

Vergaderjaar 2018–2019

35 000 B

Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2019

Nr. 2

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

A.	ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	2
B.	BEGROTINGSTOELICHTING	3
1.	LEESWIJZER	3
2.	BELEIDSAGENDA	5
2.1	Beleidsprioriteiten	5
2.2	Belangrijkste mutaties	6
2.3	Beleidsbeoordelingen	7
3.	BELEIDSARTIKEL	8
	Artikel 1 Gemeentefonds	8
4.	GEMEENTEFONDS IN BREDER PERSPECTIEF	14
4.1	Inkomstenbronnen van gemeenten	14
4.2	Specifieke uitkeringen	15
4.3	Opbrengst lokale belastingen en heffingen	16
4.4	Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds 2019	17
5.	BIJLAGEN	21
	Bijlage 1 Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds 2019	21
	Bijlage 2 Verdiepingsbijlage	53
	Bijlage 3 Integratie uitkeringen	55
	Bijlage 4 Decentralisatie uitkeringen	56
	Bijlage 5 Moties en toezeggingen	58
	Bijlage 6 Rechtspersonen met een Wettelijke Taak en Zelfstandige Bestuursorganen	60
	Bijlage 7 Lijst van afkortingen	61
	Bijlage 8 Begrippenlijst	62

A. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Wetsartikel 1

De begrotingsstaten die onderdeel zijn van de Rijksbegroting, worden op grond van artikel 2.3, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2016 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.

Het in de begrotingsstaat opgenomen begrotingsartikel wordt in onderdeel B van deze memorie van toelichting toegelicht (de zogenoemde begrotingstoelichting).

Wetsartikel 3

Ingevolge artikel 5, eerste lid, van de Financiële-verhoudingswet hebben 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 deze memorie van toelichting.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

K.H. Ollongren

De Staatssecretaris van Financiën,

M. Snel

B. BEGROTINGSTOELICHTING

1. LEESWIJZER

Algemeen

Inleiding

Voor u ligt de begroting 2019 van het gemeentefonds.

Groeiparaagraaf

De indeling van deze begroting is aangepast ten opzichte van voorgaande jaren, zodat deze qua opzet nu aansluit op de indeling van de andere begrotingshoofdstukken en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Gemeentefonds

De gemeentefonds-begroting maakt onderdeel uit van de Rijksbegroting maar heeft daarbinnen een eigen karakter. Zo kent de gemeentefonds-begroting 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.

Beleidsagenda

De beleidsagenda geeft een overzicht van de hoofdlijnen van beleid. Tevens is een overzicht opgenomen met de belangrijkste mutaties.

Beleidsartikel

In het beleidsartikel komen de met het beleid samenhangende algemene beleidsdoelstelling, de rol en verantwoordelijkheid, de beleidswijzigingen, de budgettaire gevolgen van beleid en de toelichting op de uitgavencategorieën aan bod.

Tabel budgettaire gevolgen van beleid

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.

Gemeentefonds in breder perspectief

In hoofdstuk 4 wordt het gemeentefonds in een breder perspectief geplaatst, waarbij ook wordt ingegaan op de inkomstenbronnen van de gemeenten, zoals specifieke uitkeringen en lokale belastingen en heffingen. Daarnaast treft u het Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds 2019 aan, het verslag van het jaarlijkse onderzoek naar de verdeling van het gemeentefonds.

Bijlagen

Daarna volgen de bijlagen, waaronder de verdiepingsbijlage waarin de opbouw is aangegeven van de uitgaven van het gemeentefonds vanaf de stand ontwerpbegroting 2018 naar de stand ontwerpbegroting 2019. In de verdiepingsbijlage worden de mutaties toegelicht die groter zijn dan of gelijk zijn aan de ondergrens zoals deze in de Rijksbegrotingsvoorschriften is opgenomen. Voor het gemeentefonds is die grens € 10 mln. voor beleidsmatige mutaties en € 20 mln. voor technische mutaties.

2. BELEIDSAGENDA

2.1 Beleidsprioriteiten

Heroverweging financiële verhoudingen

Op 5 juli 2017 werd het rapport «Rekening houden met verschil» door mijn voorganger aangeboden aan de Tweede Kamer (Kamerstukken [TK 34 550-B, nr. 15](#)). Als onderdeel van het Interbestuurlijk programma ([TK 29 362, nr. 266](#)) hebben we met de bestuurlijke koepels afgesproken deze kabinetsperiode te werken aan passende financiële verhoudingen. Ik heb de Tweede Kamer op 6 juli 2018 – mede namens de Staatssecretaris van Financiën – een brief gestuurd met de insteek van waaruit we de heroverweging vorm willen geven ([TK 34 775-B, nr. 18](#)).

De financiële verhoudingen moeten bijdragen aan constructieve en gelijkwaardige interbestuurlijke verhoudingen door de bestuurskracht van gemeenten en provincies te ondersteunen via een stabiele, voorspelbare, adaptieve en transparante bekostiging van hun takenpakket en ruimte bieden voor het gezamenlijk oplossen van maatschappelijke opgaven. De huidige wet- en regelgeving in de Financiële-verhoudingswet biedt ruimte om invulling te geven aan voorstellen voor aanpassing die voortkomen uit de verschillende onderzoeken. Dit geldt mogelijk niet voor alle voorstellen. Indien een wijziging van de Financiële-verhoudingswet noodzakelijk blijkt, bied ik zo snel mogelijk een concreet wetsvoorstel aan ter consultatie.

Hieraan voorafgaand wordt in nauwe samenwerking met de bestuurlijke koepels een proces doorlopen om tot overeenstemming te komen op de door te voeren aanpassingen. We richten ons op vier onderwerpen: de verdeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds, de verdeling van de algemene uitkering van het provinciefonds, het uitkeringsstelsel en kennis- en informatie-uitwisseling.

Overheveling integratie-uitkering sociaal domein

Met ingang van 2019 wordt een groot deel van de voormalige integratie-uitkering sociaal domein geïntegreerd in de algemene uitkering van het gemeentefonds. Concreet betreft het de IUSD Wmo, met uitzondering van Beschermd wonen, de IUSD Jeugd, met uitzondering van Voogdij 18+, het onderdeel Re-integratie klassiek van de IUSD Participatie en de volledige IU Wmo (huishoudelijke hulp). In het Bestuurlijk overleg financiële verhouding (Bofv) van 23 mei hebben we afspraken gemaakt met de VNG over de wijze waarop de overheveling wordt geïmplementeerd. Daarbij zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd: de verdeleffecten worden minimaal gehouden, de integreerbare onderdelen kunnen na de overheveling gevolgd worden in de algemene uitkering, de overheveling moet eenvoudig worden vormgegeven, de overheveling moet zo dicht mogelijk bij de huidige werkwijze blijven en het aantal momenten waarop herverdeling plaatsvindt wordt zoveel mogelijk beperkt. Tevens hebben we met de VNG afspraken gemaakt over het perspectief van de onderdelen van de IUSD die nu nog niet geïntegreerd worden. Met uitzondering van de onderdelen Wsw en Beschut werk van de IUSD Participatie, gaan de andere onderdelen op (korte) termijn ook over naar de algemene uitkering. Voor Voogdij 18+ en de onderdelen Wajong en Regulier werk van de IUSD Participatie zal dat naar verwachting per 2020 kunnen. Beschermd wonen volgt zo spoedig mogelijk na 2020. Hier zullen we in 2019 aan werken.

2.2 Belangrijkste 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 2.1 worden de mutaties groter dan € 30 mln. weergegeven. Daarbij is onderscheid aangebracht tussen nominale mutaties enerzijds en overboekingen van/naar andere departementen anderzijds. Reallocaties binnen het gemeentefonds zijn niet apart zichtbaar gemaakt. Deze zijn wel zichtbaar in de *verdiepingsbijlage* (bijlage 2). De extrapolatie 2023 is opgenomen onder de *Overige mutaties*.

Tabel 2.1 Belangrijkste mutaties t.o.v. vorig jaar (uitgaven) Bedragen x € 1.000						
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Stand ontwerpbegroting 2018 (incl. NvW)	28.282.670	28.391.361	28.251.157	28.152.109	27.983.389	0
Mutaties 1e suppletoire begroting 2018	877.272	662.098	661.921	630.055	623.982	621.468
Nieuwe mutaties:	9.184	1.094.500	1.129.103	1.092.693	1.092.643	28.901.306
<i>waarvan nominale mutaties</i>						
1a Accres tranche 2018	-193.726	-193.726	-193.726	-193.726	-193.726	-193.726
1b Accres tranche 2019		1.211.988	1.211.988	1.211.988	1.211.988	1.211.988
1c Ruimte onder plafond bcf 2018	105.882					
<i>waarvan overboekingen</i>						
2 Volume-indexatie beschermd wonen 2019		41.676	41.676	41.676	41.676	41.676
3 Transformatiefonds Sociaal Domein Jeugd	36.000	36.000	36.000			
4 Rijksvaccinatieprogramma		31.744	31.744	31.744	31.744	31.744
5 Uitvoeringskosten SVB PGB Trekkingsrechten		- 35.647				
6 Regiodeal Eindhoven	39.900					
Overige mutaties	21.128	2.465	1.421	1.011	961	27.809.624
Stand ontwerpbegroting 2019	29.169.126	30.147.959	30.042.181	29.874.857	29.700.014	29.522.774

Toelichting op de belangrijkste mutaties

1a en b. Accres

Het gemeentefonds ontwikkelt zich evenredig met de accres-relevante uitgaven (ARU) van het Rijk. Nemen de ARU van jaar op jaar toe, dan neemt ook de algemene uitkering van het gemeentefonds toe. Bij een afname van de ARU geldt het omgekeerde. De groei of krimp van het gemeentefonds als gevolg van deze normeringssystematiek wordt accres genoemd. Het accres van tranche 2018 bedraagt € 955 mln. positief. Dat is een negatieve bijstelling van € 194 mln. ten opzichte van de 1^e suppletoire begroting 2018 van het gemeentefonds. Het accres van tranche 2019 bedraagt € 1.212 mln.

1c. Ruimte onder plafond bcf 2018

De ontwikkeling van het BTW-compensatiefonds en het bijbehorende plafond leiden conform het Financieel Akkoord Rijk/VNG/IPO met ingang van 2015 tot een toename of afname van de algemene uitkering van de

fondsen. Voor 2018 is sprake van ruimte onder het plafond, met als gevolg een toevoeging aan de algemene uitkering van € 106 mln.

2. Volume-indexatie beschermd wonen 2019

Deze mutatie betreft het uitdelen van de volumegroei 2019 voor het onderdeel Beschermd wonen van de integratie-uitkering Sociaal domein, onderdeel Wmo 2015. De volumegroei 2019 voor de overige onderdelen van de integratie-uitkering sociaal domein, onderdeel Wmo 2015, is reeds bij nota van wijziging bij de begroting 2018 uitgedeeld.

3. Transformatiefonds Sociaal Domein jeugd

Het Rijk en de VNG zijn overeen gekomen om een Transformatiefonds Sociaal Domein Jeugd in te stellen. Het Transformatiefonds is bedoeld om de transformatiebeweging te bevorderen en sluit aan bij het actieprogramma Zorg voor de Jeugd. Voor het Transformatiefonds is jaarlijks, in de periode 2018, 2019 en 2020, € 36 mln. beschikbaar. Het transformatiebudget zal naar rato, op basis van het aantal kinderen per jeugdzorgregio, worden verdeeld.

4. Rijksvaccinatieprogramma

Het Rijksvaccinatieprogramma (RVP) is met ingang van 2019 wettelijk verankerd in de Wet publieke gezondheid. Met deze wetswijziging wordt een deel van de uitvoering van het RVP onder bestuurlijke verantwoordelijkheid van de gemeenten gebracht. Het macrobudget dat met deze taak gemoeid is, wordt overgeboekt vanuit het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport naar de algemene uitkering van het gemeentefonds.

5. Uitvoeringskosten SVB PGB Trekkingsrechten

Betreft de uitvoeringskosten van de Sociale Verzekeringsbank voor de trekkingsrechten Persoonsgebonden budget (PGB) van het gemeentelijke domein. Voor de uitvoeringskosten 2019 is met de VNG overeengekomen om op basis van de conceptbegroting 2019 van de SVB vooralsnog een bedrag van € 35,6 miljoen uit de algemene uitkering te nemen. Op een later moment zal de omvang van de uitname definitief worden vastgesteld.

6. Regiodeal Eindhoven

Het Kabinet heeft geld gereserveerd voor het aanpakken van regionale opgaven. Onderdeel daarvan is de Regio Deal Brainport Eindhoven. Deze Regio Deal zet in op een onderscheidend voorzieningenniveau, het aantrekken, opleiden en behouden van technisch talent op alle onderwijsniveaus en het realiseren van innovaties met maatschappelijke impact. Met deze overboeking van € 39,9 miljoen worden de projecten gefinancierd die in 2018 van start gaan.

2.3 Beleidsevaluaties

Al het beleid dat valt onder een beleidsartikel uit de Rijksbegroting moet tenminste eens in de zeven jaar worden geëvalueerd. Er vindt echter geen afzonderlijke beleidsdoorlichting plaats van het beleidsartikel van het gemeentefonds. Doorlichting van de bestuurlijke en financiële verhoudingen met de decentrale overheden, die ten grondslag liggen aan het fonds, vindt plaats via beleidsartikel 1.1 van de begroting van BZK (H7).

3. BELEIDSARTIKEL

Artikel 1. Gemeentefonds

A. 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. gemeenten via het gemeentefonds voorzien van voldoende financiële middelen voor de uitvoering 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.

