.

Het is vanuit dit perspectief gewenst dat het aantal verdeelmaatstaven op de clusters Wmo en Jeugd niet te sterk wordt gereduceerd. Door toevoeging van op de sociaaleconomische, psychische en gezondheidsproblematiek van huishoudens gerichte maatstaven kan de aansluiting met door gemeenten te bedienen kwetsbare doelgroepen en daarmee samenhangende kosten worden versterkt, waardoor het verdeelmodel voor deze clusters meer kostengeoriënteerd en dus beter uitlegbaar wordt.

4.3 Korte- en langetermijneffecten van aanwezigheid instellingen

De aanwezigheid van een zorginstelling met een groot aantal woonlocaties voor met name de doelgroep van mensen met een verstandelijke beperking heeft niet alleen tot gevolg dat de gemeente Gennep relatief veel inwoners heeft die een beroep doen op Wmo-voorzieningen. Het heeft gevolgen voor de bevolkingssamenstelling.

Opbouw bevolking verandert	Niet alleen de actuele bewoners van de verschillende woonvoorzieningen van stichting Dichterbij doen relatief vaak een beroep op gemeentelijke voorzieningen op het terrein van Wmo. Dit geldt ook voor andere inwoners van de gemeente Gennep, met name: • Voormalige cliënten van Dichterbij die uitgestroomd zijn naar een reguliere woonplek en die dan vaak woonachtig (willen) blijven in Gennep vanwege het opgebouwde netwerk en de aanwezigheid van relevante voorzieningen. • Familieleden van bewoners zijn ook geneigd om in de buurt van de instelling te gaan wonen, zodat zij hun kind of ander familielid regelmatig kunnen bezoeken¹⁸. Bij een deel van de mensen met een verstandelijke beperking is sprake van genetische en/of sociale risicofactoren, waardoor een verstandelijke beperking ook in de bredere familiekring vaker voorkomt.
----------------------------------	--

Een bijkomend effect is dat mede vanwege de aanwezigheid van een zorginstelling met verblijf voor verstandelijk gehandicapten er in Gennep ook een school is voor (voortgezet) speciaal onderwijs, namelijk Mikado. Het is bekend dat een dergelijke voorziening ook een aantrekkende werking heeft op gezinnen waarvan één of meer kinderen een beroep op een school voor speciaal onderwijs doet¹⁹.

¹⁸ Zie ook www.nji.nl/transformatie-jeugdhulp/verhuizen-voor-voorzieningen over verhuisgedrag van familieleden van jongeren in een instelling voor verblijf of een anderszins residentiële voorziening. Naar verhuisgedrag van mensen met een volwassenfamilielid in een instelling met verblijf zijn voor zover BEA bekend geen onderzoek gedaan.

¹⁹ Zie <https://www.nji.nl/transformatie-jeugdhulp/verhuizen-voor-voorzieningen>.

Familielid in instelling reden voor verhuizen Uit een analyse door het Nederlands Jeugdinstituut van niet-openbare CBS-gegevens over jeugdzorggebruik, onderwijs en de gemeentelijke basisadministratie blijkt dat landelijk in 2017²⁰:

- 5 procent van de kinderen en jongeren met jeugdhulp tijdens het jeugdhulptraject naar de betreffende gemeente is verhuisd;
- ongeveer 7 procent van de kinderen en jongeren in het speciaal onderwijs naar de betreffende gemeente is verhuisd.
- 78 procent van de kinderen die voor speciaal onderwijs naar een gemeente verhuizen ook jeugdzorg ontvangt.
- 19 procent van de gezinnen van kinderen met jeugdbescherming tijdens de hulp verhuisd is naar de gemeente waar het kind verblijft.
- 12 procent van de gezinnen van jongeren met een jeugdreclasseringsmaatregel tijdens de hulp is verhuisd naar de gemeente waar de jongere verblijft.

Deze percentages verschillen sterk tussen gemeenten. Er zijn veel gemeenten waar deze verhuizingen niet of nauwelijks voorkomen, omdat ze dergelijke voorzieningen niet hebben. Relatief weinig gemeenten hebben deze voorzieningen wel en hebben dus te maken met kinderen die verhuisd zijn.

Op het hoogtepunt van de omvang van de twee Gennepse instellingen Maria Roepaen en Sint Augustinusstichting, zo rond het jaar 1997, telden de beide instellingen samen circa 1.200 bewoners (678 bij Maria Roepaen en 509 bij Sint Augustinusstichting). Dat staat gelijk aan circa 7 procent van de bevolking.

De aanwezigheid van relatief veel mensen met een vooral verstandelijke beperking, zowel jong als volwassen, heeft bijgedragen aan een relatief groot sociaal werkvoorzieningsbedrijf. Dit bedrijf, Intos, heeft een regionale functie. Werknemers met een Wsw-indicatie komen niet alleen uit de twee eigenaar-gemeenten (naast Gennep ook de gemeente Mook en Middelaar) maar ook vanuit Brabantse gemeenten aan de overzijde van de Maas. In de tweede helft van de vorige eeuw was er een soort taakverdeling tussen enerzijds Intos en anderzijds het sociaal werkvoorzieningsbedrijf IBN in Oost-Brabant, waarbij INB zich richtte op mensen met een Wsw-indicatie met een relatief hoog arbeidsvermogen en Intos zich op de qua arbeidsvermogen wat zwakkere groepen²¹. Deze tweedeling heeft negatief bijgedragen aan de door de jaren heen behaalde exploitatieresultaten van Intos, waarbij bovendien meespeelt dat de Wsw-medewerkers rond 1998 zijn ingedeeld in de arbeidshan-

²⁰ Zie <https://www.nji.nl/transformatie-jeugdhulp/verhuizen-voor-voorzieningen>.

²¹ Deze en andere meer kwalitatieve toelichting op de specifieke positie en kenmerken van de gemeente Gennep zijn mede gebaseerd op een sessie met ambtenaren van de gemeente Gennep met als deelnemers: beleidsmedewerker Werk & Inkomen; afdelingsmanager Inwoners; beleidsmedewerker Beschermd Wonen, GGZ en Wmo; beleidsmedewerker Jeugd; concerncontroller/manager Bedrijfsvoering en beleidsadviseur Financiën.

dicapcategorie 'matig' terwijl 'ernstig' vaak beter zou passen. Daardoor mist Intos een extra hoge rijksbijdrage per Wsw-medewerker (een Wsw-medewerker in de arbeidshandicap 'ernstig' telt 1,25 x zo zwaar als een medewerker in de categorie 'matig').

Impact binnen & buiten het sociaal domein De bevolkingsopbouw laat zich gelden op allerlei terreinen. Het komt bijvoorbeeld relatief vaak voor dat ouders opvoedingsonbekwaam zijn, wat weer tot gevolg heeft dat er in Gennep relatief veel (kostbare) uithuisplaatsingen plaatsvinden. De verstandelijk gehandicapte bewoners die eerst in een centrale voorziening woonden, zijn nu vooral in de wijken gehuisvest. De centrale voorzieningen zijn als gevolg daarvan voor een belangrijk deel afgebouwd. Zo had Dichterbij een eigen zwembad dat inmiddels gesloten is en hetzelfde geldt voor de kinderboerderij. De cliënten maken nu vooral ook gebruik van meer algemene voorzieningen die bekostigd worden door de gemeente.

De bevolkingsopbouw werkt zelfs door buiten het sociaal domein. Medewerkers van de gemeente geven aan dat de gemeente ook op het terrein van Openbare Orde en Veiligheid een relatief hoge werklast heeft, mede als gevolg van de bevolkingsopbouw. Het kan dan gaan om fricties in een wijk waar mensen wonen in een kleinschalige woonvorm of in reguliere woningen die 'anders' zijn. De scheidslijn tussen 'anders' zijn en overlast geven in de ogen van omwonenden is soms dun.

Hoge werklast & extra kosten voor Gennep Uit een recente benchmark²² van de gemeentelijke organisatie van Gennep blijkt dat Gennep in het sociaal domein ten opzichte van een groep van referentiegemeenten een aanmerkelijk hogere werklast heeft. Deze hogere werklast vertaalt zich maar gedeeltelijk in hogere kosten aan ambtelijke formatie, externe inhuur of verstrekte subsidies. Enkele opvallende uitkomsten uit de benchmark:

- Cluster Wmo:
 - De gemeente Gennep heeft 73 procent meer Wmo-cliënten dan gemeenten in de referentiegroep²³. Het aantal Wmo-cliënten per 1.000 inwoners ligt in de referentiegemeenten op 50,2 en in de gemeente Gennep op 87,2.
 - De kosten per inwoner voor het cluster Wmo zijn in vergelijking daarmee slechts 22 procent hoger (totale extra kosten ten opzichte van de referentiegemeenten bedraagt circa € 0,1 miljoen).
- Cluster Werk & Inkomen en schuldhulp
 - De kosten in de gemeente Gennep liggen 48 procent hoger per inwoner (in totaal heeft Gennep circa € 0,5 miljoen extra kosten).
 - Het aantal bijstandsontvangers is 43 procent hoger dan in de referentiegemeenten en het aantal cliënten schuldhulpverlening 8 procent lager.

²² Berenschot, *Benchmark formatie en kosten, gemeente Gennep*, 8 juli 2020.

²³ De gemeenten in de door Berenschot in deze benchmark gehanteerde referentiegroep zijn: Brielle, Heumen, Montfoort, Olst-Wijhe, Opmeer, Rhenen, Steenbergen en Waterland. Het aantal inwoners van deze referentiegemeenten ligt tussen 13.870 en 24.800 inwoners.

- Cluster Maatschappelijke Opvang en welzijn
 - De kosten van de gemeente Gennep zijn 63 procent hoger per inwoner (totale extra kosten in vergelijking met de referentiegroep bedragen € 0,4 miljoen).
- Cluster Jeugd
 - De kosten van de gemeente Gennep zijn 23 procent hoger, maar deze liggen in lijn met een hogere werklast gemeten in aantal jeugd-cliënten (13 procent hoger dan gemiddeld voor de referentiegroep).
 - De extra kosten bedragen per saldo circa € 0,1 miljoen.

De hogere kosten op het cluster Wmo blijken met name veroorzaakt te worden door relatief meer aanvragen voor Huishoudelijke Hulp (15,0 aanvragen per 1.000 inwoners in Gennep versus 9,8 in de referentiegemeenten), meer individuele en collectieve vervoersvoorzieningen (9,9 versus 6,7 per 1.000 inwoners) en meer aanvragen voor begeleiding groep, individueel of voor persoonlijke verzorging (25,1 versus 13,2 aanvragen per 1.000 inwoners).

Ook op het cluster Werk & Inkomen en schulphulp blijkt een aanmerkelijk hoger beroep op de gemeente Gennep vergeleken met de referentiegemeenten. Het aantal bijstandsonvangers ligt 40 procent hoger (16,8 bijstandsonvangers per 1.000 inwoners versus 12,0 bij de referentiegroep) en 67 procent meer uitkeringsontvangers (95,1 versus 57,0 per 1.000 inwoners). Het aantal inwoners met lage inkomens blijkt maar beperkt hoger te liggen dan in de referentiegemeenten (18 à 19 procent hoger). Hieruit wordt duidelijk dat een verdeelmaatstaf 'lage inkomens' in ieder geval voor de gemeente Gennep maar een klein deel verklaart van de in Gennep aanwezige substantieel hogere ondersteuningsvraag op de clusters Wmo en participatie in de Algemene Uitkering.

5 Herverdeeeffecten Gennep in perspectief

Navolgend wordt het herverdeeeffect van de herijking van het Gemeentefonds vanuit de volgende perspectieven gezien:

- Paragraaf 5.1: analyse van de grootste verliezers c.q. de grootste nadeelgemeenten en de grootste winnaars.
- Paragraaf 5.2: uitsplitsing van het door Gennep ervaren negatieve verdeeeffect naar de verschillende elementen waaruit de Algemene Uitkering is opgebouwd.

Voor de gemeente Gennep blijken de herijkingsvoorstellen aanzienlijke negatieve verdeel-effecten op te leveren. Het totale verdeeeffect loopt op van € 118 per inwoner op basis van het in februari gepubliceerde voorstel tot € 150 per inwoner uitgaand van het meest recente verdeelvoorstel van augustus jl..

Voor een groep van referentiegemeenten²⁴, geselecteerd primair op basis van een vergelijkbaar aantal inwoners, is het verdeeeffect juist positief: in februari gemiddeld plus € 26 gemiddeld per inwoner en op basis van het meest recente verdeelvoorstel van augustus jl. plus € 19 per inwoner.

5.1 Analyse van grootste winnaars en verliezers

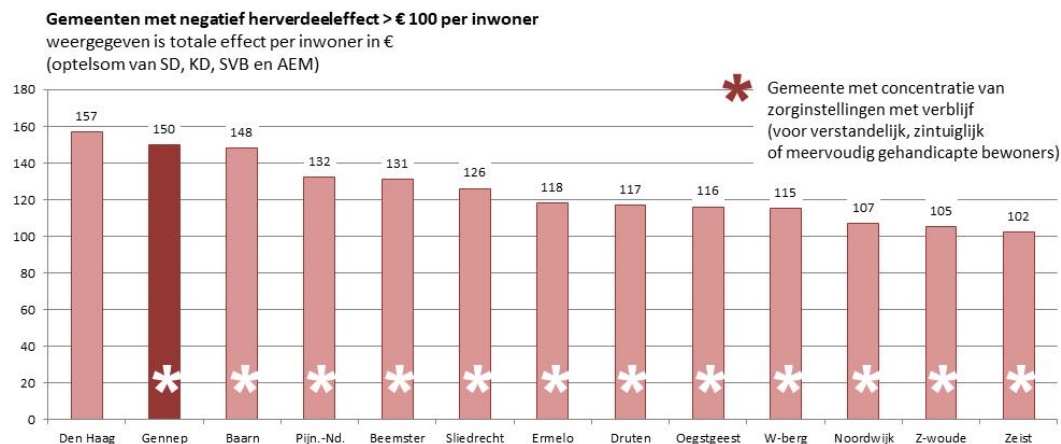
Met het negatieve herverdeeeffect van € 150 per inwoner is de gemeente Gennep de gemeente die na de gemeente Den Haag het meest getroffen wordt, net voor de gemeente Baarn en gemeenten als Pijnacker-Nootdorp, Beemster en Sliedrecht.

