

Vergaderjaar 2016–2017

34 550 B

Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2017

Nr. 2

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

	blz.
A. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING BIJ HET BEGROTINGSWETSVOORSTEL	3
B. BEGROTINGSTOELICHTING	4
1. Leeswijzer	4
2. Het beleid	5
2.1. De beleidsagenda	5
2.1.1. Beleidsmutaties	7
2.2. Het beleidsartikel	8
2.2.1. Algemene beleidsdoelstelling	8
2.2.2. Rol en verantwoordelijkheid Minister	8
2.2.3. Beleidswijzigingen	11
2.2.4. Budgettaire gevolgen van beleid	11
2.2.5. Toelichting op de uitgavencategorieën	13
3. Het verdiepingshoofdstuk	16
3.1. Opbouw verplichtingen, uitgaven en ontvangsten vanaf de vorige ontwerpbegroting	16
3.2. Integratie-uitkeringen overig	23
3.3. Decentralisatie-uitkeringen	24
4. Gemeentefonds in breder perspectief	27
4.1. Inkomstenbronnen van gemeenten	27
4.2. Specifieke uitkeringen	28
4.2.1. Inleiding	28

		blz.
4.2.2	Aantal specifieke uitkeringen	28
4.3.	Opbrengst lokale heffingen 2016	29
4.3.1.	Inleiding	29
4.3.2.	Reinigingsheffing	30
4.3.3.	Rioolheffing	30
4.3.4.	Onroerende zaakbelasting (OZB)	31
4.4.	Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds 2017	31
5.	Bijlagen bij de begroting	00
Bijlage 1	Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds 2017	33
Bijlage 2	Beleidsmutaties	72
Bijlage 3	Moties en toezeggingen in het vergaderjaar 2015–2016	75
Bijlage 4	Rechtspersonen met een Wettelijke Taak en Zelfstandige Bestuursorganen	79
Bijlage 5	Lijst met afkortingen	80
Bijlage 6	Lijst met belangrijke termen en hun betekenis	81

A. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING BIJ HET BEGROTINGSWETS- VOORSTEL

Wetsartikel 1

De begrotingsstaten die onderdeel zijn van de Rijksbegroting, worden op grond van artikel 1, derde lid, van de Comptabiliteitswet 2001 elk afzonderlijk bij de wet vastgesteld.

Het wetsvoorstel strekt ertoe om de onderhavige begrotingsstaat voor het aangegeven jaar vast te stellen.

Alle voor dit jaar vastgestelde begrotingswetten tezamen vormen de Rijksbegroting voor dat jaar. Een toelichting bij de Rijksbegroting als geheel is opgenomen in de Miljoenennota.

Met de vaststelling van dit wetsartikel worden de uitgaven, verplichtingen en de ontvangsten vastgesteld.

De in de begrotingsstaat opgenomen begrotingsartikelen worden in onderdeel B van deze memorie van toelichting toegelicht (de zogenoemde begrotingstoelichting).

Wetsartikel 3

Ingevolge artikel 5, eerste lid, van de Financiële-verhoudingswet hebben de gemeenten gezamenlijk recht op het bedrag dat in de begroting als verplichting voor het totaal van de algemene uitkering c.a. en de aanvullende uitkeringen is opgenomen. Ingevolge artikel 5, tweede lid, van de Financiële-verhoudingswet hebben de gemeenten gezamenlijk recht op de bedragen die in de begroting als verplichting voor het totaal van de integratie-uitkeringen en het totaal van de decentralisatie-uitkeringen zijn opgenomen.

De in dit wetsartikel opgenomen bedragen zijn niet rechtstreeks uit de begrotingsstaat af te leiden. De bedragen worden nader onderbouwd in paragraaf 2.2.4. van deze memorie van toelichting.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

S.A. Blok

De Staatssecretaris van Financiën,

E.D. Wiebes

B. BEGROTINGSTOELICHTING

1. LEESWIJZER

De gemeentefondsbegroting maakt onderdeel uit van de Rijksbegroting maar heeft daarbinnen een eigen karakter. Zo kent de gemeentefondsbegroting in tegenstelling tot een departementale begroting slechts één beleidsartikel: het gemeentefonds. Het beleid dat wordt gevoerd ter realisatie van de algemene beleidsdoelstelling is direct verbonden met dit ene beleidsartikel. Voorts zijn de fondsbeheerders systeemverantwoordelijk voor het gemeentefonds en niet voor de resultaten die gemeenten met hun budget uit dit fonds realiseren. Gemeenten zijn, met inachtneming van de wet- en regelgeving, autonoom in het voeren van hun beleid bekostigd uit het gemeentefonds. De begroting van het gemeentefonds bevat geen output- en/of outcomegegevens. Deze worden door de gemeenten in hun begrotingen gepresenteerd.

De voorliggende toelichting bij de begroting 2017 van het gemeentefonds kent de volgende indeling.

Na dit hoofdstuk met de leeswijzer start hoofdstuk 2 met de beleidsagenda van het gemeentefonds, waarin onder meer de belangrijkste beleidsmutaties worden beschreven. Vervolgens wordt ingezoomd op het beleidsartikel: het gemeentefonds. Hierin komen de met het beleid samenhangende algemene beleidsdoelstelling, de rol en verantwoordelijkheid van de Minister, de beleidswijzigingen, de budgettaire gevolgen van beleid en de toelichting op de uitgavencategorieën aan bod. Hoofdstuk 3 is het verdiepingshoofdstuk. In dit hoofdstuk wordt de opbouw aangegeven van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het gemeentefonds vanaf de stand ontwerpbegroting 2016 naar de stand ontwerpbegroting 2017. In hoofdstuk 3 wordt ook ingegaan op de ontwikkeling van de integratie- en decentralisatie-uitkeringen. In hoofdstuk 4 wordt het gemeentefonds in een breder kader geplaatst, waarbij nader wordt ingegaan op de inkomstenbronnen van de gemeenten, zoals de specifieke uitkeringen en de lokale heffingen. Daarnaast treft u het Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds 2017 aan, het verslag van het jaarlijkse onderzoek naar de verdeling van het gemeentefonds. In hoofdstuk 5 staan de bijlagen.

Tot slot van deze leeswijzer verdienen de apparaatuitgaven enige aandacht. De apparaatuitgaven in de zin van materiële en personele uitgaven van de medewerkers bij de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Financiën die betrokken zijn bij het fondsbeheer, zijn niet in de tabel Budgettaire gevolgen van beleid opgenomen. Deze kosten worden in de respectievelijke departementale begrotingen verantwoord. Dit geldt eveneens voor het algemene beleid inzake decentrale overheden, waarbij deze uitgaven zijn terug te vinden in de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

2. HET BELEID

2.1. De beleidsagenda

Verdeling gemeentefonds

Onverminderd blijft het uitgangspunt dat het gemeentefonds, in combinatie met de andere gemeentelijke inkomstenbronnen, gemeenten voorziet van voldoende financiële middelen voor het uitvoeren van hun taken. De verdeling van het gemeentefonds heeft tot doel de middelen zo te verdelen, dat gemeenten in staat zijn om hun inwoners een gelijkwaardig voorzieningenpakket te kunnen leveren tegen globaal gelijke lasten.

Herziening financiële verhoudingen

Op 28 april 2016 is in het Bestuurlijk Overleg Financiële verhoudingen (BOFv) de taakopdracht vastgesteld die aan de basis ligt van de beoogde herziening. De herziening richt zich op de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten en specifiek op de verdeling van het gemeentefonds. Het traject heeft tot doel een probleemanalyse te maken van de toekomstbestendigheid van het stelsel van financiële verhoudingen en het verkennen van mogelijke oplossingsrichtingen in verschillende varianten. De focus ligt op verkenning van aanpassingen van de uitgangspunten en verdeelsystematiek, zoals deze nu gelden volgens de Fvw. Bij het in kaart brengen van de toekomstbestendigheid en in de uitwerking van de oplossingsrichtingen krijgen in ieder geval de volgende subthema's een plek:

- faciliteren van regionaal-economische ontwikkelingen;
- prikkelwerking in de verdeling;
- vereenvoudigen van de verdeling.

Deze drie onderdelen worden in samenhang bekeken, waarbij ook onderwerpen worden betrokken zoals de mate van verevening, invulling van het begrip «kostenoriëntatie», de positie van de G4 en de samenhang met een verruiming van het gemeentelijke belastinggebied. De herziening start met het in kaart brengen van varianten voor verdeelsystematieken van het gemeentefonds. Het streven is om te komen tot realistische varianten met verschillende uitgangspunten die inzicht geven in de consequenties van keuzes. De voor- en nadelen van deze varianten worden in kaart gebracht (zowel kwalitatief als kwantitatief) zonder hieraan een politiek waardeoordeel te koppelen. In het voorjaar van 2017 worden de voorlopige bevindingen in het BOFv gerapporteerd, gevolgd door de oplevering van de rapportage.

Verdieping subcluster Volkshuisvesting Ruimtelijke ordening en Stedelijke vernieuwing

Het afgelopen jaar is een verdiepend onderzoek uitgevoerd naar het subcluster Volkshuisvesting Ruimtelijke ordening en Stedelijke vernieuwing (VHROSV) op verzoek van de VNG en de Rfv. Op basis van dit onderzoek wordt het nieuwe verdeelmodel voor het subcluster VHROSV vanaf het uitkeringsjaar 2017 voor 67% toegepast en voor 33% het bestaande verdeelmodel. Het verdiepende onderzoek VHROSV heeft er dus toe geleid dat de nieuwe verdeling voor 33% extra wordt toegepast bovenop de 33% die al vanaf 2016 volgens het nieuwe verdeelmodel wordt verdeeld. Ook na het verdiepende onderzoek resteerden er te veel onzekerheden om de nieuwe verdeling volledig in te voeren. Op 8 juli 2016 is de Tweede Kamer middels een brief ([Kamerstukken 34 300-B, nr](#)

23) over de aanpassing van de verdeling van het subcluster VHROSV geïnformeerd.

Hiermee is het groot onderhoud afgerond. De nog openstaande punten zullen worden meegenomen in het kader van de herziening van de gemeentelijke financiële verhoudingen.

Evaluatie normeringsystematiek

Onlangs is het rapport «Evaluatie normeringsystematiek gemeentefonds en provinciefonds 2010–2015» aan de Tweede Kamer aangeboden (bijlage bij [Kamerstukken 34 300-B, nr. 20](#)). Het evaluatierapport is opgesteld door een ambtelijke werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de VNG, het IPO, het Ministerie van BZK en het Ministerie van Financiën.

De werkgroep concludeert dat de normeringsystematiek in grote lijnen voldoet aan de gestelde criteria (evenredigheid, stabiliteit, actualiteit, inzichtelijkheid en beheersbaarheid). Belangrijk aandachtspunt is de stabiliteit van de uitkomst van de normeringsystematiek. Er zijn drie beleidsvarianten uitgewerkt, vooral gericht op een verbetering van de stabiliteit. Er is een duidelijke afruil tussen de verschillende criteria. Vergaande verbeteringen van de stabiliteit kunnen bijvoorbeeld ten koste gaan van de actualiteit of de evenredigheid. Uiteindelijk zal een nieuw kabinet in overleg met de decentrale overheden een oordeel geven over de in een volgende kabinetsperiode te hanteren normeringsystematiek.

Integratie IU sociaal domein in de algemene uitkering

Per 2015 zijn de taken voor het sociaal domein gedecentraliseerd naar gemeenten. De omvang van het gemeentefonds is hierdoor toegenomen met circa € 10 miljard. Reeds in 2007 zijn de middelen voor huishoudelijke hulp gedecentraliseerd naar gemeenten. Het voornemen is om vanaf 2018 de integratie-uitkering sociaal domein op te laten gaan in de algemene uitkering, tenzij sprake is van verdeeltechnische knelpunten. Deze afspraak is ook gecommuniceerd met de Tweede Kamer¹. Het Rijk werkt op dit moment uit hoe het proces van integratie in de algemene uitkering kan worden vormgegeven.

Uitwerkingsakkoord Verhoogde Asielinstroom

Op 28 april 2016 hebben Rijk en gemeenten het Uitwerkingsakkoord Verhoogde Asielinstroom gesloten (bijlage bij [Kamerstukken 19 637, nr. 2182](#)). Het akkoord bevat nadere afspraken op de thema's werk en integratie, onderwijs en zorg, opdat zo een sluitende aanpak wordt gecreëerd van noodopvang tot participatie in de samenleving. De afspraken volgen op het akkoord van 27 november 2015 dat zich met name richtte op de acute vraagstukken rond opvang van asielzoekers en huisvesting van vergunninghouders, evenals op maatregelen rond participatie en maatschappelijke begeleiding. Beide akkoorden bevatten een aantal financiële afspraken. De afspraken die gevolgen hebben voor de omvang of verdeling van het gemeentefonds zijn in de meicirculaire verwerkt.

Lokale belastingen

Ook bij de lokale belastingen zijn ontwikkelingen. Op 24 juni 2016 ([Kamerstukken 32 140, nr. 28](#)) is een brief naar het parlement gestuurd met bouwstenen voor een hervorming van het gemeentelijk belastinggebied. De keuzes hieromtrent worden overgelaten aan een volgend kabinet. Daarnaast is op 22 juni 2016 ([Kamerstukken 34 508, nr. 2](#)) een

¹ Bestuurlijke afspraken in relatie tot de integratie-uitkering sociaal domein, 11 september 2014, min BZK – VNG

wetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer dat er toe moet leiden dat decentrale overheden geen precariobelasting meer heffen over nutsnetwerken. In dit wetsvoorstel zit een overgangsregeling die mogelijk maakt dat decentrale overheden die reeds in 2015 precariobelasting hieven tot 1 januari 2027 nog mogen doorheffen, om geleidelijke afbouw mogelijk te maken.

Uitnamen uit gemeentefonds

In het verleden is de praktijk gegroeid om een – beperkt – deel van de algemene uitkering rechtstreeks te doen toekomen aan de VNG of een andere instantie. Procentueel gaat het om een gering aandeel – zo'n 0,3% – van de totale omvang van het gemeentefonds. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken is evenwel in overleg met de VNG om deze betalingen te beëindigen. Er worden op dit moment afspraken gemaakt die er toe moeten leiden dat alle betalingen aan derden uit het gemeentefonds per 1 januari 2018 zijn beëindigd.

Objectieve verdeling beschermd wonen

Beschermd wonen is geregeld in de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo) en is per 1 januari 2015 naar de gemeenten gedecentraliseerd. Het geld (ca. € 1,5 miljard per jaar) is met de decentralisatie overgeheveld van het Ministerie van VWS naar het gemeentefonds (als onderdeel van de integratie-uitkering sociaal domein). Het geld wordt op dit moment verdeeld over 43 centrumgemeenten op basis van historisch gebruik. De VNG en het Rijk hebben geadviseerd over te gaan tot een objectieve verdeling over alle gemeenten, uit te werken door een in te stellen financiële werkgroep. De werkgroep is in de zomer van 2016 start gegaan en borduurt voort op het rapport van de commissie Dannenberg met als visie dat de doelgroep zoveel mogelijk in «gewone» woningen en wijken – in hun eigen sociale omgeving – begeleid en ondersteund moeten worden, gericht op herstel en zelfredzaamheid. In de werkgroep participeren het Ministerie van BZK, het Ministerie van VWS, de VNG, de Raad voor de financiële verhoudingen en een aantal centrum- en regiogemeenten. Volgens planning is het objectieve verdeelmodel per 1 januari 2018 gereed, met publicatie in de meicirculaire 2018. Invoering van het objectieve verdeelmodel zal plaatsvinden per 1 januari 2020.

2.1.1. Beleidsmutaties

Door wijzigingen in beleid van verschillende departementen kan worden overgegaan tot het beleggen of juist weghalen van taken bij gemeenten. Soms gaat dit gepaard met een toevoeging aan of een uitname uit het gemeentefonds. In tabel 2.1.1. worden de mutaties per uitgavencategorie weergegeven als gevolg van de beleidsmutaties. Voor een overzicht van de beleidsmatige mutaties vanaf ontwerpbegroting 2016 wordt verwezen naar bijlage 2. In tabel 3.1.2. wordt vanaf de stand ontwerpbegroting 2016 een aansluiting gegeven naar de stand ontwerpbegroting 2017. De weergegeven mutaties worden in het verdiepingshoofdstuk 3 afzonderlijk toegelicht voor zover dit nog niet gebeurd is in een eerder begrotingsstuk.

Tabel 2.1.1. Beleidsmutaties (x € 1.000)						
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Opdracht</i>						
1. Kosten Financiële-verhoudingswet	1.000	0	0	0	0	0
<i>Bijdragen aan ZBO's/RWT's</i>						
1. Kosten Waarderingskamer	- 14	322	322	322	322	322
<i>Bijdragen aan (inter-)nationale organisaties</i>						
1. Budget A+O-fonds	0	30	30	30	30	30
2. Bijdrage aan VNG	5.010	66.188	0	0	0	0
3. Bijdrage aan KING	0	0	0	0	0	0
<i>Bijdragen aan medeoverheden</i>						
1. Algemene uitkering ca en de aanvullende uitkeringen	267.025	- 28.629	186.685	186.896	187.024	198.184
2. Integratie-uitkeringen overig	23.244	60.597	60.597	60.597	71.016	121.795
3. Decentralisatie-uitkeringen	334.919	260.783	45.235	56.661	67.332	42.943
4. Integratie-uitkering sociaal domein	180.283	- 139.971	- 28.672	- 28.976	- 23.698	- 3.617
Totaal mutaties (inclusief meerjarige doorwerking 1e suppletoire 2016)	811.467	219.320	264.197	275.530	302.026	359.657

2.2. Het beleidsartikel

2.2.1. Algemene beleidsdoelstelling

Via het gemeentefonds wordt bewerkstelligd dat de gemeenten middelen krijgen toebedeeld om hun taken naar behoren uit te voeren. Deze doelstelling valt uiteen in twee beleidsthema's:

1. de gemeenten via het gemeentefonds voorzien van voldoende financiële middelen voor het uitvoeren van hun taken;
2. een verdeling van de beschikbare financiële middelen over gemeenten die elk van de gemeenten in staat stelt om hun inwoners een gelijkwaardig voorzieningenpakket tegen globaal gelijke lastendruk te kunnen leveren.

2.2.2. Rol en verantwoordelijkheid Minister

De fondsbeheerders, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Financiën – i.c. de Staatssecretaris van Financiën – zijn op basis van de Financiële-verhoudingswet verantwoordelijk voor de financiële verhoudingen tussen Rijk, provincies en gemeenten. De fondsbeheerders dragen zorg voor een adequate omvang alsmede een goede werking van de verdeelsystematiek van het gemeentefonds. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de resultaten die ze met hun bijdrage uit dit fonds realiseren. Met inachtneming van de wet- en regelgeving, zijn gemeenten autonoom in het voeren van hun beleid bekostigd uit het gemeentefonds.

Van tijd tot tijd kunnen vragen opkomen of de gemeenten als collectiviteit geen andere prioriteiten zouden moeten stellen, bijvoorbeeld ter ondersteuning van gezamenlijk onderschreven prioriteiten van het Rijk. In een dergelijk geval kunnen het Rijk en de gemeenten bestuurlijke afspraken maken over de accenten in de bestedingsrichting van de gemeenten. De desbetreffende vakministers spelen hier naast de fondsbeheerders een belangrijke rol. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de resultaten blijft bij de gemeenten.

Op grond van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) moet elk afzonderlijk begrotingsartikel periodiek (tenminste eens in de 7 jaar) worden geëvalueerd (Artikel 3.1 RPE: Al het beleid dat valt onder de beleidsartikelen in de begroting). In de doorlichting van artikel 1.1 van de begroting van BZK (H7) wordt ingegaan op de bestuurlijke en financiële verhoudingen met de decentrale overheden die ten grondslag liggen aan de geldstromen die via de fondsen lopen. Er vindt geen afzonderlijke beleidsdoorlichting plaats van het gemeentefonds en provinciefonds.

Voor de realisatie van de in paragraaf 2.2.1. beschreven beleidsthema's is er een aantal instrumenten en activiteiten.

Beleidsthema 1: De gemeenten via het gemeentefonds voorzien van voldoende financiële middelen voor het uitvoeren van hun taken.

A) Normeringsystematiek

De jaarlijkse ontwikkeling van de omvang van de algemene uitkering van het gemeentefonds wordt – naast taakmutaties – bepaald door de normeringsystematiek. De normeringsystematiek houdt in dat de ontwikkeling van het fonds gekoppeld is aan de ontwikkeling van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven, dit wordt ook wel aangeduid als het principe «samen de trap op, samen de trap af». De jaarlijkse toe- of afname van het gemeentefonds die voortvloeit uit de koppeling aan de rijksuitgaven, wordt het accres genoemd. De normeringsystematiek werkt sinds 1995 en berust op een bestuurlijke afspraak tussen het Rijk, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO).

B) Artikel 2 Financiële-verhoudingswet

Er zijn jaarlijks diverse specifieke taakmutaties die tot toevoegingen en/of onttrekkingen aan het gemeentefonds kunnen leiden. Uitgangspunt hierbij is artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet. Dit artikel geeft aan dat indien beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten, in een afzonderlijk onderdeel van de bijbehorende toelichting met redenen wordt omkleed en met kwantitatieve gegevens wordt gestaafd, welke de financiële gevolgen van deze wijziging voor de provincies of gemeenten zijn. Tevens wordt aangegeven via welke bekostigingswijze de financiële gevolgen voor de gemeenten kunnen worden opgevangen.

C) Bestuurlijk overleg financiële verhouding

Het Bestuurlijk overleg financiële verhouding (Bofv) tussen de fondsbeheerders, de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen (UvW) zal twee keer per jaar plaats vinden, rond het verschijnen van de Voorjaarsnota en de Miljoenennota. Iedere partij kan agendapunten inbrengen. Zo nodig kunnen ook andere bewindslieden dan de fondsbeheerders aan het overleg deelnemen. De uitkomst van de normeringsystematiek (vgl. A) kan – indien bekend – in het Bofv bestuurlijk worden gewogen.

D) Macronorm OZB

De OZB-opbrengst van gemeenten wordt op macroniveau gemaximeerd door jaarlijks een percentage vast te stellen waarmee de som van de OZB-opbrengsten van alle gemeenten mag groeien.

E) Artikel 12 gemeenten

Een indicator voor de financiële positie van gemeenten is het aantal gemeenten dat een beroep doet op artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet. Dat aantal is de laatste jaren beperkt gebleven, zoals onderstaande tabel laat zien.

Tabel 2.2.1. Gemeenten artikel 12 Financiële-verhoudingswet										
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Aantal	4	4	4	4	4	4	3	3	3	3
Bedrag (x € 1.000)	20.465	27 899	23 145	21.378	31.273	23.025	22.486	30.506	26.697	19.697

2016 en 2017 betreft ramingen

F) Monitoring nieuwe middelen sociaal domein

Het college van burgemeester en wethouders legt over de besteding van de middelen sociaal domein uitsluitend financiële verantwoording af aan de gemeenteraad. Het Rijk vraagt geen verantwoording over de rechtmatigheid van de besteding aan gemeenten. Wel zal het Rijk de uitvoering van de taken van het sociaal domein 3D monitoren om de systeemverantwoordelijkheid van vakministers en fondsbeheerders te kunnen borgen. Het Rijk ontvangt mede daartoe via het informatiesysteem Informatie voor derden (lv3) per gemeente informatie over de uitgaven in het sociaal domein. Om die informatie-uitwisseling mogelijk te maken is lv3 aangepast op de decentralisaties. lv3 is geen verantwoordingsinformatie en op basis van lv3 kan niet worden teruggevorderd, de uitkering is immers vrij besteedbaar.

Beleidsthema 2: Een verdeling van de beschikbare financiële middelen over gemeenten die elk van de gemeenten in staat stelt om hun inwoners een gelijkwaardig voorzieningenpakket tegen globaal gelijke lasten te kunnen leveren.

G) Verdeelmaatstaven

Het budget van de algemene uitkering van het gemeentefonds wordt over de gemeenten verdeeld via een verdeelsysteem van ongeveer 60 verdeelmaatstaven. De fondsbeheerders zijn verantwoordelijk voor het ontwikkelen en onderhouden van het systeem van verdeelmaatstaven dat de verdeling tot stand brengt. Dit verdeelsysteem heeft als doel gemeenten in staat te stellen hun voorzieningen op een onderling gelijkwaardig niveau te brengen tegen globaal gelijke lastendruk en rekening houdend met de structuurkenmerken van de gemeenten.

Zolang voor een uitkeringsjaar de voor de verdeelmaatstaven noodzakelijke statistische gegevens nog niet bekend of definitief zijn, worden de gemeenten bevoorschot op basis van voorlopige cijfers. Hierbij wordt ernaar gestreefd de voorschotten zo goed mogelijk aan te laten sluiten op de algemene uitkering waarop een gemeente uiteindelijk recht heeft, zoals deze vastgesteld wordt nadat de statistische gegevens definitief zijn vastgesteld. Dit streven geldt ook voor integratie- en decentralisatie-uitkeringen. Het gedurende en na afloop van het uitkeringsjaar beschikbaar komen van bepaalde definitieve volumegegevens leidt tot bijstellingen in de bevoorschotting. Aangezien voor het gemeentefonds de verplichtingen leidend zijn, zullen deze altijd tot uitkering komen.

H) Periodiek onderhoudsrapport

Voor de verdeling van de financiële middelen is het Periodiek onderhoudsrapport (POR) de belangrijkste indicator. Daarin wordt door de fondsbeheerders bijgehouden of de verdeling nog adequaat is, d.w.z. of deze nog voldoende aansluit bij de daadwerkelijke uitgaven zoals blijkt uit de gemeentelijke begrotingen. Het POR verschijnt jaarlijks als bijlage bij de begroting. Voor een samenvatting en conclusies van het POR wordt verwezen naar hoofdstuk 4 en bijlage 1.

Het aantal bijstellingen van de verdeling van het gemeentefonds is sinds 1997 – toen de huidige uitgangspunten in de Financiële-verhoudingswet werden vastgelegd – beperkt geweest. Het groot onderhoud dat in 2015 is afgerond, was de eerste integrale herziening.

De gebruikelijke analyses van het onderhoudsstelsel – op het niveau van alle gemeenten samen – zijn ook dit jaar uitgevoerd. Daarnaast is gestart met het maken van analyses op basis van groepen gemeenten met bepaalde kenmerken. Dit kan op basis van inwonertal maar ook op basis van andere factoren of kenmerken. Hierdoor wordt inzicht verkregen in afwijkingen in uitgaven van gemeenten t.o.v. de clusters in het gemeentefonds. Voor het POR 2017 zijn opnieuw de analyses uitgevoerd op basis van de kenmerken gemeentegrootte, «zorggemeente» en studentengemeente. Dit jaar zijn voor het eerst analyses gedaan op basis van de economische groei van de regio. Ook is gestart met het meer – en in een eerder stadium – betrekken van gemeenten bij de analyses voor het onderhoud aan het gemeentefonds. Dit is vormgegeven door de bevindingen en de uitdagingen² met betrekking tot het POR periodiek te bespreken in een breed samengestelde klankbordgroep bestaande uit diverse vertegenwoordigers uit gemeenten en andere voor de POR relevante instituties (CBS, VNG, Rvf).

2.2.3. Beleidswijzigingen

De relevante beleidswijzigingen zijn beschreven in de beleidsagenda (paragraaf 2.1). De financiële consequenties van deze beleidswijzigingen staan vermeld in de tabellen 2.1.1 en 3.1.2 en bijlage 2. De toelichting staat in paragraaf 3.1.

2.2.4. Budgettaire gevolgen van beleid

In onderstaande tabel worden voor zowel de verplichtingen, de uitgaven als de ontvangsten de budgettaire gevolgen van beleid van het gemeentefonds weergegeven.

² Zoals mogelijke splitsingsmethoden met betrekking tot de combinatie functies Sociaal Domein en betekenis nieuwe BBV voor POR-systematiek

Tabel 2.2.2. Budgettaire gevolgen van beleid (x € 1.000)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Verplichtingen:	28.109.576	27.143.169	26.967.324	26.843.377	26.687.820	26.627.709
Uitgaven:	28.150.198	27.143.169	26.967.324	26.843.377	26.687.820	26.627.709
Waarvan juridisch verplicht		100%				
<i>Opdracht</i>						
1. Kosten Financiële-verhoudingswet	2.711	1.961	1.961	1.961	1.961	1.961
<i>Bijdragen aan ZBO's/RWT's</i>						
1. Kosten Waarderingskamer	2.104	2.307	2.307	2.307	2.307	2.307
<i>Bijdragen aan (inter-)nationale organisaties</i>						
1. Budget A+O-fonds	6.610	6.640	6.640	6.640	6.640	6.640
2. Bijdrage aan VNG	64.951	73.487	6.299	6.299	6.299	6.299
3. Bijdrage aan KING	7.464	7.464	7.464	7.464	7.464	7.464
<i>Bijdragen aan medeoverheden</i>						
1. Algemene uitkering ca en de aanvullende uitkeringen	15.686.070	15.353.258	15.525.199	15.474.002	15.405.130	15.326.290
2. Integratie-uitkeringen overig	1.207.878	1.285.219	1.289.642	1.289.723	1.300.142	1.350.921
3. Decentralisatie-uitkeringen	1.156.955	905.599	674.245	685.671	696.342	625.711
4. Integratie-uitkering sociaal domein	10.015.455	9.507.234	9.453.567	9.369.310	9.261.535	9.300.116
Ontvangsten:	28.150.198	27.143.169	26.967.324	26.843.377	26.687.820	26.627.709
1. Terugontvangsten Waarderingskamer						
2. Ontvangsten ex art. 4 Fvw	28.150.198	27.143.169	26.967.324	26.843.377	26.687.820	26.627.709

In tegenstelling tot een departementale begroting zijn bij een fonds als het gemeentefonds de verplichtingen leidend. Dit houdt in dat zij, eenmaal geaccordeerd, altijd geheel tot uitbetaling komen. Geld dat in enig jaar nog niet aan gemeenten wordt uitgekeerd, wordt automatisch aan het volgende begrotingsjaar toegevoegd.