B. Rol en verantwoordelijkheid

De fondsbeheerders, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Financiën – namens deze de Staatssecretaris van Financiën – hebben een regisserende en financierende rol ten aanzien van het gemeentefonds. De fondsbeheerders zijn op basis van de Financiële-verhoudingswet verantwoordelijk voor de financiële verhoudingen tussen Rijk en gemeenten. Zij dragen daarbij zorg voor een adequate omvang alsmede een goede werking van de verdeelsystematiek van het gemeentefonds. Tevens zorgen zij voor een adequate uitbetaling en vaststelling van de algemene uitkering, de integratie-uitkeringen en decentralisatie-uitkeringen aan de verschillende gemeenten.

Van tijd tot tijd kunnen vragen opkomen of gemeenten als collectiviteit andere prioriteiten zouden kunnen stellen, bijvoorbeeld ter ondersteuning van gezamenlijk onderschreven maatschappelijke opgaven. In een dergelijk geval kunnen het Rijk en de gemeenten bestuurlijke afspraken maken over de accenten in de bestedingsrichting van de gemeenten. Naast de fondsbeheerders hebben hierbij ook de desbetreffende vakministers een rol.

In het regeerakkoord zijn op dit vlak ambitieuze beleidsvoornemens geformuleerd. Maatschappelijke opgaven spelen steeds vaker op meerdere schaalniveaus tegelijk en oplossingen liggen niet in het bereik van één overheidslaag. Een toenemend aantal maatschappelijke opgaven is alleen op te lossen wanneer gemeenten, provincies, waterschappen en Rijk als één overheid samenwerken richting partners. Samenwerking vindt ook in toenemende mate plaats op regionaal niveau. Vrijwel overal in Nederland zijn regionale coalities van overheden en andere partijen op zoek naar passende governance arrangementen om aan te sluiten op hun regionale opgaven. In de uitvoering van overheidstaken spelen medeoverheden een steeds belangrijkere rol. Daarom heeft het kabinet extra geld beschikbaar gesteld aan gemeenten.

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

Beleidsthema 1: gemeenten via het gemeentefonds voorzien van voldoende financiële middelen voor de uitvoering 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 accres-relevante uitgaven van het Rijk (ARU), 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 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 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 bewindspersonen 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

Indien een gemeente grote financiële tekorten op de begroting heeft over langere tijd, dan kan de gemeente om een extra uitkering uit het gemeentefonds vragen. De gemeente krijgt dan een artikel 12-status en komt onder toezicht te staan van de provincie. Het aantal gemeenten dat een beroep doet op artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet is een indicator voor de financiële positie van gemeenten. Dat aantal is de laatste jaren beperkt gebleven, zoals tabel 3.1 laat zien.

Tabel 3.1 Gemeenten artikel 12 Financiële-verhoudingswet									
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Aantal	4	4	4	3	3	3	2	2	2
Bedrag (x € 1.000)	21.378	31.273	23.025	22.486	30.506	24.057	19.489	16.679	14.771

2016 t/m 2019 betreffen voorlopige cijfers, omdat de verleende uitkeringen nog niet (allemaal) zijn vastgesteld

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 door gemeenten. Wel monitort het Rijk de uitvoering van de taken van het sociaal domein, om de systeemverantwoordelijkheid van vakministers en fondsbeheerders te kunnen borgen. Het Rijk ontvangt daartoe via het informatiesysteem Informatie voor derden (lv3) per gemeente informatie over de uitgaven in het sociaal domein. lv3 is geen verantwoordingsinformatie en op basis van lv3 kan niet worden teruggevorderd.

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 systeem van verdeelmaatstaven. De fondsbeheerders zijn verantwoordelijk voor ontwikkeling en onderhoud 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 decentralisatieuitkeringen. Als er gedurende en na afloop van het uitkeringsjaar definitieve volumegegevens beschikbaar komen, leidt dit 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. De verdeling is adequaat als 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 4.4. Het POR is opgenomen in bijlage 1.

C. Beleidswijzigingen

De relevante beleidswijzigingen zijn beschreven in de beleidsagenda (hoofdstuk 2). De financiële consequenties van deze beleidswijzigingen staan vermeld in de tabellen 2.1 en bijlage 1.

D. 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 3.2 Budgettaire gevolgen van beleid artikel 1 (x € 1.000)							
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Verplichtingen:	27.871.247	29.147.746	30.147.959	30.042.181	29.874.857	29.700.014	29.522.774
Uitgaven:	27.906.247	29.169.126	30.147.959	30.042.181	29.874.857	29.700.014	29.522.774
Waarvan juridisch verplicht			100%				
Opdrachten	1.530	2.711	1.711	1.711	1.961	1.961	1.961
Kosten Financiële-verhoudingswet	1.530	2.711	1.711	1.711	1.961	1.961	1.961
Bijdragen aan ZBO's/RWT's	2.441	0	0	0	0	0	0
Kosten Waarderingskamer	2.441	0	0	0	0	0	0
Bijdragen aan medeoverheden	27.813.483	29.166.415	30.146.248	30.040.470	29.872.896	29.698.053	29.520.813
Algemene uitkering en de aanvullende uitkeringen	15.555.457	16.522.828	24.888.257	24.884.148	24.893.390	24.780.175	24.643.617
Integratie-uitkering sociaal domein	9.830.578	10.052.561	0	0	0	0	0
Integratie-uitkeringen overig	1.290.729	1.293.823	4.310.733	4.202.961	4.158.696	4.116.421	4.075.650
Decentralisatie-uitkeringen	1.136.719	1.297.203	947.258	953.361	820.810	801.457	801.546
Bijdragen aan (inter-)nationale organisaties	88.793	0	0	0	0	0	0
Budget A+O fonds	6.640	0	0	0	0	0	0
Bijdrage aan VNG	74.689	0	0	0	0	0	0
Bijdrage aan KING	7.464	0	0	0	0	0	0
Ontvangsten:	27.906.247	29.169.126	30.147.959	30.042.181	29.874.857	29.700.014	29.522.774
Ontvangsten Waarderingskamer	0	222	0	0	0	0	0
Ontvangsten ex art. 4 Fvw	27.906.247	29.168.904	30.147.959	30.042.181	29.874.857	29.700.014	29.522.774

In tegenstelling tot een departementale begroting zijn bij 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 daarom aan de uitgaven van het volgende begrotingsjaar toegevoegd.

Op basis van de Financiële-verhoudingswet vermeldt de begroting het bedrag dat als verplichting geldt voor het totaal van de algemene uitkering. In de begroting van elk van de fondsen kunnen ook decentralisatie-uitkeringen en integratie-uitkeringen als verplichting worden opgenomen, om aan gemeenten te worden uitgekeerd. Het verplichtingenpercentage van de uitgaven is 100%. Alleen een deel van de *kosten Financiële-verhoudingswet* is op voorhand niet juridisch verplicht.

E. Toelichting op de instrumenten

Opdrachten

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.

Bijdragen aan mede overheden

Algemene uitkering 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-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. Met ingang van 2019 wordt de integratie-uitkering sociaal domein beëindigd. Dit hangt samen met de overheveling van de integreerbare onderdelen van de integratie-uitkering sociaal domein naar de algemene uitkering per 2019. De (nog) niet integreerbare onderdelen van de integratie-uitkering sociaal domein worden, eveneens per 2019, omgezet in drie afzonderlijke integratie-uitkeringen. Zie ook de toelichting in de *Beleidsagenda* (hoofdstuk 2) en in de *Verdiepingsbijlage* (bijlage 2).

Integratie-uitkeringen overig

Dit betreft de uitkering die wordt toegepast als rechtstreekse overheveling van middelen naar de algemene uitkering bezwaarlijk is vanwege de omvang van de herverdeeleffecten. 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. Voor een overzicht van de integratie-uitkeringen wordt verwezen naar bijlage 3.

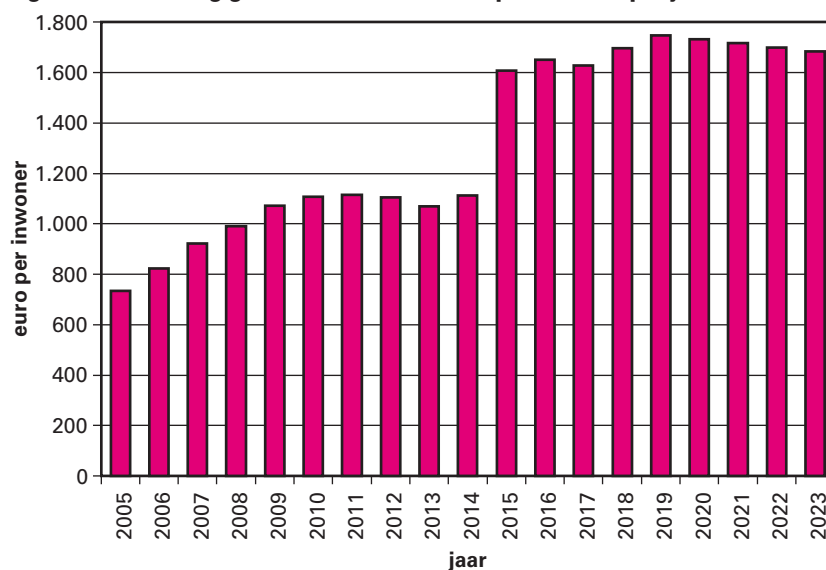
Decentralisatie-uitkeringen

Naast de algemene uitkering en integratie-uitkeringen bevat het gemeentefonds ook decentralisatie-uitkering. De verdeling van de decentralisatie-uitkering volgt evenmin als de integratie-uitkeringen 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. Voor een overzicht van de decentralisatie-uitkeringen wordt verwezen naar bijlage 4.

Uitkeringen per inwoner

Ter informatie geeft figuur 3.3 het verloop van de uitkering uit het gemeentefonds (*Bijdragen aan medeoverheden* in Tabel 3.2) per inwoner van 2005–2023 weer. De bedragen 2005 tot en met 2017 zijn op basis van de jaarverslagen. De bedragen 2018 tot en met 2023 zijn op basis van de cijfers in de voorliggende begroting.

Figuur 3.3 Uitkering gemeentefonds in euro's per inwoner per jaar



De gemeenten ontvangen in 2019 uit het gemeentefonds € 30.146.248.000. Daarmee komt de uitkering uit op een landelijk gemiddelde van € 1.746 per inwoner. Ten opzichte van 2018 betekent dit een mutatie van € 49 per inwoner.

Meer informatie over de mutaties in de verschillende uitkeringen en over de verdeling van de uitkeringen over de gemeenten is te vinden in de circulaire van het gemeentefonds. Deze circulaire is te raadplegen op [Rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/gemeentefonds/circulaires-gemeentefonds](https://rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/gemeentefonds/circulaires-gemeentefonds).

Ontvangsten

Ten behoeve van de dekking van de uitgaven is een post *ontvangsten ex artikel 4 Fvw* opgenomen. Artikel 4, eerste lid, van de Financiële-verhoudingswet bepaalt dat bij (begrotings)wet voor ieder uitkeringsjaar een bedrag aan middelen van het Rijk wordt afgezonderd ten behoeve van het gemeentefonds. Op grond van het tweede lid van dat artikel zijn de uitgaven en de inkomsten van het fonds over ieder uitkeringsjaar aan elkaar gelijk.

4. GEMEENTEFONDS IN BREDER PERSPECTIEF

In dit hoofdstuk wordt het gemeentefonds in een breder perspectief geplaatst. Daarbij wordt een overzicht gegeven van de (overige) inkomstenbronnen van gemeenten en hoe die zich verhouden tot de uitkering uit het gemeentefonds (paragraaf 4.1). Daarnaast wordt nader ingegaan op de specifieke uitkeringen (paragraaf 4.2) en de lokale belastingen en heffingen (paragraaf 4.3). Daarnaast treft u het Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds 2019 aan, het verslag van het jaarlijkse onderzoek naar de verdeling van het gemeentefonds (paragraaf 4.4 en bijlage 1).

4.1 Inkomstenbronnen van gemeenten

De uitgaven van gemeenten worden uit verschillende inkomstenbronnen bekostigd. Tabel 4.1 bevat een overzicht van de verschillende inkomstenbronnen van de gemeenten voor de periode 2013–2018. De cijfers tot en met 2016 zijn op basis van de jaarrekeningen. De cijfers 2017 en 2018 zijn op basis van de begrotingen.

Tabel 4.1 Inkomsten gemeenten (x € 1 mln.)						
	Rekening 2013	Rekening 2014	Rekening 2015	Rekening 2016	Begroting 2017	Begroting 2018
Inkomsten vanuit het Rijk						
Gemeentefonds	17.972	18.695	28.060	28.125	27.051	28.279
Specifieke uitkeringen	9.558	9.392	6.216	6.281	6.598	6.566
Inkomsten uit eigen bronnen						
OZB	3.446	3.542	3.690	3.758	4.022	4.117
Overige belastingen	1.042	1.101	1.198	1.183	1.295	1.428
Retributies	3.929	4.019	4.124	4.116	4.246	4.336
Bouwgrondexploitatie	5.562	5.430	5.536	5.268	3.251	3.179
Onttrekkingen reserves	8.127	7.044	6.762	7.084	3.346	3.826
Overige middelen	10.708	10.208	8.802	9.093	6.325	6.120
Totaal	60.343	59.432	64.388	64.908	56.134	57.851

Bron: CBS (Statline) met uitzondering van:

> Gemeentefonds

Bron rekeningcijfers: Ministerie van BZK jaarverslagen gemeentefonds

Bron begrotingscijfers: Ministerie van BZK begrotingen gemeentefonds

> Specifieke uitkeringen

Bron rekeningcijfers 2013–2015: CBS: informatie aangeleverd door gemeenten en gecorrigeerd door het CBS (Informatie voor Derden)

Bron rekeningcijfers 2016: Ministerie van BZK, Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen 2017

Bron begrotingscijfers: Ministerie van BZK, Bijlagen specifieke uitkeringen in de ontwerpbegroting 2018 van het Ministerie van BZK (met bewerking door het Ministerie van BZK)

> OZB

Bron begrotingscijfers: COELO; Atlas van de lokale lasten 2017 en 2018

> Overige middelen

Bron CBS (Statline) en bewerking BZK

Inkomsten vanuit het Rijk

De grootste inkomstenbron van gemeenten (49% in 2018) is – zeker sinds de decentralisaties in het sociale domein – het gemeentefonds. Het bedrag in tabel 4.1 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.

