

KOSTENVERHOGENDE REGIONALE FACTOREN ZEEUWSE GEMEENTEN VOORONDERZOEK

AUTEUR(S)
DATUM

Nienke Bilo, Johan Vonk, Peter Wilms
4 mei 2020

Inhoudsopgave

Bestuurlijke samenvatting	4
Aanleiding en vraagstelling	4
Aanpak	4
Bevindingen	4
Aanknopingspunten voor de verdiepingsfase	6
1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Vraagstelling	7
1.3 Uitdagingen	7
1.4 Aanpak	8
1.5 Leeswijzer	9
2 Situatieschets	10
2.1 Algemeen beeld tekorten Sociaal Domein	10
2.2 Tekorten op de begroting 2020	11
2.3 Realisatie 2018	12
3 Maatschappelijke opgave	14
3.1 Zijn Zeeuwse gemeenten duurder uit dan vergelijkbare gemeenten?	14
3.2 Opbouw lasten Sociaal Domein	16
3.3 Samenkracht en burgerparticipatie	16
3.4 Inkomen en participatie	17
3.5 Maatschappelijke ondersteuning	18
3.6 Jeugd	19
3.7 Volksgezondheid	20
3.8 Baten	20
3.8.1 Gemeentefonds	20
3.8.2 Eigen bijdrage cliënten	21
3.9 Conclusie	22
4 Profiel Zeeuwse gemeenten	23
4.1 Inleiding	23
4.2 Herijking Gemeentefonds	23
4.2.1 Maatstaven voorlopig model sociaal domein exclusief beschermd wonen	23
4.3 Analyse Zeeuwse gemeenten	24
5 Aanknopingspunten verdieping	26
5.1 Inleiding	26
5.2 Eerste fase verdieping	26
5.2.1 Verdiepende cijfermatige analyse	27
5.2.2 Verdiepend kwalitatief onderzoek	27
5.3 Tweede fase verdieping	27
5.3.1 Systematisch kwantitatief onderzoek uitkomsten verdeelmodel	27

5.4	Gemeentefonds Klassiek	27
5.4.1	<i>Maatstaven</i>	28
5.4.2	<i>OEM en OZB</i>	28

Bijlage I: Operationalisering voorgestelde maatstaven gemeentefonds	29
--	-----------

Bijlage II: Profiel Zeeland	31
------------------------------------	-----------

Bestuurlijke samenvatting

Aanleiding en vraagstelling

Het Overlegorgaan Zeeuwse Overheden (OZO) heeft Significant APE gevraagd een vooronderzoek uit te voeren naar de wijze waarop geografische, demografische en economische factoren doorwerken in de maatschappelijke opgaven waarvoor Zeeuwse gemeenten zich gesteld zien enerzijds en in de benodigde middelen die hiervoor beschikbaar zijn anderzijds. Voorzieningen hebben in Zeeland qua maatvoering en bezetting met een andere schaal te maken dan in de meeste andere Nederlandse gemeenten. De veronderstelling is dat de dertien Zeeuwse gemeenten en de provincie in hun beleidsontwikkeling rekening moeten houden met specifieke kostenverhogende regionale factoren.

In dit vooronderzoek is de vraagstelling erop gericht een indicatie te krijgen van specifieke regionale factoren die van invloed kunnen zijn op de gemeentelijke kosten in de verschillende taakvelden en dat aanknopingspunten biedt voor de uitwerking daarvan in de tweede verdiepende fase van het onderzoek.

Die vraag is des te actueler nu de verdeling van de middelen binnen het gemeentefonds wordt herijkt voor zowel het sociaal domein als het klassieke deel van het gemeentefonds en de voorlopige resultaten in de richting wijzen van een forse herverdeling ten gunste van de grote steden.

Aanpak

Dit vooronderzoek heeft het karakter van een verkenning. De doorlooptijd van het onderzoek was kort, de definitieve uitkomsten van de verdelonderzoeken van het gemeentefonds zijn nog niet bekend en er is nog slechts in beperkte mate zicht op actuele rekeningcijfers van de Zeeuwse gemeenten. De nadruk ligt in dit vooronderzoek op het sociaal domein. De verdiepende fase biedt de mogelijkheid om te onderzoeken de specifiek Zeeuwse factoren die in het sociaal domein kosten verklaren ook van toepassing zijn in het klassieke deel van het gemeentefonds.

In het vooronderzoek is een cijfermatige analyse uitgevoerd van de financiële situatie in het sociale domein (kosten, gebruik, verschillen tussen gemeentelijke baten en lasten) waarbij een vergelijking is gemaakt tussen de Zeeuwse gemeenten onderling en tussen de Zeeuwse gemeenten en een aantal referentiegemeenten. Om te beoordelen of Zeeuwse gemeenten 'duur' zijn als het gaat om de uitvoering van de maatschappelijke opgave, hebben wij de kosten per domein en per gemeente gebenchmarkt. Hiervoor zijn per Zeeuwse gemeente circa 10 referentiegemeenten geselecteerd op basis van mate van overeenkomstigheid op sociale demografie, werkgelegenheidsstructuur en volksgezondheid.

De verkenning mondt uit in de inventarisatie van een aantal factoren die mogelijk van invloed zijn op de kosten/uitgaven en die in de verdelstelsels onderbelicht tot nu toe zijn gebleven.

Bevindingen

1. De Zeeuwse gemeenten zijn getalsmatig oververtegenwoordigd bij de aanvragen en toekenningen uit het Fonds tekortgemeenten in het sociaal domein. Van de Zeeuws gemeenten deed 70% een aanvraag, landelijk was dit 23%. Aan 54% van de Zeeuwse gemeenten werd een aanvraag toegekend, landelijk was dit 20%. De Zeeuwse gemeenten behoren niet tot de gemeenten met de grootste tekorten, maar vallen allemaal binnen de categorie tekorten van € 40- € 80 per inwoner. Alleen Middelburg, met een tekort van € 80 - € 120, is hierop een uitzondering.
2. Als we de tekorten op de bijstand (BUIG) in de beschouwing betrekken is het beeld gunstiger voor de Zeeuwse gemeenten. Met uitzondering van Middelburg en Vlissingen vertoonden de overige Zeeuwse gemeenten een overschot, dat wil zeggen dat de uitgaven lager waren dan de inkomsten uit de BUIG. De twee genoemde gemeenten lieten een fors tekort zien en kwamen in aanmerking voor een vangnetuitkering.
3. Met de nuancering dat het gaat om begrotingscijfers waarbij het beeld bovendien wordt bepaald door boekingsverschillen zien we dat ook in 2020 70% (9) van de Zeeuwse gemeenten een tekort verwacht in het sociaal domein. De uitgaven in het sociaal domein zijn in dit geval hoger dan de inkomsten uit bijdragen van

het Rijk. In vergelijking met 2018 neemt het verwachte tekort toe (van € 21 mln. naar € 37 mln.). De invloed van de gemeente Vlissingen op het totaalbeeld is groot. In die gemeente loopt het negatieve saldo op naar € 17 mln. Dit is ook de reden dat het artikel-12 traject in Vlissingen is aangevuld met een onderzoek in het sociaal domein.

4. Niet alle gemeenten in Zeeland laten evenwel een tekort zien. Er lijkt sprake te zijn van een harde kern van 6 gemeenten waar de uitgaven in 2018 en 2020 minstens 10% hoger liggen dan de inkomsten uit rijksbijdragen. Daartegenover staat een minderheid van gemeenten (4) die zowel in 2018 als in 2020 een sluitende begroting/rekening op het sociaal domein laat zien. Een zelfde gedifferentieerd beeld zien we bij de verdeling van de middelen binnen het sociaal domein. Er is tussen de Zeeuwse gemeenten sprake van een behoorlijke spreiding over de verschillende taakvelden en binnen verschillende taakvelden is sprake van uitschieters naar boven en naar beneden in de lasten per inwoner. Ook hier moeten we er rekening mee houden dat de waargenomen verschillen mede veroorzaakt worden door boekingsverschillen
5. In 2018 zijn gemiddeld de lasten van de Zeeuwse gemeenten vergelijkbaar met de lasten van de referentiegemeenten. Daarbij moet worden aangetekend dat de verschillen op het niveau van de afzonderlijke Zeeuwse gemeenten sterk (30% lager of meer dan 30% hoger) kunnen afwijken van het gemiddelde beeld. In vergelijking met de referentiegemeenten laten de Zeeuwse gemeenten op sommige onderdelen hogere kosten zien (Samenkracht en burgerparticipatie, maatschappelijke ondersteuning) en op andere onderdelen lagere kosten (Jeugd, Volksgezondheid).
6. Wanneer we de uitgaven van Zeeuwse gemeenten vergelijken met objectief gekozen referentiegemeenten, dan zien we grosso modo dat in 2018 de Zeeuwse gemeenten niet uitzonderlijk hoge uitgaven hebben. Desondanks bestaan er bij een aantal Zeeuwse gemeenten (grote) tekorten in het sociaal domein. Dit suggereert dat ook naar de inkomstenkant gekeken moet worden om een verklaring te vinden voor de tekorten. Voor een deel zijn tekorten terug te voeren naar een tekortschietend macro- budget, maar voor een deel is waarschijnlijk ook sprake van een slechte aansluiting van de bekostigingssystematiek bij de Zeeuwse opgaven.
Om voor Zeeland tot een oordeel te komen of de voorgestelde verdeelsystematiek tegemoetkomt aan de Zeeuwse opgaven is in dit vooronderzoek een eerste analyse gemaakt van de gebruikte maatstaven. Zijn er nog factoren die (vooralnog) niet worden meegenomen in de nieuwe verdeelsystematiek, maar die wel voor Zeeland van belang zijn?
Op basis van een analyse van deze factoren komen we tot een aantal aandachtspunten:
 - *Ruimtelijke kenmerken worden slechts beperkt meegenomen:* In de voorgestelde maatstaven zitten weinig ruimtelijke maatstaven. Wanneer we kijken naar de afwijkingen tussen het Zeeuwse gemiddelde en het landelijke gemiddelde dan zien we de grootste afwijkingen bij ruimtelijke kenmerken (totaal kernen, oppervlakte land, oppervlakte binnenwater, omgevingsadressendichtheid (OAD), inwoners stedelijk gebied). In ruimtelijke zin wijken Zeeuwse gemeenten af van de doorsnee Nederlandse gemeente. Dit komt ook terug in de factoren die de Zeeuwse gemeenten zelf hebben aangedragen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de 'eilandenstructuur' die langere reistijden met zich meebrengt en het moeilijker maakt om goed OV te organiseren. Hierbij speelt ook dat de Zeeuwse gemeenten in oppervlakte relatief groot zijn met veel kleinere kernen (≤ 500 inwoners) en in totaal relatief weinig inwoners. Deze ruimtelijke kenmerken maken vooralnog geen onderdeel van maatstaven in het nieuwe verdeelstelsel sociaal domein. Moeten deze wel worden meegenomen? Hiervoor moet verdiepend onderzoek worden gedaan naar de bijdrage van deze bepalende ruimtelijke kenmerken aan de kostenstructuur in Zeeland.
 - *Krimp:* Een tweede maatstaf die eruit springt is bevolkingskrimp. De bevolkingsgroei in Zeeland ligt aanzienlijk lager dan het landelijke gemiddelde. Het model houdt niet direct rekening met de bevolkingsontwikkeling. Het gaat bijvoorbeeld om vergrijzing (inwoners 75+), of om het vertrek van kansrijke jongeren (laag opleidingsniveau, huishoudens met een laag inkomen). Verdiepend onderzoek

moet inzicht bieden in de overige gevolgen van krimp. Ook hierbij is cruciaal dat een relatie kan worden gelegd tussen het kenmerk en de kostenstructuur.

- *Ouderen*: Een van de factoren die door de Zeeuwse gemeenten wordt aangedragen is dat in Zeeland meer dan gemiddeld ouderen heeft boven de 85 jaar. Deze groep zou extra kosten met zich meebrengen. In de voorgestelde maatstaven voor het verdeelmodel wordt wel al rekening gehouden met het aantal inwoners boven de 75 jaar. Dus voor een deel wordt er al rekening gehouden met deze groep. In welke mate er voor deze groep in het verdeelmodel rekening gehouden wordt kan nu nog niet worden gezegd. Dat moet blijken op het moment dat de resultaten voor individuele gemeenten bekend worden.
- *Mantelzorgers*: Door de Zeeuwse gemeenten is het aantal mantelzorgers in de provincie genoemd als een onderscheidend kenmerk ten opzichte van andere provincies. Uit de verkenning blijkt inderdaad dat er sprake is van een betekenisvol verschil (Zeeland: 20%; Nederland: 14%). Nader onderzoek zou moeten worden in hoeverre dit doorwerkt in de kostenstructuur en/of bekostiging.

Aanknopingspunten voor de verdiepingfase

We maken onderscheid tussen activiteiten in het verdiepend onderzoek die nu al van start kunnen gaan en activiteiten die moeten wachten tot de verdeelmodellen gereed zijn.