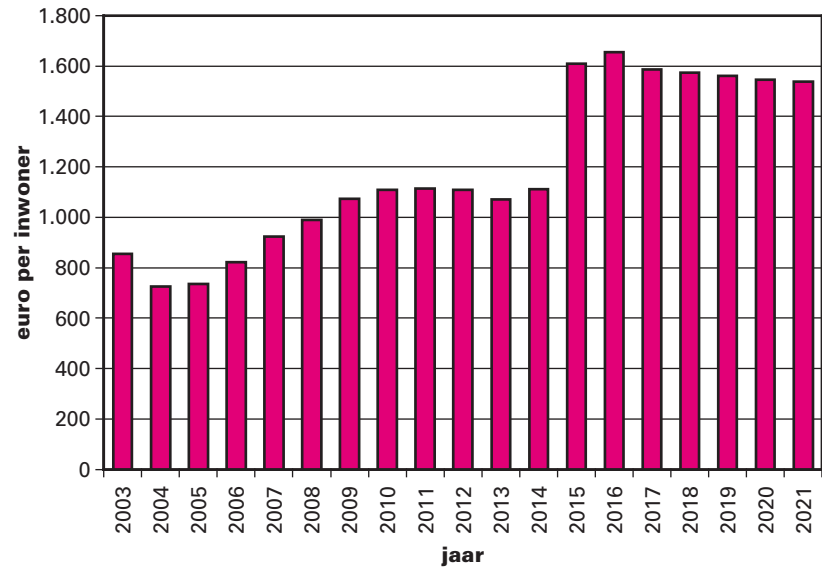
Op basis van de Financiële-verhoudingswet (voor de uitkeringen aan de gemeenten) en doorlopende overeenkomsten (voor Waarderingskamer, VNG, KING, A en O-fonds) is het percentage juridisch verplicht bijna 100%. Alleen een deel van de «Kosten Financiële-verhoudingswet» is op voorhand niet juridisch verplicht.

Ontvangsten

Wetsartikel 4, eerste lid, van de Financiële-verhoudingswet regelt dat bij (begrotings)wet voor ieder uitkeringsjaar een bedrag aan middelen voor het Rijk wordt afgezonderd ten behoeve van het gemeentefonds. Op grond van het tweede lid zijn de uitgaven en de inkomsten over ieder uitkeringsjaar aan elkaar gelijk. Gelet hierop is ten behoeve van de dekking van de uitgaven ten laste van het gemeentefonds een post Ontvangsten ex artikel 4 van de Financiële-verhoudingswet geraamd (zie in tabel 2.2.2. onder Ontvangsten).

Ter informatie geeft figuur 2.2.3. het verloop van de uitkering uit het gemeentefonds (totaal Bijdragen aan medeoverheden) per inwoner van 2003 tot en met 2021 weer. De bedragen 2003 tot en met 2015 zijn op basis van de jaarverslagen. De bedragen 2016 tot en met 2021 zijn op basis van de cijfers in voorliggende begroting.

Figuur 2.2.3. Uitkering gemeentefonds in euro's per inwoner



De gemeenten ontvangen in 2017 uit het gemeentefonds € 27.051.310.000. Per inwoner komt de uitkering uit op een landelijk gemiddelde van € 1.587 per inwoner. Ten opzichte van 2016 betekent dit een mutatie van – € 67 per inwoner.

2.2.5. Toelichting op de uitgavencategorieën

In tabel 2.2.2. Budgettaire gevolgen van beleid staat een aantal uitgavencategorieën. Deze worden hier nader toegelicht.

Kosten Financiële-verhoudingswet

Dit betreft het budget dat elk jaar is gereserveerd voor de uitvoering van onderzoeken op het vlak van de omvang en verdeling van het gemeentefonds en het onderhoud van het betaalsysteem.

Kosten Waarderingskamer

De Waarderingskamer controleert of alle Nederlandse gemeenten de Wet waardering onroerende zaken (Wet WOZ) volgens de voorgeschreven regels uitvoeren. Verder houdt de Waarderingskamer toezicht op de uitvoering van de Basisregistratie waarde onroerende zaken. Op basis van de Wet WOZ dragen gemeenten voor dit doel bij in de kosten van de Waarderingskamer. Dit is verder uitgewerkt in artikel 5 van het Uitvoeringsbesluit kostenverrekening en gegevensuitwisseling Wet waardering onroerende zaken. Bepaald is dat gemeenten uit het gemeentefonds structureel voor de helft bijdragen in de begrote kosten van de Waarderingskamer.

Budget A en O-fonds

Het A en O-fonds ondersteunt gemeenten op het gebied van arbeidsmarkt en HRM-beleid. De fondsbeheerders en de VNG hebben afgesproken dat gemeenten voor dit doel structureel bijdragen in de kosten van het A en O-fonds via het gemeentefonds³. Daartoe is in 2000 structureel een

³ Deze afspraak, de voorwaarden en de manier van indexeren zijn vastgelegd in een brief van de Minister van BZK van 17 mei 2000 (kenmerk AB2000/60827) aan de VNG.

bedrag overgeheveld van BZK naar het gemeentefonds. Jaarlijkse indexatie komt echter ten laste van de algemene uitkering.

Bijdrage aan VNG

De bijdrage aan de VNG in 2017 is bestemd voor verschillende taken. Enerzijds betreft dit een aantal reguliere taken, zoals WOZ-kosten, Digitaal klantdossier (DKD), 14+ netnummer, Informatiebeveiligingsdienst (IBD) en Implementatieondersteuning mGBA. Anderzijds betreft het een aantal specialistische en/of landelijk georganiseerde taken die in het kader van het sociaal domein, uit het oogpunt van efficiency en effectiviteit door of in opdracht van de VNG worden ondersteund dan wel uitgevoerd.

Bijdrage aan KING

Gemeenten kunnen bij het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) terecht voor kennis over versoepeling van werkprocessen, voor digitale oplossingen voor dienstverlening en het werk van de ambtelijke organisatie, voor advies over en een spiegel voor hun (bestuurlijk) functioneren en voor vergelijking met en leren van andere gemeenten. Ook hier is afgesproken tussen de fondsbeheerders en VNG dat gemeenten voor dit doel structureel bijdragen in de kosten van KING via het gemeentefonds⁴.

Algemene uitkering c.a. en de aanvullende uitkeringen

Dit betreft de uitkering aan alle gemeenten, die ten goede komt aan de algemene middelen van de gemeenten. De uitkering is gebaseerd op de artikelen 5 en 6 van de Financiële-verhoudingswet.

Integratie-uitkeringen overig

Dit betreft de uitkering die wordt toegepast als overheveling van een specifieke uitkering of andere middelen naar de algemene uitkering bezwaarlijk is vanwege de omvang van de herverdeeffecten. De integratie-uitkering voorziet dan in een geleidelijke overgang naar de algemene uitkering. De uitkering is gebaseerd op artikel 5 lid 2 van de Financiële-verhoudingswet.

De fondsbeheerders zijn een traject gestart om het uitkeringstelsel te vereenvoudigen. Onderdeel hiervan is het beëindigen van de integratie-uitkering; hiervoor is een wijziging van de Financiële-verhoudingswet noodzakelijk. Voor meer informatie wordt verwezen naar de Kamerbrief over dit onderwerp: [Kamerstukken 34 000-B, nr. 24](#). Voor een overzicht van de integratie-uitkeringen met uitzondering van de integratie-uitkering sociaal domein wordt verwezen naar paragraaf 3.2.

Decentralisatie-uitkeringen

Sinds 2008 bestaat binnen het gemeentefonds naast de algemene uitkering en de integratie-uitkering ook de decentralisatie-uitkering. De verdeling van de decentralisatie-uitkering volgt evenmin als de integratie-uitkering de regels van de verdeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds. Anders dan bij de integratie-uitkering, waar de termijn van overheveling naar de algemene uitkering van tevoren vaststaat, ontbreekt bij de decentralisatie-uitkering een dergelijke termijn. Dat maakt de uitkering geschikt voor de overheveling van specifieke uitkeringen, ook als die termijn nog niet bekend is. Ook maakt het de uitkering geschikt

⁴ Deze afspraak en de voorwaarden zijn vastgelegd in de brief van de Staatssecretaris van BZK aan de VNG van 24 augustus 2009 (kenmerk 2009-0000454832).

voor middelen die slechts tijdelijk beschikbaar zijn. Voor een overzicht van de decentralisatie-uitkeringen wordt verwezen naar paragraaf 3.3.

Integratie-uitkering sociaal domein

De integratie-uitkering sociaal domein bestaat uit de middelen die per 2015 voor de Wmo (het nieuwe deel) en voor jeugd naar gemeenten gaan en uit het participatiebudget zoals dat uit de Participatiewet beschikbaar komt.

3. HET VERDIEPINGSHOOFDSTUK

In paragraaf 3.1. wordt de opbouw van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten vanaf de stand ontwerpbegroting gemeentefonds 2016 naar de stand van de voorliggende ontwerpbegroting 2017 beschreven. In paragraaf 3.2. wordt een overzicht van de integratie-uitkeringen gegeven en in 3.3 van de decentralisatie-uitkeringen.

3.1. Opbouw verplichtingen, uitgaven en ontvangsten vanaf de vorige ontwerpbegroting

Verplichtingen

Onderstaande tabel geeft de opbouw aan van de verplichtingen van het gemeentefonds vanaf de stand ontwerpbegroting 2016 naar de stand ontwerpbegroting 2017.

Tabel 3.1.1. Opbouw verplichtingen gemeentefonds (x € 1.000)						
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Stand ontwerpbegroting 2016	27.338.731	26.923.849	26.703.127	26.567.847	26.385.794	26.268.052
Mutaties 1e suppletoire begroting 2016	322.206	132.835	138.748	146.520	154.457	163.117
Stand 1e suppletoire begroting 2016	27.660.937	27.056.684	26.841.875	26.714.367	26.540.251	26.431.169
Nieuwe mutaties	448.639	86.485	125.449	129.010	147.569	196.540
Stand ontwerpbegroting 2017	28.109.576	27.143.169	26.967.324	26.843.377	26.687.820	26.627.709
<i>Waarvan verplichtingenbedrag kosten Financiële-verhoudingswet</i>	2.711	1.961	1.961	1.961	1.961	1.961
<i>Waarvan verplichtingenbedrag kosten Waarderingskamer</i>	2.104	2.307	2.307	2.307	2.307	2.307
<i>Waarvan verplichtingenbedrag budget A+O-fonds</i>	6.610	6.640	6.640	6.640	6.640	6.640
<i>Waarvan verplichtingenbedrag bijdrage aan VNG</i>	64.951	73.487	6.299	6.299	6.299	6.299
<i>Waarvan verplichtingenbedrag bijdrage aan KING</i>	7.464	7.464	7.464	7.464	7.464	7.464
<i>Waarvan verplichtingenbedrag algemene uitkering</i>	15.646.003	15.353.258	15.525.199	15.474.002	15.405.130	15.326.290
<i>Waarvan verplichtingenbedrag integratie-uitkeringen overig</i>	1.207.875	1.285.219	1.289.642	1.289.723	1.300.142	1.350.921
<i>Waarvan verplichtingenbedrag decentralisatie-uitkeringen</i>	1.156.708	905.599	674.245	685.671	696.342	625.711
<i>Waarvan verplichtingenbedrag integratie-uitkering sociaal domein</i>	10.015.150	9.507.234	9.453.567	9.369.310	9.261.535	9.300.116

Uitgaven

Onderstaande tabel geeft de opbouw aan van de uitgaven van het gemeentefonds vanaf de stand ontwerpbegroting 2016 naar de stand ontwerpbegroting 2017.

Tabel 3.1.2. Opbouw uitgaven gemeentefonds (x € 1.000)						
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Stand ontwerpbegroting 2016	27.338.731	26.923.849	26.703.127	26.567.847	26.385.794	26.268.052
Mutaties 1e suppletoire begroting 2016:	362.856	132.835	138.748	146.520	154.457	163.117
Stand 1e suppletoire begroting 2016	27.701.587	27.056.684	26.841.875	26.714.367	26.540.251	26.431.169
Mutaties nog niet eerder opgenomen in een begrotingsstuk:						
1) Vrouwenopvang (decentralisatie-uitkering)	2.100	2.100				
2) Bekostiging FPKM/LECK (integratie-uitkering sociaal domein)	- 1.000	- 1.000				

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
3) Vrouwenopvang (decentralisatie-uitkering)		- 250	- 250	- 250	- 250	- 250
4) Bekostiging stichtingopvoeden.nl (integratie-uitkering sociaal domein)		- 700	- 700	- 700	- 700	- 700
5) Overheveling van huishoudelijke hulp Wlz-cliënten met mpt (integratie-uitkering sociaal domein)		- 30.000	- 30.000	- 30.000	- 30.000	- 30.000
6) Faciliteitenbesluit opvangcentra (decentralisatie-uitkering)	1.195					
7) Versterking peuterspeelzaalwerk (decentralisatie-uitkering)			- 35.000	- 35.000	- 35.000	- 35.000
8) Leeuwarden Europese Culturele Hoofdstad 2018 (decentralisatie-uitkering)	2.479	1.653	2.066			
9a) Basisregistratie Grootchalige Topografie (algemene uitkering)		7.039	7.250	7.461	7.672	7.672
9b) Basisregistratie Grootchalige Topografie (decentralisatie-uitkering)		633	422	211		
10) Actieplan Luchtkwaliteit (decentralisatie-uitkering)	28					
11) Bodemsanering (decentralisatie-uitkering)				- 530	- 4.520	
12) Citydeal Warm Welkom Talent Amsterdam (decentralisatie-uitkering)	25					
13) Business Marathon Smart Mobility Utrecht (decentralisatie-uitkering)	41					
14) Bijdrage expositie The STEC Food Eindhoven (decentralisatie-uitkering)	250					
15) Orthocommunicatieve behandeling kinderen met autisme (integratie-uitkering sociaal domein)		6.002	6.002	6.002	6.002	6.002
16) Afschaffing ouderbijdrage jeugdzorg (integratie-uitkering sociaal domein)	9.600	26.600	26.600	26.600	26.600	26.600
17) Wmo – Middelens Kalsbeek (integratie-uitkering)		41.732	41.732	41.732	52.068	102.762
18) Actieplan luchtkwaliteit (decentralisatie-uitkering)	2.000	6.000				
19a) Bevolkingsdaling (decentralisatie-uitkering)						- 11.245
19b) Bevolkingsdaling (algemene uitkering)						11.245
20a) Kosten Waarderingskamer uit de algemene uitkering	14	- 322	- 322	- 322	- 322	- 322
20b) Kosten Waarderingskamer	- 14	322	322	322	322	322
21a) Bijdrage aan het A- en O-fonds uit de algemene uitkering		- 30	- 30	- 30	- 30	- 30
21b) Bijdrage aan het A- en O-fonds		30	30	30	30	30
22a) Bijdrage aan de VNG voor reguliere en specifieke taken	1.360	66.188				
22b) Bijdrage aan de VNG voor reguliere en specifieke taken vanuit de algemene uitkering	740	- 24.603				
22c) Bijdrage aan de VNG voor reguliere en specifieke taken vanuit de decentralisatie-uitkering vrouwenopvang		- 4.130				
22d) Bijdrage aan de VNG voor reguliere en specifieke taken vanuit de integratie-uitkeringen sociaal domein	- 2.100	- 37.455				
23a) BRP centralisering inschrijving vergunninghouders (decentralisatie-uitkering)		4.731	4.731	4.731	4.731	4.731
23b) BRP centralisering inschrijving vergunninghouders (algemene uitkering)		- 4.731	- 4.731	- 4.731	- 4.731	- 4.731
24a) Correctie waterschapswegen vanuit de algemene uitkering					- 83	- 168
24b) Correctie waterschapswegen (integratie-uitkering)					83	168
25a) Verhoogde asielinstroom (decentralisatie-uitkering)	54.500	190.500				
25b) Verhoogde asielinstroom vanuit de algemene uitkering	- 54.500	- 190.500				
25c) Verhoogde asielinstroom (decentralisatie-uitkering)	136.000					
26a) Groeiopgave Almere naar de algemene uitkering	76	38	38	38	38	38
26b) Groeiopgave Almere (decentralisatie-uitkering)	- 76	- 38	- 38	- 38	- 38	- 38
27a) Beeldende kunst en vormgeving (decentralisatie-uitkering)		13.500	13.500	13.500	13.500	13.500
27b) Beeldende kunst en vormgeving vanuit de algemene uitkering		- 13.500	- 13.500	- 13.500	- 13.500	- 13.500
28) Versterking gemeentelijke aanpak jihadisme (decentralisatie-uitkering)	1.009					
29) Erfgoed en ruimte (decentralisatie-uitkering)	39					
30) RSP Zuiderzeelijn (decentralisatie-uitkering)	16.421					
31) Kracht on tour (decentralisatie-uitkering)	43					
32) Bonus beschut werk (decentralisatie-uitkering)		11.000	16.000	21.000	26.000	

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
33) MIRT onderzoek A2 (decentralisatie-uitkering)	150					
34) Uitvoeringskosten SVB trekkingsrechten (integratie-uitkering sociaal domein)		- 35.100				
35) Kapitaallasten gesloten jeugdzorg (integratie-uitkering sociaal domein)						18.600
36a) Herverdeeleffecten HLZ Jeugd (integratie-uitkering sociaal domein)		- 47.213	- 16.810	- 16.810	- 16.810	- 16.810
36b) Herverdeeleffecten HLZ Wmo (integratie-uitkering sociaal domein)		- 178.907	- 168.759	- 167.602	- 160.389	- 159.232
37) Accres tranche 2016 (algemene uitkering)	88.405	88.405	88.405	88.405	88.405	88.405
38) Accres tranche 2017 (algemene uitkering)		188.491	188.491	188.491	188.491	188.491
39) Plafond BTW-compensatiefonds (algemene uitkering)	189.826					
Totaal nieuwe mutaties	448.611	86.485	125.449	129.010	147.569	196.540
Stand ontwerpbegroting 2017	28.150.198	27.143.169	26.967.324	26.843.377	26.687.820	26.627.709
Waarvan uitgavenbedrag kosten Financiële-verhoudingswet	2.711	1.961	1.961	1.961	1.961	1.961
Waarvan uitgavenbedrag kosten Waarderingskamer	2.104	2.307	2.307	2.307	2.307	2.307
Waarvan uitgavenbedrag budget A+O-fonds	6.610	6.640	6.640	6.640	6.640	6.640
Waarvan uitgavenbedrag bijdrage aan VNG	64.951	73.487	6.299	6.299	6.299	6.299
Waarvan uitgavenbedrag bijdrage aan KING	7.464	7.464	7.464	7.464	7.464	7.464
Waarvan uitgavenbedrag algemene uitkering	15.686.070	15.353.258	15.525.199	15.474.002	15.405.130	15.326.290
Waarvan uitgavenbedrag integratie-uitkeringen overig	1.207.878	1.285.219	1.289.642	1.289.723	1.300.142	1.350.921
Waarvan uitgavenbedrag decentralisatie-uitkeringen	1.156.955	905.599	674.245	685.671	696.342	625.711
Waarvan uitgavenbedrag integratie-uitkering sociaal domein	10.015.455	9.507.234	9.453.567	9.369.310	9.261.535	9.300.116

Toelichting op de nieuwe mutaties

Onderstaand worden de mutaties toegelicht voor zover nog niet eerder toegelicht in een begrotingsstuk. De «Mutaties 1^e suppletoire begroting 2016» zijn toegelicht in de 1^e suppletoire begroting 2016 ([Kamerstukken 34 485-B, nr. 1](#) en [Kamerstukken 34 485-B, nr. 2](#)).

1) Vrouwenopvang (decentralisatie-uitkering)

Deze middelen zijn bedoeld voor de opzet en borging van een structureel en landelijk dekkend netwerk van Centra voor Seksueel Geweld (CSG). In 2016 en 2017 ontvangen de 16 centrumgemeenten elk een bedrag van € 131.250.

2) Bekostiging FPKM/LECK (integratie-uitkering sociaal domein)

De middelen zijn bestemd voor de bekostiging van de Forensische Polikliniek Kindermishandeling (FPKM) en het Landelijk Expertise Centrum Kindermishandeling (LECK) vanuit de begroting van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

3) Vrouwenopvang (decentralisatie-uitkering)

De middelen zijn bestemd voor de bekostiging van het Landelijk Knooppunt Huwelijksdwang en Achterlating (LKHA) vanuit de begroting van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

4) Bekostiging stichtingopvoeden.nl (integratie-uitkering sociaal domein)

De middelen zijn bestemd voor de bekostiging van de stichtingopvoeden.nl vanuit de begroting van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

5) Overheveling van huishoudelijke hulp Wlz-cliënten met mpt (integratie-uitkering sociaal domein)

De middelen zijn bestemd voor de overheveling van huishoudelijke hulp voor Wlz-cliënten met een mpt van de Wmo naar de Wlz vanaf 2017. De Informatievoorziening Sociaal Domein (ISD) – als onderdeel van de VNG – is gevraagd om deze uitbreiding per 1 januari 2017 mogelijk te maken. In het bestuurlijk overleg tussen VWS en de VNG van 25 april 2016 is de uitname van € 30 miljoen per 1 januari 2017 akkoord bevonden, mits de uitbreiding van het Wlz-register ook per 1 januari 2017 plaats kan vinden.

6) Faciliteitenbesluit opvangcentra (decentralisatie-uitkering)

Het faciliteitenbesluit opvangcentra voorziet in een uitkering aan gemeenten die opvang bieden aan asielzoekers die nog niet in de GBA hoeven te worden ingeschreven. Deze mutatie betreft een nabetaling over 2015 en een aanvulling voor 2016.

7) Versterking peuterspeelzaalwerk (decentralisatie-uitkering)

Met ingang van 2018 wordt deze decentralisatie-uitkering beëindigd, zoals opgenomen in het wetsvoorstel Harmonisatie peuterspeelzalen en kinderdagopvang.

8) Leeuwarden Europese Culturele Hoofdstad 2018 (decentralisatie-uitkering)

Het Kabinet heeft in totaal € 7,5 miljoen beschikbaar gesteld voor de gemeente Leeuwarden in verband met de aanwijzing tot Europese Culturele Hoofdstad 2018.

9) Basisregistratie Grootchalige Topografie (algemene uitkering en decentralisatie-uitkering)

De algemene uitkering wordt vanaf 2017 verhoogd in verband met een bijdrage in de beheerkosten van de Basisregistratie Grootchalige Topografie (BGT). Naast de toevoeging aan de algemene uitkering ontvangen 15 gemeenten voor de jaren 2017 tot en met 2019 als overgangsmaatregel een bijdrage via een decentralisatie-uitkering.

10) Actieplan Luchtkwaliteit

Bij voorjaarsnota is budget beschikbaar gekomen voor het Actieplan Luchtkwaliteit van de gemeente Rotterdam. Een deel van het budget is toegevoegd aan het BTW Compensatiefonds. Met deze mutatie wordt een correctie doorgevoerd op de bijdrage aan het BCF, via de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu

11) Bodemsanering (decentralisatie-uitkering)

Deze mutatie betreft de verrekening van de versnelling van uitfinanciering van oude afspraken. Het betreft de afkoop van de rijksbijdrage aan het Amsterdamse gasfabriekenprogramma. Via de Najaarsnota 2015 heeft een versnelling plaatsgevonden van € 5,05 miljoen, welke nu in mindering wordt gebracht op de jaren 2019 en 2020.

12) Citydeal Warm Welkom Talent Amsterdam (decentralisatie-uitkering)

Dit betreft een bijdrage van het Ministerie van Economisch Zaken aan de gemeente Amsterdam voor Citydeal Warm Welkom Talent.

13) Business Marathon Smart Mobility Utrecht (decentralisatie-uitkering)
Dit betreft een bijdrage van het Ministerie van Economische Zaken aan de gemeente Utrecht voor Business Marathon Smart Mobility. De ondersteuning is bedoeld om innovatieve «data driven» oplossingen voor het bereikbaarheidsvraagstuk van het Utrecht Science park aan te jagen.

14) Bijdrage expositie The STEC Food |Eindhoven (decentralisatie-uitkering)

Dit betreft een bijdrage van het Ministerie van Economische Zaken aan de gemeente Eindhoven voor de expositie «The STEC Food». Deze expositie gaat over innovaties in voedsel en voeding.

15) Orthocommunicatieve behandeling van kinderen met autisme (integratie-uitkering sociaal domein)

Vanuit een WLZ-subsidieregeling is de afgelopen jaren een nieuwe methode van orthocommunicatieve behandeling van patiënten met het autisme spectrum syndroom (ASS) vergoed. De nieuwe methode blijkt echter onvoldoende aantoonbaar effectief. Daarom wordt gestopt met deze behandelingen.

Personen met ASS die deze behandeling ontvingen, zullen nu een behandeling krijgen die onder de Jeugdwet valt (voor de groep 18-) of onder de ZvW (voor de groep 18+). Daartoe wordt 75% van het budget van € 7,8 miljoen overgeheveld naar het macrobudget Jeugdhulp. Het resterende deel gaat over naar de ZvW.

16) Afschaffing ouderbijdrage jeugdzorg (integratie-uitkering sociaal domein)

De ouderbijdrage is per 2016 afgeschaft. Ter compensatie van gederfde inkomsten wordt het macrobudget Jeugdhulp vanaf 2016 structureel verhoogd met € 26,6 miljoen. Voor 2016 was alleen nog € 17 mln toegevoegd bij Voorjaarsnota. Met deze mutatie wordt de resterende € 9,6 miljoen voor 2016 toegevoegd en wordt de structurele reeks van € 26,6 miljoen vanaf 2017 overgeboekt.

17) Wmo – Middelen Kalsbeek (integratie-uitkering)

Het in het Regeerakkoord afgesproken budget voor de verbetering van de arbeidsmarktpositie van specifieke groepen medewerkers wordt vanaf 2017 structureel toegevoegd aan de integratie-uitkering Wmo. Gemeenten hebben hierdoor meer financiële slagkracht bij het realiseren van de beoogde vernieuwing van maatschappelijke ondersteuning, zoals thuisondersteuning. De middelen zijn onderdeel van het afsprakenpakket van 4 december 2015 tussen de VNG, de FNV, het CNV en het Ministerie van VWS

18) Actieplan luchtkwaliteit (decentralisatie-uitkering)

In het kader van het Actieplan luchtkwaliteit ontvangt de gemeente Amsterdam een eenmalige bijdrage van € 8 miljoen voor 2016 en 2017. Hieraan liggen bestuurlijke afspraken in de vorm van een convenant tussen Amsterdam en het GVB ten grondslag.

19a en b) Bevolkingsdaling (algemene uitkering en decentralisatie-uitkering)

De decentralisatie-uitkering Bevolkingsdaling is toegekend voor de periode 2016 tot en met 2020 ([Kamerstukken 31 757, nr. 89](#)) De uitkering komt voor genoemde periode ten laste van de algemene uitkering. Vanaf

2021 dient het bedrag weer te worden overgeheveld van de decentralisatie-uitkering naar de algemene uitkering.

20) Kosten Waarderingskamer

Het budget 2016 voor de Waarderingskamer is eerder vastgesteld op € 2,118 miljoen. De daadwerkelijke betaling aan de Waarderingskamer is € 2.104 miljoen. Het budget wordt daarom neerwaarts bijgesteld met € 14.000 ten gunste van de algemene uitkering.

Het voorlopige aandeel van de gemeenten in de kosten van de Waarderingskamer in 2017 bedraagt € 1,587 miljoen. De voorlopige beheerbijdrage van de gemeenten in de Landelijke voorziening WOZ in 2017 bedraagt € 0,720 miljoen. In totaal is de voorlopige bijdrage van de gemeenten in 2017 derhalve € 2,307 miljoen. Dat is een verhoging van € 0,322 miljoen. Dit bedrag wordt vanuit de algemene uitkering structureel overgeboekt naar de Waarderingskamer.

21) Bijdrage aan het A- en O-fonds

De bijdrage aan het A en O-fonds voor het jaar 2017 wordt verhoogd met de jaarlijkse indexatie voor loon- en prijsontwikkeling. Ten opzichte van 2016 betekent dit een verhoging van € 30.000. Deze verhoging wordt uit de algemene uitkering van het gemeentefonds gehaald en toegevoegd aan het onderdeel «Bijdrage aan het A en O-fonds»

22) Bijdrage aan de VNG

De bijdrage aan de VNG voor het jaar 2016 wordt op drie onderdelen aangepast. Vanuit de algemene uitkering wordt € 2,76 miljoen toegevoegd aan de bijdrage VNG voor de projecten Digitale Agenda 2020, Informatievoorziening omgevingswet en Collectieve informatievoorziening en dienstverlening. Vanuit de integratie-uitkering sociaal domein Wmo wordt € 2,1 miljoen toegevoegd voor Doventolk leefdomein. Tevens wordt € 3,5 miljoen uitgenomen ten gunste van de algemene uitkering. Dit betreft een correctieboeking voor het kenniscentrum Handhaving en naleving. Dit budget is in de ontwerpbegroting 2016 uitgenomen uit de algemene uitkering en is bij 1^e suppletoire 2016 overgeboekt vanuit het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De uitname uit de algemene uitkering wordt hiermee ongedaan gemaakt.

Voor 2017 wordt (aanvullende) financiering gerealiseerd voor een aantal specialistische en/of landelijk georganiseerde taken, die uit oogpunt van efficiëntie en effectiviteit door of in opdracht van de VNG worden ondersteund dan wel uitgevoerd. Hiervoor worden, conform besluitvorming van de algemene ledenvergadering van de VNG, bedragen uitgenomen vanuit de algemene uitkering, de decentralisatie-uitkering vrouwenopvang en integratie-uitkeringen sociaal domein.

23) BRP centralisering inschrijving vergunninghouders(decentralisatie-uitkering)

In het bestuursakkoord verhoogde asielinstroom van 27 november 2015 is afgesproken dat voor de Basisregistratie Personen (BRP) wordt toegewerkt naar zogeheten BRP-straten in enkele gemeenten en dat deze vanaf 1 januari 2017 worden bekostigd via het gemeentefonds. Deze afspraak leidt tot een verschuiving van middelen van de algemene uitkering naar de decentralisatie-uitkering.

24) Correctie Waterschapswegen (integratie-uitkering)

Met deze uitkering worden de hogere kosten gecompenseerd voor gemeenten waar het onderhoud van wegen wordt gedaan door waterschappen. De kosten zijn voor deze gemeenten hoger, omdat ze de

afdracht van btw niet kunnen declareren bij het BTW-compensatiefonds. Deze uitkering wordt jaarlijks geïndexeerd met 2,3%. Met deze mutatie wordt de indexering 2020 en 2021 gerealiseerd voor respectievelijk € 83.000 en € 85.000. Deze bedragen worden onttrokken aan de algemene uitkering.

25) Verhoogde asielinstroom (decentralisatie-uitkering)

In het uitwerkingsakkoord Verhoogde asielinstroom is overeengekomen dat gemeenten middelen ontvangen vanwege de extra kosten voor vergunninghouders op de gebieden werk en integratie, onderwijs en zorg. De middelen in deze decentralisatie-uitkering moeten er voor zorgen dat gemeenten maximaal kunnen inzetten op de integratie en participatie van vergunninghouders. Deze extra middelen geven gemeenten ook de ruimte om de ondersteuning van de bestaande uitkeringsgerechtigden volop overeind te houden. Een deel van de middelen komt beschikbaar via een uitname uit de algemene uitkering. Het restant is beschikbaar gesteld vanuit het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

26) Groeiopgave Almere (decentralisatie-uitkering)

De aanpassing van de omvang van de decentralisatie-uitkering Groeiopgave Almere aan het definitieve accres 2015 komt ten gunste van de algemene uitkering.

