

Vergaderjaar 2017–2018

34 775 B

Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2018

Nr. 2

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

	blz.
A. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	3
B. BEGROTINGSTOELICHTING	4
1. Leeswijzer	4
2. Beleidsagenda	5
2.1. Beleidsprioriteiten	5
2.2. Belangrijkste beleidsmatige mutaties	5
3. Beleidsartikel	7
3.1. Algemene beleidsdoelstelling	7
3.2. Rol en verantwoordelijkheid Minister	7
3.3. Beleidswijzigingen	10
3.4. Budgettaire gevolgen van beleid	10
3.5. Toelichting op de uitgavencategorieën	11
4. Verdiepingshoofdstuk	14
4.1. Opbouw verplichtingen en uitgaven vanaf de vorige ontwerpbegroting	14
4.2. Integratie-uitkeringen overig	24
4.3. Decentralisatie-uitkeringen	25
5. Gemeentefonds in breder perspectief	29
5.1. Inkomstenbronnen van gemeenten	29
5.2. Specifieke uitkeringen	30
5.3. Opbrengst lokale heffingen	30
5.4. Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds 2018	32

6.	Bijlagen bij de begroting	36
Bijlage 1	Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds 2018	36
Bijlage 2	Beleidsmutaties	72
Bijlage 3	Moties en toezeggingen	75
Bijlage 4	Rechtspersonen met een Wettelijke Taak en Zelfstandige Bestuursorganen	80
Bijlage 5	Lijst van afkortingen	81
Bijlage 6	Begrippenlijst	82

A. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

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 3.4. van deze memorie van toelichting.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

R.H.A. Plasterk

De Staatssecretaris van Financiën,

E.D. Wiebes

B. BEGROTINGSTOELICHTING

1. LEESWIJZER

Voor u ligt de begroting 2018 van het Gemeentefonds. Ten opzichte van de begroting 2017 zijn er geen belangrijke wijzigingen opgenomen. 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 2018 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 in hoofdstuk 3 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 4 is het verdiepingshoofdstuk. In dit hoofdstuk wordt de opbouw aangegeven van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het gemeentefonds vanaf de stand ontwerpbegroting 2017 naar de stand ontwerpbegroting 2018. In hoofdstuk 4 wordt ook ingegaan op de ontwikkeling van de integratie- en decentralisatie-uitkeringen. In hoofdstuk 5 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 2018 aan, het verslag van het jaarlijkse onderzoek naar de verdeling van het gemeentefonds. In hoofdstuk 6 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. BELEIDSAGENDA

2.1. Beleidsprioriteiten

Sociaal domein

Het interbestuurlijke programma sociaal domein beoogt de transformatie in het sociaal domein te bevorderen. Doel is zorg en ondersteuning dichterbij burgers te organiseren met meer ruimte voor professionals en gemeenten om maatwerk en integrale oplossingen te bieden. In 2018 gaat de aandacht onder meer uit naar het monitoren van effecten van de decentralisaties («overall rapportage sociaal domein») en de financiële verantwoording.

De voorgenomen overheveling per 2018 van de integratie-uitkering sociaal domein naar de algemene uitkering is uitgesteld. Op verzoek van de VNG zullen er eerst afspraken gemaakt worden over de structurele indexatie van de betreffende budgetten.

2.2. Belangrijkste beleidsmatige mutaties

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 2.2.1. worden de mutaties per uitgavencategorie weergegeven als gevolg van de beleidsmutaties. Voor een overzicht van de beleidsmatige mutaties vanaf ontwerpbegroting 2017 wordt verwezen naar bijlage 2. In tabel 4.1.2. wordt vanaf de stand ontwerpbegroting 2017 een aansluiting gegeven naar de stand ontwerpbegroting 2018. De weergegeven mutaties worden in hoofdstuk 4 afzonderlijk toegelicht voor zover dit nog niet gebeurd is in een eerder begrotingsstuk.

Tabel 2.1.1. Beleidsmutaties (x € 1.000)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Opdrachten</i>						
1. Kosten Financiële-verhoudingswet	750	- 250	- 250	- 250	0	0
<i>Bijdragen aan ZBO's/RWT's</i>						
1. Kosten Waarderingskamer	134	134	- 2.307	- 2.307	- 2.307	- 2.307
<i>Bijdragen aan medeoverheden</i>						
1. Algemene uitkering ca en de aanvullende uitkeringen	33.972	875.216	873.195	873.195	873.195	873.358
2. Integratie-uitkeringen overig	5.512	- 31.273	- 31.354	- 31.229	- 30.290	- 30.289
3. Decentralisatie-uitkeringen	313.463	154.334	159.633	153.341	153.426	134.073
4. Integratie-uitkering sociaal domein	273.649	286.788	292.659	305.240	250.399	282.155
<i>Bijdragen aan (inter-)nationale organisaties</i>						
1. Budget A+O fonds	0	- 6.640	- 6.640	- 6.640	- 6.640	- 6.640
2. Bijdrage aan VNG	1.202	- 6.299	- 6.299	- 6.299	- 6.299	- 6.299
3. Bijdrage aan KING	0	- 7.464	- 7.464	- 7.464	- 7.464	- 7.464
Totaal mutaties (inclusief meerjarige doorwerking 1° suppletoire 2017)	628.682	1.264.546	1.271.173	1.277.587	1.224.020	1.236.587

3. BELEIDSARTIKEL

3.1. 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.

3.2. 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. Zij dragen daarbij 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), gepland in 2018, 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 3.1. 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) Normeringssystematiek

De jaarlijkse ontwikkeling van de omvang van de algemene uitkering van het gemeentefonds wordt – naast taakmutaties – bepaald door de normeringssystematiek. De normeringssystematiek 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 normeringssystematiek is in werking 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 normeringssystematiek (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 tabel 3.2.1. laat zien.

Tabel 3.2.1. Gemeenten artikel 12 Financiële-verhoudingswet

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Aantal	4	4	4	4	3	3	3	2	2
Bedrag (x € 1.000)	23 145	21.378	31.273	23.025	22.486	30.506	24.057	19.489	16.679

2016, 2017 en 2018 betreffen 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 (Iv3) 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 lastendruk 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 paragraaf 5.4. 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 zijn analyses uitgevoerd op basis van groepen gemeenten met bepaalde kenmerken. Dit kan op basis van inwoneraantal 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 2018 zijn analyses uitgevoerd op basis van de kenmerken gemeentegrootte, centrumgemeenten, medicijngebruik, OZB waarde en bodemgesteldheid. Dit jaar is voor het POR als gevolg van het nieuwe BBV – in aanvulling op de lv3-gegevens van het CBS – ook gebruik gemaakt van informatie van 20 steekproefgemeenten gespreid over

verschillende structuurkenmerken. Als laatste is voor dit POR verkend wat de toegevoegde waarde zou kunnen zijn van het gebruik van rekeningcijfers ten behoeve van het signaleren van «scheefheden in de verdeling».

3.3. Beleidswijzigingen

De relevante beleidswijzigingen zijn beschreven in de beleidsagenda (hoofdstuk 2.). De financiële consequenties van deze beleidswijzigingen staan vermeld in de tabellen 2.2.1. en 4.1.2 en bijlage 2. De toelichting staat in paragraaf 4.1.

3.4. 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.

Tabel 3.4.1. Budgettaire gevolgen van beleid (x € 1.000)							
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Verplichtingen:	28.142.671	27.763.886	28.281.870	28.164.550	28.015.407	27.901.729	27.724.450
Uitgaven:	28.124.902	27.821.851	28.281.870	28.164.550	28.015.407	27.901.729	27.724.450
Waarvan juridisch verplicht			100%				
<i>Opdrachten</i>							
1. Kosten Financiële-verhoudingswet	1.264	2.711	1.711	1.711	1.711	1.961	1.961
<i>Bijdragen aan ZBO's/RWT's</i>							
1. Kosten Waarderingskamer	2.104	2.441	2.441	0	0	0	0
<i>Bijdragen aan medeoverheden</i>							
1. Algemene uitkering ca en de aanvullende uitkeringen	15.695.965	15.387.230	16.400.415	16.347.197	16.278.325	16.199.485	16.089.648
2. Integratie-uitkeringen overig	1.207.888	1.290.731	1.258.369	1.258.369	1.268.913	1.320.631	1.320.632
3. Decentralisatie-uitkeringen	1.123.503	1.219.062	828.579	845.304	849.683	779.137	759.784
4. Integratie-uitkering sociaal domein	10.015.153	9.830.883	9.790.355	9.711.969	9.616.775	9.600.515	9.552.425
<i>Bijdragen aan (inter-)nationale organisaties</i>							
1. Budget A+O fonds	6.610	6.640	0	0	0	0	0
2. Bijdrage aan VNG	64.951	74.689	0	0	0	0	0
3. Bijdrage aan KING	7.464	7.464	0	0	0	0	0
Ontvangsten:	28.124.902	27.821.851	28.281.870	28.164.550	28.015.407	27.901.729	27.724.450
1. Ontvangsten ex art. 4 Fvw	28.124.902	27.821.851	28.281.870	28.164.550	28.015.407	27.901.729	27.724.450

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.

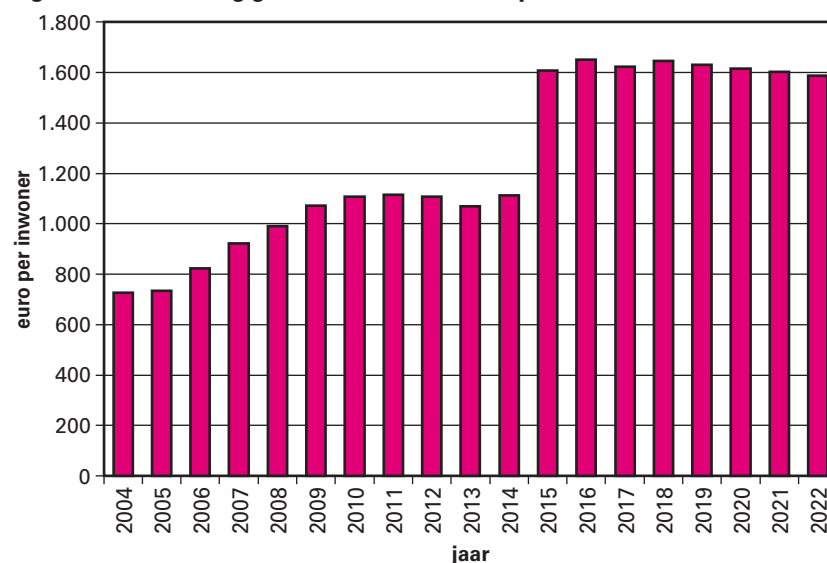
Op basis van de Financiële-verhoudingswet (voor de uitkeringen aan de gemeenten) en doorlopende overeenkomsten is het percentage juridisch verplicht bijna 100%. Alleen een deel van de «Kosten Financiële-verhoudingswet» is op voorhand niet juridisch verplicht.

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 3.4.1. onder Ontvangsten).

Ter informatie geeft figuur 3.4.2. het verloop van de uitkering uit het gemeentefonds (totaal Bijdragen aan medeoverheden) per inwoner van 2004 tot en met 2022 weer. De bedragen 2004 tot en met 2016 zijn op basis van de jaarverslagen. De bedragen 2017 tot en met 2022 zijn op basis van de cijfers in voorliggende begroting.

Figuur 3.4.2. Uitkering gemeentefonds in euro's per inwoner



De gemeenten ontvangen in 2018 uit het gemeentefonds € 28.277.718.000. Per inwoner komt de uitkering uit op een landelijk gemiddelde van € 1.645. Ten opzichte van 2017 betekent dit een mutatie van € 22 per inwoner.

3.5. Toelichting op de uitgavencategorieën

In tabel 3.4.1. 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. In 2018 zal de financiering nog plaatsvinden door tussenkomst van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Vanaf 2019 zal de financiering rechtstreeks vanuit de gemeenten geschieden (zie ook de toelichting op mutatie nummer 9 onder tabel 4.1.2).

Budget A+O fonds, Bijdrage VNG en Bijdrage KING

Met ingang van 2018 zal de financiering van deze instellingen voor activiteiten ten behoeve van de gemeenten niet meer via het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, i.c. het gemeentefonds, plaatsvinden. Vanaf 2018 zal de financiering rechtstreeks vanuit de gemeenten geschieden (zie ook de toelichting op mutatie nummer 9 onder tabel 4.1.2).

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 herverdeel-effecten. 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 uitkeringsstelsel 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 (TK 34 000-B, nr. 24). Voor een overzicht van de integratie-uitkeringen, met uitzondering van de integratie-uitkering sociaal domein, wordt verwezen naar paragraaf 4.2.

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 voor middelen die slechts tijdelijk beschikbaar zijn. Voor een overzicht van de decentralisatie-uitkeringen wordt verwezen naar paragraaf 4.3.

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.

4. VERDIEPINGSHOOFDSTUK

In paragraaf 4.1. wordt de opbouw van de verplichtingen en uitgaven vanaf de stand ontwerpbegroting gemeentefonds 2017 naar de stand van de voorliggende ontwerpbegroting 2018 beschreven. In paragraaf 4.2. wordt een overzicht van de integratie-uitkeringen gegeven en in 4.3 van de decentralisatie-uitkeringen.

4.1. Opbouw verplichtingen en uitgaven vanaf de vorige ontwerpbegroting

Verplichtingen

Onderstaande tabel geeft de opbouw aan van de verplichtingen van het gemeentefonds vanaf de stand ontwerpbegroting 2017 naar de stand ontwerpbegroting 2018.

Tabel 4.1.1. Opbouw verplichtingen gemeentefonds (x € 1.000)						
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Stand ontwerpbegroting 2017	27.143.169	26.967.324	26.843.377	26.687.820	26.627.709	26.437.863
Mutatie nota van wijziging 2017	50.000	50.000	50.000	50.000	50.000	50.000
Mutaties 1 ^e suppletoire begroting 2017	570.822	450.817	451.228	461.372	463.162	461.539
Stand 1^e suppletoire begroting 2017	27.763.991	27.468.141	27.344.605	27.199.192	27.140.871	26.949.402
Nieuwe mutaties	- 105	813.729	819.945	816.215	760.858	775.048
Stand ontwerpbegroting 2018	27.763.886	28.281.870	28.164.550	28.015.407	27.901.729	27.724.450
<i>Waarvan verplichtingenbedrag kosten Financiële-verhoudingswet</i>	2.711	1.711	1.711	1.711	1.961	1.961
<i>Waarvan verplichtingenbedrag kosten Waarderingskamer</i>	2.441	2.441	0	0	0	0
<i>Waarvan verplichtingenbedrag algemene uitkering</i>	15.392.106	16.400.415	16.347.197	16.278.325	16.199.485	16.089.648
<i>Waarvan verplichtingenbedrag integratie-uitkeringen overig</i>	1.290.729	1.258.369	1.258.369	1.268.913	1.320.631	1.320.632
<i>Waarvan verplichtingenbedrag decentralisatie-uitkeringen</i>	1.156.528	828.579	845.304	849.683	779.137	759.784
<i>Waarvan verplichtingenbedrag integratie-uitkering sociaal domein</i>	9.830.578	9.790.355	9.711.969	9.616.775	9.600.515	9.552.425
<i>Waarvan verplichtingenbedrag budget A+O fonds</i>	6.640	0	0	0	0	0
<i>Waarvan verplichtingenbedrag bijdrage aan VNG</i>	74.689	0	0	0	0	0
<i>Waarvan verplichtingenbedrag bijdrage aan KING</i>	7.464	0	0	0	0	0

Uitgaven

Onderstaande tabel geeft de opbouw aan van de uitgaven van het gemeentefonds vanaf de stand ontwerpbegroting 2017 naar de stand ontwerpbegroting 2018.

Tabel 4.1.2. Opbouw uitgaven gemeentefonds (x € 1.000)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Stand ontwerpbegroting 2017	27.143.169	26.967.324	26.843.377	26.687.820	26.627.709	26.437.863
Mutatie nota van wijziging 2017	50.000	50.000	50.000	50.000	50.000	50.000
Mutaties 1 ^e suppletoire begroting 2017	628.787	450.817	451.228	461.372	463.162	461.539
Stand 1^e suppletoire begroting 2017	27.821.956	27.468.141	27.344.605	27.199.192	27.140.871	26.949.402
Mutaties nog niet eerder opgenomen in een begrotingsstuk:						
1) LHBT Regenboogsteden (decentralisatie-uitkering)	451					
2a) Aanpassing macrobudget Wsw 2021 (integratie uitkering sociaal domein)					- 37.507	
2b) Aanpassing macrobudget Wsw (integratie-uitkering sociaal domein)				14.770	14.670	14.543
3) Wachtlijsten internationaal onderwijs (decentralisatie-uitkering)	5.350					
4a) Groeiopgave Almere (decentralisatie-uitkering)	709	336	336	336	336	336
4b) Groeiopgave Almere (algemene uitkering)	- 709	- 336	- 336	- 336	- 336	- 336
5a) Correctie Waterschapswegen (integratie-uitkering)		- 3.531	- 3.612	- 3.695	- 3.780	- 3.780
5b) Correctie Waterschapswegen (decentralisatie-uitkering)		3.531	3.612	3.695	3.780	3.867
5c) Correctie Waterschapswegen (algemene uitkering)						- 87
6) Bodemsanering Griftpark Utrecht (decentralisatie-uitkering)	500	500	500			
7) LHBT Coördinatie Rainbow cities network (decentralisatie-uitkering)	13					
8) City Deal Zorg en Veiligheid (decentralisatie-uitkering)	15					
9a) Beëindigen betalingen aan derden (kosten Waarderingskamer)			- 2.441	- 2.441	- 2.441	- 2.441
9b) Beëindigen betalingen aan derden (budget A+O-fonds)		- 6.640	- 6.640	- 6.640	- 6.640	- 6.640
9c) Beëindigen betalingen aan derden (bijdrage aan VNG)		- 5.799	- 5.799	- 5.799	- 5.799	- 5.799
9d) Beëindigen betalingen aan derden (bijdrage aan KING)		- 7.464	- 7.464	- 7.464	- 7.464	- 7.464
9e) Beëindigen betalingen aan derden (algemene uitkering)		19.903	22.344	22.344	22.344	22.344
10) Versterking gemeentelijke aanpak jihadisme (decentralisatie-uitkering)	5.801					
11) Aanvulling Buurtsportcoaches (decentralisatie-uitkering)	18					
12a) Correctie VTH-taken (integratie-uitkering)		- 46.700	- 46.700	- 46.700	- 46.700	- 46.700
12b) Correctie VTH-taken (decentralisatie-uitkering)		46.700	46.700	46.700	46.700	46.700
13) No Risk polis (integratie-uitkering sociaal domein)					- 36.000	- 40.000

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
14) Gezond in de stad (decentralisatie-uitkering)		14.440	14.440	14.440	14.440	- 5.000
15) Stichting Adoptievoorzieningen (integratie-uitkering sociaal domein)		- 672	- 672	- 672	- 672	- 672
16) Kindertelefoon (integratie-uitkering sociaal domein)		- 3.830	- 3.830	- 3.830	- 3.830	- 3.830
17) Vertrouwenswerk jeugd AKJ (integratie-uitkering sociaal domein)		- 7.500	- 7.500	- 7.500	- 7.500	- 7.500
18a) Vrijval Bonus Beschut Werk (decentralisatie-uitkering)	- 9.844					
18b) Vrijval Bonus Beschut Werk (integratie-uitkering sociaal domein)	9.844					
19a) Extramuralisering 2018 Wmo (integratie-uitkering sociaal domein)		35.300	35.300	35.300	35.300	35.300
19b) Extramuralisering 2018 Wmo (integratie-uitkering)		6.600	6.600	6.600	6.600	6.600
20) Intensieve zorg voor kinderen met een somatische aandoening (integratie-uitkering sociaal domein)		- 12.850	- 12.850	- 12.850	- 12.850	- 12.850
21a) Compensatie vervallen ouderentoeslag (integratie-uitkering sociaal domein)		3.682	3.682	3.682	3.682	3.682
21b) Compensatie vervallen ouderentoeslag (integratie-uitkering)		1.318	1.318	1.318	1.318	1.318
22a) Groeirimte 2018 Wmo (integratie-uitkering sociaal domein)		44.000	44.000	44.000	44.000	44.000
22b) Groeirimte 2018 Wmo (integratie-uitkering)		16.000	16.000	16.000	16.000	16.000
23) MIRT Onderzoek A2 (decentralisatie-uitkering)	10					
24) Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang (algemene uitkering)		2.471	1.759	1.759	1.759	1.759
25a) Onderzoeksprogramma CPB (kosten financiële verhoudingswet)	- 250	- 250	- 250	- 250		
25b) Onderzoeksprogramma CPB (algemene uitkering)		- 250	- 250	- 250	- 250	
26) RSP Zuiderzeelijn (decentralisatie-uitkering)	36.277					
27) Pilot Nederlandse Kernwaarden (decentralisatie-uitkering)	70					
28) Weerbaar opvoeden (decentralisatie-uitkering)	57					
29) Erfgoed en ruimte (decentralisatie-uitkering)	42					
30) We can young (decentralisatie-uitkering)	98					
31) Verander- en versnellingstrajecten Sociaal Domein (decentralisatie-uitkering)	2.250					
32) Fort Oranje (decentralisatie-uitkering)	5.300					
33) Doventolk leefdomein (integratie-uitkering sociaal domein)		- 10.750	- 10.965	- 10.965	- 10.965	- 10.965
34) Luisterend oor (integratie-uitkering sociaal domein)		- 3.517	- 4.174	- 4.174	- 4.174	- 4.174
35a) Tijdelijke oplossing anonieme hulplijn (integratie-uitkering sociaal domein)		- 657				
35b) Tijdelijke oplossing anonieme hulplijn (decentralisatie-uitkering)		657				
36) Uitvoeringskosten VWS (integratie-uitkering sociaal domein)		- 50	- 50	- 50	- 50	- 50

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
37) Uitvoeringskosten SVB trekkingsrechten PGB (integratie-uitkering sociaal domein)	- 6.400	- 35.600				
38) Compensatie coulancegroep GGZ-B (integratie-uitkering sociaal domein)	18.000					
39) Transformatie sociaal domein (integratie-uitkering sociaal domein)				- 18.000		
40) Zorginfrastructuur (integratie-uitkering sociaal domein)		27.800				
41a) Accres tranche 2017 (algemene uitkering)	- 67.707	- 67.707	- 67.707	- 67.707	- 67.707	- 67.707
41b) Accres tranche 2018 (algemene uitkering)		804.594	804.594	804.594	804.594	804.594
Totaal nieuwe mutaties	- 105	813.729	819.945	816.215	760.858	775.048
Stand ontwerpbegroting 2018	27.821.851	28.281.870	28.164.550	28.015.407	27.901.729	27.724.450
<i>Waarvan uitgavenbedrag kosten Financiële-verhoudingswet</i>	2.711	1.711	1.711	1.711	1.961	1.961
<i>Waarvan uitgavenbedrag kosten Waarderingskamer</i>	2.441	2.441	0	0	0	0
<i>Waarvan uitgavenbedrag algemene uitkering</i>	15.387.230	16.400.415	16.347.197	16.278.325	16.199.485	16.089.648
<i>Waarvan uitgavenbedrag integratie-uitkeringen overig</i>	1.290.731	1.258.369	1.258.369	1.268.913	1.320.631	1.320.632
<i>Waarvan uitgavenbedrag decentralisatie-uitkeringen</i>	1.219.062	828.579	845.304	849.683	779.137	759.784
<i>Waarvan uitgavenbedrag integratie-uitkering sociaal domein</i>	9.830.883	9.790.355	9.711.969	9.616.775	9.600.515	9.552.425
<i>Waarvan uitgavenbedrag budget A+O fonds</i>	6.640	0	0	0	0	0
<i>Waarvan uitgavenbedrag bijdrage aan VNG</i>	74.689	0	0	0	0	0
<i>Waarvan uitgavenbedrag bijdrage aan KING</i>	7.464	0	0	0	0	0

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 2017» zijn toegelicht in de 1^e suppletoire begroting 2017 ([TK 34 730-B, nr. 1](#) en [TK 34 730-B, nr. 2](#)).