De specifieke uitkeringen vormen een andere inkomstenbron die vanuit het Rijk afkomstig is. Op de specifieke uitkeringen wordt in paragraaf 4.2 dieper ingegaan.

Inkomsten uit eigen bronnen

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

4.2 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. Het OSU bevat de definitieve cijfers (rekeningcijfers) over aantal en omvang van de specifieke uitkeringen, op basis van de jaarverslagen van de betreffende departementen.

Het OSU kijkt sinds 2015 niet meer vooruit, maar terug. Het OSU bevat daardoor geen informatie over specifieke uitkeringen in het lopende begrotingsjaar. De cijfers voor het lopende begrotingsjaar zijn daarom afkomstig uit de bijlage specifieke uitkeringen in de ontwerpbegroting 2018 van het Ministerie van BZK. Die bijlage bevat een overzicht van de bedragen die de diverse departementen in hun ontwerpbegrotingen hebben opgenomen voor specifieke uitkeringen.

Tabel 4.2 geeft inzicht in het aantal specifieke uitkeringen in de periode 2013–2018 en omvat niet alleen de specifieke uitkeringen aan gemeenten, maar ook die aan provincies en gemeenschappelijke regelingen.

Tabel 4.2 Aantal specifieke uitkeringen per departement (2013–2018)

Ministerie	Begroting 2013	Rekening 2014	Rekening 2015	Rekening 2016	Begroting 2017	Begroting 2018
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	3					
Economische Zaken en Klimaat	8	6	4	2	5	4
Financiën						
Infrastructuur en Waterstaat	20	15	9	5	4	3
Justitie en Veiligheid	2	2	2	1	1	1
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	2	2	3	3	3	4
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	5	5	2	2	2	2
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	5	4	2	2	2	2
Totaal	45	34	22	15	17	16

Bron 2013–2016: Onderhoudsrapporten Specifieke uitkeringen (OSU)

Bron 2017 en 2018: Ontwerpbegroting BZK 2018 (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.

4.3 Opbrengst lokale belastingen en heffingen

Tabel 4.3.1 bevat een overzicht van de opbrengsten van de lokale belastingen en 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 tabellen 4.3.2 t/m 4.3.4 zijn gebaseerd op de gemiddelden zoals gepubliceerd in de jaarlijkse Atlas Lokale Lasten van het COELO.

Tabel 4.3.1 Opbrengsten lokale belastingen en heffingen gemeenten 2014–2018 (x € 1 mln.)		Rekening 2014	Rekening 2015	Rekening 2016	Begroting 2017	Begroting 2018	% stijging t.o.v. 2017
OZB	Onroerende zaakbelasting	3.542	3.690	3.758	4.022	4.117	2,4
Overige belastingen	Parkeerbelasting	642	680	675	716	799	11,6
	Toeristenbelasting	180	206	189	217	238	9,7
	Precariobelasting	159	193	204	238	267	12,2
	Andere belastingen	120	119	115	124	124	0,0
Retributies	Secretarieleges	304	312	303	321	322	0,3
	Reinigingsheffingen	1.712	1.725	1.714	1.702	1.726	1,4
	Rioolrechten	1.494	1.530	1.563	1.578	1.606	1,8
	Baten begraafplaatsrechten	109	117	121	120	118	- 1,7
	Bouwvergunningen	371	411	383	411	449	9,2
	Baten marktgeld	28	29	33			nvt
	Overige leges (inclusief marktgeld)				100	115	15,0
	Totale opbrengst	8.661	9.012	9.057	9.549	9.881	3,5

Bron: CBS (Statline) met uitzondering van:
Begrotingscijfers OZB: COELO; Atlas lokale lasten 2017 en 2018.

De begrote opbrengsten uit gemeentelijke lokale belastingen en heffingen bedragen in 2018 bijna € 9,9 miljard. In vergelijking met 2017 is dit een stijging van 3,5% procent. Het grootste deel van deze stijging wordt, zoals blijkt uit tabel 4.3.1., 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) stijgen in 2018 met € 24 mln. tot € 1,726 miljard. Ten opzichte van 2017 is dit een stijging van 1,4 procent.

Tabel 4.3. geeft het gemiddelde tarief voor één- en meerpersoonshuishoudens voor reinigingsheffing. Het gemiddelde is gebaseerd op het gewogen gemiddelde van huishoudens.

Tabel 4.3.2 Reinigingsheffing per gezinshuishouden 2016–2018 (gemiddelde in euro's per jaar)

	2016	2017	2018	2016–2017	2017–2018
Eenpersoonshuishouden	209	204	205	– 2,4%	0,5%
Meerpersoonshuishouden	263	260	253	– 1,1%	– 2,7%

Bron: COELO; Atlas van de lokale lasten

Rioolheffing

De begrote opbrengsten uit rioolheffingen stijgen in 2018 met € 28 mln. tot € 1,606 miljard; een stijging van 1,8 procent ten opzichte van 2017.

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

Tabel 4.3.3 Rioolheffing per gezinshuishouden 2016–2018 (gemiddelde in euro's per jaar)

	2016	2017	2018	2016–2017	2017–2018
Eenpersoonshuishouden	175	174	176	– 0,6%	1,1%
Meerpersoonshuishouden	193	192	194	– 0,5%	1,0%

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

Onroerende zaakbelasting (OZB)

De begrote opbrengsten uit de onroerende zaakbelastingen stijgen in 2018 met € 95 mln. Tot € 4,117 miljard. Dit is een stijging van 2,4 procent ten opzichte van 2017.

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

Tabel 4.3.4 Onroerende zaakbelasting 2016–2018 (gemiddelden in euro's per jaar)

	2016	2017	2018	2016–2017	2017–2018
Gemiddelde aanslag woning (bij gemiddelde woningwaarde per gemeente)	268	272	274	1,5%	0,7%
Landelijk gemiddelde woningwaarde	219.000	228.000	244.000	4,1%	7,0%

Bron: COELO; Atlas van de lokale lasten

4.4. Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds 2019

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 cluster is een samenhangend geheel van beleidsterreinen. Voor elk van de uitgaven- en inkomstenclusters is een zogeheten ijkpunt opgesteld, die het veronderstelde kosten- of baten-niveau 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 2019

Ontwikkelingen met betrekking tot het verdeelstelsel

Om meerdere redenen dient dit jaar terughoudend te worden omgegaan met het verbinden van conclusies aan de POR-scan en/of lopen er reeds trajecten voor het aanpassen van de verdeling van het gemeentefonds.

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. Op 30 april 2018 heeft de Minister van BZK de eindrapportage van het kwalitatief onderzoek naar de verdeling van de middelen voor gemeenten in het sociaal domein aangeboden aan de Tweede Kamer (zie [TK 34 477, nr. 35](#)). Het onderzoek vloeit voort uit een toezegging van de toenmalige Minister van BZK aan de Tweede Kamer (Algemeen Overleg Sociaal domein 31 mei 2017). In het Bestuurlijk overleg financiële verhoudingen van 23 mei 2018 hebben Rijk en VNG gesproken over de noodzakelijke vervolgstappen en is overeenstemming bereikt over de aanpak en het tijdspad. Besloten is om de evaluatie te vervolgen met een breed kwantitatief vervolgonderzoek gericht op een integrale nieuwe verdeling van de middelen in het gemeentefonds voor het sociaal domein (nieuwe en oude taken) per 2021. In het bestuurlijk overleg is tevens besloten om voorafgaand aan het kwantitatief vervolgonderzoek eerst een traject te doorlopen om te komen tot een passende en gedragen onderzoeksmethode.

¹ Bron: functies lv3 CBS

Een tweede relevante ontwikkeling met betrekking tot het POR betreft de heroverweging van de financiële verhoudingen. Op 6 juli 2018 heeft de Tweede Kamer een brief ontvangen (TK 34 775-B, nr. 18) waarin is aangegeven vanuit welk perspectief het kabinet de financiële verhoudingen tussen Rijk en gemeenten kritisch tegen het licht wil houden. In 2018 vindt een aantal verdiepende onderzoeken plaats die als inbreng dienen voor een herijkingsonderzoek van de algemene uitkering van het gemeentefonds.

Een derde ontwikkeling betreft de wijziging van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en als gevolg daarvan de nieuwe clusterindeling van het gemeentefonds. Deze aanpassingen geven aanleiding om om terughoudend te zijn met het trekken van conclusies op basis van deze POR-scan. 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 is vorig jaar een nieuwe clusterindeling ingevoerd. 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.

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 lopende onderzoeken – nadere analyse te verrichten naar de verdeling.

De scan laat zien dat netto lasten van gemeenten in 2018 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 sprake van meer (feitelijke) inkomsten dan waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden. Beide inkomstenclusters worden meegenomen in het vervoltraject van de heroverweging financiële verhoudingen.

Op het totaal van de vier clusters voor Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd (clusters Samenkracht en Burgerparticipatie; Maatschappelijke ondersteuning, Volksgezondheid en Jeugd) geven gemeenten in 2018 juist minder uit dan waar in het verdeelmodel van het gemeentefonds rekening wordt gehouden (algemene uitkering en de integratie-uitkeringen). Wanneer ook het cluster Inkomen en Participatie erbij wordt genomen, blijkt dat sociaal domein breed gemeenten meer uitgeven dan waar het verdeelmodel van het gemeentefonds rekening mee houdt. 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. Het

Ministerie van BZK is bezig met de voorbereidingen van de evaluatie van de verdeelmodellen van het sociaal domein.

Daarnaast zijn in deze scan enkele afwijkende patronen in de verdeling (tussen groepen gemeenten) 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 op Riolering. In de scan kwam ook naar voren dat grote (centrum)gemeenten over relatief veel extra OZB-inkomsten beschikken. Dit jaar is ook gekeken naar het onderwerp meerkernigheid. Gemeenten met zeer veel kernen geven relatief meer uit aan de clusters Inkomen en participatie en Cultuur en ontspanning. Daartegenover staat dat zij ook relatief meer ontvangen aan Onroerendezaakbelasting. Om te beoordelen of bovenstaande patronen aanleiding kunnen zijn voor onderhoud aan het verdeelstelsel, zullen de ontwikkelingen de komende jaren verder in het POR worden gevolgd. Daarnaast maken de bevindingen over meerkernigheid en centrumgemeenten onderdeel uit van het vervolgtraject van de heroverweging financiële verhoudingen. Dit geldt ook voor de Overige eigen middelen en de Onroerendezaakbelasting.

Het POR 2019 is integraal opgenomen in bijlage 1 bij deze begroting.

5. BIJLAGEN

BIJLAGE 1: Periodiek Onderhouds Rapport Gemeentefonds 2019

Inhoudsopgave

1.	Inleiding en samenvatting	23
1.1.	<i>Inleiding</i>	23
1.1.1.	Doel van het POR	23
1.1.2.	Korte toelichting op de werking van het verdeelstelsel	23
1.1.3.	De scan	24
1.1.4.	Opbouw POR 2019	24
1.2.	<i>Samenvatting Ontwikkelingen met betrekking tot het verdeelstelsel</i>	24
1.3.	<i>De belangrijkste bevindingen uit de scan</i>	25
2.	Onderwerpen uit de lopende onderhoudsagenda	26
2.1.	<i>Inleiding</i>	26
2.2.	<i>Onderwerpen uit het verdeelstelsel</i>	27
2.2.1.	Verdeling van het Sociaal domein	27
2.2.2.	Heroverweging Financiële Verhoudingen	28
2.2.3.	Beschermd wonen	29
2.3.	<i>Beleidsvoornemens departementen</i>	29
2.3.1.	De BUIG	29
2.4.	<i>Afgeronde onderwerpen</i>	30
3	SCAN	30
3.1.	<i>Inleiding</i>	30
3.2.	<i>Over de scan als instrument</i>	31
3.2.1.	Doel van de scan	31
3.2.2.	Inhoud en reikwijdte van de scan	31
3.2.3.	Verbeteringen signaalfunctie POR	33
3.3.	<i>Scan van inkomsten en uitgaven voor totaal van 347 gemeenten</i>	34
3.4.	<i>Uitkomsten scan voor groepen gemeenten</i>	40
3.4.1.	Aansluitverschillen per cluster voor gemeenten ingedeeld naar inwoneromvang	40
3.4.2.	Sociaal domein	42
3.4.3.	Eigen Middelen (OEM en OZB)	44
3.4.4.	Gemeenten gegroepeerd naar bodemgesteldheid	47
3.5.	<i>Aanvullende analyses</i>	48
3.5.1.	Meerkernigheid	48

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* belastingdruk. Waar het hierbij om gaat is dat gemeenten een gelijkwaardige uitgangspositie hebben en niet vanwege bepaalde structuurkenmerken een voor- of nadeel ondervinden. De belastingcapaciteit wordt ook bij die afweging betrokken.

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

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, die wordt uitgevoerd 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 POR 2019

De verdere opbouw van het POR 2019 is als volgt: Hoofdstuk 2 behandelt de onderwerpen van de onderhoudsagenda. Hoofdstuk 3 bevat de resultaten van de scan.

1.2. Samenvatting ontwikkelingen met betrekking tot het verdeelstelsel

Om meerdere redenen dient dit jaar terughoudend te worden omgegaan met het verbinden van conclusies aan de POR-scan en/of lopen er reeds trajecten voor het aanpassen van de verdeling van het gemeentefonds.