Gemeenten met instellingen verliezers... Het valt op dat buiten de gemeente Den Haag alle gemeenten met een negatief herverdeeeffect van meer dan € 100 per inwoner gemeenten zijn met een concentratie zorginstellingen met verblijf van verstandelijk gehandicapten of meervoudig gehandicapten (lichamelijk en verstandig en/of zintuiglijk). Het zijn de gemeenten die hoog scoren op de maatstaven

- bedden
- mensen met een Wsw-dienstverband of een arbeidsongeschiktheidsuitkering ('uo_bo')
- en aantal Wajong-ers

die de grootste negatieve herverdeeeffecten ervaren in het meest recente voorstel van BZK voor een nieuw verdeelmodel.

²⁴ BEA heeft de gemeente Gennep voor het voorliggende onderzoek met name gespiegeld aan de volgende groep gemeenten, met een inwonertal van 16.710 tot 18.051 (uitgaand van de gegevensbasis over het jaar 2019): Asten, Son en Breugel, Zandvoort, Nederweert, Staphorst, Brielle, Waalre, Waterland, Ommen, Hardinxveld-Giessendam.



Het (grote) verlies van de gemeente Den Haag valt op. Waar de andere G4-gemeenten beperkt inleveren (Utrecht € 20, Amsterdam € 22 en Rotterdam € 36 per inwoner), springt Den Haag eruit met een fors groter nadeel van € 157 per inwoner. Eén van de redenen hiervoor is dat voor twee van de vier G4-gemeenten, namelijk Den Haag en Utrecht, geldt dat het vaste bedrag in de Algemene Uitkering is geschrapt als gevolg van de herijking. Voor Amsterdam en Rotterdam zijn de vaste bedragen aanzienlijk neerwaarts bijgesteld. Per inwoner resulteert dit voor Den Haag in een nadeel van € 144 per inwoner. Den Haag heeft verder ook een relatief groot negatief herverdeeleffect voor het sociaal domein. Het beeld voor de G4-gemeenten is als volgt:

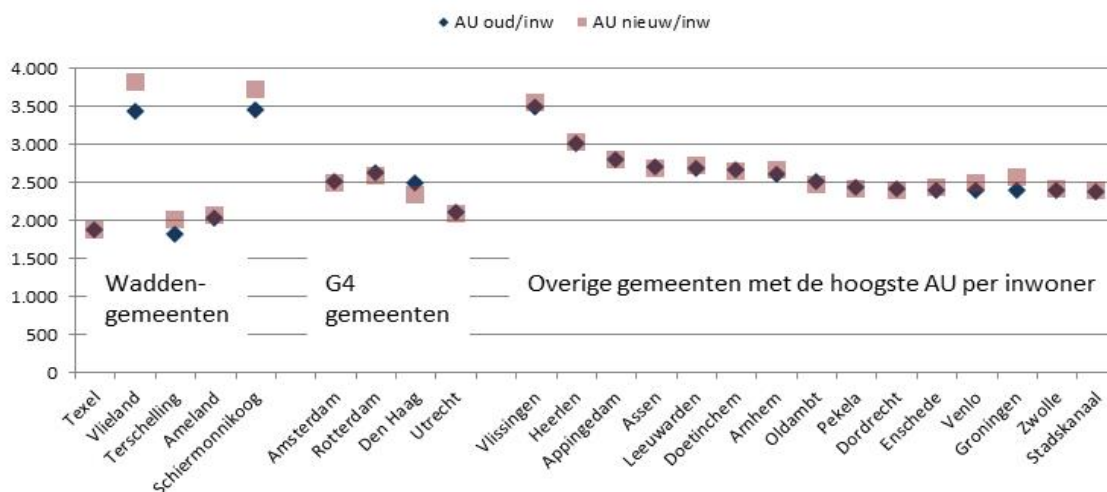
G4-gemeente	SVB			Herverdeeleffect per inwoner in €				
	oud	nieuw	hve	SVB	SD	KD	AEM	Totaal
	€ mln	€ mln	€ mln	€	€	€	€	€
Amsterdam	161,54	77,73	- 83,81	- 97	5	198	-127	-22
Rotterdam	99,25	28,36	- 70,89	-110	-32	208	-103	-36
Den Haag	77,67	0	- 77,67	- 144	-92	197	-117	-157
Utrecht	47,26	0	- 47,26	- 97	11	260	-157	-20

Om de herverdeeleffecten goed te kunnen duiden, is het nuttig deze in het perspectief te plaatsen van de hoogte van de Algemene Uitkering per inwoner. Het blijkt dat de Algemene Uitkering per inwoner het hoogst is bij de volgende typen gemeenten:

- Waddengemeenten, met name Vlieland en Schiermonnikoog (voor Texel, Terschelling en Ameland geldt het tegenovergestelde).
- G4-gemeenten, met wat hogere AU per inwoner voor Amsterdam, Rotterdam en Den Haag dan voor Utrecht.
- Gemeenten met een sociaaleconomisch zwak profiel, zoals gemeenten in het noorden (kleinere gemeenten als Appingedam, Oldambt, Pekela en Stadskanaal en grotere zoals Leeuwarden, Groningen en Assen), in Zuid-Limburg (zoals Heerlen en in mindere

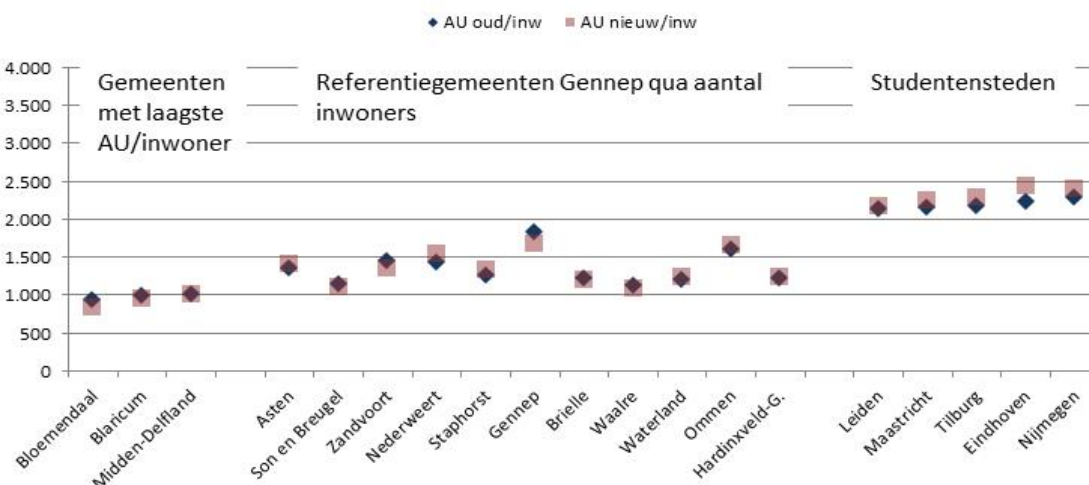
mate Kerkrade en Brunssum) en in het oosten van het land (zoals Doetinchem, Enschede, Zwolle en in mindere mate Almelo).

Niveau Algemene Uitkering in € per inwoner, huidige situatie en na herijking
O.b.v. voorstel BZK d.d. 12 augustus 2021



De Algemene Uitkering per inwoner voor de gemeente Gennep blijft ruimschoots beneden die van de Waddengemeenten, de G4-gemeenten en de gemeenten in het noorden, zuiden en oosten waarvan ingeschat wordt dat deze voor de grootste sociaaleconomische uitdagingen staan. In het perspectief van gemeenten van gelijke grootte, qua inwonertal, ontvangt de gemeente Gennep een relatief hoge Algemene Uitkering per inwoner:

Niveau Algemene Uitkering in € per inwoner, huidige situatie en na herijking
O.b.v. voorstel BZK d.d. 12 augustus 2021



Verder valt op dat de gemeenten die de laagste Algemene Uitkering per inwoner ontvangen bij de voorgenomen herijking nog verder achteruit gaan. Dit geldt voor gemeenten als

Bloemendaal, Blaricum en Midden-Delfland, de gemeenten met de laagste Algemene Uitkering per inwoner, en in nog sterkere mate ook voor een gemeente als Pijnacker-Nootdorp (minus € 132, van € 1.101 per inwoner naar € 969 per inwoner). Deze gemeente is daarmee bij invoering van het nieuwe verdeelmodel na de gemeenten Bloemendaal en Blaricum de gemeente met de laagste Algemene Uitkering per inwoner. Een opvallend lage Algemene Uitkering per inwoner is er verder voor gemeenten als Lansingerland (€ 1.034), Zuidplas, (€ 1.148), Bodegraven-Reeuwijk (€ 1.188) en Haarlemmermeer (€ 1.189). Het zijn 'overloopgemeenten' voor grote steden als Rotterdam, Den Haag en Amsterdam en een middelgrote stad als Gouda.

De vraag is of dit daadwerkelijk relatief probleemloze gemeenten zijn. Mede door de schaarste aan woningen, en zeker betaalbare woningen, in de grote steden, mag verwacht worden dat deze gemeenten vanwege hun 'overloopfunctie' in enige mate ook de problemen uit deze steden importeren.

... kleiner
verlies voor
Noorden

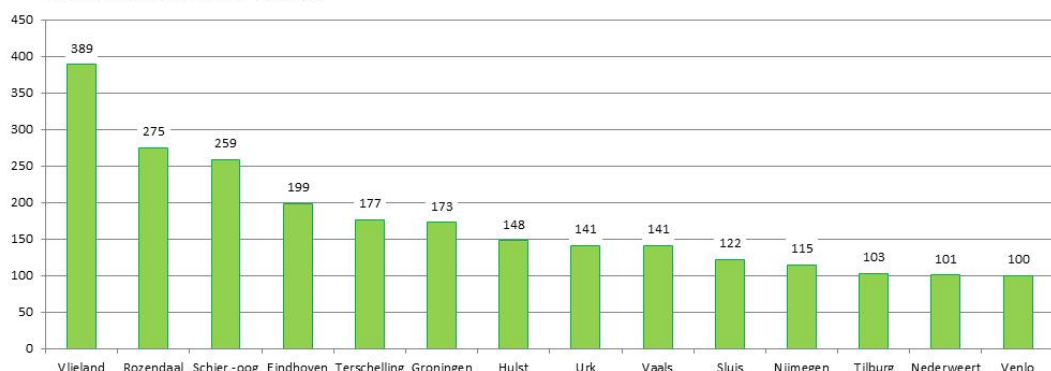
Het verdeelvoorstel van augustus 2021 treft een duidelijk andere groep gemeenten dan het verdeelvoorstel van februari 2021. Toen waren het gemeenten als Hoogezand-Sappemeer, Oldambt, Veendam en Menterwolde die tussen € 94 en € 158 verlies per inwoner incasseerden. Op de kaart met gemeenten met een sterk negatief verdeeleffect waren het vooral Groningen en Friesland die 'rood kleurden'. Dat beeld is inmiddels sterk gewijzigd.

Nieuwe
'winnaars'

De gemeenten met het grootste positieve herverdeeleffect per inwoner hebben uiteenlopende kenmerken. Opvallend zijn de volgende groepen 'winnaars':

- 100.000 plus-gemeenten met een grote centrumfunctie en veel studenten.
- Wadden-gemeenten.

Gemeenten met positief herverdeeleffect > € 100 per inwoner
weergegeven is totale effect per inwoner in €
(optelsom van SD, KD, SVB en AEM)



Het verdeelvoorstel van februari 2021 leverde voor een aantal Waddengemeenten een aanzienlijke 'plus' op (met name Vlieland en Terschelling en in mindere mate Schiermon-

nikoog en Ameland). Daarnaast was opvallend dat zowel Staphorst als Urk sterk profiteerden.

5.2 Nadeel Gennep veroorzaakt in sociaal domein en door eigen inkomsten

Oorzaken
nadeel

Het grote negatieve verdeeleffect voor de gemeente Gennep op de algemene uitkering als geheel is terug te voeren op twee oorzaken:

- Het nadeel dat de gemeente Gennep ondervindt van het verdeelvoorstel voor het sociaal domein.
- De wijze waarop omgegaan wordt met de Algemene Eigen Middelen (AEM), met name de overige eigen middelen (OEM) en in mindere mate ook de onroerende zaakbelasting (OZB).

Het positieve herverdeeleffect per inwoner op het klassiek domein neemt voor de gemeente Gennep toe met de respectievelijke voorstellen van BZK in februari, juli en augustus 2021 voor een nieuw verdeelmodel. Daar staat tegenover dat het negatieve herverdeeleffect op het sociaal domein ook toeneemt en wel in nog sterkere mate:

Vershil oud -> nieuw voor Gennep

O.b.v. basisjaar 2017	SD	KD	OEM	OZB	IU/DU	Totaal
Gennep oud	803	664	-32	-138	347	1645
Gennep nieuw (februari)	583	844	-65	-181	347	1528
Gennep nieuw (juli)	586	871	-114	-181	347	1508
nieuw feb - oud	-220	180	-33	-43	0	-117
nieuw juli - oud	-218	206	-82	-43	0	-137

Vershil oud -> nieuw voor Gennep

O.b.v. basisjaar 2019	SD	KD	OEM	OZB	IU/DU	Totaal
Gennep oud	903	731	-35	-142	369	1826
Gennep nieuw (aug.)	665	952	-124	-186	369	1676
nieuw augustus - oud	-237	221	-89	-45	0	-150

Het voordeel dat de gemeente Gennep heeft op het klassiek domein weegt niet op tegen deze negatieve verdeeleffecten. Gennep is zelfs, met de gemeente Baarn, de enige gemeente waarvoor geldt dat het negatieve verdeeleffect op het sociaal domein groter is dan het positieve verdeeleffect op het klassiek domein. Het saldo van het herverdeeleffect van het klassiek domein en het sociaal domein is voor Gennep minus € 16 en voor Baarn minus € 10 per inwoner terwijl het voor Nederland als geheel sterk positief is en wel € 149 per inwoner. Ook de gemeente Pijnacker-Nootdorp is in dit perspectief een uitschieter, zij het dat voor die gemeente nog net geldt dat het saldo van het herverdeeleffect van klassiek en sociaal domein positief is (plus € 2 per inwoner).