1) LHBT Regenboogsteden (decentralisatie-uitkering)

Betreft een overboeking vanuit het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in het kader van het LHBT (Lesbische vrouwen, Homoseksuele mannen, Biseksuelen, Transgenders) Emancipatiebeleid, bestemd voor 40 Regenboogsteden, die zich hebben aangemeld voor een verlenging van de samenwerking op LHBT-gebied. Deze steden zetten zich in voor de gezamenlijke doelstelling de veiligheid, weerbaarheid en sociale acceptatie van LHBT te verbeteren.

2) Aanpassing macrobudget Wsw (integratie-uitkering sociaal domein)

Bij de jaarlijkse extrapolatie worden budgetten neerwaarts of opwaarts bijgesteld indien er sprake is van mutaties op de structurele budgetreeks. Bij de extrapolatie van het deelbudget voor de integratie-uitkering sociaal domein Participatie heeft op twee momenten een verkeerde bijstelling plaats gevonden. Bij de extrapolatie van 2020 is het macrobudget structureel ca. € 15 miljoen te veel naar beneden bijgesteld. Voor 2020 en verder wordt daarom in het macrobudget nu een correctie verwerkt van ca. € 15 miljoen. In de begroting van het gemeentefonds is bij de extrapolatie 2021 het budget incidenteel opwaarts bijgesteld met € 23

miljoen, terwijl een neerwaartse bijstelling van € 14,5 miljoen plaats had moeten hebben. Om die reden wordt nu een incidentele neerwaartse correctie verwerkt van € 37,5 miljoen.

3) Wachtlijsten internationaal onderwijs (decentralisatie-uitkering)

Dit betreft een overboeking vanuit het Ministerie van Economische Zaken voor de gemeenten Amsterdam en Den Haag voor het wegwerken van wachtlijsten voor internationaal onderwijs.

4) Groeiopgave Almere (decentralisatie-uitkering)

Conform de Uitvoeringsovereenkomst Almere 2.0 uit 2013 beweegt de decentralisatie-uitkering Groeiopgave Almere mee met de jaarlijkse accresberekening. Vanwege de positieve ontwikkeling van het accres wordt de decentralisatie-uitkering daarom opwaarts bijgesteld, ten laste van de algemene uitkering.

5) Correctie Waterschapswegen/knelpunten verdeelproblematiek (integratie-uitkering, decentralisatie-uitkering en algemene uitkering)

De integratie-uitkering Correctie Waterschapswegen zal niet binnen afzienbare termijn opgenomen (kunnen) worden in de algemene uitkering. Deze uitkering wordt daarom omgezet naar een decentralisatie-uitkering. Tevens wordt de jaarlijkse toename van de uitkering verwerkt, ten laste van de algemene uitkering, voor het extrapolatiejaar 2022.

6) Bodemsanering Griftpark Utrecht (decentralisatie-uitkering)

Aan de gemeente Utrecht wordt vanuit het Ministerie van Infrastructuur en Milieu aanvullend budget toegekend voor de Bodemsanering van het Griftpark.

7) LHBT Rainbow Cities Network (decentralisatie-uitkering)

In het kader van het LHBT Emancipatiebeleid wordt door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aanvullend budget toegekend aan de gemeente Amsterdam voor de coördinatie van het Rainbow Cities Network.

8) City Deal Zorg en Veiligheid (decentralisatie-uitkering)

Vanuit het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt aanvullend budget toegekend aan de gemeente Maastricht voor de bestaande City Deal Zorg en Veiligheid.

9) Beëindigen betalingen aan derden (kosten Waarderingskamer, budget A+O fonds, bijdragen VNG, bijdragen KING en algemene uitkering)

Vanuit het gemeentefonds zijn de afgelopen jaren betalingen gedaan aan derden, i.c. de Waarderingskamer, de Stichting A+O fonds Gemeenten, de Vereniging Nederlandse Gemeenten en het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten. Deze betalingen zijn door de Auditdienst Rijk als onrechtmatig aangemerkt. Daarom is BZK in overleg met de VNG een traject gestart om deze betalingen per 1 januari 2018 te beëindigen. De betrokken instellingen zullen met ingang van 2018 de kosten zelf in rekening brengen bij de gemeenten. De daarvoor gereserveerde middelen vloeien terug in de algemene uitkering. Vanwege uitvoeringstechnische aspecten kan de Waarderingskamer deze werkwijze pas in 2019 implementeren. Het budget voor 2018 blijft gereserveerd op de begroting van het gemeentefonds. Dit budget zal bij 1^e suppletioire begroting 2018 worden overgeboekt naar de BZK-begroting. De betaling kan daarna, rechtmatig, ten laste van die begroting verricht worden.

10) Versterking gemeentelijke aanpak jihadisme (decentralisatie-uitkering)

In de kamerbrief Versterking Veiligheidsketen van 27 februari 2015 (TK 29 754, nr. 302) 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.

11) Aanvulling Buurtsportcoaches (decentralisatie-uitkering)

Dit betreft een aanvullende bijdrage vanuit het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport voor de aanstelling van Buurtsportcoaches (Brede impuls combinatiefuncties) in de gemeente Ridderkerk.

12) Correctie VTH-taken (integratie- en decentralisatie-uitkering)

In het kader van het groot onderhoud gemeentefonds zijn (in 2013 en 2014) de mogelijkheden verkend om deze uitkering onder te brengen in de algemene uitkering. Deze verkenning heeft niet geleid tot een uitkomst die aansluit bij de algemene uitkering of de integratie-uitkering. Op grond van de Financiële-verhoudingswet wordt deze uitkering daarom omgezet naar een decentralisatie-uitkering.

13) No Risk polis (integratie-uitkering sociaal domein)

De uniforme No-risk polis voor de doelgroep banenafpraak en beschut werk is structureel gemaakt, de oorspronkelijke regeling had een horizonbepaling van 2020. De extra uitgaven, inclusief uitvoeringskosten, voor het Rijk worden gecompenseerd door een verlaging van het macrobudget Participatiewetuitkeringen en de integratie-uitkering sociaal domein. Door middel van een rekenregel op basis van de meest actuele gegevens worden de uitgaven en de daarmee gepaard gaande uitname bij gemeenten voor 2021 en verder om de vijf jaar herijkt. De eerste herijking vindt plaats in 2021. Deze mutatie betreft de uitname uit de integratie-uitkering sociaal domein.

14) Gezond in de stad (decentralisatie-uitkering)

Het stimuleringsprogramma Gezond in de Stad (GIDS) wordt voortgezet in de jaren 2018 tot en met 2021. Dit conform de brief van de Staatssecretaris van VWS van 23 maart 2017 aan de Tweede Kamer (TK 32 793, nr. 267). Binnen het gemeentefonds was een bedrag van € 5 miljoen al meerjarig beschikbaar. Er vindt voor de periode 2018–2021 nu een ophoging plaats naar € 19,440 miljoen. Het beschikbare budget van € 5 miljoen wordt vanaf 2022 teruggeboekt naar het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

15) Stichting Adoptievoorziening (integratie-uitkering sociaal domein)

In verband met het beëindigen van betalingen aan derden (zie ook de toelichting op mutatie nummer 9) wordt ook de financiering van de Stichting Adoptievoorzieningen via de VNG stop gezet. Met ingang van 2018 zal de financiering van de Stichting Adoptievoorzieningen geschieden ten laste van de begroting van het Ministerie van Veiligheid & Justitie.

16) Kindertelefoon (integratie-uitkering sociaal domein)

In verband met het beëindigen van betalingen aan derden (zie ook de toelichting op mutatie nummer 9) wordt ook de financiering van de Kindertelefoon via de VNG stop gezet. Met ingang van 2018 zal de

financiering van de Kindertelefoon geschieden ten laste van de begroting van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

17) Vertrouwenswerk Jeugd (integratie-uitkering sociaal domein)

In verband met het beëindigen van betalingen aan derden (zie ook de toelichting op mutatie nummer 9) wordt ook de financiering van het Vertrouwenswerk Jeugd door het Advies- en Klachtenbureau Jeugd (AKJ) via de VNG stop gezet. Met ingang van 2018 zal de financiering van het Vertrouwenswerk Jeugd geschieden ten laste van de begroting van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

18) Vrijval Bonus Beschut Werk (integratie-uitkering sociaal domein en decentralisatie-uitkering)

Op het beschikbare budget 2017 voor de decentralisatie-uitkering Bonus beschut werk is een bedrag overgebleven van € 9,844 miljoen. Het kabinet heeft, mede naar aanleiding van een toezegging van de Staatssecretaris van SZW aan de Tweede Kamer op [27 oktober 2016](#), besloten dat de resterende middelen voor de gehele looptijd van de bonusregeling beschikbaar blijven voor gemeenten. Voor 2017 betekent dit dat het bedrag van € 9,844 miljoen wordt toegevoegd aan de integratie-uitkering Sociaal domein, onderdeel Participatie.

19) Extramuralisering 2018 Wmo (integratie-uitkering en integratie-uitkering sociaal domein)

Dit betreft het uitdelen van de extramuraliseringsmiddelen 2018 aan de integratie-uitkering Wmo/huishoudelijke verzorging en aan de integratie-uitkering Sociaal domein, onderdeel Wmo 2015. Doordat steeds meer ouderen langer zelfstandig thuis blijven wonen, maken minder mensen gebruik van zorg in intramurale instellingen. Daardoor doen meer mensen een beroep op extramurale zorg via de Wmo. Gemeenten worden gecompenseerd voor de stijgende kosten van de Wmo.

20) Intensieve zorg voor kinderen met een somatische aandoening (integratie-uitkering sociaal domein)

Sinds 1 januari 2015 is persoonlijke verzorging tot 18 jaar onder de Jeugdwet komen te vallen. Hierop geldt één uitzondering: de persoonlijke verzorging die onderdeel is van de intensieve kindzorg valt onder de Zorgverzekeringswet. Na de decentralisatie zijn er veel signalen geweest dat deze afbakening tot problemen leidt. Naar aanleiding van deze signalen is de denktank «kinderen met een intensieve zorgvraag» in het leven geroepen. Geconstateerd is dat een meer passende «knip» voor de hand ligt. Hiertoe komt een breder deel aan persoonlijke verzorging onder de Zorgverzekeringswet te vallen. Hiermee gaat een verschuiving van de integratie-uitkering Sociaal domein, onderdeel Jeugd, naar de Zorgverzekeringswet gepaard.

21) Compensatie vervallen ouderentoeslag (integratie-uitkering en integratie-uitkering sociaal domein)

Als onderdeel van het Belastingplan 2015 is de ouderentoeslag per 2016 afgeschaft. Door deze ouderentoeslag was sprake van een extra vrijstelling op het vermogen voor AOW-gerechtigden. Het afschaffen van de ouderentoeslag resulteert zonder aanvullende maatregelen vanaf 2018 voor een deel van de AOW-gerechtigden in hogere eigen bijdragen voor de langdurige zorg en maatschappelijke ondersteuning. Om dit effect niet te laten optreden heeft het kabinet een compenserende maatregel getroffen binnen de systematiek van de eigen bijdragen.

Als neveneffect van deze maatregel ontvangen gemeenten voor een deel van de groep AOW-gerechtigden lagere ontvangsten aan eigen bijdragen. Dit neveneffect treedt vanaf 2018 op omdat de hoogte van de eigen bijdrage wordt berekend op grond van het inkomen en vermogen van T-2 en de ouderentoeslag per 2016 is afgeschaft. In het bestuurlijk overleg tussen de VNG en het Ministerie van VWS van 11 mei 2017 is overeenstemming bereikt om gemeenten hiervoor te compenseren met een bedrag van € 5 miljoen structureel vanaf 2018. De € 5 miljoen compensatie wordt naar rato toegeedeeld aan de integratie-uitkering Wmo/huishoudelijke verzorging en de integratie-uitkering Sociaal domein, onderdeel Wmo 2015.

22) Groeiruinimte 2018 Wmo (integratie-uitkering en integratie-uitkering sociaal domein)

Deze mutatie betreft het uitdelen van de volumegroei 2018 aan de integratie-uitkering Wmo/huishoudelijke verzorging en aan de integratie-uitkering Sociaal domein, onderdeel Wmo 2015.

23) MIRT onderzoek A2 (decentralisatie-uitkering)

Dit betreft een aanvullende bijdrage vanuit het Ministerie van Infrastructuur en Milieu aan de gemeente Den Bosch bestemd voor extra onderzoeksbudget inzake het MIRT-onderzoek A2 Deil – Den Bosch – Vught.

24) Innovatie en kwaliteit kinderopvang (algemene uitkering)

De kwaliteitseisen voor kinderopvang en peuterspeelzaalwerk veranderen per 1 januari 2018. Dat is de uitwerking van het project Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang. Dit heeft ook gevolgen voor de kosten voor toezicht en handhaving door gemeenten. In 2018 is sprake van incidentele kosten van € 0,712 miljoen. Vanaf 2018 is sprake van structurele kosten van € 1,759 miljoen per jaar. Deze middelen worden beschikbaar gesteld door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

25) Onderzoeksprogramma CPB (kosten Financiële-verhoudingswet en algemene uitkering)

Het meerjarige CPB onderzoeksprogramma Decentrale overheden, dat nu loopt tot medio 2017, wordt met vier jaar verlengd tot medio 2021. Hiervoor wordt een bedrag van € 2 miljoen overgeboekt naar het Ministerie van Economische Zaken. Dit bedrag wordt voor de helft gefinancierd door het Rijk, uit het onderzoeksbudget voor het gemeentefonds, en voor de helft door VNG/gemeenten, uit de algemene uitkering.

26) RSP Zuiderzeelijn (decentralisatie-uitkering)

Dit betreft een bijdrage vanuit het Ministerie van Infrastructuur en Milieu voor Concrete bereikbaarheidsprojecten. Deze bijdrage is bestemd voor de gemeente Assen voor de uitvoering van diverse projecten.

27) Pilot Nederlandse kernwaarden (decentralisatie-uitkering)

Vanuit het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ontvangen nog eens vier gemeenten een bijdrage voor de pilot Nederlandse kernwaarden. De focus van de pilot ligt op de overdracht van de Nederlandse kernwaarden (zoals vrijheid, gelijkwaardigheid, solidariteit en participatie en de democratische rechtsstaat). In deze pilot worden vier verschillende manieren van waardenoverdracht in het kader van inburgering onderzocht, om inzicht te krijgen welke vormen van waardenoverdracht met meest effectief zijn.

28) Weerbaar opvoeden (decentralisatie-uitkering)

Betreft een overboeking vanuit het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor aanvullende bijdragen in het kader van de pilot Weerbaar opvoeden. In deze pilot wordt in twee fasen een laagdrempelig aanbod van professionele opvoedondersteuning gestimuleerd, zowel bij algemene opvoedingsvragen als bij specifieke, meer «taboe»-opvoedingsvragen, zoals het bespreekbaar maken van radicalisering.

29) Erfgoed en ruimte (decentralisatie-uitkering)

Betreft een aanvullende bijdrage vanuit het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap vanuit de beleidsnota Visie Erfgoed en Ruimte (Kiezen voor Karakter). Deze bijdrage is bestemd voor de pilot omgevingsvisie Deventer.

30) We can Young (decentralisatie-uitkering)

In totaal hebben tien gemeenten positief gereageerd op de uitnodiging van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap om het programma «We can young» uit te voeren. Het programma heeft als doel de relationele en seksuele weerbaarheid van jongeren te vergroten en daarmee een bijdrage leveren aan de preventie van geweld tegen vrouwen. Jongeren (changemakers) worden zich bewust van de ongelijkheid en stereotiepe beeldvorming die ten grondslag ligt aan geweld en proberen met eigen acties een cultuurverandering te realiseren.

31) Verander- en versnellingstrajecten sociaal domein (decentralisatie-uitkering)

Gemeenten en Rijk werken met ingang van 2017 samen binnen het programma sociaal domein in een aantal verander- en versnellingstrajecten om zo het sociaal domein verder te ontwikkelen. Daarbij worden knelpunten en weerbarstige vraagstukken in de uitvoering geïdentificeerd en samen met relevante organisaties en partijen gezocht naar concrete oplossingen en het verspreiden van goede voorbeelden. Bij aanvang van het programma in 2017 wordt gestart met 15 thematrajecten onder leiding van minimaal twee trajectregisseurs: één vanuit een departement en één vanuit een gemeente. De trajectregisseurs zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de uitvoering en voortgang van de trajecten. Om aan deze verantwoordelijkheid invulling te kunnen geven, wordt een bedrag van € 150.000 aan elk van deze 15 betrokken gemeenten toegekend middels een decentralisatie-uitkering. Met deze middelen kunnen de betreffende gemeenten uitvoering geven aan de invulling van het programma. Totaal gaat het om € 2,25 miljoen. Dit bedrag wordt overgeboekt vanuit de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

32) Fort Oranje (decentralisatie-uitkering)

Om de gemeenten te faciliteren bij de aanpak van Fort Oranje wordt vanuit de begroting van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een bedrag van € 5,3 miljoen toegevoegd aan het gemeentefonds en via een decentralisatie-uitkering aan de centrumgemeente Breda uitgekeerd. Met de VNG en Financiën is afgesproken dat deze middelen in het volgende jaar (2018) worden verrekend met de uitkering van LPO-middelen aan gemeenten.

33) Doventolkvoorziening leefdomein (integratie-uitkering sociaal domein)

In verband met het beëindigen van betalingen aan derden (zie ook de toelichting op mutatie nummer 9) wordt ook de financiering van de doventolkvoorziening leefdomein via de VNG stopgezet. Met ingang van 2018 zal de financiering van de doventolkvoorziening leefdomein geschieden ten laste van de begroting van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

34) Luisterend oor (integratie-uitkering sociaal domein)

In verband met het beëindigen van betalingen aan derden (zie ook de toelichting op mutatie nummer 9) wordt ook de financiering van de anonieme hulplijn (in de Wmo het «anoniem luisterend oor» genoemd) via de VNG stopgezet. Met ingang van 2018 zal de financiering van de anonieme hulplijn geschieden ten laste van de begroting van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het bedrag is in 2018 incidenteel lager, omdat voor een achttal gemeenten in dat jaar een uitzondering wordt gemaakt (zie ook de toelichting op mutatie 35).

35) Tijdelijke oplossing anonieme hulplijn (integratie-uitkering sociaal domein en decentralisatie-uitkering)

Voor een achttal gemeenten wordt in 2018 een uitzondering gemaakt op de financiering van een anonieme hulplijn. Deze acht gemeenten ontvangen in 2018 eenmalig een decentralisatie-uitkering. Daarmee kunnen zij hun eigen hulplijn financieren.

36) Uitvoeringskosten VWS (integratie-uitkering sociaal domein)

In verband met het beëindigen van betalingen aan derden (zie ook de toelichting op mutatie nummer 9) wordt de financiering van een viertal taken gecentraliseerd. Met ingang van 2018 zal de financiering van deze taken (zie de mutaties 16, 17, 33 en 34) geschieden ten laste van de begroting van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Dit is vooruitlopend op een formeel-juridische aanpassing van de bestaande verantwoordelijkheden van gemeenten. In verband met de uitvoering van deze gecentraliseerde taken wordt een bedrag overgeboekt naar het apparaatskostenbudget van VWS.

37) Uitvoeringskosten SVB trekkingsrechten PGB (integratie-uitkering sociaal domein)

Betreft de uitvoeringskosten van de Sociale Verzekeringsbank voor trekkingsrechten PGB van het gemeentelijke domein. Voor 2017 gaat het om een aanvullende bijdrage van € 6,4 miljoen in verband met hogere uitvoeringskosten door een stijging van het aantal zorgovereenkomsten van het gemeentelijk domein en reorganisatiekosten. Voor de uitvoeringskosten van de SVB voor 2018 is overeengekomen om op basis van de conceptbegroting 2018 een bedrag van € 35,6 miljoen uit de integratie-uitkering Sociaal domein te nemen.

38) Compensatie in verband met de coulancegroep GGZ-B (integratie-uitkering sociaal domein)

Per 2018 zal sprake zijn van een herverdeling van de middelen voor beschermd wonen omdat de zogenaamde coulancegroep aan de huidige historische reconstructie voor beschermd wonen wordt toegevoegd. Tijdens het Bestuurlijk Overleg van het Ministerie van VWS met de VNG op 28 augustus 2017 is afgesproken in 2017 incidenteel een aanvullend bedrag van € 18 miljoen over alle 43 centrumgemeenten te verdelen. Volgens het aandeel van de centrumgemeenten in de huidige verdeling van beschermd wonen.

39) Transformatiefonds (integratie-uitkering sociaal domein)

Tijdens het Bestuurlijk overleg van het Ministerie van VWS met de VNG op 28 augustus 2017 is afgesproken om drie maal € 18 miljoen te reserveren (2018–2020) voor het transformatiefonds. Hiertoe wordt in 2020 een bedrag van € 18 miljoen teruggeboekt naar VWS zodat dit aan de eerder gemaakte reservering kan worden toegevoegd. Het eerder gereserveerde bedrag voor 2017 wordt ingezet voor de compensatie voor de coulancegroep GGZ-B.

40) Zorginfrastructuur (integratie-uitkering sociaal domein)

De huidige regeling voor zorginfrastructuur vanuit het Rijk loopt per 1 januari 2018 af. Tijdens het hierboven genoemde bestuurlijk overleg is afgesproken dat een deel van de middelen, te weten € 27,8 miljoen, vanaf 2018 structureel wordt gereserveerd voor de gemeenten. Voor 2018 wordt het budget via de integratie-uitkering sociaal domein beschikbaar gesteld aan gemeenten om aan de vraag naar afbouw dan wel (een vorm van) continuering van bestaande projecten te kunnen voldoen. Er worden geen verplichtingen vanuit het Rijk ten aanzien van de huidige regeling overgedragen aan de gemeenten. VWS gaat voor de periode van 2019 en verder met alle betrokkenen in overleg om te bezien hoe een nieuwe brede innovatieregeling vanaf 2019 kan worden vormgegeven.

