



# Rijksbegroting 2020

## *B Gemeentefonds*

Van ons allemaal **Voor ons allemaal**

Vergaderjaar 2019–2020

**35 300 B**

## **Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds (B) voor het jaar 2020**

**Nr. 1**

### **VOORSTEL VAN WET**

Ontvangen 17 september 2019

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat ingevolge artikel 105 van de Grondwet de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Rijk bij de wet moet worden vastgesteld, dat artikel 2.1 van de Comptabiliteitswet 2016 bepaalt welke begrotingen tot de rijksbegroting behoren en dat de inrichting van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het gemeentefonds met inachtneming van de bepalingen van de Financiële-verhoudingswet geschiedt;

Zo is het, dat Wij, de afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

#### **Artikel 1**

De bij deze wet behorende begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2020 wordt vastgesteld.

#### **Artikel 2**

De vaststelling van de begrotingsstaat geschiedt in duizenden euro's.

#### **Artikel 3**

Het verplichtingenbedrag in artikel 5, eerste lid, van de Financiële-verhoudingswet ter zake van de algemene uitkering c.a. en de aanvullende uitkeringen wordt voor het uitkeringsjaar 2020 vastgesteld op € 26.354.315.000.

De verplichtingenbedragen in artikel 5, tweede lid, van de Financiële-verhoudingswet voor de integratie-uitkeringen en de decentralisatie-uitkeringen zijn respectievelijk € 4.461.903.000 en € 1.008.926.000.

#### **Artikel 4**

Deze wet treedt in werking met ingang van 1 januari van het onderhavige begrotingsjaar. Indien het Staatsblad waarin deze wet wordt geplaatst, wordt uitgegeven op of na deze datum van 1 januari, treedt zij in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van dat Staatsblad en werkt zij terug tot en met 1 januari.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