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.

Op 30 april 2018 heeft de Minister van BZK de eindrapportage van het kwalitatief onderzoek naar de verdeling van de middelen voor gemeenten in het sociaal domein aangeboden aan de Tweede Kamer (zie [TK 34 477, nr. 35](#)). Het onderzoek vloeit voort uit een toezegging van de toenmalige Minister van BZK aan de Tweede Kamer (Algemeen Overleg Sociaal domein 31 mei 2017). In het Bestuurlijk overleg financiële verhoudingen van 23 mei 2018 hebben Rijk en VNG gesproken over de noodzakelijke vervolgstappen en is overeenstemming bereikt over de aanpak en het

tijdpad. Besloten is om de evaluatie te vervolgen met een breed kwantitatief vervolgonderzoek gericht op een integrale nieuwe verdeling² van de middelen in het gemeentefonds voor het sociaal domein (nieuwe en oude taken) per 2021. In het bestuurlijk overleg is tevens besloten om voorafgaand aan het kwantitatief vervolgonderzoek eerst een traject te doorlopen om te komen tot een passende en gedragen onderzoeksmethode.

Een tweede relevante ontwikkeling met betrekking tot het POR betreft de heroverweging van de financiële verhoudingen. Op 6 juli 2018 heeft de Tweede Kamer een brief ontvangen (TK 34 775-B, nr. 18) waarin is aangegeven vanuit welk perspectief het kabinet de financiële verhoudingen tussen Rijk en gemeenten kritisch tegen het licht wil houden. In 2018 vindt een aantal verdiepende onderzoeken plaats die als inbreng dienen voor een herijkingsonderzoek van de algemene uitkering van het gemeentefonds.

Een derde ontwikkeling betreft de wijziging van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en als gevolg daarvan de nieuwe clusterindeling van het gemeentefonds. Deze aanpassingen geven aanleiding om om terughoudend te zijn met het trekken van conclusies op basis van deze POR-scan. 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 is vorig jaar een nieuwe clusterindeling ingevoerd. 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.

1.3. 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 in paragraaf 2.2 genoemde onderzoeken – nadere analyse te verrichten naar de verdeling.

De scan laat zien dat netto lasten van gemeenten in 2018 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 sprake van meer (feitelijke) inkomsten dan waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden. Beide inkomstenclusters worden meegenomen in het vervolgtraject van de heroverweging financiële verhoudingen (zie paragraaf 2.2.2).

² Onder een integrale nieuwe verdeling wordt verstaan: alle taken in het sociaal domein waarmee het gemeentefonds rekening houdt, zowel in de algemene uitkering, in de integratie-uitkering Sociaal domein als in de overige integratie- en decentralisatie-uitkeringen. Het gaat om zowel de nieuwe als de oude taken van gemeenten in het sociaal domein.

Op het totaal van de vier clusters voor Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd (clusters Samenkracht en Burgerparticipatie; Maatschappelijke ondersteuning, Volksgezondheid en Jeugd) geven gemeenten in 2018 juist minder uit dan waar in het verdeelmodel van het gemeentefonds rekening wordt gehouden (algemene uitkering en de integratie-uitkeringen). Wanneer ook het cluster Inkomen en Participatie erbij wordt genomen, blijkt dat sociaal domein breed gemeenten meer uitgeven dan waar het verdeelmodel van het gemeentefonds rekening mee houdt. 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 vermeldt in paragraaf 1.2 en 2.2.1 is het Ministerie van BZK bezig met de voorbereidingen van de evaluatie van de verdeelmodellen van het sociaal domein.

Daarnaast zijn in deze scan enkele afwijkende patronen in de verdeling (tussen groepen gemeenten) 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 op Riolering. In de scan kwam ook naar voren dat grote (centrum)gemeenten over relatief veel extra OZB-inkomsten beschikken. Dit jaar is ook gekeken naar het onderwerp meerkernigheid. Gemeenten met zeer veel kernen geven relatief meer uit aan de clusters Inkomen en participatie en Cultuur en ontspanning. Daartegenover staat dat zij ook relatief meer ontvangen aan Onroerendezaakbelasting. Om te beoordelen of bovenstaande patronen aanleiding kunnen zijn voor onderhoud aan het verdeelstelsel, zullen de ontwikkelingen de komende jaren verder in het POR worden gevolgd. Daarnaast maken de bevindingen over meerkernigheid en centrumgemeenten onderdeel uit van het vervolgtraject van de heroverweging financiële verhoudingen (zie paragraaf 2.2.2). Dit geldt ook voor de Overige eigen middelen en de Onroerendezaakbelasting.

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 2018 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.

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.

2.2. Onderwerpen uit het verdeelstelsel

2.2.1. Verdeling van het sociaal domein; Fase onderhoud: Onderzoek

Op 30 april 2018 heeft de Minister van BZK de eindrapportage van het kwalitatief onderzoek naar de verdeling van de middelen voor gemeenten in het sociaal domein aangeboden aan de Tweede Kamer (zie [TK 34 477, nr. 35](#)). Het onderzoek vloeit voort uit een toezegging van de toenmalige Minister van BZK aan de Tweede Kamer (Algemeen Overleg Sociaal domein 31 mei 2017).

In het kwalitatief onderzoek van onderzoeksbureau Andersson Elffers Felix (AEF) zijn de door gemeenten benoemde knelpunten geïnventariseerd en zijn ruim 50 knelpunten in relatie tot de verdeelmodellen opgenomen in het rapport. De onderzoekers hebben beoordeeld welke van deze knelpunten (mogelijk) relevant zijn voor de verdeling en nader onderzoek verdienen. De knelpunten zijn divers van aard, variërend van het niet adequaat meenemen in de verdeelmodellen van de ingezette transformatie tot financieel-technische punten over de verdeelmaatstaven. Ook de gevolgen van ontwikkelingen in wetgeving en jurisprudentie zijn aan bod gekomen. Concrete voorbeelden zijn: het bereik van nieuwe doelgroepen zoals minderheden met als gevolg hogere kosten, het effect van stedelijkheid op de kosten, de opeenstapeling van sociale problematiek en het relatief zware gewicht van medicijngebruik in de verdeling. Het kwalitatief onderzoek geeft geen pasklare antwoorden en moet beschouwd worden als een vooronderzoek. AEF constateert dat zowel het gemeentefonds als het sociaal domein nog in beweging zijn, maar dat dit geen reden is om de verdeling onveranderd te laten. Het onderzoeksbureau beveelt aan om te beginnen met een samenhangend verdeelonderzoek waarin alle maatstaven worden gezien. Parallel hieraan zou onderzoek gedaan kunnen worden naar enkele specifieke knelpunten om deze nader te onderbouwen. In de meicirculaire 2019 zouden de resultaten van beide onderzoeken in de verdeling voor 2020 en verder kunnen worden verwerkt, mits gebruik wordt gemaakt van de tot op heden gebruikelijke onderzoeksaanpak bij verdeelonderzoeken. AEF adviseert om over een aantal jaren, als de gemeentelijke praktijk is uitgekristalliseerd, een herijkingsonderzoek uit te voeren gericht op volledig nieuwe verdeelmodellen. Verder beveelt AEF aan om te investeren in de informatievoorziening over de verdeelmodellen, zodat de kennis hierover breder wordt verspreid. Het kwalitatief onderzoek is begeleid door een commissie bestaande uit vertegenwoordigers van de betrokken departementen (BZK, Financiën, VWS, SZW), VNG, Raad voor het Openbaar Bestuur, het Netwerk Directeuren Sociaal Domein en een aantal gemeenten.

In het bestuurlijk overleg van 23 mei 2018 hebben Rijk en VNG gesproken over de noodzakelijke vervolgstappen en de gewenste aanpak daarbij. Besloten is om de evaluatie te vervolgen met een breed kwantitatief vervolgonderzoek gericht op een integrale nieuwe verdeling van de middelen in het gemeentefonds voor het sociaal domein per 2021. Vanwege de inhoudelijke samenhang tussen de diverse onderdelen betreft het vervolgonderzoek zowel de nieuwe als oude taken in het sociaal domein. De uitkomsten van het kwalitatief onderzoek vormen hiervoor het vertrekpunt. In het bestuurlijk overleg is tevens besloten om voorafgaand aan het kwantitatief vervolgonderzoek eerst een traject te doorlopen om te komen tot een passende en gedragen onderzoeksmethode. Bij verdeelonderzoeken wordt zoals gebruikelijk de zgn. uitgaven-

en verschillenanalyse³ gehanteerd. Het is echter de vraag of deze methode voor het sociaal domein op dit moment het meest passend is, onder meer omdat de gemeentelijke praktijk nog niet is uitgekristalliseerd. Gemeenten bevinden zich in een fase van transformatie. Een gezamenlijk traject om de onderzoeksmethode te selecteren heeft als bijkomend voordeel dat alle betrokken partijen worden meegenomen in de afweging en keuze. De verwachting is dat dit traject in het najaar 2018 in een bestuurlijk overleg kan worden afgerond, waarna aansluitend – nog dit jaar – kan worden gestart met het kwantitatief vervolgonderzoek.

Rijk en VNG hebben er bij stil gestaan dat bovenstaande aanpak vergeleken met de aanbevelingen van AEF ertoe leidt dat de aanpassing van de verdeling in het sociaal domein een jaar later kan worden ingevoerd. Zij geven echter de voorkeur aan het bundelen van de drie afzonderlijke onderzoeken – zoals voorgesteld in het kwalitatief onderzoek – in één integraal herijkingsonderzoek. Deze aanpak is naar verwachting minder belastend voor gemeenten, sluit beter aan op de gemeentelijke praktijk waar steeds vaker sprake is van integraal beleid op het sociaal domein en biedt de ruimte om een zorgvuldige afweging te maken over de te hanteren onderzoeksmethode.

In het vervolgtraject van de evaluatie zal ook de toezegging aan de VNG worden meegenomen om specifiek voor het onderdeel jeugd onderzoek te doen naar de verschillen tussen de uitgaven van gemeenten, de bestemming daarvan en de verdeling.

2.2.2. Heroverweging Financiële verhoudingen; Fase onderhoud: Onderzoek

Op 6 juli 2018 heeft de Tweede Kamer een brief ontvangen (TK 34 775-B, nr. 18) waarin is aangegeven vanuit welk perspectief het kabinet de financiële verhoudingen tussen Rijk en gemeenten kritisch tegen het licht wil houden. In 2018 vindt een aantal verdiepende onderzoeken plaats die als inbreng dienen voor een herijkingsonderzoek van de algemene uitkering van het gemeentefonds. Allereerst wordt er meer inzicht verkregen in de mate van beleidsvrijheid van en maatschappelijk geaccepteerde verschillen tussen het aanbod van voorzieningen in de verschillende taakvelden van gemeenten (en provincies). Dit inzicht is nodig om vast te stellen in welke mate er rekening met kostenverschillen moet worden gehouden in de verdeling. Ten tweede worden er alternatieve manieren onderzocht om rekening te houden met eigen inkomsten van gemeenten. Hier is wellicht meer differentiatie mogelijk in plaats van de huidige uniforme benadering, omdat de omstandigheden waarin gemeenten opereren uiteenlopen. Tot slot wordt onderzocht of de wijze waarop de regionale functie van een aantal gemeenten (centrumfunctie) in de huidige verdeling wordt verwerkt nog wel aansluit bij de huidige praktijk. Een evaluatie van de huidige maatstaven⁴ gaf aan dat hier verbetering mogelijk is.

³ In deze methode worden op basis van de financiële administraties uit het recente verleden (begrotingen en rekeningen), door middel van een steekproef onder gemeenten, de feitelijke kosten op een rij gezet. Vervolgens vindt een analyse plaats, waarbij wordt gezocht naar de «kostendrijvers» die de feitelijke kosten van gemeenten verklaren. Aspecten als eigen beleidskeuzes van gemeenten worden daarbij buiten beschouwing gelaten. Het proces eindigt met een vertaling naar een verdeelmodel met objectieve verdeelmaatstaven die het niveau van feitelijke kosten zo goed als mogelijk reproduceert.

⁴ Panteia, 2017, «Centrumfunctie en het gemeentefonds», in opdracht van BZK

In het herijkingsonderzoek zal onder meer ingegaan worden op de vraag hoe verschillen in regionaal economische ontwikkeling het best kunnen worden gefaciliteerd en de positie die steden hebben in de verdeling van het gemeentefonds. Daarnaast is er vanuit de Tweede Kamer de vraag gekomen of er niet meer rekening gehouden kon worden met de hogere kosten van gemeenten met een groot aantal kernen binnen de gemeentegrenzen. Ook dit punt zal worden meegenomen in het herijkingsonderzoek.

Het traject met betrekking tot de kwantitatieve evaluatie van de verdeelmodellen sociaal domein zal parallel lopen aan de heroverweging Financiële verhoudingen. Beide trajecten hanteren dezelfde uitgangspunten. De beide processen leiden tot aanpassing van de verdeling van het gemeentefonds. Het is daarom van belang dat de integraliteit van de afwegingen wordt bewaakt. De beide processen worden zodanig georganiseerd dat er een consistente en integrale afweging plaatsvindt van de algemene uitkering als geheel. Zowel ambtelijk als bestuurlijk wordt periodiek de integrale stand van zaken voorgelegd aan betrokken partijen. Deze onderzoeken starten in 2018 en lopen door in 2019.

2.2.3. Beschermd wonen; Fase onderhoud: Onderzoek

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 (onderdeel van het cluster Maatschappelijke ondersteuning). 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 het openbaar bestuur en een aantal centrum- en regiogemeenten.