27) Beeldende kunst en vormgeving (decentralisatie-uitkering)

Op 8 juni 2015 heeft de Minister van OCW een brief naar de Tweede Kamer gestuurd waarin zij aangeeft met het Ministerie van BZK en de VNG te zijn overeengekomen dat de decentralisatie-uitkering in de periode 2017–2020 wordt gehandhaafd. De huidige verdeling van de middelen en het aantal gemeenten blijft daardoor ook van toepassing voor de periode 2017–2020. Op basis van een evaluatie zal overleg worden gevoerd over de voortzetting en verdeling voor de periode na 2020 tussen de Minister van OCW, de G36 en het Ministerie van BZK.

28) Versterking gemeentelijke aanpak jihadisme (decentralisatie-uitkering)

In de kamerbrief Versterking Veiligheidsketen van 27 februari 2016 is aangekondigd dat er versterkingsgelden beschikbaar worden gesteld voor de aanpak van jihadisme ter ondersteuning van het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme. In het bijzonder voor de integrale lokale aanpak van gemeenten, met nadruk op de versterking van de preventieve aanpak. Hiertoe worden middelen overgeboekt vanuit het Ministerie van Veiligheid en Justitie naar het gemeentefonds.

29) Erfgoed en ruimte (decentralisatie-uitkering)

Deze middelen zijn toegekend door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap uit hoofde van de beleidsnota Visie Erfgoed en Ruimte (Kiezen voor Karakter).

30) RSP Zuiderzeelijn (decentralisatie-uitkering)

Voor het project FlorijnAs, concreet project binnen het Regiospecifiek Pakket Zuiderzeelijn, vervult de gemeente Assen de rol van contracterende partij. Om deze rol te kunnen vervullen stelt het Ministerie van Infrastructuur en Milieu budget beschikbaar.

31) Kracht on tour (decentralisatie-uitkering)

Voor het organiseren van een bijeenkomst «Kracht on Tour» ontvangen 2 extra gemeenten een bijdrage van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

32) Bonus beschut werk (decentralisatie-uitkering)

Het aantal beschut werkplekken op grond van de Participatiewet dat gemeenten sinds 1 januari 2015 hebben georganiseerd blijft sterk achter bij de verwachtingen. De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft de Tweede Kamer met haar brief van 24 juni 2016 gemeld ([Kamerstukken 34 352, nr. 19](#)) dat gemeenten een financiële stimulans (een «bonus») ontvangen per gerealiseerde werkplek. Het doel van de bonus is om gemeenten te stimuleren daadwerkelijk beschut werkplekken te realiseren en in stand te houden.

33) MIRT Onderzoek A2 (decentralisatie-uitkering)

Overboeking vanuit het Ministerie van Infrastructuur en Milieu voor het uitvoeren van een MIRT onderzoek A2. Het betreft met name een analyse naar de oorzaken van de bereikbaarheidsopgaven voor het traject knooppunt Deil – 's Hertogenbosch – knooppunt Vught.

34) Uitvoeringskosten SVB trekkingsrechten (integratie-uitkering sociaal domein)

Betreft de bijdrage van de gemeenten aan de uitvoeringskosten van de Sociale Verzekeringsbank voor de trekkingsrechten PGB.

35) Kapitaallasten gesloten jeugdzorg (integratie-uitkering sociaal domein)

Overboeking vanwege de overdracht van verantwoordelijkheid naar de gemeenten voor de kapitaallasten gesloten jeugdhulp. De invoering van de normatieve huisvestingscomponent is afgerond per 2021. Met ingang van dat jaar gaat de verantwoordelijkheid over naar de gemeenten.

36a) en 36b) Herverdeeleffecten HLZ

In het Bestuurlijk Overleg van 24 augustus 2016 zijn de VNG en het Rijk overeengekomen om een aantal correcties door te voeren ten aanzien van de overheveling van budgetten in het kader van de hervorming van de langdurige zorg (correctie startstreep).

37) en 38) Accres tranche 2016 en 2017 (algemene uitkering)

Het gemeentefonds en het provinciefonds ontwikkelen zich evenredig met de netto gecorrigeerde rijksuitgaven (NGRU). Nemen de NGRU van jaar op jaar toe, dan neemt ook de algemene uitkering van de fondsen toe. Bij een afname van de NGRU geldt het omgekeerde. De groei of krimp van de fondsen als gevolg van deze normeringsystematiek wordt accres genoemd. Het accres van tranche 2016 bedraagt € 618,6 miljoen positief. Dat is een positieve bijstelling van € 88,4 miljoen ten opzichte van de 1^e suppletoire begroting 2016 van het gemeentefonds. Het accres van tranche 2017 bedraagt € 188,5 miljoen.

39) Plafond BTW-compensatiefonds (algemene uitkering)

De ontwikkeling van het BTW-compensatiefonds en het bijbehorende plafond leiden conform het Financieel Akkoord Rijk/VNG/IPO met ingang van 2015 tot een toename of afname van de algemene uitkering van de fondsen. Voor 2016 is sprake van ruimte onder het plafond, met als gevolg een toevoeging aan de algemene uitkering van € 189,8 miljoen.

3.2. Integratie-uitkeringen overig

Als een toevoeging aan de algemene uitkering van het gemeentefonds in één keer bezwaarlijk is vanwege de omvang van de herverdeeleffecten wordt normaliter gesproken een integratie-uitkering toegepast. De

integratie-uitkering voorziet dan in een geleidelijke overgang van specifieke uitkering of eigen inkomsten naar de algemene uitkering.

In tabel 3.2.1 is een overzicht opgenomen van de integratie-uitkeringen met uitzondering van de integratie-uitkering sociaal domein. Deze is apart zichtbaar in tabel 2.2.2 Budgettaire gevolgen van beleid.

Tabel 3.2.1. Overzicht integratie-uitkeringen overig gemeentefonds (x € 1.000)						
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ontwerpbegroting 2016:						
Correctie waterschapswegen (knelpunten verdeelproblematiek)	3.374	3.451	3.531	3.612	3.612	3.612
Wmo	1.138.141	1.178.814	1.178.814	1.178.814	1.178.814	1.178.814
WUW-middelen	2.361	1.599	0	0	0	0
VTH-taken	40.758	40.758	46.700	46.700	46.700	46.700
Stand ontwerpbegroting 2016	1.184.634	1.224.622	1.229.045	1.229.126	1.229.126	1.229.126
1e suppletoire begroting 2016:						
Compensatie eigen bijdrage Wmo huishoudelijke verzorging	5.027					
Loon- en prijsbijstelling 2016	18.214	18.865	18.865	18.865	18.865	18.865
Wijziging betalingsverloop integratie-uitkeringen 2015	3					
Stand 1e suppletoire begroting 2016	1.207.878	1.243.487	1.247.910	1.247.991	1.247.991	1.247.991
Nog niet eerder opgenomen in een begroting:						
Wmo (Middelen Kalsbeek)		41.732	41.732	41.732	52.068	102.762
Correctie waterschapswegen (knelpunten verdeelproblematiek)					83	168
Stand ontwerpbegroting 2017	1.207.878	1.285.219	1.289.642	1.289.723	1.300.142	1.350.921

3.3. Decentralisatie-uitkeringen

De verdeling van de decentralisatie-uitkering volgt evenmin als de integratie-uitkering de regels van de verdeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds. Anders dan bij de integratie-uitkering, waar de termijn van overheveling naar de algemene uitkering van tevoren vaststaat, ontbreekt bij de decentralisatie-uitkering een dergelijke termijn. Dat maakt de uitkering geschikt voor de overheveling van specifieke uitkeringen, ook als die termijn nog niet bekend is. Ook maakt het de uitkering geschikt voor middelen die slechts tijdelijk beschikbaar zijn. In tabel 3.3.1. is een overzicht opgenomen van de decentralisatie-uitkeringen.

Tabel 3.3.1. Overzicht decentralisatie-uitkeringen gemeentefonds (x € 1.000)						
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ontwerpbegroting 2016:						
Bedrijventerreinen	522					
Beeldende kunst en vormgeving	13.500					
Bodemsanering	46.242	46.242	46.242	46.242	46.242	
Eigen kracht	698					
Gezond in de stad	19.846	19.846	5.000	5.000	5.000	5.000
Groeiopgave Almere	7.000	7.000	7.000	7.000	7.000	7.000
Implementatie Participatiewet	14.000					
Jeugd	21.780	21.780	21.780	21.780	21.780	21.780
Jeugdwerkloosheid	3.500					
LHBT emancipatiebeleid	1.210	960				

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Maatschappelijke opvang	385.057	385.057	385.057	385.057	385.057	385.057
Sterke regio's	1.100					
Veiligheidshuizen	7.700	7.700	7.700	7.700	7.700	7.700
Verankering programma verbetering GGZ	125					
Versterking peuterspeelzaalwerk	35.000	35.000	35.000	35.000	35.000	35.000
Voortijdig schoolverlaters	6.700					
Vrouwenopvang	116.851	121.231	121.231	121.231	121.231	121.231
We can young	205					
Wmo	141.000					
Stand ontwerpbegroting 2016	822.036	644.816	629.010	629.010	629.010	582.768
1e suppletoire begroting 2016:						
Actieplan luchtkwaliteit	7.837					
Beter benutten	2.314					
Bevolkingsdaling	11.245	11.245	11.245	11.245	11.245	11.245
Bodemsanering	5.502	3.839	2.559	1.792	1.664	
Buurtsportcoaches	57.997					
Erfgoed en ruimte	369					
Faciliteitenbesluit opvangcentra	5.491					
Green Deal	55					
IPSV	175					
Jaarconferentie Techniekpact	40					
Kracht on tour	137					
LHBT	50					
Link2work	75					
Nazorg (ex) gedetineerden	41					
Nota ruimte	4.750					
Ondersteuning raadsman Loppersum	449					
Projectstimuleringsregeling V	261					
RSP Zuiderzeelijn	6.418					
Versterking veiligheidsketen	4.882					
Vierkant voor werk	38					
Voorschoolse voorziening peuters	10.000	20.000	30.000	40.000	50.000	60.000
VSV Programmagelden RMC	65					
Weerbaar opvoeden	54					
Wijziging betalingsverloop decentralisatie-uitkeringen 2015	247					
Wmo	223					
Stand 1e suppletoire begroting 2016	940.751	679.900	672.814	682.047	691.919	654.013
Nog niet eerder opgenomen in een begroting:						
Actieplan luchtkwaliteit	2.000	6.000				
Actieplan luchtkwaliteit	28					
Basisregistratie Grootchalige Topografie		633	422	211		
Beeldende kunst en vormgeving		13.500	13.500	13.500	13.500	13.500
Bevolkingsdaling						- 11.245
Bijdrage expositie The STEC Food Eindhoven	250					
Bodemsanering				- 530	- 4.520	
Bonus beschut werk		11.000	16.000	21.000	26.000	
BRP centralisering inschrijving vergunninghouders		4.731	4.731	4.731	4.731	4.731
Business Marathon Smart Mobility Utrecht	41					
Citydeal Warm Welkom Talent Amsterdam	25					
Erfgoed en ruimte	39					
Faciliteitenbesluit opvangcentra	1.195					
Groeiopgave Almere	- 76	- 38	- 38	- 38	- 38	- 38
Kracht on tour (Goes en Zeist)	43					
Leeuwarden Europese Culturele Hoofdstad 2018	2.479	1.653	2.066			
MIRT onderzoek A2	150					
RSP Zuiderzeelijn (FlorijsAs Assen)	16.421					
Verhoogde asielinstroom	54.500	190.500				
Verhoogde asielinstroom (decentralisatie-uitkering)	136.000					
Versterking gemeentelijke aanpak jihadisme	1.009					
Versterking peuterspeelzaalwerk			- 35.000	- 35.000	- 35.000	- 35.000
Vrouwenopvang (bijdrage aan de VNG)		- 4.130				

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Vrouwenopvang (landelijk knooppunt huwelijksdwang en achterlating)		– 250	– 250	– 250	– 250	– 250
Vrouwenopvang (landelijk netwerk CSG's)	2.100	2.100				
Stand ontwerpbegroting 2017	1.156.955	905.599	674.245	685.671	696.342	625.711

In artikel 13, lid 5, van de Financiële-verhoudingswet wordt bepaald dat jaarlijks, in overleg met de Ministers die het aangaat, wordt gezien of een decentralisatie-uitkering kan worden gewijzigd in een integratie-uitkering of een algemene uitkering. In de volgende alinea wordt hiervan verslag gedaan.

In tabel 3.3.1. is te zien dat de meeste bij ontwerpbegroting 2016 en 1e suppletoire begroting 2016 opgenomen decentralisatie-uitkeringen niet structureel zijn. Van omzetting naar integratie-uitkering of algemene uitkering is voor die decentralisatie-uitkeringen dan ook geen sprake. Voor de decentralisatie-uitkeringen «Gezond in de stad», «Groeiopgave Almere», «Jeugd», «Maatschappelijke opvang», «Veiligheidshuizen», «Vrouwenopvang», «Bevolkingsdaling» en «Voorschoolse voorziening peuters» geldt dat deze niet aan alle gemeenten worden uitgekeerd en/of nu nog niet kunnen worden verdeeld via de maatstaven van de algemene uitkering. Deze decentralisatie-uitkeringen kunnen dan ook nu niet worden omgezet in een algemene uitkering of integratie-uitkering. Van de nog niet eerder in een begroting opgenomen decentralisatie-uitkeringen wordt bij ontwerpbegroting 2018 gezien of ze kunnen worden omgezet naar integratie-uitkering of algemene uitkering.

4. GEMEENTEFONDS IN BREDER PERSPECTIEF

In dit hoofdstuk wordt het gemeentefonds in een breder perspectief geplaatst. Daarbij wordt een overzicht gegeven van de (overige) inkomstenbronnen van gemeenten en hoe die zich verhouden tot de uitkering uit het gemeentefonds (paragraaf 4.1). Daarnaast wordt nader ingegaan op de specifieke uitkeringen (paragraaf 4.2) en de lokale heffingen (paragraaf 4.3). Daarnaast treft u het Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds 2017 aan, het verslag van het jaarlijkse onderzoek naar de verdeling van het gemeentefonds (paragraaf 4.4 en bijlage 1).

4.1. Inkomstenbronnen van gemeenten

De uitgaven van gemeenten worden uit verschillende inkomstenbronnen bekostigd. Tabel 4.1.1. bevat een overzicht van de verschillende inkomstenbronnen van de gemeenten voor de periode 2010–2016. De cijfers tot en met 2014 zijn op basis van de jaarrekeningen. De cijfers 2015 en 2016 zijn op basis van de begrotingen.

Tabel 4.1.1 Inkomsten gemeenten (in miljoenen euro's)							
	Rekening 2010	Rekening 2011	Rekening 2012	Rekening 2013	Rekening 2014 ¹	Begroting 2015	Begroting 2016 ¹
Gemeentefonds	18.591	18.370	18.437	17.972	18.697	27.252	27.261
Specifieke uitkeringen	10.163	9.613	9.212	9.558	9.392	6.216	6.194
Onroerendezaakbelasting (OZB)	3.043	3.170	3.336	3.446	3.542	3.866	3.955
Overige belastingen	903	960	1.001	1.042	1.099	1.114	1.182
Retributies	3.922	3.982	3.982	3.929	4.021	4.077	4.116
Bouwgrondexploitatie	7.171	6.992	6.242	5.562	5.430	3.997	3.954
Onttrekkingen reserves	10.563	9.162	9.070	8.127	7.044	4.027	3.233
Overige middelen	11.298	12.211	11.140	10.708	10.207	7.050	6.966
Totale inkomsten	65.656	64.460	62.420	60.343	59.432	57.597	56.861

¹ Voorlopige cijfers.

Bron: CBS(Statline) met uitzondering van:

Gemeentefonds. Bron: Ministerie van BZK: jaarrekeningcijfers conform slotwetten gemeentefonds en begrotingscijfers conform ontwerpbegrotingen gemeentefonds.

Specifieke uitkeringen. Bron jaarrekeningcijfers 2010–2013: CBS: informatie aangeleverd door gemeenten en gecorrigeerd door het CBS (Informatie voor Derden). Bron jaarrekeningcijfers 2014 en begrotingscijfers 2015: Bron: Ministerie van BZK, Onderhoudsrapporten Specifieke uitkeringen 2015 en 2016. Bron begrotingscijfers 2016: Ministerie van BZK: Bijlagen specifieke uitkeringen in de ontwerpbegroting 2016 van het Ministerie van BZK (met bewerking door het Ministerie van BZK).

OZB. Bron begrotingscijfers: COELO Atlas lokale lasten 2015 en 2016.

Overige middelen: CBS(Statline) en bewerking BZK.

De grootste inkomstenbron (49% in 2016) is – zeker sinds de decentralisaties in het sociale domein – het gemeentefonds. Het bedrag in tabel 4.1.1. betreft het totale verplichtingenbedrag voor het gemeentefonds en omvat de algemene uitkering, de integratie-uitkering sociaal domein (vanaf 2015), de overige integratie-uitkeringen en de decentralisatie-uitkeringen. Een beschrijving van de opbouw is te vinden in hoofdstuk 3 van de ontwerpbegroting 2016.

De in omvang op één na grootste inkomstenbron (11% in 2016) wordt gevormd door de specifieke uitkeringen. Het overgrote deel hiervan heeft betrekking op bijstandsuitkeringen. De daling in 2015 ten opzichte van 2014 komt grotendeels doordat een deel van de specifieke uitkeringen is opgegaan in het gemeentefonds als gevolg van de decentralisaties in het sociale domein. Op de specifieke uitkeringen wordt in paragraaf 4.2. dieper ingegaan.

Naast de uitkeringen van het Rijk hebben de gemeenten inkomsten uit de Onroerende Zaakbelasting (OZB), retributies en overige belastingen. Op deze opbrengsten uit lokale heffingen wordt in paragraaf 4.3. ingegaan.

4.2. Specifieke uitkeringen

4.2.1. Inleiding

De belangrijkste informatiebron voor specifieke uitkeringen is het Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen (OSU). Het doel van het OSU is inzicht geven in het stelsel van specifieke uitkeringen en in het onderhoud van het stelsel. Het rapport bevat een overzicht van de specifieke uitkeringen en de daarmee gemoeide bedragen. Het OSU wordt op grond van artikel 20 van de Financiële-verhoudingswet (Fvw) jaarlijks aan de Tweede Kamer aangeboden. Tot en met het OSU 2014 bevatte het OSU cijfers over het verwachte aantal uitkeringen en de financiële omvang van die uitkeringen op basis van de ontwerpbegrotingen van de betreffende departementen. Met ingang van het OSU 2015 geeft het OSU nauwkeuriger invulling aan artikel 20 van de Fvw en bevat het de definitieve cijfers (rekeningcijfers) over aantal en omvang van specifieke uitkeringen op basis van de jaarverslagen van de betreffende departementen. Het OSU kijkt sinds 2015 dus niet meer vooruit, maar terug.

Het gevolg hiervan is dat het OSU 2016 geen informatie bevat over specifieke uitkeringen in het lopende begrotingsjaar, in dit geval 2016. De cijfers voor het lopende begrotingsjaar zijn daarom afkomstig uit de bijlage specifieke uitkeringen in de ontwerpbegroting 2016 van het Ministerie van BZK. Deze bijlage bevat een overzicht van de bedragen die de diverse departementen in hun ontwerpbegrotingen hebben opgenomen voor specifieke uitkeringen.

4.2.2. Aantal specifieke uitkeringen

Uit het OSU 2016 blijkt dat het aantal specifieke uitkeringen verder is afgenomen.

Tabel 4.2.1. geeft inzicht in het aantal specifieke uitkeringen in de periode 2011–2016 en omvat niet alleen de specifieke uitkeringen aan gemeenten, maar ook die aan provincies en gemeenschappelijke regelingen.

Tabel 4.2.1. Aantal specifieke uitkeringen per departement (2011–2016)							
Ministerie	2011 (oud)	2011 (nieuw)	2012	2013	2014	2015	2016
	begroting	begroting	begroting	begroting	rekening	rekening	begroting
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	3	7	5	3			
Economische Zaken, Landbouw en Innovatie		15	9				
Economische Zaken	10			8	6	4	6
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	5						
Financiën							
Infrastructuur en Milieu		31	24	20	15	9	6
Verkeer en Waterstaat	7						
Veiligheid en Justitie		3	3	2	2	2	2
Justitie	3						
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	4	4	3	2	2	3	3
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	7	7	6	5	5	2	
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	5	8	5	5	4	2	2
Jeugd en Gezin	3						
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	24						
Wonen, Wijken en Integratie	4						
Totaal	75	75	55	45	34	22	19

Bron 2011–2015: Onderhoudsrapportages Specifieke Uitkeringen (OSU)

Bron 2016: Ontwerpbegroting BZK 2016 (begrotingcijfers met bewerking BZK).

Voor 2011 is ter vergelijking het aantal specifieke uitkeringen vermeld naar ongewijzigde departementale indeling (oud) en huidige departementale indeling (nieuw).

Het OSU is in 2015 van methodiek veranderd. In plaats van begrotingcijfers wordt vanaf het OSU 2015 gebruik gemaakt van rekeningcijfers. Dus het OSU 2015 bevat rekeningcijfers 2014 en het OSU 2016 bevat rekeningcijfers 2015

4.3. Opbrengst lokale heffingen

4.3.1. Inleiding

Tabel 4.3.1. bevat een overzicht van de opbrengsten van de lokale heffingen van de gemeenten. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de OZB, overige belastingen en retributies. Retributies zijn lokale heffingen waar een concrete dienst tegenover staat. Van deze retributies zijn de opbrengst van de rioolheffing en de opbrengst van de reinigingsheffing wettelijk gemaximeerd tot 100 procent kostendekkendheid op het niveau van de verordening.

De in dit overzicht gebruikte gegevens zijn afkomstig van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO). De toelichtende cijfers bij deze belastingen in de paragrafen 4.3.2 t/m 4.3.4 zijn gebaseerd op de gemiddelden zoals gepubliceerd in de jaarlijkse Atlas Lokale Lasten van het COELO.

Tabel 4.3.1. Opbrengsten lokale heffingen gemeenten 2012–2016 (x € 1 miljoen)							
		2012	2013	2014 ¹	2015	2016 ¹	% stijging
		rekening	rekening	rekening	begroting	begroting	t.o.v. 2015
OZB ¹	Onroerende-zaakbelastingen	3.336	3.446	3.542	3.866	3.955	2,3
Overige belastingen	Parkeerbelasting	610	621	642	665	675	1,5
	Baten roerende woon en bedrijfsruimten	2	2	1	2	1	– 28,5
	Forensenbelasting	28	30	29	31	30	– 2,7
	Toeristenbelasting	159	167	180	174	189	8,4
	Hondenbelasting	64	65	65	65	62	– 4,7
	Reclamebelasting	20	21	24	23	21	– 8,2
	Precariobelasting	119	137	159	154	204	32,3
Retributies	Secretarieleges	304	270	304	290	303	4,4
	Baten marktgeld	31	28	28	32	33	3,0
	Reinigingsheffingen	1.738	1.731	1.712	1.723	1.714	– 0,5
	Rioolrechten	1.419	1.456	1.494	1.531	1.563	2,1
	Baten begraafplaatsrechten	108	109	109	118	121	2,2
	Bouwvergunningen	382	334	371	382	383	0,1
	Baatbelasting	1	1	2	1	1	– 25,2
Totale opbrengst		8.320	8.418	8.662	9.056	9.253	2,2

¹ Voorlopige cijfers.

Bron: CBS (Statline) met uitzondering van:

OZB. Bron begrotingscijfers: COELO Atlas lokale lasten 2015 en 2016.

De begrote opbrengsten uit gemeentelijke lokale heffingen bedragen in 2016 ruim € 9,2 miljard. In vergelijking met 2015 is dit een stijging van 2,2 procent. Het grootste deel van deze stijging wordt, zoals blijkt uit tabel 4.3.1., veroorzaakt door de stijging van de OZB en de precariobelasting.

4.3.2. Reinigingsheffing

De begrote opbrengsten uit reinigingsheffingen (afvalstoffenheffing en reinigingsrecht inclusief volume-effect) dalen in 2016 met € 9 miljoen tot € 1,714 miljard. Ten opzichte van 2015 is dit een daling van 0,5 procent.

Tabel 4.3.2 geeft het gemiddelde tarief voor één- en meerpersoonshuishoudens voor reinigingsheffing. Het gemiddelde is gebaseerd op het gewogen gemiddelde van huishoudens.

Tabel 4.3.2. Reinigingsheffing per gezinshuishouden 2014–2016 (gemiddelden in euro's)					
	2014	2015	2016	2014–2015	2015–2016
Eenpersoonshuishouden	211	211	209	0,0%	– 0,9%
Meerpersoonshuishouden	261	263	263	0,8%	0,0%

Bron: COELO, Atlas van de lokale lasten

4.3.3. Rioolheffing

De begrote opbrengsten uit rioolheffingen stijgen in 2016 tot € 1,563 miljard; een stijging van 2,1 procent ten opzichte van 2015.

Tabel 4.3.3. geeft aan wat gemiddeld aan rioolheffing per jaar wordt betaald door een één- en door een meerpersoonshuishouden. Het gemiddelde is gebaseerd op het gewogen gemiddelde van huishoudens.

Tabel 4.3.3. Rioolheffing per gezinshuishouden 2014–2016 (gemiddelden in euro's)					
	2014	2015	2016	2014–2015	2015–2016
Eenpersoonshuishouden	168	171	175	1,8%	2,3%
Meerpersoonshuishouden	186	189	193	1,6%	2,1%

Bron: COELO, Atlas van de lokale lasten. Eigenarenheffingen en gebruikersheffingen zijn samengenomen

4.3.4. Onroerende zaakbelasting (OZB)

De begrote opbrengsten uit de onroerende zaakbelastingen stijgen in 2016 tot € 3,955 miljard. Dit is een stijging van 2,3 procent ten opzichte van 2015.

In tabel 4.3.4 staat bij een gemiddelde woningwaarde per gemeente de gemiddelde OZB-aanslag per woning.

Tabel 4.3.4. Onroerende-zaakbelasting 2014–2016 (gemiddelden in euro's)					
	2014	2015	2016	2014–2015	2015–2016
Gemiddelde aanslag woning (bij gemiddelde woningwaarde per gemeente)	256	263	268	2,7%	1,9%
Landelijk gemiddelde woningwaarde	222.000	216.000	219.000	– 2,7%	1,4%

Bron: COELO; Atlas van de lokale lasten

4.4. Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds 2017

Het Periodiek Onderhoudsrapport (POR) is een jaarlijks rapport dat tot doel heeft inzicht te geven in de werking van het verdeelstelsel van het gemeentefonds in vergelijking met de ontwikkeling van de kostenstructuur bij de gemeenten. De achtergrond van het POR ligt in de parlementaire behandeling van de Financiële-verhoudingswet (Fvw) in 1996/1997. Toen werd geconstateerd dat het nodig is om het verdeelstelsel van het gemeentefonds voortdurend op zijn werking te bezien en indien nodig bij te stellen. Jaarlijks voeren de fondsbeheerders dit periodiek onderhoud uit en de uitkomsten daarvan worden opgenomen in het POR, dat aan de Tweede Kamer wordt aangeboden als bijlage bij de begroting van het gemeentefonds.

In het POR worden de veronderstelde uitgaven en inkomsten in het verdeelstelsel afgezet tegen de begrote uitgaven en inkomsten volgens de gemeentelijke begrotingen.

Veronderstelde uitgaven en inkomsten in het verdeelstelsel (ijkpunten)
De algemene uitkering uit het gemeentefonds wordt verdeeld met een groot aantal maatstaven, zoals inwonertal, oppervlakte en bebouwingsdichtheid. Al deze maatstaven zijn gegroepeerd tot uitgavenclusters en inkomstenclusters. Een uitgavencluster is een samenhangend geheel van beleidsterreinen. Voor elk van de uitgavenclusters is een zogeheten ijkpunt opgesteld, die het veronderstelde kostenniveau van een gemeente in een cluster weergeeft. Het ijkpunt van een cluster wordt berekend via de formule: de bedragen per eenheid van de betrokken maatstaven maal de eenheden van de betrokken maatstaven plus een eventueel vast

bedrag en de aan het cluster toegerekende decentralisatie- en integratie-uitkeringen.

Uitgaven en inkomsten volgens de gemeentelijke begrotingen

Wat de gemeenten daadwerkelijk uitgeven op de uitgavenclusters en ontvangen uit de inkomstenclusters wordt afgeleid uit de gemeentelijke begrotingen⁵. Strikt genomen komt de realiteit beter tot uiting in de gemeenterekening, maar gebruik van de rekening heeft als nadeel dat de actualiteitswaarde vermindert.

Samenvatting POR 2017

De scan voor 2016 kenmerkt zich door een aantal bijzonderheden. Ten eerste is het door de nieuwe clusterindeling, ingevoerd met het groot onderhoud 2015, nog niet mogelijk een vergelijking te maken met t-3 (2014). Ten tweede zijn de decentralisaties van Wmo 2015, jeugd en participatie doorgevoerd. Voor dit POR zijn de begrotingscijfers 2016 gebruikt, de daadwerkelijke uitgaven van gemeenten moeten zich nog uitkristalliseren de komende jaren.⁶ Het beeld is dat gemeenten nu nog hun begrote uitgaven afgestemd hebben op de voorlopige inkomstenraming aangezien zij nog geen zicht hebben op de daadwerkelijke kosten.

Evenals voorgaande jaren overtreffen de begrote uitgaven in totaal de omvang van de clusters in het gemeentefonds. Dit is mogelijk omdat niet alle inkomsten in de verdeling worden verwerkt. Het gaat met name om (hogere) inkomsten uit de OZB en de OEM. In de eerste fase van het groot onderhoud aan het gemeentefonds is er bewust voor gekozen deze hogere inkomsten niet in het verdeelmodel onder te brengen.