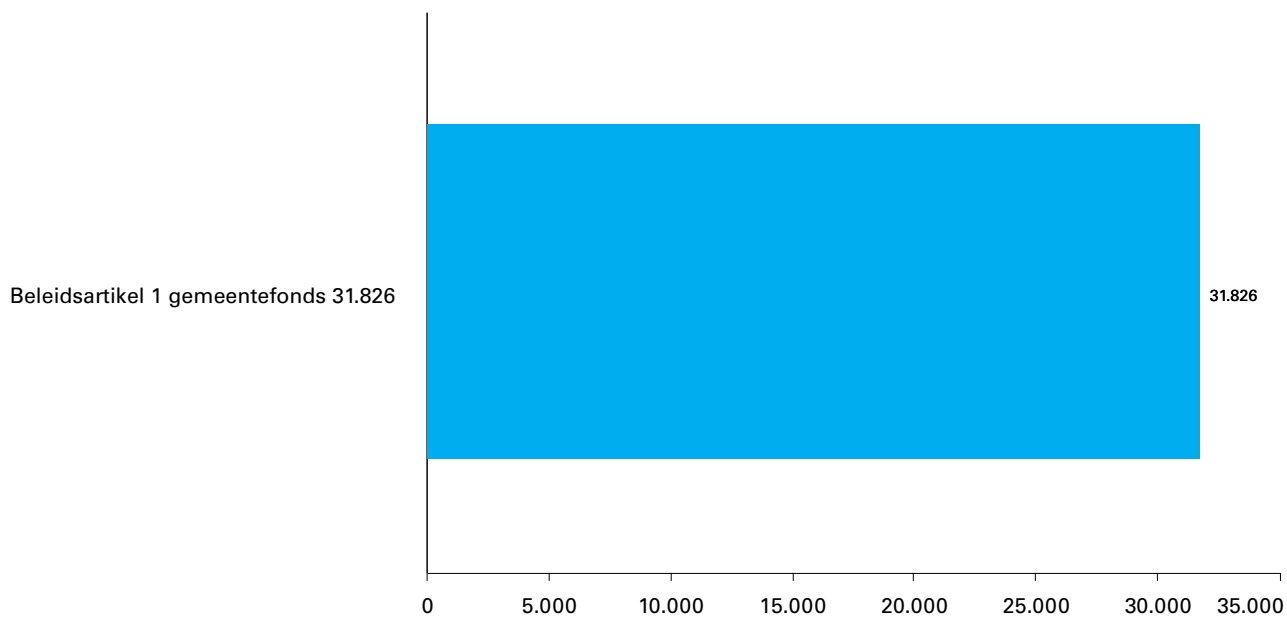
De Staatssecretaris van Financiën,

## Vastgestelde begrotingsstaat van het gemeentefonds (B) voor het jaar 2020

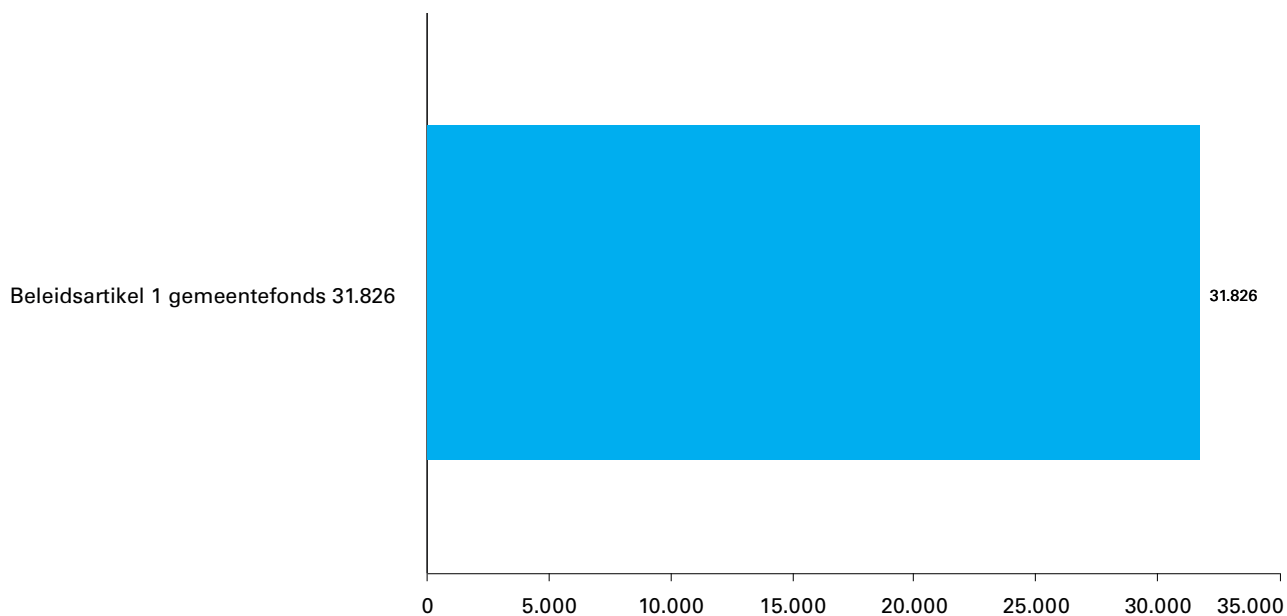
Vastgestelde begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2020 (bedragen x € 1.000)				
Art. nr.	Omschrijving	Vastgestelde begroting		
		Verplichtingen	Uitgaven	Ontvangsten
1	gemeentefonds	31.826.405	31.826.405	31.826.405

## Geraamde uitgaven en ontvangsten gemeentefonds 2020

**Figuur 1 Uitgaven begroting gemeentefonds 2020 (in € mln.) Totaal 31.826**



**Figuur 2 Ontvangsten begroting gemeentefonds 2020 (in € mln.) Totaal 31.826**



Vergaderjaar 2019–2020

**35 300 B**

## **Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds (B) voor het jaar 2020**

**Nr. 2**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **INHOUDSOPGAVE**

<b>A. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING BIJ HET BEGROTINGSWETSVOORSTEL</b>	<b>2</b>
<b>B. BEGROTINGSTOELICHTING</b>	<b>4</b>
1. LEESWIJZER	4
2. BELEIDSAGENDA	6
3. BELEIDSARTIKEL	10
4. GEMEENTEFONDS IN BREDER PERSPECTIEF	16
5. BIJLAGEN	23

## A. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING BIJ HET BEGROTINGSWETSVOORSTEL

### **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 begrotings-toelichting).

### **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 2020 van het gemeentefonds.

##### *Groeiparaagraaf*

Indeling en opzet van de ontwerpbegroting gemeentefonds is niet gewijzigd ten opzichte van vorig jaar.

##### *Gemeentefonds*

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

#### 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 2020 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 2019 naar de stand ontwerpbegroting 2020. 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

#### *Herijking gemeentefonds*

De fondsbeheerders – de Minister van BZK en de Staatssecretaris van Financiën - hebben de Tweede Kamer geïnformeerd over de voornemens van het kabinet ten aanzien van de financiële verhoudingen ([Kamerstukken II 2017/18, 34775-B nr. 18](#)). In 2019 is een onderzoek gestart. Het onderzoek omvat nagenoeg het hele gemeentefonds en is opgesplitst in twee delen: de verdeelmodellen sociaal domein en het 'klassieke' gemeentefonds (de overige onderdelen). De onderdelen kennen een identiek tijdpad, maar zullen parallel worden onderzocht. Het gaat bijvoorbeeld over de manier waarop in de verdeling van het gemeentefonds rekening wordt gehouden met de eigen inkomsten van gemeenten, de mogelijkheden tot vereenvoudiging van de verdeling en over de indeling van het gemeentefonds naar beleidsterreinen (clusterindeling). Invoering van de nieuwe verdeling is voorzien in 2021. Uiterlijk voorjaar 2020 zal de Tweede Kamer worden geïnformeerd over de voorgestelde aanpassingen in de verdeling. Daarnaast komen de fondsbeheerders in 2020 met voorstellen om het belastinggebied van gemeenten te hervormen.

#### *Herziening uitkeringsstelsel*

De versterking van interbestuurlijke samenwerking, zoals bij uitstek aan de orde bij het Interbestuurlijk Programma, vraagt tevens aanpassingen in de financiële verhoudingen. Om als één overheid te functioneren dient het uitkeringsstelsel aangepast te worden. Het huidige stelsel is nog te veel ingericht vanuit de gedachte «je gaat erover of niet». Hiervoor is een wetswijziging noodzakelijk. Deze noodzaak blijkt onder meer uit de kritiek van de Algemene Rekenkamer op de wijze waarop decentralisatie-uitkeringen worden ingezet bij situaties, waarin we als één overheid gezamenlijke afspraken willen maken over gezamenlijke doelen. De fondsbeheerders werken aan een aanpassing van de Financiële-verhoudingswet die erop is gericht om een financieel instrumentarium te creëren dat deze samenwerking tussen Rijk en decentrale overheden faciliteert.