Het totale verdeeleffect van € 150 per inwoner komt tot stand als optelsom van:

Verdeeleeffect naar component binnen Algemene Uitkering	
Onderdeel Algemene Uitkering	Financieel effect per inwoner
• Sociaal Domein	-/- € 237
• Klassiek Domein	€ 221
• Specifieke vaste bedragen (SVB)	0*
➤ Overige Eigen Middelen (OEM)	-/- € 89
➤ Onroerende zaakbelasting (OZB)	-/- € 45
• Algemene Eigen Middelen (AEM) = OEM + OZB	-/- € 134
Totaal herverdeeleeffect	-/- € 150

* niet van toepassing (vaste bedragen zijn er met name voor G4- en Waddengemeenten)

Nota bene: de gemeente Gennep ontving geen vaste bedragen (zoals wel het geval is voor de G4-gemeenten en de Waddengemeenten).

De optelsom van de herverdeeleeffecten per inwoner voor het Sociaal Domein en het Klassiek Domein komt voor de gemeente Gennep uit op minus € 16 per jaar terwijl deze optelsom voor Nederland als geheel op plus € 149 per inwoner per jaar uit komt:

Gemeente	herverdeeleeffect Sociaal Domein in € per inwoner	herverdeeleeffect Klassiek Domein in € per inwoner	herverdeeleeffect Sociaal + Klassiek Domein in € per inwoner
Gennep	-237	221	-16
Baarn	-186	176	-10
Pijnacker-Nootdorp	-188	190	2
Sliedrecht	-198	213	14
Druten	-177	200	22
Woudenberg	-177	201	24
Ermelo	-181	208	27
Oegstgeest	-139	167	28
Beemster	-192	222	29
Achtkarspelen	-184	216	33
Zoeterwoude	-237	272	35
Westervoort	-178	214	36
Heerhugowaard	-181	216	36
IJsselstein	-162	200	38
Rijswijk	-158	198	39
Nederland	-70	219	149
Amsterdam	5	198	203
Rotterdam	-32	208	176
Den Haag	-92	197	105
Utrecht	11	260	271

Ook voor deze ranglijst van gemeenten met ongunstige verdeeleeffecten geldt dat de gemeenten met zorginstellingen met verblijf de ranglijst domineren.

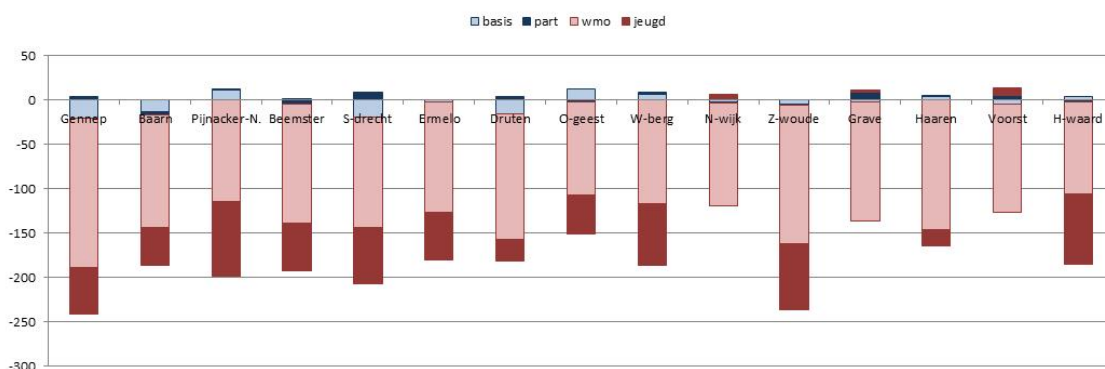
Opvallend is verder dat de herverdeeleeffecten per inwoner in het Sociaal Domein veel sterker variëren tussen gemeenten dan de herverdeeleeffecten in het Klassiek Domein. Voor

Gennep geldt dat, uitgaand van het verdeelvoorstel van augustus 2021, het herverdeel-effect in het Klassiek Domein volledig in lijn is met dat voor Nederland als geheel (plus € 221 per inwoner versus plus € 219 per inwoner), maar dat het verdeeleffect in het Sociaal Domein zeer sterk afwijkt (respectievelijk minus € 237 per inwoner versus minus € 70 per inwoner).

Afgezet tegen het Nederlands gemiddelde, verliest de gemeente Gennep daarmee € 165 per inwoner per jaar in het Sociaal Domein. Bij een inwoneraantal van 17.071 (op basis van gegevens over het jaar 2019) betekent dit dat de gemeente Gennep jaarlijks circa € 2,8 miljoen aan inkomsten misloopt.

Het sterk negatieve herverdeel-effect voor Gennep in het sociaal domein is met name te wijten aan het verlies op het cluster Wmo. Het blijkt dat dit niet alleen voor Gennep geldt maar voor vrijwel alle gemeenten waar een sterke concentratie aanwezig is van zorginstellingen met verblijf:

Herverdeel-effect Sociaal Domein, in € per inwoner
uitgesplitst naar sociale basisvoorzieningen, participatie, Wmo en jeugdhulp



Op de verschillende onderdelen van het verdeelmodel in het sociaal domein wordt navolgend nader ingegaan in hoofdstuk 5. Op de verdeeleffecten in het klassiek domein in hoofdstuk 6 en op de verdeeleffecten wat betreft eigen inkomsten in hoofdstuk 7.

6 Sociaal domein

Het deel van de Algemene Uitkering dat gemeenten ontvangen als dekking voor hun kosten in het sociaal domein, bestaat uit vier componenten:

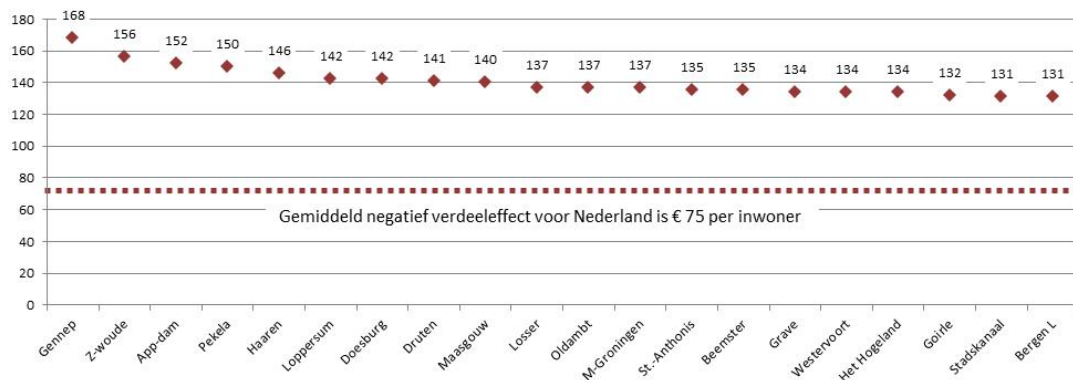
- Cluster Wmo.
- Cluster Sociale basisvoorzieningen.
- Cluster Jeugdhulp.
- Cluster Participatie.

Het blijkt dat het grote negatieve herverdeeeffect op het sociaal domein voor de gemeente Gennep (minus € 237 per inwoner) vooral veroorzaakt wordt in het cluster Wmo (minus € 168 per inwoner) en in mindere mate in het cluster Jeugdhulp (minus 52 per inwoner) en het cluster Sociale basisvoorzieningen (minus € 21 per inwoner).

6.1 Gennep grootste nadeelgemeente op cluster Wmo

Met een negatief verdeeeffect van € 168 op het cluster Wmo is Gennep 'koploper' in Nederland. Het negatieve verdeeeffect is daarmee € 93 per inwoner hoger dan voor Nederland als geheel (voor Nederland als geheel is het negatieve verdeeeffect € 75 per inwoner):

Gemeenten met grootste negatieve herverdeeeffect per inwoner op cluster Wmo
o.b.v. voorstel nieuw verdeelmodel d.d. augustus 2021



In de top-15 van grootste verliezers op het cluster Wmo zijn de volgende groepen van gemeenten sterk vertegenwoordigd:

- Gemeenten met concentratie van instellingen met verblijf, zoals Gennep, Zoeterwoude, Haaren, Druuten, Maasgouw, Losser, Midden-Groningen, Beemster en Grave.
- Groningse gemeenten zoals Appingedam, Pekela, Loppersum, Oldambt en Midden-Groningen (voor de laatste gemeente geldt dat deze gemeente sinds jaren ook een grote instelling voor mensen met een verstandelijke handicap binnen de gemeentegrenzen heeft, namelijk Nieuw-Woelwijck).

In de top-15 behoren alleen Doesburg en Bergen (Limburg), een buurgemeente van Gennep, niet tot deze twee groepen.

Maatstaven
ongelukkig
gekozen

Het nadeel voor Gennep kan worden verklaard uit de keuze voor de maatstaven die in het nieuwe verdeelmodel voor het cluster Wmo een groot gewicht hebben gekregen. Met name is nadelig voor Gennep dat de maatstaf centrumfunctie het grootste gewicht heeft gekregen (26,9 procent). Gennep scoort daarnaast ook op de maatstaf eenpersoonshuishoudens (met een gewicht van 15,7 procent) laag:

BZK-voorstel februari 2021		BZK-voorstel juli 2021		BZK-voorstel augustus 2021	
maatstaf	gewicht	maatstaf	gewicht	maatstaf	gewicht
lidr_w	33%	lidr_w	20%	lid_w_nw	23,7%
cf.regionaal	27%	ephh	13%	ephh	15,7%
GGZ	9%	kernen	2%	kernen	2,4%
inw65+dr	15%	cf.regionaal	22%	cf.regionaal	26,9%
LOdr	14%	inw65+dr	29%	inw75+dr	16,1%
kern*inw	3%	LOdr	13%	LOdr	15,1%
Totaal	100%	Totaal	100%	Totaal	100,0%

Vraagtekens bij maatstaven

Bij de keuze van BZK voor de maatstaf centrumfunctie en de maatstaf eenpersoonshuishoudens kunnen vraagtekens worden geplaatst:

- De maatstaf centrumfunctie is in het verdeelmodel voor het cluster Wmo (en ook voor de clusters Jeugdhulp en Sociale basisvoorzieningen) opgenomen als proxy voor problemen in het sociaal domein en met name de stapeling die op dit vlak zichtbaar is in de grote steden. De maatstaf centrumfunctie miskent echter gemeenten die ook kampen met een stapeling van problemen in het sociaal domein, maar waar geen sprake is van een centrumfunctie. De maatstaf centrumfunctie door BEA gekwalificeerd als onnodig en ongewenst:
 - De maatstaf centrumfunctie is onnodig omdat de problemen waar onder meer grote steden mee te maken hebben in het sociaal domein ook vertaald kunnen worden naar andere maatstaven die meer direct aangrijpen bij de oorzaken van deze problemen. Voor het cluster Wmo kan de maatstaf eenpersoonshuishoudens ouder dan 75 jaar een adequate maatstaf zijn om de eenzaamheidsproblematiek, die met name bij ouderen veel voorkomt, te operationaliseren. Naast eenzame ouderen zijn er nog andere groepen die een (sterk) verhoogde kans hebben om beroep te moeten doen op Wmo-voorzieningen, zoals niet-westerse migranten, mensen met GGZ-problematiek, mensen die geheel of gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn en mensen met een Wsw-dienstverband en Wajongers.
 - De maatstaf eenpersoonshuishoudens is in het verdeelmodel voor het cluster Wmo opgenomen om het belangrijke thema van de eenzaamheid gewicht te geven. Indien echter geen leeftijdsbegrenzing wordt gehanteerd bij deze maatstaf, profiteren vooral ook steden met een grote studentenpopulatie omdat ook alleenwonende studenten en overige 'happy singles' meetellen bij deze maatstaf. Het gegeven dat

de studentensteden veelal relatief gunstig scoren qua herverdeeeffecten in het sociaal domein, is hier voor een belangrijk deel aan te wijten.

- De maatstaf centrumfunctie is ongewenst omdat gemeenten zonder centrumfunctie maar met een stapeling van sociale problemen (denk aan gemeenten met een zwakke sociaaleconomische structuur in Oost-Groningen en oostelijk Zuid-Limburg) niet volledig gehonoreerd worden voor deze problematiek.

Overschat & onverantwoord De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) adviseert om deze redenen in zijn advies over de herverdeling van het Gemeentefonds om “de aard en het gewicht van de maatstaven in het sociaal domein, die mogelijk een kunstmatig uitvloeisel zijn van het gekozen peiljaar 2017, zoals centrumfunctie en eenpersoonshuishoudens, te heroverwegen”²⁵. De ROB acht het gewicht voor de maatstaf centrumfunctie “overschat” en adviseert een (of meer) “precieze maatstaf” voor de stapeling van problematiek, zoals ook maar niet alleen wordt aangetroffen in de grote steden. ROB kwalificeert de maatstaf centrumfunctie als een “ongelukkige benadering van de stapeling van problematiek”.