41) Accres tranches 2017 en 2018 (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 normeringssystematiek wordt accres genoemd. Het accres van tranche 2017 bedraagt € 189,9 miljoen positief. Dat is een negatieve bijstelling van € 67,7 miljoen ten opzichte van de 1^e suppletoire begroting 2017 van het gemeentefonds. Het accres van tranche 2018 bedraagt € 804,6 miljoen.

4.2. 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 naar de algemene uitkering.

In tabel 4.2.1 is een overzicht opgenomen van de integratie-uitkeringen met uitzondering van de integratie-uitkering sociaal domein. Deze is apart zichtbaar in tabel 3.4.1 Budgettaire gevolgen van beleid.

Tabel 4.2.1 Overzicht integratie-uitkeringen overig gemeentefonds (x € 1.000)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ontwerpbegroting 2017:						
Correctie waterschapswegen (knelpunten verdeelproblematiek)	3.451	3.531	3.612	3.695	3.780	3.780
Wmo	1.239.411	1.239.411	1.239.411	1.249.747	1.300.441	1.300.441
WUW-middelen	1.599	0	0	0	0	0
VTH-taken	40.758	46.700	46.700	46.700	46.700	46.700
Stand ontwerpbegroting 2017	1.285.219	1.289.642	1.289.723	1.300.142	1.350.921	1.350.921
1° suppletoire begroting 2017:						
Wijziging betalingsverloop integratie-uitkeringen 2016 (Wmo)	2					
Loon- en prijsbijstelling 2017 (Wmo)	25.040	25.040	25.040	25.248	26.272	26.273
Correctieboeking overheveling huishoudelijke hulp Wlz-cliënten (Wmo)	- 30.000	- 30.000	- 30.000	- 30.000	- 30.000	- 30.000
Aanpassing overheveling huishoudelijke hulp Wlz-cliënten (Wmo)	7.500					
Compensatie eigen bijdragen gemeenten Wlz-cliënten (Wmo)	2.970					
Stand 1° suppletoire begroting 2017	1.290.731	1.284.682	1.284.763	1.295.390	1.347.193	1.347.194
Nog niet eerder opgenomen in een begroting:						
Correctie Waterschapswegen (knelpunten verdeelproblematiek)		- 3.531	- 3.612	- 3.695	- 3.780	- 3.780
VTH-taken		- 46.700	- 46.700	- 46.700	- 46.700	- 46.700
Extramuralisering 2018 Wmo		6.600	6.600	6.600	6.600	6.600
Compensatie vervallen ouderentoeslag Wmo		1.318	1.318	1.318	1.318	1.318
Groeiruimte 2018 Wmo		16.000	16.000	16.000	16.000	16.000
Stand ontwerpbegroting 2018	1.290.731	1.258.369	1.258.369	1.268.913	1.320.631	1.320.632

4.3. 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 4.3.1. is een overzicht opgenomen van de decentralisatie-uitkeringen.

Tabel 4.3.1; Overzicht decentralisatie-uitkeringen gemeentefonds

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ontwerpbegroting 2017:						
Actieplan luchtkwaliteit	6.000					
Basisregistratie Grootchalige Topografie	633	422	211			
Beeldende kunst en vormgeving	13.500	13.500	13.500	13.500	13.500	13.500
Bevolkingsdaling	11.245	11.245	11.245	11.245		
Bodemsanering	50.081	48.801	47.504	43.386		
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	4.731
Gezond in de stad	19.846	5.000	5.000	5.000	5.000	5.000
Groeiopgave Almere	6.962	6.962	6.962	6.962	6.962	6.962
Jeugd	21.780	21.780	21.780	21.780	21.780	21.780
Leeuwarden Europese Culturele Hoofdstad 2018	1.653	2.066				
LHBT emancipatiebeleid	960					
Maatschappelijke opvang	385.057	385.057	385.057	385.057	385.057	385.057
Veiligheidshuizen	7.700	7.700	7.700	7.700	7.700	7.700
Verhoogde asielinstroom	190.500					
Versterking peuterspeelzaalwerk	35.000					
Voorschoolse voorziening peuters	20.000	30.000	40.000	50.000	60.000	60.000
Vrouwenopvang	118.951	120.981	120.981	120.981	120.981	120.981
Stand ontwerpbegroting 2017	905.599	674.245	685.671	696.342	625.711	625.711
1° suppletoire begroting 2017:						
A58 Aansluiting Goes	3.796					
Beter benutten	118					
Bodemsanering	180					
Buurtportcoaches	57.994					
City Deal Inclusieve stad	165					
City Deal Zorg en veiligheid	45					
Dialogo Sinterklaasintocht	45					
Economische Zelfstandigheid	885					
Energiebesparing koopsector	4.940					
Erfgoed en ruimte	25					
Grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling	1.400					
Herstructurering Wsw Oost-Groningen	2.000					
Huisvesting Onderwijs Asielinstroom	8.000					
Interreg V Projectstimuleringsregeling en Rijkscofinancieringsregeling	189					
Jeugd	- 80	- 80	- 80	- 80	- 80	- 80
Kansen voor alle kinderen	85.000	85.000	85.000	85.000	85.000	85.000
Klantprofielen in arbeidsmarktregio's	3.100					

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
LHBT emancipatiebeleid	200					
Meetsysteem van Geluidsnet	36					
Nationaal Cultureel-Wetenschappelijk Instituut	17					
Ondersteuning Raadsman Loppersum	468					
Pilot begeleiding kunstenaars	89					
Pilot Nederlandse Kernwaarden	114					
Regionet	4.508					
Scholenprogramma Groningen	3.000	3.000	8.875	3.000	3.000	3.000
Verhoogde asielinstroom	26.958					
Voorzieningenniveau Eindhoven	900					
Vrouwenopvang	- 280	250	250	250	250	250
Wijziging betalingsverloop decentralisatie-uitkeringen 2016	62.534					
Stand 1° suppletoire begroting 2017	1.171.945	762.415	779.716	784.512	713.881	713.881
Nog niet eerder opgenomen in een begroting:						
Bodemsanering	500	500	500			
Bonus Beschut Werk (vrijval)	- 9.844					
Buurtsportcoaches	18					
City Deal Zorg en Veiligheid	15					
Correctie Waterschapswegen		3.531	3.612	3.695	3.780	3.867
Erfgoed en ruimte	42					
Fort Oranje	5.300					
Gezond in de stad		14.440	14.440	14.440	14.440	- 5.000
Groeiopgave Almere	709	336	336	336	336	336
LHBT emancipatiebeleid	464					
MIRT Onderzoek A2	10					
Pilot Nederlandse Kernwaarden	70					
RSP Zuiderzeelijn	36.277					
Tijdelijke oplossing anonieme hulplijn		657				
Verander- en versnellingstrajecten Sociaal Domein	2.250					
Versterking gemeentelijke aanpak jihadisme	5.801					
VTH-taken		46.700	46.700	46.700	46.700	46.700
Wachtlijsten internationaal onderwijs	5.350					
Weerbaar opvoeden	57					
We can young	98					
Stand ontwerpbegroting 2018	1.219.062	828.579	845.304	849.683	779.137	759.784

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's wordt hiervan verslag gedaan.

In het licht van het traject dat de fondsbeheerders gestart zijn om het uitkeringsstelsel te vereenvoudigen (zie de toelichting bij de integratie-uitkeringen in paragraaf 3.5), zullen geen nieuwe integratie-uitkeringen meer worden gecreëerd. Voor de decentralisatie-uitkeringen betekent dit dat alleen een mogelijke omzetting naar de algemene uitkering aan de orde kan zijn.

In tabel 4.3.1. is te zien dat de meeste bij ontwerpbegroting 2017 en 1^e suppletoire begroting 2017 opgenomen decentralisatie-uitkeringen niet structureel zijn. Van omzetting naar de algemene uitkering is voor die decentralisatie-uitkeringen dan ook geen sprake. Voor de structurele decentralisatie-uitkeringen opgenomen in de ontwerpbegroting 2017 en 1^e suppletoire begroting 2017 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 de algemene uitkering. Van de nog niet eerder in een begroting opgenomen (structurele) decentralisatie-uitkeringen wordt bij ontwerpbegroting 2019 bevestigd of ze kunnen worden omgezet naar de algemene uitkering.

5. 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 5.1). Daarnaast wordt nader ingegaan op de specifieke uitkeringen (paragraaf 5.2) en de lokale heffingen (paragraaf 5.3). Daarnaast treft u het Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds 2018 aan, het verslag van het jaarlijkse onderzoek naar de verdeling van het gemeentefonds (paragraaf 5.4 en bijlage 1).

5.1. Inkomstenbronnen van gemeenten

De uitgaven van gemeenten worden uit verschillende inkomstenbronnen bekostigd. Tabel 5.1.1. bevat een overzicht van de verschillende inkomstenbronnen van de gemeenten voor de periode 2012–2017. De cijfers tot en met 2015 zijn op basis van de jaarrekeningen. De cijfers 2016 en 2017 zijn op basis van de begrotingen.

	Rekening 2012	Rekening 2013	Rekening 2014	Rekening 2015	Begroting 2016	Begroting 2017
Gemeentefonds	18.437	17.972	18.695	28.060	27.261	27.051
Specifieke uitkeringen	9.212	9.558	9.392	6.216	6.263	6.426
OZB	3.336	3.446	3.542	3.690	3.955	4.022
Overige belastingen	1.001	1.042	1.101	1.198	1.183	1.295
Retributies	3.982	3.929	4.019	4.124	4.130	4.246
Bouwgrondexploitatie	6.242	5.562	5.430	5.998	3.954	3.214
Onttrekkingen reserves	9.070	8.127	7.044	6.762	3.233	3.295
Overige middelen	11.140	10.708	10.207	9.003	6.966	7.648
Totaal	62.420	60.343	59.431	65.051	56.945	57.197

Bron: CBS (Statline) met uitzondering van:

1 Gemeentefonds

Bron rekeningcijfers: Ministerie van BZK slotwetten gemeentefonds

Bron begrotingscijfers: Ministerie van BZK ontwerp-begrotingen gemeentefonds

2 Specifieke uitkeringen

Bron rekeningcijfers 2012–2014: CBS: informatie aangeleverd door gemeenten en gecorrigeerd door het CBS (Informatie voor Derden)

Bron rekeningcijfers 2015: Ministerie van BZK, Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen 2015

Bron begrotingscijfers: Ministerie van BZK, Bijlagen specifieke uitkeringen in de ontwerp-begroting 2017 van het Ministerie van BZK (met bewerking door het Ministerie van BZK)

3 OZB

Bron begrotingscijfers: COELO; Atlas van de lokale lasten 2016 en 2017

4 Overige middelen

Bron CBS (Statline) en bewerking BZK

De grootste inkomstenbron van gemeenten (47% in 2017) is – zeker sinds de decentralisaties in het sociale domein – het gemeentefonds. Het bedrag in tabel 5.1.1. 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 4 van de voorliggende ontwerp-begroting.

De specifieke uitkeringen vormen een andere inkomstenbron die vanuit het Rijk afkomstig is. Op de specifieke uitkeringen wordt in paragraaf 5.2. 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 5.3. ingegaan.

5.2. Specifieke uitkeringen

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 geen informatie bevat over specifieke uitkeringen in het lopende begrotingsjaar. De cijfers voor het lopende begrotingsjaar zijn daarom afkomstig uit de bijlage specifieke uitkeringen in de ontwerpbegroting 2017 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.

Tabel 5.2.1. geeft inzicht in het aantal specifieke uitkeringen in de periode 2012–2017 en omvat niet alleen de specifieke uitkeringen aan gemeenten, maar ook die aan provincies en gemeenschappelijke regelingen.

Tabel 5.2.1. Aantal specifieke uitkeringen per departement (2012–2017)						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ministerie	begroting	begroting	rekening	rekening	rekening	begroting
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	5	3				
Economische Zaken	9	8	6	4	2	3
Financiën						
Infrastructuur en Milieu	24	20	15	9	9	5
Veiligheid en Justitie	3	2	2	2	2	2
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	3	2	2	3	3	3
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	6	5	5	2	2	2
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	5	5	4	2	2	2
Totaal	55	45	34	22	20	17

Bron 2012–2016: Onderhoudsrapporten Specifieke uitkeringen (OSU); 2016: voor I&M voorlopige cijfers

Bron 2017: Ontwerpbegroting BZK 2017 (met bewerking BZK)

Het OSU is in 2015 van methodiek veranderd. In plaats van begrotingscijfers wordt vanaf het OSU 2015 gebruik gemaakt van rekeningcijfers. Het OSU 2017 bevat de rekeningcijfers 2016.

5.3. Opbrengst lokale heffingen

Tabel 5.3.1. 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 5.3.2 t/m 5.3.4 zijn gebaseerd op de gemiddelden zoals gepubliceerd in de jaarlijkse Atlas Lokale Lasten van het COELO.

Tabel 5.3.1. Opbrengsten lokale heffingen gemeenten 2013–2017 (x € 1 miljoen)

		2013	2014	2015 ¹	2016	2017 ¹	% stijging t.o.v. 2016
		rekening	rekening	rekening	begroting	begroting	
OZB	Onroerende-zaakbelastingen	3.446	3.542	3.690	3.955	4.022	1,7
Overige	Parkeerbelasting	621	642	680	675	716	6,1
belastingen	Toeristenbelasting	167	180	206	187	217	16,0
	Precariobelasting	137	159	193	206	238	15,5
	Andere belastingen	119	120	119	115	124	7,8
Retributies	Secretarieleges	270	304	312	305	321	5,2
	Reinigingsheffingen	1.731	1.712	1.725	1.727	1.714	- 0,8
	Rioolrechten	1.456	1.494	1.530	1.563	1.578	1,0
	Baten begraafplaatsrechten	109	109	117	120	118	- 1,7
	Bouwvergunningen	334	371	411	383	411	7,4
	Baten marktgeld	28	28	29	33		nvt
	Overige leges (inclusief marktgeld)					104	nvt
Totale opbrengst		8.418	8.661	9.012	9.268	9.563	3,2

¹ Voorlopige cijfers.

Bron: CBS (Statline) met uitzondering van:
Begrotingscijfers OZB: COELO; Atlas lokale lasten 2016 en 2017.

De begrote opbrengsten uit gemeentelijke lokale heffingen bedragen in 2017 ruim € 9,5 miljard. In vergelijking met 2016 is dit een stijging van 3,2 procent. Het grootste deel van deze stijging wordt, zoals blijkt uit tabel 5.3.1., veroorzaakt door de stijging van de OZB, de parkeerbelasting, de toeristenbelasting, de precariobelasting en de bouwvergunningen.

Reinigingsheffing

De begrote opbrengsten uit reinigingsheffingen (afvalstoffenheffing en reinigingsrecht inclusief volume-effect) dalen in 2017 met € 13 miljoen tot € 1,714 miljard. Ten opzichte van 2016 is dit een daling van 0,8 procent.

Tabel 5.3.2 geeft het gemiddelde tarief voor één- en meerpersoonshuishoudens voor reinigingsheffing. Het gemiddelde is gebaseerd op het gewogen gemiddelde van huishoudens.

Tabel 5.3.2. Reinigingsheffing per gezinshuishouden 2015–2017 (gemiddelde in euro's)

	2015	2016	2017	2015–2016	2016–2017
Eenpersoonshuishouden	211	209	204	– 0,9%	– 2,4%
Meerpersoonshuishouden	263	263	260	0,0%	– 1,1%

Bron: COELO; Atlas van de lokale lasten

Rioolheffing

De begrote opbrengsten uit rioolheffingen stijgen in 2017 tot € 1,578 miljard; een stijging van 1,0 procent ten opzichte van 2016.

Tabel 5.3.3. 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 5.3.3. Rioolheffing per gezinshuishouden 2015–2017 (gemiddelde in euro's)

	2015	2016	2017	2015–2016	2016–2017
Eenpersoonshuishouden	171	175	174	2,3%	– 0,6%
Meerpersoonshuishouden	189	193	192	2,1%	– 0,5%

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

Onroerende zaakbelasting (OZB)

De begrote opbrengsten uit de onroerende zaakbelastingen stijgen in 2017 tot € 4,022 miljard. Dit is een stijging van 1,7 procent ten opzichte van 2016.

In tabel 5.3.4 staat bij een gemiddelde woningwaarde per gemeente de gemiddelde OZB-aanslag per woning.

Tabel 5.3.4. Onroerende-zaakbelasting 2015–2017 (gemiddelden in euro's)

	2015	2016	2017	2015–2016	2016–2017
Gemiddelde aanslag woning (bij gemiddelde woningwaarde per gemeente)	263	268	272	1,9%	1,5%
Landelijk gemiddelde woningwaarde	216.000	219.000	228.000	1,4%	4,1%

Bron: COELO; Atlas van de lokale lasten

5.4. Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds 2018

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 begrotingen¹. Strikt genomen komt de realiteit beter tot uiting in de gemeenterekening, maar gebruik van de rekening heeft als nadeel dat de actualiteitswaarde vermindert.

Samenvatting en conclusies POR 2018

Ontwikkelingen met betrekking tot het verdeelstelsel

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. De scan is naar zijn aard geen diepgravend instrument maar een eerste diagnose. Aanpassing van de verdeling van het gemeentefonds vindt niet plaats op basis van de scan, maar signalen uit de scan kunnen wel aanleiding zijn een nader onderzoek te starten naar de verdeling. De kern van de gebruikte informatie vormen de concept-begrotingen van 2017 van gemeenten die zij in de zomer van 2016 hebben opgesteld. Om meerdere redenen dient dit jaar terughoudend te worden omgegaan met het verbinden van conclusies aan de scan.

In de eerste plaats vanwege de dynamiek bij gemeenten als gevolg van de decentralisaties in het sociaal domein. Het sociaal domein beslaat een groot deel van het gemeentelijke takenpakket. Door de overheveling van taken bevinden gemeenten zich in een ingrijpende transformatie.

Voor het verdeelstelsel van het gemeentefonds en dus het POR zijn de volgende ontwikkelingen in het sociaal domein relevant:

- de voorgenomen overheveling per 2018 van de integratie-uitkering Sociaal domein naar de algemene uitkering is uitgesteld. Het Rijk heeft ingestemd met het verzoek van de VNG om eerst afspraken te maken over de structurele indexering van de betreffende budgetten. Besluitvorming daarover is aan een nieuw kabinet;
- BZK is bezig met de voorbereidingen van de evaluatie van de verdeelmodellen ten aanzien van het sociaal domein. Mede naar aanleiding van signalen van gemeenten die tekorten op het brede sociale domein voorzien, wordt momenteel met betrokken partijen een verkennend onderzoek verricht dat input moet opleveren voor de evaluatie;

¹ Bron: functies lv3 CBS

- en er loopt een onderzoek om te komen tot één geïntegreerd objectief verdeelmodel voor de middelen voor beschermd wonen, maatschappelijke opvang en Wmo 2015 begeleiding.

Een tweede aanleiding om terughoudend te zijn met het trekken van conclusies op basis van deze scan is de wijziging van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en als gevolg daarvan de nieuwe clusterindeling van het gemeentefonds. Het BBV is met ingang van 2017 gewijzigd. Als gevolg hiervan moeten gemeenten hun lasten en baten verantwoorden op 53 taakvelden in plaats van op de circa 100 functies die voorheen werden onderscheiden. Sommige lv3-taakvelden hadden betrekking op meerdere bestaande clusters van het gemeentefonds. Om de verdeling te kunnen blijven monitoren en onderhouden was daardoor een andere clusterindeling noodzakelijk. De clusterindeling, naar gemeentelijke beleidsvelden, speelt in de analyses van het POR een sleutelrol. De invoering van de lv3-taakvelden heeft dus ook gevolgen voor de werkwijze van de POR-scan. De nieuwe clusterindeling omvat ten opzichte van de vorige indeling een beperkt aantal verschuivingen van taken. De belangrijkste wijziging betreft de indeling van de clusters in het sociaal domein. Deze beoogt nu aan te sluiten bij de domeinoverstijgende en integrale werkwijze van gemeenten. Tenslotte is de werkwijze van de overhead gewijzigd. Gemeenten moeten vanaf de begroting 2017 de overhead apart verantwoorden in plaats van deze zoveel mogelijk toe te rekenen aan de diverse producten.

De belangrijkste conclusies uit de scan

Tegen de achtergrond van het voorgaande geeft de uitkomst van deze scan geen aanleiding om – in aanvulling op de hiervoor genoemde onderzoeken – nadere analyse te verrichten naar de verdeling.

De scan laat zien dat netto lasten van gemeenten in 2017 voor de meeste uitgavenclusters hoger zijn dan de middelen waar het verdeelmodel van het gemeentefonds mee rekent. De hogere netto lasten op deze uitgavenclusters worden gedekt met extra eigen middelen. Zowel bij de OZB als de Overige Eigen Middelen (OEM) is er sprake van meer (feitelijke) inkomsten dan waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden.

Op het totaal van de vier clusters voor Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd (MO & J) geven gemeenten in 2017 juist minder uit dan waar in het verdeelmodel van het gemeentefonds rekening mee wordt gehouden (algemene uitkering en de integratie-uitkeringen). Voor individuele gemeenten is overigens sprake van wisselende beelden: er zijn zowel gemeenten die tientallen euro's per inwoner minder uitgeven dan hun ijkpuntscore, als gemeenten waar het netto lastenniveau tientallen euro's per inwoner hoger ligt dan hun ijkpuntscore. Zoals eerder vermeld is BZK bezig met de voorbereidingen van de evaluatie van de verdeelmodellen t.a.v. het sociaal domein. Nader moet worden bezien wat er in het kader van het POR nodig is om daaraan een bijdrage te leveren.

Daarnaast zijn in deze scan enkele afwijkende patronen in de verdeling gesignaleerd. Gemeenten met zeer slechte bodem geven (in vergelijking met de andere gemeenten) minder uit ten opzichte van het ijkpunt op Wegen en water en Riolering. In de scan kwam ook naar voren dat kleinere gemeenten relatief veel extra OEM hebben en grote (centrum)gemeenten juist over relatief veel extra OZB-inkomsten beschikken. Om te beoordelen of deze patronen aanleiding kunnen zijn voor onderhoud aan het verdeelstelsel, zullen de ontwikkelingen de komende jaren verder in het POR worden gevolgd. Daarnaast zullen beide inkomstenclusters worden meegenomen in het vervolgtraject van het rapport «Rekening houden met verschil».

Het POR 2018 is integraal opgenomen in bijlage 1 bij deze begroting.