## 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 de tabel met belangrijkste mutaties 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).

Tabel 1 Belangrijkste mutaties t.o.v. vorig jaar (uitgaven) (bedragen x € 1.000)						
	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<b>Stand ontwerpbegroting 2019 (incl. NvW)</b>	<b>30.147.959</b>	<b>30.042.181</b>	<b>29.874.857</b>	<b>29.700.014</b>	<b>29.522.774</b>	<b>0</b>
<b>Mutaties 1e suppletoire begroting 2019</b>	<b>1.011.733</b>	<b>665.187</b>	<b>640.154</b>	<b>315.936</b>	<b>312.995</b>	<b>308.743</b>
Nieuwe mutaties	53.307	1.119.037	1.154.787	1.167.081	1.165.328	30.502.215
waarvan nominale mutaties						
1 Accres tranche 2019	- 218.343	- 218.343	- 218.343	- 218.343	- 218.343	- 218.343
2 Accres tranche 2020		1.244.014	1.244.014	1.244.014	1.244.014	1.244.014
3 Ruimte onder plafond bcf 2019	80.823					
4 Extrapolatie						29.337.237
waarvan overboekingen						
5 Volumegroei beschermd wonen 2020		53.166	53.166	53.166	53.166	53.166
6 Aardgasvrije wijken	34.096					
7 Regionale Energie Strategieën	34.640					
8 Regionale opgaven	36.973					
9 Ambulantisering in de ggz	50.000	65.000	80.000	95.000	95.000	95.000
Overige mutaties	35.118	- 24.800	- 4.050	- 6.756	- 8.509	- 8.859
<b>Stand ontwerpbegroting 2020</b>	<b>31.212.999</b>	<b>31.826.405</b>	<b>31.669.798</b>	<b>31.183.031</b>	<b>31.001.097</b>	<b>30.810.958</b>

### Toelichting

#### 1 en 2) Accres tranches 2019 en 2020

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 2019 bedraagt € 1.068 mln. negatief. Dat is een negatieve bijstelling van € 218 mln. ten opzichte van de 1<sup>e</sup> suppletoire begroting 2019 van het gemeentefonds. Deze negatieve bijstelling is een gevolg van de besluitvorming van het Kabinet en wordt met name veroorzaakt door lagere uitgaven van het Rijk in 2019. Een uitgebreide toelichting op de besluitvorming sinds Voorjaarsnota en de gevolgen voor het accres is opgenomen in de Miljoenennota. Het accres van tranche 2020 bedraagt € 1.244 mln. Dit is € 409 mln. meer dan eerder geraamd bij Voorjaarsnota 2019.

In 2018 zijn er wijzigingen doorgevoerd in de normeringssystematiek, mede ten behoeve van de stabiliteit. Desondanks ondervinden gemeenten gedurende een lopend begrotingsjaar nog steeds inkomstenschommelingen als gevolg van bijvoorbeeld onderbesteding bij het Rijk. Dit zorgt ervoor dat gemeenten pas na het opstellen van hun begroting worden geconfronteerd met bijstellingen. Aankomende periode wordt de normeringssystematiek in aanloop naar de Studiegroep Begrotingsruimte opnieuw geëvalueerd. Hierbij wordt ook gekeken naar de beoogde stabiliteit van de systematiek. Op basis van de evaluatie worden varianten uitgewerkt voor de normering van de fondsen vanaf 2022. In de tussentijd beziet het Kabinet of het mogelijk en wenselijk is om voor de middellange termijn (2020 en 2021) maatregelen te treffen die de schommelingen kunnen voorkomen of dempen.

### *3) Ruimte onder plafond bcf 2019*

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 2019 is vooralsnog sprake van ruimte onder het plafond, met als gevolg een toevoeging aan de algemene uitkering van € 81 mln.

### *4) Extrapolatie*

In de ontwerpbegroting 2020 wordt de begrotingshorizon doorgetrokken naar het jaar 2024. Dat gebeurt door middel van de extrapolatie. Daarbij wordt het budget 2023 overgenomen naar 2024, met verwerking van eventuele mutaties die zich van 2023 op 2024 voltrekken.

### *5) Volume-indexatie beschermd wonen 2020*

Deze mutatie betreft het uitdelen van de volumegroei 2020 voor het onderdeel Beschermd wonen van de voormalige integratie-uitkering Sociaal domein, onderdeel Wmo 2015.

### *6) Aardgasvrije wijken*

Vanuit het programma Aardgasvrije wijken ontvangen diverse gemeenten in 2019 de tweede tranche van de bijdrage van het Ministerie van BZK voor het aardgasvrij maken van woonwijken.

### *7) Regionale Energie Strategieën*

Het Rijk stelt middelen beschikbaar voor het opstellen van Regionale Energie Strategieën (RES). De opgave waar de regio voor staat is complex en de ruimtelijke impact van de klimaat- en energietransitie zal groot zijn. Juist in de vertaling van de klimaatambities naar locaties en projecten worden ook de maatschappelijke en ruimtelijke consequenties en dilemma's concreet. Het opstellen van een regionale energiestrategie neemt deze dilemma's niet weg. De RES is nadrukkelijk bedoeld als startpunt van een uitvoeringsproces waarin samenwerkende partijen tot 2030 tot verdere concretisering en realisatie van projecten komen. Onderdeel hierin is een periodieke evaluatie en herijking van de strategie (concept klimaatakkoord 21 december 2018).