Onderwerpen die in de eerste fase nader onderzocht kunnen worden betreffen:

1. de gevolgen van de ruimtelijke eigenschappen van Zeeuwse gemeenten
2. de gevolgen van demografische factoren (hoge aantal 85+, krimp) en mantelzorg
3. de relatie tussen lage inkomens en Wmo -gebruik in Zeeuwse gemeenten in vergelijking met het landelijk beeld.

Deze onderwerpen worden onderzocht door middel van een verdiepende cijfermatige analyse en een verdiepend kwalitatief onderzoek waarbij Zeeuwse gemeenten, inkopers en aanbieders worden betrokken.

In de tweede fase van de verdieping worden vragen onderzocht die beantwoord kunnen worden op het moment dat er meer zicht is op de uitkomsten van het nieuwe verdeelmodel. Immers the proof of the pudding is in the eating. Door middel van een systematisch kwantitatief onderzoek van de uitkomsten van het verdeelmodel kan gekeken worden naar de modelmatige oorzaken van afwijkingen tussen uitgaven en budgetinkomsten, in het bijzonder wanneer de budgetmutaties ongunstig uitpakken voor Zeeland.

In beide fasen komt ook het gemeentefonds klassiek aan bod. Deels gaat het hier om aandachtspunten die ook aan de orde komen bij de verdieping in het sociale domein, zoals de ruimtelijk/geografische kenmerken, krimp en lage inkomens. Voor een ander deel betreft het zaken die specifiek betrekking hebben op dit onderdeel van het gemeentefonds en die zich bij de verdeling van het sociaal domein niet manifesteren (zoals de behandeling van de Eigen Middelen, met name de toeristenbelasting en de verevening OZB).

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De voorzieningen in het sociaal domein hebben in Zeeland qua maatvoering en bezetting met een andere schaal te maken dan in de meeste andere Nederlandse gemeenten. De veronderstelling is dat de dertien Zeeuwse gemeenten en de provincie in hun beleidsontwikkeling rekening moeten houden met specifieke kostenverhogende regionale factoren. De vraag is of deze regionale factoren in voldoende mate worden weerspiegeld in de verdeling van de middelen in het gemeentefonds.

Het Overlegorgaan Zeeuwse Overheden (OZO) heeft Significant APE gevraagd een vooronderzoek uit te voeren naar de wijze waarop geografische, demografische en economische factoren doorwerken in de maatschappelijke opgaven waarvoor Zeeuwse gemeenten zich gesteld zien enerzijds en in de benodigde middelen die hiervoor beschikbaar zijn anderzijds.

Het vooronderzoek is erop gericht een indicatie te krijgen van specifieke regionale factoren die van invloed kunnen zijn op de gemeentelijke kosten in de verschillende taakvelden en dat aanknopingspunten biedt voor de uitwerking daarvan in de tweede verdiepende fase van het onderzoek.

De uitkomst moet niet alleen gerelateerd kunnen worden aan de landelijke verdelingstrajecten gemeentefonds, maar is ook bedoeld om binnen Zeeland input te geven voor besprekingen met instellingen over budgetten en tarieven, en om met financiers (bv zorgverzekeraars) tarieven af te spreken. Of om creatieve oplossingen te bedenken om beter in te spelen op de kostenverhogende factoren in Zeeland.

1.2 Vraagstelling

In het vooronderzoek staat de volgende vraag centraal: Zijn er specifieke objectieve factoren die een plausibele verklaring kunnen geven voor de tekortschietende middelen in relatie tot de maatschappelijke opgaven in Zeeland?

1.3 Uitdagingen

a. Onderzoeken herijking nog niet afgerond

In januari is door AEF een concept verdeelmodel voor het sociaal domein opgeleverd. De minister van BZK constateert in zijn brief van 26 februari 2020 aan de Tweede Kamer dat de nieuwe verdeelformules voor het sociaal domein een verbetering zijn ten opzichte van de huidige verdeelformules, maar dat voor sommige gemeenten sprake is van forse aansluitverschillen. Voordat tot invoering kan worden overgegaan moet voor deze gemeenten eerst verder gekeken worden wat de achtergrond is van deze verschillen en hoe hiermee bij de invoering moet worden omgegaan. Vandaar dat momenteel door AEF een analyse wordt uitgevoerd naar de uitschieters, de mogelijke oorzaken daarvan (incidentele kosten in peiljaar, beleidskeuzes gemeenten¹, doelmatigheidsaspecten, samenhang tussen clusters onderling², samenhang met middelen buiten gemeentefonds³, specifieke eigenschappen van gemeenten⁴), de spreiding van de uitschieters (grootteklassen, regionaal) en de scores op de gekozen maatstaven van de uitschieters), de aanpassingen die op basis van deze analyse nog in het verdeelmodel worden aangebracht en de eventuele flankerende maatregelen die (beleidsmatig) kunnen worden overwogen om bij invoering van het verdeelmodel de relatieve omvang van budgetverschuivingen terug te brengen. De uitkomsten van deze 'uitschieteranalyse' zijn ten tijde van het vooronderzoek nog niet bekend.

¹ Bv. hogere kosten minimabeleid

² Bv. lage kosten sociale basisvoorzieningen en hoge kosten Wmo/Jeugd of andersom

³ In het bijzonder de wisselwerking tussen cluster Participatie en het saldo BUIG

⁴ Bv. de aanwezigheid van zorginstellingen

Ten aanzien van het verdeelmodel in het klassieke domein constateert de minister in diezelfde brief dat de nieuwe verdeling nog geen verbetering oplevert in vergelijking met de huidige verdeling. De aansluitverschillen zijn relatief groot en bovendien in veel gevallen niet goed te duiden. Een nadere verfijning van het model is nodig om tot een bestuurlijk gedragen verdeling te komen. Daarbij dient de kostenorientatie in het verdeelmodel klassiek te worden verbeterd en de aansluitverschillen (verschil tussen feitelijke uitgaven en geprognosticeerde uitgaven) te worden verkleind en te worden verklaard. Dit onderzoek moet gereed zijn in juli 2020. In het plan van aanpak van Cebeon wordt voorgesteld terug te komen op het oorspronkelijk vastgestelde beoordelingskader ("herorientatie"). Een belangrijk onderdeel in het plan van aanpak vormt de verkenning van de betekenis van de Overige Eigen Middelen (OEM). Naar verwachting zal het nadere onderzoek van Cebeon grotere wijzigingen te zien geven ten opzichte van de eerdere versie dan het concept-onderzoek van AEF voor het sociale domein.

- b. Budgetverschuivingen op niveau van individuele gemeenten niet bekend
Omdat de herijkingsonderzoeken nog niet zijn afgerond ontbreekt het zicht op de verdeelformules. Dat betekent dat op het niveau van de individuele gemeenten in dit vooronderzoek dan ook nog niet kan worden uitgerekend wat de herverdeeleffecten zijn. Weliswaar zijn de grote lijnen van de onderzoeken tot nu toe bekend hetgeen ook mede een reden tot nader onderzoek (verschuivingen van klein naar groot, van platteland naar stad), maar nauwkeurige informatie over de budgetverschuiving per gemeente en per provincie is niet beschikbaar.
- c. Welke kostenverhogende factoren zijn wel/niet gehonoreerd in verdeelmodel?
In beide verdeelmodellen wordt op basis van een vastgesteld beoordelingskader gestreefd naar een beperkt aantal maatstaven. Dat kan betekenen dat specifieke maatstaven die voor een kleine groep gemeenten en/of een gering gedeelte van de uitgaven een plausibele verklaring zijn buiten beeld blijven dan wel worden geacht deel uit te maken van een andere maatstaf. Het kan dus zo zijn dat een specifieke kostenverhogende factor niet expliciet als maatstaf is gehonoreerd terwijl voor de gemeente die met die specifieke factor te maken heeft toch een positief herverdeeleffect resulteert en omgekeerd.
- d. De meest recente gegevens over uitgaven sociaal domein van de Zeeuwse gemeenten zijn in dit vooronderzoek gebaseerd op een analyse door de provinciale toezichthouder van de begroting 2020 van de dertien Zeeuwse gemeenten. Deze cijferopstelling is nog niet door alle gemeenten getoetst. De realisatiecijfers 2019 zijn nog niet beschikbaar. Wel is met behulp van de provinciale toezichthouder inzicht verkregen in de realisatiecijfers 2018 van de Zeeuwse gemeenten.⁵ De onderzoeken in het kader van de herijking zijn gebaseerd op rekeningcijfers 2017.

1.4 Aanpak

Dit vooronderzoek richt de focus op het sociaal domein. De reden daarvoor is de beperkte doorlooptijd van het onderzoek dat keuzes noodzakelijk maakt alsmede het feit dat de contouren van het verdeelmodel voor het sociaal domein in het gemeentefonds scherper zijn dan bij het klassieke deel van het gemeentefonds. Niettemin zullen wij op basis van de analyse voor het sociaal domein in het laatste hoofdstuk een aantal aanknopingspunten formuleren die ook relevant zijn voor de verdiepingsfase van het gemeentefonds klassiek. De verkenning is gericht op drie verschillende dimensies, waarbij we – voorzover mogelijk- bij elk van de dimensies de Zeeuwse gemeenten vergelijken met het landelijk beeld en met referentiegemeenten:

- a. Verkenning tekorten
- b. Verkenning maatschappelijke opgave (kosten/afname/gebruik)
- c. Verkenning potentiële factoren van invloed op de kosten/uitgaven (specifiek Zeeuws factoren in relatie tot maatstaven verdeelmodel sociaal domein in gemeente fonds)

⁵ Daarbij is dezelfde systematiek gehanteerd als voor de begrotingscijfers 2020 (bijv. voor de omslag van de overhead)

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 begint met een beschrijving van de financiële problematiek in Zeeuwse gemeenten als gevolg van de druk op het sociaal domein. In hoofdstuk 3 gaan we in op de maatschappelijke opgaven in de verschillende pijlers van het sociaal domein. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 het Zeeuwse profiel beschreven aan de hand van onderscheidende objectieve en meetbare kenmerken waarin de Zeeuwse gemeenten zich onderscheiden van het Nederlandse gemiddelde. We eindigen dit vooronderzoek met een aantal aanknopingspunten voor een verdiepende fase.

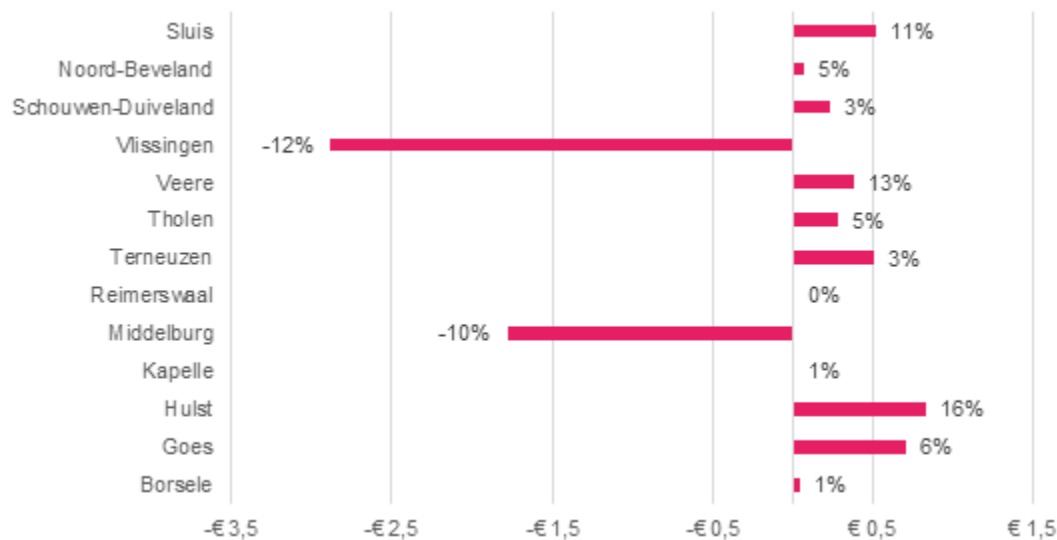
2 Situatieschets

2.1 Algemeen beeld tekorten Sociaal Domein

In 2018 konden gemeenten met tekorten binnen het Sociaal Domein een aanvraag doen bij het Fonds tekortgemeenten 2018. In totaal werd er 88 keer beroep op het Fonds gedaan en ontvingen 77 gemeenten compensatie. Van de dertien Zeeuwse gemeenten deden er negen een aanvraag. Van deze negen aanvragen zijn er zeven toegekend, namelijk van Goes, Kapelle, Middelburg, Reimerswaal, Sluis, Tholen en Vlissingen. Deze gemeenten hadden over 2016 en 2017 gemiddeld een tekort van minimaal € 40 per inwoner. De toegekende compensatiebedragen variëren van € 3,31 tot € 22,10 per inwoner. De aanvragen van Borsele en Terneuzen zijn niet toegekend ⁶.