De clusters Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd zijn voor het eerst apart gepresenteerd. Bij de interpretatie van de gesplitste gegevens is enige voorzichtigheid op zijn plaats. Voorheen was het nog niet mogelijk een goede uitsplitsing te maken met valide resultaten. De uitkomsten voor deze clusters zijn conform de bevindingen uit de monitor sociaal domein en zoals gecommuniceerd in de daarover gestuurde Kamerbrief ([Kamerstukken 34 477, nr. 1](#)). Te weten dat de gemeentelijke uitgaven in totaal voor het sociaal domein grotendeels in lijn te zijn met de middelen die daarvoor in het verdeelmodel van het gemeentefonds beschikbaar zijn. Wel is er een verschil tussen uitgaven en de beschikbare middelen in het Gemeentefonds op clusterniveau. Op het cluster Werk en inkomen en Jeugd wordt macro meer uitgegeven, op het cluster Maatschappelijke ondersteuning minder. Dit beeld was echter in de jaren voor de decentralisaties ook al aanwezig. Buiten het sociale domein komen er uit de scan geen signalen die nader onderzoek legitimeren. Dat geldt evenzeer voor bijzondere groepen zoals de «zorggemeenten» en de «studentengemeenten» waarvoor naar aanleiding van de invoering van de BAG (Basisregistraties adressen en gebouwen) nogmaals in dit POR een analyse is uitgevoerd.

Het POR 2017 is opgenomen in bijlage 1 bij deze begroting.

⁵ Bron: functies lv3 CBS

⁶ De gebruikte lv3-informatie heeft betrekking op de zogeheten primaire begroting 2016.

5. BIJLAGEN BIJ DE BEGROTING

BIJLAGE 1: PERIODIEK ONDERHOUDS RAPPORT GEMEENTE-FONDS 2017

Inhoudsopgave

	blz.
1. Inleiding en samenvatting	35
1.1. <i>Inleiding</i>	35
1.1.1. Doel van het POR	35
1.1.2. Korte toelichting op de werking van het verdeelstelsel	35
1.1.3. De Scan	36
1.1.4. Opbouw van het POR 2017	36
1.2. <i>Samenvatting</i>	37
1.2.1. De onderhoudsagenda	37
1.2.2. De belangrijkste bevindingen uit de scan	37
2. Onderwerpen van de lopende onderhoudsagenda	38
2.1. <i>Inleiding</i>	38
2.2. <i>Onderwerpen uit het verdeelstelsel</i>	38
2.2.1. Periodiek onderhoud gemeentefonds	38
2.2.2. Herziening Financiële verhoudingen	39
2.2.3. Integratie IU sociaal domein in de algemene uitkering	39
2.2.4. Objectieve verdeling beschermd wonen	40
2.2.5. Nieuwe BBV	40
2.3. <i>Beleidsvoornemens departementen</i>	40
2.4. <i>Afgeronde onderwerpen</i>	41
3 SCAN	42
3.1. <i>Inleiding</i>	42
3.2. <i>Over de scan als instrument</i>	42
3.2.1. Doel van de scan	42
3.2.2. Inhoud en reikwijdte van de scan	43
3.3. <i>Scan van inkomsten en uitgaven voor totaal van 378 gemeenten</i>	47
3.4. <i>Scan van inkomsten en uitgaven voor groepen binnen de 378 gemeenten</i>	51
3.4.1. Inleiding	51
3.4.2. De scan van veronderstelde versus begrote inkomsten-structuur	52
3.4.3. IJkpunten versus begrote uitgaven voor sub groepen	53
3.5. <i>Conclusies uit scan van inkomsten en uitgaven</i>	64

	blz.
Bijlage 1 IV3-functies en clusters	65
Bijlage 2: Splitsing Combifuncties 670, 671, 672 en 677 voor het POR 2017	67
Bijlage 3: Overzicht van SCP-typen en de daarvan afgeleid indeling voor het POR	71

1. INLEIDING EN SAMENVATTING

1.1. Inleiding

1.1.1. Doel van het POR

Het Periodiek Onderhoudsrapport (POR) is een jaarlijks rapport dat tot doel heeft inzicht te geven in de werking van het verdeelstelsel van het gemeentefonds in vergelijking met de ontwikkeling van de kostenstructuur bij de gemeenten. Ook geeft het POR inzicht in vraagstukken die spelen in de financiële verhouding in bredere zin.

De achtergrond van het POR ligt in de parlementaire behandeling van de Financiële-verhoudingswet (Fvw) in 1996/1997. Toen werd geconstateerd dat het nodig is om het verdeelstelsel van het gemeentefonds voortdurend op zijn werking te bezien en indien nodig bij te stellen. Jaarlijks voeren de fondsbeheerders dit periodiek onderhoud uit en de uitkomsten daarvan worden opgenomen in het POR, dat aan de Tweede Kamer wordt aangeboden als bijlage bij de begroting van het gemeentefonds.

In het POR staan de volgende twee vragen centraal:

1. *Welke effecten hebben beleidsvoornemens en -maatregelen van het Rijk op de verdeelsystematiek en op de financiële verhouding in brede zin?*
2. *Is het verdeelstelsel van het gemeentefonds nog in voldoende mate in overeenstemming met de ontwikkeling van de kostenstructuur van de gemeenten?*

Het antwoord op vraag 1 wordt gepresenteerd in de onderhoudsagenda in hoofdstuk 2. Om vraag 2 te kunnen beantwoorden is een scan ontwikkeld, waarbij de algemene uitkering uit het gemeentefonds wordt geconfronteerd met de gegevens zoals die uit de gemeentelijke begrotingen naar voren komen. De bevindingen worden, deels in grafische vorm, gepresenteerd in hoofdstuk 3.

1.1.2. Korte toelichting op de werking van het verdeelstelsel

De belangrijkste uitgangspunten van het verdeelstelsel zijn *globaliteit* en *kostenoriëntatie*. *Globaliteit* omdat het gemeentefonds geen geoormerkte budgetten bevat. Het vormt een algemene geldstroom, waaraan geen bestedingsvoorwaarden zijn gesteld zoals dat bij specifieke uitkeringen wel het geval is. *Kostenoriëntatie* betekent dat deze globale verdeelsystematiek wél moet inspelen op verschillen in kostenstructuur tussen gemeenten. De verdeling moet zodanig zijn dat gemeenten over een *gelijkwaardige* voorzieningencapaciteit kunnen beschikken bij een *gelijke* belastingdruk. Waar het hierbij om gaat is dat gemeenten een gelijkwaardige uitgangspositie hebben en niet vanwege bepaalde structuurkenmerken een voor- of nadeel ondervinden. De belastingcapaciteit wordt ook bij die afweging betrokken.

Deze uitgangspunten zijn uitgewerkt in een stelsel van verdeelmaatstaven, die met hun relatieve gewichten zijn gegroepeerd in zogenaamde clusters die globaal een beleidsveld bestrijken. Deze clusters vormen het uitgangspunt van de analyse die wordt uitgevoerd in de scan in hoofdstuk 3. Daar wordt op clusterniveau een vergelijking gemaakt tussen de uitgaven volgens de gemeentelijke begrotingen en de uitgaven zoals die door het verdeelstelsel aan een bepaald cluster worden toebedeeld. Clusters zijn geïjkt, waarbij bepaalde kostenfactoren wel, en bepaalde kostenfactoren niet worden gehonoreerd.

1.1.3. De scan

Bij het periodiek onderhoud van het verdeelstelsel van het gemeentefonds worden veranderingen in de gemeentelijke kostenstructuur stelselmatig gevolgd. Dat gebeurt door de scan op het niveau van clusters van uitgaven. Het doel van de scan is wijzigingen in de kostenstructuur te signaleren die consequenties kunnen hebben voor de verdeling. Eveneens worden de inkomsten van de gemeenten gevolgd. De scan is geen diepgravend instrument, maar een eerste diagnose.

De centrale vraag van de scan is of bij de verdeling van het gemeentefonds veronderstelde gemeentelijke inkomsten- en uitgavenpatronen aansluiten bij de werkelijke kosten van gemeenten. Dat wordt bepaald door «geijkte» inkomsten en uitgaven af te zetten tegen de werkelijke inkomsten en uitgaven, zoals die zijn opgenomen in de gemeentelijke begrotingen.

Het is allereerst belangrijk om bij deze scan in acht te nemen dat het gemeentefonds voor gemeenten vrij besteedbaar is. Gemeenten zijn daarmee vrij om middelen vanuit het ene cluster te besteden aan een ander cluster. Dit hangt samen met de autonomie van gemeenten. De clusterindeling van het gemeentefonds is vooral een hulpmiddel bij het kunnen ontwerpen van het verdeelstelsel. Het tweede punt dat belangrijk is met betrekking tot de analyse van de scan is dat het verdeelmodel voor een deel geen rekening houdt met de eigen inkomsten die door gemeenten worden gerealiseerd. Een deel van deze inkomsten blijft in het verdeelmodel buiten beschouwing. Hierdoor hebben gemeenten meer te besteden aan de clusters dan waar in het verdeelmodel rekening mee wordt gehouden. Door deze twee punten ontstaan verschillen tussen de begrote uitgaven van gemeenten (ook onderling) en de ijkpunten uit het verdeelmodel.

Naast deze nuances met betrekking tot de scan versus het verdeelmodel, wordt vanwege een aantal redenen terughoudend omgegaan met het trekken van conclusies en consequenties op basis van de uitkomsten uit dit POR. Ten eerste is recent het groot onderhoud van het gemeentefonds – inclusief het subcluster Volkshuisvesting Ruimtelijke ordening en Stedelijke vernieuwing (VHROSV) – afgerond. Hierbij is grondig gekeken naar de verdeling van het gemeentefonds, waarmee de verdeling weer voldoet aan de gestelde eisen. Daarnaast treedt per 1 januari 2017 het nieuwe besluit begroting en verantwoording (BBV) in werking. Er dient nog onderzocht te worden wat de betekenis is van het nieuwe BBV voor de POR-systematiek en de clusterindeling, in het bijzonder op het sociaal domein. Tenslotte hebben de decentralisaties in het sociaal domein een zeer grote dynamiek teweeggebracht.

Dus vanwege de complexiteit van de decentralisaties en het voorgenomen traject van de integratie van de IU sociaal domein in de algemene uitkering in 2018, bestaan er op dit moment nog te veel onzekerheden over de uitkomsten. De analyses uit dit POR zijn daarom vooral bedoeld om in komende jaren te worden herhaald om dan tot inzichten te kunnen komen over eventuele onderzoeken naar de verdeling.

1.1.4. Opbouw van het POR 2017

De verdere opbouw van het POR 2017 is als volgt: Hoofdstuk 2 behandelt de onderwerpen van de onderhoudsagenda. Hoofdstuk 3 bevat de resultaten van de scan.

1.2. Samenvatting

1.2.1. De onderhoudsagenda

Per 2015 is de eerste fase van het groot onderhoud doorgevoerd in de verdeling van het gemeentefonds. Met ingang van 2016 zijn de uitkomsten van de tweede fase van het groot onderhoud ingevoerd en met de brief van de Minister van BZK van 8 juli 2016 aan de gemeenten en de Tweede Kamer ([Kamerstukken 34 300-B, nr 23](#)) over de verdeling van het subcluster Volkshuisvesting Ruimtelijke ordening en Stedelijke vernieuwing (VHROSV) is ook het laatste punt van de onderhoudsagenda afgrond (zie 2.4).

1.2.2. De belangrijkste bevindingen uit de scan

De scan voor 2016 kenmerkt zich door een aantal bijzonderheden. Ten eerste is het door de nieuwe clusterindeling, ingevoerd met het groot onderhoud 2015, nog niet mogelijk een vergelijking te maken met t-3 (2014). Ten tweede zijn de decentralisaties van Wmo 2015, jeugd en participatie doorgevoerd. Voor dit POR zijn de begrotingscijfers 2016 gebruikt, de daadwerkelijke uitgaven van gemeenten moeten zich nog uitkristalliseren de komende jaren.⁷ Het beeld is dat gemeenten nu nog hun begrote uitgaven afgestemd hebben op de voorlopige inkomstenraming aangezien zij nog geen zicht hebben op de daadwerkelijke kosten.

Evenals voorgaande jaren overtreffen de begrote uitgaven in totaal de omvang van de clusters in het gemeentefonds. Dit is mogelijk omdat niet alle inkomsten in de verdeling worden verwerkt. Het gaat met name om (hogere) inkomsten uit de OZB en de OEM. In de eerste fase van het groot onderhoud aan het gemeentefonds is er bewust voor gekozen deze hogere inkomsten niet in het verdeelmodel onder te brengen. De clusters Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd zijn voor het eerst apart gepresenteerd. Bij de interpretatie van de gesplitste gegevens is enige voorzichtigheid op zijn plaats. Voorheen was het nog niet mogelijk een goede uitsplitsing te maken met valide resultaten. De uitkomsten voor deze clusters zijn conform de bevindingen uit de monitor sociaal domein en zoals gecommuniceerd in de daarover gestuurde Kamerbrief ([Kamerstukken 34 477, nr. 1](#)). Te weten dat de gemeentelijke uitgaven in totaal voor het sociaal domein grotendeels in lijn te zijn met de middelen die daarvoor in het verdeelmodel van het gemeentefonds beschikbaar zijn. Wel is er een verschil tussen uitgaven en de beschikbare middelen in het Gemeentefonds op clusterniveau. Op het cluster Werk en inkomen en Jeugd wordt macro meer uitgegeven, op het cluster Maatschappelijke ondersteuning minder. Dit beeld was echter in de jaren voor de decentralisaties ook al aanwezig. Buiten het sociale domein komen er uit de scan geen signalen die nader onderzoek legitimeren. Dat geldt evenzeer voor bijzondere groepen zoals de «zorggemeenten» en de «studentengemeenten» waarvoor naar aanleiding van de invoering van de BAG (Basisregistraties adressen en gebouwen) nogmaals in dit POR een analyse is uitgevoerd.

⁷ De gebruikte lv3-informatie heeft betrekking op de zogeheten primaire begroting 2016.

2. ONDERWERPEN UIT DE LOPENDE ONDERHOUDSAGENDA

2.1. Inleiding

Dit hoofdstuk bevat een rapportage over de ontwikkelingen op de verschillende onderwerpen die in het POR 2016 waren geagendeerd, alsmede op nieuwe onderwerpen die van belang zijn voor de financiële verhouding. Bij elk onderwerp wordt aangegeven in welke fase van het onderhoud het zich bevindt: signalering, aanpassing of onderzoek:

- *Signalering*: het onderwerp wordt door de fondsbeheerders gevolgd met het oog op de vraag of nader onderzoek nodig is;
- *Onderzoek*: er vindt nader onderzoek naar dit onderwerp plaats;
- *Aanpassing*: aanpassingen in de financiële verhouding zijn aan de orde.

Indien relevant is aangegeven op welk uitgavencluster van het gemeentefonds het onderwerp betrekking heeft. Bij elk onderwerp is tevens aangegeven wanneer de Tweede Kamer naar verwachting opnieuw zal worden geïnformeerd.

In paragraaf 2.2. wordt eerst ingegaan op de onderhoudsonderwerpen die voortkomen uit het verdeelstelsel zelf, vervolgens komen in paragraaf 2.3. – conform de eerste van de twee gestelde vragen in paragraaf 1.1.1. – de beleidsvoornemens van de departementen aan bod. In paragraaf 2.4. worden de onderwerpen behandeld die zijn afgerond en daarom worden afgevoerd van de onderhoudsagenda.

Tabel 2.1 Onderhoudsagenda 2016

Onderwerp	Agenda 2017	Volgende informatie-moment	Agenda 2016
Cluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	Afgerond	nvt	Verdiepend onderzoek ¹
Studentengemeenten	Afgerond	nvt ²	Onderzoek
Zorggemeenten	Afgerond	nvt ²	Onderzoek

¹ Betreft cluster onderdeel Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Stedelijke Vernieuwing; afgesloten op 8 juli met brief aan de Tweede Kamer en gemeenten

² Resultaten worden in dit POR besproken

2.2. Onderwerpen uit het verdeelstelsel

2.2.1. Periodiek onderhoud gemeentefonds

Sinds de invoering van het periodiek onderhoud in 1997 is het groot onderhoud per 2015 de eerste integrale herziening. Om taken goed uit te kunnen voeren is het belangrijk dat gemeenten beschikken over stabiele inkomsten waarop zij hun meerjarig beleid kunnen baseren. Toekomstbestendigheid betekent daarom tevens dat het gemeentefonds sneller wordt aangepast aan de actuele situatie van gemeenten en daardoor beperkte herverdeel-effecten kent. Het onderhoudsstelsel is daarom opgefrist en de betrokkenheid van gemeenten daarbij vergroot. Om gemeenten meer duidelijkheid en stabiliteit te bieden is voorgesteld om aanpassingen in de verdeling één maal in de vier jaar uit te voeren en dit aan te kondigen in de meicirculaire in het jaar voorafgaand aan de gemeenteraadsverkiezingen. De gebruikelijke analyses van het onderhoudsstelsel – op het niveau van alle gemeenten samen – blijven. Daarnaast zijn wij gestart met het maken van analyses op basis van groepen gemeenten met bepaalde kenmerken. Dit kan op basis van inwonertal maar ook op basis van andere

factoren of kenmerken. Op die manier wordt inzicht verkregen in afwijkingen in uitgaven van gemeenten t.o.v. de clusters in het gemeentefonds. Dit jaar zijn opnieuw de analyses uitgevoerd op basis van de kenmerken gemeentegrootte, «zorggemeente» en «studentengemeente». Nieuw zijn de analyses op basis van een SCP-typologie en van economische groei van de regio. Ook is er bij dit POR gestart met het meer – en in een eerder stadium – betrekken van gemeenten bij de analyses voor het onderhoud aan het gemeentefonds. Dit hebben wij vormgegeven door de bevindingen en de uitdagingen⁸ met betrekking tot het POR periodiek te bespreken in een breed samengestelde klankbordgroep bestaande uit diverse vertegenwoordigers van gemeenten en andere voor de POR relevante instituties (CBS; VNG; Rfv).

2.2.2. Herziening Financiële verhoudingen

Op 28 april 2016 is in het Bestuurlijk Overleg Financiële verhoudingen (BOFv) de taakopdracht vastgesteld die aan de basis ligt van de beoogde herziening. De herziening richt zich op de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten en specifiek op de verdeling van het gemeentefonds. Het traject heeft tot doel een probleemanalyse te maken van de toekomstbestendigheid van het stelsel van financiële verhoudingen en het verkennen van mogelijke oplossingsrichtingen in verschillende varianten. De focus ligt op verkenning van aanpassingen van de uitgangspunten en verdeelsystematiek, zoals deze nu gelden volgens de Fvw. Bij het in kaart brengen van de toekomstbestendigheid en in de uitwerking van de oplossingsrichtingen krijgen in ieder geval de volgende subthema's een plek:

- faciliteren van regionaal-economische ontwikkelingen;
- prikkelwerking in de verdeling;
- vereenvoudigen van de verdeling.

Deze drie onderdelen worden in samenhang bekeken, waarbij ook onderwerpen worden betrokken zoals de mate van verevening, invulling van het begrip «kostenoriëntatie», de positie van de G4 en de samenhang met een verruiming van het gemeentelijke belastinggebied. De herziening start met het in kaart brengen van varianten voor verdeelsystematieken van het gemeentefonds. Het streven is om te komen tot realistische varianten met verschillende uitgangspunten die inzicht geven in de consequenties van keuzes. De voor- en nadelen van deze varianten worden in kaart gebracht (zowel kwalitatief als kwantitatief) zonder hieraan een politiek waardeoordeel te koppelen. In het voorjaar van 2017 worden de voorlopige bevindingen in het BOFv gerapporteerd, gevolgd door de oplevering van de rapportage.

2.2.3. Integratie IU sociaal domein in de algemene uitkering

Per 2015 zijn de taken voor het sociaal domein gedecentraliseerd naar gemeenten. De omvang van het gemeentefonds is hierdoor toegenomen met circa € 10 miljard. Reeds in 2007 zijn de middelen voor huishoudelijke hulp gedecentraliseerd naar gemeenten. Het voornemen is om vanaf 2018 de integratie-uitkering sociaal domein op te laten gaan in de algemene uitkering, tenzij sprake is van verdeeltechnische knelpunten. Deze afspraak

⁸ Zoals mogelijke splitsingsmethoden met betrekking tot de combinatie functies Sociaal Domein en betekenis nieuwe BBV voor POR-systematiek

is ook gecommuniceerd met de Tweede Kamer⁹. Het Rijk werkt op dit moment uit hoe het proces van integratie in de algemene uitkering kan worden vormgegeven.

2.2.4. Objectieve verdeling beschermd wonen

Beschermd wonen is geregeld in de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo) en is per 1 januari 2015 naar de gemeenten gedecentraliseerd. Het geld (ca. € 1,5 miljard per jaar) is met de decentralisatie overgeheveld van het Ministerie van VWS naar het gemeentefonds (als onderdeel van de integratie-uitkering sociaal domein). Het geld wordt op dit moment verdeeld over 43 centrumgemeenten op basis van historisch gebruik. De VNG en het Rijk hebben geadviseerd over te gaan tot een objectieve verdeling over alle gemeenten, uit te werken door een in te stellen financiële werkgroep. De werkgroep is in de zomer van 2016 start gegaan en borduurt voort op het rapport van de commissie Dannenberg met als visie dat de doelgroep zoveel mogelijk in «gewone» woningen en wijken – in hun eigen sociale omgeving – begeleid en ondersteund moeten worden, gericht op herstel en zelfredzaamheid. In de werkgroep participeren het Ministerie van BZK, het Ministerie van VWS, de VNG, de Rfv en een aantal centrum- en regiogemeenten. Volgens planning is het objectieve verdeelmodel per 1 januari 2018 gereed, met publicatie in de meicirculaire 2018. Invoering van het objectieve verdeelmodel zal plaatsvinden per 1 januari 2020.

2.2.5. Nieuwe BBV

Met ingang van 2017 treedt het nieuwe Besluit begroting en verantwoording in werking. Hierin zijn nieuwe taakvelden beschreven waarvan gemeenten de uitgaven en inkomsten gaan aanleveren. Vanwege deze wijziging dient onderzocht te worden wat de betekenis is van het nieuwe BBV voor de POR-systematiek en de clusterindeling, op het sociaal domein in het bijzonder. De vraag is of het mogelijk blijft een plausibele aansluiting te maken tussen het verdeelmodel (clusters) en uitgavencategorieën en/of dat een aanpassing van de clusterindeling in het gemeentefonds noodzakelijk is. Om deze reden is gestart met een onderzoek om verschillende voorstellen te verkennen op welke wijze de nieuwe taakvelden aan kunnen sluiten bij een clusterindeling. Daarnaast wordt in het onderzoek aandacht besteed aan de andere wijzigingen in de BBV die effect kunnen hebben op de POR-systematiek. Hierbij gaat het om de verandering van het verplicht activeren van investeringen met maatschappelijk nut, de methodiek voor het toerekenen van rente en het voorgeschreven aparte programma overhead.

2.3. Beleidsvoornemens departementen

Uitwerkingsakkoord Verhoogde Asielinstroom

Op 28 april 2016 hebben Rijk en gemeenten het [Uitwerkingsakkoord Verhoogde Asielinstroom](#) gesloten. Het akkoord bevat nadere afspraken op de thema's werk en integratie, onderwijs en zorg, opdat zo een sluitende aanpak wordt gecreëerd van noodopvang tot participatie in de samenleving. De afspraken volgen op het akkoord van 27 november 2015 dat zich met name richtte op de acute vraagstukken rond opvang van asielzoekers en huisvesting van vergunninghouders, evenals op maatre-

⁹ Bestuurlijke afspraken in relatie tot de integratie-uitkering sociaal domein, 11 september 2014, min BZK – VNG

gelen rond participatie en maatschappelijke begeleiding. Beide akkoorden bevatten een aantal financiële afspraken. De afspraken die gevolgen hebben voor de omvang of verdeling van het gemeentefonds zijn in de meicirculaire 2016 verwerkt.

Decentralisatie rijksvaccinatieprogramma

Met ingang van 2018 wordt de uitvoering van het Rijksvaccinatieprogramma onder bestuurlijke verantwoordelijkheid van de gemeenten gebracht. Dit gebeurt om de samenhang met de jeugdgezondheidszorg te borgen. De financiële consequenties zullen worden gezien en de uitkomst zal in de meicirculaire 2017 worden opgenomen.

2.4. Afgeronde onderwerpen

Verdieping subcluster Volkshuisvesting Ruimtelijke ordening en Stedelijke vernieuwing

Het afgelopen jaar is een verdiepend onderzoek uitgevoerd naar het subcluster Volkshuisvesting Ruimtelijke ordening en Stedelijke vernieuwing (VHROSV) op verzoek van de VNG en de Rfv. Op basis van dit onderzoek wordt het nieuwe verdeelmodel voor het subcluster VHROSV vanaf het uitkeringsjaar 2017 voor 67% toegepast en voor 33% het bestaande verdeelmodel. Het verdiepende onderzoek VHROSV heeft er dus toe geleid dat de nieuwe verdeling voor 33% extra wordt toegepast bovenop de 33% die al vanaf 2016 volgens het nieuwe verdeelmodel wordt verdeeld. Ook na het verdiepende onderzoek resteerden er te veel onzekerheden om de nieuwe verdeling volledig in te voeren. Op 8 juli 2016 is de Tweede Kamer middels een brief ([Kamerstukken 34 300-B, nr 23](#)) over de aanpassing van de verdeling van het subcluster VHROSV geïnformeerd.

Hiermee is het groot onderhoud afgerond. De nog openstaande punten zullen worden meegenomen in het kader van de herziening van de gemeentelijke financiële verhoudingen.

3. SCAN

3.1. Inleiding

Uitgangspunt bij het verdeelstelsel van het gemeentefonds is dat alle gemeenten een gelijk voorzieningenniveau voor hun burgers kunnen realiseren. Daarom wordt binnen het verdeelstelsel zowel rekening gehouden met kostenverschillen door sociale en fysieke structuur en centrumfunctie, als met ongelijke mogelijkheden eigen inkomsten te genereren. Dat laatste gebeurt door verevening van een deel van de capaciteit van de OZB, de voornaamste lokale belasting. Echter in het verdeelmodel wordt geen rekening gehouden met alle eigen inkomsten van gemeenten. Dit – in combinatie met de beleidsvrijheid van gemeenten om zelf te bepalen waaraan en hoeveel zij hun middelen besteden – zorgt er voor dat er verschillen ontstaan tussen de begrote uitgaven van gemeenten (ook onderling) en met de ijkpunten uit het verdeelmodel.

Zoals vermeld in hoofdstuk 1, is dit POR terughoudend met het verbinden van conclusies aan de scan vanwege het afgeronde groot onderhoud en vanwege de dynamiek bij gemeenten als gevolg van de decentralisaties en de wijziging van de BBV. De analyse is vooral bedoeld om in komende jaren te worden herhaald om dan tot inzichten te kunnen komen over eventuele onderzoeken naar de verdeling.

In de scan van dit jaar zijn enkele veranderingen aangebracht. Ten eerste is de paragraaf over inkomsten en uitgaven van *alle* gemeenten geschrapt omdat dit uitgebreid wordt behandeld in hoofdstuk 4, Gemeentefonds in breder perspectief, in de ontwerpbegroting. Ten tweede worden de clusters Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd afzonderlijk gepresenteerd, alhoewel dit om data-technische reden niet eenvoudig is (zie § 3.3). Ook is het aantal gemeentegroepen uitgebreid met een indeling op basis van een SCP-typologie en een indeling naar economische groei; evenals vorig jaar zijn «studentengemeenten» en «zorggemeenten» opnieuw apart bekeken (zie § 3.4.3). Ten derde zijn waar mogelijk rekeningcijfers in de analyse betrokken. Als laatste zijn gemeenten betrokken via een breed samengestelde klankbordgroep.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd: paragraaf 3.2 geeft een korte beschrijving van de methodiek van de scan. Dan volgt in paragraaf 3.3 het eerste deel van de scan waarin wordt nagegaan hoe in 2015–2016 de totale uitgaven en inkomsten per cluster zich verhouden tot de totaalbedragen van de clusters in het verdeelmodel. In paragraaf 3.4 worden de resultaten van de scan beschreven voor groepen gemeenten. Hierdoor wordt inzichtelijk gemaakt hoe de totalen per cluster uit paragraaf 3.3 zijn verdeeld over specifieke groepen gemeenten. In paragraaf 3.5 worden de conclusies uit de scan getrokken.

3.2. Over de scan als instrument

3.2.1. Doel van de scan

Het doel van de scan is het signaleren van wijzigingen in de gemeentelijke kostenstructuur die consequenties kunnen hebben voor de verdeling van de middelen uit het gemeentefonds. Het verdeelstelsel van het gemeentefonds beoogt de beschikbare middelen te verdelen met een globale aansluiting op de gemeentelijke kostenstructuren, rekening houdend met het vermogen eigen middelen te vergaren.

De scan is een eenvoudig instrument; dit correspondeert met de eerste fase van het periodiek onderhoud: de signalering. Op basis van de scan kan worden besloten of een signalering aanleiding geeft tot nader onderzoek. Dat is de tweede fase in het periodiek onderhoud. Op basis van de resultaten van het nader onderzoek wordt besloten over het uitvoeren van de derde fase van het periodiek onderhoud: het aanpassen van de verdeling.

3.2.2. Inhoud en reikwijdte van de scan

Veronderstelde uitgaven en inkomsten in het verdeelstelsel (ijkpunten)

De algemene uitkering uit het gemeentefonds wordt verdeeld met een groot aantal maatstaven, zoals inwonertal, oppervlakte en bebouwingsdichtheid. Al deze maatstaven zijn gegroepeerd tot uitgavenclusters en inkomstenclusters. Een uitgavencluster is een samenhangend geheel van beleidsterreinen. Voor elk van de uitgavenclusters is een zogeheten ijkpunt opgesteld, die het veronderstelde kostenniveau van een gemeente in een cluster weergeeft. Het ijkpunt van een cluster wordt als volgt berekend:

De bedragen per eenheid van de betrokken maatstaven *maal* de eenheden van de betrokken maatstaven *plus* een eventueel vast bedrag *en* de aan het cluster toegerekende decentralisatie- en integratie-uitkeringen. Voor het inkomstencluster Onroerende-zaakbelasting is eveneens een ijkpunt opgesteld. Voor het inkomstencluster Overige eigen middelen is dat niet gedaan. Van deze gemeentelijke middelen wordt in dit POR eenvoudigweg aangenomen dat ze 7% bedragen van de som van de ijkpunten van de uitgavenclusters.

De omvang van de algemene uitkering van een specifieke gemeente wordt bepaald door het totaal van alle uitgavenclusters bij elkaar, minus het totaal van de inkomstenclusters.

Benadruk moet worden dat gemeenten – binnen het raamwerk van hun wettelijke taken – volledig vrij zijn in de besteding van de algemene uitkering. Een gemeente die volgens het ijkpunt een X bedrag ontvangt voor uitgavencluster A, is dus niet verplicht dat bedrag daadwerkelijk aan A te besteden.