6. BIJLAGEN BIJ DE BEGROTING

BIJLAGE 1: PERIODIEK ONDERHOUDSRAPPORT GEMEENTE- FONDS 2018

Inhoudsopgave

1.	Inleiding en samenvatting	38
1.1.	<i>Inleiding</i>	38
1.1.1.	Doel van het POR	38
1.1.2.	Korte toelichting op de werking van het verdeelstelsel	38
1.1.3.	De scan	39
1.1.4.	Opbouw van het POR 2018	39
1.2.	<i>Samenvatting en conclusies</i>	39
1.2.1.	Ontwikkelingen met betrekking tot het verdeelstelsel	39
1.2.2.	De belangrijkste bevindingen uit de scan	40
2.	Onderwerpen uit de lopende onderhoudsagenda	41
2.1.	<i>Inleiding</i>	41
2.2.	<i>Onderwerpen uit het verdeelstelsel</i>	42
2.2.1.	Herziening Financiële verhoudingen	42
2.2.2.	Verdeling van het sociaal domein	42
2.2.3.	Beschermd wonen	43
2.3.	<i>Beleidsvoornemens departementen</i>	44
2.3.1.	De Buig	44
2.4.	<i>Afgeronde onderwerpen</i>	44
3	SCAN	44
3.1.	<i>Inleiding</i>	44
3.2.	<i>Over de scan als instrument</i>	45
3.2.1.	Doel van de scan	45
3.2.2.	Inhoud en reikwijdte van de scan	45
3.2.3.	Wijzigingen scan als gevolg van nieuw BBV	47
3.3.	<i>Scan van inkomsten en uitgaven voor totaal van 342 gemeenten</i>	50
3.4.	<i>Uitkomsten scan voor groepen gemeenten</i>	56
3.4.1.	Aansluitverschillen per cluster voor gemeenten ingedeeld naar inwonerosvang	57
3.4.2.	Sociaal domein	58
3.4.3.	Eigen Middelen (OEM en OZB)	60
3.4.4.	Gemeenten gegroepeerd naar bodemgesteldheid	63
3.5.	<i>Aanvullende analyses</i>	64
3.5.1.	Toegevoegde waarde gebruik rekeningcijfers	64
3.5.2.	Effecten verslaggevingswijzigingen BBV voor POR-systematiek	66

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 *globaal gelijke* lastendruk. 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.

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 de veronderstelde 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.

1.1.4. Opbouw van het POR 2018

De verdere opbouw van het POR 2018 is als volgt: Hoofdstuk 2 behandelt de onderwerpen van de onderhoudsagenda. Hoofdstuk 3 bevat de resultaten van de scan.

1.2. Samenvatting en conclusies

1.2.1. Ontwikkelingen met betrekking tot het verdeelstelsel

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. De scan is naar zijn aard geen diepgravend instrument maar een eerste diagnose. Aanpassing van de verdeling van het gemeentefonds vindt niet plaats op basis van de scan, maar signalen uit de scan kunnen wel aanleiding zijn een nader onderzoek te starten naar de verdeling. De kern van de gebruikte informatie vormen de concept-begrotingen van 2017 van gemeenten die zij in de zomer van 2016 hebben opgesteld. Om meerdere redenen dient dit jaar terughoudend te worden omgegaan met het verbinden van conclusies aan de scan.

In de eerste plaats vanwege de dynamiek bij gemeenten als gevolg van de decentralisaties in het sociaal domein. Het sociaal domein beslaat een groot deel van het gemeentelijke takenpakket. Door de overheveling van taken bevinden gemeenten zich in een ingrijpende transformatie.

Voor het verdeelstelsel van het gemeentefonds en dus het POR zijn de volgende ontwikkelingen in het sociaal domein relevant:

- de voorgenomen overheveling per 2018 van de integratie-uitkering Sociaal domein naar de algemene uitkering is uitgesteld. Het Rijk heeft ingestemd met het verzoek van de VNG om eerst afspraken te maken over de structurele indexerings van de betreffende budgetten. Besluitvorming daarover is aan een nieuw kabinet, zodat overheveling naar verwachting niet eerder dan met ingang van 2019 kan plaatsvinden;
- BZK is bezig met de voorbereidingen van de evaluatie van de verdeelmodellen ten aanzien van het sociaal domein. Mede naar aanleiding van signalen van gemeenten die tekorten op het brede sociale domein voorzien, wordt momenteel met betrokken partijen een verkennend onderzoek verricht dat input moet opleveren voor de evaluatie;
- en er loopt een onderzoek om te komen tot één geïntegreerd objectief verdeelmodel voor de middelen voor beschermd wonen, maatschappelijke opvang en Wmo 2015 begeleiding.

Een tweede aanleiding om terughoudend te zijn met het trekken van conclusies op basis van deze scan is de wijziging van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en als gevolg daarvan de nieuwe clusterindeling van het gemeentefonds. Het BBV is met ingang van 2017 gewijzigd. Als gevolg hiervan moeten gemeenten hun lasten en baten verantwoorden op 53 taakvelden in plaats van op de circa 100 functies die voorheen werden onderscheiden. Sommige lv3-taakvelden hadden betrekking op meerdere bestaande clusters van het gemeentefonds. Om de verdeling te kunnen blijven monitoren en onderhouden was daardoor een andere clusterindeling noodzakelijk. De clusterindeling, naar gemeentelijke beleidsvelden, speelt in de analyses van het POR een sleutelrol. De invoering van de lv3-taakvelden heeft dus ook gevolg voor de werkwijze van de POR-scan. De nieuwe clusterindeling omvat ten opzichte van de vorige indeling een beperkt aantal verschuivingen van taken. De belangrijkste wijziging betreft de indeling van de clusters in het sociaal domein. Deze beoogt nu aan te sluiten bij de domeinoverstijgende en integrale werkwijze van gemeenten. Tenslotte is de werkwijze van de overhead gewijzigd. Gemeenten moeten vanaf de begroting 2017 de overhead apart verantwoorden in plaats van deze zoveel mogelijk toe te rekenen aan de diverse producten.

1.2.2. De belangrijkste bevindingen uit de scan

Tegen de achtergrond van het voorgaande geeft de uitkomst van deze scan geen aanleiding om – in aanvulling op de hiervoor genoemde onderzoeken – nadere analyse te verrichten naar de verdeling.

De scan laat zien dat netto lasten van gemeenten in 2017 voor de meeste uitgavenclusters hoger zijn dan de middelen waar het verdeelmodel van het gemeentefonds mee rekent. De hogere netto lasten op deze uitgavenclusters worden gedekt met extra eigen middelen. Zowel bij de OZB als de Overige Eigen Middelen (OEM) is er sprake van meer (feitelijke) inkomsten dan waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden.

Op het totaal van de vier clusters voor Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd (MO & J) geven gemeenten in 2017 juist minder uit dan waar in het verdeelmodel van het gemeentefonds rekening mee wordt gehouden (algemene uitkering en de integratie-uitkeringen). Voor individuele gemeenten is overigens sprake van wisselende beelden: er zijn zowel gemeenten die tientallen euro's per inwoner minder uitgeven dan hun ijkpuntscore, als gemeenten waar het netto lastenniveau tientallen euro's

per inwoner hoger ligt dan hun ijkpuntscore. Zoals eerder vermeld is BZK bezig met de voorbereidingen van de evaluatie van de verdeelmodellen t.a.v. het sociaal domein. Nader moet worden gezien wat er in het kader van het POR nodig is om daaraan een bijdrage te leveren.

Daarnaast zijn in deze scan enkele afwijkende patronen in de verdeling gesignaleerd. Gemeenten met zeer slechte bodem geven (in vergelijking met de andere gemeenten) minder uit ten opzichte van het ijkpunt op Wegen en water en Riolering. In de scan kwam ook naar voren dat kleinere gemeenten relatief veel extra OEM hebben en grote (centrum)gemeenten juist over relatief veel extra OZB-inkomsten beschikken. Om te beoordelen of deze patronen aanleiding kunnen zijn voor onderhoud aan het verdeelstelsel, zullen de ontwikkelingen de komende jaren verder in het POR worden gevolgd. Daarnaast zullen beide inkomstenclusters worden meegenomen in het vervolgtraject van het rapport «Rekening houden met verschil».

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 2017 waren geagendeerd, evenals 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 2017

Onderwerp	Agenda 2018	Volgende informatie-moment	Agenda 2017
Herziening Financiële verhoudingen	onderzoek	in afwachting van nieuw Kabinet	n.v.t.
Verdeling sociaal domein	signalering	najaar 2017	n.v.t.
Beschermd wonen	onderzoek	voorjaar 2018	n.v.t.

2.2. Onderwerpen uit het verdeelstelsel

2.2.1. Herziening Financiële verhoudingen

Op 16 juni 2017 verzond minister Plasterk (BZK) het rapport «Rekening houden met verschil» naar de Tweede Kamer², namens de stuurgroep die het traject leidde. De stuurgroep doet in het rapport aanbevelingen om in de komende kabinetsperiode te komen tot een herziening van de financiële verhoudingen tussen gemeenten en Rijk. Met dit rapport geeft BZK invulling aan de taakopdracht³ die op 28 april werd vastgesteld in het Bestuurlijk overleg financiële verhoudingen (Bofv) en de motie Veldman/Wolbert⁴.

Nederlandse gemeenten zijn voor een groot deel van hun inkomsten afhankelijk van het Rijk. Het grootste deel hiervan wordt via het gemeentefonds uitgekeerd. De verdeling van dit fonds moet daarom goed aansluiten bij de kosten die gemeenten maken. Tegelijkertijd staan de gemeentelijke kosten en het takenpakket van gemeenten onder invloed van maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen, zoals de decentralisaties en het toenemende belang van de regio. Het ministerie van BZK nam daarom de afgelopen periode de financiële verhoudingen onder de loep. De stuurgroep presenteert in het rapport aanbevelingen in vier overkoepelende thema's:

1. Vereenvoudiging en stabiliteit
2. Afwegingsruimte
3. Regionalisering
4. Economische ontwikkeling

De aanbevelingen moeten gezien worden als oplossingsrichtingen die in het vervolgtraject verder moeten worden uitgewerkt. Op basis daarvan zijn keuzes te maken voor een herziene inrichting van de financiële verhoudingen tussen Rijk en gemeenten.

De gepresenteerde aanbevelingen vergen politieke keuzes, integrale afweging en nadere uitwerking. De stuurgroep beveelt daarom aan om in een zorgvuldig traject uitwerking te geven aan wijzigingen in de financiële verhoudingen, waarin maatregelen verder worden vormgegeven en waarbij ook de effecten voor gemeenten en inwoners in kaart worden gebracht. De fondsbeheerders zullen daarbij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), afzonderlijke gemeenten, departementen en andere stakeholders betrekken. Hiervoor moet de komende tijd een goede uitvoeringsagenda worden opgesteld. Ook staat de stuurgroep een geleidelijke transitieperiode voor, waarbij een jaarlijkse maximale aanpassing van € 15 per inwoner het uitgangspunt is.

2.2.2. Verdeling van het sociaal domein

De voorgenomen overheveling per 2018 van de integratie-uitkering Sociaal domein naar de algemene uitkering is uitgesteld. Het Rijk heeft in het voorjaar van 2017 ingestemd met het verzoek van de VNG om eerst afspraken te maken over de structurele indexering van de betreffende

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 34 550 B nr. 15, Aanbieden rapport «Rekening houden met verschil».

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 34 300 B, nr. 22, Taakopdracht herziening financiële verhoudingen.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 34 300 VII, nr. 28, motie leden Veldman en Wolbert.

budgetten. Besluitvorming daarover is aan een nieuw kabinet, zodat overheveling naar verwachting niet eerder dan met ingang van 2019 kan plaatsvinden.

BZK is daarnaast bezig met de voorbereidingen van de evaluatie van de verdeelmodellen t.a.v. het sociaal domein. Mede naar aanleiding van signalen van gemeenten die tekorten op het brede sociale domein voorzien, wordt momenteel met betrokken partijen een verkennend onderzoek verricht dat input moet opleveren voor de evaluatie. De uitkomsten van een kwantitatief verdeelonderzoek kunnen niet eerder dan in de uitkeringen van 2020 worden geïmplementeerd. Ten slotte verkennen Rijk en VNG gezamenlijk de mogelijkheden van een transformatiebudget sociaal domein. Het transformatiebudget beoogt de transformatie in het sociaal domein te bevorderen.

2.2.3. *Beschermd wonen*

In het bestuurlijk overleg VWS, BZK en VNG van juni 2016 is besloten, een financiële werkgroep in te stellen om te komen tot een objectieve verdeling over alle gemeenten van de middelen voor beschermd wonen. Op dit moment is nog sprake van een verdeling op historische basis over 43 centrumgemeenten. De werkgroep 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.

In het bestuurlijk overleg VWS, BZK en VNG van november 2016 is de taakopdracht van de werkgroep verbreed en is besloten dat wordt toegewerkt naar één geïntegreerd objectief verdeelmodel voor beschermd wonen, maatschappelijke opvang en Wmo 2015 begeleiding.⁵ Dat betekent dat naast de middelen voor beschermd wonen ook de middelen voor maatschappelijke opvang en Wmo 2015 begeleiding in het traject zijn betrokken. De drie onderwerpen houden verband met elkaar en dat is de aanleiding voor de verbreding.

Het verdeelonderzoek is inmiddels van start gegaan. Omdat op dit moment nog geen politiek besluit is genomen over de afbakening met de Wet langdurige zorg (Wlz) wordt zowel een verdeelmodel gemaakt inclusief als exclusief de groep cliënten die mogelijk overgaat naar de Wlz. Tot slot wordt in het onderzoek gezien of de kosten van gemeenten voor de landelijke specialistische instellingen onderdeel uit kunnen maken van het geïntegreerde objectieve verdeelmodel.

Volgens planning dient het objectief verdeelmodel per 1 januari 2018 gereed te zijn, met publicatie in de meicirculaire 2018. Invoering van het objectieve verdeelmodel is voorzien voor 2020.

⁵ Wmo 2015 begeleiding omvat de nieuwe taken van gemeenten voor begeleiding, dagbesteding en logeeropvang etc. (i.c. het verdeelmodel voor begeleiding, onderdeel van de integratie-uitkering Sociaal domein). De Wmo-middelen voor huishoudelijke hulp, vervoer en hulpmiddelen (i.c. de integratie-uitkering Wmo) vallen hier buiten.

2.3. Beleidsvoornemens departementen

2.3.1. De BUIG

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is primair verantwoordelijk voor de verdeling van de bijstandsgelden (ook wel bekend als de «BUIG-gelden»). Het budget wordt via een specifieke uitkering verdeeld richting de gemeenten en valt daardoor buiten het gemeentefonds en dus de scope van het POR. Wel is het de praktijk dat gemeenten eventuele tekorten zelf financieren vanuit de algemene middelen. Hierdoor hebben tekorten en/of overschotten op de BUIG invloed op de resultaten van het POR.

Het Ministerie van SZW heeft het verdeelmodel verder ontwikkeld en heeft de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) en experts⁶ gevraagd advies uit te brengen over de verfijningen voor het verdeelmodel 2018. Naar aanleiding van deze adviezen heeft de Staatssecretaris van SZW in een brief aan de Tweede Kamer van 14 juli 2017⁷ toegezegd om nader onderzoek te gaan doen naar de prijscomponent van het verdeelmodel van de bijstand.

2.4. Afgeronde onderwerpen

In het vergaderjaar 2016–2017 zijn geen onderhoudsonderwerpen afgerond.

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. Daarnaast wordt in het verdeelstelsel rekening gehouden met de mogelijkheid van gemeenten overige eigen middelen (OEM) te genereren. Echter in het verdeelmodel wordt geen rekening gehouden met de daadwerkelijke eigen inkomsten van gemeenten. Deze kunnen bijvoorbeeld hoger zijn doordat gemeenten een hoger OZB-tarief hanteren dan waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden.

Zoals vermeld in hoofdstuk 1, is de huidige POR-scan terughoudend met het verbinden van conclusies aan de scan vanwege de dynamiek bij gemeenten als gevolg van de decentralisaties in het sociaal domein, de wijziging van het BBV en als gevolg daarvan de invoering van de nieuwe clusterindeling. 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 in het verlengde van de wijzigingen in het BBV.

⁶ prof. dr. M.A. Allers en prof. dr. B. van der Klaauw

⁷ Tweede Kamer vergaderjaar 2016–2017, [34 352 nr. 62](#)

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 2015–2017 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. Dergelijke beelden kunnen aanleiding vormen voor nader onderzoek. Tenslotte wordt in paragraaf 3.5 verslag gedaan van enkele aanvullende analyses.

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 een beperkt percentage ingehouden op de uitgavenijkpunten. 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.

Naast de ijkpunten ontvangen gemeenten een deel van hun algemene middelen via zogenaamde integratie- en decentralisatie-uitkeringen. Deze budgetten zijn in het POR toegerekend aan de clusters waarop deze betreffende uitkeringen inhoudelijk betrekking hebben.⁸

⁸ Enkele uitkeringen met een algemeen karakter (zoals in verband met herindelingen, bevolkingsdaling, overgangsregelingen en specifieke problematiek in bepaalde gemeenten) zijn naar rato van de omvang aan de uitgavenclusters toegedeeld.

Benadrukt moet worden dat gemeenten – binnen het raamwerk van hun wettelijke taken – volledig vrij zijn in de besteding van de uitkeringen uit het gemeentefonds. 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 in de inkomstenclusters wordt vooral afgeleid uit de gemeentelijke begrotingen. Strikt genomen komt de realiteit beter tot uiting in de gemeenterekening, maar gebruik van de rekening heeft als nadeel dat de actualiteitswaarde vermindert. Om de voor- en nadelen goed te kunnen afwegen, is dit jaar in een afzonderlijke analyse verkend wat de toegevoegde waarde is van het gebruik van rekeningcijfers in het POR (zie paragraaf 3.5.1.).

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

- het aansluitverschil tussen het ijkpunt en de netto lasten op het subcluster Algemene ondersteuning wordt verdeeld over de overige uitgavenclusters⁹ op basis van hun omvang;
- de berekende omvang van de uitgavenclusters wordt gecorrigeerd voor het verschil tussen de door de gemeente begrote uitkering uit het gemeentefonds en de uitkering uit het gemeentefonds volgens de circulaire;
- daarnaast is in dit POR een aantal aanvullende bewerkingen uitgevoerd om de signaalfunctie van het POR te verbeteren (zie paragraaf 3.2.3).

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 in een nader onderzoek naar de verdeling. 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 paragraaf 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 paragraaf 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.

⁹ Hierbij blijft het subcluster Bestuursorganen buiten beschouwing aangezien dit alleen betrekking heeft op de vergoedingen aan (voormalige) bestuurders.

Als gesignaleerde verschillen uit deze toets naar voren komen en voldoen aan genoemde criteria, dan wordt er in het kader van deze scan nader op ingezoomd. 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. Om (data)technische redenen wordt een aantal gemeenten buiten beschouwing gelaten (zie paragraaf 3.2.3). 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 342 van de 388 gemeenten die er in 2017 zijn.

3.2.3. Wijzigingen scan als gevolg van nieuw BBV

Wijzigingen Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)

Met ingang van 2017 is het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) gewijzigd. Als gevolg hiervan moeten gemeenten hun lasten en baten verantwoorden op 53 taakvelden in plaats van op de circa 100 functies die voorheen werden onderscheiden. Daarnaast brengt het nieuwe BBV diverse wijzigingen in de verslaggeving met zich mee. De wijzigingen in het BBV hebben ook gevolg voor de werkwijze van de POR-scan. De belangrijkste wijzigingen in de POR-systematiek als gevolg van het nieuwe BBV zijn:

- een beperkt aantal verschuivingen tussen de clusters;
- een nieuwe indeling van de clusters in het sociaal domein;
- de werkwijze ten aanzien van de overhead.

Deze wijzigingen worden hieronder toegelicht.

Verschuivingen tussen clusters

In afstemming op de nieuwe taakvelden is de clusterindeling van het gemeentefonds aangepast. Het betreft een beperkt aantal verschuivingen van gemeentelijke taken tussen de clusters die worden weergegeven in het onderstaande schema.

taak	oud (sub)cluster	nieuw (sub)cluster
zeehavens, luchtvaart, openbaar vervoer	Overige eigen middelen	Infrastructuur en gebiedsontwikkeling
perceptiekosten OZB, uitvoering WOZ	Bestuur en algemene ondersteuning	Onroerende zaakbelasting
perceptiekosten overige belastingen	Bestuur en algemene ondersteuning	Overige eigen middelen
resultaat rekening	Bestuur en algemene ondersteuning	Overige eigen middelen

Nieuwe clusterindeling sociaal domein

In het gemeentefonds werden tot en met 2016 drie clusters onderscheiden die betrekking hebben op het sociaal domein: Werk en inkomen, Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd.

Als gevolg van de decentralisaties in 2015 is het gemeentelijke takenpakket in het sociaal domein substantieel uitgebreid. Daarbij wordt een meer integrale aanpak beoogd met meer aandacht voor preventie via algemene voorzieningen met als doel het beroep op meer intensieve en

duurdere vormen van zorg en ondersteuning te beperken (de zogenaamde kanteling). In aansluiting hierop wordt in het BBV een aantal nieuwe taakvelden onderscheiden. Gemeenten krijgen voor deze nieuwe taken middelen beschikbaar via de integratie-uitkering Sociaal domein (IUSD).

Nieuwe clusters afgestemd op gekantelde werkwijze

Door deze wijzigingen is geen zinvolle confrontatie mogelijk van de netto lasten van gemeenten in het sociaal domein met de oude clusterijpunten in het gemeentefonds, die nog zijn gebaseerd op de situatie van voor de decentralisaties. Dit betreft voornamelijk de clusters Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd.

Om deze confrontatie toch mogelijk te maken, is de clusterindeling van het gemeentefonds aangepast op de nieuwe gekantelde werkwijze in het sociaal domein, waarbij een onderscheid wordt gemaakt naar drie typen voorzieningen: algemene voorzieningen, maatwerkvoorzieningen en geëscaleerde zorg.

In aansluiting op de nieuwe taakvelden van het BBV worden binnen het sociaal domein de volgende nieuwe clusters onderscheiden:¹⁰

- Samenkracht en burgerparticipatie (wijkteams en overige samenkracht en burgerparticipatie);
- Maatschappelijke ondersteuning (maatwerkvoorzieningen, maatwerkdienstverlening 18+ en geëscaleerde zorg 18+);
- Jeugd (maatwerkdienstverlening 18-, geëscaleerde zorg 18-);
- Volksgezondheid.

Het totaal van deze nieuwe clusters valt samen met het totaal van de bestaande clusters Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd.

Voor de nieuwe clusters zijn verdeelformules ontwikkeld. De nieuwe formules zijn gebaseerd op een combinatie van bestaande ijkpunten voor oude taken (voorafgaand aan de decentralisaties in het sociaal domein) en integratie-uitkeringen voor nieuwe taken. Opgemerkt wordt dat het dus om geconstrueerde ijkpuntformules gaat. De formules en bijbehorende clusters zoals die in het kader van dit POR ontwikkeld zijn, zijn vooral bedoeld als startpunt om de ontwikkelingen op deze clusters de komende jaren in het POR te kunnen volgen.

Benadering toedeling taakgerelateerde overhead

In de gemeentelijke praktijk rekenden tot en met 2016 de meeste gemeenten de overhead voor een belangrijk deel toe aan de inhoudelijke taakgebieden.¹¹ In het gemeentefonds wordt deze praktijk tot op heden gevolgd, doordat de meeste uitgavenijpunten een component «taakgerelateerde overhead» bevatten die kan worden toegerekend aan het betreffende taakgebied. De betekenis van deze component loopt uiteen, o.a. afhankelijk van de mate waarin gemeentelijke apparaatslasten relevant zijn. Het overige, niet toegerekende deel van de overhead¹² wordt verzameld onder het subcluster Algemene ondersteuning.¹³

¹⁰ Naast het cluster Inkomen en Participatie dat overeen komt met het oude cluster Werk en inkomen.