Wanneer wordt uitgegaan van de tekortgemeenten is Zeeland met zeven van de 13 gemeenten (54 procent) de provincie met relatief het hoogste aantal gemeenten met tekorten binnen het Sociaal Domein. Vergelijken we Zeeland met de geselecteerde referentiegemeenten⁷, dan is het aandeel tekortgemeenten in Zeeland hoger. Van de referentiegemeenten behoort 23 procent tot de tekortgemeenten van 2018. De Zeeuwse gemeenten behoren echter niet tot de gemeenten met de grootste tekorten, maar vallen allemaal binnen de categorie tekorten van € 40- € 80 per inwoner. Alleen Middelburg, met een tekort van € 80 - € 120, is hierop een uitzondering. Geen van de Zeeuwse gemeenten valt onder de gemeenten met tekorten van meer dan € 120 per inwoner ⁸.

Op het terrein van de bijstand is het beeld voor de meeste Zeeuwse gemeenten gunstiger. Van de dertien gemeenten hielden in 2018 elf gemeenten geld over. Twee opmerkelijke uitzonderingen zijn Vlissingen en Middelburg, waar het tekort oploopt tot -12 procent en -10 procent respectievelijk. Deze gemeenten maken dan ook aanspraak op de vangnetregeling voor gemeenten met meerjarig grote tekorten.⁹ Wanneer het vangnet in acht wordt genomen is het maximale tekort voor gemeenten op het terrein van de gebundelde uitkering 8,75 procent van de budgetinkomsten.



Figuur 1 Saldo Gebundelde uitkering (bijstand) 2018 (% verschil tussen inkomsten en uitgaven)

⁶ AEF, 2018.

⁷ Zie hoofdstuk 3.1 voor een toelichting op de keuze van de referentiegemeenten.

⁸ De Zeeuwse gemeenten en nieuw gevormde gemeenten sinds 2018 zijn niet meegenomen in de groep referentiegemeenten.

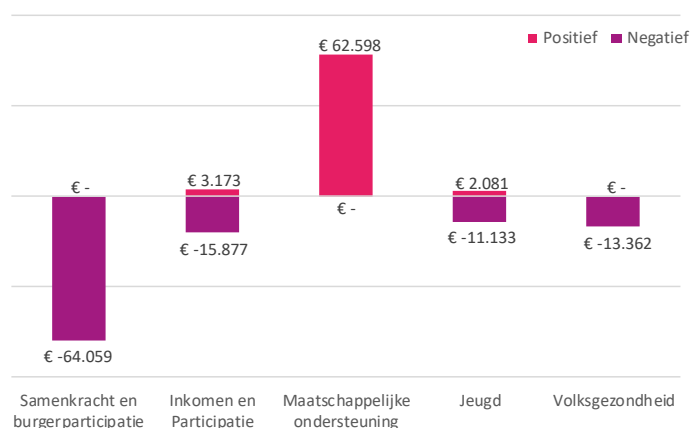
⁹ De vangnetuitkering die in 2020 wordt uitgekeerd gaat over jaar 2018.

Op de basis van een analyse van de provinciale toezichthouder van de lv3 data verwachten negen Zeeuwse gemeenten in 2020 een tekort binnen het Sociaal Domein. Van deze negen gemeenten behoren er zes tot de gemeenten die op basis van de jaren 2016 en 2017 een tekortgemeente waren in 2018. Dit zijn er zeven als je de niet-toegekende aanvragers uit 2018 meetelt. Er komen op basis van de begroting 2020 twee gemeenten met tekorten bij en verwacht 1 tekortgemeente uit 2018 geen tekort voor 2020. De verwachte tekorten lopen uiteen van 29 euro per inwoner in Reimerswaal tot 360 euro per inwoner in Vlissingen. Slechts twee van de gemeenten zitten onder de € 40 per inwonergrens die is gehanteerd voor de verdeling van de middelen in het Fonds tekortgemeenten.

2.2 Tekorten op de begroting 2020

De begrotingen 2020 van alle Zeeuwse gemeenten tezamen tonen een verwacht tekort in het Sociaal Domein van ruim € 36,5 mln. voor 2020. Het beeld is dat de tekorten op basis van de begroting 2020 omvangrijker zijn geworden en groter zijn dan bij de aanvraag voor compensatie uit het Fonds tekortgemeenten. Niet alle gemeenten laten een tekort zien. Vier van de dertien gemeenten laten in de begroting een (klein) overschot zien.

In figuur 1 zijn de positieve en negatieve resultaten in de begroting opgeteld en naast elkaar gezet. Hieruit blijkt dat de grootste tekorten worden verwacht op het cluster Samenkracht en Participatie. Ook op de clusters Inkomens en Participatie, Jeugd en Volksgezondheid zijn de begrote negatieve resultaten van gemeenten groter dan de begrote positieve resultaten. Op het cluster Maatschappelijke ondersteuning worden de grootste positieve resultaten verwacht.



Figuur 2 Som van de positieve en negatieve resultaten van de Zeeuwse gemeenten op de verschillende clusters in het Sociaal Domein

In tabel 1 is de verhouding tussen de lasten en de baten per gemeente en per cluster weergegeven voor het begrotingsjaar 2020. De gemeenten met verwachte tekorten hebben een totaal van groter dan 1, dus hogere lasten dan baten. Wat opvalt is dat binnen de clusters Samenkracht en burgerparticipatie en Volksgezondheid alle gemeenten negatieve resultaten verwachten en dat alle gemeenten op het cluster maatschappelijke ondersteuning positieve resultaten verwachten. De andere clusters laten een minder eenduidig beeld zien over de verhouding tussen de lasten en de baten. In het volgende hoofdstuk gaan we in op de lasten per cluster en het gebruik van de voorzieningen. Betekenen de verwachte tekorten, hoge lasten en/of hoge afname van voorzieningen?

Tabel 1 Verwachte tekorten voor 2020 op basis van de omvang van de lasten ten opzichte van de baten en uitgesplitst naar cluster.

	Totaal	Samenkracht en burgerparticipatie	Inkomen en participatie	Maatschappelijke ondersteuning	Jeugd	Volksgezondheid
Borsele	1,05	5,5	1,0	0,6	1,0	6,5
Goes	0,99	4,7	1,0	0,7	0,8	3,9
Hulst	0,98	>10	0,9	0,5	1,2	4,1
Kapelle	1,25	5,5	1,3	0,7	1,2	8,1
Middelburg	1,10	4,6	1,1	0,6	1,2	4,1
Noord-Beveland	0,89	7,7	0,3	0,6	1,1	-
Reimerswaal	1,03	4,7	1,0	0,6	1,1	5,1
Schouwen-Duiveland	1,18	9,6	1,2	0,5	1,1	3,8
Sluis	1,17	2,8	1,6	0,3	1,4	4,4
Terneuzen	0,97	6,7	1,0	0,5	1,0	4,0
Tholen	1,03	4,9	1,0	0,7	1,0	5,2
Veere	1,10	8,1	1,0	0,6	0,9	>10
Vlissingen	1,12	5,5	1,1	1,0	1,2	3,2

2.3 Realisatie 2018

Bij de bespreking en de interpretatie van de begroting en verwachte tekorten voor 2020 past de kanttekening dat de meest actuele situatie bij de verschillende Zeeuwse gemeenten een ander, meer actueel en realistisch beeld kan laten zien dan de provinciale analyse van de begroting 2020 op basis van de Iv3.¹⁰ Op basis van de realisatiecijfers van 2018, 2019 en de correcties op de begroting van 2020 kan een beter beeld worden gevormd van de tekorten van Zeeuwse gemeenten. In de eindfase van de verkenning is van de zijde van de provincie Zeeland een beeld ontvangen van de realisatiecijfers 2018 op basis van dezelfde systematiek als is gevolgd bij de analyse van de begroting 2020.

Vergelijking met de begrotingscijfers 2020 laat het volgende beeld zien:

- Ook in 2018 laten de Zeeuwse gemeenten in de realisatie een tekort zien. Dit tekort is evenwel met € 21 mln. geringer dan het geraamde tekort voor 2020 (€ 37 mln.).
- Evenals in 2020 laten niet alle Zeeuwse gemeenten in 2018 een tekort zien. In 2018 laten met name Middelburg, Schouwen- Duiveland, Veere, Sluis en Borssele relatief omvangrijke tekorten zien. Ook voor 2020 ramen deze gemeenten een (aanzienlijk) tekort.
- Opvallende uitzondering is Vlissingen. Deze gemeente voorziet in 2020 een fors tekort (€ 16 mln.) terwijl de realisatie van 2018 een licht overschot in het Sociaal Domein liet zien. Met name in 2019 en 2020 lopen de tekorten in het sociaal domein snel op hetgeen ook de reden is dat het artikel 12 –traject voor Vlissingen is aangevuld met een onderzoek juist in het sociaal domein. Tijdens de afronding van het inspectierapport 2017-2018 zijn met name op het vlak van maatschappelijke ondersteuning & jeugd en werk & inkomen nieuwe feiten naar boven gekomen..
- Tabel 1 op basis van de realisatiecijfers 2018 zal dan ook met name voor Vlissingen andere verhoudingscijfers laten zien. Dat geldt niet alleen voor het verhoudingscijfer voor het Totaal (2018: 1,0) maar ook voor de verschillende clusters waarbij in sommige gevallen de tekorten in 2018 kleiner zijn (en het verhoudingscijfer dichterbij of onder

¹⁰ Over de begrote baten en lasten voor 2020 wordt door de provincie opgemerkt dat het onderscheid tussen verschillende taakvelden niet in alle gevallen duidelijk en consequent hetzelfde zijn ingevoerd door de verschillende gemeenten. Dit geldt met name de scheiding tussen het cluster burgerparticipatie en het cluster maatschappelijke ondersteuning.

de 1 beweegt: Maatschappelijke Ondersteuning) en in andere gevallen de tekorten in 2018 hoger waren (Jeugd, Inkomen en Participatie, Burgerparticipatie).

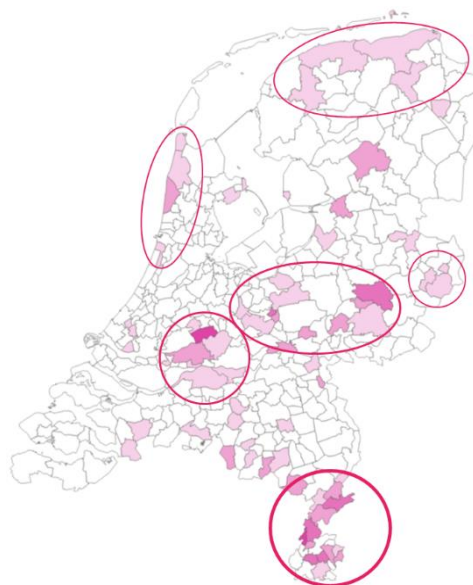
In de BDO Benchmark Nederlandse gemeenten 2020 wordt vastgesteld dat de gemeenten in Zeeland een totaaloverschot in de jaarrekening van 2018 vertoonden. Dat gold ook voor de gemeenten in Flevoland, Noord- Holland, Overijssel, Gelderland en Noord- Brabant. Op basis van de begroting 2020 schatten de gemeenten in Zeeland, Friesland en Groningen hun weerstandsvermogen het laagst in.

3 Maatschappelijke opgave

Om een beeld te kunnen krijgen van specifieke regionale factoren bij de maatschappelijke opgaven van Zeeuwse gemeenten, hebben we gekeken naar hoe de maatschappelijke opgave zich vertaalt in de lasten en (waar mogelijk) in het gebruik van voorzieningen. Voor de Zeeuwse gemeenten hebben we de lasten en het gebruik geanalyseerd en vervolgens afgezet tegen de gemiddelden van de referentiegemeenten.

3.1 Zijn Zeeuwse gemeenten duurder uit dan vergelijkbare gemeenten?

Om te beoordelen of Zeeuwse gemeenten 'duur' zijn als het gaat om de uitvoering van de maatschappelijke opgave, hebben wij de kosten per domein en per gemeente gebenchmarkt. Hiervoor zijn per Zeeuwse gemeente circa 10 referentiegemeenten geselecteerd op basis van mate van overeenkomstigheid op sociale demografie, werkgelegenheidsstructuur en volksgezondheid. Op de kaart zijn de geselecteerde referentiegemeenten weergegeven. Hoe donkerder een gemeente gekleurd is, hoe vaker deze gemeente referentiegemeente is voor een Zeeuwse gemeenten. Wat opvalt is dat een deel van de referentiegemeenten geclusterd is op grote afstand van de randstad (in gebieden die vaak aangeduid worden als krimpgebieden) en dat een deel geclusterd is in het midden van het land, maar tussen/rond de grote steden.