Uitgaven en inkomsten volgens de gemeentelijke begrotingen en rekeningen

Wat de gemeenten daadwerkelijk uitgeven op de uitgavenclusters en ontvangen uit de inkomstenclusters wordt vooral afgeleid uit de gemeentelijke begrotingen¹⁰. Strikt genomen komt de realiteit beter tot uiting in de gemeenterekening, maar gebruik van de rekening heeft als nadeel dat de actualiteitswaarde vermindert. Deze scan is vooral gebaseerd op de begrotingen 2015 en 2016. Voor de clusters Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd zijn deels wel rekeningcijfers gebruikt.

De cijfers uit de gemeentelijke begrotingen worden op een aantal manieren bewerkt:

- Het subcluster Algemene ondersteuning wordt verdeeld over de overige uitgavenclusters op basis van hun omvang.¹¹
- De berekende omvang van de uitgavenclusters wordt gecorrigeerd voor het verschil tussen de door de gemeente begrote uitkering uit het

¹⁰ Bron: functies Iv3 CBS

¹¹ Dit subcluster is per 2015 samengevoegd met de voormalige clusters Bestuursorganen en Bevolkingszaken. Voor de analyse is het echter noodzakelijk dit cluster af te zonderen en over andere clusters te verdelen.

gemeentefonds en de uitkering uit het gemeentefonds volgens de circulaire van het gemeentefonds.

- Gemeenten met grote afwijkingen tussen de feitelijke en begrote uitkering uit het gemeentefonds¹² worden niet meegenomen in de analyse.

Uitgaven en inkomsten voor Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd volgens de gemeentelijke begrotingen en rekeningen

De uitgaven en inkomsten voor het sociaal domein zijn nog volop in beweging. Dit heeft deels te maken met de onbekendheid bij de gemeenten over het precieze verloop van de uitgaven en inkomsten. Maar ook wordt in de begroting 2016 voor het eerst in de cijfers iets zichtbaar van de transformatie. In de Overallrapportage Sociaal Domein 2015 concludeert het Sociaal Cultureel Planbureau dat met name in de Maatschappelijke Ondersteuning de gemeenten al werken aan een nieuwe inrichting en uitvoeringspraktijk (transformatie).

In onderstaande tabel zijn de jaren 2014 (rekening) en 2015 en 2016 (begroting) naast elkaar gezet. Voor de onderlinge vergelijkbaarheid is de rekening 2014 globaal omgezet naar de functies van lv3 2015.

Tabel 3.1 Uitgaven maatschappelijke zorg/ondersteuning en jeugd in rekening 2014 en begrotingen 2015 en 2016 (in € miljoen) ¹					
Bedragen x 1.000.000. Cluster	functie	omschrijving	Rekening 2014	Begroting 2015	Begroting 2016
Maatschap. Onderst	661	Maatwerk natura materieel WMO	638	570	499
Maatschap. Onderst	662	Maatwerk natura immaterieel WMO	1.235	2.616	2.522
Maatschap. Onderst	663	Opvang en beschermd wonen	405	1.670	1.670
Maatschap. Onderst	667	Eigen bijdragen maatwerkvoorz. En opvang WMO	- 348	- 273	- 321
Combinatie	670	Algemene Voorzieningen	1.658	2.992	2.188
Combinatie	671	Eerste lijnsloket WMO en Jeugd	527	722	1.007
Combinatie	672	PGB WMO en Jeugd	168	780	1.111
Combinatie	677	Eigen Bijdrage algemene voorzieningen	0	- 24	- 14
Jeugd	682	Individuele voorzieningen natura Jeugd	0	2.116	2.318
Jeugd	683	Veiligheid Jeugdreclassering en opvang jeugd	0	388	463
Jeugd	687	Ouderbijdragen individ. Voorzieningen en opvang Jeugd	0	- 5	- 7

¹ Door andere toerekening en afrondingen kunnen de bedragen uit deze tabel verschillen met die in de «Overall rapportage Sociaal Domein» van het SCP.

In 2015 zijn in de eerste plaats de effecten van de decentralisaties zichtbaar: tussen 2014 en 2015 stijgen de netto-uitgaven met circa € 7 miljard. Daarnaast is van 2015 naar 2016 een verhoging van ca € 300 miljoen bij de budgetten van het cluster Jeugd zichtbaar (functies 682 en 683).

Een andere opvallende kostenverhoging is de toename van de kosten voor het Eerstelijnsloket WMO en Jeugd (functie 671), eveneens een kleine € 300 miljoen. Hierbij moet worden opgemerkt dat het gemeentelijk aandeel in de toegang tot individuele jeugdvoorzieningen – conform de Overallrapportage Sociaal Domein in samenhang met de cijfers van het

¹² Die gemeenten zijn buiten beschouwing gelaten waarvan de afwijking van de algemene uitkering uit het gemeentefonds volgens de gemeentefondscirculaire enerzijds en de algemene uitkering volgens de begroting (f921) anderzijds in tenminste één van de laatste 3 jaren niet binnen de marge van maximaal 5% is.

CBS – fors is gestegen in 2015; van 9% in het eerste kwartaal van 2015 naar 20% in het tweede half jaar.

Ten slotte laat de vergelijking een grote schommeling zien bij de functie Algemene Voorzieningen (functie 670). Mogelijk zijn de gemeenten bij de opstelling van de begroting 2015 te optimistisch geweest over de verschuiving van maatwerk naar algemene voorzieningen en heeft men dat voor de begroting 2016 gecorrigeerd. Een andere factor zal zijn dat de algemene voorzieningen een functie vervullen in het eerstelijnsloket. Gemeenten zijn verschillend omgegaan met de toerekening. Een deel van de gemeenten heeft deze kosten in tweede instantie toegerekend aan de Eerstelijnsvoorziening (functie 671), een ander deel verantwoordt deze kosten op de Algemene Voorzieningen.

Combinatiefuncties

De scan vergelijkt de feitelijke uitgaven en inkomsten met de ijkpunten in het verdeelstelsel. Dat gebeurt niet op het niveau van functies maar van clusters (zie bijlage 1).

Bij de clusters Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd doet zich dan een complicatie voor: een deel van de feitelijke uitgaven en inkomsten wordt conform de voorschriften geboekt op «gecombineerde functies» in de gemeentelijke boekhouding. «Gecombineerd» wil zeggen dat zowel jeugdigen als volwassenen gebruik maken van de betreffende voorzieningen. Om toch een vergelijking tussen begroting en ijkpunten te kunnen maken moeten die «gecombineerde» bedragen worden gesplitst.

Vorig jaar (POR2016) was dat niet mogelijk omdat toen uitsluitend begrotingen 2015 beschikbaar waren. Er is inmiddels informatie beschikbaar over de uitvoering van de activiteiten in het sociaal domein waardoor een splitsing mogelijk is. Daarvoor zijn in onderlinge samenhang de rekeningcijfers 2014, de voorlopige rekeningcijfers 2015 en de begrotingen 2015 en 2016 geanalyseerd. Mede op grond van inbreng van de klankbordgroep is besloten de voorlopige rekeningcijfers 2015 alleen voor landelijke totalen te gebruiken; voor het beoordelen van individuele of groepen van gemeenten zijn deze cijfers niet geschikt. Bovendien was er nu een speciaal door het CBS vervaardigde splitsing van de gemeentelijke uitgaven voor persoonsgebonden budgetten (PGB) in 2016 beschikbaar. Tot slot kon gebruik worden gemaakt van de «Overall Rapportage» van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) over het sociaal domein.

Op de voorzieningen die zijn ondergebracht bij de combinatiefuncties kunnen verschillende leeftijdsgroepen aanspraak doen (dus inclusief jeugd). Het betreft de algemene voorzieningen (functie 670), het eerstelijnsloket (functie 671), de persoonsgebonden budgetten (functie 672) en de eigen bijdragen voor de algemene voorzieningen (functie 677). Voor de splitsing achteraf in het POR is – afhankelijk van het soort voorziening – gebruik gemaakt van historische-, demografische- en/of gebruiksgegevens. Bij deze verdeling plaatsen we de volgende kanttekeningen:

- Ze is gebaseerd op algemene gegevens van afzonderlijke gemeenten, niet op feitelijk onderzoek ter plaatse omdat dit een enorme inspanning zou vergen met ongewisse uitkomst; een deel van de informatie komt uit de begroting en rekening 2014.
- Lokale beleidskeuzes en de inrichting van de boekhouding veroorzaken verschillen. De verwachting is dat in de loop der jaren de verschillen per gemeente groter worden en een splitsing op generieke aannames steeds minder de werkelijkheid dekt.

Deze kanttekeningen impliceren dat het totaalbeeld van de verdeling tussen clusters Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd zoals opgenomen in § 3.3 weliswaar redelijk accuraat is, maar dat dit voor afzonderlijke gemeenten en zelfs voor groepen van gemeenten minder het geval is. Daarom moet de verdeling over de beide clusters, in die tabellen van § 3.4 waar zij afzonderlijk worden gepresenteerd, voorzichtig worden geïnterpreteerd.

Vergelijking van ijkpunten en begrote uitgaven en inkomsten

Als de vergelijking van ijkpunten en begroting grote verschillen laat zien, op het totaal van het cluster of bij groepen van gemeenten, kan dit reden zijn verder te kijken. Een verschil als zodanig hoeft geen probleem te zijn. Gemeenten zijn immers vrij om meer of minder te besteden dan de ijkpunten aangeven. Met het oog op de globaliteit van het stelsel wordt ook de mate van afwijking betrokken in de afweging of een aanpassing van het stelsel nodig is.

In de scan van het POR zijn er twee manieren om verschillen tussen veronderstelde en begrote uitgaven en inkomsten op het spoor te komen:

- Een toets op het verschil tussen ijkpunt en begrote omvang voor *alle* gemeenten die onderwerp van de scan zijn. Dit is het onderwerp van § 3.3.
- Een toets op het verschil tussen ijkpunt en begrote omvang voor *groepen van* gemeenten, bijvoorbeeld kleine versus grote. Dit is het onderwerp van § 3.4.

Deze toetsen moeten zicht geven in verschillen die:

- relatief groot zijn;
- bestendig zijn;
- vermoedelijk samenhangen met structurele, voor gemeenten weinig beïnvloedbare kenmerken of met wettelijke voorschriften.

Als gesignaleerde verschillen uit deze toets naar voren komen en voldoen aan genoemde criteria, dan wordt er een nadere beschouwing aangewijd in het kader van deze scan. Naast deze aanpak kan ook de actualiteit aanleiding zijn een onderwerp te behandelen.

Reikwijdte van de scan

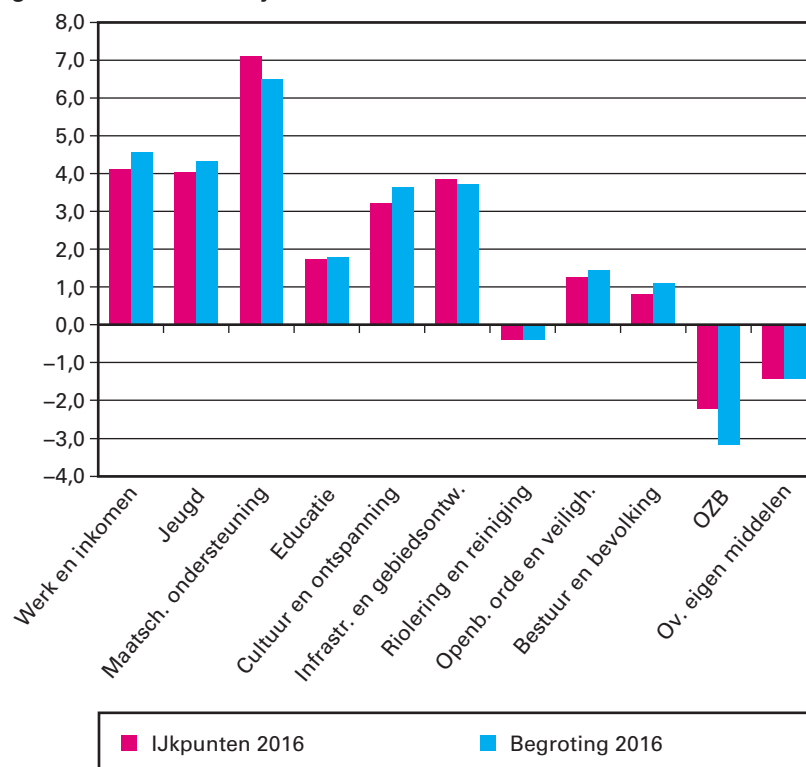
Potentieel worden alle gemeenten in de scan betrokken, waarvan er om (data) technische redenen drie¹³ buiten de onderzoeksgroep vallen. De vijf Waddengemeenten en de vier grote steden worden eveneens buiten beschouwing gelaten. Door hun specifieke kenmerken is hun positie in het verdeelstelsel zo bijzonder dat het niet zinvol is hen in de analyse te betrekken. De scan in de paragrafen 3.3 en 3.4 is daarmee gebaseerd op 378 van de 390 gemeenten die er in 2016 zijn.

¹³ Drie gemeenten zijn buiten beschouwing gelaten waarvan de afwijking van de algemene uitkering uit het gemeentefonds volgens de gemeentefondscirculaire enerzijds en de algemene uitkering volgens de begroting (f921) anderzijds in tenminste één van de laatste 2 jaren niet binnen de marge van maximaal 5% is.

3.3. Scan van inkomsten en uitgaven voor totaal van 378 gemeenten

Deze paragraaf gaat over de 378 gemeenten tezamen. Eerst wordt gekeken naar hoe de feitelijke totalen per uitgaven- en inkomstencluster zich verhouden tot die in het verdeelstelsel. Die informatie wordt samengevat in twee figuren. Figuur 3.1 geeft bedragen in miljarden euro's.

Figuur 3.1 IJkpunten en netto uitgaven en inkomsten per cluster voor 378 gemeenten in 2016 (miljarden euro's)



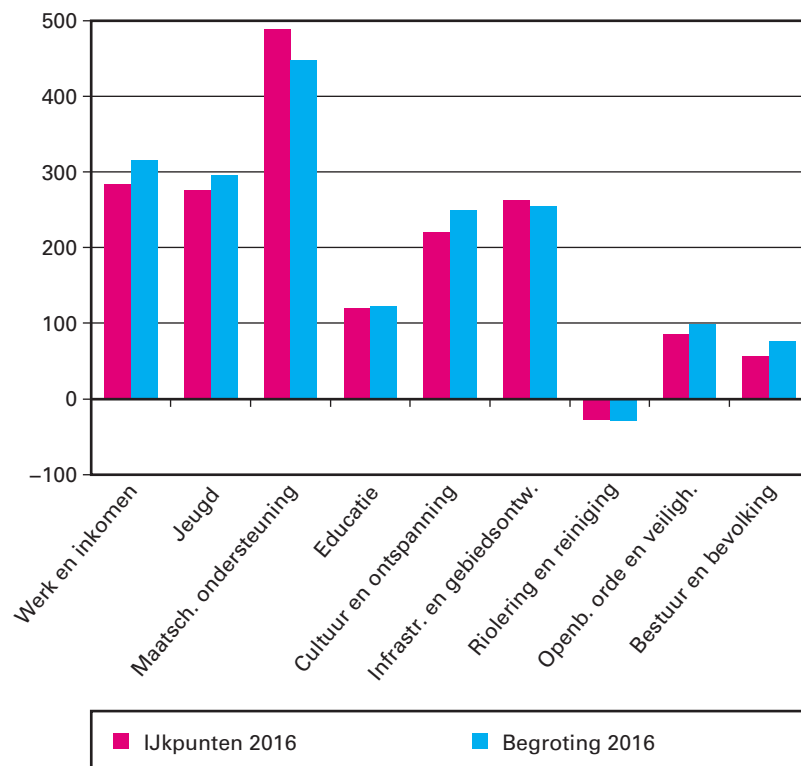
Figuur 3.1 laat zien dat van de meeste uitgavenclusters de begrote netto-uitgaven hoger zijn dan de ijkpunten van het gemeentefonds. De reden is gelegen in de OZB. Voor de 378 gemeenten veronderstelt het verdeelmodel dat zij in 2016 € 2,2 miljard OZB innen, terwijl het feitelijk om € 3,2 miljard gaat, een miljard meer.¹⁴

Dat extra bedrag wordt over bijna de gehele linie besteed om meer uit te geven dan de ijkpunten veronderstellen. De voornaamste uitzondering hierop is Maatschappelijke ondersteuning, waarvoor juist minder dan het ijkpunt wordt uitgegeven. Hierop wordt ingegaan bij figuur 3.3 waarin wordt ingezoomd op de *verschillen* tussen de netto-uitgaven en de ijkpunten, zowel in 2015 als in 2016.

¹⁴ Vanaf deze scan (POR 2017) stellen we het totaalbedrag van het ijkpunt OEM gelijk aan de feitelijke OEM voor de 378 gemeenten. Het effect is dat bij de 378 gemeenten tezamen extra uitgaven bovenop de uitgavenijkpunten alleen nog voortvloeien uit (extra OZB) bovenop het ijkpunt OZB. Voor groepen van gemeenten geldt dit niet, zie § 3.4.

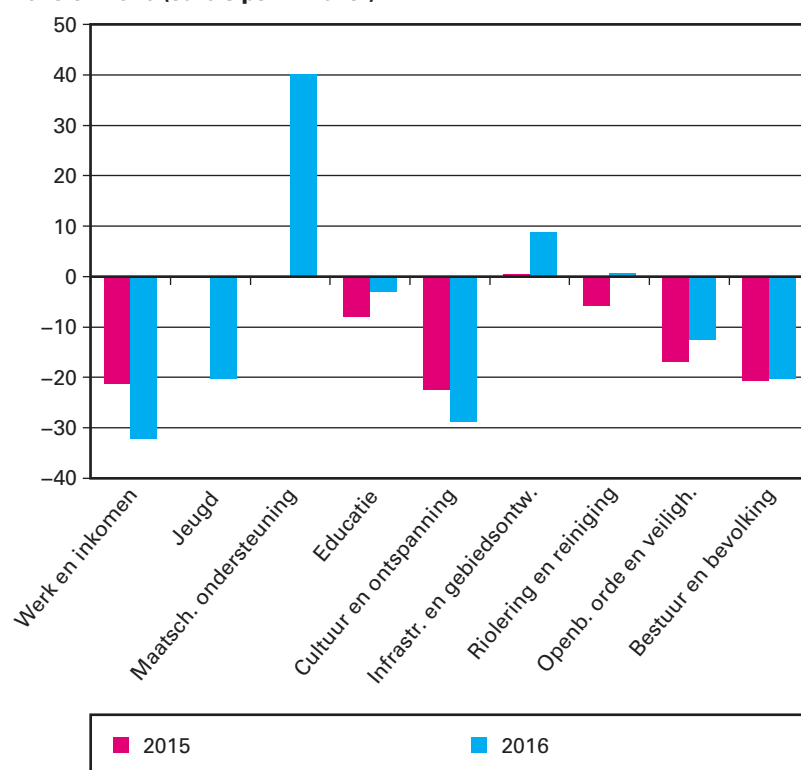
Om verschillende groepen gemeenten maar ook verschillende jaren met elkaar te kunnen vergelijken is het gebruikelijk de uitgaven en inkomsten uit te drukken in een bedrag per inwoner. Daarom wordt de informatie van figuur 3.1 in figuur 3.2 nogmaals weergegeven, maar dan in euro per inwoner (OZB en overige eigen middelen blijven achterwege omdat ze in §3.4.2 apart worden behandeld).

Figuur 3.2 IJkpunten en netto uitgaven per cluster voor 378 gemeenten in 2016 (euro's per inwoner)



Nu wordt nader ingezoomd op de verschillen tussen de uitgavenijkpunten en begrote uitgaven door het verschil tussen beide in 2015 en 2016 te geven. Daarbij is vooral van belang na te gaan of de verschillen tussen werkelijkheid en model zijn veranderd in beide jaren. Dit wordt in figuur 3.3 weergegeven. Overigens gaan we ook in op het «groot onderhoud» van het verdeelmodel.

Figuur 3.3 Ijkpunten minus begrote uitgaven per cluster voor 378 gemeenten in 2015 en 2016 (euro's per inwoner)



De figuur laat diverse veranderingen zien van de verschillen tussen ijkpunt en feitelijk uitgaven in 2015 en in 2016. Voor 2015 zijn bij de clusters Jeugd en MO geen staven opgenomen omdat deze splitsing in het POR van vorig jaar nog niet mogelijk was. Daarnaast moet bij dit figuur bedacht blijven worden dat de 378 gemeenten circa een miljard meer OZB ontvangen en uitgeven dan het verdeelmodel veronderstelt. Zoals gezegd komt dit doordat de feitelijke OZB circa een miljard euro (€ 67 per inwoner) hoger is dan het ijkpunt OZB aanneemt. Op dat punt is er tussen 2015 en 2016 weinig verschil. Wel is de dekkingsgraad van riool en reiniging relatief sterk gestegen, waardoor de 378 gemeenten € 94 miljoen (€ 7 per inwoner) meer ruimte kregen voor andere uitgaven. Voor de afzonderlijke clusters is het beeld als volgt.

Werk en inkomen

De 378 gemeenten gaven voor dit terrein in 2015 € 21 per inwoner meer uit dan het ijkpunt aangaf en dat wordt € 32 per inwoner in 2016. Dit wordt vooral veroorzaakt door een daling van het ijkpunt en voor een klein deel door een verhoging van de uitgaven. Het ijkpunt voor de 378 gemeenten daalt door de lagere WSW-uitkering en door een herschikking van kleine naar grotere gemeenten. De kleine verhoging van de uitgaven is het samenspel van onder andere minder uitgaven voor WSW en meer uitgaven voor minimabeleid.

De verschuiving binnen het ijkpunt van kleine naar grote gemeenten is naar aanleiding van de onderzoeksresultaten uit de tweede fase groot onderhoud waarin naar voren kwam dat kleine gemeenten verhoudingsgewijs de uitvoering binnen dit cluster efficiënter hebben georganiseerd. Dat laat onverlet dat alle gemeenten landelijk in totaal meer uitgeven dan het verdeelmodel veronderstelt. Het verschil ten opzichte van de

uitkomsten in het POR 2016 zijn opnieuw verder opgelopen. In het groot onderhoud is gebleken dat het gemeentelijke kwijtscheldingsbeleid een van de verklaringen vormt van het verschil. Gemeenten zijn namelijk vrij dit beleid vorm te geven. Vanwege deze beleidsvrijheid worden deze uitgaven niet meegenomen in het verdeelmodel. Ditzelfde geldt voor de tekorten op de specifieke uitgaven van de bijstandsuitkeringen.

Jeugd

Bij Jeugd zien we in 2016 hogere uitgaven dan het ijkpunt, ter grootte van € 20 per inwoner. Dat komt door een gelijke afname van het ijkpunt, conform de bij de decentralisatie afgesproken kortingen. Bij deze conclusie moet opgemerkt worden dat er gewerkt is met een verdeling van de gecombineerde functies over jeugd en maatschappelijke ondersteuning waardoor de uitkomsten met enige voorzichtigheid moet worden geïnterpreteerd. Dit geldt tevens voor de conclusies hieronder met betrekking tot het cluster Maatschappelijke ondersteuning.

Maatschappelijke ondersteuning

Dit is een van de weinige clusters waarbij de uitgaven nadrukkelijk lager zijn dan het verdeelmodel veronderstelt. Het verschil is € 40 per inwoner. Voor een verdere duiding van dit verschil, wordt hieronder naar het totaal van de clusters jeugd en maatschappelijke ondersteuning gekeken.

Totaal van clusters Jeugd en Maatschappelijke ondersteuning

Tot en met 2014 kende het verdeelmodel het cluster Maatschappelijk zorg waarin uitgaven voor jongeren en volwassen waren opgenomen. Met ingang van 2015 is dat oude onderdeel gesplitst in Jeugd en Maatschappelijke ondersteuning en zijn de gedecentraliseerde budgetten eraan toegevoegd. Omdat in 2015 de begrote uitgaven niet konden worden gesplitst in «jong» en «volwassen» was een vergelijking met het verdeelmodel alleen mogelijk voor de som van beide clusters. In tabel 3.1 wordt een meerjarig overzicht gegeven van de verschillen in de jaren 2014/16 voor Maatschappelijke ondersteuning respectievelijk voor de som van de beide huidige clusters.

Tabel 3.2 IJkpunten minus begrote uitgaven «POR-gemeenten» in 2014/16 (euro's per inwoner)			
	2014	2015	2016
Jeugd			- 20,2
Maatschappelijke ondersteuning			40,2
Totaal	22,7	29,5	19,9

De tabel laat zien dat het verschil tussen het ijkpunt en de begrote uitgaven al voor 2015 bestond en in die zin losstaat van de recente decentralisaties; in de jaren voor 2014 lag het rond de € 16 per inwoner. Ten opzichte van het ijkpunt gaven de gemeenten dus minder uit. In het cluster Werk en inkomen gaven de gemeenten juist in dezelfde orde van grootte méér uit dan het ijkpunt. Dat wijst in de richting dat het verschil historisch bepaald is en niet direct samenhangt met de decentralisatie. Dat sluit aan bij de gangbare begrotingspraktijk dat gemeenten bij een overheveling van taken het overgedragen budget als financiële randvoorwaarde nemen. Preciezer gezegd: bij de nieuwe taken zijn de overgehevelde budgetten leidend voor de uitgaven, bij de oude taken continueert zich het verschil tussen ijkpunt en uitgaven.

Educatie

Bij dit cluster zijn de begrote uitgaven dichterbij het ijkpunt komen te liggen. Voor de bijstelling van het ijkpunt lagen de uitgaven hier steeds onder. De verlaging van het ijkpunt voor dit cluster als gevolg van het groot onderhoud gemeentefonds van € 256 miljoen is van invloed op het verschil tussen ijkpunt en begrote uitgaven. Evenals bij de meeste andere clusters geven de 378 gemeenten nu wat meer uit voor Educatie dan het ijkpuntniveau.

Cultuur en ontspanning

Bij dit cluster waren de begrote uitgaven hoger dan het ijkpunt en dat verschil is nog wat groter geworden. Het verschil tussen ijkpunt en uitgaven hangt samen met de keuze bij het groot onderhoud om niet alle uitgaven voor cultuur en ontspanning te verwerken in het ijkpunt aangezien deze deels samenhangen met lokale beleidskeuzes.

Infrastructuur en gebiedsontwikkeling

Bij dit cluster waren de begrote uitgaven in 2015 gelijk aan het ijkpunt en liggen er in 2016 wat onder. Dit hangt vooral samen met een daling van de begrote uitgaven; het ijkpunt is licht gestegen. De verandering in de uitgaven is niet ongebruikelijk bij dit vrij dynamische cluster. De lichte stijging van het ijkpunt hangt onder andere samen met de aanpassing van het subijkpunt Volkshuisvesting (VHROSV) in 2016; die aanpassing ging ten koste van de grotere gemeenten en is daarmee gunstig voor het collectief van de 378 gemeenten. Ook is de omvang van het cluster in 2016 verhoogd.

Riolering en reiniging

In 2016 liggen de begrote (netto) uitgaven vrijwel op het niveau van het ijkpunt, terwijl er in 2015 nog een verschil van enkele euro's per inwoner was. Dat komt grotendeels door een verandering in de netto-uitgaven; het ijkpunt is vrijwel gelijk gebleven. Financieel betekent dit dat de kostendekkendheid van beide clusters tussen 2015 en 2016 is verbeterd met € 6,5 per inwoner. Dat komt overeen met € 94 miljoen. In verhouding tot eerdere jaren is dat een vrij grote verandering. De achterliggende financiële oorzaken zijn divers. Van die € 94 miljoen is € 40 miljoen terug te voeren op hogere baten voor de reiniging, *niet* zijnde reinigingsrechten; dat kunnen bijvoorbeeld onttrekkingen aan (financiële) voorzieningen zijn. Ook bij het onderdeel riolering zijn dergelijke niet tarief gebonden baten hoger, namelijk € 13 miljoen. De tarieven zelf dragen € 31 miljoen bij aan de voor gemeenten gunstiger positie.

Openbare orde en veiligheid; Bestuur en bevolking

Evenals in 2015 liggen de uitgaven voor deze twee clusters hoger dan het ijkpunt; de omvang van het verschil is vrijwel gelijk gebleven.

3.4 Scan van inkomsten en uitgaven voor groepen binnen de 378 gemeenten

3.4.1. Inleiding

In paragraaf 3.3 stond de vraag centraal of er – per cluster – verschillen zijn tussen de totaalbedragen volgens de begroting en volgens het verdeelmodel; zulke verschillen kunnen duiden op een onevenwichtigheid in het verdeelmodel.

In deze paragraaf 3.4 richten we ons op verschillen tussen groepen gemeenten *binnen* de clusters. Ook als het veronderstelde en feitelijke

totaal van het cluster min of meer gelijk zijn kunnen er *binnen* het cluster verschillen tussen gemeentetypen zijn die op een «scheve» verdeling wijzen.

Daarbij is het van belang ook naar de eigen middelen te kijken. In paragraaf 3.3 zagen we al dat de feitelijke uitgaven gemiddeld wat hoger zijn dan de ijkpunten omdat gemeenten meer OZB innen dan het gemeentefonds veronderstelt. Om die reden brengen we die OZB ook voor sub groepen in beeld.

Dat doen we ook voor de Overige eigen middelen (OEM). Voor de 378 gemeenten tezamen wordt het ijkpunt OEM per jaar gelijkgesteld aan de feitelijke OEM die circa 7% van de totale algemene inkomsten omvat; per gemeente en ook per groep van gemeenten blijven er wel verschillen bestaan.

De verschillen tussen veronderstelde en feitelijke OEM en OZB beïnvloeden de mogelijkheid van gemeenten om bij de uitgavenclusters meer of minder te begroten dan de uitgavenijkpunten veronderstellen. Daarom beginnen we deze paragraaf met een scan van die inkomstenverschillen.

Daarna wordt ingezoomd in paragraaf 3.4.3 op diverse groepen van gemeenten, namelijk:

- Drie groottegroepen: tot 20.000 inwoners, van 20.000 tot 50.000 inwoners en meer dan 50.000 inwoners.
- «Zorggemeenten», d.w.z. gemeenten met veel personen in zorginstellingen in verhouding tot het inwonertal, versus andere gemeenten.
- «Studentengemeenten» versus andere gemeenten.
- Gemeenten gegroepeerd naar een van het SCP ontleende typologie.
- Gemeenten gegroepeerd naar verschillen in economische groei.