### *8) Regionale opgaven*

Het Kabinet heeft geld gereserveerd voor het aanpakken van regionale opgaven. Deze bijdrage betreft de 2e tranche van de regionale opgaven door gemeenten. Deze bijdrage is bestemd voor regionale opgaven in en rond de gemeenten Ede, Tilburg, Den Haag, Doetinchem en Noordoost Fryslan.

### *9) Ambulantisering in de ggz*

Het hoofdlijnenakkoord ggz beschrijft de ambities voor de ggz-sector voor de periode 2019-2022. Belangrijk onderdeel daarvan is het verder realiseren van de beweging 'juiste zorg op de juiste plek' en het verbeteren van de samenwerking over de grenzen van het zorgdomein en het sociaal domein. Het kabinet stelt financiële middelen beschikbaar voor het realiseren van de ambities uit het hoofdlijnenakkoord ggz. De reeks loopt op van € 50 miljoen in 2019 tot € 95 miljoen 2022 en wordt daarna structureel ingeboekt. Het kabinet erkent hiermee de noodzaak van een structurele financiële bijdrage aan de gemeenten om de ambulantiseringsdoelstelling te behalen.

### **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 voorzieningspakket 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) Normeringsystematiek*

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 verhoudingen*

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/benchmark woonlasten*

De OZB-opbrengst van gemeenten werd tot en met 2019 op macroniveau gemaximeerd door jaarlijks een percentage vast te stellen waarmee de som van de OZB-opbrengsten van alle gemeenten mocht groeien. Met ingang van 2020 wordt een benchmark woonlasten geïntroduceerd ter vervanging van de macronorm OZB.

### *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 2 laat zien.



Tabel 2 Gemeenten artikel 12 Financiële-verhoudingswet (bedragen x € 1.000)

	2013	2014	2015	2016	2017 <sup>1</sup>	2018 <sup>1</sup>	2019 <sup>1</sup>	2020 <sup>1</sup>
Aantal	4	3	4	3	2	2	2	2
Bedrag	27.137	18.374	30.506	24.101	23.799	22.105	21.729	21.215

<sup>1</sup> De bedragen voor 2017 t/m 2020 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 decentralisatie-uitkeringen. 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 en bijlage 1.

### C. Beleidswijzigingen

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

### D. Budgettaire gevolgen van beleid

In tabel 3 worden voor zowel de verplichtingen, de uitgaven als de ontvangsten de budgettaire gevolgen van beleid van het gemeentefonds weergegeven.

Tabel 3 Budgettaire gevolgen van beleid artikel 1 (bedragen x € 1.000)							
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<b>Verplichtingen</b>	<b>29.371.165</b>	<b>30.903.311</b>	<b>31.826.405</b>	<b>31.669.798</b>	<b>31.183.031</b>	<b>31.001.097</b>	<b>30.810.958</b>
<b>Uitgaven</b>	<b>29.083.134</b>	<b>31.212.999</b>	<b>31.826.405</b>	<b>31.669.798</b>	<b>31.183.031</b>	<b>31.001.097</b>	<b>30.810.958</b>
Waarvan juridisch verplicht			100%				
<b>Opdrachten</b>	<b>1.507</b>	<b>3.687</b>	<b>1.261</b>	<b>1.511</b>	<b>1.511</b>	<b>1.961</b>	<b>1.961</b>
Kosten Financiële verhoudingswet	1.507	3.687	1.261	1.511	1.511	1.961	1.961
<b>Bijdragen aan ZBO's/RWT's</b>	<b>95</b>	<b>374</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Kosten Financiële verhoudingswet	95	374	0	0	0	0	0
<b>Bijdragen aan medeoverheden</b>	<b>29.081.532</b>	<b>31.208.938</b>	<b>31.825.144</b>	<b>31.668.287</b>	<b>31.181.520</b>	<b>30.999.136</b>	<b>30.808.997</b>
Algemene uitkering en de aanvullende uitkeringen	16.494.393	25.153.728	26.354.315	26.398.832	25.992.393	25.855.892	25.711.446
Integratie-uitkeringen overig	1.293.821	4.499.676	4.461.903	4.421.247	4.386.812	4.341.093	4.294.659
Decentralisatie-uitkeringen	1.228.909	1.555.534	1.008.926	848.208	802.315	802.151	802.892
Integratie-uitkering sociaal domein	10.064.409	0	0	0	0	0	0
<b>Ontvangsten</b>	<b>29.083.134</b>	<b>31.212.999</b>	<b>31.826.405</b>	<b>31.669.798</b>	<b>31.183.031</b>	<b>31.001.097</b>	<b>30.810.958</b>
Ontvangsten Waarderingskamer	222	0	0	0	0	0	0
Ontvangsten ex art. 4 Fvw	29.082.912	31.212.999	31.826.405	31.669.798	31.183.031	31.001.097	30.810.958

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-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.