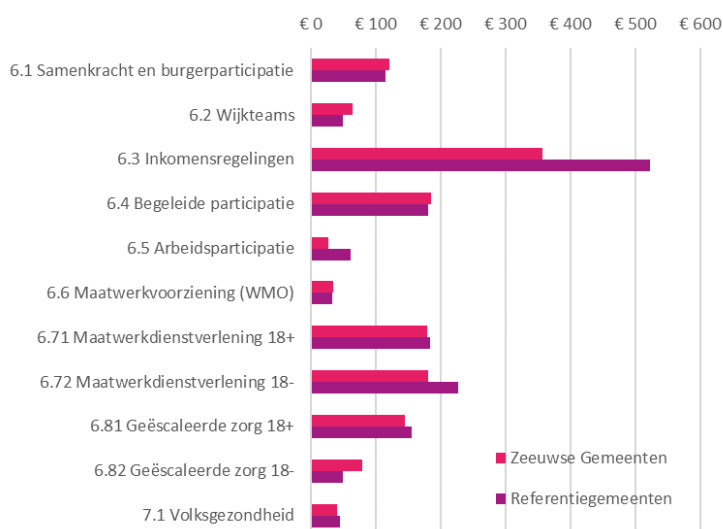
In figuur 2 zijn voor het jaar 2018 de lasten per inwoner op het sociaal domein van de Zeeuwse gemeenten afgezet tegen de lasten van de geselecteerde referentiegemeenten. Hieruit blijkt dat enkele Zeeuwse gemeenten per inwoner duurder uit zijn, terwijl andere goedkoper uit zijn. Globaal genomen zijn de lasten van de referentiegemeenten vergelijkbaar met het gemiddelde van de Zeeuwse gemeenten.



Figuur 3 Hoogte van de lasten per inwoner op het sociaal domein (exclusief taakveld 7.1) in de individuele Zeeuwse gemeenten (a t/m m) ten opzichte van hun referentiegemeenten, 2018 (bron: CBS Statline, lv3)

De lasten per inwoner in het sociaal domein (taakvelden 6.1 t/m 6.82 en taakveld 7.1) waren in 2018 voor de Zeeuwse gemeenten gemiddeld € 1.409 en voor de referentiegemeenten € 1.620. De lasten voor de Zeeuwse gemeenten waren dus lager. Dit geldt echter niet voor alle taakvelden. In figuur 3 zijn de lasten per inwoner uitgesplitst naar de taakvelden

voor de Zeeuwse gemeenten en de referentiegemeenten. In de loop van dit hoofdstuk bespreken we per cluster de taakvelden en hoe de lasten en het gebruik van voorzieningen in de Zeeuwse gemeenten zich verhouden tot de referentiegemeenten en het Nederlandse gemiddelde.



Figuur 4 Gemiddeld lasten per inwoner per cluster in de Zeeuwse gemeenten in vergelijking tot de referentiegemeenten (bron: CBS Statline, Iv3).

In tabel 2 zijn de eerdere bevindingen wat betreft de verwachte tekorten op begrotingsbasis in 2020 tegen elkaar afgezet en de kosten ten opzichte van referentiegemeenten (2018). Een score hoger dan 1 betekent dat de Zeeuwse gemeente hogere lasten heeft dan de referentiegemeente resp. een tekort verwacht. Hierin vallen enkele dingen op. Zo is er enige overlap is tussen Zeeuwse gemeenten die duurder zijn dan hun referentiegemeenten en die tekorten verwachten, namelijk Borsele, Schouwen-Duiveland, Veere en Vlissingen. Er zijn daarentegen ook gemeenten die duurder zijn en geen tekorten verwachten, namelijk Noord-Beveland en Reimerswaal. Meest opvallend zijn echter de gemeenten die niet duurder zijn dan hun referentiegemeenten, maar die wel tekorten verwachten. Dit betreft Kapelle, Middelburg en Sluis.

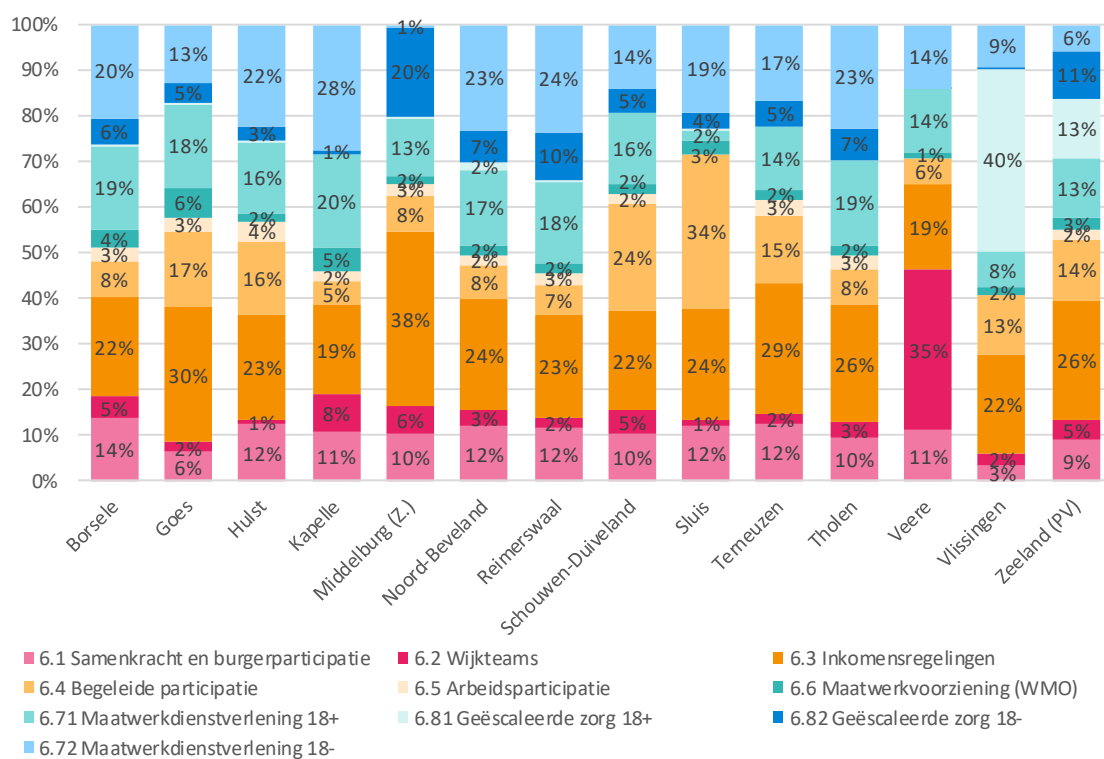
Tabel 2 Relatieve lasten van de Zeeuwse gemeenten ten opzichte van de referentiegemeenten (2018) in vergelijking tot de relatieve lasten ten opzichte van de totale baten (begroting 2020).

	Lasten t.o.v. referentiegemeenten (2018)	Totale lasten ten opzichte van totale baten (2018)	Totale lasten ten opzichte van totale baten (2020)	
Borsele	1,1	1,1	1,1	duurder en tekort
Goes	1,0	1,0	1,0	
Hulst	0,9	1,0	1,0	
Kapelle	0,9	1,1	1,3	niet duurder, wel hoge tekorten
Middelburg	0,7	1,1	1,1	niet duurder, wel hoge tekorten
Noord-Beveland	1,1	1,2	0,9	duurder geen tekort
Reimerswaal	1,1	1,1	1,0	duurder geen tekort
Schouwen-Duiveland	1,1	1,1	1,2	duurder en tekort
Sluis	1,0	1,1	1,2	niet duurder, wel hoge tekorten
Terneuzen	0,8	1,0	1,0	
Tholen	1,0	1,0	1,0	
Veere	1,3	1,2	1,1	duurder en tekort
Vlissingen	1,6	1,0	1,1	duurder en tekort

3.2 Opbouw lasten Sociaal Domein

In figuur 5 is per gemeente de opbouw van de lasten in 2018 in het sociaal domein opgenomen. Dit is gedaan op basis van lv3-data. Hieruit blijkt dat de gemeenten onderling verschillen in waar het zwaartepunt van hun lasten ligt. De Zeeuwse gemeenten hebben de lastenposten geclusterd. Voor het aandeel van de lasten in deze clusters geldt:

- Cluster 'Samenkracht en burgerparticipatie' (taakvelden 6.1 en 6.2, roze): varieert van 6 procent van de totale kosten in Vlissingen tot 19 procent in Kapelle. Veere is een uitschieter met 46 procent van de totale kosten.
- Cluster 'Inkomen en participatie' (taakvelden 6.3, 6.4 en 6.5, oranje): varieert van 25 procent van de totale kosten in Veere tot 58 procent van de totale kosten in Sluis.
- Cluster 'Maatschappelijke ondersteuning' (taakvelden 6.6., 6.71 en 6.81, groen): varieert van 5 procent van de totale kosten in Sluis tot 50 procent van de totale kosten in Vlissingen.
- Cluster 'Jeugd' (taakvelden 6.72 en 6.82, blauw) varieert van 10 procent van de totale kosten in Vlissingen tot 34 procent van de totale kosten in Reimerswaal.



Figuur 5 Opbouw van de gemeentelijke lasten binnen het sociaal domein.

Voor de helft van de gemeenten geldt dat '6.3. Inkomensregelingen' de grootste lastenpost is binnen het sociaal domein. Uitzonderingen zijn Kapelle en Reimerswaal waar '6.72 Maatwerkdienstverlening 18-' de grootste lastenpost is; Schouwen-Duiveland en Sluis waar '6.4 Begeleide participatie' de grootste lastenpost; en Veere en Vlissingen waar respectievelijk '6.2 Wijkteams' en '6.81 Geëscaleerde zorg 18+' de grootste lastenposten zijn.

3.3 Samenkracht en burgerparticipatie

Het cluster Samenkracht en burgerparticipatie bestaat uit de taakvelden 6.1 en 6.2. Tot het taakveld 6.1 behoren de algemene voorzieningen gericht op participatie waarvoor geen individuele beschikking van de gemeente nodig is. Onder het taakveld wijkteams (6.2) vallen alle loketvoorzieningen gericht op het identificeren van eigen kracht en het geleiden naar de juiste vorm van individuele ondersteuning (maatwerkvoorzieningen en -dienstverlening).

Tabel 3 Lasten per inwoner binnen het cluster 'Samenkracht en Burgerparticipatie' in 2018 (Bron: CBS Statline, Iv3)

	Zeeuwse gemeenten		Referentie- Gemeenten	Nederland gemiddeld
	Bandbreedte	Gemiddeld		
Cluster totaal	€ 114 - 253 (516)	€ 165 (185)	€ 165	€ 174
6.1 Samenkracht en Burgerparticipatie	€ 81 - 160	€ 121	€ 115	-
6.2 Wijkteams	€ 10 - 93 (393)	€ 44 (64)	€ 50	-

In tabel 3 zijn de gemiddelde lasten per inwoner opgenomen voor de Zeeuwse gemeenten, de geselecteerde referentiegemeenten en voor Nederland. Voor taakveld 6.2 is de bandbreedte en het gemiddelde exclusief en inclusief (tussen haken) de gemeente Veere weergegeven. De opgegeven lasten op taakveld 6.2 zijn voor de gemeente Veere opvallend hoog. Dit is ons inziens eerder een gevolg van de boekingswijze van kosten door de gemeente en daadwerkelijk extreem hoge lasten op dit taakveld in vergelijking met de andere Zeeuwse gemeenten en de referentiegemeenten. Wanneer de lasten van Veere op taakveld 6.2 buiten beschouwing worden gehouden, zijn de gemiddelde lasten per inwoner in de Zeeuwse gemeenten gelijk aan de gemiddelde lasten in de referentiegemeenten en lager dan voor Nederland gemiddeld.

Voor dit cluster is het in de verkenningsfase niet mogelijk gebleken om de Zeeuwse gemeenten op gebruik of afname van de voorzieningen die onder deze taakvelden vallen in beeld te brengen en te vergelijken. Met andere woorden we kunnen niet nagaan of er verschillen zijn in volume resp. prijs per volume tussen de Zeeuwse gemeenten en de referentiegemeenten.

3.4 Inkomen en participatie

Het cluster Inkomen en participatie bestaat uit de taakvelden 6.3 Inkomensregelingen, 6.4 Begeleide participatie en 6.5 Arbeidsparticipatie. Tot taakveld 6.3 behoren alle inkomens- en bijstandsvoorzieningen. Tot taakveld 6.4 behoren voorzieningen ter bevordering van maatschappelijke participatie die niet gericht zijn op doorstroom naar arbeid. Tot taakveld 6.5 behoren alle op arbeid gericht participatie- en re-integratievoorzieningen.