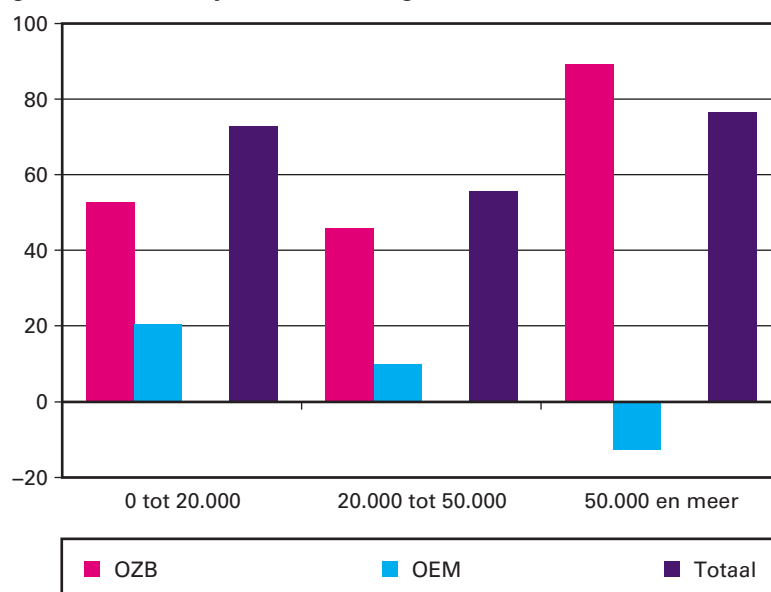
3.4.2. De scan van veronderstelde versus begrote inkomstenstructuur

Figuur 3.4 laat voor drie groottegroepen de verschillen zien tussen de veronderstelde en feitelijke inkomsten. Vooral de verschillen bij de OZB zijn groot. Gemeenten groter dan 50.000 inwoners heffen € 89 per inwoner meer OZB dan het ijkpunt veronderstelt, bij de twee andere groottegroepen is dat verschil met het ijkpunt veel minder, ongeveer de helft.

Bij de Overige eigen middelen is het beeld anders. De kleine gemeenten hebben € 20 per inwoner meer OEM dan het ijkpunt aangeeft, de middengroep heeft € 10 per inwoner meer en de groep grote gemeenten heeft juist minder OEM, nl. € 13 per inwoner.

Het totaal van OZB en OEM laat een U-vorm zien: hoog bij de kleine en grote gemeenten, wat lager bij de middengroep.

Figuur 3.4 Verschil tussen de begrote en veronderstelde netto-inkomsten OZB en Overige eigen middelen (OEM) en hun som in 2016 naar grootteklasse gemeenten (euro's per inwoner; 378 gemeenten)



Kortheidshalve worden de verschillen bij de inkomsten alleen voor de drie groottegroepen gepresenteerd en niet voor de andere groepen die in §3.4.3 worden onderscheiden. Waar relevant wordt er in de tekst op teruggekomen.

3.4.3. IJkpunten versus begrote uitgaven voor subgroepen

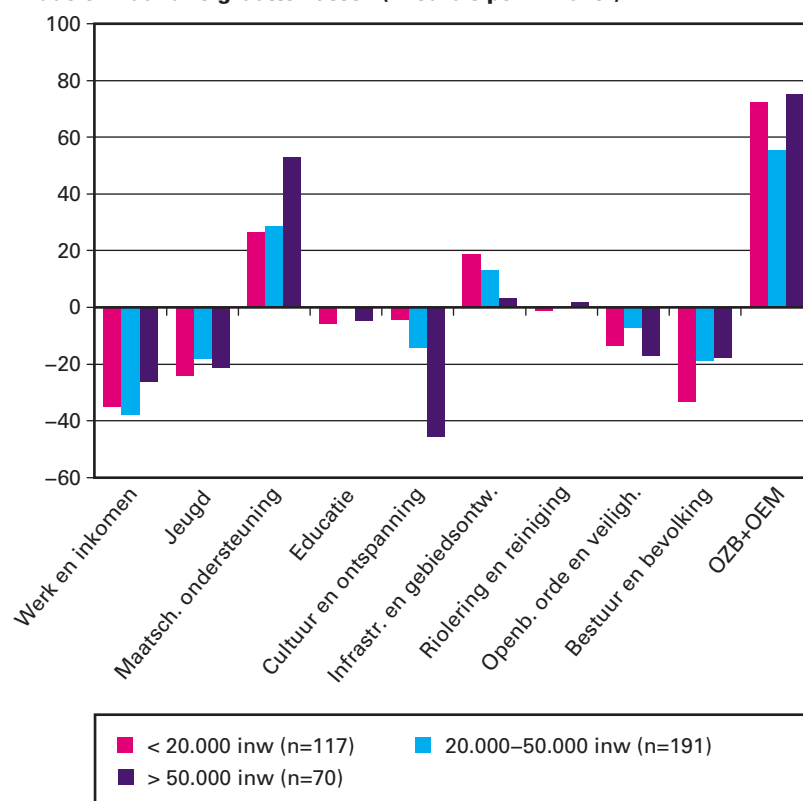
Verschillen tussen veronderstelde en begrote uitgavenpatronen komen zoals gezegd in twee vormen voor, die in de praktijk vaak gezamenlijk optreden. De eerste vorm is dat voor alle gemeenten bij elkaar de *omvang* van de begrote uitgaven afwijkt van de veronderstelde uitgaven (zie §3.3). De tweede vorm is dat de begrote *verdeling* van uitgaven *over groepen* van gemeenten verschilt van de veronderstelde verdeling, zelfs als de totalen voor alle gemeenten aan elkaar gelijk zijn. In deze sub paragraaf presenteren we de uitkomsten voor de groepen:

- Drie groottegroepen.
- «Zorggemeenten» versus andere gemeenten.
- «Studentengemeenten» versus andere gemeenten.
- Gemeenten gegroepeerd naar de SCP-typologie
- Gemeenten gegroepeerd naar gemiddelde economische groei.

Drie groottegroepen.

Figuur 3.5 geeft de verschillen tussen ijkpunten en begrote uitgaven voor de drie groottegroepen. Het beeld van alle 378 gemeenten gezamenlijk is daarin uiteraard herkenbaar: voor de meeste clusters zijn de begrote uitgaven hoger dan de ijkpunten aangeven, met Maatschappelijke ondersteuning als belangrijkste uitzondering.

Figuur 3.5 IJkpunten minus begrote uitgaven 2016 per cluster en eigen middelen voor drie grootteklassen (in euro's per inwoner)



Hieronder worden de clusters met de meest interessante verschillen tussen de groottegroepen besproken; indien relevant worden ook de verschillen met vorig jaar benoemd.

Werk en inkomen

Alle groepen geven meer uit dan het ijkpunt, wat wordt bekostigd uit onder andere de extra OZB en OEM en overschotten op andere clusters. Verhoudingsgewijs geven de grote gemeenten «minder meer» uit dan de andere. Vorig jaar was dat andersom, toen was juist het verschil tussen uitgaven en ijkpunt groot bij de grote gemeenten.

Dat komt door de aanpassing van het ijkpunt tussen 2015 en 2016 uit hoofde van het groot onderhoud. Dit ging ten gunste van de grotere gemeenten en ten koste van de kleine en middelgrote gemeenten.

Jeugd

Hier zijn er amper verschillen tussen de groottegroepen. Wat in paragraaf 3.3 is gesteld over Jeugd geldt dus – gemiddeld genomen – voor de onderscheiden groottegroepen. Ook hier en hieronder geldt weer de opmerking dat er gewerkt is met een verdeling van de gecombineerde functies over jeugd en maatschappelijke ondersteuning, zelfs in versterkte mate als gevolg van presentatie op groepsniveau, waardoor de uitkomsten met enige voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd.

Maatschappelijke ondersteuning

Het zijn vooral de grote gemeenten die minder uitgaven dan het ijkpunt suggereert. Zoals in paragraaf 3.3 opgemerkt bestaat het fenomeen dat vooral grotere gemeenten minder uitgeven dan het ijkpunt al langer en staat dit in die zin los van decentralisaties in 2015. Overigens is het niet zo dat alle grote gemeenten minder uitgeven, een derde geeft juist meer uit.

Samenhang Jeugd en Maatschappelijke ondersteuning

Ook in 2015 gaven de grote gemeenten voor de som van beide clusters minder uit dan het ijkpunt veronderstelt. En ook in de jaren voor de decentralisaties gold dat voor hen gemiddeld meer dan voor andere gemeenten.

Cultuur en ontspanning

Hier zien we het traditionele beeld dat grote gemeenten veel meer uitgeven dan het ijkpunt veronderstelt, terwijl de andere groepen ongeveer op het niveau van het ijkpunt zitten.

Infrastructuur en Gebiedsontwikkeling

De verschillen tussen begroting en ijkpunt zijn kleiner dan vorig jaar. Zoals opgemerkt hangt dat deels samen met de aanpassing van het subijpunt VHROSV ten gunste van de gemeenten met een groot buitengebied en ten nadele van de grotere gemeenten. Binnen de 378 gemeenten was dit voor ten voordele van de kleine gemeenten. Voor een wat groter deel zijn de veranderingen het gevolg van minder uitgaven. De grote gemeenten hebben hun uitgaven wat sterker teruggeschroefd dan de kleine. Gezien de vrij grote dynamiek van de netto-uitgaven bij dit cluster kunnen daar niet direct conclusies aan verbonden worden.

Bestuur en bevolking

Evenals in 2015 is het verschil tussen uitgaven en ijkpunt bij kleine gemeenten groter dan bij de andere twee groepen.

Zorg- en studentengemeenten

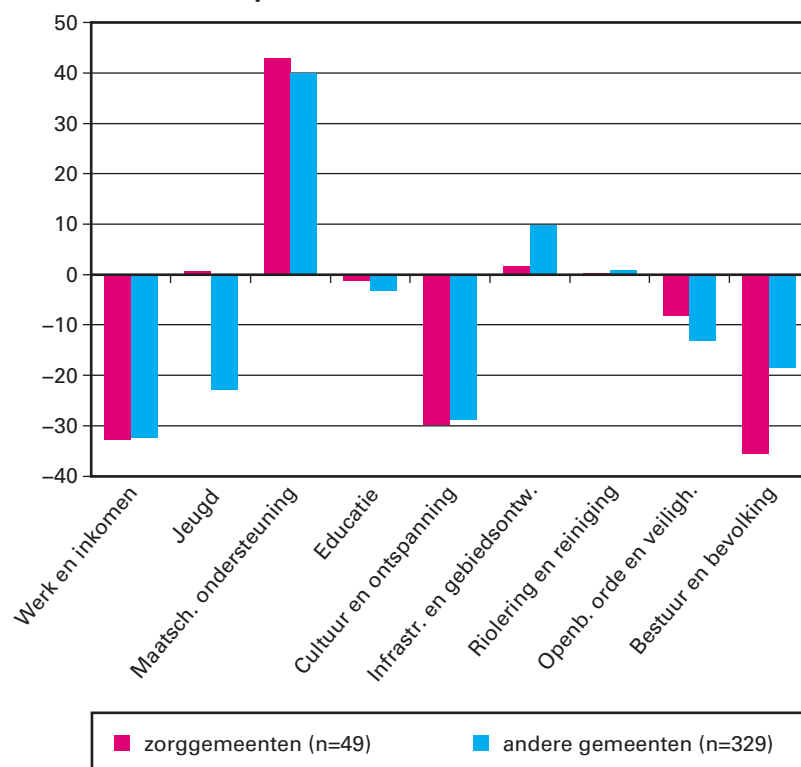
Tijdens de bespreking van de brief over de eerste fase van het groot onderhoud in het AO van 4 september 2014 is toegezegd in het POR aandacht te besteden aan een aantal specifieke groepen van gemeenten in het kader van de invoering van de Basisregistraties adressen en gebouwen (BAG). In de paragrafen hieronder wordt daarom, netzoals in het POR van vorig jaar, ingegaan op «zorggemeenten» en «studentengemeenten». De scores voor deze groepen van gemeenten t.o.v. de ijkpunten worden hierbij vergeleken met de scores van de groep van de overige gemeenten.

«Zorggemeenten» versus andere gemeenten

De reden om naar deze specifieke groep gemeenten te kijken is de definitiewijziging van het aantal woonruimten als gevolg van de introductie van de BAG. De veronderstelling is dat als de definitiewijziging voor de gemeenten met zorginstellingen gevolgen heeft, dat dit dan het eerste zichtbaar moet worden in de clusters Maatschappelijke ondersteuning, Cultuur en ontspanning, Infrastructuur en gebiedsontwikkeling, Openbare orde en veiligheid en Bestuur en algemene ondersteuning. De groep «zorggemeenten» betreft gemeenten met een relatief grote capaciteit plaatsen in instellingen binnen hun gemeentegrenzen ten opzichte van het inwonertal. In de scan van vorig jaar was het criterium dat het percentage tweemaal zo groot moest zijn dan gemiddeld. Dat leverde 22 zorggemeenten op. Nadere analyse leerde dat de uitkomst van

dit aantal gevoelig is voor incidentele gevallen. Ook de splitsing van de gecombineerde uitgaven over Maatschappelijke ontwikkeling en Jeugd is bij dat aantal (te) gevoelig voor afzonderlijke gevallen. Daarom is dit jaar het criterium minder streng gemaakt. Nu worden gemeenten als zorggemeente aangemerkt wanneer het aantal plaatsen in de zorg als percentage van de bevolking ten minste anderhalf maal meer is dan het gemiddelde. Dit ruimer criterium doet het aantal zorggemeenten stijgen tot 49.¹⁵

Figuur 3.6 IJkpunten minus begrote uitgaven 2016 zorggemeenten (49) versus andere (329) (in euro's per inwoner)



Concluderend zijn er geen grote verschillen, op de clusters die relevant zijn voor de BAG, tussen «de zorggemeenten» als *groep* en de andere gemeenten. Het voornaamste verschil is dat «de zorggemeenten» *gemiddeld* evenveel voor Jeugd uitgeven als het ijkpunt aangeeft, terwijl de andere gemeenten daarvoor ruim 20 euro per inwoner meer uitgeven.¹⁶ Omgekeerd komen de zorggemeenten een kleine 20 euro per inwoner meer «tekort» op het cluster Bestuur en bevolking dan de andere. Van een stelselmatig verschil op de clusters waar de introductie van de BAG een rol zou kunnen spelen, is echter geen sprake.

«Studentengemeenten» versus andere gemeenten

Vanwege de introductie van de BAG is ook een analyse van de «studentengemeenten» relevant.

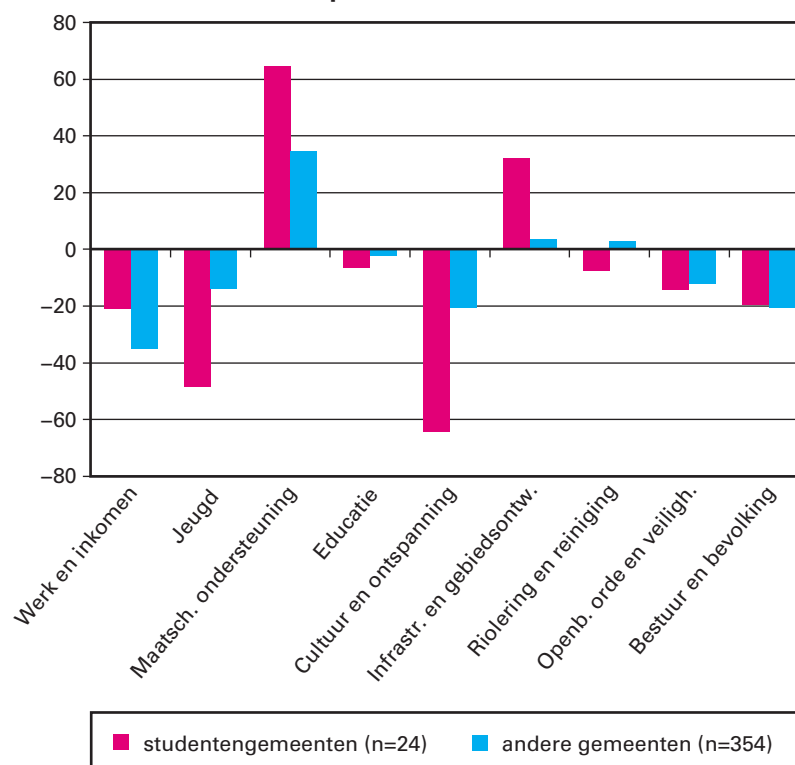
Als «studentengemeenten» zijn gemeenten geselecteerd met universitaire opleidingen en/of hoger beroepsopleidingen plus aangrenzende

¹⁵ Korteheidshalve presenteren we hier niet de figuur met de gegevens over 2015. Die geeft namelijk geen wezenlijk ander beeld dan die van 2016. Omdat ze op een grotere groep is gebaseerd dan de figuur van het POR2016 verschilt ze daarvan wel.

¹⁶ Hiermee is niet gezegd dat er geen zorggemeenten zijn die meer uitgaven op het cluster Jeugd dan het ijkpunt-niveau; zulke gemeenten zijn er, evenals zorggemeenten die minder uitgeven.

gemeenten die veel uitwonende studenten herbergen (bijvoorbeeld een gemeente als Diemen). Deze groep telt 24 gemeenten, waardoor ze vrij gevoelig is voor incidentele uitschieters.

Figuur 3.7 IJkpunten minus begrote uitgaven 2016 studentengemeenten (24) versus andere (354) (in euro's per inwoner)



Bij de clusters Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd is er een verschil tussen de «studentengemeenten» en de overige gemeenten. Hier kan echter een vertekening optreden doordat bij kleine aantallen gemeenten de splitsing tussen de clusters Jeugd en Maatschappelijke ondersteuning niet accuraat is. In elk geval blijkt uit de figuur dat de beide gemeentetypen amper van elkaar verschillen wanneer de clusters Jeugd en Maatschappelijke ondersteuning worden gesommeerd.

Een groot verschil is er ook bij Cultuur en ontspanning: daar liggen de begrote uitgaven ver boven het ijkpunt. Dat heeft echter meer te maken met het traditionele verschil bij dit cluster tussen centrumgemeenten (van de 24 studentengemeenten hebben 20 een centrumfunctie) en andere gemeenten. Dit verschil gaat deels samen met een hogere OZB-opbrengst dan het verdeelmodel veronderstelt – hierin uit zich de beleidsvrijheid om een hogere eigen belastingopbrengst te gebruiken voor extra voorzieningen.

Ook bij het cluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling is er een vrij groot verschil, nu «ten voordele» van de studentengemeenten. Vorig jaar was het omgekeerde het geval. Bij de clusters Openbare orde en veiligheid en Bestuur en bevolking ten slotte is er amper een verschil tussen de beide typen.

Al met al is van een stelselmatig verschil ten nadele van de «studentengemeenten» geen sprake.

Gemeenten gegroepeerd volgens de SCP-typologie in de «Overall rapportage Sociaal Domein»

In deze rapportage ontwikkelt het SCP een indeling die naast gemeente-grootte is gebaseerd op risicoprofielen van gemeenten. Dat maakt dat binnen elk type een grote spreiding bestaat qua inwonertal. De aanduiding «middelgroot» bij twee van de typen moet dan ook niet heel letterlijk worden genomen. Voor het POR is deze indeling ook interessant omdat het een indeling geeft van gemeenten waarin meerdere structuurkenmerken zijn gecombineerd. Uit de confrontatie van ijkpunten met de feitelijke uitgaven komen mogelijk inzichten over deze gecombineerde structuurkenmerken naar voren die minder duidelijk zichtbaar zijn als naar afzonderlijke kenmerken wordt gekeken. De SCP-typologie nemen we als uitgangspunt voor de figuren 3.8.1, 3.8.2 en 3.8.3. Wel zijn ten behoeve van deze scan enkele aanpassingen gemaakt. Ten eerste worden de «grote vier» zoals overal in de scan buiten beschouwing gelaten, waarmee het SCP-type «vitale stedelijke agglomeraties» vervalt. Ten tweede is het 11 gemeenten tellende SCP-type «populaire studentensteden» uitgebreid omdat een aantal van 11 in het kader van het POR te gevoelig is voor incidentele uitschieters in de financiële data. Ook in andere SCP-categorieën met relatief weinig gemeenten is dit daarom wat ruimer gedefinieerd. Zie bijlage 3 voor de verschillen. Omdat het een voor de scan nieuwe indeling is, wordt eerst een korte beschrijving gegeven.

Introductie van de zeven gemeentetypen	
Van SCP afgeleid POR-type (aantal gemeenten 2016)	Toelichting
Grote stedelijke centra (n=22)	Dit zijn veelal steden met een historische kern en een duidelijke centrumfunctie, vaak met hoger onderwijs. Denk aan Groningen, Zwolle en Tilburg. Ook <i>new towns</i> als Almere en Zoetermeer en een gemeente als Apeldoorn horen er toe. De gemiddelde omvang is 145.000 inwoners, met een bandbreedte van 99.000 (Deventer) tot 220.000 inwoners (Eindhoven).
Middelgroot stedelijke allure (n=36)	Met gemiddeld 60.000 inwoners is dit de tweede groep in grootte. Er zitten regionale centra bij als Gouda en Almelo, maar ook randgemeenten in stedelijke agglomeraties zoals Amstelveen en Rijswijk. De uitersten qua grootte zijn Zandvoort en Zaanstad met 19.000 resp. 151.000 inwoners.
Middelgroot landelijke allure (n=74)	De gemiddelde omvang van deze groep is 38.000 inwoners. De grootste is het uit herindeling ontstane Westland (104.000 inwoners), maar ook Leiderdorp en Leusden (rond 28.000 inwoners) horen erbij. De kleinste is Oostzaan (10.000 inwoners), de grootste is Haarlemmermeer (144.000 inwoners).
Krimpende plattelandssteden (n=28)	Dit zijn doorgaans kleine en middelgrote steden, veelal gelegen in de periferie en/of gelegen in de nabijheid van een groter centrum. De bevolkingsdaling is al ingezet of kondigt zich aan. Gemiddeld is hun omvang 41.000 inwoners. De bandbreedte gaat van 10.000 (Vaals) tot 107.000 inwoners (het meerkernige Emmen).
Gemeenten met vrij veel welgestelden (n=35)	Dit zijn vrij kleine gemeenten – gemiddeld 21.000 inwoners. Vaak liggen ze vlak bij grote en middelgrote centra. Woningwaarden en gemiddelde inkomens zijn duidelijk hoger dan gemiddeld. Denk aan Waalre, Baarn en Wassenaar. Met 1.500 inwoners is Rozendaal de kleinste; de grootste is de uit een herindeling ontstane gemeente Utrechtse Heuvelrug (48.000 inwoners).
Plattelandsgemeenten (n=112)	Het SCP noemt dit «gewone» plattelandsgemeenten, wat zo veel wil zeggen dat het er veel zijn, dat ze niet krimpen en niet middelgroot zijn. De variatie binnen de groep is groot, maar gemiddeld ligt de welvaart in deze gemeenten enigszins boven het landelijke gemiddelde. De gemiddelde omvang van deze omvangrijke groep is 23.000 inwoners. De kleinste is Renswoude (5.000 inwoners), de grootste is Barneveld (55.000 inwoners).
Krimpende plattelandsgemeenten (n=71)	Deze gemeenten delen de feitelijke of aanstaande bevolkingsdaling met de krimpende plattelandssteden, maar vervullen als gemeente geen centrumfunctie. Wel kunnen ze een centrale plaats binnen de eigen gemeente kennen, zoals Sneek binnen de gemeente Súdwest Fryslân. De meeste van deze gemeenten tellen meerdere kernen en zijn te vinden in de noordelijke provincies en aan de randen van het land. De kleinste is Baarle-Nassau (6.600 inwoners), de grootste is Súdwest Fryslân (84.000 inwoners).

De scan voor deze zeven gemeentetypen wordt in drie delen besproken. Namelijk over de verschillen tussen de veronderstelde en de begrote:

1. Inkomsten (figuur 3.8.1)
2. Uitgaven (figuur 3.8.2) in het sociaal-culturele domein, d.w.z. van de clusters Werk en inkomen, Jeugd en Maatschappelijke ondersteuning, Educatie en Cultuur en ontspanning
3. Uitgaven (figuur 3.8.3) in het fysiek-bestuurlijke domein, d.w.z. van de clusters Infrastructuur en gebiedsontwikkeling, Riolering en reiniging, Openbare orde en veiligheid en Bestuur en bevolking.

Gezien de kleine aantallen gemeenten van vier van de zeven typen wordt de splitsing van de clusters Jeugd en Maatschappelijke ondersteuning achterwege gelaten.

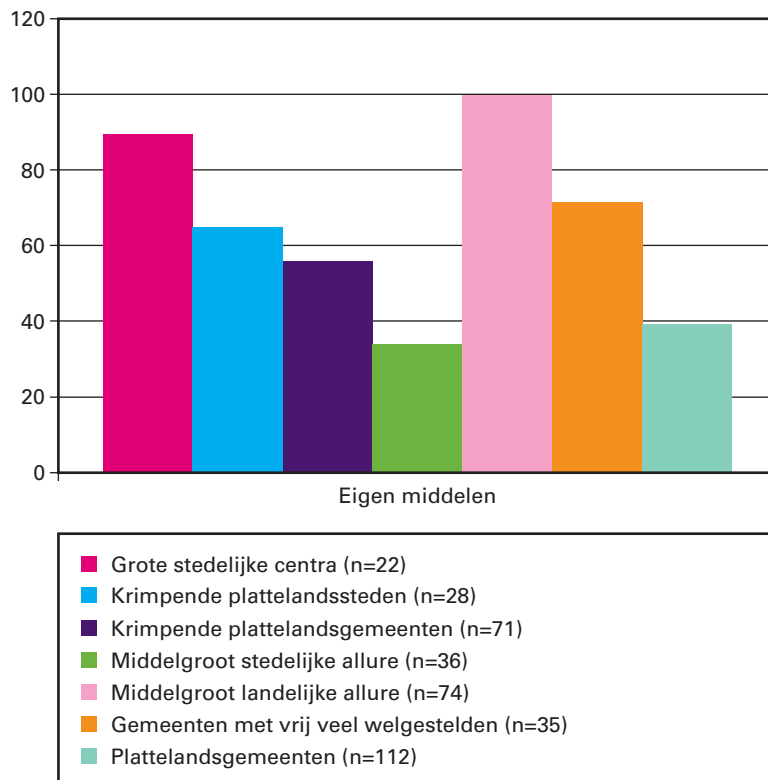
Veronderstelde versus begrote inkomsten

Deze vergelijking is van belang omdat ze laat zien in welke mate gemeenten uitgaven kunnen en willen doen bovenop de niveaus van de uitgavenijkpunten. Eerder merkten we al op de 378 gemeenten samen € 2 miljard extra uitgeven omdat ze dat bedrag aan OZB innen bovenop het ijkpunt OZB; gemiddeld genomen heffen vooral grote gemeenten meer OZB dan het verdeelmodel veronderstelt.

Bij de Overige eigen middelen (OEM) is het ijkpunt voor de 378 precies gelijk aan de begrote OEM. In de *onderlinge verdeling* van de OEM zijn er echter wel verschillen. Zo zagen we in figuur 3.4 dat kleine gemeenten meer en grote gemeenten juist minder OEM hebben dan het ijkpunt aangeeft.

Omwille van de eenvoud beperken we ons hier tot de som van alle eigen middelen, zonder verder onderscheid tussen OZB en OEM. Gemiddeld hebben de 378 gemeenten € 67 per inwoner meer eigen middelen dan het verdeelmodel veronderstelt.

Figuur 3.8.1 IJkpunten minus begrote inkomsten 2016 SCP-typologie: 7 stedelijke en landelijke typen (in euro's per inwoner; 378 gemeenten)



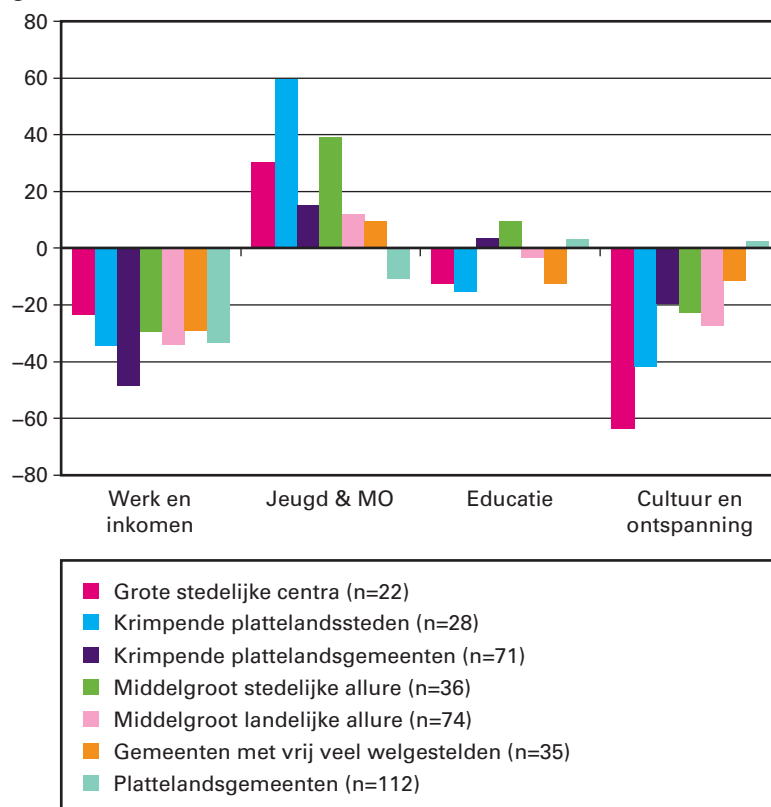
Rond het gemiddelde van € 67 per inwoner extra eigen middelen bestaat een vrij grote spreiding. Het minst zijn de extra eigen middelen bij de middelgrote stedelijke gemeenten, namelijk € 34 per inwoner. Het hoogst zijn ze bij de middelgrote landelijke gemeenten, namelijk € 100 per inwoner, op de voet gevolgd door de grote stedelijke centra die € 90 per inwoner aan eigen middelen bovenop het ijkpunt hebben.

Deze verschillen hebben een zeer diverse achtergrond, waarin het moeilijk is een eenduidig patroon te onderkennen, vooral de OEM is een verzameling van grote en kleine posten waarvan sommige een grote dynamiek laten zien. Het eindresultaat beïnvloedt echter wel de mogelijkheid tot het doen van extra uitgaven. Waar dat van belang is, wordt hierop teruggekomen.

Uitgaven in het sociaal-culturele domein

Het SCP heeft de hier grotendeels overgenomen typologie ontwikkeld in zijn rapportage over de decentralisaties in het sociale domein. Dat betreft de gemeentefondsclusters Werk en inkomen, Jeugd en Maatschappelijke ondersteuning, waarvan we de laatste twee om datatechnische redenen samenvoegen. Ook voegen we toe de clusters Educatie (betreft vooral onderwijshuisvesting) en Cultuur en ontspanning. Figuur 3.8.2 geeft een beeld van de mate en richting van de verschillen tussen begrote en veronderstelde uitgaven.