ROB constateert verder dat “de nadruk op globaliteit in termen van zo min mogelijk maatstaven heeft er toe geleid dat de centrumfunctie een onverantwoord zwaar gewicht in de verdeling heeft gekregen.” ROB concludeert dat opname van de maatstaf centrumfunctie | andere, meer precieze maatstaven als eenoudergezinnen, eenpersoonshuishoudens boven de 65 jaar, inkomensmaatstaven en dergelijke als het ware wegdrukt”. Voor de balans in het verdeelmodel voor het cluster Wmo is het belangrijk dat het verdeelmodel op dit punt ingrijpend wordt bijgesteld.

6.2 Gennep in top-10 van grootste nadeelgemeente op cluster Jeugdhulp

De gemeente Gennep blijkt ook op het cluster Jeugdhulp te behoren tot de tien gemeenten met het grootste negatieve herverdeeeffect. Het negatieve herverdeeeffect op het cluster Jeugdhulp bedraagt voor Gennep € 52 per inwoner. Koploper in dit verband is de gemeente Pijnacker-Nootdorp, waar het negatieve herverdeeeffect is opgelopen tot € 85 per inwoner.

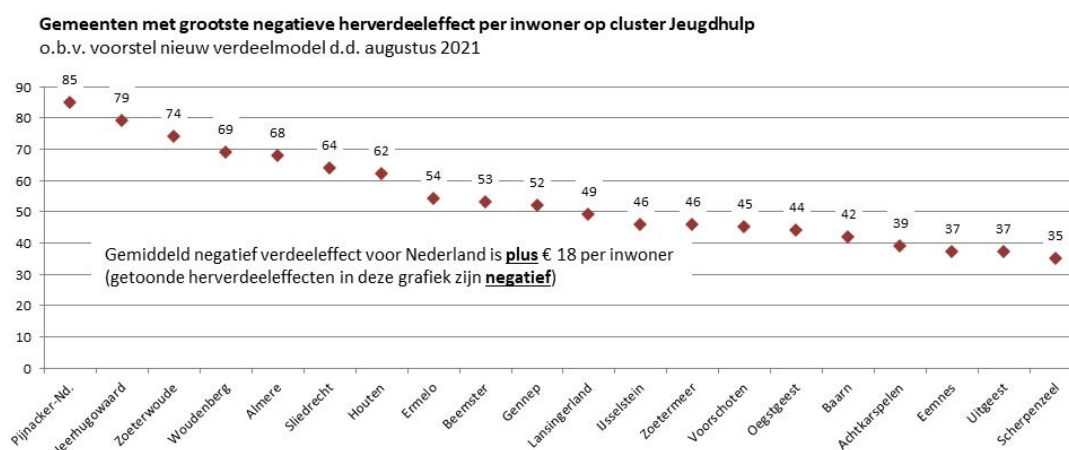
Het blijkt dat het nieuwe verdeelmodel voor het cluster Jeugdhulp met name resulteert in sterk negatieve herverdeeeffecten voor de volgende groepen van gemeenten:

- Gemeenten met een groeifunctie, zoals onder meer Pijnacker-Nootdorp, Heerhugowaard, Almere, Houten, Lansingerland, IJsselstein en Zoetermeer. Het zijn gemeenten met relatief veel jongeren.

²⁵ Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), Brief aan minister van BZK, onderwerp: *Advies herverdeling gemeentefonds*, 19 oktober 2021. Dit advies is in lijn met een uitgebreide analyse van BEA naar het nieuwe verdeelmodel voor het sociaal domein: BEA, *Nieuw verdeelmodel sociaal domein, second opinion*, 30 september 2020; Een verdieping op deze second opinion is recent gepubliceerd: BEA, *Ieder zijn deel: vervolg second opinion nieuw verdeelmodel voor het sociaal domein*, 1 oktober 2021.

- Gemeenten met een concentratie van zorginstellingen met verblijf, zoals Pijnacker-Nootdorp en Heerhugowaard (met tevens een groeifunctie), Zoeterwoude, Woudenberg, Sliedrecht, Ermelo, Beemster, Gennep en Baarn.

De negatieve herverdeeeffecten zijn minder groot dan op het cluster Wmo, maar een herverdeeeffect van minus € 52 betekent voor de gemeente Gennep, bij circa 17.000 inwoners, een jaarlijks verlies van circa € 885.000:



De negatieve verdeeeffecten zijn verklaarbaar vanuit de volgende veranderingen:

- In het huidige verdeelmodel heeft de maatstaf jongeren (18 jaar en jonger) het grootste gewicht op het cluster Jeugd (circa 62,4 procent). In het nieuwe door BZK voorgestelde verdeelmodel voor dit cluster is het aantal huishoudens met lage inkomens (ongeacht of zij kinderen hebben of niet) veruit de belangrijkste verdeelmaatstaf met circa 73 procent. Dit miskent dat in de praktijk voor de jeugdhulp geldt dat het aantal jeugdigen de belangrijkste kostendrijver is. Zowel huishoudens met kinderen met lage inkomens als huishoudens met kinderen met hoge inkomens weten de weg naar jeugdhulp te vinden. Het inkomen van huishoudens is wel van belang, omdat bij de groep huishoudens met lagere inkomens de jeugdhulpproblematiek gemiddeld complexer is, maar deze factor is secundair ten opzichte van het aantal jongeren in een gemeente. Omdat de maatstaf jongeren enorm in gewicht is afgenomen, is het logische gevolg dat gemeenten met relatief veel jongeren hier nadeel van ondervinden.
- In het verdeelmodel is verder gewicht toegekend aan de maatstaf centrumfunctie, net zoals op het cluster Wmo. In lijn met wat hiervoor is gesteld bij de toelichting op het cluster Wmo, kan ook voor het cluster Jeugdhulp worden geconcludeerd dat deze maatstaf onnodig en ongewenst is. Er is bij de voorzieningen op het terrein van het cluster Jeugdhulp geen sprake van 'toerisme' van inwoners van de ene naar de andere (centrum-)gemeente, zoals dit wel het geval is op het cluster Sport, Cultuur en Recreatie (SCR).

Het navolgende overzicht laat zien dat in het voorgestelde nieuwe verdeelmodel nog maar van vier verdeelmaatstaven wordt uitgegaan, waarvan één maatstaf niet logisch is (maatstaf centrumfunctie), een andere maatstaf veel te veel gewicht heeft gekregen (maatstaf huishoudens met laag inkomen, waarbij zelfs niet eens als beperking is toegevoegd dat dit dan huishoudens met lage inkomens moeten zijn met kinderen tot 18 jaar) en een andere maatstaf sterk is onderschat (de maatstaf jongeren) omdat deze de belangrijkste kosten-drijver op het cluster Jeugd weerspiegelt:

BZK-voorstel februari 2021		BZK-voorstel juli 2021		BZK-voorstel augustus 2021	
maatstaf	gewicht	maatstaf	gewicht	maatstaf	gewicht
jongeren	28%	jongeren	20%	jongeren	19,8%
lidr_w	59%	lidr_w	73%	lidr_w_nw	73,1%
cf.regionaal	8%	oadw	-8%	oadw	-8,2%
jong.arm	15%	cf.regionaal	15%	cf.regionaal	15,3%
GGI*inwdr	-10%				
Totaal	100%	Totaal	100%	Totaal	100,0%

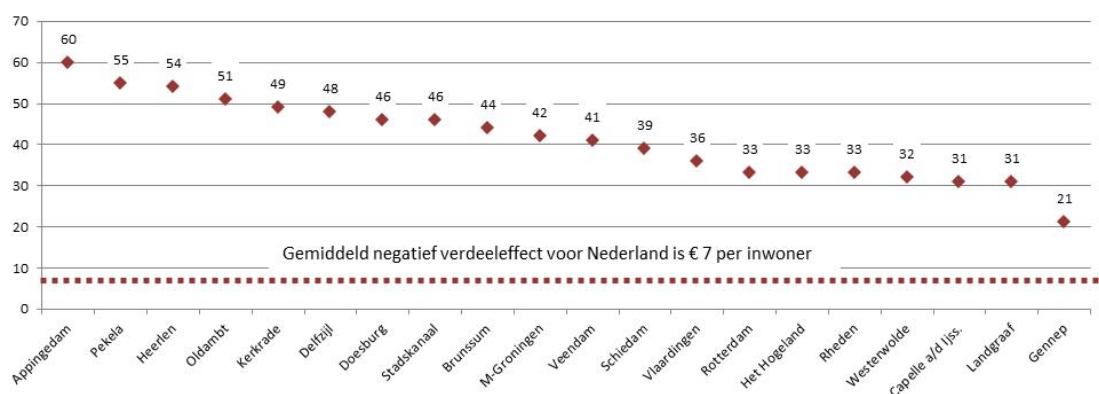
Het gebruik van de maatstaf omgevingsadressendichtheid met een negatief gewicht is on-uitlegbaar. Als de omgevingsadressendichtheid impact heeft op de kosten van gemeenten voor jeugdhulp, dan zal deze impact kostenverhogend zijn (bijvoorbeeld omdat er meer problematiek is met jongeren in wijken met veel hoogbouw).

6.3 Gennep levert ook in op het cluster Sociale basisvoorzieningen

Het financieel herverdeeffect voor de gemeente Gennep op het cluster Sociale basisvoorzieningen is ook negatief (minus € 21 per inwoner). Dat is een drie keer zo groot verlies als voor Nederland gemiddeld (minus € 7 per inwoner).

De grootste verliezers op het cluster Sociale basisvoorzieningen zijn gemeenten in Groningen (Appingedam, Pekela, Oldambt, Delfzijl, Stadskanaal, Midden-Groningen, Veendam, Het Hogeland en Westerwolde):

Gemeenten met grootste negatieve herverdeeffect per inwoner op cluster Sociale basisvoorzieningen
o.b.v. voorstel nieuw verdeelmodel d.d. augustus 2021



Ook gemeenten in Zuid-Limburg (met name Heerlen, Kerkrade, Brunssum en Landgraaf) leveren in op het cluster Sociale basisvoorzieningen en daarnaast geldt dit voor de gemeente Rotterdam en enkele omliggende gemeenten (Schiedam, Vlaardingen, Capelle aan den IJssel).

Deze patronen worden verklaard doordat bij de verdeling van de middelen voor het cluster Sociale basisvoorzieningen de sociaaleconomische maatstaven vrijwel volledig zijn weggelaten. Alleen de maatstaf niet-westerse migranten weegt in het nieuwe verdeelmodel mee. Het cluster Sociale basisvoorzieningen is opgebouwd uit een diversiteit aan taakvelden, waaronder taakveld Volksgezondheid en taakveld Samenkracht en burgerparticipatie, met voor elk taakveld momenteel een verdeelmodel met circa twintig verdeelmaatstaven waaronder:

- Huishoudens met laag inkomen (13 procent voor taakveld Samenkracht en burgerparticipatie en 10,6 procent bij taakveld Volksgezondheid).
- Bijstandsontvangers (6,2 procent bij taakveld Samenkracht en burgerparticipatie en 4,9 procent bij taakveld Volksgezondheid).
- Uitkeringsontvangers (2,7 procent bij cluster Samenkracht en burgerparticipatie en 2,1 procent bij taakveld Volksgezondheid).

In het voorgestelde nieuwe verdeelmodel heeft de maatstaf niet-westerse migranten een gewicht van 10,5 procent. Dit is min of meer in lijn met de oude situatie waarin de maatstaf minderheden een gewicht had van 14,2 procent op het taakveld Samenkracht en burgerparticipatie en 11,5 procent op het taakveld Volksgezondheid.

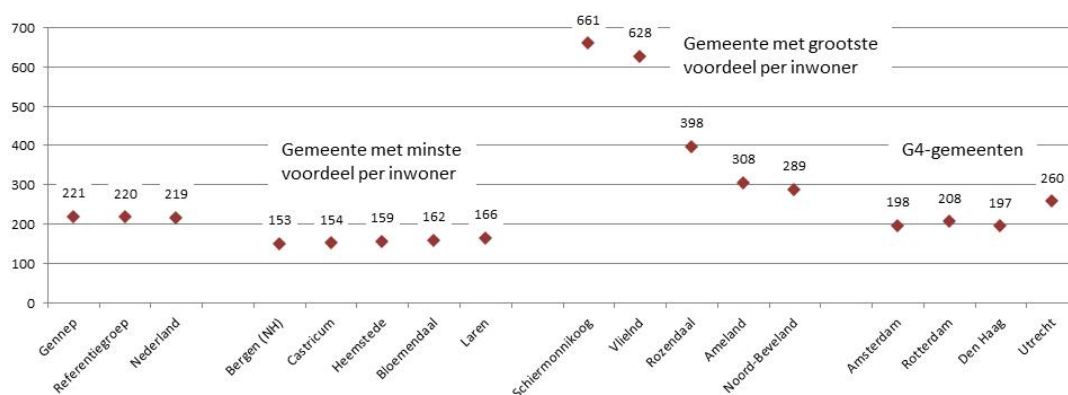
In het nieuwe verdeelmodel krijgt het aantal inwoners veruit het grootste gewicht, in lijn met het algemene karakter van de voorzieningen van dit cluster. Aan de centrumfunctie en de omgevingsadressendichtheid (OAD) is samen een gewicht van bijna 23 procent toegekend. Er is op de betreffende voorzieningen echter helemaal geen sprake van een centrumfunctie, zodat de maatstaf centrumfunctie onlogisch is en ook de relatie tussen OAD enerzijds en uitgaven voor sociale basisvoorzieningen is niet voorzien van een onderbouwing.