Tabel 4 Lasten per inwoner binnen het cluster 'Inkomen en Participatie' in 2018 (Bron: CBS Statline, Iv3)

	Zeeuwse gemeenten		Referentie- gemeenten	Nederland gemiddeld
	Bandbreedte	Gemiddeld		
Cluster totaal	€ 201 - 751 (1046)	€ 501 (567)	€ 764	€ 667
6.3 Inkomensregelingen	€ 145 - 587 (656)	€ 317 (356)	€ 522	€ 473
6.4 Begeleide participatie	€ 39 - 347 (390)	€ 158 (185)	€ 181	€ 194
6.5 Arbeidsparticipatie	€ 0 - € 44	€ 26	€ 61	Onder 6.4

In tabel 4 zijn de gemiddelde lasten per inwoner opgenomen voor de Zeeuwse gemeenten, de geselecteerde referentiegemeenten en voor Nederland. De bandbreedte en het gemiddelde voor de Zeeuwse gemeenten zijn exclusief en inclusief (tussen haken) de gemeente Vlissingen weergegeven. Zowel exclusief als inclusief Vlissingen, zijn de gemiddelde lasten per inwoner in de Zeeuwse gemeenten lager dan in de referentiegemeenten en in Nederland. De variatie in de lasten per taakveld is tussen de Zeeuwse gemeenten wederom groot. Er is op de taakvelden afzonderlijk niet direct sprake van duidelijke uitschieters en de gemeenten bevinden zich verspreid over de bandbreedte van de lasten op elk van de taakvelden. Wanneer echter wordt gekeken naar het totale cluster, blijkt Vlissingen wel duidelijk een uitschieter. De gemeente scoort het hoogst op de lasten per inwoner op de taakvelden 6.3 en 6.4. De lasten per inwoner op dit cluster zijn met € 1.046 bijna € 300 hoger zijn dan de gemeente met de op een na hoogste lasten per inwoner.

Tabel 5 Aandeel van de bevolking van 15 jaar en ouder dat gebruik maakt van voorzieningen binnen het cluster 'Inkomen en Participatie' in 2018 (Bron: CBS Statline)

	Zeeuwse gemeenten		Referentie-gemeenten	Nederland gemiddeld
	Bandbreedte	Gemiddeld		
Bijstand(gerelateerd) tot AOW-leeftijd	0,9 - 4,4%	2,5%	3,6%	3,3%
Bijstand(gerelateerd) vanaf AOW-leeftijd	0,0 - 0,3%	0,2%	0,3%	0,4%
Bijstand tot de AOW-leeftijd	0,7 - 4,0%	2,3%	3,2%	3,0%
Totaal re-integratievoorzieningen	0,1 - 3,2%	1,9%	1,9%	1,9%

Onder taakveld 6.3 vallen de bijstand tot de AOW-leeftijd en bijstandgerelateerde voorzieningen. In tabel 5 is het gebruik hiervan binnen de Zeeuwse gemeenten afgezet tegen het gemiddelde gebruik in de referentiegemeenten en in Nederland. Het gebruik van deze voorzieningen is in de Zeeuwse gemeenten lager dan in de referentiegemeenten, wat in lijn is met de verwachting aangezien de lasten per inwoner ook lager zijn. In tabel 5 is tevens het gebruik van re-integratievoorzieningen opgenomen die onder de taakvelden 6.4 en 6.5 zijn opgenomen. Dit is in de Zeeuwse gemeenten gelijk aan de referentiegemeenten en het Nederlandse gemiddelde.

Voor het cluster inkomen en participatie geldt dat de lasten van de Zeeuwse gemeenten per inwoner op taakveld 6.3 Inkomensregelingen lager zijn dan in de referentiegemeenten en dan het Nederlandse gemiddelde. Het gebruik van regelingen die onder dit taakveld vallen is ook lager. De lasten per inwoner op taakvelden 6.4 en 6.5 samen zijn hoger dan het Nederlands gemiddelde, maar lager dan in de referentiegemeenten. Het gebruik van regelingen die hieronder vallen is gelijk.

3.5 Maatschappelijke ondersteuning

Het cluster Maatschappelijke ondersteuning bestaat uit de taakvelden 6.6 Maatwerkvoorziening (WMO), 6.71 Maatwerkdienstverlening 18+ en 6.81 Geëscaleerde zorg 18+. Tot taakveld 6.6 horen de materiële voorzieningen die op basis van een beschikking worden verstrekt voor mensen met fysieke beperkingen om zelfstandig te kunnen functioneren. Tot taakveld 6.71 behoort dienstverlening op basis van een toekenningsbeschikking aan individuele cliënten met een fysieke en/of psychische beperking die ondersteuning behoeven in de vorm van beschikbare uren. Tot taakveld 6.81 behoren alle opvang- en beschermd wonen-voorzieningen inclusief eventuele maatwerkdienstverlening en maatwerkvoorzieningen voor personen die in deze opvangvoorzieningen verblijven.

Tabel 6 Lasten per inwoner binnen het cluster 'Maatschappelijke ondersteuning' in 2018 (Bron: CBS Statline, lv3)

	Zeeuwse gemeenten		Referentie-gemeenten	Nederland gemiddeld
	Bandbreedte	Gemiddeld		
Cluster totaal	€ 56 - 1507	€ 367 (357)	€ 371	€ 343
6.6 Maatwerkvoorziening (WMO)	€ 16 - 89	€ 35	€ 33	€ 36
6.71 Maatwerkdienstverlening 18+	€ (24) 151 - 249	€ 188 (178)	€ 184	€ 175
6.81 Geëscaleerde zorg 18+	€ 0 - 1215	€ 144	€ 154	€ 132
<i>Exclusief centrumgemeente(n)</i>	€ 0 - 18	€ 3	€ 4	-
<i>Centrumgemeente(n)</i>	-	€ 1215	€ 385	€ 313

In tabel 6 zijn de gemiddelde lasten per inwoner opgenomen voor de Zeeuwse gemeenten, de geselecteerde referentiegemeenten en voor Nederland. Ook in deze tabel geven de bedragen tussen haakjes de score aan wanneer rekening wordt gehouden met de outliers. De gemiddelde lasten per inwoner zijn in de Zeeuwse gemeenten iets lager dan in de referentiegemeenten en iets hoger dan Nederland gemiddeld. De variatie in de lasten per taakveld is echter groot. Binnen het taakveld 6.81 zijn de verschillen het grootst, wat is te verklaren door de hoge lasten per inwoner in de gemeente Vlissingen, dat een centrumfunctie heeft. Wanneer we de lasten van Vlissingen en de overige gemeenten uitsplitsen ontstaat een heel ander beeld. Wat met name opvalt is dat Vlissingen ook in vergelijking met de

centrumgemeenten onder de referentiegemeenten en in vergelijking met het gemiddelde van alle centrumgemeenten fors hogere lasten per inwoner heeft. In de gemiddelde lasten per inwoner voor taakveld 6.71 is tevens sprake van een uitschieter, maar dan een die de gemiddelde lasten voor de Zeeuwse gemeenten fors naar beneden haalt. Dit betreft de gemeente Sluis. De bandbreedte van de lasten zijn exclusief en inclusief (tussen haken) de gemeente Sluis opgenomen in de tabel.

Tabel 7 Aandeel van de bevolking (15 jaar en ouder) dat gebruik maakt van voorzieningen binnen het cluster 'Maatschappelijke ondersteuning' in de 2^e helft van 2018 (Bron: CBS Statline)

	Zeeuwse gemeenten *		Referentie- gemeenten	Nederland gemiddeld
	Bandbreedte	Gemiddeld		
Totaal	3,3 - 11,5%	6,5%	6,9%	7,0%
Hulpmiddelen en diensten, totaal	0,4 - 8,8%	3,9%	4,5%	4,7%
Ondersteuning thuis, totaal	1,1 - 3,1%	1,9%	1,8%	1,9%
Hulp bij het huishouden	2,4 - 4,3%	2,7%	2,5%	2,4%
Verblijf en opvang, totaal	0,0 - 0,04%	0,0%	0,3%	0,3%

* Cijfers van Noord Beveland en Veere zijn niet meegenomen, deze ontbreken voor de 2^e helft van 2018 in de data van het CBS.

In tabel 7 is het gebruik van maatwerkarrangementen weergegeven. In de Zeeuwse gemeenten is het totaal aantal cliënten als aandeel van de bevolking van 15 jaar en ouder lager dan in de referentiegemeenten en het Nederlandse gemiddelde. Uitgesplitst naar soort voorziening, blijkt het gebruik van hulpmiddelen en diensten (met name taakveld 6.6) of verblijf en opvang (met name taakveld 6.81) in de Zeeuwse gemeenten lager dan in de referentiegemeenten en in Nederland. Het gebruik van ondersteuning thuis is gelijk of zelfs iets hoger en hulp bij het huishouden ligt hoger (met name taakveld 6.71).

Wanneer de lasten per inwoner en het gebruik per inwoner worden vergeleken, valt het op dat op maatwerkvoorzieningen (taakveld 6.6) het verschil in lasten per inwoner kleiner is dan het verschil in gebruik. In de Zeeuwse gemeenten zijn de lasten gemiddeld € 35 per inwoner en is het gebruik van hulpmiddelen en diensten totaal 3,9 procent tegenover respectievelijk € 33 en € 36 per inwoner en een gebruik van 4,5 en 4,7 procent in de referentiegemeenten en Nederland.

3.6 Jeugd

Het cluster Jeugd bestaat uit de taakvelden 6.72 Maatwerkdienstverlening 18- en 6.82 Geëscaleerde zorg 18-. Tot taakveld 6.72 behoren vormen van jeugdhulp die door de gemeente als individuele voorziening worden aangemerkt. Tot taakveld 6.82 behoren maatregelen gericht op de opvang en het verbeteren van de veiligheid van kinderen en jeugdigen met inbegrip van maatwerk dienstverleningsmaatregelen voor jeugdigen die in deze opvangvoorzieningen verblijven.

Tabel 8 Lasten per inwoner binnen het cluster 'Jeugd' in 2018 (Bron: CBS Statline, lv3)

	Zeeuwse gemeenten		Referentie- gemeenten	Nederland gemiddeld
	Bandbreedte	Gemiddeld		
Cluster totaal	€ 158 - 332	€ 253 (260)	€ 275	€ 259
6.72 Maatwerkdienstverlening 18-	€ (8) 155 - 286	€ 206 (181)	€ 226	€ 217
6.82 Geëscaleerde zorg 18-	€ 3 - 95 (302)	€ 47 (79)	€ 49	€ 42

In tabel 8 zijn de gemiddelde lasten per inwoner opgenomen voor de Zeeuwse gemeenten, de geselecteerde referentiegemeenten en voor Nederland. De lasten per inwoner zijn voor het cluster in de Zeeuwse gemeenten gelijk aan het Nederlands gemiddelde en lager dan in de referentiegemeenten. Voor beide taakvelden blijkt Middelburg aanzienlijk af te wijken in lasten per inwoner van de overige Zeeuwse gemeenten. In de tabel zijn daarom de lasten per

inwoner weergeven exclusief en inclusief (tussen haken) de gemeente Middelburg. De lasten per inwoner zijn in Middelburg laag op taakveld 6.72 en hoog op taakveld 6.82. Wanneer dit buiten beschouwing wordt gelaten, zijn de gemiddelde lasten per inwoner voor de Zeeuwse gemeenten op beide taakvelden vergelijkbaar met de referentiegemeenten en Nederland gemiddeld.

Tabel 9 Aandeel van de bevolking (t/m 18 jaar) dat gebruikmaakt van voorzieningen binnen het cluster 'Jeugd' in 2018
(Bron: CBS Statline)

	Zeeuwse gemeenten		Referentie- gemeenten	Nederland gemiddeld
	Bandbreedte	Gemiddeld		
Totaal Jeugdzorg	7,0 - 12,1%	9,9%	9,7%	9,7%
Jeugdhulp	6,8 - 11,7%	9,6%	9,4%	9,4%
<i>zonder verblijf</i>	6,2 - 11,1%	8,9%	8,7%	8,8%
<i>met verblijf</i>	0,7 - 2,0%	1,3%	1,1%	1,0%
Jeugdbeschermingstrajecten	0,8 - 2,5%	1,4%	1,4%	1,2%
Jeugdreclasseringstrajecten	n.b.	0,3%	n.b.	0,3%

In tabel 9 is het gebruik van voorzieningen binnen het cluster jeugd weergegeven. Het gebruik van het totale aanbod jeugdzorg is in de Zeeuwse gemeenten iets hoger dan in de referentiegemeenten en dan het Nederlands gemiddelde. Het gebruik van Jeugdhulp zonder gebruik is het hoogst en ligt iets hoger dan in de referentiegemeenten en het Nederlands gemiddelde. Het verschil is echter klein en dit komt ook overeen met het beeld dat naar voren komt uit het onderzoek van het SCP over jeugdhulp zonder verblijf op wijkniveau¹¹. Het meest valt op dat het gebruik van Jeugdhulp met verblijf hoger is dan in de referentiegemeenten en het Nederlandse gemiddeld, maar dat dit verschil niet zo groot is als het verschil in lasten per inwoner op het taakveld Geëscaleerde zorg 18-.

3.7 Volksgezondheid

Het cluster Volksgezondheid bestaat uit taakveld 7.1 Onder dit taakveld vallen maatregelen ter bescherming van de gezondheid van de bevolking als geheel, van specifieke risicogroepen, van jeugd en van ouderen. In tabel 10 zijn de gemiddelde lasten per inwoner opgenomen voor de Zeeuwse gemeenten, de geselecteerde referentiegemeenten en voor Nederland. De lasten per inwoner zijn voor het cluster in de Zeeuwse gemeenten gelijk aan het Nederlands gemiddelde en lager dan in de referentiegemeenten. De lasten voor taakveld 6.72 is per inwoner echter lager en voor taakveld 6.82 fors hoger dan in de referentiegemeenten en in Nederland. De variatie in de lasten per taakveld is wederom groot tussen de Zeeuwse gemeenten.