Figuur 3.8.2 IJkpunten minus begrote uitgaven sociaal-cultureel domein 2016 SCP-typologie: 7 stedelijke en landelijke typen (in euro's per inwoner; 378 gemeenten)



Bij het cluster Werk en inkomen is zichtbaar dat alle typen meer uitgaven dan het ijkpunt aangeeft en dat dit ongeveer € 30 per inwoner is. De grote stedelijke centra (per cluster de meest linkse staaf) geven relatief weinig

extra uit, hetgeen vooral een gevolg is van de al genoemde aanpassing van het ijkpunt in 2016. De krimpende plattelandsgemeenten (derde staaf van links) geven juist vrij veel extra uit.

De som van de clusters Jeugd en Maatschappelijke ondersteuning laat een heel divers beeld zien. Voor vier van de zeven groepen liggen ijkpunt en feitelijke uitgaven dicht bij elkaar. Daarbij moet worden bedacht dat deze clusters erg groot zijn: de afwijkingen bedragen slechts circa 2% van het ijkpunt. Zelfs bij de grote stedelijke centra – die € 30 per inwoner minder uitgeven dan het ijkpuntniveau – is het verschil minder dan 3% van het ijkpunt.

Relatief groot echter is de afwijking bij de krimpende plattelandssteden en, in mindere mate, bij de middelgrote stedelijke gemeenten. Dit beeld komt niet helemaal overeen met de resultaten uit figuur 3.5 waarin naar voren kwam dat de gemeenten met meer dan 50.000 inwoners op deze clusters circa € 40 per inwoner minder uitgaven dan het ijkpunt. Dit verschil in uitkomsten tussen de figuren 3.6 en 3.8.2 is te verklaren doordat de SCP-typologie niet geheel samenvalt met de traditionele groottegroepindeling.

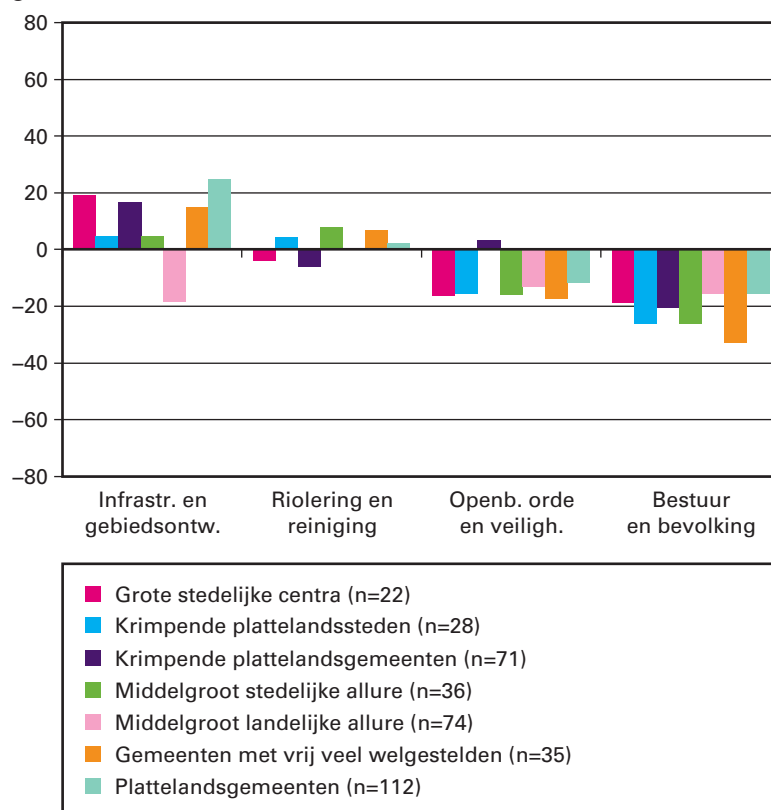
Het cluster Educatie liet in de voorgaande figuren vrij kleine verschillen zien. In de figuur 3.2 zijn ze voor drie van de zeven typen groter. Ook relatief – in vergelijking met het vrij kleine clustertotaal – zijn ze groter, namelijk een procent of tien. Doordat de betreffende groepen – namelijk stedelijke centra, krimpende plattelandssteden en welvarende gemeenten – vrij klein zijn (22 tot 36 gemeenten) kunnen incidentele factoren een rol spelen.

De verdeling van de afwijkingen over de typen voor het cluster Cultuur en ontspanning vertoont een min of meer vertrouwd patroon. Uitgaven voor Cultuur en ontspanning zijn geconcentreerd in de grote stedelijke centra. Daaraan besteden ze vrij veel van hun extra eigen middelen. Ook de krimpende plattelandssteden geven vrij veel extra aan dit cluster uit, ofschoon zij over minder extra eigen middelen beschikken. Alhoewel het verschil klein is, blijken de middelgrote landelijke gemeenten méér extra aan cultuur en ontspanning te besteden dan de (gemiddeld grotere) middelgrote stedelijke gemeenten.

Uitgaven in het fysiek-bestuurlijke domein

De gebruikte typologie is afgestemd op het sociale domein. Omwille van het integrale overzicht bespreken we echter ook de vier clusters van het fysiek-bestuurlijke domein. Dat zijn: Infrastructuur en gebiedsontwikkeling, Riolering en reiniging, Openbare orde en veiligheid en Bestuur en bevolking. Figuur 3.8.3 beeldt de verschillen tussen ijkpunten en begroting uit.

Figuur 3.8.3 IJkpunten minus begrote uitgaven fysiek-bestuurlijk domein 2016
SCP-typologie: 7 stedelijke en landelijke typen (in euro's per inwoner; 378 gemeenten)



Het eerste dat opvalt, is dat de verschillen in het fysiek-bestuurlijke domein gemiddeld kleiner zijn dan in het sociaal-culturele. Bovendien zijn de verschillen tussen de zeven typen kleiner. We beperken ons daarom tot de onderdelen waar er noemenswaardige verschillen zijn.

Bij het cluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling vallen de middel-grote landelijke gemeenten op als enige groep die meer uitgeeft dan het ijkpuntniveau. Hier is vermoedelijk sprake van een samenhang met hun hoge niveau van extra eigen inkomsten; die lijken hun weg te vinden naar infrastructurele- en ontwikkelingsprojecten. Ook de voor 2016 vrij hoge (begrote) onttrekkingen aan reserves wijst in die richting. De inzet van reserves kan op een incidentele ontwikkeling wijzen.

Het relatief grote «overschot» bij de landelijke gemeenten in 2016 ontstaat door de combinatie van een licht stijgend ijkpunt en licht dalende uitgaven.

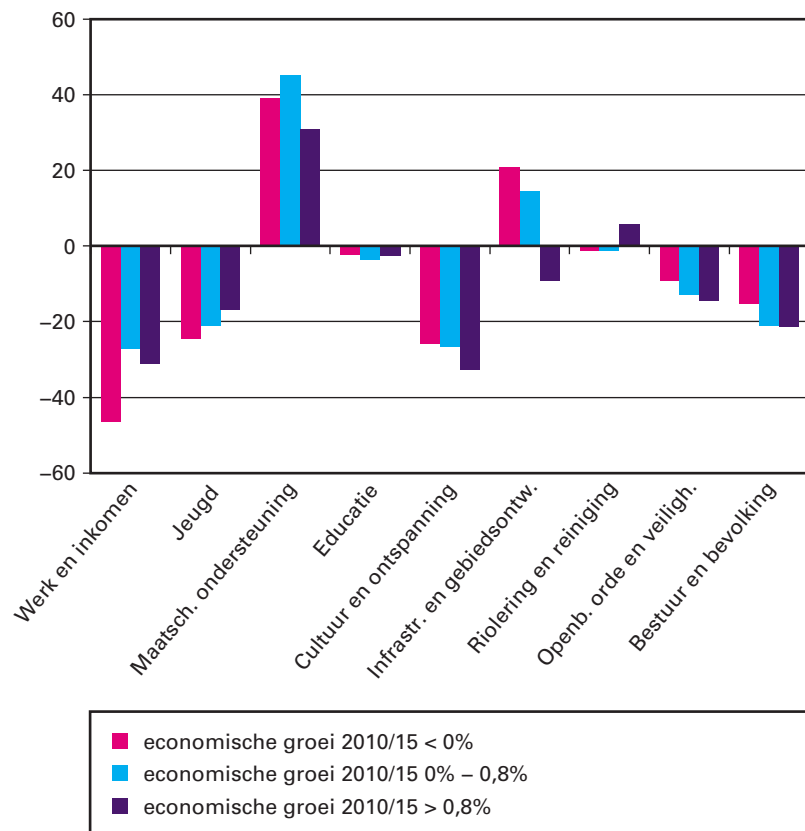
De verschillen bij het cluster Openbare orde en veiligheid lijken voor bijna alle typen sterk op elkaar. Alleen de krimpende plattelandssteden doorbreken het patroon.

Ook bij Bestuur en bevolking lijken de zeven typen sterk op elkaar. Enigszins afwijkend zijn de «welvarende gemeenten». Zij geven relatief veel extra uit voor dit cluster.

Gemeenten gegroepeerd naar verschillen in economische groei

De Studiegroep openbaar bestuur heeft aandacht gevraagd voor het thema economische groei. Op zich is dat niet het thema van deze scan. Wel is besloten na te gaan hoe de verschillen tussen ijkpunten en begrote uitgaven eruit zien als gemeenten worden geordend op economische groei. Per afzonderlijke gemeente zijn echter geen gegevens over economische groei (publiekelijk) beschikbaar. Wel op het niveau van de zogeheten Corop gebieden. Dit zijn gebieden die bestaan uit een centrale plaats met de omringende niet-centrale gemeenten; er zijn 40 zulke gebieden. Deze zijn ingedeeld in drie groepen: een groep met economische krimp, een groep met beperkte groei en een groep met ruimere groei in de jaren 2010/15. Zoals in de hele scan zijn de «grote vier» ook hier niet in de cijfers meegenomen; dat leidt dus tot een «gat» in de cijfers van de betreffende Corop-gebieden.

Figuur 3.9 IJkpunten minus begrote uitgaven voor drie groepen van Corop-gebieden in gedeelte naar gemiddelde economische groei in 2010/15



De regio's met economische krimp hebben in het cluster Werk en inkomen relatief hoge extra uitgaven bovenop de ijkpunten. Dat spoort met andere informatie, bijvoorbeeld over regio's met bevolkingskrimp. Nemen we de drie clusters van het sociale domein samen dan blijken de regio's met economische krimp € 32 per inwoner extra uit te geven, de tussengroep € 3 per inwoner en de groep met de hoogste groei € 17 per inwoner. Dit patroon is bekend: sociale achterstand en de ermee verbonden uitgaven komen zowel voor in economisch zwakke als in economisch sterke regio's. Dat patroon wordt nog duidelijker wanneer de cijfers van de vier grote steden wel zouden worden meegenomen. Dan komen de extra uitgaven van de groep met zwakke en met sterke groei (waartoe drie van de vier

behoren) op een vergelijkbaar niveau te liggen. Dat illustreert de concentratie van sociale achterstand in steden die tegelijk een economische motor vormen.

Andere verschillen zijn minder groot, behalve bij Infrastructuur en gebiedsontwikkeling. Op dat cluster begroten economisch zwakke regio's minder dan het ijkpuntniveau en de sterke regio's juist meer. Ook bij Cultuur en ontspanning neemt het verschil met de groep met een lage economische groei sterk toe.

3.5 Conclusies uit scan van inkomsten en uitgaven

Gezien de omvangrijke decentralisaties in het sociale domein gaat hier in deze scan de meeste aandacht naar uit. Zoals in de inleiding gezegd is, is de scan naar zijn aard geen diepgravend instrument maar een eerste diagnose. De kern van de gebruikte informatie vormen de begrotingen van 2016 waarvan de concepten in de zomer van 2015 werden opgesteld, op een moment dat er dus nog veel onzekerheid was omtrent de feitelijke gang van zaken. Daarbij is dit POR extra terughoudend met het verbinden van conclusies aan de scan vanwege het net afgeronde groot onderhoud en vanwege de dynamiek bij gemeenten als gevolg van de decentralisaties en de wijziging van het BBV. De analyse is vooral bedoeld om in de komende jaren te worden herhaald om dan tot inzichten te komen over een mogelijke aanleiding voor een aanpassing van de verdeling.

De belangrijkste bevindingen zijn:

- De gemeentelijke uitgaven komen in totaal voor het sociaal domein grotendeels overeen met de middelen die daarvoor in het verdeelmodel van het gemeentefonds beschikbaar zijn. Wel is er een verschil tussen uitgaven en de beschikbare middelen in het gemeentefonds op clusterniveau. Op het cluster Werk en inkomen en Jeugd wordt macro meer uitgegeven, op het cluster Maatschappelijke ondersteuning minder. Dit staat echter los van de decentralisaties, dat beeld was in de jaren voor de decentralisaties ook al aanwezig.
- Kijkend naar het aantal inwoners, zijn het gemiddeld genomen de gemeenten met meer dan 50.000 inwoners die minder voor de clusters Jeugd en Maatschappelijke ondersteuning uitgaven dan de ijkpunten van het gemeentefonds veronderstellen. Deels is dat de voortzetting van een patroon dat al voor 2015 in de scan zichtbaar was, dus voor de grote decentralisaties in het sociale domein. Vooruitlopend op de voorziene integratie van de IU sociaal domein in de algemene uitkering en omdat er 1 jaar na de decentralisaties nog te weinig bekend is over de feitelijke uitgaven, zullen er geen afzonderlijke onderzoeken naar de verdeling in deze clusters worden uitgevoerd.
- De clusters Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd zijn voor het eerst apart gepresenteerd. Bij de interpretatie van de gesplitste gegevens is enige voorzichtigheid op zijn plaats. In combinatie met het nieuwe BBV zal er daarom voor het POR 2018 gekeken gaan worden hoe de clusters in het sociaal domein op de langere termijn gevolgd kunnen worden in het POR.
- Op de overige clusters buiten het sociale domein komen er uit de scan geen signalen die nader onderzoek legitimeren.
- Net als uit het POR 2016 blijkt uit dit POR dat er voor de «studentengemeenten» en «zorggemeenten» geen structureel nadeel is ontstaan als gevolg van de introductie van de BAG. Het onderwerp kan hiermee van de POR agenda worden gehaald.

Bijlage 1: IV3-functies en clusters

Cluster in gemeentefonds	Samenstelling in termen van begrotingsfuncties
Werk en inkomen	fie. 610, Bijstandsverlening en inkomensvoorzieningen- en subsidies fie. 611, Sociale werkvoorziening fie. 613, Overige sociale zekerheidsregelingen vanuit het Rijk fie. 614, Gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid fie. 623, Re-integratie en participatievoorzieningen Participatiewet
Jeugd	fie. 650, Kinderdagopvang fie. 670, Algemene voorzieningen Wmo en Jeugd (gedeeltelijk) ¹ fie. 671, Eerstelijnsloket Wmo en Jeugd (gedeeltelijk) ¹ fie. 672, PGB Wmo en Jeugd (gedeeltelijk) ¹ fie. 677, Eigen bijdragen algemene voorzieningen Wmo en Jeugd (gedeeltelijk) ¹ fie. 682, Individuele voorzieningen Natura Jeugd fie. 683, Veiligheid, jeugdreclassering en opvang Jeugd fie. 687, Ouderbijdragen individuele voorzieningen en opvang Jeugd fie. 715, Centra voor jeugd en gezin (jeugdgezondheidszorg)
Maatschappelijke ondersteuning	fie. 621, Vreemdelingen fie. 641, Tehuizen fie. 661, Maatwerkvoorzieningen Natura materieel Wmo fie. 662, Maatwerkvoorzieningen Natura immaterieel Wmo fie. 663, Opvang en beschermd wonen Wmo fie. 667, Eigen bijdragen maatwerkvoorzieningen en opvang Wmo fie. 670, Algemene voorzieningen Wmo en Jeugd (gedeeltelijk) ¹ fie. 671, Eerstelijnsloket Wmo en Jeugd (gedeeltelijk) ¹ fie. 672, PGB Wmo en Jeugd (gedeeltelijk) ¹ fie. 677, Eigen bijdragen algemene voorzieningen Wmo en Jeugd (gedeeltelijk) ¹ fie. 711, Ambulancevervoer fie. 712, Verpleeginrichtingen fie. 714, Openbare gezondheidszorg
Educatie	fie. 420, Basisonderwijs, exclusief onderwijshuisvesting (openbaar en bijzonder) fie. 421, Basisonderwijs, onderwijshuisvesting (openbaar en bijzonder) fie. 430, Speciaal (voortgezet) onderwijs, exclusief onderwijshuisvesting (openbaar en bijzonder) fie. 431, Speciaal (voortgezet) onderwijs, onderwijshuisvesting (openbaar en bijzonder) fie. 440, Voortgezet onderwijs, exclusief onderwijshuisvesting (openbaar en bijzonder) fie. 441, Voortgezet onderwijs, onderwijshuisvesting (openbaar en bijzonder) fie. 480, Gemeenschappelijke baten en lasten van het onderwijs fie. 482, Volwasseneneducatie
Cultuur en ontspanning	fie. 510, Openbaar bibliotheekwerk fie. 511, Vormings- en ontwikkelingswerk fie. 530, Sport fie. 531, Groene sportvelden en terreinen fie. 540, Kunst fie. 541, Musea fie. 550, Natuurbescherming fie. 560, Openbaar groen en openluchtrecreatie fie. 580, Overige recreatieve voorzieningen fie. 724, Lijkbezorging fie. 732, Baten begraafplaatsrechten
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	fie. 210, Wegen, straten, pleinen en verkeersmaatregelen fie. 214, Parkeren fie. 215, Baten parkeerbelasting fie. 221, Binnenhavens en waterwegen fie. 223, Veerdiensten fie. 240, Waterkering, afwatering en landaanwinning fie. 723, Milieubeheer fie. 936, Baten toeristenbelasting (50%) fie. 810, Ruimtelijke ordening fie. 820, Woningexploitatie / woningbouw fie. 821, Stads- en dorpsvernieuwing fie. 822, Overige volkshuisvesting fie. 823, Bouwvergunningen (omgevingsvergunningen)

Cluster in gemeentefonds	Samenstelling in termen van begrotingsfuncties
Riolering en reiniging	fie. 721, Afvalverwijdering en -verwerking fie. 722, Riolering fie. 725, Baten reinigingsrechten en afvalstofheffing fie. 726, Baten rioolheffing
Openbare orde en veiligheid	fie. 120, Brandweer en rampenbestrijding fie. 140, Openbare orde en veiligheid fie. 160, Opsporing en ruiming conventionele explosieven
Bestuur en algemene ondersteuning	fie. 001, Bestuursorganen fie. 002, Bestuursondersteuning college van burgemeester en wethouders fie. 003, Burgerzaken fie. 004, Baten secretarieleges burgerzaken fie. 005, Bestuurlijke samenwerking fie. 006, Bestuursondersteuning raad en rekenkamer(funcie) fie. 922, Algemene baten en lasten fie. 930, Uitvoering Wet WOZ fie. 940, Lasten heffing en invordering gemeentelijke belastingen fie. 960, Saldo van kostenplaatsen fie. 990, Saldo van de rekening van baten en lasten na bestemming
Onroerende zaakbelasting (OZB)	fie. 931, Baten onroerende-zaakbelasting gebruikers fie. 932, Baten onroerende-zaakbelasting eigenaren
Overige eigen middelen (OEM)	fie. 212, Openbaar vervoer fie. 220, Zeehavens fie. 230, Luchtvaart fie. 310, Handel, ambacht en industrie fie. 311, Baten marktgelden fie. 330, Nutsbedrijven fie. 340, Agrarische productie en ontginning fie. 341, Overige agrarische zaken, jacht en visserij fie. 830, Bouwgrondexploitatie fie. 911, Geldleningen en uitzettingen korter dan 1 jaar fie. 913, Overige financiële middelen fie. 914, Geldleningen en uitzettingen langer of gelijk aan 1 jaar fie. 933, Baten roerende woon- en bedrijfsruimten fie. 934, Baten baatbelasting fie. 935, Baten forensenbelasting fie. 936, Baten toeristenbelasting (50%) fie. 937, Baten hondenbelasting fie. 938, Baten reclamebelasting fie. 939, Baten precariobelasting fie. 980, Mutaties reserves die verband houden met de hoofdfunctie 0 tot en met 9

¹ Deze functies hebben betrekking op zowel het cluster Jeugd als het cluster Maatschappelijke ondersteuning. Voor analysedoeleinden zal nader worden bepaald hoe de toerekening aan de afzonderlijke clusters zal plaatsvinden.

Bijlage 2: Splitsing Combifuncties 670, 671, 672 en 677 voor het POR 2017

De voorzieningen die ondergebracht zijn bij de combifuncties zijn voor verschillende leeftijdsgroepen (inclusief jeugd). Het betreft de algemene voorzieningen (functie 670), het eerstelijnsloket (functie 671), de persoonsgebonden budgetten (functie 672) en de eigen bijdragen voor de algemene voorzieningen (functie 677). Voor de splitsing achteraf in het POR is hier – afhankelijk van het soort voorziening – gebruik gemaakt van historische-, demografische- en/of gebruiksgegevens. Bij deze verdeling plaatsen we de volgende kanttekeningen:

- Ze is gebaseerd op algemene gegevens van afzonderlijke gemeenten, niet op feitelijk onderzoek ter plaatse omdat dit een enorme inspanning zou vergen met ongewisse uitkomst; een deel van de informatie komt uit de begroting en rekening 2014.
- Lokale beleidskeuzes en de inrichting van de boekhouding veroorzaken verschillen. De verwachting is dat in de loop der jaren de verschillen per gemeente groter worden en een splitsing op generieke aannames steeds minder de werkelijkheid dekt.

Deze kanttekeningen impliceren dat het totaalbeeld van de verdeling tussen clusters Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd weliswaar redelijk accuraat is, maar dat dit voor afzonderlijke gemeenten en zelfs voor groepen van gemeenten minder het geval is. Daarom moet de verdeling over de beide clusters op lagere schaalniveaus, voorzichtig worden geïnterpreteerd.

1. De splitsing van de combifunctie 670 Algemene Voorzieningen

Onder deze functie vallen de algemene voorzieningen op grond van de Wmo 2015 en de Jeugdwet. Algemene voorzieningen zijn toegankelijk zonder beschikking van de gemeente, waarmee deze voorziening zich onderscheidt van de maatwerkvoorzieningen. Het gaat hier om de voorzieningen die voor iedereen (inclusief Jeugd) toegankelijk zijn. Bijvoorbeeld de buurt- en clubhuizen, sociaal-cultureel werk, sociale samenhang, maaltijdservice, welzijnsactiviteiten etc.¹⁷

De splitsing wordt dan:				
	2014	2016		
		historisch	demografisch	aandelen
Totaal	€ 1.658,2 mln	€ 2.187,7 mln	€ 2.187,7 mln	100,0%
Jeugd			€ 586,7 mln	26,8%
Maatsch. ondersteuning	€ 858,7 mln	€ 784,0 mln	€ 1.601,0 mln	73,2%
Onverdeeld	€ 799,5 mln	€ 1.403,8 mln		

De gevolgde werkwijze:

- De algemene voorzieningen vielen ook voor de decentralisaties onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten. Deze waren toen gesplitst over de (opgeheven) functies 620 Maatschappelijke Begeleiding en Advies (cluster MO) en 630 Sociaal Cultureel Werk (Onverdeeld). De individuele gemeenten hebben ten opzichte van

¹⁷ De omschrijvingen van de lv3 functies zijn ontleend aan: Bijlage bij paragraaf 3.3 september-circulaire 2014, Veranderingen in lv3 met omschrijving en toelichting als gevolg van de nieuwe sociaal domein 3D taken.

2014 zowel groei gerealiseerd als bezuinigd op de algemene voorzieningen. Voor het totaal van de gemeenten komt het neer op een groei van circa € 500 mln. t.o.v. 2014.

- b. De verhouding netto kosten behorend tot het deel MO en de onverdeelde netto kosten is in 2014 respectievelijk macro € 859 mln. en € 800 mln. Bij die gemeenten waarbij in 2016 sprake is van een bezuiniging t.o.v. 2014 hebben we de bezuiniging naar rato verdeeld over jeugd en MO. Bij die gemeenten waar sprake is van groei hebben we de groei in eerste instantie toegerekend aan de post Onverdeeld. Deze bewerking leidt macro tot MO € 784 mln. en Onverdeeld € 1.404 mln.
- c. Vervolgens is de onverdeelde post verdeeld op basis van de leeftijdsopbouw van de betreffende gemeente. Omdat jeugd en ouderen meer gebruik maken van deze algemene voorzieningen dan volwassenen, is een gewicht toegepast voor de leeftijdscategorieën: Voor Jeugd en Ouderen hanteren we een factor 1,30 en voor Volwassenen 0,30. De verhouding Jeugd – Volwassenen komt daarmee macro op 41,5% en 58,5%.

Deze aanpak leidt ertoe dat – landelijk gemiddeld – van de netto lasten van functie 670 26,8% aan cluster Jeugd en 73,2% aan cluster MO wordt toegerekend.

2. De splitsing van de functie 671 Eerstelijnsloket

Op deze functie staat de loketvoorziening, bijvoorbeeld in de vorm van een (sociaal) wijkteam, dat zonder indicatie ingezet of gebruikt kan worden. Deze functie is een verbijzondering van de functie Algemene voorzieningen WMO en Jeugd. De dienstverlening van dit gemeentelijke loket betreft onder meer informatieverstrekking, keukentafelgesprekken, advisering, cliëntondersteuning, preventie, vroeg-signalering, doorverwijzing (toegang) e.d. Alle activiteiten gericht op het identificeren van de eigen kracht of het geleiden naar de juiste ondersteuning, worden op deze functie geboekt. Onder de functie Eerstelijnsloket WMO en Jeugd vallen ook de gemeentelijke (uitvoerings)lasten om te komen tot een besluit over de toekenning van een individuele- of maatwerkvoorziening. Gemeentelijke (uitvoerings)lasten voor de productie van algemene-, individuele- of maatwerkvoorzieningen worden toegerekend aan de verschillende functies waarop deze specifieke voorzieningen staan.

De splitsing wordt dan:						
	2014	2016			Splitsing 2016	
	Programma-kosten 1 ^e lijn		Instroom-volume (gecorrigeerd)			Aandelen
Totaal		€ 1.008,4 mln	242.252	100,0%	€ 1.008,4 mln	100,0%
Jeugd	€ 209,5 mln	€ 209,5 mln	92.252	38,1%	€ 513,8 mln	50,9%
Maatsch. ondersteuning			150.000	61,9%	€ 494,7 mln	49,1%
Onverdeeld		€ 798,9 mln				

De gevolgde werkwijze:

- a. Bij de Eerstelijnsloket Jeugd en MO worden ook programmakosten gerekend, deze hebben deels te maken met de voorziening Centrum voor Jeugd en Gezin. Voor 2016 is aangenomen dat de kosten van het CJG op het niveau van 2014 onderdeel uitmaken van het Eerstelijnsloket, dat is € 210 miljoen.
- b. Het resterend onverdeeld budget is verdeeld naar rato van de instroom 2015.
- c. Het CBS¹⁸ biedt voor Jeugd instroomcijfers over 2015 (2^e helft 2015 zijn voorlopige cijfers, vandaar dat we evenals het SCP¹⁹ uitgaan van de cijfers van het eerste half jaar). Er zijn door ons – in aansluiting op SCP – twee correcties toegepast op deze cijfers.
 1. Het SCP-rapport meldt dat de gemeenten in de cijfers eerste helft 2015 ook de in 2014 lopende trajecten als instroom 2015 hebben opgenomen. Het SCP baseert zich op de werkelijke instroom vanaf 2 januari 2015. Op basis van de verhouding van de aantallen hanteren we daarom een factor 1,5 om van de halfjaarcijfers jaarcijfers te maken.
 2. De Jeugdwet heeft niet alleen de gemeenten aangewezen als partij die zorg kan toewijzen. Ook huisartsen en gecertificeerde instellingen hebben die bevoegdheid. Uit de cijfers van het CBS blijkt dat het in 2015 door de gemeente gerealiseerde aandeel groeit van 9% van het aantal nieuwe trajecten in het eerste kwartaal van 2015 tot 20% in de tweede helft van 2015. Gemiddeld komt het aandeel van gemeenten in 2015 op ca 15%. Die aandelen verschillen overigens per gemeente. Verwacht mag worden dat de groei zich doorzet maar wel zal afvlakken omdat de andere verwijzers een aandeel zullen behouden. In 2016 gaan we uit van een verdere groei van het gemeentelijk aandeel ten opzichte van de tweede helft van 2015. De groei van 2016 ramen we op de groei in 2015 vermenigvuldigd met de factor 0,5. We veronderstellen dus dat het aandeel van gemeenten in de instroom van jongeren in 2016 25% is. Dat leidt tot 92.252 «gemeentelijk» ingestroomde jongeren. Daar staan 150.000 volwassenen die gebruik maken van maatwerkvoorzieningen tegenover. De verhouding tussen jongeren en volwassenen bij het «onverdeelde deel» komt daarmee op 38,1% staat tot 61,9%.
- d. De instroom van WMO-cliënten wordt door het SCP berekend op 75.000 voor het eerste halfjaar van 2015. Omdat ons geen andere cijfers ter beschikking staan hebben we de instroom WMO in 2016 geraamd op 150.000. Deze hebben we naar rato van de kosten maatwerk WMO verdeeld over de gemeenten.
- e. De bewerkte instroomcijfers voor Jeugd en WMO gebruiken we om het onverdeelde deel van het budget 2016 te verdelen.

Deze aanpak leidt ertoe dat – landelijk gemiddeld – uiteindelijk van de netto lasten van functie 671 50,9% aan cluster Jeugd en 49,1% aan cluster MO wordt toegerekend.

3. De splitsing van de combifunctie 672 PGB WMO en Jeugd

Op deze functie staan alle PGB's (persoonsgebonden budgetten) die worden verstrekt op grond van de WMO 2015 en de Jeugdwet. Cliënten kunnen met een door de gemeente verstrekte PGB zelf de

¹⁸ Centraal Bureau voor de Statistiek, CBS StatLine

¹⁹ Sociaal en Cultureel Planbureau, mei 2016, Overallrapportage Sociaal Domein 2015

maat-werkvoorziening inkopen. De administratieve uitvoering van het PGB wordt gedaan door de Sociale Verzekeringsbank. Het Centraal Bureau voor de Statistiek heeft op basis van de cijfers van de Sociale Verzekeringsbank (peildatum eind februari 2016) de volgende verdeling opgesteld voor de PGB gefinancierde zorg in het kader van de WMO en de Wet Jeugd:

Begroting 2016	bedragen	aandelen
Totaal	€ 1.082,7 mln	100,0%
Jeugd	€ 338,6 mln	31,3%
Maatsch. ondersteuning	€ 744,1 mln	68,7%

Ook deze cijfers zijn zowel micro als macro beschikbaar.