¹¹ Overigens worden daarbij door gemeenten uiteenlopende werkwijzen gehanteerd (zowel wat betreft aard van de overhead als de mate van verfijning van de toedeling).

¹² Het niet toegerekende deel van de overhead heeft met name betrekking op uitgaven in de sfeer van huisvesting, personeel/organisatie, ICT en dergelijke.

¹³ Hier is circa 1 miljard euro mee gemoeid. Algemene ondersteuning maakt deel uit van het cluster Bestuur en algemene ondersteuning.

Effecten nieuw BBV

Met het nieuwe BBV mogen gemeenten hun overhead niet langer toedelen aan de inhoudelijke taakvelden, maar moeten zij alle overhead (in totaal ruim 5 miljard euro volgens de begrotingen 2017) verzamelen op één taakveld (0.4). Dit betekent dat vanuit de taakvelden geen goede aansluiting meer is te maken tussen de (netto) lasten van gemeenten enerzijds en de uitkomsten van de ijkpunten in het gemeentefonds anderzijds.

Ten behoeve van dit POR is via een benadering deze aansluiting bewerkstelligd. Daarbij is een deel van de overhead die door gemeenten op taakveld 0.4 verantwoord is, toegedeeld aan de inhoudelijke taakvelden op basis van de daarop door gemeenten verantwoorde salarislusten. Via deze benadering worden de uitgavenclusters afgestemd op die van de ijkpunten, zodat deze in het POR op zinnige en globale wijze te vergelijken zijn.

Op dit moment wordt er dus nog geen afzonderlijk cluster voor de overheadtaken geïntroduceerd in het gemeentefonds. De introductie van een nieuw cluster op basis van de lv3-gegevens van één begrotingsjaar geeft waarschijnlijk een onvoldoende stabiel beeld. Bovendien heeft er geen verdelonderzoek naar dit cluster plaatsgevonden en kan er op dit moment alleen een «werkformule» worden geconstrueerd. Aanvullend onderzoek is nodig of een apart (sub)cluster en ijkpunt voor de overhead wenselijk is. Dit is echter pas opportuun wanneer een aantal maal de lv3-gegevens over de overhead door gemeenten zijn aangeleverd.

Gebruik steekproefgemeenten

Gezien de wijzigingen in dit POR als gevolg van het nieuwe BBV, is – in aanvulling op de lv3-gegevens van het CBS – gebruik gemaakt van informatie van 20 steekproefgemeenten. Dit dient de volgende doelen:

- een globale toets op de bevindingen in dit POR;
- een indicatie van mogelijke achtergronden bij de bevindingen per cluster;
- inzicht in de effecten van de verslaggevingswijzigingen die volgen uit het nieuwe BBV;
- inzicht in de mogelijke effecten van «boekingsproblemen» (voornamelijk ten aanzien van sociaal domein en overhead) (zie hieronder).

De analyse van de financiële administraties van de steekproefgemeenten leert dat de netto lasten zoals die worden verantwoord op de relevante taakvelden niet altijd een goed beeld geven van de feitelijke netto lasten. Op de relevante taakvelden staan diverse posten die niet thuis horen bij de onderscheiden clusters en omgekeerd wordt een deel van de relevante lasten en baten verantwoord op andere taakvelden. Bij de steekproefgemeenten zijn deze lasten en baten gehercodeerd, zodat dat de feitelijke netto lasten per cluster aansluiten bij het takenpakket waarop de clusters betrekking hebben. Het effect van deze hercoderingen wordt geïllustreerd aan de hand van onderstaande tabel.

Tabel 3.1: Verschuiving netto lasten clusters sociaal domein (exclusief Inkomen en participatie) ten opzichte van verantwoording op taakvelden in begrotingen 2017 bij steekproefgemeenten

	SenB	Jeugd	MO	VG	Totaal
<i>niet relevante netto lasten op taakvelden sociaal domein</i>	- 19%	- 7%	- 11%	- 6%	- 12%
<i>relevante netto lasten op taakvelden buiten sociaal domein</i>	14%	10%	7%	17%	9%
<i>per saldo effect codering relevante netto lasten</i>	- 5%	2%	- 4%	11%	- 2%

In tabel 3.1 is te zien dat bij de 20 steekproefgemeenten substantiële budgetten binnen het sociaal domein niet op de juiste lv3-taakvelden worden verantwoord en daardoor in de verkeerde clusters terecht komen. Ter illustratie 10% van de lasten die geboekt zijn op het cluster Jeugd horen hier volgens de IV3 niet op thuis. Daar staat tegenover dat 7% van de lasten voor het cluster Jeugd op een ander cluster terecht zijn gekomen. Er is dus sprake van uitwisseling tussen de verschillende clusters van het gemeentefonds, zowel op taakvelden binnen het sociaal domein als op taakvelden die tot andere clusters¹⁴ behoren. Daar waar dit relevant is komen we erop terug bij de bespreking van de clusters in paragraaf 3.3.

Aanvullende bewerking lv3-gegevens ten behoeve van betrouwbare signaalfunctie

Om de betrouwbaarheid van de signaalfunctie van het POR te vergroten, worden standaard diverse bewerkingen uitgevoerd (zie paragraaf 3.2.2). In verband met de overgang op nieuwe taakvelden zijn in dit POR enkele aanvullende bewerkingen uitgevoerd om de betrouwbare signaalfunctie te waarborgen. Hierbij zijn gemeenten uitgefilterd met extreme¹⁵ aansluitverschillen tussen hun netto lasten en hun ijkpuntscore per cluster. Hierbij is rekening gehouden met het toerekenen van een deel van de overhead aan de inhoudelijke taakvelden en het gemiddelde aansluitverschil op het betreffende cluster.

Op deze wijze worden in totaal 37 gemeenten uitgefilterd die – naast de Waddengemeenten en de G4 – niet worden meegenomen in de POR-analyses.

3.3. Scan van inkomsten en uitgaven voor totaal van 342 gemeenten

Macrobeelden 2017 per cluster

Inleiding

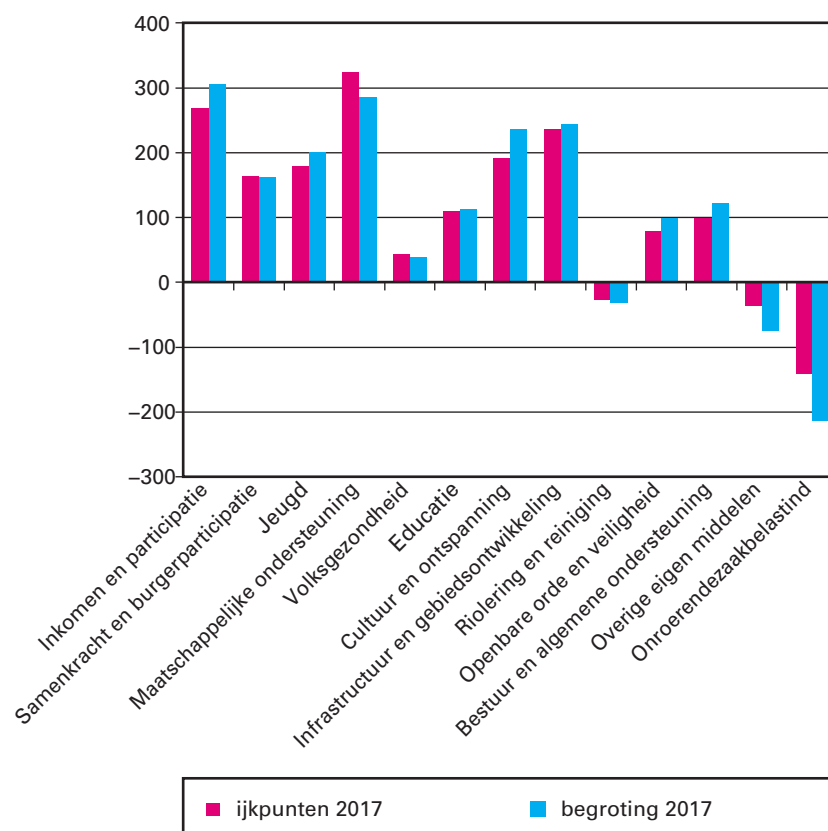
In tegenstelling tot voorgaande jaren worden de uitkomsten van de analyses alleen in relatieve zin gepresenteerd (euro's per inwoner). Uitkomsten in miljoenen euro's hebben minder betekenis aangezien niet alle gemeenten deel uitmaken van de analyses.

In de onderstaande figuur worden de uitkomsten van de ijkpunten en de netto lasten per cluster in 2017 gepresenteerd in euro's per inwoner, gebaseerd op 342 gemeenten.

¹⁴ Het betreft met name taakvelden die behoren tot de clusters Integratie en participatie, Educatie, Openbare orde en veiligheid, Bestuur en algemene ondersteuning (overhead) en Overige eigen middelen (mutatie reserves).

¹⁵ Hierbij zijn gemeenten buiten beschouwing gelaten wanneer hun netto lasten op een cluster meer dan 80% afwijken van hun ijkpuntscore, gecorrigeerd voor het gemiddelde aansluitverschil tussen netto lasten en ijkpunt voor alle gemeenten tezamen. Bij enkele clusters met veel beleidsvrijheid waar veel grote afwijkingen te zien zijn, is deze bandbreedte zodanig verhoogd dat per cluster maximaal 20 gemeenten buiten beschouwing zijn gebleven. Bij het subcluster Algemene ondersteuning is een bandbreedte gehanteerd van 25% ten opzichte van de totale algemene uitkering per gemeente.

Figuur 1 Uitkomst ijkpunten en netto lasten per cluster in 2017 in euro's per inwoner



Toelichting

Voor de meeste uitgavenclusters zijn de netto lasten in 2017 hoger dan het ijkpunt.

Alleen op het totaal van de vier clusters voor Maatschappelijke Ondersteuning en Jeugd is sprake van relatief lagere netto lasten in 2017. Daarbij is voor individuele gemeenten wel sprake van wisselende beelden: er zijn zowel gemeenten die tientallen euro's per inwoner minder uitgeven dan hun ijkpuntscore als gemeenten waar het netto lastenniveau tientallen euro's per inwoner hoger ligt dan hun ijkpuntscore.

Op grond van de ijkpunten voor de nieuwe clusters in het sociaal domein lijken de relatief lage netto lasten vooral betrekking te hebben op de clusters Maatschappelijke ondersteuning, Samenkracht en burgerparticipatie en Volksgezondheid. Op het cluster Jeugd is wel sprake van een netto lastenniveau dat boven het ijkpunt ligt.

Zowel bij de OZB als de OEM is er sprake van meer (feitelijke) inkomsten dan waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden. De uitgaven die hiermee mogelijk zijn zien we terug bij de uitgavenclusters.

Ontwikkelingen aansluitverschillen t.o.v. voorgaande jaren

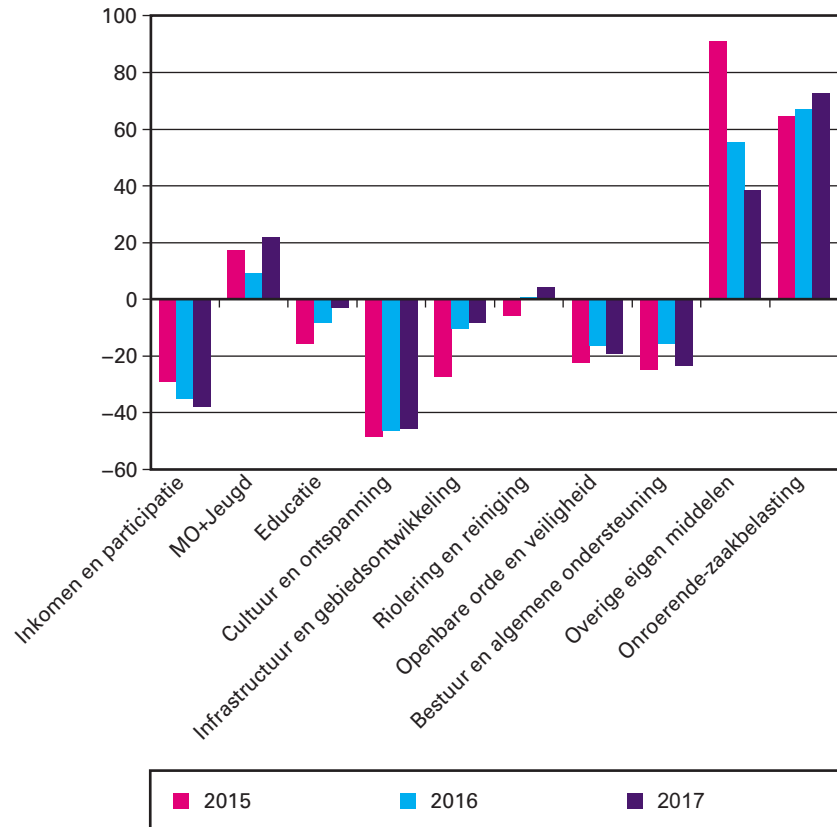
In de onderstaande figuur wordt een overzicht gegeven van de aansluitverschillen tussen de ijkpunten en de netto lasten in de afgelopen drie jaren.

Daarbij zijn de vier clusters voor Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd samengevoegd. Dit is noodzakelijk omdat in 2015 en 2016 gewerkt werd met een andere clusterindeling voor het sociaal domein dan in 2017

(vanaf dit POR zijn de nieuwe clusters afgestemd op de nieuwe lv3-voorschriften die pas met ingang van 2017 zijn ingevoerd).

In het gemeentefonds wordt rekening gehouden met overige eigen middelen (OEM) van gemeenten via een inhoudingsformule per uitgavencluster.¹⁶ Door deze uitkomsten te vergelijken met de feitelijk beschikbare OEM van gemeenten, wordt inzichtelijk gemaakt in welke mate gemeenten extra middelen ter beschikking hebben om hun uitgaven te dekken.

Figuur 2 Meerjarig beeld aansluitverschillen (ijkpunten minus netto lasten) per cluster in euro's per inwoner



Toelichting achtergronden per cluster

Inkomen en participatie

Op dit cluster is er sprake van een netto lastenniveau dat duidelijk boven het ijkpunt ligt.

Bij de meeste gemeenten hangt dit samen met relatief hoge netto lasten op het subcluster minimabeleid, als gevolg van eigen keuzes van gemeenten om minimabeleid te voeren.

Uit de gegevens van de steekproefgemeenten is te zien dat deze hogere netto lasten tot uiting komen op de verschillende onderdelen van het

¹⁶ Deze inhoudingsformule is in 1997 afgeleid als percentage (4,5%) van de toenmalige gewichten van de maatstaven in de uitgavenclusters. Ten behoeve van het POR is deze historische inhoudingsformule omgezet naar een uniform percentage dat is toegepast op de huidige gewichten van de maatstaven in de uitgavenclusters. Net als bij eerdere onderhoudswerkzaamheden voor het gemeentefonds blijft de totale omvang van de inhouding voor OEM ongewijzigd.

gemeentelijke minimabeleid (o.a. kwijschelding gemeentelijke heffingen en belastingen, schuldhelpverlening).¹⁷ Ook eerder is geconstateerd dat gemeenten in de praktijk duidelijk meer uitgeven aan kwijschelding dan wat via het ijkpunt van het gemeentefonds wordt gehonoreerd. De laatste jaren is onder invloed van de crisis sprake van een groter beroep op schuldhelpverlening.

Vanwege de grote beleidsvrijheid op dit terrein is bij het onderhoud van het verdeelstelsel tot op heden steeds besloten, om de verdeling in het gemeentefonds niet aan te passen op dergelijke ontwikkelingen in het gemeentelijke minimabeleid.

Bij het subcluster Overig inkomen en participatie is er sprake van een sterk wisselend beeld bij individuele gemeenten. Dit subcluster heeft voornamelijk betrekking op de uitvoeringslasten betreffende inkomen en participatie en eventuele tekorten of overschotten op bijstandsuitkeringen. Gemeenten ontvangen voor hun bijstandsuitkeringen een specifieke uitkering (BUIG) van het Ministerie van SZW, maar eventuele tekorten of overschotten komen ten laste c.q. gunste van de algemene middelen. Uit informatie van de steekproefgemeenten (exclusief de G4) blijkt dat waar sprake is van een netto lastenniveau dat ver boven de ijkpuntscore uitkomt, dit voor een belangrijk deel samenhangt met substantiële tekorten op de BUIG. Deze tekorten worden vervolgens gedekt ten laste van de algemene middelen van gemeenten (via de exploitatie of onttrekkingen aan reserves).

Omdat de BUIG geen onderdeel is van het gemeentefonds, valt deze specifieke uitkering van het Ministerie van SZW buiten de scope van het POR. Zoals in hoofdstuk 2 is gemeld heeft de Staatssecretaris van SZW in een brief aan de Tweede Kamer van 14 juli 2017¹⁸ toegezegd om nader onderzoek te gaan doen naar de prijscomponent van het verdeelmodel van de bijstand.

Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd

Voor een meerjarig beeld van de netto lasten voor het sociaal domein is alleen een analyse mogelijk op het totaal van de vier clusters voor Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd. De reden hiervoor is dat in 2015 en 2016 gewerkt werd met een andere clusterindeling voor het sociaal domein dan in 2017 (vanaf dit POR zijn de nieuwe clusters afgestemd op de nieuwe lv3-voorschriften die pas met ingang van 2017 zijn ingevoerd).

Uit figuur 2 komt naar voren dat bij MO&J per saldo sprake is van een netto lastenniveau dat onder het ijkpunt (inclusief de relevante integratieuitkeringen) ligt. Daarbij zijn uiteenlopende beelden te zien, zowel bij individuele gemeenten als diverse structuurgroepen (zie ook paragraaf 3.4).

Bij dit netto lastenniveau worden de volgende kanttekeningen geplaatst:

- de bestaande ijkpunten voor de algemene uitkering binnen het sociaal domein zijn voor MO&J gebaseerd op het gemeentelijke takenpakket van voor de decentralisaties in 2015. De gedecentraliseerde middelen zijn via de IUSD toegevoegd aan het gemeentefonds en deze zijn betrokken bij de vergelijking met de feitelijke uitgaven van

¹⁷ De netto lasten aan kwijschelding en schuldhelpverlening zijn duidelijk toegenomen ten opzichte van de situatie tijdens het recente groot onderhoud van het gemeentefonds. Overigens is in het subijpunt geen vergoeding opgenomen voor kwijschelding, aangezien wordt verondersteld dat gemeenten deze kosten dekken uit de wel geïnde heffingen en belastingen.

¹⁸ Tweede Kamer vergaderjaar 2016–2017, 34 352 nr. 62

- gemeenten. In verband met de decentralisaties zijn deze ijkpunten bij het recente groot onderhoud van het gemeentefonds ook buiten beschouwing gebleven;
- De analyse van de financiële administraties van de steekproefgemeenten leert dat de netto lasten zoals die worden verantwoord op de relevante taakvelden niet altijd een goed beeld geven van de feitelijke netto lasten (zie paragraaf 3.2.3)

Educatie

Het aansluitverschil tussen de netto lasten en de ijkpunten op dit cluster is heel beperkt.

Bij onderwijshuisvesting hebben de netto lasten vooral betrekking op kapitaallasten en is er gemiddeld sprake van iets lagere netto lasten ten opzichte van het ijkpunt. Bij overige educatie is er sprake van iets hogere netto lasten ten opzichte van het ijkpunt.

Cultuur en ontspanning

Bij dit cluster is er sprake van een netto lastenniveau dat substantieel hoger ligt dan de ijkpunten. Dit geldt voor diverse groepen gemeenten.

Voor dit hele cluster geldt dat gemeenten relatief veel beleidsvrijheid hebben en de hogere netto lasten voortvloeien uit eigen keuzes van gemeenten. Daarbij is sprake van een relatie met beschikbare eigen middelen (OZB en OEM).

Gezien de gemeentelijke autonomie, is bij het recente groot onderhoud van het gemeentefonds dan ook besloten om de hogere netto lasten op deze clusters niet te volgen in de verdeling van het gemeentefonds.¹⁹

Infrastructuur en gebiedsontwikkeling

Op dit cluster is er gemiddeld sprake van een netto lastenniveau dat iets hoger ligt dan het totaal van de ijkpunten. Tussen individuele gemeenten is er sprake van substantiële verschillen, die samenhangen met het projectmatige karakter van de taken op dit cluster (ontwikkeltaken, investeringen) en incidentele factoren in dat verband (mutaties reserves). Ook is er een relatie met overige eigen middelen van gemeenten (grondexploitaties).

Om te kunnen beoordelen of er sprake is van een systematisch patroon in aansluitverschillen voor bepaalde typen gemeenten, zijn de gemeenten gegroepeerd naar structuurkenmerken die relevant zijn voor dit cluster (voornamelijk fysieke kenmerken zoals bebouwingsdichtheid, meerkernigheid, bodemgesteldheid). Er lijkt daardoor geen aanleiding te zijn een «scheve verdeling» te veronderstellen.

Bij het subcluster VHROSV is bij alle gemeenten sprake van een netto lastenniveau dat in 2017 duidelijk boven de ijkpuntscore ligt. Dit verschil is het grootst bij kleine gemeenten (minder dan 20.000 inwoners). In dit verband wordt opgemerkt dat deze verschillen eerder zijn opgemerkt tijdens het groot onderhoud van het gemeentefonds. Vanwege resterende onzekerheden is er voor gekozen de scheefheid op dit subcluster gedeeltelijk te corrigeren en is de nieuwe verdeelformule voor 66% ingevoerd. De Tweede Kamer is middels een brief (Kamerstukken

¹⁹ Wanneer de ijkpunten zouden worden aangepast op de hogere lasten van gemeenten met veel (extra) eigen middelen, zou vanuit het gemeentefonds een sturende werking kunnen uitgaan op gemeenten om meer uit te geven aan cultuur en ontspanning (ook gemeenten die niet over extra eigen middelen beschikken).

34 300-B, nr. 23) op 8 juli 2016 over de aanpassing van de verdeling van het subcluster VHROSV geïnformeerd.

Concluderend voor het gehele cluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling kan worden gesteld dat bij enkele groepen gemeenten op subclusters sprake is van afwijkende aansluitverschillen tussen de netto lasten in 2017 en de ijkpunten. Gezien het dynamische karakter van de uitgaven op dit cluster, hoeft dit niet meteen te duiden op scheefheden in de verdeling. Wel zullen deze (sub)clusters de komende jaren goed worden gevolgd in het POR.

Riolering en reiniging

De uitkering in het gemeentefonds op deze clusters is gebaseerd op kostendekkende tarieven, waarbij gemeenten alleen worden gecompenseerd voor kostenverhogende effecten van een slechte bodem (riolering). Aangezien gemeenten de relevante BTW op dit cluster kunnen declareren bij het BTW-compensatiefonds, is er voor de meeste gemeenten per saldo sprake van een negatief ijkpunt.