Tabel 10 Lasten per inwoner binnen het cluster 'Volksgezondheid' in 2018 (Bron: CBS Statline, Iv3)

	Zeeuwse gemeenten		Referentie- gemeenten	Nederland gemiddeld
	Bandbreedte	Gemiddeld		
Cluster totaal	€ 34 - € 50	€ 40	€ 45	€ 45

Voor dit cluster is het niet mogelijk om de Zeeuwse gemeenten op gebruik of afname van de voorzieningen die onder deze taakvelden vallen in beeld te brengen en te vergelijken.

3.8 Baten

3.8.1 Gemeentefonds

Het merendeel van de lasten in het sociaal domein worden gedekt uit de middelen uit het gemeentefonds. De bijdragen die gemeenten ontvangen uit het gemeentefonds, zijn voor veel (Zeeuwse) gemeenten in de huidige situatie niet

¹¹ Zie ook: <https://digitaal.scp.nl/jeugdhulp-in-de-wijk/>

toereikend om de lasten binnen het sociaal domein te dekken. Een deel van de Zeeuwse gemeenten heeft daarom een bijdrage ontvangen uit de het Fonds tekortgemeenten. Deels heeft dat te maken met een tekortschietend macro-budget. Voor een ander deel wordt de oorzaak gezocht in de verdeling van de middelen. Daarom is ingezet op een herijking van het gemeentefonds sociaal domein.

De bevinding dat een relatief groot deel van de Zeeuwse gemeenten te maken heeft met tekorten in het sociaal domein in combinatie met de constatering dat de uitgaven van de Zeeuwse gemeenten grosso modo niet veel afwijken van de referentiegemeenten geeft aanleiding tot de verwachting dat bij een herijking in het sociaal domein de Zeeuwse gemeenten een positief herverdeeleffect zouden mogen verwachten. De voorlopige resultaten van het AEF onderzoek lijken echter in een andere richting te wijzen.

3.8.2 Eigen bijdrage cliënten

Een marginaal deel wordt gedekt door de eigen bijdragen van cliënten. Gemeenten ontvangen eigen bijdragen voor het bieden van ondersteuning in de vorm van maatwerkvoorziening vanuit de Wmo 2015. Dit betreft gefactureerde eigen bijdragen voor ondersteuning thuis, hulp bij het huishouden en hulpmiddelen en diensten. In paragraaf 3.5 hebben wij het gebruik van deze maatwerkvoorzieningen kort weergegeven voor de Zeeuwse gemeenten, de referentiegemeenten en Nederland. In de Zeeuwse gemeenten wordt in totaal gemiddeld minder gebruik gemaakt van deze diensten, maar is wel de afname van hulp bij het huishouden hoger dan in de referentiegemeenten en het Nederlands gemiddelde. Hier kijken we naar hoe de inkomsten uit de eigen bijdragen in de Zeeuwse gemeenten zich verhouden tot de referentiegemeenten en Nederland.

Tabel 11 Totale gemeentelijke lasten sociaal domein en volksgezondheid en ontvangen eigen bijdragen, 2018 (Bron: CBS Statline)

	Zeeuwse gemeenten		Referentie- gemeenten	Nederland gemiddeld
	Bandbreedte	Gemiddeld		
Totale lasten (x 1.000)	-	€ 523.743	€ 4.283.389	€ 25.561.000
Totaal eigen bijdragen (x 1.000)	-	€ 5.380	€ 33.193	€ 191.577
Aandeel eigen bijdrage in dekking lasten	0,5% - 2,3%	1,03%	0,77%	0,75%

In

tabel 11 zijn de totale lasten van de gemeenten en de eigen inkomsten uit de eigen bijdragen tegen elkaar afgezet. Wat opvalt is dat in de Zeeuwse gemeenten gemiddeld genomen het aandeel van de eigen bijdragen ten opzichte van de totale lasten hoger is dan in de referentiegemeenten en het Nederlandse gemiddelde. Het aandeel van de eigen bijdragen in de dekking van de totale lasten is met 0,5 procent het laagst in Vlissingen en met 2,3 procent het hoogste in de gemeente Sluis.

Tabel 12 Eigen bijdrage per inwoner, 2018 (Bron: CBS Statline)

	Zeeuwse gemeenten		Referentie- gemeenten	Nederland gemiddeld
	Bandbreedte	Gemiddeld		
Eigen bijdrage per inwoner	€ 9,62 - € 23,93	€ 14,07	€ 12,21	€ 13,76
Eigen bijdrage per inwoner 18-AOW ¹²	€ 2,57 - € 9,24	€ 5,84	€ 5,74	€ 5,10
Eigen bijdrage per inwoner AOW-leeftijd	€ 33,10 - € 68,94	€ 45,68	€ 41,94	€ 41,45

In tabel 12 zijn de inkomsten uit de eigen bijdragen omgerekend naar gemiddelde eigen bijdrage per inwoner. Dit is tevens uitgesplitst naar de groepen 18 jaar tot AOW-leeftijd en AOW-leeftijd en ouder. Voor zowel het totaal als de

¹² Voor de berekening van de bedragen zijn wij uitgegaan van de leeftijd tot 65 jaar en hebben wij alle inwoners van 65 jaar en ouder meegenomen in de categorie AOW-leeftijd.

uitsplitsing geldt dat de eigen bijdragen per inwoner in de Zeeuwse gemeenten gemiddeld hoger is dan in de referentiegemeenten en Nederland. De eigen bijdragen per inwoner zijn met € 9,62 in Reimerswaal het laagst en met € 23,93 in Sluis het hoogst. In Sluis zijn de bijdragen per inwoner met de AOW-leeftijd ook het hoogst. In Goes is de gemiddelde bijdrage per inwoner in de categorie 18 tot AOW-leeftijd het hoogst.

Hierbij passen twee kanttekeningen. In de eerste plaats zijn de gegevens gebaseerd op het jaar 2018 waardoor de effecten van het abonnementstarief buiten beschouwing blijven. In de tweede plaats moet worden opgemerkt dat ook in het verdeelmodel van AEF de effecten van het abonnementstarief nog niet zijn meegenomen omdat voor dat model wordt uitgegaan van de cijfers 2017.

3.9 Conclusie

Zeeuwse gemeenten laten een uiteenlopend beeld zien in de maatschappelijke opgaven in het sociaal domein. Een deel van de gemeenten heeft een tekort dat ook na compensatie uit het Fonds tekortgemeenten verder oploopt. Bij een ander deel van de Zeeuwse gemeenten lijkt op basis van de realisatie 2018 en de begrotingscijfers 2020 sprake van een positiever beeld tot uitdrukking komend in een bescheiden tekort of zelfs overschot. Die differentiatie toont zich ook in de allocatie van middelen binnen het sociaal domein. Er is tussen de Zeeuwse gemeenten sprake van een behoorlijke spreiding over de verschillende taakvelden en binnen verschillende taakvelden is sprake van uitschieters naar boven en naar beneden in de lasten per inwoner. Deels kunnen deze verschillen toegeschreven worden aan verschillen in boeking van de kosten. De lasten van Veere op taakveld 6.2 zijn hier een goed voorbeeld van. De boeking op het ene of het andere taakveld heeft geen effect op de gemiddelde lasten per inwoner per gemeente of het resultaat op het sociaal domein als geheel. Boekingsverschillen kunnen echter een vertekend beeld geven van waar extra kosten worden gemaakt en welke factoren bijdragen aan de ontstane en verwachte tekorten.

In vergelijking met de referentiegemeenten laten de Zeeuwse gemeenten op sommige onderdelen hogere kosten zien (Samenkracht en burgerparticipatie, maatschappelijke ondersteuning) en op andere onderdelen lagere kosten (Jeugd, Volksgezondheid). Op geaggregeerd niveau lopen de uitgaven van de referentiegemeenten in het sociaal domein redelijk in de pas met gemiddelde uitgaven van de Zeeuwse gemeenten. Het relatief grote aandeel Zeeuwse tekortgemeenten en de constatering dat de uitgaven redelijk in de pas lopen met de referentiegemeenten roept de vraag op naar de toereikendheid van het verdeelsysteem.

4 Profiel Zeeuwse gemeenten

4.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstuk hebben we aanwijzingen gevonden dat de oorzaken van de tekorten in Zeeland in het sociaal domein (voor een deel) terug te leiden zijn naar scheefheden in de bekostiging. Wanneer we de uitgaven van Zeeuwse gemeenten vergelijken met objectief gekozen referentiegemeenten, dan zien we grosso modo dat Zeeuwse gemeenten niet uitzonderlijk hoge uitgaven hebben. Desondanks bestaan er (grote) tekorten. Dit suggereert dat ook naar de inkomstenkant gekeken moet worden om een verklaring te vinden voor de tekorten. Voor een deel zijn tekorten terug te voeren naar macrotekortten, maar voor een deel is waarschijnlijk ook sprake van een slechte aansluiting van de bekostigingssystematiek bij de Zeeuwse opgaven. Dat de verdeelmodellen in het sociaal domein aan vernieuwing toe zijn wordt algemeen onderkend. Eerder onderzoek van verschillende partijen laat zien dat de verdeling op meerdere fronten tekortschiet. Om deze reden is er het afgelopen jaar ook onderzoek gedaan naar het opstellen van een nieuwe verdeelsystematiek. De uitkomsten hiervan zijn nog niet bekend. Op voorhand is dan ook niet te zeggen hoe de Zeeuwse gemeenten in de nieuwe verdeling zitten. Wel maken we in 4.2 al een overzicht van de voorgestelde maatstaven en laten we zien of de maatstaf voor Zeeland tot een groter of kleiner budget leidt en wat het effect zijn als de betreffende maatstaf zwaarder mee zou wegen. Dit biedt inzicht in de gevolgen van wijzigingen aan het voorgestelde model voor Zeeuwse gemeenten.

Zonder de modeluitkomsten te kennen is het uiteraard moeilijk om een volledig beeld te krijgen van de aansluiting van het voorgestelde model bij de Zeeuwse opgaven. De toets van elk model is de mate waarin de objectieve uitgaven van een gemeenten benaderd worden. Desalniettemin is het wel mogelijk om te kijken of het voorgestelde model in zijn opzet tegemoet komt aan typisch Zeeuwse kenmerken (die een relatie hebben met de uitgaven). We maken in 4.3 en bijlage II daarom een overzicht van een groot aantal factoren die niet in het verdeelmodel staan, waarbij we de score van Zeeland vergelijken met de gemiddelde Nederlandse score. Zijn er factoren waar Zeeuwse gemeenten sterk afwijken op scores en die een grote invloed hebben op de uitgaven. Dit overzicht biedt een aangrijpingspunt om op zoek te gaan naar kenmerken die mogelijk relevant zijn om de Zeeuwse uitgaven goed te verklaren.

4.2 Herijking Gemeentefonds

De bijdragen die gemeenten ontvangen uit het gemeentefonds, zijn voor veel van de Zeeuwse gemeenten in de huidige situatie niet toereikend om de lasten binnen het sociaal domein te dekken. Dit geldt niet alleen voor de Zeeuwse gemeenten. Daarom is ingezet op een herijking van het gemeentefonds sociaal domein. Er wordt gekeken naar welke maatstaven de hoogste verklaringsgraad voor de kosten van de gemeenten en het best kunnen worden meegenomen om de gemeentelijke uitkering voor het sociaal domein te bepalen. Dit wordt gedaan op basis van modellen per cluster, waarin de clusters participatie, individuele voorzieningen Wmo, individuele voorzieningen jeugd en sociale basisvoorzieningen worden onderscheiden. In de voorlopige versie van het totaalmodel voor het sociaal domein, exclusief beschermd wonen, zijn 15 maatstaven opgenomen. Volgens de berekeningen is de verklaringsgraad ten opzichte van de kosten 91 procent¹³. Voor deze maatstaven hebben wij gekeken wat ze mogelijk voor effect hebben voor de Zeeuwse gemeenten. We bespreken dit kort per maatstaf.

4.2.1 *Maatstaven voorlopig model sociaal domein exclusief beschermd wonen*

In onderstaande tabel 11 zijn de 15 maatstaven die in de voorlopige versie van het verdeelmodel sociaal domein opgenomen. Voor elk van de maatstaven is gekeken naar de bandbreedte en gemiddelde score van alle Nederlandse gemeenten. Hier zijn de gemiddelden van de Zeeuwse gemeenten naast gezet en is aangegeven hoeveel de Zeeuwse gemeenten verschillen van het Nederlandse gemiddelde. In de tabel is onder cluster weergegeven in welke deelmodellen

¹³ Bron: memo AEF betreffende Bijlage 2 Voorgangsbericht en varianten van modellen per cluster d.d. 8 januari 2020

de maatstaf is meegenomen. Onder gewicht is opgenomen hoeveel van het beschikbare budget in het model wordt verdeeld door een maatstaf. De maatstaven 2 en 3 worden in het model samengenomen en verdelen samen 16 procent.