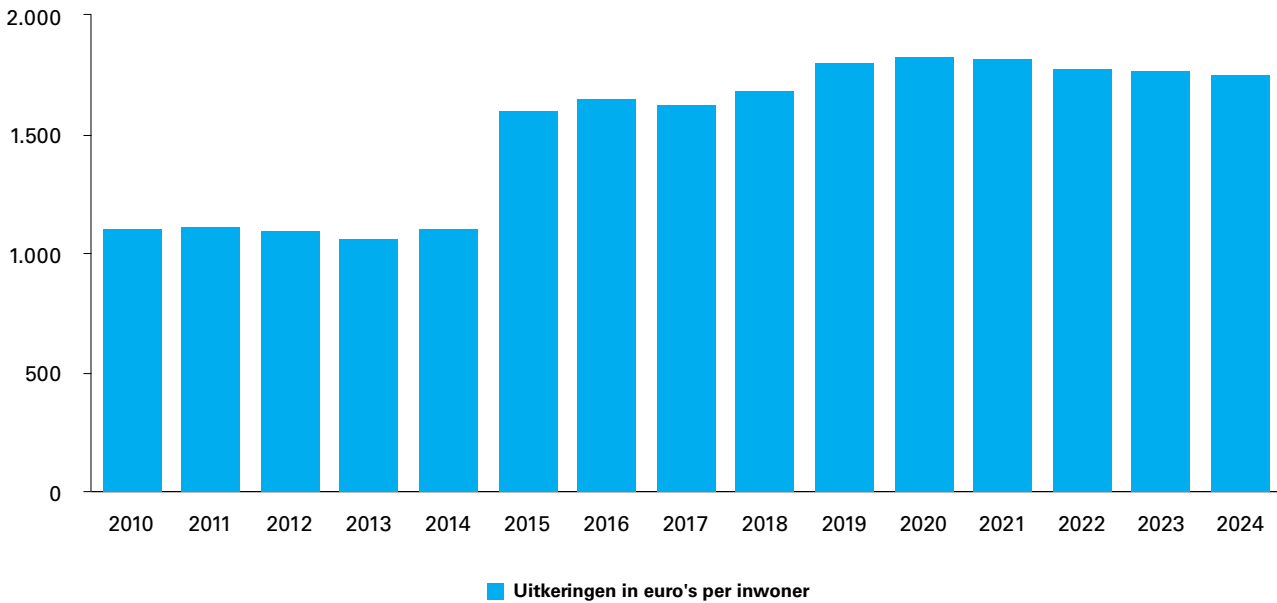
##### *Decentralisatie-uitkeringen*

Naast de algemene uitkering en integratie-uitkeringen kent 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 de figuur hieronder het verloop van de uitkering uit het gemeentefonds (*Bijdragen aan medeoverheden* in de tabel Budgettaire gevolgen van beleid) per inwoner van 2010–2024 weer. De bedragen 2010 tot en met 2018 zijn op basis van de jaarverslagen. De bedragen 2019 tot en met 2024 zijn op basis van de cijfers in de voorliggende begroting.

**Figuur 1 Uitkering gemeentefonds in euro's per inwoner per jaar**



De gemeenten ontvangen in 2020 uit het gemeentefonds € 31.825.144.000. Per inwoner komt de uitkering uit op een landelijk gemiddelde van € 1.836 per inwoner. Ten opzichte van 2019 betekent dit een mutatie van € 28 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 [Rijks-overheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl).

#### **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 2020 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 bevat een overzicht van de verschillende inkomstenbronnen van de gemeenten voor de periode 2014-2019. De cijfers tot en met 2017 zijn op basis van de jaarrekeningen. De cijfers 2018 en 2019 zijn op basis van de begrotingen.

Tabel 4 Inkomsten gemeenten (bedragen x € 1 mln.)						
	Rekening 2014	Rekening 2015	Rekening 2016	Rekening 2017	Begroting 2018	Begroting 2019
<b>Inkomsten vanuit het Rijk</b>						
Gemeentefonds <sup>1</sup>	18.741	27.267	28.125	27.906	28.263	30.148
Specifieke uitkeringen <sup>2</sup>	9.392	6.216	6.281	6.400	6.889	7.038
<b>Inkomsten uit eigen bronnen</b>						
OZB <sup>3</sup>	3.542	3.690	3.758	3.873	4.117	4.178
Overige belastingen <sup>3</sup>	1.101	1.198	1.183	1.530	1.459	1.616
Retributies <sup>3</sup>	4.019	4.124	4.116	4.318	4.339	4.435
Bouwgrondexploitatie <sup>4</sup>	5.430	5.536	5.268	4.169	3.179	3.418
Onttrekkingen reserves <sup>4</sup>	7.044	6.762	7.084	6.663	3.826	3.380
Overige middelen <sup>5</sup>	10.208	8.802	9.093	9.605	6.120	5.903
<b>Totaal</b>	<b>59.477</b>	<b>63.595</b>	<b>64.908</b>	<b>64.464</b>	<b>58.192</b>	<b>60.116</b>

1 Bron rekeningcijfers: Ministerie van BZK slotwetten gemeentefonds. Bron begrotingscijfers: Ministerie van BZK ontwerpbegrotingen gemeentefonds.

2 Bron rekeningcijfers 2014-2016: CBS: informatie aangeleverd door gemeenten en gecorrigeerd door het CBS (Informatie voor Derden). Bron rekeningcijfers 2017: Ministerie van BZK, Onderhoudsrapporten Specifieke uitkeringen 2017. Bron begrotingcijfers: Ministerie van BZK: Bijlagen specifieke uitkeringen in de ontwerpbegroting 2019 van het Ministerie van BZK (met bewerking door het Ministerie van BZK).