Op dit cluster is er sprake van een netto lastenniveau dat rond het ijkpunt ligt. Dit geldt voor diverse groepen gemeenten. Wel is er sprake van grote verschillen tussen individuele gemeenten, die samenhangen met het investeringskarakter van dit cluster (incidentele effecten investeringen riolering) en incidentele factoren in dat verband (mutaties reserves).

Openbare orde en veiligheid

Voor het totaal van dit cluster is er sprake van een netto lastenniveau dat boven het ijkpunt ligt. Dit geldt voor diverse groepen gemeenten. De hogere netto lasten hangen vooral samen met het subcluster Overige openbare orde en veiligheid. Belangrijke structuurkenmerken voor dit cluster zijn de woningvoorraad en de bebouwingsdichtheid. Wanneer gemeenten worden gegroepeerd naar deze structuurkenmerken, is er voor alle groepen sprake van vergelijkbare aansluitverschillen tussen netto lasten en ijkpunt. Ook wanneer gemeenten worden ingedeeld naar andere relevante structuurgroepen zijn geen systematische patronen te zien die zouden kunnen wijzen op een «scheve verdeling».

Bestuur en algemene ondersteuning

Op dit cluster is er sprake van een netto lastenniveau dat boven het ijkpunt ligt. Dit geldt voor diverse groepen gemeenten. De hogere netto lasten hebben vooral betrekking op het subcluster Bestuursorganen. Dit hangt samen met «boekingsproblemen»: gemeenten verantwoordelijk op de betreffende taakvelden vaak lasten die niet bij dit cluster thuishoren (ambtelijke ondersteuning, samenwerkingsverbanden). Wanneer hier bij de steekproefgemeenten van 20 gemeenten voor wordt gecorrigeerd, komt het netto lastenniveau in de buurt van het ijkpunt.

Overige eigen middelen (OEM)

Het niveau van de baten op dit cluster is duidelijk hoger dan waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden. Onder invloed van de crisis is de laatste jaren wel een duidelijke afname te zien van de extra beschikbare overige eigen middelen (o.a. in verband met grondexploitatie).

Bij alle onderscheiden groepen gemeenten is gemiddeld sprake van meer overige eigen inkomsten dan waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden, waarbij vooral kleinere gemeenten over relatief veel extra OEM beschikken. Voor individuele gemeenten is er sprake van een

sterk wisselend beeld, waarbij sommige gemeenten over minder OEM beschikken dan waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden.

De extra inkomsten vinden hun weerslag in extra uitgaven op diverse clusters (zie paragraaf 3.4.3.).

Onroerendezaakbelasting (OZB)

Bij het cluster OZB ligt het niveau van de baten duidelijk hoger dan waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden. Deze extra baten nemen in de afgelopen jaren toe, hetgeen samenhangt met een stijging van de OZB-tarieven die gemeenten hanteren (de waardestijging van onroerende zaken komt immers tot uiting via de aanpassing van de OZB-maatstaven in het gemeentefonds).

Voor individuele gemeenten is er sprake van een sterk wisselend beeld, waarbij sommige gemeenten over minder OZB beschikken dan waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden. Voor het POR is de achtergrond van deze hoge OZB-tarieven relevant: zijn deze het gevolg van een «vrije keuze» van gemeenten of voelen gemeenten zich genoodzaakt hoge OZB-tarieven te hanteren om uitgaven te dekken waarvoor andere dekkingsbronnen tekort schieten (zie paragraaf 3.4.3.).

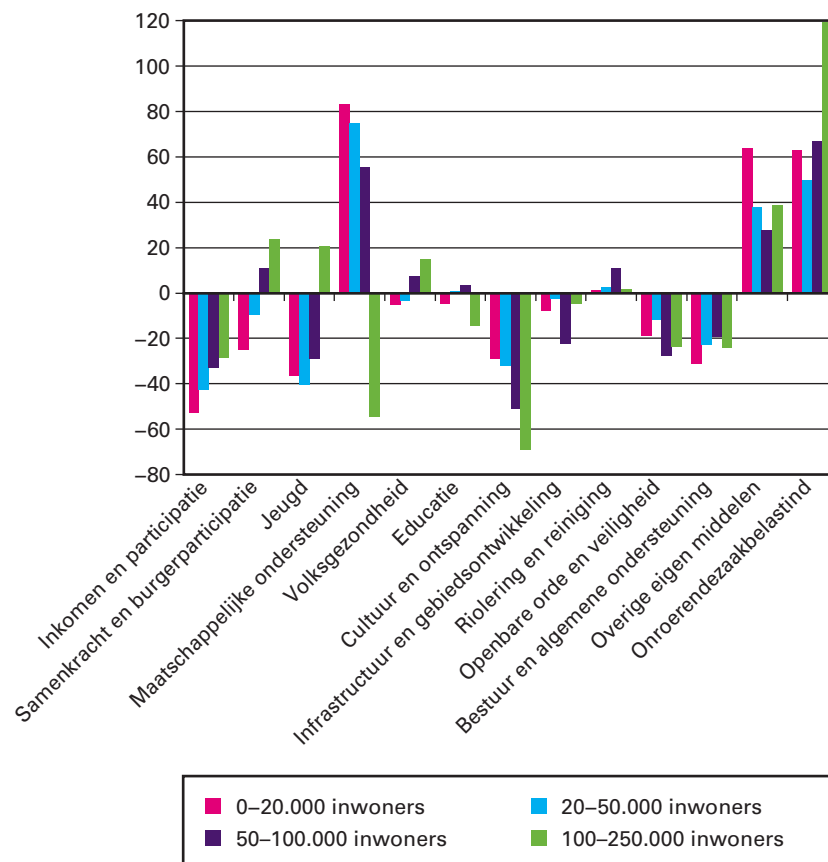
3.4. Uitkomsten scan voor groepen gemeenten

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 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 netto 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 subgroepen in beeld. Dat doen we ook voor de Overige eigen middelen (OEM).

In deze paragraaf wordt eerst een overzicht gegeven van de aansluitverschillen per cluster bij een indeling van gemeenten naar inwonersomvang. Daarna wordt ingegaan op enkele specifieke clusters waarbij sprake is van afwijkende patronen wanneer gemeenten worden ingedeeld naar andere – voor dat cluster relevante – structuurkenmerken.

3.4.1. Aansluitverschillen per cluster voor gemeenten ingedeeld naar inwonersomvang

Figuur 3 Aansluitverschillen (ijkpunten minus netto lasten) per cluster in 2017 voor inwonergroottesklassen in euro's per inwoner



De bovenstaande figuur geeft een overzicht van de aansluitverschillen tussen de ijkpuntscore en de netto lasten in 2017 voor gemeenten gegroepeerd naar omvang. Te zien is dat wanneer gemeenten worden ingedeeld naar inwonersomvang, bij met name de vier nieuwe clusters in het sociale domein sprake is van afwijkende aansluitverschillen voor verschillende typen gemeenten.

Bij de andere clusters is sprake van meer vergelijkbare resultaten voor de verschillende grootteklassen. Bij deze conclusies geldt wel dat er voor de nieuwe clusters gewerkt is met formules die zijn gebaseerd op een combinatie van bestaande ijkpunten voor oude taken (voorafgaand aan de decentralisaties in het sociaal domein) en integratie-uitkeringen voor nieuwe taken. Het gaat dus om geconstrueerde ijkpuntformules. Hierdoor moeten de uitkomsten met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd.

Bij Samenkracht en burgerparticipatie en Jeugd geven de grootste gemeenten minder uit dan het ijkpunt in het gemeentefonds, terwijl bij Maatschappelijke ondersteuning deze grootste gemeenten juist substantieel meer uitgeven dan het ijkpunt in het gemeentefonds. Voor het totaal van de vier clusters voor Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd²⁰ is dit patroon ook te zien. Terwijl voor de meeste gemeente-

²⁰ Samenkracht en burgerparticipatie, Jeugd, Maatschappelijke ondersteuning en Volksgezondheid.

groepen gemiddeld sprake is van een netto lastenniveau dat in 2017 enkele tientallen euro's per inwoner lager ligt dan hun ijkpuntscore (voor MO&J), ligt het netto lastenniveau voor gemeenten met 100.000 tot 250.000 inwoners gemiddeld rond hun ijkpuntscore. Opgemerkt wordt dat binnen de gemeentegroepen sprake is van substantiële verschillen tussen individuele gemeenten. Deze verschillen hangen deels samen met «boekingsproblemen» (zie paragraaf 3.2.3). Paragraaf 3.4.2. zal verder ingaan op de aansluitingsverschillen in het sociaal domein voor groepen gemeenten.

In figuur 3 valt tevens op dat bij het cluster Cultuur en ontspanning sprake is van een netto lastenniveau dat gemiddeld duidelijk boven het ijkpunt ligt en dat dit aansluitverschil toeneemt bij de grotere gemeenten (vanaf 50.000 inwoners). Dit hangt vooral samen met de subclusters Kunst en ontspanning en Groen, waarbij de grote (centrum)gemeenten vooral hogere netto lasten op Kunst en ontspanning laten zien en kleinere gemeenten juist hogere netto lasten op Groen.

Bij het cluster Inkomen en participatie is het omgekeerde patroon te zien: het relatief hoge netto lastenniveau neemt af naarmate gemeenten meer inwoners hebben.

Tot slot wordt opgemerkt dat de relatief hoge netto lastenniveaus voor de grootste gemeenten (met name op de clusters Inkomen en Participatie, Maatschappelijke ondersteuning en Cultuur en ontspanning) zijn weerslag vinden in de extra inkomsten uit de OZB, die voor dit type gemeenten eveneens duidelijk hoger zijn dan voor de andere gemeenten (zie verder paragraaf 3.4.3.).

3.4.2. Sociaal domein

Uit de figuren van paragraaf 3.3 kwam naar voren dat op het totaal van de vier clusters voor Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd (MO & J)²¹ de gemeenten in 2017 minder uitgaven dan waar bij met de verdeling van het gemeentefonds rekening mee wordt gehouden (via de ijkpunten en de integratie-uitkeringen). Daarbij is voor individuele gemeenten wel sprake van wisselende beelden: er zijn zowel gemeenten die tientallen euro's per inwoner minder uitgeven dan hun ijkpuntscore als gemeenten waar het netto lastenniveau tientallen euro's per inwoner hoger ligt dan hun ijkpuntscore.

In dit verband wordt opgemerkt dat uit de informatie van de steekproefgemeenten bekend is dat op onderdelen van MO & J sprake is van uitwisseling met het cluster Inkomen en participatie²², waar voor alle gemeenten tezamen in 2017 op basis van lv3-gegevens juist sprake is van een relatief hoog netto lastenniveau.

Bij enkele steekproefgemeenten waar sprake is van substantiële tekorten op het totaal van MO & J, hangt dit samen met tegenvallende ontwikkelingen aan de kostenkant (groter dan verwacht beroep op voorzieningen, hogere rekeningen van zorgaanbieders). In een aantal gevallen is dit pas duidelijk geworden in de rekening 2016.

²¹ Inclusief het cluster Volksgezondheid.

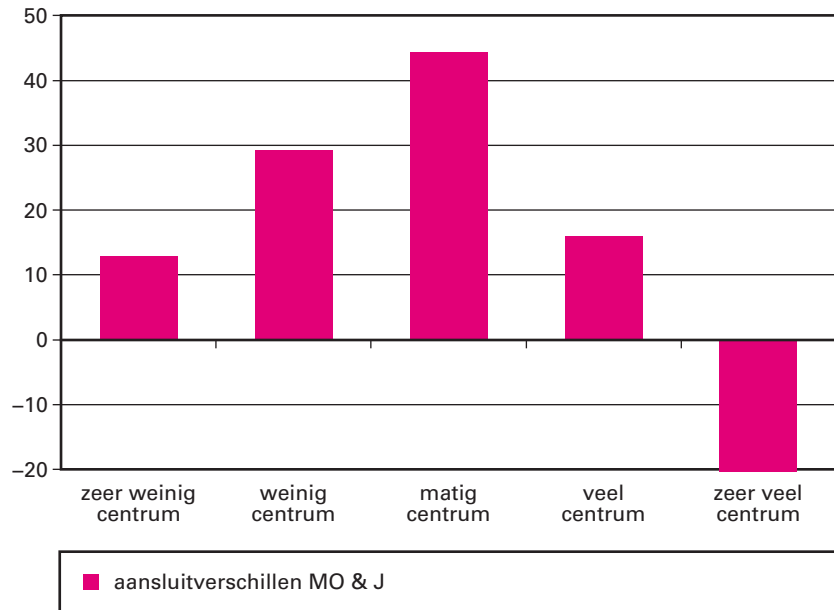
²² Op de taakvelden die behoren tot het sociaal domein (clusters MOJ) verantwoordt diverse gemeenten budgetten die betrekking hebben op het cluster Inkomen en participatie en vice versa.

De tekorten worden in eerste instantie vaak opgevangen met onttrekkingen aan reserves: eerst ten laste van de reserve sociaal domein, wanneer die tekort schiet wordt de algemene reserve aangesproken. Wanneer men voorziet dat tekorten een structureel karakter hebben, probeert men dekking te vinden door bezuinigingen op andere taakgebieden. Een aantal steekproefgemeenten heeft aangegeven dat dergelijke ombuigingen vaak pas in latere jaren in de cijfers tot uiting komen (begroting 2018 en later).

Afwijkende aansluitverschillen voor groepen gemeenten

Wanneer wordt gekeken naar aansluitverschillen tussen netto lasten en ijkpunten voor diverse gemeentegroepen, is een afwijkend beeld te zien bij verschillende gemeentegroepen wanneer gemeenten worden gegroepeerd naar centrumfunctie en medicijngebruik FKG.²³

Figuur 4 Aansluitverschillen (ijkpunten minus netto lasten) MO & J voor gemeenten gegroepeerd naar centrumfunctie in euro's per inwoner



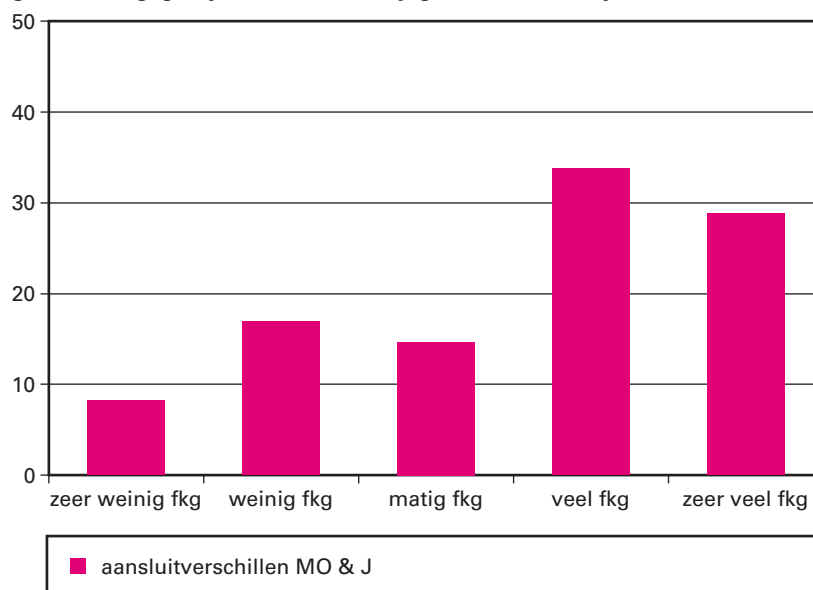
In bovenstaande figuur is te zien dat gemeenten met een grote centrumfunctie²⁴ in tegenstelling tot de andere gemeenten meer uitgeven aan MO & J dan dat hiervoor beschikbaar is vanuit de ijkpunten in 2017. Ook bij gemeenten met een expliciete centrumfunctie in het sociaal domein²⁵ is een iets afwijkend patroon te zien: deze geven gemiddeld wel minder uit dan hun ijkpuntscore in 2017, maar het verschil is minder groot dan bij de andere gemeenten. Bij zogenaamde zorggemeenten (gemeenten met relatief veel capaciteit in zorginstellingen) is geen afwijkend beeld te zien.

²³ Via deze structuurkenmerken wordt een belangrijk deel van de middelen voor het sociaal domein in het gemeentefonds verdeeld.

²⁴ Afgeleid van de verhouding tussen de score op de gemeentefondsmaatstaven regionale klantenpotentiëlen en het aantal inwoners.

²⁵ Gedoeld wordt op de 46 gemeenten met een centrumfunctie voor begeleid wonen c.q maatschappelijke opvang.

Figuur 5 Aansluitverschillen (ijkpunten minus netto lasten) MO & J voor gemeenten gegroepeerd naar medicijngebruik in euro's per inwoner



In bovenstaande figuur is te zien dat in gemeenten met relatief veel FKG²⁶-medicijngebruik de ijkpuntscore verder boven hun netto lasten-niveau ligt dan bij andere gemeenten.

Dit zou kunnen betekenen dat het belang van dit structuurkenmerk in de verdeling wordt overschat. In dit verband wordt opgemerkt dat de verdeelmaatstaf «medicijngebruik» weliswaar een belangrijke rol speelt in de verdeling van de middelen, maar dat de werking van deze maatstaf beoordeeld moet worden in samenhang met de andere maatstaven waarmee de middelen over gemeenten worden verdeeld.

In algemene zin moet bij de gepresenteerde aansluitverschillen voor het sociaal domein rekening worden gehouden met mogelijke vertekeningen als gevolg van «boekingsproblemen» (zie paragraaf 3.2.2).

3.4.3. Eigen Middelen (OEM en OZB)

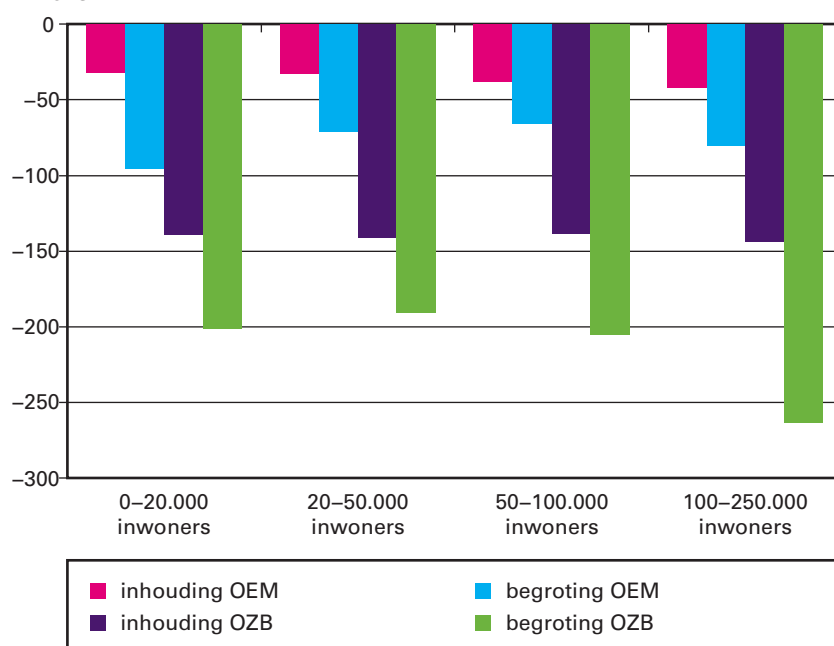
Afwijkende aansluitverschillen voor groepen gemeenten

Zowel bij de OEM als de OZB is er voor alle groepen gemeenten gemiddeld sprake van substantiële «extra» inkomsten: de feitelijke inkomsten liggen substantieel boven het niveau waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden.

Behalve dat er sprake is van grote verschillen tussen individuele gemeenten, is er tevens sprake van een «scheve verdeling»: kleinere gemeenten hebben relatief veel extra OEM en grote (centrum)gemeenten beschikken met name over relatief veel extra OZB-inkomsten.

²⁶ FKG staat voor farmaceutische kosten groep en betreft een groep medicijnen die past bij een bepaalde chronische aandoening.

Figuur 6 Uitkomst ijkpunten en inhouding OEM en OZB in 2017 in euro's per inwoner

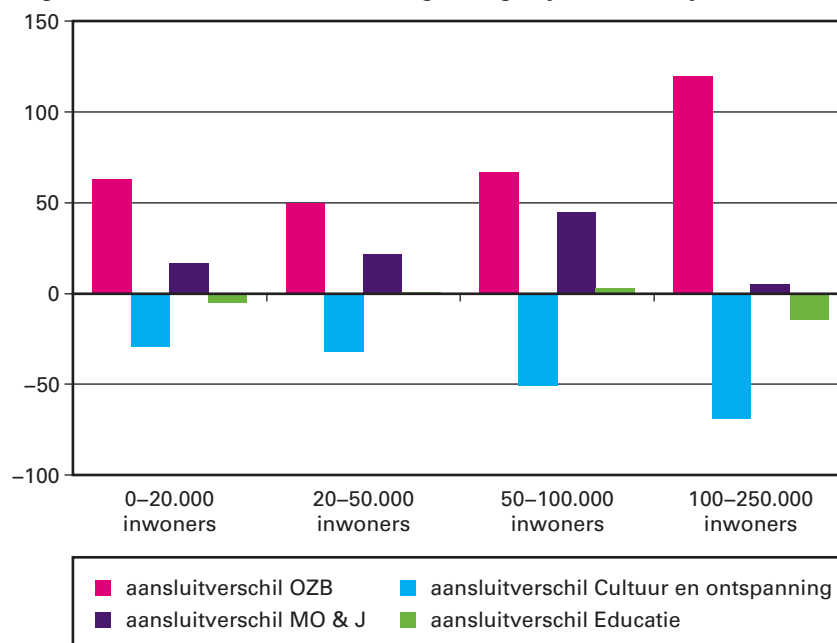


Achter de bovenstaande patronen per inwonergroottegroep gaan sterk uiteenlopende beelden voor individuele gemeenten schuil.

Relatie extra inkomsten met uitgavenpatronen

De extra eigen inkomsten van gemeenten komen ook tot uiting in extra uitgaven op bepaalde clusters. Voor de groep gemeenten met minder dan 20.000 inwoners met relatief veel extra OEM is te zien dat deze als groep vooral meer uitgeven op de (sub)clusters Inkomen en participatie en Groen. Voor de gemeenten met relatief veel extra OZB-inkomsten is een relatie te zien met extra uitgaven op diverse uitgavenclusters. In de onderstaande figuur is een overzicht opgenomen van de extra inkomsten uit OZB voor gemeenten gegroepeerd naar inwonergroottegroepen. Daarnaast zijn de aansluitverschillen (ijkpunten minus netto lasten) voor enkele uitgavenclusters opgenomen.