BZK-voorstel februari 2021		BZK-voorstel juli 2021		BZK-voorstel augustus 2021	
maatstaf	gewicht	maatstaf	gewicht	maatstaf	gewicht
inwo	51%	inwo	66%	inwo	65,1%
kernen500	3%	oadw	8%	oadw	8,5%
cf.regionaal	19%	kernen	1%	kernen	0,6%
nwmigr	10%	cf.regionaal	15%	cf.regionaal	15,2%
GGZ	16%	nwmigr	10%	nwmigr	10,5%
Totaal	100%	Totaal	100%	Totaal	100,0%

7 Klassiek domein

Waar de gemeente Gennep er in het sociaal domein € 237 per inwoner op achteruit gaat, uitgaand van het door BZK op 12 augustus gepubliceerde voorstel voor een nieuw verdeelmodel, gaat Gennep er in het klassiek domein € 221 per inwoner op vooruit. Het voordeel per inwoner voor de gemeente Gennep op het klassiek domein is vrijwel gelijk aan het herverdeeleeffect per inwoner voor Nederland als geheel (plus € 221 per inwoner versus plus € 219 per inwoner):

Overzicht van herverdeeleeffecten op klassiek domein, in € per inwoner
o.b.v. voorstel nieuw verdeelmodel d.d. augustus 2021



Ook afgezet tegen een referentiegroep²⁶ van gemeenten blijkt dat de gemeente Gennep nauwelijks afwijkt. Het voordeel per inwoner van € 220 voor de gemeenten in deze referentiegroep op basis van inwonertal wijkt nauwelijks af van het voordeel van € 221 per inwoner voor de gemeente Gennep.

Uitgesplitst naar clusters binnen het klassiek domein blijkt dat Gennep ten opzichte van Nederland vooral afwijkt op de clusters SCR en IRM²⁷:

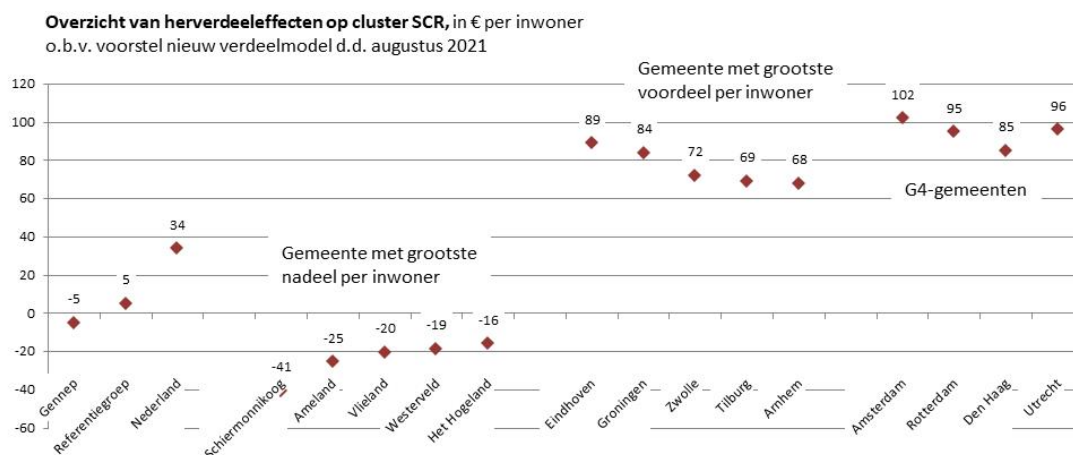
Verdeeleeffect per inwoner in klassiek domein uitgesplitst naar clusters (in €/inwoner)						
Niveau	B&O	O&V	OND	SCR	IRM	KD totaal
Gennep	163	7	9	-5	47	221
Nederland	160	16	6	34	3	219
Referentiegroep	161	9	7	5	38	220

²⁶ BEA heeft de gemeente Gennep voor het voorliggende onderzoek met name gespiegeld aan de volgende groep gemeenten, met een inwonertal van 16.710 tot 18.051 (uitgaand van de gegevensbasis over het jaar 2019): Asten, Son en Breugel, Zandvoort, Nederweert, Staphorst, Brielle, Waalre, Waterland, Ommen, Hardinxveld-Giessendam.

²⁷ SCR staat voor Sport, Cultuur en Recreatie; IRM voor Infrastructuur, Ruimte en Milieu; B&O voor Bestuur en Ondersteuning, O&V voor Openbare orde en Veiligheid en OND voor Onderwijs.

Gennep wijkt nauwelijks af van de referentiegroep, wat betreft herverdeeleffecten uitgesplitst naar clusters binnen het klassiek domein.

Voor het cluster SCR, waarop Gennep het meest afwijkt van het gemiddelde herverdeeleffect per inwoner voor Nederland als geheel, blijkt dat de G4-gemeenten het grootste voordeel behalen met de gemeente Eindhoven en op de voet gevolgd door de gemeente Groningen en op wat meer afstand andere 100.000 plus-gemeenten als Zwolle, Tilburg en Arnhem:



Tot de grootste verliezers op het cluster SCR behoren de Waddengemeenten Schiermonnikoog, Ameland en Vlieland en de gemeente Westerveld in Drenthe en Het Hogeland in Groningen.

Omdat het herverdeeleffect per inwoner voor de gemeente Gennep in lijn ligt met dat van de referentiegroep en in grote lijnen ook aansluit bij dat voor Nederland als geheel, krijgt het klassiek domein in het voorliggende onderzoek geen verdere uitwerking.

8 Overige Eigen Inkomsten en OZB

Voor een integraal beeld van de herverdeeleeffecten van de voorgenoemde herijking van het gemeentefonds, is het noodzakelijk ook te kijken naar hoe in het verdeelmodel wordt omgegaan met de eigen inkomsten van gemeenten. Van belang zijn dan twee categorieën inkomsten:

- Overige Eigen Middelen (OEM).
- Onroerende zaakbelasting (OZB).

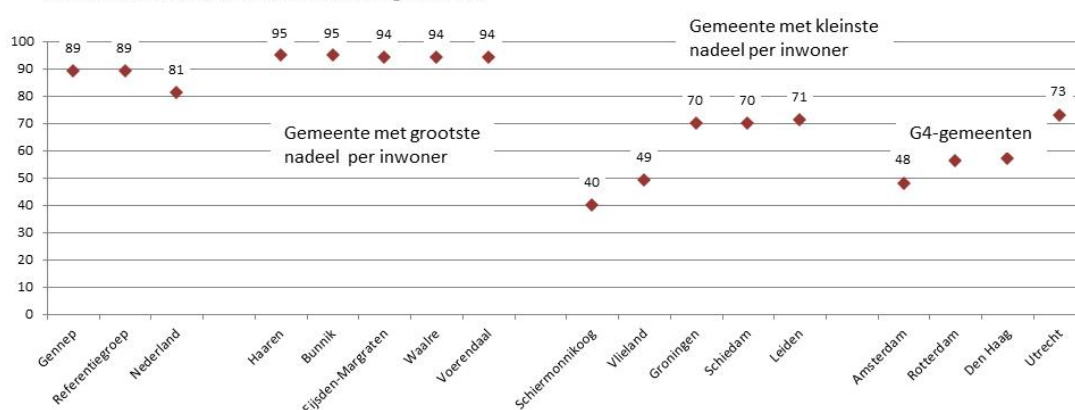
8.1 Overige Eigen Middelen (OEM)

De Overige Eigen Middelen (OEM) zijn opgebouwd uit de volgende elementen:

- Belastingen (waaronder toeristenbelasting, precario, forensen- en hondenbelasting).
- Algemene reserve en resultaat.
- Treasury.
- Grondexploitatie
- Overige lasten en baten.

De Algemene Uitkering van gemeenten wordt gecorrigeerd voor een inhouding vanwege door gemeenten te ontvangen OEM. In het nieuwe verdeelmodel is deze inhouding gebaseerd op het aantal inwoners. Het blijkt dat de gemeente Gennep behoort tot de gemeenten met relatief het grootste nadeel vanwege de herijking van de OEM. Per inwoner is het nadeel voor Gennep € 89. Dit is wel in lijn met het negatieve verdeeleeffect op de groep van referentiegemeenten (met ook een nadeel van € 89 per inwoner gemiddeld) en beperkt boven het nadeel per inwoner voor Nederland als geheel (€ 81):

Overzicht van negatieve herverdeeleeffect inkomstencluster Overige Eigen Middelen (OEM), in € per inwoner
o.b.v. voorstel nieuw verdeelmodel d.d. augustus 2021



Bij nadere beschouwing blijkt maar een beperkt aantal gemeenten sterk af te wijken van het gemiddelde herverdeeleeffect voor Nederland als geheel. De gemeenten met het grootste nadeel per inwoner (Haaren, Bunnik, Eijsden-Margraten, Waalre en Voerendaal) heb-

ben maar een beperkt groter nadeel (van € 94 of € 95 per inwoner) vergeleken met het landelijke gemiddelde.

De grotere uitschieters zijn te vinden bij de gemeenten met het kleinste nadeel. Dit zijn met name:

- De Waddengemeenten Schiermonnikoog (minus € 40 per inwoner) en Vlieland (minus € 49 per inwoner). Daarbij moet aangetekend worden dat de overige Waddengemeenten een nadeel ervaren van de herijking dat in lijn is met het landelijk gemiddelde van minus € 81 per inwoner (Ameland minus € 78, Terschelling minus € 80 en Texel minus € 82 per inwoner).
- Twee van de G4-gemeenten, te weten Rotterdam en Den Haag, met een nadeel van respectievelijk € 48 en € 60 per inwoner. Voor de gemeente Amsterdam en Utrecht geldt dat het nadeel in lijn is met het landelijk beeld (respectievelijk minus € 79 en minus € 84 per inwoner).
- Enkele gemeenten met sterk verschillende kenmerken, zoals Groningen, Schiedam, Rozendaal en Leiden. Het nadeel voor deze gemeenten bedraagt € 70 of € 71 per inwoner. Ten opzichte van het landelijke gemiddelde nadeel per inwoner van € 81 is dit verschil echter beperkt, zeker in het perspectief van de veel grotere herverdeellevissen in met name het sociaal domein.

De inhouding vanwege de OEM wordt in het nieuwe verdeelmodel bepaald aan de hand van het aantal inwoners van een gemeente. Sinds 1997 was de inkomstenpotentie van gemeenten uit OEM vastgesteld op de feitelijk gemiddelde OEM als percentage van de totale lasten²⁸. De redenering was dat voor gemeenten met relatief veel inkomsten uit OEM ten opzichte van de totale lasten gold dat zij deze inkomsten ook konden aanwenden voor uitgaven in het klassiek of het sociaal domein. De insteek was dat ruime overige eigen middelen een teken was van financiële kracht. Of omgekeerd dat gemeenten met een hoog lastenniveau beter in staat zijn om meer eigen inkomsten te genereren²⁹.

Het kan echter ook zo zijn dat gemeenten door de nood gedwongen, als de van het Rijk ontvangen middelen tekortschieten ten opzichte van de noodzakelijk te maken kosten, de tarieven voor bijvoorbeeld toeristenbelasting, precario en dergelijke (en ook de OZB) sterk verhogen om zo voldoende inkomsten te genereren.

Een herijking van de OEM is lastig omdat voor een aantal componenten geldt dat deze voor individuele gemeenten soms van jaar tot jaar zeer sterk kunnen fluctueren. Denk hierbij aan de inkomsten uit grondexploitatie. Het verevenen van sterk fluctuerende eigen inkomsten is lastig, tenzij gekozen wordt voor verevening op basis van feitelijke inkomsten). Een aantal onderdelen van de OEM, zoals de toeristenbelasting bij het onderdeel

²⁸ Cebeon, *Syntheserapport herijking verdeling gemeentefonds*, 1 februari 2021.

²⁹ Zie ROB, *Advies herverdeling gemeentefonds*, 19 oktober 2021.

gemeentelijke belastingen (m.u.v. de OZB), lenen zich beter voor een verevening, waarbij deze verevening dan in de loop der jaren een relatief stabiel verloop kent.

Voor het nieuwe verdeelmodel is BZK aanvankelijk (in het februari 2021 gepresenteerde verdeelmodel) uitgegaan van een verevening op basis van de uitgavenclusters in het sociaal domein. Voor een dergelijke koppeling ontbreekt echter onderbouwing. In zijn toelichting op het verdeelmodel van juli jl. concludeert BZK dit ook. BZK geeft aan dat gemeenten kritiek hadden op de keuze de verevening te baseren op de uitgavenclusters in het sociaal domein, omdat tegenover noodzakelijk hoge uitgaven in het sociaal domein niet altijd mogelijkheden stonden om navenant extra eigen middelen te genereren. De G4 gaf verder aan de indruk te hebben dat de eigen inkomsten nu ‘dubbel in de verdeling worden meegenomen’, omdat de eigen middelen in het klassiek domein meewegen bij de verdeling van middelen over gemeenten en omdat de eigen middelen als onderdeel van het inkomstencluster worden verevend.

Deze overwegingen waren voor BZK aanleiding om te kiezen voor een verevening op basis van het aantal inwoners³⁰. BZK geeft aan te vinden dat “dit past bij de keuzevrijheid die gemeenten hebben bij het ophalen van deze middelen” en “aansluit bij de constatering dat de OEM niet samenhangen met structuurkenmerken van gemeenten”. BZK geeft aan dat de gemaakte keuze “vooral gunstiger is voor gemeenten met bovengemiddeld veel eigen middelen die anderen niet hebben (zoals de G4) en voor gemeenten die (anders) veel kosten toegerekend krijgen maar die de inkomsten feitelijk niet hebben, zoals aan de randen van het land”.

ROB heeft zeer forse kritiek op de door BZK voorgestelde omgang met de OEM in de herijking voor het gemeentefonds³¹:

- ROB geeft aan dat een verevening op basis van inwoners een verevening is die leidt tot onbegrijpelijke herverdeel-effecten.
- Een relatie tussen aantal inwoners enerzijds en hoogte van de OEM, of beter de potentiële OEM van gemeenten, wordt statistisch niet ondersteund en ook een inhoudelijke onderbouwing ontbreekt.
- ROB geeft aan “zich niet aan de indruk te kunnen 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 er nu wordt verevend.”