Tabel 13 Vergelijking van gemiddelden op de voorlopige maatstaven (bron: CBS Statline, BUIG)

	cluster*	Gewicht	Nederlandse gemeenten		Zeeuwse gemeenten	
			Bandbreedte	Gemiddeld	Gemiddeld	+/- NL
1. Huishoudens met laag inkomen 2,3,4 deciel	W J	26%	11,2 - 41,8%	28,1 %	27,2 %	- 3,3%
2. Bijstandsontvangers +	P	16%	0,4 - 10,3%	3,3 %	3,2 %	- 1,6%
3. Loonkostensubsidie			0 - 0,4%	0,1 %	0,1 %	-
4. Regionaal klantpotentieel	W J B	14%	2 - 229	52,6	59,5	+ 13,1%
5. Inwoners	W B	12%	936 - 862.965	48.682	29.464	- 39,5%
6. Gebruik specialistische ggz	P B	9%	3,2 - 9,2%	5,8 %	5,5%	- 5,5%
7. Inwoners 0-18	J	9%	14,2 - 35,3%	20,8 %	20,2 %	- 2,8%
8. Jongeren met armoederisico	J	5%	2,1 - 27,9%	10,4 %	10,1 %	- 2,9%
9. Inwoners 75+	W	4%	3,6 - 16,2%	9,1 %	10,2 %	+ 12,5%
10. Laag opleidingsniveau	W	3%	0 - 31%	18,0 %	20,7 %	+ 15,1%
11. Scheidingen (per 1000)	W	3%	2,4 - 15	8,2	9,5	+ 15,4%
12. Migratieachtergrond**	B	2%	-	-	-	-
13. Doelgroepregister	P	1%	10,0 - 30,6%	16,1 %	17,3 %	+ 7,7%
14. Kernen 500 of meer adressen	B	1%	6,7 - 100%	46,5 %	44,1 %	- 5,1%
15. Gestandaardiseerd inkomen maal bewoners. **	J	-3%	-	-	-	-

* P = participatie, W = individuele voorzieningen Wmo, J = individuele voorzieningen jeugd en B = sociale basisvoorzieningen

** Voor deze maatstaven kon de definitie niet exact achterhaald worden.

4.3 Analyse Zeeuwse gemeenten

Om voor Zeeland tot een oordeel te komen of de voorgestelde verdeelsystematiek tegemoetkomt aan de Zeeuwse opgaven hebben we een analyse gemaakt van de gebruikte maatstaven. Zijn er nog factoren die (vooralsnog) niet worden meegenomen in de nieuwe verdeelsystematiek, maar die wel voor Zeeland van belang zijn? In Bijlage II hebben we een overzicht opgenomen van een groot aantal factoren die nu niet het verdeelmodel zijn opgenomen. Het betreft:

- Sociaal demografische kenmerken
- Gezondheidskenmerken
- Economische kenmerken
- Ruimtelijke kenmerken

Voor elk kenmerk hebben we het gemiddelde van de Zeeuwse gemeenten vergeleken met het landelijke gemiddelde. Naast deze kenmerken hebben de Zeeuwse gemeenten ook factoren aangedragen die van belang kunnen zijn voor Zeeland in de verdeelsystematiek. Op basis van een analyse van deze factoren komen we tot een aantal aandachtspunten:

- *Ruimtelijke kenmerken worden slechts beperkt meegenomen:* In de voorgestelde maatstaven zitten weinig ruimtelijke maatstaven (alleen kernen > 500 inwoners). Wanneer we kijken naar de verschillen tussen het Zeeuwse gemiddelde en het landelijke gemiddelde dan zien we de grootste afwijkingen zijn bij ruimtelijke kenmerken (totaal kernen, oppervlakte land, oppervlakte binnenwater, omgevingsadressendichtheid, inwoners stedelijk gebied). In ruimtelijke zin wijken Zeeuwse gemeenten af van de doorsnee Nederlandse gemeente. Dit komt ook terug in de factoren die de Zeeuwse gemeenten zelf hebben aangedragen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de 'eilandenstructuur' die lange

reistijden met zich meebrengt en het moeilijker maakt om goed OV te organiseren. Hierbij speelt ook dat de Zeeuwse gemeenten in oppervlakte relatief groot zijn met veel kleinere kernen en in totaal relatief weinig inwoners. Deze ruimtelijke kenmerken worden niet in de voorgestelde maatstaven meegenomen. Moeten deze wel worden meegenomen? Hiervoor moet verdiepend onderzoek worden gedaan naar de bijdrage van deze bepalende ruimtelijke kenmerken aan de kostenstructuur in Zeeland.

- *Krimp*: Een tweede maatstaf die eruit springt is bevolkingskrimp. De bevolkingsgroei in Zeeland ligt aanzienlijk lager dan het landelijke gemiddelde. In veel gemeenten is er sprake van bevolkingskrimp. Zeeuwse gemeenten hebben krimp ook aangedragen als kostenbepalende factor. Het model houdt niet direct rekening met de bevolkingsontwikkeling. Deze gevolgen worden ook door Zeeuwse gemeenten aangedragen. Het gaat bijvoorbeeld om vergrijzing (inwoners 75+), of om het vertrek van kansrijke jongeren (laag opleidingsniveau, huishoudens met een laag inkomen). Verdiepend onderzoek moet inzicht bieden in de overige gevolgen van krimp. Ook hierbij is cruciaal dat een relatie kan worden gelegd tussen het kenmerk en de kostenstructuur.
- *Ouderen*: Een van de factoren die door de Zeeuwse gemeenten wordt aangedragen is dat in Zeeland meer dan gemiddeld ouderen heeft boven de 85 jaar. Deze groep zou extra kosten met zich meebrengen. In de voorgestelde maatstaven voor het verdeelmodel wordt wel al rekening gehouden met het aantal inwoners boven de 75 jaar. Dus voor een deel wordt er al rekening gehouden met deze groep. De tabel in bijlage II laat zien dat Zeeland inderdaad relatief veel ouderen boven de 85 jaar heeft. In welke mate er voor deze groep in het verdeelmodel rekening gehouden wordt kan nu nog niet worden gezegd. Dat moet blijken op het moment dat de resultaten voor individuele gemeenten bekend worden.
- *Mantelzorgers*: Door de Zeeuwse gemeenten is het aantal mantelzorgers in de provincie genoemd als een onderscheidend kenmerk ten opzichte van andere provincies. Uit de tabel in bijlage II blijkt inderdaad dat er een sprake is van een betekenisvol verschil (Zeeland: 20%; Nederland: 14%). Nader onderzocht zou moeten worden in hoeverre dit doorwerkt in de kostenstructuur en/of bekostiging.

5 Aanknopingspunten verdieping

5.1 Inleiding

In de verkenning naar de uitgaven sociaal domein van Zeeuwse gemeenten hebben we een aantal observaties gedaan:

1. Een aantal Zeeuwse gemeenten heeft in het sociaal domein grote tekorten, met name op het terrein van Wmo en Jeugd. Vlissingen en Middelburg hebben daarnaast ook forse tekorten op gebied van de gebundelde uitkering BUIG (bijstandsfinanciering).
2. De uitgaven in de Zeeuwse gemeenten zijn op totaalniveau grosso modo niet sterk afwijkend van vergelijkbare gemeenten. Al bestaan er voor de meeste gemeenten wel afwijkingen op specifieke taakvelden (zowel positief als negatief). De referentiegemeenten zijn gekozen op basis van een groot aantal objectieve factoren.
3. Zeeuwse gemeenten zijn (gemiddeld genomen) afwijkend van het Nederlands gemiddelde waar het gaat om geografische kenmerken. Deze geografische kenmerken zijn in de voorstellen voor de nieuwe verdeelformules voor het sociaal domein niet opgenomen.
4. De Zeeuwse gemeenten zien in de geografische en ruimtelijke structuur een bepalende factor voor de kostenstructuur van het sociaal domein in Zeeland.

De eerste twee punten suggereren dat Zeeuwse tekorten in ieder geval voor een deel zijn te wijten aan scheefheden in de verdeling. Dat de huidige verdeling van de middelen voor het sociaal domein scheefheden bevat is geen controversiële stelling. Eerder onderzoek van verschillende bureaus heeft overtuigend aangetoond dat de verdeling aan vernieuwing toe is. Momenteel wordt de laatste hand gelegd aan een nieuwe verdeling van de middelen voor 2021. Zeeland wil proactief aansluiten bij discussies rondom de financiering. Hiermee wil men niet wachten totdat de resultaten van het verdeelmodel bekend worden. Op basis van de analyse in de verkenning formuleren we in dit verband een aantal aanknopingspunten voor nader verdiepend onderzoek. We maken onderscheid tussen activiteiten in het verdiepend onderzoek die nu al van start kunnen gaan en activiteiten die moeten wachten tot de verdeelmodellen gereed zijn. In het onderstaande werken we deze onderdelen kort uit.

5.2 Eerste fase verdieping

We stellen voor te beginnen met verdiepend onderzoek dat nu al van start kan gaan:

1. In de eerste plaats adviseren wij om nader onderzoek te doen naar de gevolgen van de ruimtelijke eigenschappen van Zeeuwse gemeenten voor kosten in het sociaal domein. Uit de verkenning is gebleken dat er voor het sociaal domein zeer beperkt rekening wordt gehouden met de uitzonderlijke geografische kenmerken van Zeeland. Betrokken respondenten in de verkenning menen dat deze factoren bepalend zijn voor de uitgaven in Zeeland. Waar worden meerkosten gemaakt? Zit dit in de bekostiging van de voorzieningen (reistijd, tarieven), apparaatskosten, of ook in de vraag naar de voorzieningen.
2. In de tweede plaats kan onderzocht worden op welke wijze demografische factoren (hoge aantal 85+, krimp) en mantelzorg bijdraagt aan extra uitgaven sociaal domein. In hoeverre houdt het verdeelsysteem rekening met de demografische dynamiek? Wordt kostenremanentie (waarbij de krimp met vertraging en onvolledig doorwerkt in de kosten) voldoende gehonoreerd in de verdeling? Welke gevolgen heeft het hogere aandeel mantelzorgers in Zeeland voor de kosten in het sociaal domein en voor de middelentoedeling?
3. In de derde plaats moet onderzocht worden in welke mate de relatie tussen lage inkomens en Wmo -gebruik in Zeeuwse gemeenten afwijkt van het landelijk beeld. Zo ja, wat is hier de achterliggende reden voor. Is het een gevolg van beleid en uitvoering, of hangt het samen met de demografische opbouw?

Teneinde bovenstaande vragen te beantwoorden stellen we de volgende aanpak voor.

5.2.1 *Verdiepende cijfermatige analyse*

Om een beter beeld te krijgen van de ontwikkeling van de uitgaven in Zeeland dient begonnen te worden met een nadere verdiepende analyse van de uitgavenontwikkeling. Specifiek kijken we hierbij naar de ontwikkeling van het aantal cliënten en de gemiddelde uitgaven per client. Waar mogelijk vergelijken we dit ook met de referentiegemeenten. In dit verkennende onderzoek hebben we al gezien dat het aantal cliënten jeugd in de meeste wijken minder hoog is dan voorspeld door het SCP, en cliënten Wmo in vergelijking met de referentiegemeenten ook relatief lager is. Dit zou suggereren dat de gemiddelde prijs in Zeeland relatief hoger is.

In de verdieping zullen we ook nader ingaan op de verschillen tussen Zeeuwse gemeenten, ontwikkeling van de uitgaven en mogelijke oorzaken van verschillen in resultaten. We constateren immers dat niet alle Zeeuwse gemeenten in dezelfde mate te maken hebben met budgettaire knelpunten. We gebruiken hiervoor gegevens over de aansluiting van het huidige verdeelmodel bij de opgaven (verdeelstoornis 2015) en gegevens van de gemeenten zelf over het klantenbestand. Daarnaast zullen we uitkomsten met een groep gemeenten bespreken.

We kijken ook in hoeverre het probleem van de relatief hoge inkomens in de Wmo breder speelt in andere Zeeuwse gemeenten.

We gaan ervan uit dat we bij in deze fase de beschikking hebben over de rekeningcijfers 2019.

5.2.2 *Verdiepend kwalitatief onderzoek*

Om tot een overtuigend verhaal te komen voor het opnemen van Zeeuwse (geografische) kenmerken is een nadere inhoudelijke analyse nodig van de wijze waarop deze kenmerken zijn gerelateerd aan de uitgaven. In werkgroepen met gemeenten, inkopers en aanbieders uit de Zeeuwse gemeenten willen we dit onderzoeken. We nemen in ieder geval de volgende onderwerpen mee:

- Inkoop
- Tarieven
- Reiskosten
- Zorgvraag

5.3 **Tweede fase verdieping**

Er zijn ook verdiepvragen die beantwoord kunnen worden op het moment dat er meer zicht is op de uitkomsten van het nieuwe verdeelmodel. Immers the proof of the pudding is in the eating. Wat is de ontwikkeling van de budgetaandelen voor de Zeeuwse gemeenten? Daarmee bedoelen we: hoe groot was het aandeel van de Zeeuwse gemeenten in de bestaande verdeling en hoe verandert dat aandeel in de nieuwe verdeling? Hoe sluiten de budgetten aan bij de ijkpunten (herverdeeleffect). Lossen de budgetmutaties de verwachte tekorten (deels) op.