Figuur 7 Aansluitverschillen (ijkpunten minus netto lasten) OZB en diverse uitgavenclusters in 2017 voor inwonergroottegroepen in euro's per inwoner

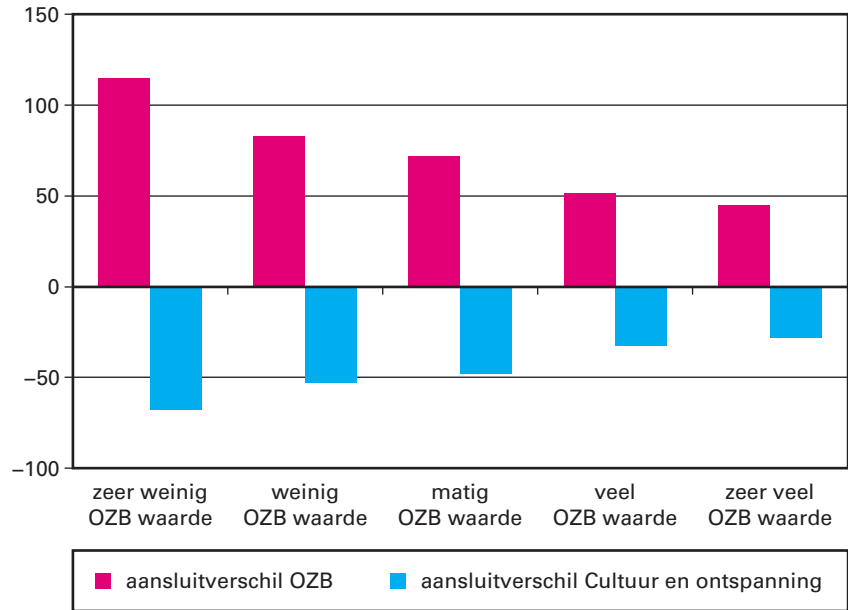


In de bovenstaande figuur is te zien dat met name de grootste gemeenten over relatief veel extra OZB-inkomsten beschikken. Deze gemeenten geven relatief veel uit op de clusters Cultuur en ontspanning en (in mindere mate) Educatie. Een vergelijkbaar beeld is te zien op het sociaal domein: daar geven de grootste gemeenten ongeveer net zo veel uit als zij via het gemeentefonds ontvangen, terwijl de andere gemeenten minder uitgeven.

Vergelijkbare patronen zijn ook te zien wanneer gemeenten worden ingedeeld naar de waarde van hun onroerende zaken.²⁷ Blijkbaar compenseren deze gemeenten de lage OZB-waarde meer dan volledig met relatief hoge OZB-tarieven.

²⁷ In de vorm van gemiddelde OZB-waarde per woning.

Figuur 8 Aansluitverschillen (ijkpunten minus netto lasten) OZB en uitgavencluster Cultuur en ontspanning in 2017 voor gemeenten gegroepeerd naar OZB-waarde in euro's per inwoner



Scheve verdeling inkomsten: mogelijke aanpassing afhankelijk van bestedingsdoel

Om te kunnen beoordelen of de afwijkende patronen bij de OZB en OEM-inkomsten aanleiding kunnen zijn voor onderhoud aan het verdeelstelsel, zullen deze ontwikkelingen de komende jaren verder in het POR worden gevolgd. Daarnaast zullen beide inkomstenclusters worden meegenomen in het vervolgtraject van het rapport «Rekening houden met verschil». Voor zover de extra inkomsten worden gebruikt om extra uitgaven te dekken op clusters als Cultuur en ontspanning, is tot op heden steeds geoordeeld dat het een kwestie van gemeentelijke beleidsvrijheid betreft waarop de verdeling in het gemeentefonds niet aangepast hoeft te worden.

3.4.4. Gemeenten gegroepeerd naar bodemgesteldheid

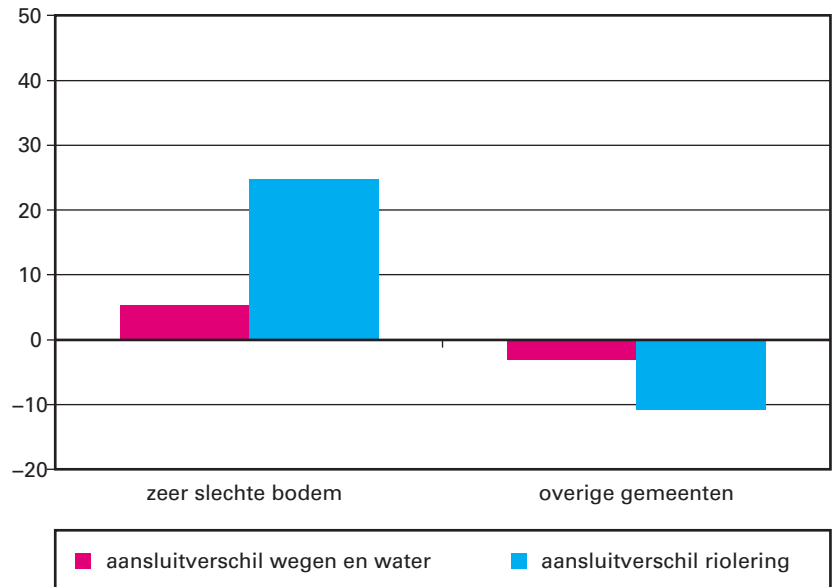
Afwijkende aansluitverschillen voor groepen gemeenten

Wanneer gemeenten worden gegroepeerd naar bodemgesteldheid is te zien bij gemeenten met een zeer slechte bodemgesteldheid²⁸ dat er sprake is van een afwijkend beeld. Deze gemeenten geven gemiddeld in 2017 duidelijk minder uit dan zij via het gemeentefonds ontvangen op het subcluster Wegen en water. Terwijl de andere gemeenten (met een goede tot matig slechte bodem) juist iets meer uitgeven dan hun ijkpuntscore. Bij een steekproefgemeente uit deze groep is te zien dat het relatief lage netto lastenniveau samenhangt met toevoegingen aan een egaliseringsreserve voor groot onderhoud. In lijn met de lv3-voorschriften worden deze verantwoord op taakveld 0.10 mutatie reserves. In de CBS-cijfers waar het POR op gebaseerd is, blijft deze reservemutatie, die inhoudelijk betrekking heeft op het subcluster Wegen en water, buiten beschouwing.

²⁸ Het betreft 14 gemeenten met een bodemfactor van 1,40 of hoger.

Ook bij het subcluster Riolering is er voor gemeenten met een zeer slechte bodemgesteldheid sprake van een afwijkend beeld. Deze gemeenten geven gemiddeld in 2017 duidelijk minder uit dan zij via het gemeentefonds ontvangen, terwijl het netto lastenniveau in de andere gemeenten gemiddeld slechts iets onder hun ijkpuntscore ligt. Bij enkele steekproefgemeenten uit deze groep is te zien dat het relatief lage netto lastenniveau samenhangt met mutaties in reserves en een recente verhoging van de rioolheffing.

Figuur 9 Aansluitverschillen (ijkpunten minus netto lasten) subclusters Wegen en water en Riolering in 2017 voor groepen gemeenten ingedeeld naar bodemgesteldheid in euro's per inwoner



In de bovenstaande figuur wordt een overzicht gegeven van de aansluitverschillen tussen de ijkpunten en de netto lasten 2017 voor de subclusters Riolering en Wegen en water voor gemeenten gegroepeerd naar bodemgesteldheid. Te zien is dat gemeenten met een zeer slechte bodemgesteldheid in 2017 zowel op het subcluster Wegen en water als het subcluster Riolering duidelijk minder uitgeven dan hun ijkpuntscore in het gemeentefonds, in tegenstelling tot de overige gemeenten (met een goed tot matig slechte bodemgesteldheid).

Bij deze conclusies moet opgemerkt worden dat het een beperkt aantal gemeenten betreft en de netto lasten op deze twee taakgebieden een sterke dynamiek kennen. Er lijkt dan ook geen aanleiding om scheefheden in de verdeling te veronderstellen. Wel zullen de ontwikkelingen van deze groep gemeenten de komende jaren gevolgd worden in het POR.

3.5. Aanvullende analyses

3.5.1. Toegevoegde waarde gebruik rekeningcijfers

Voor- en nadelen van begroting- en rekeningcijfers voor het POR

Het POR is tot op heden steeds gebaseerd op begrotingscijfers van gemeenten. Belangrijkste reden hiervoor is dat in deze cijfers ontwikkelingen in de gemeentelijke uitgaven het vroegst tot uiting komen en daarmee bijdragen aan een vroegtijdige signaalfunctie van het POR.

Nadeel van het gebruik van begrotingscijfers is dat deze op ramingen zijn gebaseerd en niet op daadwerkelijke lasten en baten, waarbij gemeenten vaak de neiging hebben lasten te overschatten en baten te onderschatten of waarbij uitgavenpatronen van voorgaande jaren simpelweg worden doorgetrokken naar de toekomst. Hierdoor wordt de signaalfunctie van het POR minder betrouwbaar.

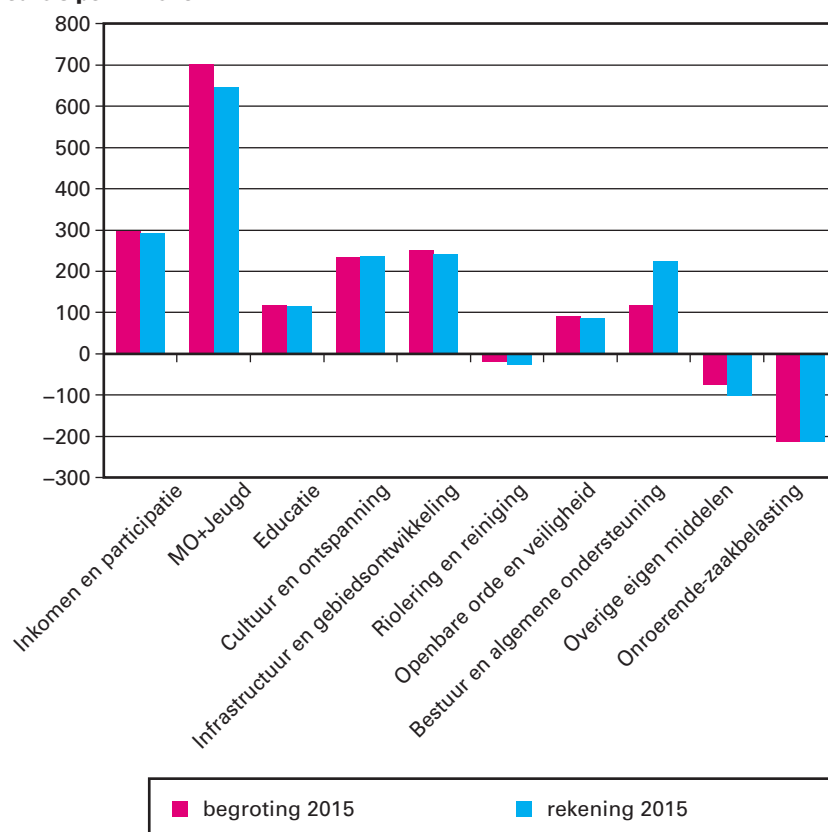
Rekeningcijfers komen daarentegen veel later beschikbaar, maar geven wel een betrouwbaarder beeld van de werkelijke lasten en baten van gemeenten.

Om deze reden is verkend wat de toegevoegde waarde zou kunnen zijn van het gebruik van rekeningcijfers in het POR ten behoeve van het signaleren van «scheefheden in de verdeling».

Vergelijking netto lastenpatronen rekening 2015 met begroting 2015

De rekeningcijfers komen momenteel in het 3e kwartaal van het jaar t+1 via het CBS beschikbaar. Op dit moment zijn de meest recente rekeningcijfers die via het CBS beschikbaar zijn die voor 2015. Wanneer de netto lasten per cluster volgens de rekeningen 2015 worden vergeleken met de begrotingscijfers voor 2015, zijn er weinig verschillen in de verdeling te zien. Wel is het netto lastenniveau op sommige uitgavenclusters in de rekening duidelijk lager dan in de begroting. Dit speelt vooral bij de clusters in het sociaal domein (MO & J) en het cluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling. Daar staat tegenover dat de netto lasten op het cluster Bestuur en algemene ondersteuning substantieel hoger zijn in de rekening dan in de begroting. De achtergrond hiervan is dat gemeenten veel geraamde uitgaven in 2015 uiteindelijk niet hebben gerealiseerd en de beschikbare middelen in reserves hebben gestort. In eerder onderzoek naar ontwikkelingen in het sociaal domein is ook gebleken dat door de overgang in 2015 veel uitgaven niet meer in dat jaar zijn gerealiseerd en de hiervoor beschikbare middelen in reserves zijn gestort. Deze toevoegingen aan de reserves komen in 2015 tot uiting op het subcluster Algemene ondersteuning, waar in de rekening dan ook substantieel hogere netto lasten te zien zijn. Daarnaast komen op dit subcluster in de rekening hogere saldi op kostenplaatsen (onverdeeld apparaatlasten en overhead) tot uiting. Bij het subcluster VHROSV spelen mogelijk effecten van meevallende grondexploitaties (die soms ten onrechte op dit cluster worden verantwoord), vertraging in (meerjarige) projecten en meevallende kosten in de sfeer van vergunningverlening, handhaving en toezicht. Daarnaast is er in de rekening 2015 sprake van meer inkomsten uit OEM. Dit betreft vooral baten uit grondexploitaties (vaak conservatief geraamd in de begroting) en deelnemingen.

Figuur 10 Netto lasten per cluster volgens begroting 2015 en rekening 2015 in euro's per inwoner



Conclusie

Alhoewel de rekening een beter beeld geeft van de werkelijke netto lastenpatronen, is het voor een vroegtijdige signaalfunctie van het POR nadelig dat de rekeningcijfers laat ter beschikking komen. Hierdoor kunnen ze pas twee jaar na dato worden gebruikt in het POR. Overigens hangen veel verschillen tussen de rekening en begroting samen met lasten en baten op «algemene functies» zoals mutaties reserves en saldi kostenplaatsen. Deze algemene functies komen zodoende in het POR niet tot uiting op de clusters waarop deze lasten/baten inhoudelijk betrekking hebben (bijvoorbeeld reserves sociaal domein).

Rekeningcijfers op lv3-niveau hebben in combinatie met beschikbare financiële informatie van een beperkt aantal steekproefgemeenten, vooral een toegevoegde waarde voor het POR bij clusters waar gemeenten «ontwikkeltaken» hebben (Infrastructuur en gebiedsontwikkeling, OEM) of waar sprake is van belangrijke veranderingen in het gemeentelijke takenpakket. Naast de transformatie in het sociaal domein wordt hierbij voor de nabije toekomst vooral gedacht aan de veranderingen als gevolg van de invoering van de Omgevingswet.

3.5.2. Effecten verslaggevingswijzigingen BBV voor POR-systematiek

Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) is met ingang van 2017 gewijzigd. In deze paragraaf worden de consequenties van de gewijzigde voorschriften voor de POR-systematiek toegelicht.

Het gaat hierbij om de gewijzigde voorschriften voor:

- Overhead
- Verantwoording verbonden partijen
- Omslagrente
- Activeren investeringen maatschappelijk nut

Overhead

Centrale overheadposten worden door de meeste gemeenten met ingang van 2017 geboekt op taakveld 0.4. De verschillen zitten in overheadposten die taakgerelateerd zijn (zoals afdelingshoofden, incidentele componenten in de overhead, overhead dat betrekking heeft op tarieven/belastingen en overhead van projecten). Deze worden door sommige gemeenten op taakveld 0.4 verantwoord en door andere gemeenten op de taakvelden waar deze overhead inhoudelijk betrekking op heeft.

Veelal is de overhead op taakveld 0.4 niet gespecificeerd. Soms zijn er wel grote delen zichtbaar en soms is overhead toch op taakvelden geboekt (ten behoeve van het berekenen van all-in tarieven).

Verantwoording verbonden partijen

In 2017 is bij gemeenten sprake van grote ongespecificeerde posten op het gebied van (intergemeentelijke) samenwerking. Op verzoek hebben gemeenten zich voorgenomen dit in de toekomst wel te specificeren. Informatie over verbonden partijen (prestaties/risico's) worden nu wisselend opgenomen in de programma's in de programmabegroting. Een aantal gemeenten beperkt dit tot alleen de financiële gemeentelijke bijdrage. Deze informatie die nu veelal wel is opgenomen in de paragraaf verbonden partijen, zou volgens het nieuwe BBV moeten worden opgenomen in de programmaplannen.

De meeste gemeenten verantwoorden de bijdragen aan verbonden partijen op de inhoudelijk relevante lv3-taakvelden. Aandachtspunt hierbij is de overhead in het geval van shared services centers. De overhead van deze bedrijfsvoeringsorganisaties horen thuis op taakveld 0.4, maar worden in de gemeentelijke administraties soms verantwoord op de inhoudelijke taakvelden. Een enkele gemeente specificeert de bijdragen nog niet naar taakvelden, maar alleen op programmaniveau of een oude productindeling.

Omslagrente

Diverse gemeenten hebben tot en met 2017 een vaste rekenrente gehanteerd. Dit is een percentage dat in de loop der jaren ongeveer gelijk blijft (inclusief bepaalde risico-opslag) en aan alle investeringen wordt toegerekend.

Met ingang van 2018 wordt deze rente verlaagd in afstemming op de lagere marktrente. Dit heeft als gevolg dat de netto lasten op taakvelden met veel kapitaallasten (Wegen en water, Onderwijshuisvesting, Riolering) lager komen te liggen evenals het renteresultaat op taakveld 0.5 (treasury). Overigens is op deze clusters in 2017 geen hoog netto lastenniveau te zien.

Gemeenten die rente toerekenden aan grondexploitaties stoppen daarmee (zoals het BBV voorschrijft). Rente toerekenen aan het eigen vermogen (bespaarde rente) blijven gemeenten wel doen. In het nieuwe BBV mag dat nog wel, maar wordt dit wel afgeraden (leidt tot vergroten netto lasten op taakvelden). Dit betekent ofwel dat het renteresultaat wordt vergroot ofwel dat rente aan reserves wordt toegerekend.

Activeren investeringen maatschappelijk nut

Vóór 2017 was de werkwijze van activeren van investeringen wisselend. De meeste gemeenten gaan per 2018 investeringen met maatschappelijk nut activeren. Soms wordt wel een ondergrens gehanteerd, zodat alleen grote investeringen worden geactiveerd.

Bij dit activeren wordt wel een reserve gevormd waaruit jaarlijks de kapitaallasten worden gedekt. Als een gemeente nu niet activeert en investeringen dus in één keer dekt uit voorzieningen of de exploitatie, ontstaat incidenteel budgettaire ruimte wanneer bij nieuwe investeringen wordt overgestapt op wel activeren. Hierbij wordt soms onderscheid gemaakt naar «bruto methode» en «netto methode», waarbij in het laatste geval alleen de eigen investeringen worden geactiveerd (dus exclusief eventuele bijdragen van derden). Aandachtspunt hierbij is dat bij de netto methode «verborgen kapitaallasten»²⁹ bij gemeenten gaan ontstaan. Bij de bruto methode blijft de jaarlijkse financieringslast voor toekomstige vervanging zichtbaar (onafhankelijk van hoe dit wordt gefinancierd). Een enkele gemeente blijft investeringen van maatschappelijk nut niet activeren, omdat de marktwaarde niet kan worden vastgesteld en het daarmee geen waarde heeft om het op de balans te activeren.

Consequenties voor het POR

Voor het POR lijken de gewijzigde voorschriften met betrekking tot de overhead de meeste consequenties te hebben. Door de verplichting deze te verzamelen op één taakveld, boeken gemeenten deze uitgaven op een andere plek in hun IV3-verantwoording dan waar de clusterindeling van het gemeentefonds vanuit gaat. Hierdoor is een zinvolle vergelijking van de gemeentelijke netto lasten op basis van IV3-taakvelden met de ijkpunten – de essentie van het POR – niet meer mogelijk zonder aanvullende bewerkingen van de IV3-gegevens. Op dit moment kan er nog geen afzonderlijk cluster voor de overheadtaken worden geïntroduceerd in het gemeentefonds. De introductie van een nieuw cluster op basis van de IV3-gegevens van één begrotingsjaar geeft waarschijnlijk een onvolledig beeld. Bovendien heeft er geen verdelonderzoek naar dit cluster plaatsgevonden en kan er op dit moment alleen een «werkformule» worden geconstrueerd. Aanvullend onderzoek is nodig om een apart (sub)cluster en ijkpunt voor de overhead wenselijk is. Dit is echter pas opportuun wanneer een aantal maal de IV3-gegevens over de overhead door gemeenten zijn aangeleverd.

Bij de kapitaalintensieve (sub)clusters (Wegen en water, Onderwijshuisvesting en Riolerings) kan met ingang van begrotingsjaar 2018 sprake zijn van dalende netto lasten als gevolg van het hanteren van een meer marktconforme omslagrente. Het effect hiervan zou dan ook te zien moeten zijn in een lager niveau van de OEM doordat op het taakveld treasury minder baten worden gerealiseerd.

Vanuit de voorschriften voor verantwoording van bijdragen aan gemeenschappelijke regelingen, zou de komende jaren een iets beter beeld op diverse uitgavenclusters kunnen ontstaan waar de samenwerking betrekking op heeft. Dit zou dan gepaard gaan met een afname van het relatieve hoge netto lastenniveau op het subcluster Bestuursorganen (waar momenteel soms nog substantiële bijdragen aan samenwerkingsverbanden staan verantwoord).

²⁹ Doordat de investering slechts gedeeltelijk wordt geactiveerd, geven de kapitaallasten een te rooskleurig beeld van de structurele lasten die met de investering zijn gemoeid. Dit kan problemen opleveren wanneer het kapitaal goed in de toekomst vervangen moet worden.

De voorschriften rond het activeren van investeringen met maatschappelijk nut zullen pas geleidelijk over langere periode tot uiting komen in de netto lastenpatronen van gemeenten. De komende jaren lijkt het effect beperkt in relatie tot de reguliere dynamiek op de kapitaalintensieve clusters waar deze voorschriften effect zullen hebben. Daarnaast blijven er verschillen ontstaan in de gemeentelijke praktijk met betrekking tot dit onderwerp.