ROB is van mening dat verevening van de OEM op basis van de feitelijke OEM per gemeente ten onrechte niet serieus lijkt te zijn overwogen. ROB acht dit wel een wenselijk toekomstperspectief. ROB bepleit verder om de OEM niet als één ‘blok’ te zien, maar te diffe-

³⁰ Zie Ministerie van BZK, *Nota Uitkomsten en vervolgproces herijking gemeentefonds*, 5 juli 2021.

³¹ Zie ROB, *Advies herverdeling gemeentefonds*, 19 oktober 2021.

rentiëren naar onderdelen die zich lenen voor een verevening op basis van objectieve verdeelsleutels, zoals bij de toeristenbelasting, en andere onderdelen waarvoor dit niet geldt.

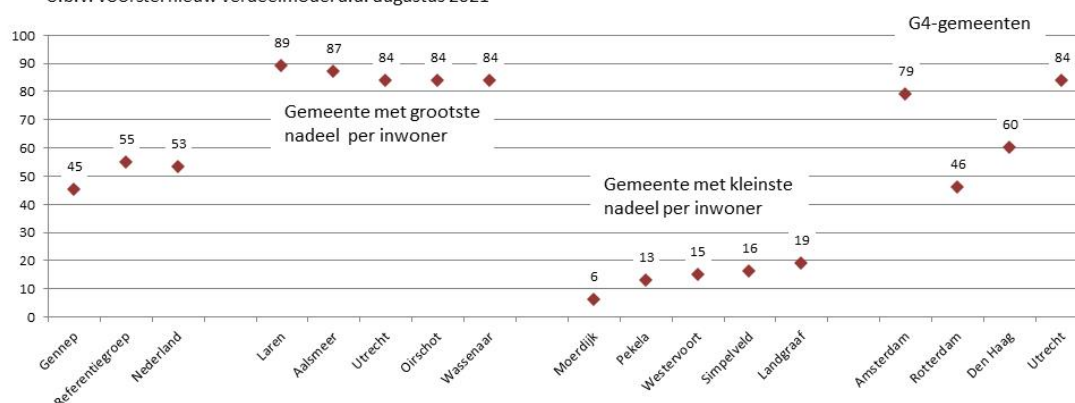
In het voorliggende rapport wordt niet nader ingegaan op mogelijk gewenste vereveningsmodellen voor de OEM. Het, weliswaar negatieve, verdeeleeffect op de OEM voor de gemeente Gennep is in lijn met de referentiegemeenten en wijkt maar beperkt af van het verdeeleeffect per inwoner voor Nederland als geheel. Het is ook niet gelijk duidelijk hoe een eventuele gedeeltelijke verevening van de OEM op objectieve maatstaven, met name voor de toeristenbelasting, zal uitpakken. Twee effecten treden dan op voor Gennep, waarbij het ene effect in principe positief voor Gennep uitpakt en het andere negatief:

- Indien gekozen wordt voor een verevening op basis van objectieve verdeelsleutels, bijvoorbeeld voor de toeristenbelasting, kan dit gunstig zijn voor Gennep omdat dan met name de G4 en enkele andere gemeenten met een sterk toeristisch profiel, een voordeel verliezen dat ten goede kan komen aan de overige gemeenten.
- Anderzijds beschikt Gennep ook over voor deze gemeente substantiële inkomsten uit toeristenbelasting, onder meer vanwege de aanwezigheid in de gemeente van Center Parcs Heijderbos.

8.2 Onroerende zaakbelasting (OZB)

Met betrekking tot de Onroerende zaakbelasting (OZB) levert de herijking van het gemeentefonds voor de gemeente Gennep een nadeel op van € 45 per inwoner. Dit is een nadeel dat minder groot is dan voor de groep van referentiegemeenten (nadeel is daar gemiddeld € 55 per inwoner) en voor Nederland als geheel (gemiddelde nadeel voor Nederland bedraagt € 53 per inwoner). De impact op gemeenten vanwege de voorstellen voor de OZB in het nieuwe verdeelmodel is aanmerkelijk groter dan vanwege de voorgestelde behandeling van de OEM:

Overzicht van negatieve herverdeeleeffect inkomstencluster Onroerende zaakbelasting (OZB), in € per inwoner
o.b.v. voorstel nieuw verdeelmodel d.d. augustus 2021



De verdeel-effecten zijn het gevolg van de volgende wijziging die de herijking meebrengt ten opzichte van de wijze waarop nu wordt omgegaan met inkomsten uit OZB³²:

- De huidige verdeling van de Algemene Uitkering gaat uit van een verevening van 80 procent van de belastingcapaciteit op woningen en 70 procent van de belastingcapaciteit op niet-woningen. Het gehanteerde belastingtarief is gebaseerd op het landelijk gemiddelde tarief ten tijde van de invoering.
- BZK stelt voor om in de nieuwe situatie de OZB-capaciteit voor 90 procent te verevenen. De verevening vindt plaats op basis van een geactualiseerd gemiddeld landelijk tarief.

Bij de verdeel-effecten valt op dat gemeenten met relatief hoge WOZ-waarden, voor in ieder geval woningen, zoals Laren, Oirschot en Wassenaar, een relatief hoog nadeel hebben vanwege de nieuwe voorstellen voor verevening van de OZB. Omgekeerd geldt voor armere gemeenten met lagere WOZ-waarden dat zij een relatief kleiner nadeel ondervinden van het nieuwe voorstel voor de behandeling van de OZB. De volgende gemeenten hebben daardoor een aanmerkelijk kleiner nadeel per inwoner dan gemiddeld voor Nederland als geheel (minus 53 per inwoner):

- Diverse gemeenten in Oost-Groningen, zoals Pekela (minus € 13 per inwoner), Stadskanaal (minus € 23), Appingedam (minus € 26), Veendam (minus € 28), Midden-Groningen (minus € 38), Oldambt (minus € 40) en Loppersum (minus € 41).
- Diverse gemeenten in Zuid-Limburg, waaronder met name Simpelveld (minus € 16 per inwoner), Vaals (minus € 19), Landgraaf (minus € 19), Beekdalen (minus € 22), Voerendaal, Brunssum en Meerssen (minus € 24), Roerdalen (minus € 27), Kerkrade (minus € 30) en Gulpen-Wittern (minus € 34).

De gemeente Sittard-Geleen ondervindt een ander effect (en in mindere mate ook Heerlen). Waarschijnlijk mede vanwege de in deze gemeente aanwezige grote areaal aan bedrijfsmatig vastgoed (onder meer vanwege de aanwezigheid van DSM en de VDL-fabriek in Born) loopt het nadeel vanwege de verevening van de OZB op tot aanzienlijk meer dan het landelijk gemiddelde, namelijk tot € 72 per inwoner.

Onder de streep biedt de OZB voor de gemeente Gennep geen evidente aangrijpingspunten voor gerichte actie om tot aanpassingen in het voorstel van BZK op dit vlak te komen. Andere onderdelen van de herijking, zoals met name de herijking van het sociaal domein, bieden daarvoor meer aanleiding.

³² Zie ROB, *Advies herverdeling gemeentefonds*, 19 oktober 2021.

9 Woonplaatsbeginsel in de Jeugdwet

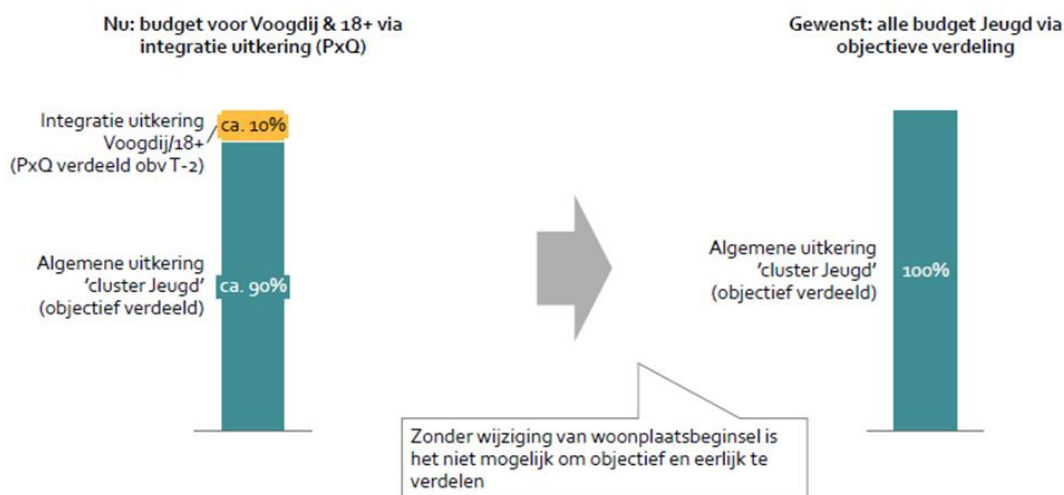
Wijziging per
1-1-2022

Min of meer tegelijkertijd met de herijking van de Algemene Uitkering in het gemeentefonds, wordt ook het woonplaatsbeginsel ingevoerd bij de bekostiging van gemeenten voor de jeugdhulp. Vanaf 1 januari 2022 wordt de volgende verandering doorgevoerd:

- **Oude situatie:** de woonplaats van de 'gezagsdrager' van de betreffende jeugdige is leidend bij het vaststellen van de verantwoordelijke gemeente.
- **Nieuwe situatie:**
 - Als er sprake is van ambulante zorg, is de gemeente waar de jeugdige op dat moment staat ingeschreven verantwoordelijk.
 - Als er sprake is van zorg met verblijf, is de gemeente waar de jeugdige direct vóór afgaand aan het zorg met verblijft traject stond ingeschreven verantwoordelijk.

In het eerste jaar na de decentralisatie in 2015 van de jeugdhulp werd het budget verdeeld op basis van zorggebruik in eerdere jaren. In 2016 volgde de overgang van het verdeelmodel op basis van historisch zorggebruik naar een objectief verdeelmodel. Alleen voor de doelgroep van jeugdigen met een voogdijmaatregel en voor jeugdigen van 18 jaar en ouder werd een uitzondering gemaakt, met als idee dat ook deze middelen uiteindelijk op basis van een objectief verdeelmodel moeten worden verdeeld met dan als één van de uitgangspunten het woonplaatsbeginsel.

De verandering is als volgt gevisualiseerd door bureau It's Public³³:



De invoering van het woonplaatsbeginsel is essentieel voor een overgang naar een objectief verdeelmodel omdat de jeugdigen waarop de IU Voogdij & 18+ betrekking heeft niet

³³ It's Public, *Financiële gevolgen van het nieuwe woonplaatsbeginsel Jeugdwet*, 5 juli 2021.

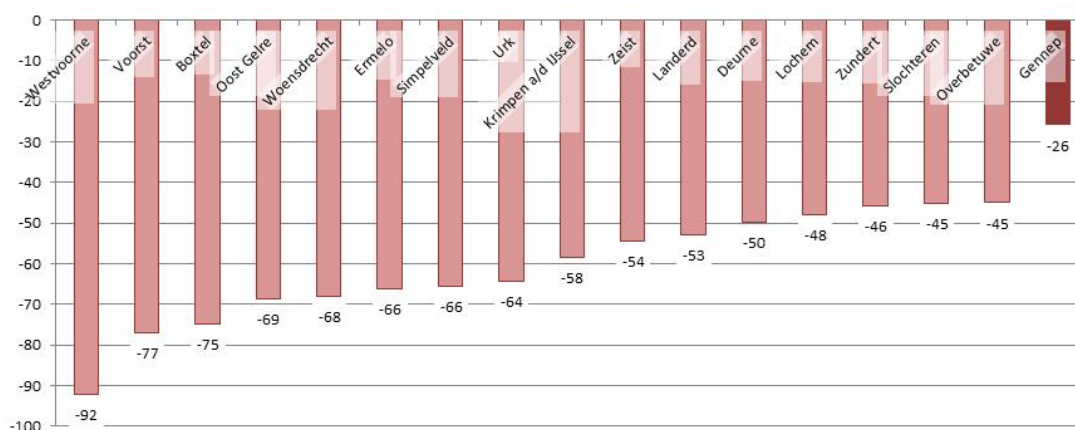
gelijk gespreid zijn over het land. Er is een beperkt aantal gemeenten met een grote concentratie vanuit deze doelgroep, vanwege de aanwezigheid binnen de gemeentegrenzen van één of meer instellingen voor deze doelgroep met verblijf. Na invoering van het woonplaatsbeginsel is deze sterke concentratie van instellingen niet meer relevant voor de bestoelking van gemeenten.

Het budget voor de IU Voogdij & 18+ omvat circa 17 procent van alle middelen die gemeenten ontvangen voor de jeugdhulp in brede zin³⁴. Landelijk heeft deze wijziging betrekking op naar schatting circa 20.000 jongeren.

Door deze wijziging, die per 1 januari 2022 definitief ingaat, krijgen gemeenten te maken met veranderingen zowel wat betreft inkomsten als te maken kosten. Het ministerie van BZK heeft de veranderingen vanwege de invoering van het woonplaatsbeginsel in de Jeugdwet toegelicht in februari 2021 (daarna zijn in de toen gepubliceerde verdeeleeffecten op gemeenteniveau geen wijzigingen meer doorgevoerd).

Gemeenten met instelling leveren in... Aan de inkomstenkant van de gemeentelijke financiën ondervinden gemeenten met grotere instellingen op het gebied van jeugdhulp, of een concentratie van enkele instellingen, met verblijf de meest negatieve gevolgen. De gemeente Westvoorne is in dit perspectief de gemeente die het meest getroffen wordt, met een herverdeeleffect vanwege de invoering van het woonplaatsbeginsel van € 92 per inwoner:

Verdeeleeffect invoering woonplaatsbeginsel in de Jeugdwet
in € per inwoner
bron: BZK



De gemeenten met de grootste negatieve verdeeleeffecten zijn gemeenten met de grotere instellingen voor jeugdhulp met verblijf, zoals de gemeente Westvoorne (met een locatie

³⁴ Ministeries van Justitie en Veiligheid en Volksgezondheid, Welzijn en Sport i.s.m. Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), *Factsheet Jeugdhulpbudget voogdij en 18+*, juni 2021.

van Horizon Jeugdzorg), Voorst (locatie De Beele van Pluryn), Boxtel (De La Salle-jeugdzorginstelling) of Oost-Gelre (met de instelling Harreveld).