In het bestuurlijk overleg Beschermd wonen van 24 mei 2018 is opnieuw gesproken over het moment van invoering van een objectief verdeelmodel beschermd wonen/maatschappelijke opvang/Wmo 2015 begeleiding. Aanleiding is het traject om te komen tot een gewijzigde verdeling van de middelen voor het sociaal domein in het gemeentefonds per 2021 (zie paragraaf 2.2.1). Vanwege de inhoudelijke samenhang tussen de diverse onderdelen in het sociaal domein hebben Rijk en VNG afgesproken dat de verdeling van het budget voor beschermd wonen in beginsel meeloopt met het onderzoek naar de verdeling van het sociaal domein. Tenzij nadere inzichten de implementatie in de weg staan, zal per 2021 een integrale nieuwe verdeling van de middelen in het gemeentefonds voor het sociaal domein worden ingevoerd. Het onderwerp zal op regelmatige basis terugkomen in de bestuurlijke overleggen tussen Rijk en VNG.

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. Het is 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.

Na het onderzoek in opdracht van SZW naar het verdeelmodel voor 2018 is door experts geconcludeerd dat de volumecomponent van het model is uitontwikkeld. Voor 2019 is nog wel onderzoek gedaan naar objectieve factoren die verschillen in de prijscomponent verklaren. Dit heeft geleid tot een verdeelmodel dat beter rekening houdt met de uitkeringshoogte en zo leidt tot een rechtvaardiger verdeling. De VNG en de ROB hebben positief geadviseerd over het resulterende verdeelmodel voor 2019. De uitgebreidere modellering van de prijscomponent van het model doet geen afbreuk aan de financiële prikkelwerking van het verdeelmodel, omdat het enkel verdeelt op basis van niet-beïnvloedbare, objectieve indicatoren.

Het Ministerie van SZW en VNG hebben gezamenlijk de ROB gevraagd advies uit te brengen over enkele onderdelen met betrekking tot de totstandkoming van het macrobudget voor de bijstand.⁵ Dit advies staat los van de ontwikkelingen op het gebied van het verdeelmodel. Het advies is onderwerp van gesprek tussen SZW en VNG.

2.4. Afgeronde onderwerpen

In het vergaderjaar 2017–2018 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.

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 2015–2018 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

⁵ <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2018/06/21/briefadvies-financieringssysteematiek-bijstand>

verdeeld over specifieke groepen gemeenten. Dergelijke beelden kunnen aanleiding vormen voor nader onderzoek. Tenslotte wordt in paragraaf 3.5 verslag gedaan van een aanvullende analyse op het onderwerp meerkernigheid.

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 Onroerendezaakbelasting 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.⁶

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.

⁶ 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.

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 die reden wordt er in het POR toch voorgekozen om gebruik te maken van de begrotingscijfers.

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 uitgavenclusters⁷ 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.

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, Lelystad, Vlissingen en de

⁷ Hierbij blijft het subcluster Bestuursorganen buiten beschouwing aangezien dit alleen betrekking heeft op de vergoedingen aan (voormalige) bestuurders.

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 347 van de 380 gemeenten die er in 2018 zijn.

3.2.3 Verbeteringen signaalfunctie POR

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.⁸ In het gemeentefonds wordt deze praktijk tot op heden gevolgd, doordat de meeste uitgavenijkpunten 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 overhead⁹ wordt verzameld onder het subcluster Algemene ondersteuning.¹⁰

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 2018) 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 salarislasten. Via deze benadering worden de uitgavenclusters afgestemd op die van de ijkpunten, zodat deze in het POR op zinvolle 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 twee begrotingsjaren 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.

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

⁸ Overigens worden daarbij door gemeenten uiteenlopende werkwijzen gehanteerd (zowel wat betreft aard van de overhead als de mate van verfijning van de toedeling).

⁹ Het niet toegerekende deel van de overhead heeft met name betrekking op uitgaven in de sfeer van huisvesting, personeel/organisatie, ICT en dergelijke.

¹⁰ Hier is circa 1 miljard euro mee gemoeid. Algemene ondersteuning maakt deel uit van het cluster Bestuur en algemene ondersteuning.

extreme¹¹ aansluitverschillen tussen hun netto lasten en hun ijkpuntscore per cluster en/of gemeenten waarbij de algemene uitkering uit het gemeentefonds volgens de gemeentefondscirculaire te veel afwijkt van de de algemene uitkering volgens de begroting.¹² 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 19 gemeenten uitgefilterd die – naast de Waddengemeenten, Lelystad, Vlissingen, drie herindelers¹³ en de G4 – niet worden meegenomen in de POR-analyses.

3.3. Scan van inkomsten en uitgaven voor totaal van 347 gemeenten

Macrobeelden 2018 per cluster

Inleiding

De uitkomsten van de analyses worden 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.

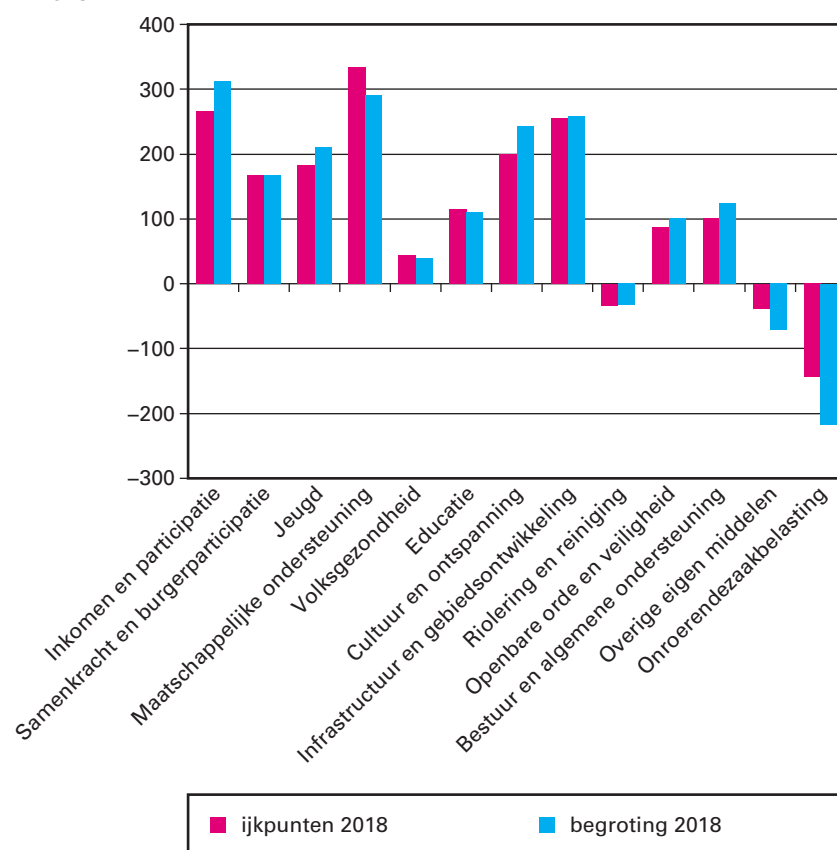
In de onderstaande figuur worden de uitkomsten van de ijkpunten en de netto lasten per cluster in 2018 gepresenteerd in euro's per inwoner, gebaseerd op 347 gemeenten.

¹¹ 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.

¹² Vier gemeenten zijn buiten beschouwing gelaten waarvan de afwijking van de algemene uitkering uit het gemeentefonds volgens de gemeentefondscirculaire enerzijds en de algemene uitkering volgens de begroting anderzijds niet binnen de marge van maximaal 6% is.

¹³ Omdat er sprake is van een splitsing van de gemeente Littenseradiel

Figuur 1 Uitkomst ijkpunten en netto lasten per cluster in 2018 in euro's per inwoner



Toelichting

Voor het merendeel van de uitgavenclusters zijn de netto lasten in 2018 hoger dan het ijkpunt.

Op het totaal van de vier clusters voor Maatschappelijke Ondersteuning en Jeugd¹⁴ is wel sprake van relatief lagere netto lasten in 2018. 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 het cluster Maatschappelijke ondersteuning, en in mindere mate op de clusters 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 extra uitgaven die hiermee mogelijk zijn zien we terug bij de uitgavenclusters waar de netto lasten hoger zijn dan de ijkpunten.

¹⁴ Betreft de clusters Samenkracht en burgerparticipatie, Maatschappelijke ondersteuning, Jeugd en Volksgezondheid.

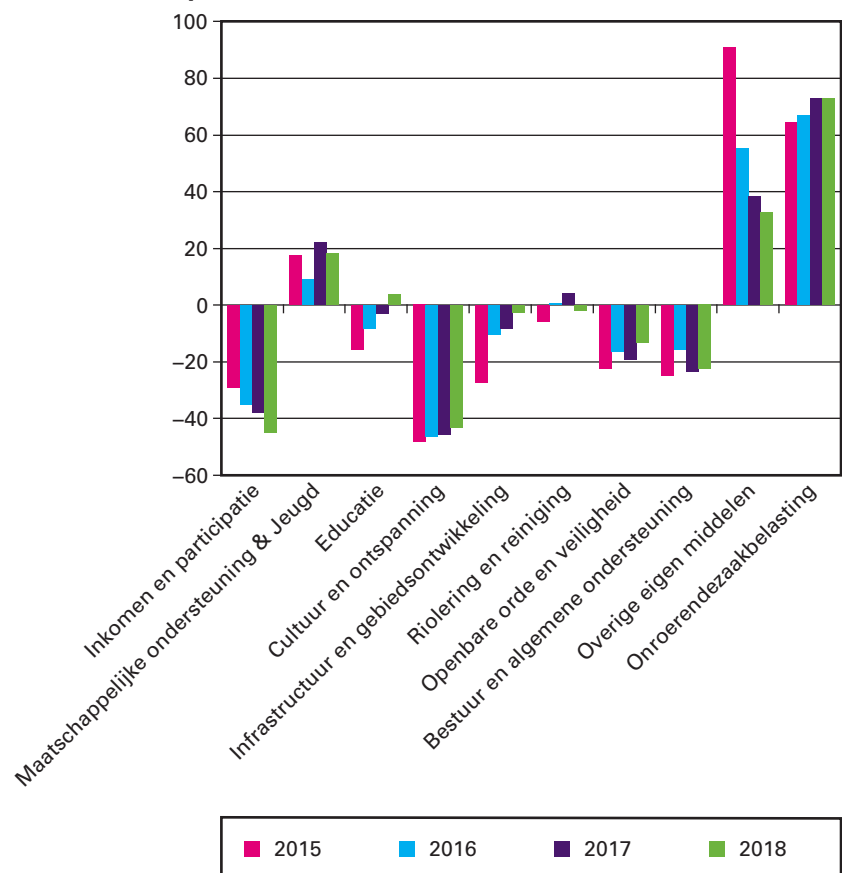
In het gemeentefonds wordt rekening gehouden met overige eigen middelen (OEM) van gemeenten via een inhoudingsformule per uitgavencluster.¹⁵ Door deze uitkomsten te vergelijken met de feitelijk beschikbare OEM van gemeenten, wordt inzichtelijk gemaakt in welke mate gemeenten extra middelen ter beschikking hebben om hun uitgaven te dekken.

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 periode 2015 tot en met 2018.

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 vanaf 2017.

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



¹⁵ 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.

Toelichting achtergronden per cluster

Inkomen en participatie

Op dit cluster is er sprake van een netto lastenniveau dat duidelijk boven het ijkpunt ligt. En het verschil vertoont een opwaartse trend.

Bij de meeste gemeenten hangt dit samen met relatief hoge netto lasten voor minimabeleid. Bij dit beleidsterrein is sprake van een hoge mate van beleidsvrijheid van gemeenten om dit beleid te voeren. Bovendien zetten gemeenten extra in op schuldhulpverlening om hoge kosten op andere beleidsvelden zoals maatschappelijke ondersteuning en jeugd te voorkomen. Dit omdat schuldenproblematiek een belangrijke oorzaak is van problemen in gezinnen, en daarmee van jeugdhulp, Wmo, maar ook participatie. Daarmee is schuldhulpverlening in potentie een belangrijk preventief middel voor gemeenten. In het geplande herijkingsonderzoek van het sociaal domein zal het sociaal domein in zijn geheel worden onderzocht, dit mede vanwege de communicerende vaten tussen de beleidsvelden.

Bij het subcluster Overig inkomen en participatie is sprake van een sterk wisselend beeld bij individuele gemeenten. Dit subcluster heeft voornamelijk betrekking op de uitvoeringslasten betreffende inkomen en participatie en eventuele tekorten en 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. Omdat de BUIG geen onderdeel is van het gemeentefonds, valt deze specifieke uitkering van het Ministerie van SZW buiten de scope van het POR.¹⁶

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 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 vanaf 2017 (vanaf dat jaar zijn de nieuwe clusters afgestemd op de nieuwe lv3-voorschriften die 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 integratie-uitkeringen) ligt. Daarbij zijn uiteenlopende beelden te zien, zowel bij individuele gemeenten als diverse structuurgroepen (zie ook paragraaf 3.4).

Hierbij kan opgemerkt worden dat de bestaande ijkpunten voor de algemene uitkering binnens het sociaal domein voor MO&J zijn 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 gemeenten. In het geplande onderzoek over het

¹⁶ Na het onderzoek in opdracht van het Ministerie van SZW naar het verdeelmodel voor 2018 is door experts geconcludeerd dat de volumecomponent van het model is uitontwikkeld. Voor 2019 is nog wel onderzoek gedaan naar objectieve factoren die verschillen in de prijscomponent verklaren. Dit heeft geleid tot een verdeelmodel dat beter rekening houdt met de uitkeringshoogte en zo leidt tot een rechtvaardiger verdeling.

sociaal domein zullen de ijkpunten van deze clusters worden herijkt, inclusief de taken die samenhangen met de decentralisaties uit 2015.

Educatie

Het aansluitverschil tussen de netto lasten en de ijkpunten op dit cluster is heel beperkt. De zichtbare trend heeft zich verder doorgezet, waardoor in 2018 de netto lasten iets lager zijn dan het ijkpunt.