5.3.1 *Systematisch kwantitatief onderzoek uitkomsten verdeelmodel*

Wanneer de budgetmutaties voor Zeeland ongunstig uitpakken kan meer systematisch gekeken worden naar de modelmatige oorzaken van afwijkingen tussen uitgaven en budgetinkomsten. Hierbij kan bijvoorbeeld berekend worden voor de Zeeuwse gemeenten welk deel van de afwijking tussen budgetinkomsten en ijkpunten is te verklaren door systematische fouten in het model, bijvoorbeeld door ontbrekende maatstaven, of verkeerd opgenomen maatstaven). Deze analyse (afgeleid van de analyse van de voormalige MAU in de BUIG) levert hard statistisch bewijs van een verdeelstoornis.

5.4 **Gemeentefonds Klassiek**

In de verdiepvingsfase zal de focus meer gericht worden op specifieke Zeeuwse factoren die relevant zijn voor het gemeentefonds klassiek. Deels gaat het hier om aandachtspunten die ook aan de orde komen bij de verdieping in het sociale domein, zoals de ruimtelijk/geografische kenmerken, krimp en lage inkomens. Voor een ander deel betreft het

zaken die specifiek betrekking hebben op dit onderdeel van het gemeentefonds en die zich bij de verdeling van het sociaal domein niet manifesteren (zoals de behandeling van de Eigen Middelen, met name de OEM en de verevening OZB). In het onderstaande lichten we dit kort toe. Ook bij het Gemeentefonds Klassiek geldt dat een deel van de werkzaamheden meteen ter hand kunnen worden genomen en een deel moet wachten tot het model er ligt.

5.4.1 *Maatstaven*

In de verkenning hebben we ons omwille van tijd en budget grotendeels beperkt tot het sociaal domein. In de verdieping kunnen we ook nader ingaan op de voorstellen voor het onderdeel gemeentefonds klassiek. Op dit moment wordt er gewerkt aan een andere uitwerking van de modellen die eerder dit jaar gepresenteerd zijn. We kijken in hoeverre maatstaven die relevant zijn voor Zeeland goed zijn opgenomen. Ook in het klassieke deel van het gemeentefonds speelt de vraag of de ruimtelijke kenmerken voldoende in de voorgestelde modellen zijn opgenomen.

Dezelfde vraag kan gesteld worden voor krimp. De voorlopige uitkomsten van de herijking in het gemeentefonds klassiek laat zien dat er bij krimpgemeenten relatief forse aansluitverschillen te zien zijn (€ 40 per inwoner), met name op de clusters Onderwijs, Openbare orde en Veiligheid en Infrastructuur en Milieu.

5.4.2 *OEM en OZB*

In het vervolgonderzoek dat Cebeon momenteel uitvoert ligt een zwaar accent op een analyse van de Overige Eigen Middelen (OEM). De eigen inkomsten van gemeenten bestaan uit heffingen, de inkomsten uit de OZB en de zgn. Overige Eigen Middelen, kortweg OEM genoemd. De OEM bestaat uit een groot aantal uiteenlopende inkomstenbronnen waaronder treasury/dividend, toeristenbelasting, parkeerbelasting, hondenbelasting, precario, reclamebelasting, erfpacht, winst grondexploitatie, leges en riool-en reinigingsrechten. Bij de verdeling van het gemeentefonds wordt rekening gehouden met de mogelijkheden die gemeenten hebben om eigen inkomsten te verwerven. In het huidige verdeelstelsel wordt er vanuit gegaan dat elke gemeente 5,4% van de uitgaven kan dekken uit de OEM. In het vervolgonderzoek van Cebeon wordt nagegaan of de OEM op een andere wijze in het gemeentefonds kan worden verwerkt. Daarbij is de gedachte dat hogere opbrengsten van de OEM (bijv. toeristenbelasting) tot uitdrukking komen in hogere uitgaven die niet per se samenhangen met structuurkenmerken en dus niet behoeven te worden gehonoreerd in de verdeling. Deze benadering kan in de verdeling voor de Zeeuwse gemeenten tot een budgettair nadeel leiden. Plausibel zal moeten worden gemaakt dat de opbrengsten uit de toeristenbelasting een dekkingsmiddel zijn voor de meerkosten op recreatief en toeristisch gebied.

Voor de Zeeuwse gemeenten liggen eveneens risico's in een hogere verevening van de OZB. Een eerdere analyse voor de gemeente Schouwen-Duiveland leerde dat een hogere verevening (naar 100%) een negatief effect heeft op de uitkering uit het gemeentefonds van 0,8% die in combinatie met een verhoging van het rekentarief kan oplopen tot circa 2%. In de verdieping dient te worden onderzocht in hoeverre dit negatief effect ook voor de andere Zeeuwse gemeenten geldt.

Bijlage I: Operationalisering voorgestelde maatstaven gemeentefonds

1. Huishoudens met laag inkomen (bron: CBS Statline, Maatstaven gemeentefonds: Sociaal domein: regio 2018)

Voor deze maatstaf blijkt het aandeel van de inwoners in het 2^e, 3^e, en 4^e deciel van de landelijke inkomensverdeling het meest bijdraagt aan de verklaring van de kosten in het sociaal domein. Gemiddeld bevindt zich in de Nederlandse gemeenten 28,1 procent zich in deze decielen. In Zeeland is dit met 27,2 procent gemiddeld iets lager.

2. Bijstandsontvangers en 3. Loonkostensubsidie (bron: CBS Statline, Maatstaven gemeentefonds: Sociaal domein: regio 2018)

Voor de vergelijking van de gemeenten hebben we het aandeel van de groep bijstandsontvangers onder inwoners van 15 tot 65 jaar berekent. Dit aandeel is in de Nederlandse gemeenten 3,3 procent en in de Zeeuwse gemeenten 3,2 procent. Voor de loonkostensubsidie hebben we gekeken naar het totaal aantal voorzieningen per gemeente. Het verschil tussen het gemiddelde van alle Nederlandse en alle Zeeuwse gemeenten is minimaal.

4. Regionaal klantpotentieel (bron: CBS Statline, Maatstaven Financiële-verhoudingswet)

Het klantpotentieel betreft het aantal potentiële klanten van de woonkernen van een gemeente. Wij zijn in de vergelijking uitgegaan van het aantal klanten ten opzichte van 100 inwoners. Gemiddeld is het regionale klantpotentieel voor een Nederlandse gemeente 52,6. Voor een Zeeuwse gemeenten is dat gemiddeld 13,1 procent hoger, namelijk 59,5.

5. Inwoners (bron: CBS Statline, Bevolking)

Het aantal inwoners per gemeente verschilt sterk in Nederland. Gemiddeld had een Nederlandse gemeente op 1 januari 2019 48.682 inwoners. In Zeeuwse gemeenten is dat gemiddelde met 29.464 inwoners bijna 40 procent lager.

6. Gebruik specialistische ggz (bron: BUIG)

Voor de vergelijking van de Zeeuwse gemeenten met de Nederlandse gemeenten hebben we voor deze maatstaf gekeken naar het aantal huishoudens met ggz. Gemiddeld maakt in Nederlandse gemeenten 5,8 procent van de huishoudens gebruik van de ggz. In de Zeeuwse gemeenten is dit aandeel 5,6 procent.

7. Inwoners 0-18 (bron: CBS Statline, Bevolking)

Op 1 januari 2019 maakten kinderen en jongeren tot 18 jaar per gemeente gemiddeld 20,8 procent uit van de inwoners. In Zeeuwse gemeenten was dit aandeel 20,2 procent en dus iets lager dan het Nederlandse gemiddelde.

8. Jongeren met armoederisico (bron: CBS Statline, Maatstaven gemeentefonds: Sociaal domein: regio 2018)

Voor de maatstaf jongeren met armoederisico hebben we gekeken naar het aandeel jeugdigen in huishoudens met een inkomen tot 120% van het sociaal minimum. De gemiddelden voor de Nederlandse gemeenten en de Zeeuwse

gemeenten verschillen niet veel. Het aandeel jeugdigen met armoederisico is op basis van deze cijfers in Zeeuwse gemeenten iets lager.

9. Inwoners 75+ (bron: CBS Statline, Bevolking)

Het aandeel van inwoners van 75 jaar en ouder is in Nederlandse gemeenten gemiddeld 9,1 procent. In Zeeland is dit gemiddeld 10,2 procent per gemeente. Dit is aanzienlijk hoger dan het Nederlands gemiddelde.

10. Laag opleidingsniveau (bron: CBS Statline, Maatstaven gemeentefonds: Sociaal domein: regio 2018)

Voor deze maatstaf zijn we uitgegaan van de maatstaf die reeds is opgenomen in het verdeelmodel. Het aandeel laag opgeleiden is in Nederlandse gemeenten gemiddeld 18,0 procent. In de Zeeuwse gemeenten is het aandeel ruim 15 procent hoger, namelijk 20,7 procent.

11. Scheidingen (bron: CBS Statline, huwen en huwelijksontbinding)

Voor deze maatstaf hebben we het gemiddelde genomen van het aantal scheidingen per 1000 gehuwde mannen en per 1000 gehuwde vrouwen. Gemiddeld was dit in 2018 in Nederlandse gemeenten 8,5 per 1000 gehuwden. In Zeeuwse gemeenten was dit hoger en scheidden in gemeenten gemiddeld 9,5 per 1000 gehuwden.

12. Migratieachtergrond

-

13. Doelgroepregister (bron: CBS Statline, Maatstaven gemeentefonds: Sociaal domein: regio 2018)

Voor deze maatstaf hebben we het aantal personen dat behoort tot de doelgroep van de Participatiewet voor de inwerkingtreding in 2015 als aandeel van de bevolking van 15 tot 65 jaar berekend. Dit hebben we gedaan op basis van de cijfers voor 2018. Gemiddeld behoort per gemeente 16,1 procent van de bevolking deel uit van het tot de doelgroep. In Zeeuwse gemeenten is het aandeel van personen in de doelgroep hoger, namelijk 17,3 procent.

14. Kernen 500 of meer adressen

Voor deze maatstaf hebben we het aantal woonkernen met 500 of meer adressen afgezet tegen het totaal aantal woonkernen. Gemiddeld is het aandeel van kernen met 500 of meer adressen in een Nederlands gemeente 46,5 procent. In Zeeuwse gemeenten is dit gemiddeld lager, namelijk 44,1 procent.

15. gestandaardiseerd inkomen maal bewoners.

-

Bijlage II: Profiel Zeeland

	Gemiddelde Nederland	Gemiddelde Zeeland	Vershil
Oppervlakte binnenwater	549,0	1239,9	125,9%
Oppervlakte land	9477,3	13693,4	44,5%
Kernen	9,4	13,5	44,3%
% mantelzorg	14	19,8	41,80%
Inwoners 85+	2,2	2,9	34,5%
% leegstand	1	1,2	22%
% westerse migranten	10,6	12,7	20%
pwoning_2018	137,5	160,5	17%
% huishoudens waar depressie voorkomt	7,8	8,6	10,20%
Oppervlakte bebouwd buitenbebied	78,5	86,1	9,7%
% afgelopen 4 jaar niet gewerkt	39,6	41,7	5,3%
% psychisch medicingebruik	0,7	0,7	4,10%
% paar met kinderen	23,8	23,1	-3%
% met een langdurige aandoening	29,3	28,2	-3,60%
% arbeidsongeschikt	6,6	6,3	-4%
% huishoudens met gezondheidsproblematiek	23,4	22,5	-4,00%
Aantal overleden mannen per 1000 inwoners	8,8	8,4	-4,80%
% eenpersoonshuishoudens	37,2	34,9	-6%
% werkende beroepsbevolking	95,8	88,8	-7,3%
% huishoudens in een corporatiewoning	39,7	36,7	-8%
Aanta oveleden vrouwen per 1000 inwoners	9,1	8,4	-8,10%
% ww uitkering	2,6	2,4	-9,4%
% banen (beroepsbevolking)	0,8	0,7	-11,1%
% huishouden met GGZ	6,3	5,6	-11,40%
% Eenouderhuishoudens	7,1	6,2	-13%
Gemiddelde WOZ	245,2	202,6	-17%

% huishouden met studenten	12,7	9	-29%
% HH met verslaving	0,6	0,4	-33,60%
% inwoners stedelijk gebied	0,7	0,4	-46%
Omgevingsadressendichtheid (OAD)	45621,1	14114,6	-69,1%
Bevolkingsgroei (2013 – 2018)	2,6	0,3	-88%