... maar zij
besparen ook
kosten

Het is voor een integrale beoordeling van de effecten van de invoering van het woonplaatsbeginsel van belang dat niet alleen wordt gekeken naar welke inkomsten gemeenten dan missen, maar ook naar de kosten die gemeenten eventueel besparen vanwege de invoering van het woonplaatsbeginsel omdat relevante niet langer gedragen moeten worden door de gemeente waarin een instelling gevestigd is (en waar een jongere dus woonachtig is) maar door de herkomstgemeente van de betreffende jongere.

Concreet ontvangt de gemeente Gennep momenteel € 573.000 uit de Integratie-uitkering (IU) Voogdij & 18+, in aanvulling op het budget dat de gemeente krijgt voor het cluster Jeugd in de Algemene Uitkering van het gemeentefonds. In de nieuwe situatie, na invoering van het woonplaatsbeginsel, komt zoals aangegeven de IU Voogdij & 18+ te vervallen. Gemeenten krijgen compensatie in het cluster Jeugd van de Algemene Uitkering op basis van een objectief verdeelmodel.

Balans lijkt
gunstig voor
Gennep

Voor Gennep betekent dit dat de gemeente in inkomsten op dit taakveld omlaag gaat van circa € 575.000 naar circa € 130.000. Gennep levert per saldo circa € 445.000 in. De vraag is hoe de kosten van de gemeente Gennep voor Voogdij & 18+ zich ontwikkelen. Drie scenario's zijn denkbaar:

- De inkomstendaling is min of meer gelijk aan de verwachte afname van de kosten.
- De inkomstendaling is groter dan de verwachte afname van de kosten, zodat Gennep per saldo nadeel ondervindt.
- De inkomstendaling is kleiner dan de verwachte afname van de kosten, zodat Gennep per saldo een voordeel ondervindt.

Bureau It's Public heeft voor alle gemeenten in Nederland een voorlopige inschatting gemaakt over hoe de balans uiteindelijk uit zal slaan³⁵. Voor de gemeente Gennep verwacht It's Public het volgende:

- Voor het jaar 2022: verwacht wordt een afname van het budget met € 0,4 miljoen en ongeveer evenveel minder kosten, zodat sprake is van een min of meer budgettair neutrale situatie voor de gemeente Gennep.
- Voor het jaar 2023 en de jaren daarna: It's Public verwacht na 2022 voor de gemeente Gennep een overschot van circa € 0,6 miljoen op jaarbasis.

³⁵ It's Public, *Financiële gevolgen van het nieuwe woonplaatsbeginsel Jeugdwet*, 5 juli 2021.

Bijlage I: literatuur en informatiebronnen

Voor het voorliggende onderzoek is onder meer gebruik gemaakt van de volgende documenten:

- AEF, *Objectief verdeelmodel Wmo 2015*, 22 augustus 2014.
- AEF, *Zoeken naar balans, een kwalitatief onderzoek naar discrepanties in de budgetverdeelmodellen voor het sociaal domein*, 9 april 2018.
- AEF, *Een nieuw budgetverdeelmodel voor het sociaal domein, eindrapportage Herijking gemeentefonds sociaal domein 2020*, 21 april 2020.
- AEF, *Onderzoeksverantwoording, Herijking gemeentefonds sociaal domein*, 22 april 2020.
- AEF, *Uitschieteranalyse herijking gemeentefonds sociaal domein*, 2 juli 2020.
- AEF, *Nader onderzoek herijking gemeentefonds sociaal domein*, 8 juli 2021.
- Berenschot, *Benchmark formatie en kosten, gemeente Gennep*, 8 juli 2020.
- Bureau voor Economische Argumentatie (BEA), *Nieuw verdeelmodel sociaal domein: second opinion*, i.o.v. gemeenten Bodegraven-Reeuwijk, Krimpenerwaard, Waddinxveen en Zuidplas, 30 september 2020.
- Bureau voor Economische Argumentatie (BEA), *Ieder zijn deel, vervolg second opinion nieuw verdeelmodel voor het sociaal domein*, i.o.v. gemeenten Bodegraven-Reeuwijk, Gouda, Krimpenerwaard, Meierijstad, Waddinxveen en Zuidplas, 1 oktober 2021.
- Cebeon, *Inkomstenverevening in het gemeentefonds: analyses in het kader van de heroverweging financiële verhoudingen*, eindrapport, 8 april 2019.
- Cebeon, *Herijking verdeling klassiek domein gemeentefonds, een nieuwe methode voor een klassieke uitdaging*, november 2020.
- Cebeon, *Syntheserapport herijking verdeling gemeentefonds*, 1 februari 2021.
- Cebeon, *Gemeenten in de knel, Toenemende druk op financiële positie leidt tot sluipende uitholling voorzieningenniveau*, 6 april 2021.
- Divosa, *Divosa-monitor 'Zicht op Jeugdzorg'*, april 2020.
- It's Public, *Benchmark tekorten jeugdzorg: alle Nederlandse gemeenten*, 30 maart 2021.
- It's Public, *Financiële gevolgen van het nieuwe woonplaatsbeginsel Jeugdwet*, 5 juli 2021.
- Ministerie van BZK, *Brief aan Raad voor het Openbaar Bestuur, onderwerp: adviesaanvraag verdeelmodel herijkt gemeentefonds*, 2 februari 2021.
- Ministerie van BZK, *Notitie t.b.v. Raad voor het Openbaar Bestuur, Toelichting verdeelmodel en samenvatting t.b.v. adviesaanvraag ROB*, 2 februari 2021.
- Ministerie van BZK, *Nota Uitkomsten en vervolgproces herijking gemeentefonds*, 5 juli 2021.
- Ministerie van BZK, *Antwoorden op tussenbericht ROB herijking gemeentefonds*, 9 juli 2021.

- Ministerie van BZK, Brief aan ROB, onderwerp: adviesaanvraag verdeelmodel gemeentefonds, 9 juli 2021.
- Ministerie van BZK, Brief aan ROB met onderwerp: *actualisatie verdeelvoorstel gemeentefonds naar 2019*, 12 augustus 2021.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), Brief aan minister van BZK, onderwerp: *Herijking gemeentefonds, tussenbericht*, 25 maart 2021.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), *Advies herverdeling gemeentefonds*, 19 oktober 2021.
- Stimulansz, *Analyse tekort BUIG-budget Participatiewet gemeente Gennep 2017*, mei 2018.

Bijlage II: overzicht van gesprekspartners

De volgende personen hebben als gesprekspartner gefungeerd voor het onderzoek of deelgenomen aan een ambtelijke sessie over het bijzondere karakter van Gennep in relatie tot in een verdeelmodel te hanteren verdeelmaatstaven:

- Mariska Belliot, beleidsmedewerker Wmo en Beschermd Wonen.
- Raymond Bergevoet, hoofd bedrijfsvoering en concerncontroller.
- Jolanda van Gaal, beleidsmedewerker Financiën.
- Janine van Hulsteijn, wethouder Financiën.
- Ralf Jansen, beleidsmedewerker Jeugd.
- Eric de Maeyer, beleidsmedewerker Werk & Inkomen.
- Saskia Zijlstra, afdelingsmanager Inwoners.

Bijlage III: overzicht gemeenten met zorginstellingen

Gemeente	Instellingen	Omvang en doelgroepen
Gennep	Maria Roepaan (1951) en Sint Augustinusstichting (1957)	Respectievelijk 'zwakzinnige meisjes' en 'zwakzinnige jongens en mannen'.
	In 1997 fusie tot Saamvliet, dat inmiddels onderdeel is van Dichterbij, na fusies met o.a. De Binckhof in Grave.	Wonen, dagbesteding, hulp en opvang voor kind en jeugd, jongvolwassenen, volwassenen en ouderen met voornamelijk verstandelijke beperking.
Zoeterwoude	In 1982 opent prinses Juliana de woon- en werkgemeenschap voor verstandelijk gehandicapten Sweterhage in Zoeterwoude (foto hierna betreft opening van nieuwe recreatiecentrum in 1997).	Op locatie Sweterhage wonen, werken en recreëren 340 mensen met een verstandelijke beperking in 41 woongroepen.
		
Sliedrecht	Stichting Algemene Vakantiehuizen voor Zwakzinnigen (ASVZ) neemt vanaf 1969 initiatief voor een instituut voor uiteindelijk 600 mensen met een verstandelijke beperking. Deze voorziening (Merwebolder) wordt in 1976 geopend.	Gericht op diagnostiek, behandeling en begeleiding en verstandelijk gehandicapten in alle leeftijdscategorieën, zo nodig inclusief verblijf.
Beemster	In 1997 wordt Breidablick geopend, als woon-werkgemeenschap voor mensen met een verstandelijke beperking, waaronder ook niet-	Momenteel wonen in Breidablick circa 140 bewoners op de centrale locatie in Midden-Beemster en 36 op dislocaties.

	aangeboren hersenletsel.	
Pijnacker-Nootdorp	In 1963 initiatief van stichting Samivoz voor 'zwakzinnigeninternaat' in Zuid-Holland, wat in 1974 resulteert in opening van woonvoorziening in Nootdorp (Craeyenburch).	
	In 1992 wordt Craeyenburch zelfstandig en fuseert in 2000 met Ipse tot Ipse De Bruggen.	Wonen, begeleiding, dagbesteding en behandeling voor mensen met verstandelijke beperking. In de woongemeenschap in Nootdorp wonen circa 350 bewoners.
Baarn	De Harscamp is sinds 1942 in gebruik door Leger des Heils als kindertehuis. In 1955 stichten de Kleine Zusters van de Heilige Jozef een rooms-katholieke 'inrichting voor zwakzinnigen' op de locatie Nieuwenoord. In 1971 opening van Eemeroord, dat gebouwd is in opdracht van Stichting Nederlandse Hervormde Inrichtingen voor Geestelijk Hulpbehoevenden	Nieuwenoord vormt de oorsprong van de huidige zorginstelling Amerpoort. Eemeroord is momenteel onderdeel van Stichting Sherpa.
Heerhugowaard	In 1976 komen de eerste verstandelijk gehandicapte bewoners te wonen op de locatie Reigersdaal in Heerhugowaard (foto onder is gebouw Skagerwaard)	Reigersdeel is momenteel onderdeel van Stichting Esdégé-Reigersdaal in Heerhugowaard.
		

Ermelo	In 1891 werd de eerste instelling geopend voor de 'opvoeding en verpleging van idioten en achterlijke kinderen' ten behoeve van protestants-christelijke gezinnen. In 1907 opent Groot Emaus voor jongens met een verstandelijke beperking en in 1911 Lozenoord voor meisjes.	Groot Emaus en Lozenoord fuseerden in 1934 tot 's Heeren Loo (inmiddels landelijk werkzaam voor met name de doelgroep van mensen met een verstandelijke beperking.
Midden-Groningen	In 1977 is Nieuw Woelwijck in Sappemeer ontstaan uit de instelling Groot Bronswijk in Wagenborgen, als gevolg van het afscheiden van de zorg voor verstandelijk gehandicapten van die voor psychiatrische patiënten.	Nieuw Woelwijck omvat onder andere een dorpsgemeenschap van verstandelijk gehandicapten, die ruim 400 bewoners heeft. Nieuw Woelwijck heeft eigen voorzieningen, zoals een dorpsplein met winkeltjes en een dorpshuis.
Aa en Hunze	In 1964 beginnen kloosterlingen van Sint Joseph uit Heerlen in Rolde een instelling, Mariëncamp, voor geestelijk en lichamelijk gehandicapte mannen, later ook kinderen en na samenwerking met de stichting Maartenswouden in Drachten ook vrouwen.	De woongemeenschap Mariëncamp is rond 2009 gesloten, waarna de bewoners zijn overgegaan naar de woonwijk Nooitgedacht in Rolde.
Zeist	Op het terrein Sterrenberg in Huis ter Heide werd in 1928 de Johannes Stichting geopend. Een inrichting voor 'geestelijk en lichamelijk gebrekkigen', sinds 1968 een 'zwakzinnigeninrichting'. In 1998 fuseren Sterrenberg en Willem de Jong Stichting tot Abrona. In 1969 ontstond verder in Den Dolder als onderdeel van de Willem Arntsz Hoeve een instelling voor mensen met een verstandelijke handicap met de naam 'Dennendal'.	De locatie Sterrenberg van Abrona is herontwikkeld tot een gemengde woonwijk. Inmiddels wonen in Sterrenberg niet alleen mensen met een beperking, ook mensen van 'buiten' wonen er. Dennendal is nu onderdeel van Stichting Reinaerde.
Barneveld	In het dorp De Glind is al sinds begin van de twintigste eeuw opvang voor kinderen en jongeren. De gezamenlijke Gereformeerde Kerken richtten in 1911 de 'Vereeni-	De Rudolphstichting bestaat nog steeds en is eigenaar van een groot gedeelte van het onroerend goed. Dat wordt beschikbaar gesteld aan een tiental organisa-

	ging tot duurzame verzorging van minderjarigen' op, die bekend stond als De Glindhorst. De Glindhorst groeide uiteindelijk uit tot een echt dorp met naast dienstgebouwen een kerk, huizen voor pleeggezinnen, een ontmoetingscentrum en een actief verenigingsleven. De naam veranderde van De Rudolphstichting in De Glind.	ties, die hulp en zorg bieden aan kinderen en jongeren. De kinderen en jongeren wonen niet in een grote instelling maar in één van de gezinshuizen. Het dorp telt in 2019 circa 140 woningen, waarvan 28 gezinshuizen (onder andere van Pluryn) waar rond de 120 uit huis geplaatste jongeren een thuis vinden.
Voorst	Vanaf 1950 werd kasteel en landgoed Lathmer gehuurd en later gekocht door de Daniël de Brouwerstichting. Zij maakten van het landhuis een tehuis voor zwakzinnige jongens en mannen. Het tehuis werd geleid door de Congregatie van de Broeders Penitenten. Later werd het tehuis overgedragen aan een aparte stichting, die later het huidige Zozijn geworden is.	Locatie De Beele van Pluryn is een landelijk werkend orthopedagogisch behandelcentrum waar jongeren wonen, werken, naar school gaan en recreëren (zie foto hierna). Op landgoed De Lathmer wonen bijna 400 mensen die zich thuis voelen in een beschermende autoluwe leefomgeving met allerlei voorzieningen zoals woningen, dagcentra, een behandelcentrum, een ZMLK-school, een Cruyff Court, een zwembad en een kinderboerderij.
		