3 Bron rekeningcijfers: CBS (Statline). Bron begrotingscijfers: COELO Atlas lokale lasten 2018 en 2019.

4 Bron: CBS (Statline).

5 Bron: CBS (Statline) en bewerking door het Ministerie van BZK.

#### *Inkomsten vanuit het Rijk*

De grootste inkomstenbron van gemeenten (50% in 2019) is - zeker sinds de decentralisaties in het sociale domein - het gemeentefonds. Het bedrag in de tabel betreft het totale verplichtingenbedrag voor het gemeentefonds en omvat de algemene uitkering, de 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 2019 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 5 geeft inzicht in het aantal specifieke uitkeringen in de periode 2014–2019 en omvat niet alleen de specifieke uitkeringen aan gemeenten, maar ook die aan provincies en gemeenschappelijke regelingen.

Tabel 5 Aantal specifieke uitkeringen per departement (2014-2019)						
Ministerie	Rekening 2014 <sup>1</sup>	Rekening 2015 <sup>1</sup>	Rekening 2016 <sup>1</sup>	Rekening 2017 <sup>1</sup>	Begroting 2018 <sup>2</sup>	Begroting 2019 <sup>2</sup>
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	0	0	0	0	0	0
Economische Zaken en Klimaat	6	4	2	4	6	4
Financiën	0	0	0	0	0	0
Infrastructuur en Waterstaat	15	9	5	5	3	3
Justitie en Veiligheid	2	2	1	1	1	1
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	2	3	3	3	4	4
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	5	2	2	2	2	2
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	4	2	2	2	2	2
<b>Totaal</b>	<b>34</b>	<b>22</b>	<b>15</b>	<b>17</b>	<b>18</b>	<b>16</b>

1 Bron 2014-2017: Onderhoudsrapportages Specifieke Uitkeringen (OSU). Het OSU is in 2015 van methodiek veranderd. In plaats van begrotingscijfers wordt vanaf het OSU 2015 gebruik gemaakt van rekeningcijfers. Dus het OSU 2015 bevat rekeningcijfers 2014 en het OSU 2016 bevat rekeningcijfers 2015.

2 Bron 2018-2019: Ontwerpbegroting BZK 2019 (begrotingcijfers met bewerking BZK).

## 4.3 Opbrengst lokale belastingen en heffingen

Tabel 6 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 overige tabellen in dit onderdeel zijn gebaseerd op de gemiddelden zoals gepubliceerd in de jaarlijkse Atlas Lokale Lasten van het COELO.

**Tabel 6 Opbrengsten lokale belastingen en heffingen gemeenten 2015-2019 (bedragen x € 1 mln.)**

		Rekening 2015	Rekening 2016	Rekening 2017	Begroting 2018	Begroting 2019	% stijging t.o.v. 2018
OZB	Onroerende zaakbelasting	3.690	3.758	3.873	<b>4.117</b>	<b>4.178</b>	1,5
Overige belastingen	Parkeerbelasting	680	675	846	<b>827</b>	<b>928</b>	12,2
	Toeristenbelasting	206	189	252	<b>239</b>	<b>294</b>	23,0
	Precariobelasting	193	204	297	<b>268</b>	<b>271</b>	1,1
	Andere belastingen	119	115	135	<b>125</b>	<b>123</b>	- 1,6
Retributies	Secretarieleges	312	303	370	<b>322</b>	<b>246</b>	- 23,6
	Reinigingsheffingen	1.725	1.714	1.723	<b>1.726</b>	<b>1.811</b>	4,9
	Rioolrechten	1.530	1.563	1.596	<b>1.607</b>	<b>1.646</b>	2,4
	Baten begraafplaatsrechten	117	121	116	<b>118</b>	<b>117</b>	- 0,8
	Bouwvergunningen	411	383	594	<b>450</b>	<b>496</b>	10,2
	Baten marktgeld	29	33			n.v.t.	
	Overige leges (inclusief marktgeld)			119	<b>116</b>	<b>119</b>	2,6
	<b>Totale opbrengsten</b>	<b>9.012</b>	<b>9.057</b>	<b>9.921</b>	<b>9.915</b>	<b>10.229</b>	<b>3,2</b>

De begrote opbrengsten uit gemeentelijke lokale belastingen en heffingen bedragen in 2019 ruim € 10,2 mld. In vergelijking met 2018 is dit een stijging van 3,2% procent. Het grootste deel van deze stijging wordt, zoals blijkt uit tabel 6, veroorzaakt door de stijging van de OZB, de parkeerbelasting, de toeristenbelasting en de bouwvergunningen.

#### Reinigingsheffing

De begrote opbrengsten uit reinigingsheffingen (afvalstoffenheffing en reinigingsrecht inclusief volume-effect) stijgen in 2019 met € 85 mln. tot € 1,811 mld. Ten opzichte van 2018 is dit een stijging van 4,9 procent.

Tabel 7 geeft het gemiddelde tarief voor één- en meerpersoonshuishoudens voor reinigingsheffing. Het gemiddelde is gebaseerd op het gewogen gemiddelde van huishoudens.

**Tabel 7 Reinigingsheffing per gezinshuishouden 2017-2019 (gemiddelde in euro's)**

	2017	2018	2019	2017-2018	2018-2019
Eenpersoonshuishouden <sup>1</sup>	204	203	<b>214</b>	- 0,5%	5,4%
Meerpersoonshuishouden <sup>1</sup>	260	249	<b>263</b>	- 4,2%	5,6%

<sup>1</sup> Bron: COELO, Atlas van de lokale lasten.

#### Rioolheffing

De begrote opbrengsten uit rioolheffingen stijgen in 2019 met € 39 mln. tot € 1,646 mld.; een stijging van 2,4 procent ten opzichte van 2018.