4. De splitsing van de functie 677 Eigen bijdrage Algemene Voorzieningen WMO en Jeugd

Op deze functie worden de eigen bijdragen geboekt die verband houden met de vermogens- en inkomen onafhankelijke eigen bijdragen die gevraagd kunnen worden voor algemene voorzieningen, bijvoorbeeld voor het gebruik van de buurtbus.

De splitsing wordt:

Begroting 2016	bedragen	aandelen
Totaal	€ 13,9 mln	100,0%
Jeugd	€ 5,7 mln	41,3%
Maatsch. ondersteuning	€ 8,1 mln	58,7%

De gevolgde werkwijze:

- Het deel van de algemene voorzieningen waarvoor de gemeenten een eigen bijdrage zouden kunnen vragen heeft geen betrekking op de verschillende vormen van maatschappelijke dienstverlening. Vandaar dat wij die niet op voorhand toedelen aan het onderdeel MO zoals we dat wel deden bij functie 670 Algemene Voorzieningen (zie 2a en 2b).
- Op de begrotingsbedragen 2016 zijn «rechtstreeks» de gewogen aandelen jeugd en volwassenen toegepast, te weten macro: 40,7% Jeugd en 59,3% Volwassenen (zie: 2c.).

Deze aanpak leidt ertoe dat – landelijk gemiddeld – van de netto lasten van functie 677 41,3% aan cluster Jeugd en 58,7% aan cluster MO wordt toegerekend.

NB:

Alle genoemde bedragen en percentages hebben betrekking op de begroting 2016 op macroniveau (heel Nederland), maar deze zijn ook op microniveau (per gemeente) doorgerekend en gebruikt voor de groepsanalyses voor het POR 2017. In de tabellen kunnen er door afronding verschillen zijn tussen het totaal en de som der delen.

Bijlage 3: Overzicht van SCP-typen en de daarvan afgeleid indeling voor het POR

SCP-type (aantal gemeenten 2016)	POR-type (aantal gemeenten 2016)	Toelichting
Vitale stedelijke agglomeraties (n=6)	Zie toelichting	Tot dit SCP-type behoren Amsterdam, Rotterdam en Den Haag met drie van hun randgemeenten. Omdat de «grote vier» buiten de scan van het POR vallen hebben we deze categorie niet overgenomen; de drie randgemeenten zijn in categorieën ondergebracht.
Populaire studentensteden (n=11)	Grote stedelijke centra (n=22)	Tot het SCP-type behoort Utrecht, dat in de scan valt. De resterende groep van 10 is te klein voor de scan. Daarom hebben we deze groep uitgebreid met gemeenten van het SCP-type «middelgroot stedelijke allure»; denk aan Zwolle en Tilburg, maar ook enkele kleinere steden. Op zich is een aantal van 22 nog steeds wat gevoelig voor incidentele uitschieters, maar verdere uitbreiding zou ten koste gaan van de inhoudelijke samenhang.
Middelgroot stedelijke allure (n=45)	Middelgroot stedelijke allure (n=36)	De POR-groep is wat kleiner om de hierboven aangegeven reden.
Middelgroot landelijke allure (n=75)	Middelgroot landelijke allure (n=74)	Groepen vrijwel identiek
Krimpende plattelandssteden (n=28)	Krimpende plattelandssteden (n=28)	Groepen vrijwel identiek
Gemeenten met veel welgestelden (n=24)	Gemeenten met vrij veel welgestelden (n=35)	Een aantal van 24 is vrij gevoelig voor incidentele uitschieters. Daarom is het aantal uitgebreid. De groep van 36 is gemiddeld wat minder welvarend in vergelijking met het SCP-type. In alle gevallen zijn de toegevoegde gemeenten aanzienlijk welvarender dan de gemiddelde Nederlandse gemeente
Gewone plattelandsgemeenten (n=129)	Plattelandsgemeenten (n=112)	Groepen vrijwel identiek
Krimpende plattelandsgemeenten (n=75)	Krimpende plattelandsgemeenten (n=71)	Groepen vrijwel identiek

BIJLAGE 2: BELEIDSMUTATIES

Beleidsmutaties (x € 1.000)	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Mutaties 1e suppletoire begroting 2016						
Wijziging betalingsverloop algemene uitkering 2015	40.067					
Wijziging betalingsverloop decentralisatie-uitkeringen 2015	247					
Wijziging betalingsverloop integratie-uitkeringen 2015	3					
Wijziging betalingsverloop integratie-uitkering sociaal domein 2015	305					
Overloop 2015/2016 kosten Financieel-verhoudingswet	1.000					
Accres tranche 2015 (incidenteel)	49.555					
Accres tranche 2015 (structureel)	49.555	49.555	49.555	49.555	49.555	49.555
Accres tranche 2016	- 117.226	- 117.226	- 117.226	- 117.226	- 117.226	- 117.226
Nota ruimte (decentralisatie-uitkering)	4.750					
Ondersteuning raadsman Loppersum (decentralisatie-uitkering)	449					
RSP Zuiderzeelijn (decentralisatie-uitkering)	6.418					
Bevolkingsdaling (decentralisatie-uitkering)	11.245	11.245	11.245	11.245	11.245	11.245
Bevolkingsdaling (algemene uitkering)	- 11.245	- 11.245	- 11.245	- 11.245	- 11.245	- 11.245
Buurtspportcoaches (decentralisatie-uitkering)	57.997					
LHBT (decentralisatie-uitkering)	50					
Link2work (decentralisatie-uitkering)	75					
Versterking veiligheidsketen (decentralisatie-uitkering)	4.882					
Wmo (decentralisatie-uitkering)	223					
PGB trekkingsrechten (integratie-uitkering sociaal domein)	- 16.600					
Referendum (algemene uitkering)	30.000					
Beter benutten (decentralisatie-uitkering)	2.314					
Faciliteitenbesluit opvangcentra (decentralisatie-uitkering)	5.491					
Erfgoed en ruimte (decentralisatie-uitkering)	369					
VSV Programmagelden RMC (decentralisatie-uitkering)	65					
Projectstimuleringsregeling V (decentralisatie-uitkering)	261					
Actieplan luchtkwaliteit (decentralisatie-uitkering)	7.837					
Bodemsanering (decentralisatie-uitkering)	5.502	3.839	2.559	1.792	1.664	
Kracht on tour (decentralisatie-uitkering)	137					
Nazorg (ex) gedetineerden (decentralisatie-uitkering)	41					
Jaarconferentie Techniekpact (decentralisatie-uitkering)	40					
Vierkant voor werk (decentralisatie-uitkering)	38					
Weerbaar opvoeden (decentralisatie-uitkering)	54					
Kenniscentrum handhaving en naleving (VNG)	3.650					
IPSV (decentralisatie-uitkering)	175					
Afschaffing ouderbijdrage jeugdzorg (integratie-uitkering sociaal domein)	17.000					
Loon- en prijsbijstelling 2016 (integratie-uitkering sociaal domein)	160.994	157.802	154.995	153.534	151.599	151.923
Loon- en prijsbijstelling 2016 (integratie-uitkering)	18.214	18.865	18.865	18.865	18.865	18.865
Algemeen Wmo 2015 (integratie-uitkering sociaal domein)	2.256					
Green Deal (decentralisatie-uitkering)	55					
Compensatie centrumgemeenten beschermd wonen (integratie-uitkering sociaal domein)	9.800					
Compensatie centrumgemeenten beschermd wonen (integratie-uitkering sociaal domein)	28					
Plafond BTW-compensatiefonds	1.758					
Voorschoolse voorziening peuters (decentralisatie-uitkering)	10.000	20.000	30.000	40.000	50.000	60.000
Compensatie eigen bijdrage Wmo huishoudelijke verzorging (integratie-uitkering)	5.027					
Mutaties ontwerp-begroting 2017						
Vrouwenopvang (decentralisatie-uitkering)	2.100	2.100				
Bekostiging FPKM/LECK (integratie-uitkering sociaal domein)	- 1.000	- 1.000				
Vrouwenopvang (decentralisatie-uitkering)		- 250	- 250	- 250	- 250	- 250
Bekostiging stichtingopvoeden.nl (integratie-uitkering sociaal domein)		- 700	- 700	- 700	- 700	- 700
Overheveling van huishoudelijke hulp Wlz-cliënten met mpt (integratie-uitkering sociaal domein)		- 30.000	- 30.000	- 30.000	- 30.000	- 30.000

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Faciliteitenbesluit opvangcentra (decentralisatie-uitkering)	1.195					
Versterking peuterspeelzaalwerk (decentralisatie-uitkering)			– 35.000	– 35.000	– 35.000	– 35.000
Leeuwarden Europese Culturele Hoofdstad 2018 (decentralisatie-uitkering)	2.479	1.653	2.066			
Actieplan Luchtkwaliteit (decentralisatie-uitkering)	28					
Basisregistratie Grootchalige Topografie (algemene uitkering)		7.039	7.250	7.461	7.672	7.672
Basisregistratie Grootchalige Topografie (decentralisatie-uitkering)		633	422	211		
Bodemsanering (decentralisatie-uitkering)				– 530	– 4.520	
Citydeal Warm Welkom Talent Amsterdam (decentralisatie-uitkering)	25					
Business Marathon Smart Mobility Utrecht (decentralisatie-uitkering)	41					
Bijdrage expositie The STEC Food Eindhoven (decentralisatie-uitkering)	250					
Orthocommunicatieve behandeling kinderen met autisme (integratie-uitkering sociaal domein)		6.002	6.002	6.002	6.002	6.002
Afschaffing ouderbijdrage jeugdzorg (integratie-uitkering sociaal domein)	9.600	26.600	26.600	26.600	26.600	26.600
Wmo – Middelens Kalsbeek (integratie-uitkering)		41.732	41.732	41.732	52.068	102.762
Actieplan luchtkwaliteit (decentralisatie-uitkering)	2.000	6.000				
Bevolkingsdaling (decentralisatie-uitkering)						– 11.245
Bevolkingsdaling (algemene uitkering)						11.245
Correctie Compensatie centrumgemeenten beschermd wonen (integratie-uitkering sociaal domein)	– 28					
Herstel Compensatie centrumgemeenten beschermd wonen (integratie-uitkering sociaal domein)	28					
Kosten Waarderingskamer	– 14	322	322	322	322	322
Kosten Waarderingskamer uit de algemene uitkering	14	– 322	– 322	– 322	– 322	– 322
Bijdrage aan het A- en O-fonds uit de algemene uitkering		– 30	– 30	– 30	– 30	– 30
Bijdrage aan het A- en O-fonds		30	30	30	30	30
Bijdrage aan de VNG voor reguliere en specifieke taken vanuit de algemene uitkering	1.360	66.188				
Bijdrage aan de VNG voor reguliere en specifieke taken vanuit de decentralisatie-uitkeringen vrouwenopvang	740	– 24.603				
Bijdrage aan de VNG voor reguliere en specifieke taken vanuit de integratie-uitkeringen sociaal domein		– 4.130				
BRP centralisering inschrijving vergunninghouders (decentralisatie-uitkering)	– 2.100	– 37.455				
BRP centralisering inschrijving vergunninghouders (algemene uitkering)		4.731	4.731	4.731	4.731	4.731
Correctie waterschapswegen (integratie-uitkering)		– 4.731	– 4.731	– 4.731	– 4.731	– 4.731
Correctie waterschapswegen vanuit de algemene uitkering					83	168
Verhoogde asielinstroom (decentralisatie-uitkering)	54.500	190.500			– 83	– 168
Verhoogde asielinstroom vanuit de algemene uitkering	– 54.500	– 190.500				
Verhoogde asielinstroom (decentralisatie-uitkering)	136.000					
Groeiopgave Almere naar de algemene uitkering	76	38	38	38	38	38
Groeiopgave Almere (decentralisatie-uitkering)	– 76	– 38	– 38	– 38	– 38	– 38
Beeldende kunst en vormgeving (decentralisatie-uitkering)		13.500	13.500	13.500	13.500	13.500
Beeldende kunst en vormgeving vanuit de algemene uitkering		– 13.500	– 13.500	– 13.500	– 13.500	– 13.500
Versterking gemeentelijke aanpak jihadisme (decentralisatie-uitkering)	1.009					
Erfgoed en ruimte (decentralisatie-uitkering)	39					
RSP Zuiderzeelijn (decentralisatie-uitkering)	16.421					
Kracht on tour (decentralisatie-uitkering)	43					
Bonus beschut werk (decentralisatie-uitkering)		11.000	16.000	21.000	26.000	
MIRT onderzoek A2 (decentralisatie-uitkering)	150					
Uitvoeringskosten SVB trekkingsrechten (integratie-uitkering sociaal domein)		– 35.100				
Kapitaallasten gesloten jeugdzorg (integratie-uitkering sociaal domein)						18.600
Herverdeeleffecten HLZ Jeugd (integratie-uitkering sociaal domein)		– 47.213	– 16.810	– 16.810	– 16.810	– 16.810

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Herverdeeeffecten HLZI Wmo (integratie-uitkering sociaal domein)		- 178.907	- 168.759	- 167.602	- 160.389	- 159.232
Accres tranche 2016 (algemene uitkering)	88.405	88.405	88.405	88.405	88.405	88.405
Accres tranche 2017 (algemene uitkering)		188.491	188.491	188.491	188.491	188.491
Plafond BTW-compensatiefonds (algemene uitkering)	189.826					
Totaal mutaties (inclusief meerjarige doorwerking 1e suppletoire 2016)	811.467	219.320	264.197	275.530	302.026	359.657

BIJLAGE 3: MOTIES EN TOEZEGGINGEN IN HET VERGADERJAAR 2015–2016

Moties: Onderdeel A.1 Afgedaan

Omschrijving van de motie	Vindplaats	Stand van zaken
De motie van het lid Veldman; Verzoekt de regering, middels een aanpassing van artikel 219, tweede lid, van de Gemeentewet te bewerkstelligen dat een gemeentelijke belasting c.q. heffing ten behoeve van een algemene voorziening zoals het riool niet afhankelijk mag worden gesteld van het eigendom van een aangesloten object, maar via het ingezetenschap (met uitzondering van diegenen die bijvoorbeeld niet op riool zijn aangesloten) geregeld moet worden	Gemeente- en provinciefonds	Afgedaan. De Tweede Kamer is op 12 november 2015 per brief geïnformeerd (Kamerstukken 33 968, nr. 181).
De motie van de leden Veldman en Wolbert; Verzoekt de regering in samenwerking met de bestuurlijke koepels VNG en IPO te komen tot een fundamentele herziening van de financiële grondslagen van het Gemeentefonds en het Provinciefonds, gericht op een vereenvoudiging van het systeem, en daarbij te onderzoeken hoe verschillen in economische groei tussen de diverse regio's in Nederland kunnen worden gefaciliteerd	Gemeente- en provinciefonds	Afgedaan. De Tweede Kamer is op 7 juli 2016 per brief geïnformeerd (Kamerstukken 34 300-B, nr. 22).
De motie van de leden Veldman en Oosenbrug; Verzoekt de regering om met de VNG tot een sluitende aanpak te komen over de bescherming van persoonsgegevens bij gemeenten, zodanig dat zowel de inrichting van als de controle op de naleving van privacy bij gemeenten goed is gewaarborgd	Gemeente- en provinciefonds	Afgedaan. De Tweede Kamer is op 29 april 2016 per brief geïnformeerd (Kamerstukken 32 761, nr. 98).

Moties: Onderdeel A.2 In behandeling

Omschrijving van de motie	Vindplaats	Stand van zaken
De motie van het lid Veldman c.s.; Verzoekt de regering middels een aanpassing van artikel 219, tweede lid, van de Gemeentewet, of op andere wijze te bewerkstelligen dat een gemeentelijke belasting cq. heffing ten behoeve van een algemene voorziening zoals het riool of de inzameling van afvalstoffen niet afhankelijk mag worden gesteld van het eigendom van een aangesloten object, maar via het aangesloten zijn op de voorziening geregeld moet worden	Gemeente- en provinciefonds	Motie is in behandeling genomen. In de brief van 26 april 2016 wordt aan de TK gemeld het niet mogelijk is om nog dit jaar een uitgewerkt wetsvoorstel aan de Kamer aan te bieden.
De motie van het lid Krol; Verzoekt de regering deze problematiek (de Algemene Rekenkamer heeft problemen geconstateerd bij het vaststellen van de rechtmatigheid van uitgaven in het gemeentelijke sociaal domein) te analyseren en afhankelijk van de uitkomst daarvan te bepalen óf en welke aanpassing van wet- en regelgeving noodzakelijk is	Gemeente- en provinciefonds	De TK zal na de zomer worden geïnformeerd
De motie van het lid Veldman c.s.; Verzoekt de regering, in samenspraak met andere overheden (als ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen) een actieplan op te stellen om de informatiehuishouding van overheden op orde te brengen.	Gemeente- en provinciefonds	De Minister heeft de TK in een brief toegezegd dit najaar per brief met een antwoord te komen.

Toezeggingen: Onderdeel B.1 Afgedaan

Omschrijving van de toezegging	Vindplaats	Stand van zaken
De Minister zegt toe januari/februari 2016 de Tweede Kamer te informeren dmv een standvanzakenbrief over de goedkeuringsverklaringen bij gemeenten, met haakje voor beschouwing accountantscontrole breed gemeentelijk domein.	Gemeente- en provinciefonds	Afgedaan. De Tweede Kamer is op 22 februari 2016 per brief geïnformeerd (Kamerstukken 34 300-VII, nr 58).
De Minister zegt toe het onderzoek naar de mogelijkheden voor gemeenten om voor, tijdens en na het herindelingsproces actief te sturen op efficiency-voordelen medio voorjaar 2016 aan de Tweede Kamer te zenden.	Gemeente- en provinciefonds	Afgedaan. De Tweede Kamer is op 29 maart 2016 per brief geïnformeerd (Kamerstukken 28 750, nr. 63),
De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zegt de Kamer, naar aanleiding van vragen van de leden Van Bijsterveld (CDA) en Meijer (SP), toe om, als bij de overgang van taken van de gemeenschappelijke Wgr-plusstructuren naar de provincie de belangen van de gemeenten in de knel komen, dit in het overleg over de financiële verhoudingen tussen Rijk, provincies en gemeenten aan de orde te stellen en zich in te zetten voor een goede balans tussen de provincies en de gemeenten.	Gemeente- en provinciefonds	Afgedaan. Toezegging wordt meege-nomen in het reguliere BZK-beleid.
De Minister zegt toe n.a.v. de discussie over klokkenluidersregelingen waarbij 9% van de gemeenten geen klokkenluidersre-geling zou hebben, dit in het reguliere overleg met de VNG aan de orde te stellen en de Kamer hierover te informeren	Gemeente- en provinciefonds	Afgedaan. De Tweede Kamer is op 4 juli 2016 per brief geïnformeerd (Kamerstukken 28 844, nr. 103)
De Minister zegt toe de Kamer in het voorjaar van 2016 te informeren over de gesprekken over de wijziging van het Gemeentefonds over het verdeelmecha-nisme en de omvang.	Gemeente- en provinciefonds	Afgedaan. De Tweede Kamer is op 7 juli 2016 per brief geïnformeerd (Kamerstukken 34 300-B, nr. 22)
De Minister zegt de Tweede Kamer toe begin 2016 te onderzoeken of de oproep aan alle gemeenten om ter onderbouwing van de tarieven in hun legesverordening een kostenonderbouwing te publiceren, het gewenste effect heeft gehad en de Kamer daarover te informeren	Gemeente- en provinciefonds	Afgedaan. De Tweede Kamer is op 4 april 2016 per brief geïnformeerd (Kamerstukken 25 764, nr. 97).

Toezegging: Onderdeel B.2 In behandeling

Omschrijving van de toezegging	Vindplaats	Stand van zaken
De Minister zegt toe de Kamer na de zomer van 2016 te informeren over het onderzoek dat verricht zal worden naar de kosten die gemeenten maken voor het voorbereiden en organiseren van het referendum. De uitkomsten van het onderzoek zullen de basis vormen voor verder overleg met de VNG over de bekostigingswijze van toekomstige referenda, conform artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet.	Gemeente- en provinciefonds	MBZK is voornemens voor het einde van het a.s. zomerreces een evaluatie van het referendum naar beide Kamers te sturen. In die evaluatie zal hij de Kamers ook informeren over de uitkomsten van het onderzoek naar de kosten van het referendum.
De Minister zegt de Tweede Kamer een brief toe (nadat het aan de orde is geweest aan de regietafel) over het (Europees) aanbesteden van jeugdzorg waardoor het voor aanbestedende partijen onmogelijk wordt om te bepalen waar bij de gemeente de behoefte ligt	Gemeente- en provinciefonds	Toezegging is in behandeling genomen
De Minister zegt de Tweede Kamer toe samen met belanghebbende partijen (waaronder gemeenten) en externe deskundigen (bijvoorbeeld wetenschappers) na te denken over mogelijke verbeteringen van het reisdocumentenstelsel. Over concrete maatregelen zal de Kamer medio 2016 geïnformeerd worden.	Gemeente- en provinciefonds	De Tweede Kamer wordt na het zomerreces geïnformeerd over de afhandeling van deze toezegging.
De Minister zegt toe bereid te zijn in overleg te treden met de VNG over hoe gemeenten omgaan met verzoeken van nabestaanden. De Minister stelt voor de uitkomsten van dit overleg tegelijkertijd met de geactualiseerde circulaire vliegtuigberging (Defensie) deze zomer aan de Tweede Kamer te sturen.	Gemeente- en provinciefonds	Toezegging is in behandeling genomen
De Minister zegt toe te laten onderzoeken of er veiligheids-/risicoscans zijn die door gemeenten kunnen worden gebruikt. Ook hierover wordt de Kamer voor de herfst van 2016 geïnformeerd	Gemeente- en provinciefonds	Toezegging is in behandeling genomen
De Minister zegt toe in het voorjaar van 2016 de TK te informeren over de resultaten van het vervolgonderzoek kosten reisdocumenten	Gemeente- en provinciefonds	De Tweede Kamer wordt voor het einde van 2016 geïnformeerd over de afhandeling van deze toezegging.

BIJLAGE 4: OVERZICHT RECHTSPERSONEN MET EEN WETTELIJKE TAAK EN ZELFSTANDIGE BESTUURSORGANEN (VALLEND ONDER ANDERE MINISTERIES)

Naam organisatie	Ministerie	RWT	ZBO	Functie	Begrotings-artikel	Begrotings-raming (x 1.000)	Verwijzing naar website RWT/ZBO
Waarderingskamer	Ministerie van Financiën		X	De Waarderingskamer controleert of alle Nederlandse gemeenten de Wet waardering onroerende zaken (Wet WOZ) volgens de voorgeschreven regels uitvoeren. Verder houdt de Waarderingskamer toezicht op de uitvoering van de Basisregistratie waarde onroerende zaken. Op basis van de Wet WOZ dragen gemeenten voor dit doel bij in de kosten van de Waarderingskamer. Dit is verder uitgewerkt in artikel 5 van het Uitvoeringsbesluit kostenverrekening en gegevensuitwisseling Wet waardering onroerende zaken. Bepaald is dat gemeenten uit het gemeentefonds structureel voor de helft bijdragen in de begrote kosten van de Waarderingskamer.	Artikel 1 «Gemeentefonds»	€ 2.307	http://www.waarderingskamer.nl

Toelichting:

1. Als ZBO's en RWT's uit de begroting van het gemeentefonds (hoofdstuk B) een bijdrage ontvangen, is in de tabel aangegeven ten laste van welk beleidsartikel de bijdrage aan het ZBO of de RWT komt. Alleen de bijdrage in het begrotingsjaar is genoemd, mogelijke bijdragen in latere jaren worden niet vermeld.
2. Als de organisatie een RWT of ZBO is, wordt dat met een kruisje in kolom 2 en 3 aangegeven. De functie van de organisatie is kort omschreven, voor meer informatie is een verwijzing met een link naar de website van de organisatie opgenomen in de laatste kolom van de tabel. Verder is in de tabel aangegeven onder verantwoordelijkheid van welk ministerie de ZBO/RWT valt die een bijdrage ontvangt uit het gemeentefonds.

BIJLAGE 5: LIJST MET AFKORTINGEN

A+O fonds	Arbeidsmarkt- en Opleidingsfonds Gemeenten
BAG	Basisregistraties adressen en gebouwen
BBV	Besluit Begroting en Verantwoording
BCF	BTW-compensatiefonds
BOFv	Bestuurlijk overleg financiële verhouding
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
COELO	Centrum voor Onderzoek van de Economie van Lagere Overheden
DU	Decentralisatie-uitkering
Fvw	Financiële-verhoudingswet
GF	Gemeentefonds
IPO	Interprovinciaal Overleg
IU	Integratie-uitkering
IUSD	Integratie-uitkering Sociaal domein
Iv3	Infomatievoorziening voor derden
KING	Kwaliteits Instituut Nederlandse Gemeenten
NGRU	Netto gecorrigeerde Rijksuitgaven
OEM	Overige Eigen Middelen
OSU	Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen
OW	Ontwerpbegroting
OZB	Onroerende-zaakbelastingen
PF	Provinciefonds
POR	Periodiek Onderhoudsrapport
RPE	Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek
Rfv	Raad voor de financiële verhoudingen
RWT	Rechtspersonen met een Wettelijke Taak
SCP	Sociaal Cultureel Planbureau
UvW	Unie van Waterschappen
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VHROSV	Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Stedelijke vernieuwing
Wlz	Wet Langdurige Zorg
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
WOZ	Waardering Onroerende Zaken
ZBO	Zelfstandig Bestuurs Orgaan

BIJLAGE 6: LIJST MET BELANGRIJKE TERMEN EN HUN BETEKENIS

Aanvullende uitkering	Uitkering op aanvraag van gemeenten waar de algemene middelen aanmerkelijk en structureel tekortschieten om in de noodzakelijke uitgaven te voorzien, ondanks een redelijk peil van de eigen inkomsten.
Accres	Bedrag waarmee het beschikbare bedrag van het gemeentefonds jaarlijks wordt aangepast, gebaseerd op een bestuurlijk overeengekomen normeringsystematiek (zie ook normeringsystematiek).
Algemene uitkering uit het gemeentefonds	Uitkering aan alle gemeenten die ten goede komt aan de algemene middelen.
Artikel 12-uitkering	Zie aanvullende uitkering
Cluster	Samenhangend geheel van beleidsterreinen uit oogpunt van kostenoriëntatie en verdeling.
Decentralisatie-uitkering uit het gemeentefonds	Sinds 2008 bestaat binnen het gemeentefonds naast de algemene uitkering (zie algemene uitkering uit het gemeentefonds) en de integratie-uitkering (zie integratie-uitkering uit het gemeentefonds) ook de decentralisatie-uitkering. De verdeling van de decentralisatie-uitkering volgt evenmin als de integratie-uitkering de regels van de verdeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds. Anders dan bij de integratie-uitkering, waar de termijn van overheveling naar de algemene uitkering van tevoren vaststaat, ontbreekt bij de decentralisatie-uitkering een dergelijke termijn. Dat maakt de uitkering geschikt voor de overheveling van specifieke uitkeringen, ook als die termijn nog niet bekend is. Ook maakt het de uitkering geschikt voor middelen die slechts tijdelijk beschikbaar zijn.
Financiële-verhoudings-wet (Fvw)	Wet waarin is vastgelegd dat er een gemeentefonds en provinciefonds is. De wet regelt daarnaast globaal de wijze van verdeling van het gemeentefonds. In de wet zijn tevens regels opgenomen met betrekking tot de aanvullende uitkering. Per 1 januari 1997 is de wet voor het gemeentefonds herzien.
Integratie-uitkering uit het gemeentefonds	Uitkering die wordt toegepast als overheveling van een specifieke uitkering of eigen middelen naar de algemene uitkering bezwaarlijk is vanwege de omvang van de herverdeel-effecten. De integratie-uitkering voorziet dan in een geleidelijke overgang naar de algemene uitkering.

IJkpunten	Geobjectiveerde kostennormen per taakgebied, rekening houdend met structuurkenmerken, die voor alle gemeenten respectievelijk provincies beschikbaar zijn.
Normeringsystematiek	Bepaling van het accres van het gemeentefonds op basis van een norm. De norm is de jaarlijkse procentuele ontwikkeling van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven. De netto gecorrigeerde rijksuitgaven zijn de brutorijksuitgaven minus de niet-belastingontvangsten van het Rijk gecorrigeerd voor onder meer de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking, de Europese Unie, het gemeentefonds en het provinciefonds. Als de netto gecorrigeerde rijksuitgaven stijgen (dalen), nemen het gemeentefonds en het provinciefonds met hetzelfde percentage toe (af). Deze systematiek staat ook wel bekend onder het principe van «samen de trap op en samen de trap af».
Periodieke onderhoudsrapport (POR)	Jaarlijkse rapportage aan de Staten-Generaal over de staat van de verdeelmaatstaven van het gemeentefonds. Wanneer de bestaande verdeling niet meer voldoet aan de kostenstructuren bij de gemeenten, dan wordt gerapporteerd hoe de verdeling kan worden aangepast, c.q. welke onderzoeken op dat gebied lopen. Het rapport verschijnt als bijlage bij de gemeentefondsbegroting.
Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv)	Adviesorgaan op het terrein van de gemeentelijke en provinciale financiën.
Uitkeringsbasis	De uitkeringsbasis wordt berekend door de vermenigvuldiging van het aantal eenheden van een set van verdeelmaatstaven met de bijbehorende gewichten (bedragen per eenheid).
Uitkeringsfactor	Via de normeringssystematiek wordt jaarlijks de omvang van het gemeentefonds bepaald (voeding). De uitkeringsfactor is de verhouding tussen de voeding en de totale landelijke uitkeringsbasis. De uitkeringsfactor wordt afgerond op 3 decimalen achter de komma. Het derde decimaal achter de komma wordt ook wel een «punt» uitkeringsfactor genoemd. Als de uitkeringsfactor bijvoorbeeld stijgt van 1,253 naar 1,265 is dit een stijging van 12 punten.
Uitkeringsjaar	Het kalenderjaar waarover het recht op uitkering ontstaat.
Verdeelmaatstaf	Maatstaf ter verdeling van de algemene uitkering die verband houdt met de gemeentelijke behoefte aan algemene middelen.

Verdeelreserve	Gedeelte van de algemene uitkering dat niet aan de gemeenten wordt uitgekeerd, maar als reservering apart wordt gehouden. De verdeelreserve dient om onverwachte effecten bij de meting van maatstaven op te vangen. Op het moment dat maatstaven definitief zijn of geen onverwachte ontwikkelingen meer kunnen doormaken wordt de verdeelreserve verrekend.
Waarderingskamer	Zelfstandig bestuursorgaan dat toeziet op een correcte waardering van onroerende zaken in Nederland. De gemeenten dragen via het gemeentefonds bij aan de bekostiging van dit orgaan.