Bij het subcluster onderwijshuisvesting hebben de netto lasten vooral betrekking op kapitaallasten en is er gemiddeld sprake van iets lagere netto lasten ten opzichte van het ijkpunt. De dalende netto lasten zijn mogelijk (gedeeltelijk) het resultaat van de lage rente op de kapitaal- en geldmarkt. Daarnaast heeft het subclusters onderwijshuisvesting een projectmatig karakter waardoor de hoogte van de uitgaven jaarlijks kunnen fluctueren. Bij het subcluster overige educatie is er sprake van iets hogere netto lasten ten opzichte van het ijkpunt.

Cultuur en ontspanning

Bij dit cluster is sprake een netto lastenniveau dat 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 vorige 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.¹⁷

Infrastructuur en gebiedsontwikkeling

Op dit cluster zijn de netto lasten in 2018 gelijk aan het totaal van de ijkpunten. Tussen individuele gemeenten is 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). Daarbij is voor de meeste structuurgroepen geen systematisch patroon te zien in de aansluitverschillen wat zou kunnen duiden op een «scheve verdeling».

Bij het subcluster VHROSV is bij alle gemeenten sprake van een netto lastenniveau dat in 2018 duidelijk boven de ijkpuntscore ligt. Dit verschil is het grootst bij kleine gemeenten (minder dan 20.000 inwoner). 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% per 2017 ingevoerd.

¹⁷ 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).

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 2018 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 sprake van een netto lastenniveau dat rond het ijkpunt ligt. Dit geldt voor diverse groepen gemeenten. Wel is sprake van grote verschillen tussen individuele gemeenten, die samenhangen met het investerings karakter 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 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 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).

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 afgelopen jaren wel een duidelijke afname te zien van de extra beschikbare overige eigen middelen (o.a. in verband met grondexploitaties).

Bij alle onderscheiden groepen gemeenten is gemiddeld sprake van meer overige eigen inkomsten dan waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden, waarbij in dit POR het verschil tussen de kleinere gemeenten en de andere gemeenten vrijwel is verdwenen (zie paragraaf 3.4.1). Voor individuele gemeenten is er sprake van een sterk wisselend beeld, er zijn ook gemeenten die 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 hebben zich in 2018 gestabiliseerd ten opzichte van 2017. Ook bij dit cluster geldt dat voor individuele gemeenten er sprake van een sterk wisselend beeld.

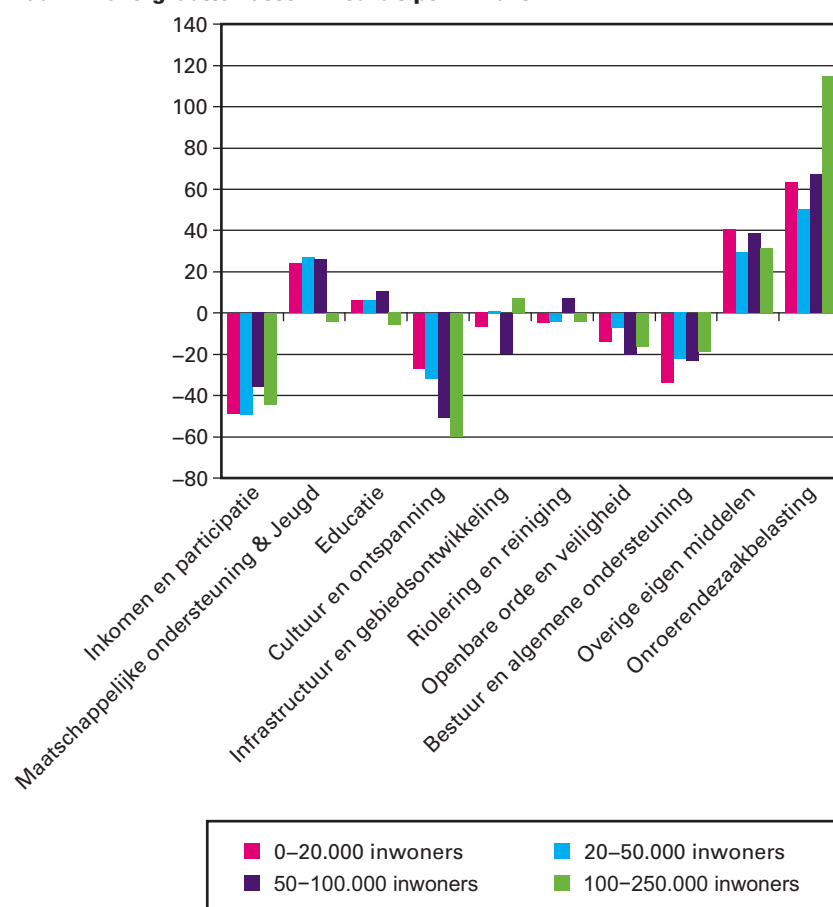
3.4. Uitkomsten scan voor groepen gemeenten

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 2018 voor inwonergrootteklassen in euro's per inwoner



De bovenstaande figuur geeft een overzicht van de aansluitverschillen tussen de ijkpuntsscore en de netto lasten in 2018 voor gemeenten gegroepeerd naar omvang.

Te zien is dat wanneer gemeenten worden ingedeeld naar inwonervomvang, bij met name op het totaal van Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd¹⁸ sprake is van afwijkende aansluitverschillen voor de grote gemeenten ten opzichte van de andere drie categorieën. Bij de grote gemeenten zijn de netto lasten hoger dan het ijkpunt. Bij de andere categorieën gemeenten liggen de netto lasten lager dan het ijkpunt. Opgemerkt wordt dat binnen de gemeentegroepen sprake is van substantiële verschillen tussen individuele gemeenten. Hierdoor moeten de uitkomsten met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. 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

¹⁸ Betreft de clusters Samenkracht en burgerparticipatie, Maatschappelijke ondersteuning, Jeugd en Volksgezondheid.

hogere netto lasten op Kunst en ontspanning laten zien en kleinere gemeenten juist hogere netto lasten op Groen.

Bij het cluster Inkomen en participatie liggen de uitgaven bij alle groepen gemeenten boven het ijkpunt.

De uitgaven voor Bestuur en algemene ondersteuning liggen juist bij de kleine gemeenten naar verhouding hoger dan de bij de andere categorieën gemeenten het geval is.

Tot slot wordt opgemerkt dat de relatief hoge netto lastenniveaus voor de grootste gemeenten (met name op de clusters 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 en 3.4.1 kwam naar voren dat op het totaal van de vier clusters voor Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd (MO & J)¹⁹ de verschillende categorieën gemeenten, met uitzondering van de grote gemeenten, in 2018 minder uitgeven 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.

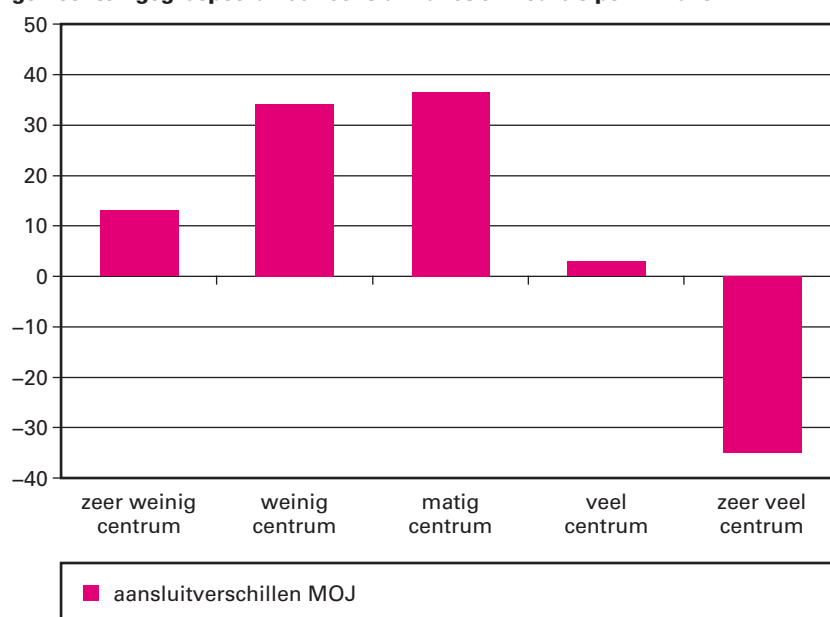
Afwijkende aansluitverschillen voor groepen gemeenten

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.²⁰ Beide kenmerken zullen uitgebreider onderzocht worden in het verdeelonderzoek over het sociaal domein.

¹⁹ Inclusief het cluster Volksgezondheid.

²⁰ Via deze structuurkenmerken wordt een belangrijk deel van de middelen voor het sociaal domein in het gemeentefonds verdeeld.

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



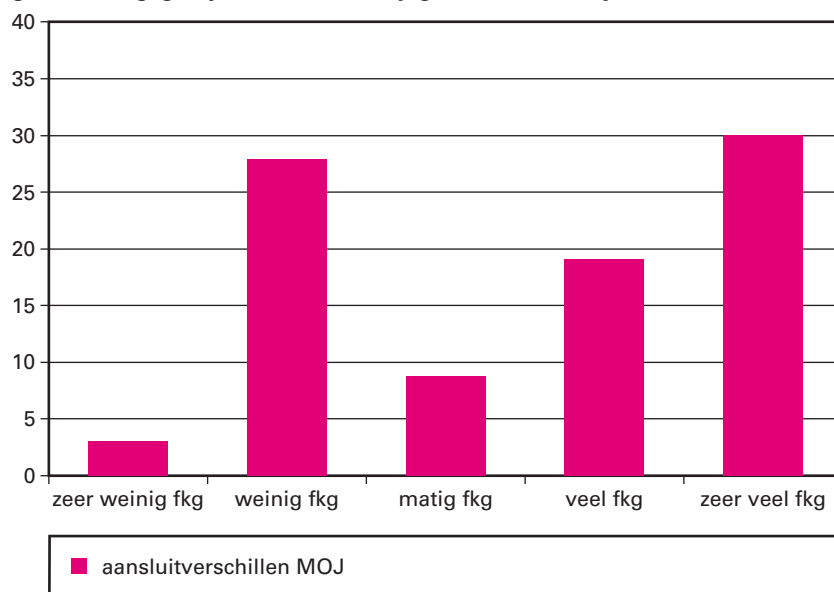
In bovenstaande figuur is te zien dat gemeenten met een grote centrumfunctie²¹ in tegenstelling tot de andere gemeenten meer uitgeven aan MO & J dan dat hiervoor beschikbaar is vanuit de ijkpunten in 2018. Ook bij de zogenaamde zorggemeenten (gemeenten met relatief veel capaciteit in zorginstellingen) blijkt dat deze gemeenten gemiddeld meer uitgeven aan MO & J dan hun ijkpuntscore

Bij gemeenten met een expliciete centrumfunctie in het sociaal domein²² is een iets afwijkend patroon te zien: deze geven gemiddeld vrijwel evenveel uit dan dat er beschikbaar is in het gemeentefonds. Deze groep gemeenten overlapt in grote mate met de categorie «veel centrum» in Figuur 4. Ook daarvoor geldt dat er nauwelijks verschil is tussen het ijkpunt en de werkelijke lasten.

²¹ Afgeleid van de verhouding tussen de score op de gemeentefondsmaatstaven regionale klantenpotentiëlen en het aantal inwoners.

²² 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



Het vorig jaar geconstateerde feit dat in gemeenten met relatief veel FKG²³-medicijngebruik de ijkpuntscore verder boven hun netto lasten-niveau ligt dan bij andere gemeenten, is nu minder prominent. Het verschil tussen gemeenten met weinig FKG-medicijngebruik en die met zeer veel FKG-medicijngebruik is vrijwel verdwenen.

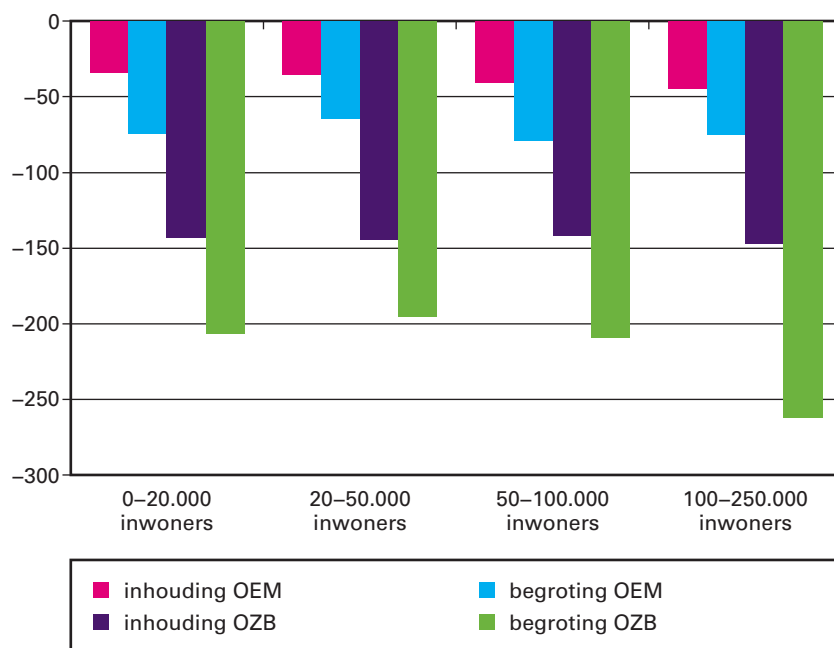
3.4.3. Eigen Middelen (OEM en OZB)

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. Daarbij is wel sprake van grote verschillen tussen individuele gemeenten.