Tabel 8 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 8 Rioolheffing per gezinshuishouden 2017-2019 (gemiddelde in euro's)					
	2017	2018	2019	2017-2018	2018-2019
Eenpersoonshuishouden <sup>1</sup>	174	175	178	0,6%	1,7%
Meerpersoonshuishouden <sup>1</sup>	192	193	196	0,5%	1,6%

<sup>1</sup> Bron: COELO, Atlas van de lokale lasten. Eigenarenheffing en gebruikersheffingen zijn samengenomen.

### Onroerende zaakbelasting (OZB)

De begrote opbrengsten uit de onroerende zaakbelastingen stijgen in 2019 met € 61 mln. tot € 4,178 mld. Dit is een stijging van 1,5 procent ten opzichte van 2018.

In tabel 9 staat bij een gemiddelde woningwaarde per gemeente de gemiddelde OZB-aanslag per woning.

Tabel 9 Onroerende zaakbelasting 2017-2019 (gemiddelden in euro's)					
	2017	2018	2019	2017-2018	2018-2019
Gemiddelde aanslag woning (bijgemiddelde woningwaarde per gemeente) <sup>1</sup>	272	273	281	0,4%	2,9%
Landelijk gemiddelde woningwaarde <sup>1</sup>	228.000	245.000	266.000	7,5%	8,6%

<sup>1</sup> Bron: COELO; Atlas van de lokale lasten.

## 4.4 Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds 2020

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 batenniveau 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 begrotingen<sup>1</sup>. 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 2020**

#### *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 is terughoudendheid van belang vanwege de dynamiek bij gemeenten en in het gemeentefonds als gevolg van de decentralisaties in het sociaal domein. Het sociaal domein beslaat een groot deel van het gemeentelijke takenpakket. Na de overheveling van taken in 2015 bevinden gemeenten zich in een ingrijpende transformatie.

Daarnaast zijn de verdeelmodellen voor de Wmo 2015, Jeugdhulp, Wmo hulp bij het huishouden en Re-integratie klassiek met ingang van 2019 overgeheveld van de integratie-uitkering Sociaal domein naar de algemene uitkering. Door deze overheveling kunnen de verdeelmodellen voor Wmo en Jeugdhulp niet, zoals in voorgaande jaren in het POR gebruikelijk was, verdeeld worden over alle vier de clusters voor Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd (Jeugd, Maatschappelijke ondersteuning, Samenkracht en burgerparticipatie en Volksgezondheid). De verdeelmodellen Wmo zijn onderdeel geworden van het cluster Maatschappelijke ondersteuning en het verdeelmodel voor Jeugdhulp is toebedeeld aan het cluster Jeugd. Hierdoor maken middelen, die voorheen in het POR aan de clusters Samenkracht en burgerparticipatie en Volksgezondheid toebehoorden, nu onderdeel uit van de clusters Jeugd en Maatschappelijke ondersteuning. Als gevolg hiervan, is het in het POR 2020 alleen mogelijk confrontaties te maken tussen de uitgaven van gemeenten op basis van lv3 en het gemeentefonds op het totaal van de vier clusters voor Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd .

Een tweede relevante ontwikkeling met betrekking tot het POR betreft de herijking van de verdeling van het gemeentefonds, waar ook verdeelmodellen voor het sociaal domein deel van uitmaken. Op 6 juli 2018 heeft de Tweede Kamer een brief ontvangen (Kamerstukken II 2017/18, 34775-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 2019 is een onderzoek gestart. De afronding van het onderzoek is gepland in januari 2020, waarna het traject van (bestuurlijke) besluitvorming zal starten. De herijking omvat nagenoeg het hele gemeentefonds en heeft betrekking op een totaalbedrag van € 30 miljard. Invoering van de nieuwe verdeling is voorzien in 2021.

---

<sup>1</sup> Bron: functies lv3 CBS

Een derde ontwikkeling betreft de wijziging van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Het BBV is met ingang van 2017 gewijzigd. In de gemeentelijke praktijk rekenden tot en met 2016 de meeste gemeenten de overhead voor een belangrijk deel toe aan de inhoudelijke taakgebieden.<sup>2</sup> 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. Met het nieuwe BBV vanaf 2017 mogen gemeenten hun overhead niet langer toedelen aan de inhoudelijke taakvelden, maar moeten zij alle overhead (in totaal bijna 6 miljard euro volgens de begrotingen 2019) 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 (zie verder paragraaf 3.2.3 van het POR).

#### *De belangrijkste conclusies uit de scan*

Tegen de achtergrond van de bovengenoemde ontwikkelingen geeft de uitkomst van deze scan geen aanleiding om – in aanvulling op de in paragraaf 2.2 van het POR genoemde onderzoeken – nadere analyse te verrichten naar de verdeling.

In de scan vergelijken we de begrotingen van de gemeenten met de ijkpunten uit het verdeelmodel van het gemeentefonds. De scan laat zien dat de netto lasten van gemeenten in 2019 voor de meeste uitgavenclusters hoger (geraamd) 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 traject herijking verdeling gemeentefonds (zie paragraaf 2.2.1 van het POR).