Maasgouw	In 1880 werd het Kasteel Heel aangekocht door de Broeders van de Heilige Joseph en de Kleine	In Heel bevindt zich tegenwoordig een school voor Speciaal Basis Onderwijs, De Tump. Tevens is er

	Zusters van de Heilige Joseph. Er werden inrichtingen voor verstandelijk gehandicapten opgericht: Huize Sint-Joseph voor jongens en mannen, en Huize Sint-Anna voor vrouwen en meisjes.	een school voor zeer moeilijk lerende kinderen, De Maaskei. Deze school heeft een afdeling speciaal onderwijs (tot 13 jaar) en een afdeling voortgezet speciaal onderwijs (van 13 tot 20 jaar).
Druten	Huize Boldershof, in 1907 gestart in Druten door religieuzen, werd Stichting Waalborg na een fusie met de Graaf Reinald Stichting met vestigingen in het Land van Maas en Waal en in de Betuwe/Bommelerwaard.	Sinds 2005 maakt de zorginstelling voor mensen met een verstandelijke beperking deel uit van 's Heeren Loo.
Zandvoort	Kareol (1945) als sanatorium voor mensen uit verzet, later verder als Nieuw Unicum (zie foto hierna)	Nieuw Unicum heeft een centraal complex in Zandvoort en enkele kleinere buitenlocaties t.b.v. mensen met fysieke en eventueel cognitieve beperking (246 woon-eenheden, waarvan 236 voor langdurig verblijf).
		
Losser	Oprichting in 1967 van 'inrichting voor verzorging en verpleging van zwakzinnige vrouwen en meisjes' door nonnen. Vanaf 1970 ook voor jongens en mannen.	Het initiatief De Lossershof is inmiddels onderdeel van Twentse Zorgcentra.
Zuidplas	In Moordrecht wordt in 1967 Huize de IJssel geopend, voor kinderen en volwassenen met een verstandelijke beperking.	Huize de IJssel is onderdeel geworden van Gemiva-SVG Groep, die in Moordrecht en Nieuwerkerk aan den IJssel (kernen van de

		gemeente Zuidplas) allerlei woongroepen beheert.
Noordwijk	Mr. dr. Willem van den Bergh-stichting opent in 1924 als tweede vestiging van 's Heerenloo	Woon-zorgpark in Noordwijk voor mensen met een verstandelijke beperking.
Noordwijk en Noordwijkerhout	Sancta Maria en Sint Bavo opgericht begin vorige eeuw als psychiatrische instellingen t.b.v. resp. meisjes/vrouwen en jongens/mannen met een verstandelijke beperking. Locaties zijn rond 2006 gesloten.	

Bijlage IV: Gennep vergeleken met referentiegroep

Navolgend wordt gepresenteerd: (1) verdeling van budgetten in het **sociaal domein** naar gemeenten in huidige situatie en (2) na implementatie van het meest recente herijkingsvoorstel van BZK (van augustus 2021):

		TOTAAL				
gemaam19	inw19	SD	BASIS	PART	WMO	JEUGD
Asten	16.710	11.499.016	2.617.861	1.712.559	4.319.499	2.849.096
Son en Breugel	16.904	10.833.125	2.428.348	1.425.131	4.235.871	2.743.774
Zandvoort	17.011	14.987.281	3.256.855	2.822.774	5.267.040	3.640.612
Nederweert	17.001	11.590.039	2.550.817	1.311.661	4.719.563	3.007.999
Staphorst	17.003	9.839.731	2.266.172	1.173.911	3.083.863	3.315.785
Gennep	17.071	15.407.103	2.957.792	1.990.764	5.770.651	4.687.896
Brielle	17.182	11.052.065	2.533.565	1.538.749	4.194.098	2.785.653
Waalre	17.247	10.569.729	2.501.159	1.393.191	4.082.786	2.592.593
Waterland	17.315	10.597.606	2.442.496	1.210.891	4.148.687	2.795.531
Ommen	17.813	13.119.745	2.787.025	1.861.034	4.638.982	3.832.704
Hardinxveld-Giessendam	18.051	11.934.635	2.621.504	1.348.945	4.215.319	3.748.867

	TOTAAL					
gemmaam19	inw19	SD	BASIS	PART	WMO	JEUGD
Asten	16.710	11.218.224	2.612.011	1.633.334	2.916.115	4.056.765
Son en Breugel	16.904	9.323.189	2.546.731	1.410.465	2.740.854	2.625.139
Zandvoort	17.011	12.932.033	2.807.898	2.807.694	3.427.888	3.888.553
Nederweert	17.001	11.498.555	2.585.177	1.345.618	3.264.837	4.302.923
Staphorst	17.003	9.951.565	2.646.096	1.180.247	2.196.995	3.928.227
Gennep	17.071	11.354.339	2.602.724	2.053.452	2.901.570	3.796.592
Brielle	17.182	9.395.545	2.567.093	1.575.971	2.429.609	2.822.873
Waalre	17.247	9.151.222	2.627.602	1.365.230	2.483.056	2.675.334
Waterland	17.315	9.385.721	2.517.248	1.290.156	2.541.424	3.036.893
Ommen	17.813	12.328.112	2.886.374	1.860.531	3.351.037	4.230.171
Hardinxveld-Giessendam	18.051	11.127.078	2.732.346	1.463.022	2.602.810	4.328.900

Navolgend wordt gepresenteerd: (1) verdeling van budgetten in het **klassiek domein** naar gemeenten in huidige situatie en (2) na implementatie van het meest recente herijkingsvoorstel van BZK (van augustus 2021):

		TOTAAL						
gemeenaam19	inw19	KD	B&O	O&V	OND	SCR	IRM	
Asten	16.710	12.202.277	2.028.958	1.273.916	1.721.765	3.227.191	3.950.447	
Son en Breugel	16.904	11.101.510	2.059.306	1.210.940	1.372.881	3.121.688	3.336.695	
Zandvoort	17.011	12.230.164	2.213.043	1.714.381	1.267.643	3.172.026	3.863.071	
Nederweert	17.001	12.444.265	2.083.515	1.317.526	1.208.256	3.193.346	4.641.623	
Staphorst	17.003	12.482.812	2.044.077	1.179.576	1.877.303	3.113.569	4.268.288	
Gennep	17.071	12.476.507	2.155.425	1.455.688	1.775.331	3.341.004	3.749.060	
Brielle	17.182	12.465.966	2.150.237	1.374.112	2.117.002	3.263.977	3.560.637	
Waalre	17.247	10.423.160	2.121.948	1.100.499	1.228.232	3.119.103	2.853.378	
Waterland	17.315	12.366.168	2.144.807	1.407.462	1.502.983	2.888.149	4.422.766	
Ommen	17.813	15.301.077	2.193.935	1.432.318	2.948.092	3.473.733	5.252.999	
Hardinxveld-Giesendam	18.051	12.359.003	2.166.481	1.166.325	1.794.996	3.390.972	3.840.229	

		TOTAAL					
gemeenaam19	inw19	KD	B&O	O&V	OND	SCR	IRM
Asten	16.710	15.796.381	4.718.105	1.439.418	1.737.991	3.264.234	4.636.632
Son en Breugel	16.904	14.765.286	4.777.408	1.286.395	1.501.380	3.116.255	4.083.848
Zandvoort	17.011	15.139.938	5.085.584	2.013.246	1.398.038	2.901.224	3.741.846
Nederweert	17.001	16.754.033	4.818.196	1.434.289	1.432.931	3.176.182	5.892.435
Staphorst	17.003	16.515.481	4.704.222	1.221.736	2.086.042	3.458.745	5.044.736
Gennep	17.071	16.255.027	4.945.721	1.571.498	1.922.881	3.258.510	4.556.417
Brielle	17.182	16.071.235	4.918.851	1.567.664	2.097.203	3.530.742	3.956.774
Waalre	17.247	13.656.753	4.896.601	1.394.791	1.260.808	3.079.891	3.024.662
Waterland	17.315	16.502.468	4.877.411	1.595.201	1.540.422	3.159.371	5.330.063
Ommen	17.813	19.848.950	5.090.655	1.411.709	3.354.486	3.755.424	6.236.678
Hardinxveld-Giessendam	18.051	16.165.005	5.044.881	1.431.896	1.803.161	3.324.412	4.560.655

Navolgend wordt gepresenteerd: impact van **Overige Eigen Middelen** (OEM) en **Onroerende zaakbelasting** (OZB) op de door gemeenten te ontvangen Algemene Uitkering in (1) huidige situatie en (2) na implementatie van het meest recente herijkingsvoorstel van BZK (van augustus 2021):

gemeenaam19	inw19	OEM	OZB	TOTAAL uitgaven clusters	TOTAAL inkomsten clusters	IU/DU (niet herijkt)	TOTAAL AU19huidig
Asten	16.710	-595.918	-2.613.134	23.701.293	-3.209.052	2.157.683	22.649.924
Son en Breugel	16.904	-522.347	-3.448.313	21.934.635	-3.970.661	1.366.805	19.330.779
Zandvoort	17.011	-662.803	-3.270.272	27.217.444	-3.933.075	1.166.414	24.450.783
Nederweert	17.001	-571.663	-2.559.583	24.034.304	-3.131.246	3.515.835	24.418.893
Staphorst	17.003	-563.349	-2.340.589	22.322.542	-2.903.939	1.818.555	21.237.159
Gennep	17.071	-590.903	-2.416.076	27.883.611	-3.006.979	6.298.801	31.175.433
Brielle	17.182	-588.079	-2.451.578	23.518.031	-3.039.657	523.559	21.001.933
Waalre	17.247	-504.103	-2.735.396	20.992.888	-3.239.499	1.464.029	19.217.418
Waterland	17.315	-575.892	-2.656.739	22.963.774	-3.232.631	921.299	20.652.442
Ommen	17.813	-692.797	-2.703.948	28.420.822	-3.396.745	3.388.549	28.412.626
Hardinxveld-Giessendam	18.051	-588.255	-2.435.629	24.293.638	-3.023.884	804.725	22.074.479

gemeenaam19	inw19	OEM	OZB	TOTAAL uitgaven clusters	TOTAAL inkomsten clusters	IU/DU (niet herijkt)	TOTAAL AU19nieuw
Asten	16.710	-2.064.266	-3.667.161	27.014.605	-5.731.428	2.157.683	23.440.861
Son en Breugel	16.904	-2.088.232	-4.794.372	24.088.476	-6.882.604	1.366.805	18.572.676
Zandvoort	17.011	-2.101.450	-4.133.016	28.071.971	-6.234.466	1.166.414	23.003.919
Nederweert	17.001	-2.100.215	-3.530.995	28.252.588	-5.631.210	3.515.835	26.137.213
Staphorst	17.003	-2.100.462	-3.457.026	26.467.046	-5.557.488	1.818.555	22.728.113
Gennep	17.071	-2.108.862	-3.180.686	27.609.366	-5.289.548	6.298.801	28.618.618
Brielle	17.182	-2.122.575	-3.251.501	25.466.780	-5.374.076	523.559	20.616.264
Waalre	17.247	-2.130.604	-3.442.342	22.807.975	-5.572.946	1.464.029	18.699.058
Waterland	17.315	-2.139.005	-3.251.603	25.888.190	-5.390.608	921.299	21.418.881
Ommen	17.813	-2.200.525	-3.747.044	32.177.062	-5.947.569	3.388.549	29.618.042
Hardinxveld-Giessendam	18.051	-2.229.926	-3.383.511	27.292.083	-5.613.437	804.725	22.483.371

gemeenaam19	inw19	OEM	OZB	Δ OEM	Δ OZB
Asten	16.710	-595.918	-2.613.134	-1.468.348	-1.054.028
Son en Breugel	16.904	-522.347	-3.448.313	-1.565.885	-1.346.059
Zandvoort	17.011	-662.803	-3.270.272	-1.438.647	-862.744
Nederweert	17.001	-571.663	-2.559.583	-1.528.551	-971.412
Staphorst	17.003	-563.349	-2.340.589	-1.537.113	-1.116.437
Gennep	17.071	-590.903	-2.416.076	-1.517.960	-764.610
Brielle	17.182	-588.079	-2.451.578	-1.534.496	-799.923
Waalre	17.247	-504.103	-2.735.396	-1.626.501	-706.946
Waterland	17.315	-575.892	-2.656.739	-1.563.113	-594.864
Ommen	17.813	-692.797	-2.703.948	-1.507.728	-1.043.096
Hardinxveld-Giessendam	18.051	-588.255	-2.435.629	-1.641.671	-947.882



Bureau voor Economische Argumentatie

Stad van Cahen, Muurhuizen 104
3811 EL Amersfoort

t 06 - 43 03 51 16
e info@bea.nl
i www.bea.nl