²³ 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 2018 in euro's per inwoner

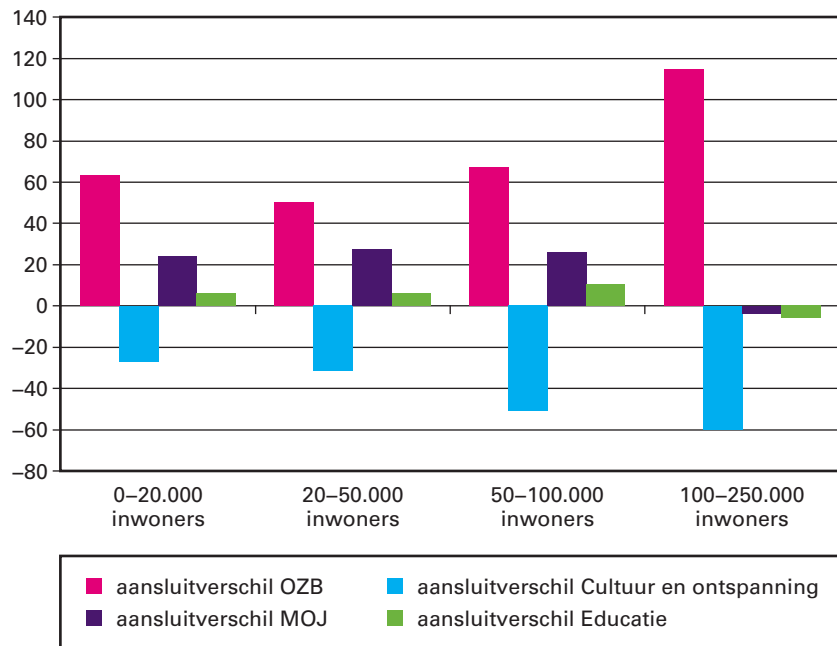


Achter de bovenstaande patronen per inwonerengroep gaan sterk uiteenlopende beelden voor individuele gemeenten schuil.

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 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 inwonerengroepen. Daarnaast zijn de aansluitverschillen (ijkpunten minus netto lasten) voor enkele uitgavenclusters opgenomen.

Figuur 7 Aansluitverschillen (ijkpunten minus netto lasten) OZB en diverse uitgavenclusters in 2018 voor inwonergroottegroepen in euro's per inwoner

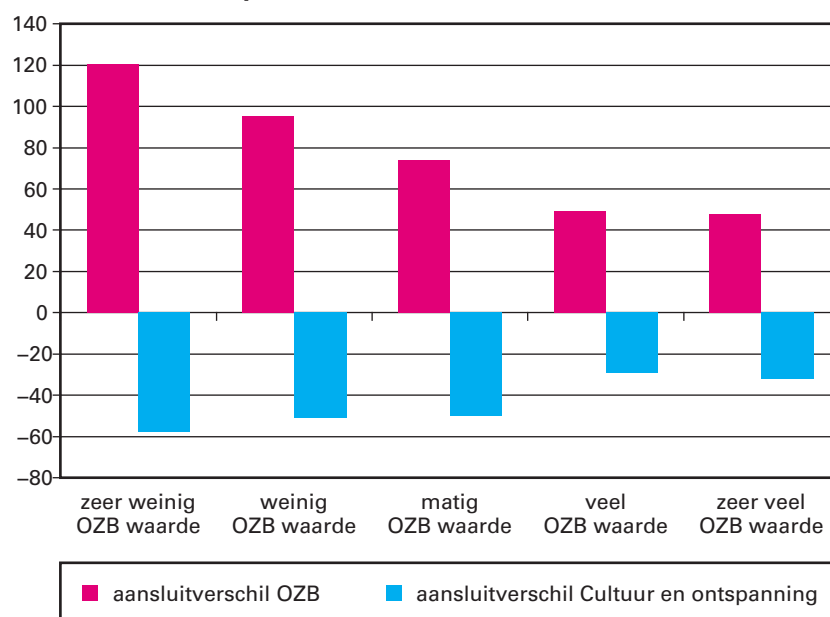


In de bovenstaande figuur is te zien dat met name de grootste gemeenten over relatief veel extra OZB-inkomsten beschikken. Deze gemeenten geven relatief veel uit op de clusters Cultuur en ontspanning en (in mindere mate) Educatie. Een vergelijkbaar beeld is te zien op de vier clusters voor Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd: daar geven de grootste gemeenten iets meer uit dan 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.²⁴ Blijkbaar compenseren deze gemeenten de lage OZB-waarde meer dan volledig met relatief hoge OZB-tarieven.

²⁴ In de vorm van gemiddelde OZB-waarde per woning.

Figuur 8 Aansluitverschillen (ijkpunten minus netto lasten) OZB en uitgavencluster Cultuur en ontspanning in 2018 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 beide inkomstenclusters worden meegenomen in het vervolgttraject van de heroverweging van de financiële verhoudingen (zie paragraaf 2.2.2).

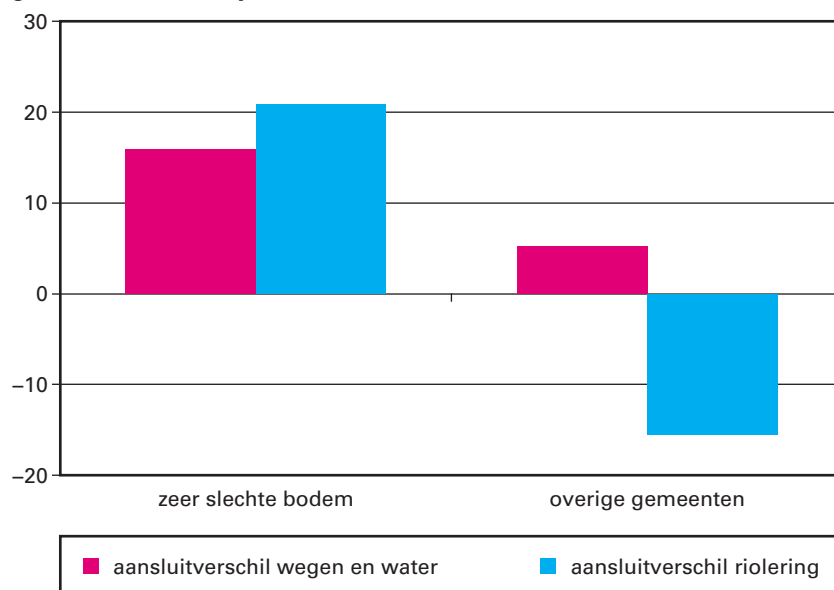
3.4.4. Gemeenten gegroepeerd naar bodemgesteldheid

Afwijkende aansluitverschillen voor groepen gemeenten

Wanneer gemeenten worden gegroepeerd naar bodemgesteldheid is te zien bij gemeenten met een zeer slechte bodemgesteldheid²⁵ dat er sprake is van een afwijkend beeld bij het subcluster Wegen en Water en het subcluster Riolering.

²⁵ Het betreft 14 gemeenten met een bodemfactor van 1,40 of hoger.

Figuur 9 Aansluitverschillen (ijkpunten minus netto lasten) subclusters Wegen en water en Riolering in 2018 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 2018 voor de subclusters Riolering en Wegen en water voor gemeenten gegroepeerd naar bodemgesteldheid. Te zien is dat gemeenten met een zeer slechte bodemgesteldheid in 2018 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).

Ondanks dat deze bevinding ook in het POR 2017 werd geconstateerd, lijkt er nog geen aanleiding te zijn om scheefheden in de verdeling te veronderstellen. Allereerst gaat het bij deze bevinging om een beperkt aantal gemeenten. Daarnaast kennen de netto lasten op deze twee taakgebieden een sterke dynamiek. Wel zullen de ontwikkelingen van deze groep gemeenten ook volgend jaar worden gevolgd in het POR.

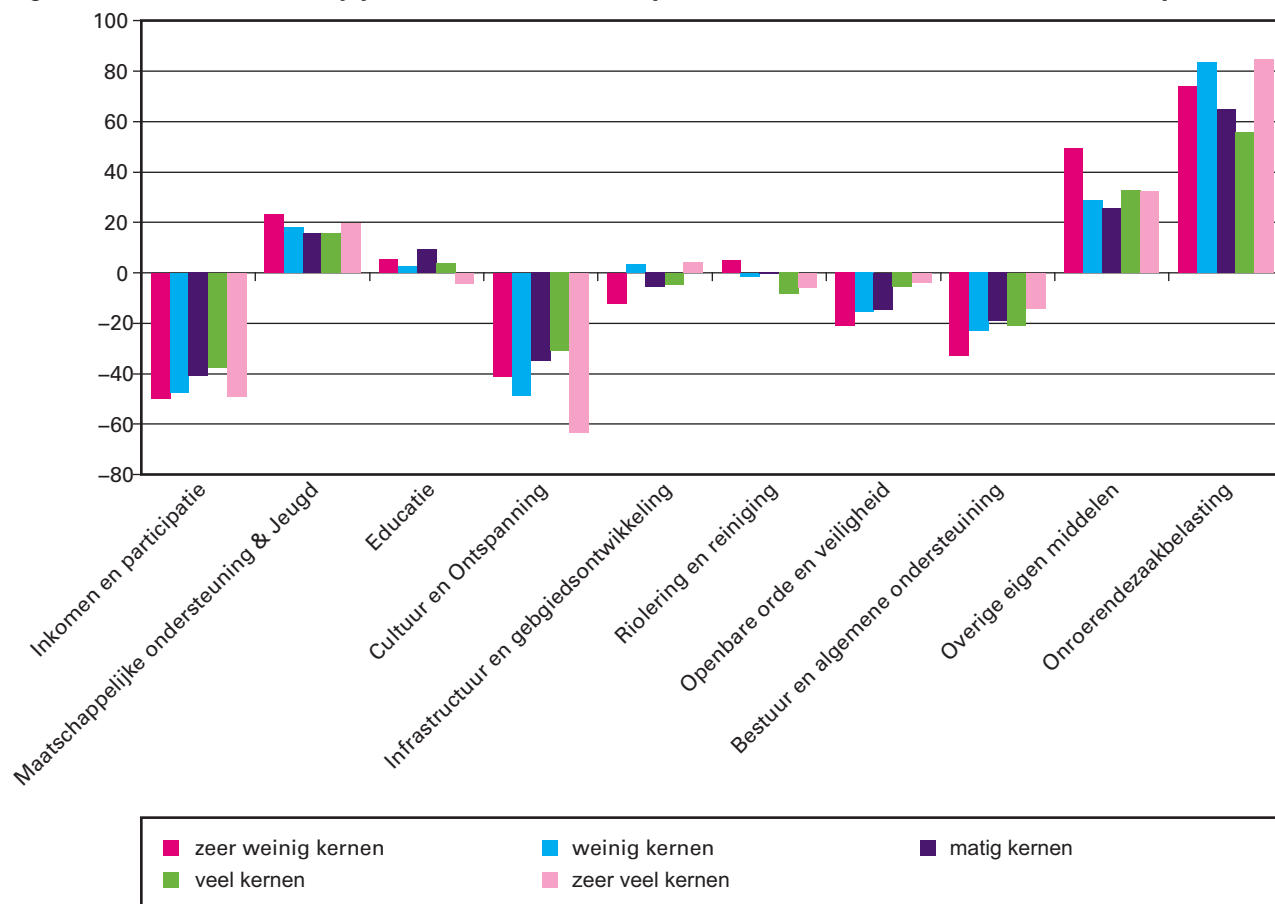
3.5. Aanvullende analyses

3.5.1. Meerkernigheid

In april 2018 is het rapport «Robuust kernenbeleid, het cement bij grote herindelingen, verdient een financiële impuls» verschenen. Naar aanleiding daarvan zijn Kamervragen gesteld door het lid Van der Molen. In de beantwoording heeft de Minister van BZK aangegeven in het POR 2019 aandacht te zullen besteden aan gemeenten met zeer veel kernen. Daarnaast heeft de Minister van BZK in haar Kamerbrief van 6 juli 2018 (TK 34 775-B, nr. 18) aangegeven dat meerkernigheid onderdeel zal uitmaken van het herijkingsonderzoek van het traject heroverweging financiële verhoudingen.

In figuur 10 is voor vijf groepen gemeenten (van zeer weinig kernen tot zeer veel kernen) opgenomen wat de aansluitverschillen zijn tussen het ijkpunt in het gemeentefonds en de netto lasten in de begroting van de gemeenten.

Figuur 10 Aansluitverschillen (ijkpunten minus netto lasten) per cluster in 2018 voor aantal kernen in euro's per inwoner



Op basis van figuur 10 lijkt de ontwikkeling te zijn dat hoe groter het aantal kernen, hoe geringer het aansluitverschil is. Er zijn drie clusters die een afwijkend beeld laten zien.

Bij het cluster Inkomen en participatie is bovenstaande ontwikkeling ook zichtbaar. Opvallend is dat de categorie met zeer veel kernen eruit springt. Daar is het aansluitverschil iets groter in vergelijking met de andere groepen en vooral in vergelijking met de groep veel kernen. Gemiddeld geven gemeenten met zeer veel kernen 49 euro per inwoner meer uit dan het ijkpunt.

Eenzelfde beeld is te zien bij het cluster Cultuur en ontspanning. Met dien verstande dat het aansluitverschil daar flink groter is bij gemeenten met zeer veel kernen, dan bij de andere groepen gemeenten. Dit komt tot uiting in het subcluster groen. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat gemeenten met zeer veel kernen relatief veel groenvoorzieningen hebben die zij moeten onderhouden.

De gemeenten met zeer veel kernen springen er ook uit bij het cluster Onroerendezaakbelasting. Dat houdt mogelijk verband met de relatief hoge lasten voor Inkomen en participatie en voor Cultuur en ontspanning. Datzelfde geldt, in mindere mate, voor de gemeenten met weinig en zeer weinig kernen.