Bijlage 1: IV3-taakvelden en clusters

cluster gemeentefonds	Iv3-taakveld
Inkomen en participatie	6.3 inkomensregelingen
	6.4 begeleide participatie
	6.5 arbeidsparticipatie, toeleiding werk
Samenkracht en burgerparticipatie	6.1 samenkracht en burgerparticipatie
	6.2 wijkteams
Jeugd	6.72 maatwerkdienstverlening 18-
	6.82 geëscaleerde zorg 18-
Maatschappelijke ondersteuning	6.6 maatwerkvoorzieningen
	6.71 maatwerkdienstverlening 18+
	6.82 geëscaleerde zorg 18+
Volksgezondheid	7.1 volksgezondheid
Educatie	4.1 openbaar basisonderwijs
	4.2 onderwijshuisvesting
	4.3 onderwijsbeleid en leerlingenzaken
Cultuur en ontspanning	2.3 recreatieve havens
	5.1 sportbeleid en activering
	5.2 sportaccommodaties
	5.3 cultuurpresentatie, -productie en -participatie
	5.4 musea
	5.6 media
	5.7 openbaar groen en (openlucht) recreatie
	7.5 begraafplaatsen
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	0.63 parkeerbelasting
	2.1 verkeer en vervoer
	2.2 parkeren
	2.4 economische havens en waterwegen
	2.5 openbaar vervoer
	5.5 cultureel erfgoed
	7.4 milieubeheer
	8.1 ruimtelijke ordening
	8.3 wonen en bouwen
Riolering en reiniging	7.2 riolering
	7.3 afval
Openbare orde en veiligheid	1.1 crisisbeheersing en brandweer
	1.2 openbare orde en veiligheid
Bestuur en algemene ondersteuning	0.1 bestuur
	0.2 burgerzaken
	0.4 ondersteuning organisatie
	0.8 overige baten en lasten
Onroerende zaakbelasting (OZB)	0.61 OZB woningen

cluster gemeentefonds	lv3-taakveld
	0.62 OZB niet-woningen
Overige eigen middelen	0.10 mutatie reserves
	0.11 resultaat rekening
	0.3 beheer overige gebouwen en gronden
	0.5 treasury
	0.64 belastingen overig
	0.9 vennootschapsbelasting
	3.1 economische ontwikkeling
	3.2 fysieke bedrijfsinfrastructuur
	3.3 bedrijfsloket en -regelingen
	3.4 economische promotie
	8.2 grondexploitatie

BIJLAGE 2: BELEIDSMUTATIES (x € 1.000)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Mutaties 1^e suppletoire begroting 2017						
Wijziging betalingsverloop algemene uitkering 2016	- 4.876					
Accres tranche 2016 (incidenteel)	43.859					
Accres tranche 2016 (structureel)	43.859	43.859	43.859	43.859	43.859	43.859
Accres tranche 2017	69.066	69.066	69.066	69.066	69.066	69.066
Plafond BTW-compensatiefonds 2016	- 52.636					
Overige mutaties algemene uitkering	3.116	3.616	- 134	- 134	- 134	- 134
Wijziging betalingsverloop integratie-uitkeringen 2016	2					
Loon- en prijsbijstelling 2017 (integratie-uitkering)	25.040	25.040	25.040	25.248	26.272	26.273
Correctieboeking overheveling huishoudelijke hulp Wlz-cliënten (integratie-uitkering)	- 30.000	- 30.000	- 30.000	- 30.000	- 30.000	- 30.000
Aanpassing overheveling huishoudelijke hulp Wlz-cliënten (integratie-uitkering)	7.500					
Overige mutaties integratie uitkeringen	2.970					
Wijziging betalingsverloop decentralisatie-uitkeringen 2016	62.534					
Kansen voor alle kinderen (decentralisatie-uitkering)	85.000	85.000	85.000	85.000	85.000	85.000
Buurtsportcoaches (decentralisatie-uitkering)	57.994					
Verhoogde asielinstroom (decentralisatie-uitkering)	26.958					
Overige mutaties decentralisatie uitkeringen	33.860	3.170	9.045	3.170	3.170	3.170
Wijziging betalingsverloop integratie-uitkering sociaal domein 2016	305					
Loon- en prijsbijstelling 2017 (integratie-uitkering sociaal domein)	192.572	191.432	189.718	187.529	188.295	186.671
Correctieboeking overheveling huishoudelijke hulp Wlz-cliënten (integratie-uitkering sociaal domein)	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000
Uitnamecorrectie herinstromers Wmo en Jeugd (integratie-uitkering sociaal domein)	30.000	30.000	30.000	48.000	48.000	48.000
Overige mutaties integratie-uitkering sociaal domein	- 672					
Overloop 2016/2017 kosten Financiële-verhoudingswet	1.000					
Mutaties Bijdrage aan VNG	1.202	- 500	- 500	- 500	- 500	- 500
Mutaties Kosten Waarderingskamer	134	134	134	134	134	134
Mutaties ontwerp-begroting 2018						
LHBT Regenboogsteden (decentralisatie-uitkering)	451					
Aanpassing macrobudget Wsw 2021 (integratie uitkering sociaal domein)					- 37.507	
Aanpassing macrobudget Wsw (integratie-uitkering sociaal domein)				14.770	14.670	14.543

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Wachtlijsten internationaal onderwijs (decentralisatie-uitkering)	5.350					
Groeiopgave Almere (decentralisatie-uitkering)	709	336	336	336	336	336
Groeiopgave Almere (algemene uitkering)	- 709	- 336	- 336	- 336	- 336	- 336
Correctie Waterschapswegen (integratie-uitkering)		- 3.531	- 3.612	- 3.695	- 3.780	- 3.780
Correctie Waterschapswegen (decentralisatie-uitkering)		3.531	3.612	3.695	3.780	3.867
Correctie Waterschapswegen (algemene uitkering)						- 87
Bodemsanering Griftpark Utrecht (decentralisatie-uitkering)	500	500	500			
LHBT Coördinatie Rainbow cities network (decentralisatie-uitkering)	13					
City Deal Zorg en Veiligheid (decentralisatie-uitkering)	15					
Beëindigen betalingen aan derden (kosten Waarderingskamer)			- 2.441	- 2.441	- 2.441	- 2.441
Beëindigen betalingen aan derden (budget A+O fonds)		- 6.640	- 6.640	- 6.640	- 6.640	- 6.640
Beëindigen betalingen aan derden (bijdrage aan VNG)		- 5.799	- 5.799	- 5.799	- 5.799	- 5.799
Beëindigen betalingen aan derden (bijdrage aan KING)		- 7.464	- 7.464	- 7.464	- 7.464	- 7.464
Beëindigen betalingen aan derden (algemene uitkering)		19.903	22.344	22.344	22.344	22.344
Versterking gemeentelijke aanpak jihadisme (decentralisatie-uitkering)	5.801					
Aanvulling Buurtsportcoaches (decentralisatie-uitkering)	18					
Correctie VTH-taken (integratie-uitkering)		- 46.700	- 46.700	- 46.700	- 46.700	- 46.700
Correctie VTH-taken (decentralisatie-uitkering)		46.700	46.700	46.700	46.700	46.700
No Risk polis (integratie-uitkering sociaal domein)					- 36.000	- 40.000
Gezond in de stad (decentralisatie-uitkering)		14.440	14.440	14.440	14.440	- 5.000
Stichting Adoptievoorzieningen (integratie-uitkering sociaal domein)		- 672	- 672	- 672	- 672	- 672
Kindertelefoon (integratie-uitkering sociaal domein)		- 3.830	- 3.830	- 3.830	- 3.830	- 3.830
Vertrouwenswerk jeugd AKJ (integratie-uitkering sociaal domein)		- 7.500	- 7.500	- 7.500	- 7.500	- 7.500
Vrijval Bonus Beschut Werk (decentralisatie-uitkering)	- 9.844					
Vrijval Bonus Beschut Werk (integratie-uitkering sociaal domein)	9.844					
Extramuralisering 2018 Wmo (integratie-uitkering sociaal domein)		35.300	35.300	35.300	35.300	35.300
Extramuralisering 2018 Wmo (integratie-uitkering)		6.600	6.600	6.600	6.600	6.600
Intensieve zorg voor kinderen met een somatische aandoening (integratie-uitkering sociaal domein)		- 12.850	- 12.850	- 12.850	- 12.850	- 12.850

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Compensatie vervallen ouderentoeslag (integratie-uitkering sociaal domein)		3.682	3.682	3.682	3.682	3.682
Compensatie vervallen ouderentoeslag (integratie-uitkering)		1.318	1.318	1.318	1.318	1.318
Groeiruimte 2018 Wmo (integratie-uitkering sociaal domein)		44.000	44.000	44.000	44.000	44.000
Groeiruimte 2018 Wmo (integratie-uitkering)		16.000	16.000	16.000	16.000	16.000
MIRT Onderzoek A2 (decentralisatie-uitkering)	10					
Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang (algemene uitkering)		2.471	1.759	1.759	1.759	1.759
Onderzoeksprogramma CPB (kosten financiële verhoudingswet)	- 250	- 250	- 250	- 250		
Onderzoeksprogramma CPB (algemene uitkering)		- 250	- 250	- 250	- 250	
RSP Zuiderzeelijn (decentralisatie-uitkering)	36.277					
Pilot Nederlandse Kernwaarden (decentralisatie-uitkering)	70					
Weerbaar opvoeden (decentralisatie-uitkering)	57					
Erfgoed en ruimte (decentralisatie-uitkering)	42					
We can young (decentralisatie-uitkering)	98					
Verander- en versnellingstrajecten Sociaal Domein (decentralisatie-uitkering)	2.250					
Fort Oranje (decentralisatie-uitkering)	5.300					
Doventolk leefdomein (integratie-uitkering sociaal domein)		- 10.750	- 10.965	- 10.965	- 10.965	- 10.965
Luisterend oor (integratie-uitkering sociaal domein)		- 3.517	- 4.174	- 4.174	- 4.174	- 4.174
Tijdelijke oplossing anonieme hulplijn (integratie-uitkering sociaal domein)		- 657				
Tijdelijke oplossing anonieme hulplijn (decentralisatie-uitkering)		657				
Uitvoeringskosten VWS (integratie-uitkering sociaal domein)		- 50	- 50	- 50	- 50	- 50
Uitvoeringskosten SVB trekkingsrechten PGB (integratie-uitkering sociaal domein)	- 6.400	- 35.600				
Compensatie coulancegroep GGZ-B (integratie-uitkering sociaal domein)	18.000					
Transformatie sociaal domein (integratie-uitkering sociaal domein)				- 18.000		
Zorginfrastructuur (integratie-uitkering sociaal domein)		27.800				
Accres tranche 2017 (algemene uitkering)	- 67.707	- 67.707	- 67.707	- 67.707	- 67.707	- 67.707
Accres tranche 2018 (algemene uitkering)		804.594	804.594	804.594	804.594	804.594
Totaal mutaties (inclusief meerjarige doorwerking 1° suppletoire 2017)	628.682	1.264.546	1.271.173	1.277.587	1.224.020	1.236.587

BIJLAGE 3: MOTIES EN TOEZEGGINGEN

Moties: Onderdeel A.1 Afgedaan

Omschrijving van de motie	Vindplaats	Stand van zaken
De motie van de leden Veldman en Wolbert; Verzoekt de regering in samenspraak 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.	Parlementair agenda punt [18-11-2015] – Begrotingsbehandeling BZK 2016 antwoord regering + re- en duplieken	Afgedaan. De Tweede Kamer is op 16 juni 2017 per brief geïnformeerd. TK 34 550 B, nr. 15
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.	Verantwoordingsdebat d.d. 26 mei 2016	Afgedaan. De Tweede Kamer is op 14 november 2016, mede namens VWS, per brief geïnformeerd. TK 34 477, nr. 9
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.	Parlementair agenda punt [02-06-2016] – Wijziging van de Wet openbaarheid van bestuur in verband met aanvullingen ter voorkoming van misbruik	Afgedaan. De Tweede Kamer is op 23 maart 2017 per brief geïnformeerd. TK 29 362, nr. 260

Moties: Onderdeel A.2 In behandeling

Omschrijving van de motie	Vindplaats	Stand van zaken
De motie van het lid Engels c.s.; Verzoekt de Minister een of meer modellen voor een stelsel van financiële verhoudingen tussen rijk en gemeenten te ontwikkelen waarin rekening wordt gehouden met zowel de effecten van de voorgenomen decentralisaties als met voortgaande processen van gemeentelijke herindeling.	Parlementair agenda punt [18-06-2013] – Inrichting openbaar bestuur	De Eerste Kamer wordt medio juni 2019 geïnformeerd.
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.	Plenair debat wetsvoorstel Omgevingswet d.d. 1 juli 2015	Op 19 september 2016 is een initiatiefwetsvoorstel (TK 34 542) door de heer Veldman aangeboden aan de Tweede Kamer. De termijn voor behandeling is nog niet bekend.
De motie van de leden De Caluwé en Fokke; Verzoekt de regering, een nadere afweging over de resterende vraagstukken van het subcluster Volkshuisvesting, Ruimtelijk Ordening en Stedelijke Vernieuwing te maken bij de volledige herijking van het Gemeentefonds waar de Tweede Kamer in november 2015 bij motie-Veldman de regering om heeft gevraagd.	Parlementair agenda punt [30-11-2016] – Begroting Binnenlandse Zaken (34 550-VII) incl. Gemeentefonds (34 550-B), Provinciefonds (34 550-C)	De Tweede Kamer wordt in september 2017 geïnformeerd
De motie van de leden Veldman en Fokke; Verzoekt de regering, ten behoeve van de vervolgfase van de drie decentralisaties een onafhankelijke derde aan te wijzen die tot taak heeft om bij de transformatie in het sociaal domein een vinger aan de pols te houden, zijn bevindingen bij gemeenten aan de orde te stellen en het kabinet hierover te rapporteren; verzoekt de regering voorts, deze rapportages aan de Kamer te zenden.	Parlementair agenda punt [22-12-2016] – Sociaal Domein	De uitvoering van de motie zal worden meegenomen bij de nadere invulling van het programma sociaal domein en is daarmee aan een nieuw kabinet.
De motie van de leden Ronnes en Van der Linde; Verzoekt de regering, een bestuursakkoord met de gemeenten te sluiten opdat de leges voor omgevingsvergunningen substantieel dalen.	Parlementair agenda punt [16-02-2017] – Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (34 453) 2e termijn	De Tweede Kamer wordt na de zomer 2017 geïnformeerd

Toezeggingen: Onderdeel B.1 Afgedaan

Omschrijving van de toezegging	Vindplaats	Stand van zaken
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.	Brief d.d. 28 augustus 2015 inzake Uitkomst kostenonderzoek reisdocumentenproces G4-gemeenten	Afgedaan. De Tweede Kamer is op 12 april 2017 per brief geïnformeerd. TK 26 643, nr. 458
De Minister zegt toe in het voorjaar van 2016 de TK te informeren over de resultaten van het vervolgonderzoek kosten reisdocumenten.	Parlementair agenda punt [26-11-2015] – Basisregistratie Personen (BRP) en Paspoorten en Reisdocumenten	Afgedaan. De Tweede Kamer is op 2 juni 2017 per brief geïnformeerd. TK 25 764, nr. 104

Omschrijving van de toezegging	Vindplaats	Stand van zaken
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.	Parlementair agenda punt [18-11-2015] – Begrotingsbehandeling BZK 2016 antwoord regering + re- en duplieken	Afgedaan. De Tweede Kamer is op 5 september 2016 per brief geïnformeerd. TK 34 477, nr. 5
De Minister zegt toe in de volgende rapportage aandacht te schenken aan het leveren van maatwerk bij invoering van de Participatiewet. Die rapportage zal ongeveer over een halfjaar naar de Kamer komen.	Brief d.d. 1 februari 2016 inzake Uitvoering van de motie van de heer De Vries inzake een indicatieve taakstelling voor gemeenten	Afgedaan. De Tweede Kamer is op 5 september 2016 per brief geïnformeerd. TK 34 477, nr. 5
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.	Parlementair agenda punt [17-05-2016] – Mondelinge vraag van het lid VAN VEEN (VVD) aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over het bericht «1085 vermiste oorlogsvliegers mogelijk nog in Nederlandse bodem» (Nos.nl, 1 mei 2016)	Afgedaan. De Tweede Kamer is op 23 december 2016 per brief geïnformeerd. TK 32 156, nr. 78
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.	Parlementair agenda punt [01-06-2016] – Veilige Publieke Taak	Afgedaan. De Tweede Kamer is op 17 oktober 2016 per brief geïnformeerd. TK 28 684, nr. 479
De Minister zegt toe bijeenkomsten te organiseren met raadsleden, wethouders en griffiers om de volgende vragen te beantwoorden: 1. Op welke manier hebben gemeenten hun verantwoordelijkheid ingevuld ten aanzien van het toezicht op de Jeugdwet, de Wmo 2015 en de Participatiewet? 2. Wat zijn de vragen en dilemma's die zij ervaren bij het organiseren van het gemeentelijk toezicht op het sociaal domein? Naar verwachting wordt het onderzoek eind november 2016 afgerond waarna de Kamer geïnformeerd zal worden.	Brief MBZK d.d. 2 september 2016 «Toezeggingen aanbesteden en inspectietoezicht»	Afgedaan. De Tweede Kamer is op 8 februari 2017 per brief geïnformeerd. TK 34 477, nr. 16
De Minister zegt de Tweede Kamer toe in het voorjaar, n.a.v. motie Veldman (herziening financiële verhoudingen), een brief te doen toekomen.	Parlementair agenda punt [14-09-2016] – Krimp en bevolkingsdaling	Afgedaan. De Tweede Kamer is op 16 juni 2017 per brief geïnformeerd. TK 34 550 B, nr. 15
De Minister zegt toe op korte termijn te spreken met de VNG over de hoogte van bouwleges en de verschillen tussen gemeenten. De Tweede Kamer wordt schriftelijk geïnformeerd over dit gesprek (liefst voor verkiezingen).	Parlementair agenda punt [13-10-2016] – Begrotingsbehandeling Wonen en Rijksdienst (tweede termijn)	Afgedaan. Deze toezegging riep op tot overleg met de VNG over de hoogte van de bouwleges. Inmiddels is er een motie (Rennes) aangenomen dat er met de VNG een bestuursakkoord moet worden gesloten over de verlaging van de bouwleges. Daarmee is de toezegging afgedaan.
De Minister zegt de Tweede Kamer toe nog dit jaar, mede namens min. VWS, het onderzoek naar de strekking van de controleverklaringen bij de gemeentelijke jaarrekeningen over 2015 toe te sturen.	Brief d.d. 17 november 2016 inzake Ontwerpbegroting 2017 op de Kamervragen BZK H7	Afgedaan. De Tweede Kamer is op 14 november 2016 per brief geïnformeerd. TK 34 477, nr. 9
De Minister zegt de Tweede Kamer toe de problemen met accountantsverklaringen met enige haast op te pakken met de VNG en NBA.	Parlementair agenda punt [16-11-2016] – Sociaal domein	Afgedaan. De Tweede Kamer is op 6 februari 2017, mede namens de Minister van Financiën, per brief geïnformeerd. TK 34 550 B, nr. 12

Omschrijving van de toezegging	Vindplaats	Stand van zaken
De Minister zegt de Tweede Kamer toe de besproken vakinhoudelijke problematiek, die in feite bij vakministers ligt, door de Minister ingebracht worden op de regietafel. Uitkomsten daarvan volgen per brief in februari.	Parlementair agenda punt [16-11-2016] – Sociaal domein	Afgedaan. De Tweede Kamer is 8 februari 2017, mede namens de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de staatssecretarissen van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Sociale Zaken en Werkgelegenheid, per brief geïnformeerd. TK 34 477, nr. 16
De Minister zegt de Tweede Kamer toe in februari een brief te sturen over het programma sociaal domein waarin aandacht zal worden besteed aan het dwarsdenken en een veranderagenda.	Parlementair agenda punt [16-11-2016] – Sociaal domein	Afgedaan. De Tweede Kamer is op 8 februari 2017 per brief geïnformeerd. TK 34 477, nr. 16

Toezeggingen: Onderdeel B.2 In behandeling

Omschrijving van de toezegging	Vindplaats	Stand van zaken
De Minister zegt de Tweede Kamer toe, voor de duur van het programma Sociaal Domein, ieder najaar de Kamer schriftelijk te informeren over de voortgang van het programma, waarbij de Kamer tevens een gebundeld pakket wet- en regelgeving zal ontvangen.	Brief d.d. 8 februari 2017 inzake programma sociaal domein	De Tweede Kamer wordt voor het kerstreces 2017 geïnformeerd.
De Minister zegt de Tweede Kamer toe, in het najaar van 2017, de uitkomsten van het onderzoek naar de gemeentelijke jaarstukken 2016 (onderzocht zal worden of deze geografische verschillen zich wederom voordoen en wat hier de mogelijke verklaringen voor zijn) naar de Tweede Kamer te sturen.	Brief d.d. 6 juni 2017 inzake jaarverslag en slotwet Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2016	De Tweede Kamer wordt medio najaar 2017 geïnformeerd.
De Minister zegt de Tweede Kamer toe een nadere analyse te doen naar de verdeelmodellen in het sociaal domein. In het najaar informeert hij de Kamer over de voortgang.	Parlementair agenda punt [31-05-2017] – Sociaal Domein	De Tweede Kamer wordt in het najaar 2017 geïnformeerd.
De Minister zegt de Tweede Kamer toe om in het najaar een nadere toelichting en stand van zaken te geven van het traject betrekking tot «gemeenschappelijke taal in het sociaal domein». Dit zal in of in samenhang met de overall rapportage sociaal domein zijn. De Minister zal in de overall rapportage ook een toelichting geven op de outcome monitoring.	Parlementair agenda punt [31-05-2017] – Sociaal Domein	De Tweede Kamer wordt in het najaar 2017 geïnformeerd.
De Minister zegt toe om bij de jaarlijkse voortgang van het programma sociaal domein aan de Kamer ook te vermelden wat de «startpunten» zijn van de transformatie thema's die in het programma worden opgepakt. Dit om ook te zien of het programma voortgang boekt op die thema's.	Parlementair agenda punt [31-05-2017] – Sociaal Domein	De Tweede Kamer zal voor het kerstreces 2017 worden geïnformeerd.
De Minister zegt de Tweede Kamer toe naar aanleiding van de motie Van Engelshoven betreffende gecertificeerde instellingen (zie hierna): er is onderzoek gaande van VWS/VenJ, uiterlijk 1 juli 2017 afgerond, hoe binnen dat regime te handelen. De Minister bevordert dat snel conclusies over het onderzoeksrapport worden getrokken, en dat de Kamer snel bericht wordt.	Parlementair agenda punt [08-06-2017] – Sociaal Domein	De Tweede Kamer wordt medio oktober 2017 geïnformeerd.
De Minister van Financiën zegt namens de Minister van BZK toe, de Tweede Kamer in het najaar te informeren over de uitkomsten over het verslagjaar 2016. Daarin wordt ook de problematiek geadresseerd van ontbrekende goedkeurende accountantsverklaringen van (5% van de) gemeenten.	Verantwoordingsdebat over het jaar 2016 d.d. 31 mei 2017	De Tweede Kamer wordt medio najaar 2017 geïnformeerd.

BIJLAGE 4: 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»	€ 2.441	http://www.waarderingskamer.nl

BIJLAGE 5: LIJST VAN AFKORTINGEN

A+O fonds	Arbeidsmarkt- en Opleidingsfonds Gemeenten
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
Rob	Raad voor het openbaar bestuur
RPE	Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek
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: BEGRIPPENLIJST

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 normeringssystematiek (zie ook normeringssystematiek).
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-verhoudingswet (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 herverdeleffecten. De integratie-uitkering voorziet dan in een geleidelijke overgang naar de algemene uitkering.
Ijpunten	Geobjectiveerde kostennormen per taakgebied, rekening houdend met structuurkenmerken, die voor alle gemeenten respectievelijk provincies beschikbaar zijn.

Normeringssystematiek	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 bruto-rijksuitgaven 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».
Periodiek 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 het openbaar bestuur (Rob)	Adviesorgaan op het terrein van openbaar bestuur en 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.
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.