Opvallend is dat de groep met veel kernen bij de clusters Cultuur en ontspanning, Inkomen en participatie en Onroerendezaakbelasting bovengenoemde ontwikkelingen niet of niet sterk laat zien. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de maatstaf kernen in het gemeentefonds beter geijkt is op de kosten van gemeenten met veel kernen dan voor gemeenten met zeer veel kernen. Of deze verklaring daadwerkelijk opgaat kan in dit POR nog niet geconcludeerd worden, hiervoor is verder onderzoek nodig. Om die reden zal deze analyse ook volgend jaar in het POR worden uitgevoerd. Ook zal dit onderwerp worden meegenomen in de heroverweging financiële verhoudingen.

In het rapport «Robuust kernenbeleid» wordt beargumenteerd dat gemeenten met (zeer) veel kernen vooral behoefte hebben aan extra compensatie voor de bestuurskosten voor de beleidsinzet van het kernenbeleid. Op basis van het POR kan niet de conclusie getrokken worden dat meerkernigheid leidt tot extra kosten voor bestuur en algemene ondersteuning. Vanwege de boekingsvraagstukken die bij dit cluster spelen is nader onderzoek nodig om hier gedetailleerde uitspraken over te kunnen doen. Op basis van de resultaten van deze scan blijven we de kosten van meerkernigheid voorlopig volgen in het POR.

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
	0.62 OZB niet-woningen
Overige eigen middelen	0.10 mutatie reserves
	0.11 resultaat rekening

cluster gemeentefonds

lv3-taakveld

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 Verdiepingsbijlage

Uitgaven en ontvangsten beleidsartikel 1: gemeentefonds (bedragen x € 1.000)						
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Stand ontwerpbegroting 2018 (incl. NvW)	28.282.670	28.391.361	28.251.157	28.152.109	27.983.389	0
Mutaties 1e suppletoire begroting 2018	877.272	662.098	661.921	630.055	623.982	621.468
Nieuwe mutaties	9.184	1.094.500	1.129.103	1.092.693	1.092.643	28.901.306
<i>waarvan:</i>						
Kosten Financiële-verhoudingswet						
1 Overige mutaties	0	0	0	0	0	1 961
Algemene uitkering						
2a Accres tranche 2018	-193.726	-193.726	-193.726	-193.726	-193.726	-193.726
2b Accres tranche 2019		1.211.988	1.211.988	1.211.988	1.211.988	1.211.988
2c Ruimte onder plafond bcf 2018	105.882					
3 Verrekening Voogdij 18+		- 60.570	- 61.122	- 61.122	- 61.122	- 61.122
4 Rijksvaccinatieprogramma		31.744	31.744	31.744	31.744	31.744
5 Uitvoeringskosten SVB PGB Trekkingsrechten		- 35.647				
6 Overige mutaties	1.096	- 1.601	- 1.762	- 1.762	- 1.762	23.169.945
Integratie-uitkeringen						
7 Integratie-uitkering Voogdij 18+		663.802	643.252	643.252	643.252	643.252
8 Integratie-uitkering Bescherm wonen		1.714.419	1.713.566	1.713.552	1.713.521	1.713.563
9 Integratie-uitkering Participatie		1.932.662	1.846.343	1.802.192	1.759.998	1.719.285
10 Overige mutaties	0	- 150	- 200	- 300	- 350	- 450
Decentralisatie-uitkeringen						
11 Transformatiefonds Sociaal Domein Jeugd	36.000	36.000	36.000			
12 Regiodeal Eindhoven	39.900					
13 Overige mutaties	20.032	4.216	3.383	3.073	3.073	762.946
Integratie-uitkering sociaal domein						
14 Volume-indexatie beschermd wonen 2019		41.676	41.676	41.676	41.676	41.676
15 Verrekening Voogdij 18+		60.570	61.122	61.122	61.122	61.122
16 Overheveling nog niet geïntegreerde onderdelen IUSD		- 4.310.883	- 4.203.161	- 4.158.996	- 4.116.771	- 4.076.100
17 Overige mutaties	0	0	0	0	0	3.875.222
Stand ontwerpbegroting 2019	29.169.126	30.147.959	30.042.181	29.874.857	29.700.014	29.522.774

Toelichting

3 en 15 Verrekening Voogdij 18+

Op basis van actuele gegevens stijgt het geraamde budget voor Voogdij 18+ met ca. € 61 mln. per jaar vanaf 2019. Zoals te doen gebruikelijk wordt deze aanpassing in de ramingen verrekend met het beschikbare budget voor het Objectief verdeelmodel jeugd (dat vanaf 2019 onderdeel uitmaakt van de algemene uitkering).

7, 8, 9 en 16 Overheveling nog niet geïntegreerde onderdelen IUSD

Het Rijk en de VNG zijn overeen gekomen om de nog niet geïntegreerde onderdelen van de integratie-uitkering sociaal domein met ingang van 2019 om te zetten in een drietal integratie-uitkeringen. Met ingang van 2019 zijn dat de integratie-uitkeringen Voogdij 18+, Beschermd wonen en Participatie.

De mutaties 2, 4, 5, 11, 12 en 14 zijn reeds toegelicht onder Tabel 2.1 *Belangrijkste mutaties* in paragraaf 2 *Beleidsagenda*.

Bijlage 3 Integratie-uitkeringen

Overzicht integratie-uitkeringen gemeentefonds (uitgaven) Bedragen x € 1.000						
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Wmo	1.293.821					
Voogdij 18+		663.802	643.252	643.252	643.252	643.252
Beschermd wonen		1.714.419	1.713.566	1.713.552	1.718.835	1.713.563
Participatie		1.932.512	1.846.143	1.801.892	1.759.648	1.713.521
Wijziging betalingsverloop 2017	2					
Stand ontwerpbegroting 2019	1.293.823	4.310.733	4.202.961	4.158.696	4.116.421	4.075.650

Bijlage 4 Decentralisatie-uitkeringen

Overzicht decentralisatie-uitkeringen gemeentefonds (uitgaven) Bedragen x € 1.000						
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Basisregistratie Grootchalige Topografie	422	211				
Beeldende kunst en vormgeving	13.500	13.500	13.500	13.500	13.500	13.500
Beter benutten	2.585					
Bevolkingsdaling	11.245	11.245	11.245			
Bevorderen arbeidsparticipatie	172					
Bodemsanering	57.571	53.517	51.656			
Bonus beschut werk	16.000	21.000	26.000			
BRP centralisering inschrijving vergunninghouders	4.731	4.731	4.731	4.731	4.731	4.731
Buurtspportcoaches	58.680					
Correctie Waterschapswegen (Knelpunten verdeelproblematiek)	3.531	3.612	3.695	3.780	3.867	3.956
Dialogo Sinterklaasintocht	35					
Digitale content ontwikkeling raadsleden	100					
Economische zelfstandigheid	808					
Erfgoed en ruimte	294					
Erfgoedregistraties	600					
European Medicine Agency	100					
Experimenten sociale benadering dementie	1.000					
Gezond in de stad	19.440	19.440	19.440	19.440		
Groeiopgave Almere	7.444	7.371	7.371	7.371	7.371	7.371
Herstructurering Wsw Oost-Groningen	2.200					
Implementatie traject 5 sociaal domein	310	310	310			
Innovatiepartnerschap Amsterdam	310					
Innovatieve aanpak Energiebesparing	7.250					
Interreg V	291					
Jeugd	21.700	21.700	21.700	21.700	21.700	21.700
Jeugdhulp voor kinderen in een AZC		3.000	3.000	3.000	3.000	3.000
Kansen voor alle kinderen	85.000	85.000	85.000	85.000	85.000	85.000
Koplopergemeenten Clientondersteuning	2.748					
Leeuwarden Europese Culturele Hoofdstad 2018	2.066					
LHBTI beleid	891					
Maatschappelijke begeleiding	1.527					
Maatschappelijke opvang	385.057	385.057	385.057	385.057	385.057	385.057
Matchen op werk	3.083					
Meer Maas Meer Venlo	1.100	833				
Milieuzones grote steden	1.000					
Omgevingsspoor Ternaard	215					
Opvang Sint Maarten	142					
Pilot opvang en begeleiding asielzoekers	526					
Referendum WIV	7.971					
Regiodeal Eindhoven	39.900					

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Roode Vaart Moerdijk	7.958					
Scholenprogramma Groningen	3.000	8.875	3.000	3.000	3.000	3.000
Spoorstaafconditioneringssystemen	137					
Tijdelijke oplossing anonieme hulplijn	657					
Transformatiefonds Sociaal Domein Jeugd	36.000	36.000	36.000			
Veilig Thuis	11.900	32.100	33.800	38.600	38.600	38.600
Veiligheidshuizen	7.700	7.700	7.700	7.700	7.700	7.700
Verlenging Pilot weerbaar opvoeden	102					
Versnelling lokale aanpak tegen eenzaamheid	3.500					
Versterking lokale aanpak jihadisme	5.256					
Versterking lokale werkgelegenheid Groningen	1.900	1.900				
Voorkomen van schulden en bestrijding van armoede	27.000	22.225	22.225			
Voorschoolse voorziening peuters	30.000	40.000	50.000	60.000	60.000	60.000
Voorziening knelpunten sociaal domein	200.000					
Vrouwenopvang	118.430	121.231	121.231	121.231	121.231	121.231
VTH-taken	46.700	46.700	46.700	46.700	46.700	46.700
Weerbaar bestuur	500					
Wijziging betalingsverloop 2017	34.918					
Stand ontwerpbegroting 2019	1.297.203	947.258	953.361	820.810	801.457	801.546

In artikel 13, lid 5, van de Financiële-verhoudingswet wordt bepaald dat jaarlijks, in overleg met de ministers die het aangaat, wordt bezien of een decentralisatie-uitkering kan worden gewijzigd in een integratie-uitkering of een algemene uitkering. In het licht van het traject dat de fondsbeheerders gestart zijn om het uitkeringsstelsel te vereenvoudigen 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 bovenstaande tabel zien we dat de meeste decentralisatie-uitkeringen niet structureel zijn. Van omzetting naar de algemene uitkering is voor die decentralisatie-uitkeringen dan ook vooralsnog geen sprake. Voor de wel structurele decentralisatie-uitkeringen geldt dat deze niet aan alle gemeenten worden uitgekeerd en/of nu nog niet kunnen worden verdeeld via de maatstaven van de algemene uitkering.

Bijlage 5 Moties en toezeggingen

Moties: Onderdeel A.1 Afgedaan

Omschrijving van de motie	Vindplaats	Stand van zaken
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	Het nieuwe Kabinet is bij de invulling van het programma sociaal domein niet overgegaan tot een uitwerking van de in de motie gevraagde onafhankelijke derde (het vorige kabinet heeft het eenduidig aan het nieuwe kabinet overgelaten)
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 is op 10 oktober 2017 per brief geïnformeerd (TK 34 775-B, nr. 5)

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

Toezeggingen: Onderdeel B.1 Afgedaan

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 is op 4 december 2017 per brief geïnformeerd (TK 34 477, nr. 29)
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 is op 4 december 2017 per brief geïnformeerd (TK 34 477, nr. 29)
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 is op 4 december 2017 per brief geïnformeerd (TK 34 477, nr. 29)

Omschrijving van de toezegging	Vindplaats	Stand van zaken
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 is op 4 december 2017 per brief geïnformeerd (TK 34 477, nr. 29)
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 is op 17 november 2017 per brief geïnformeerd (TK 34 775-B, nr. 7)
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 is op 17 november 2017 per brief geïnformeerd (TK 34 775-B, nr. 7)
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 is op 11 oktober 2017 per brief geïnformeerd (TK 31 839, nr. 605)
De Minister zegt toe de Tweede Kamer voor de zomer te informeren over uitkomsten bestuurlijk overleg tussen Rijk en VNG over de noodzakelijke vervolgstappen en de gewenste aanpak nav eindrapport kwalitatief onderzoek verdeelmodellen sociaal domein	Brief d.d. 30 april 2018 inzake Aanbieding eindrapport kwalitatief onderzoek verdeelmodellen sociaal domein	De Tweede Kamer is op 5 juli 2018 per brief geïnformeerd
De Minister zegt toe de Tweede Kamer (te zijner tijd) te informeren over outcome informatie; de juiste informatie over het gebruik en de effecten van voorzieningen in het sociaal domein	Brief d.d. 22 mei inzake Tweede Overall rapportage sociaal domein	De toezegging is ondersteuning van beleid

Toezeggingen: Onderdeel B.2 In behandeling

Omschrijving van de toezegging	Vindplaats	Stand van zaken
nvt	nvt	nvt

Bijlage 6 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	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 voor de helft bijdragen in de begrote kosten van de Waarderingskamer. Ook dragen gemeenten bij in de kosten van de Landelijke Voorziening WOZ.	nvt	nvt	http://www.waarderingskamer.nl

Bijlage 7 Lijst van afkortingen

A+O fonds	Arbeidsmarkt- en Opleidingsfonds Gemeenten
ARU	Accres-relevante Uitgaven
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	Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten
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 en Cultureel Planbureau
UvW	Unie van Waterschappen
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VHROSV	Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Stedelijke vernieuwing
Wlz	Wet langdurige zorg
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
WOZ	Waardering onroerende zaken
ZBO	Zelfstandig bestuursorgaan

Bijlage 8 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.
Ijkpunten	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 accres relevante uitgaven (ARU) van het Rijk. Voor de accres relevante uitgaven zijn de netto uitgaven onder uitgavenplafond het startpunt. Deze worden gecorrigeerd voor de rijksuitgaven aan gemeenten en provincies, uitgavenmutaties in WW als gevolg van conjunctuur en Financieringsverschuivingen gedurende de kabinetsperiode. Als de accres relevante uitgaven 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 bij aan de bekostiging van dit orgaan.