Op het totaal van de vier clusters voor Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd (clusters Samenkracht en Burgerparticipatie; Maatschappelijke ondersteuning, Volksgezondheid en Jeugd) verwachten gemeenten in 2019 juist minder uit te geven dan waar in het verdeelmodel van het gemeentefonds rekening wordt gehouden (algemene uitkering en de integratie-uitkeringen). Wanneer ook het cluster Inkomen en Participatie in de vergelijking wordt betrokken, blijkt dat sociaal domein breed gemeenten meer verwachten uit te geven dan waar het verdeelmodel van het gemeentefonds rekening mee houdt. Een belangrijke kanttekening bij deze conclusie is dat het in deze clusters niet alleen gaat om taken die in 2015 zijn gedecentraliseerd maar ook om taken die al veel langer tot het gemeentelijk takenpakket behoren. Voor individuele gemeenten is overigens sprake van wisselende beelden in deze clusters: er zijn zowel gemeenten die tientallen euro's per inwoner minder verwachten uit te geven dan hun ijkpuntscore, als gemeenten waar het netto lastenniveau tientallen euro's per inwoner hoger ligt dan hun ijkpuntscore. Zoals vermeld in paragraaf 1.2 en 2.2.1 van het POR is het Ministerie van BZK gestart met het traject tot herijking van de verdeling van het gemeentefonds, waar ook verdeelmodellen voor het sociaal domein deel van uitmaken.

---

<sup>2</sup> Overigens worden daarbij door gemeenten uiteenlopende werkwijzen gehanteerd (zowel wat betreft aard van de overhead als de mate van verfijning van de toedeling).

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. Datzelfde geldt voor het ijkpunt Riolering . In de scan komt ook naar voren dat grote (centrum)gemeenten over relatief veel extra OZB-inkomsten beschikken. Gemeenten met zeer veel kernen geven relatief meer uit aan het cluster Cultuur en ontspanning. Daartegenover staat dat zij ook relatief meer ontvangen aan onroerende-zaakbelasting.

Dit jaar is er ook een POR-scan uitgevoerd op de rekeningcijfers 2017. De belangrijkste bevindingen uit deze scan zijn dat de netto lasten voor de clusters Inkomen en Participatie, Cultuur en ontspanning en de clusters voor Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd ten opzichte van de begroting 2017 meer zijn toegenomen dan de ijkpunten in het gemeentefonds.

Het POR 2020 is integraal opgenomen in bijlage 1 bij deze begroting.

## 5. BIJLAGEN

### Bijlage 1: Periodiek Onderhouds Rapport Gemeentefonds 2020

#### Inhoudsopgave

---

#### **1. Inleiding en samenvatting**

##### *1.1. Inleiding*

- 1.1.1. Doel van het POR
- 1.1.2. Korte toelichting op de werking van het verdeelstelsel
- 1.1.3. De scan
- 1.1.4. Opbouw POR 2020

##### *1.2. Samenvatting ontwikkelingen met betrekking tot het verdeelstelsel*

##### *1.3. De belangrijkste bevindingen uit de scan*

#### **2. Onderwerpen uit de lopende onderhoudsagenda**

##### *2.1. Inleiding*

##### *2.2. Onderwerpen uit het verdeelstelsel*

- 2.2.1. Herijking verdeling gemeentefonds
- 2.2.2. Beschermd wonen

##### *2.3. Beleidsvoornemens departementen*

##### *2.4. Afgeronde onderwerpen*

#### **3 SCAN**

##### *3.1. Inleiding*

##### *3.2. Over de scan als instrument*

- 3.2.1. Doel van de scan
- 3.2.2. Inhoud en reikwijdte van de scan
- 3.2.3. Verbeteringen signaalfunctie POR

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

##### *3.4. Uitkomsten scan voor groepen gemeenten*

- 3.4.1. Aansluitverschillen per cluster voor gemeenten ingedeeld naar inwoneraantal
- 3.4.2. Sociaal domein
- 3.4.3. Eigen Middelen (OEM en OZB)
- 3.4.4. Gemeenten gegroepeerd naar bodemgesteldheid
- 3.4.5. Gemeenten gegroepeerd naar meerkernigheid

##### *3.5. Aanvullende analyses*

- 3.5.1. Jaarrekeningcijfers 2017

#### **Bijlage 1 IV3-taakvelden en clusters**

---

## 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 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.<sup>3</sup>

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 2020*

De verdere opbouw van het POR 2020 is als volgt: hoofdstuk 2 behandelt de onderwerpen van de onderhoudsagenda en hoofdstuk 3 bevat de resultaten van de scan.

## **1.2. 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 is terughoudendheid van belang vanwege de dynamiek bij gemeenten en in het gemeentefonds als gevolg van de decentralisaties in het sociaal domein. Het sociaal domein beslaat een groot deel van het gemeentelijke takenpakket. Na de overheveling van taken in 2015 bevinden gemeenten zich in een ingrijpende transformatie.

Daarnaast zijn de verdeelmodellen voor de Wmo 2015, Jeugdhulp, Wmo hulp bij het huishouden en Re-integratie klassiek met ingang van 2019 overgeheveld van de integratie-uitkering Sociaal domein naar de algemene uitkering. Door deze overheveling kunnen de verdeelmodellen voor Wmo en Jeugdhulp niet, zoals in voorgaande jaren in het POR gebruikelijk was, verdeeld worden over alle vier de clusters voor Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd (Jeugd, Maatschappelijke ondersteuning, Samenkracht en burgerparticipatie en Volksgezondheid). De verdeelmodellen Wmo zijn onderdeel geworden van het cluster Maatschappelijke ondersteuning en

<sup>3</sup> Dit jaar is er ook voor gekozen om een aanvullende analyse uit te voeren op de jaarrekeningcijfers 2017 en de verdeling van het gemeentefonds 2017. Deze analyse is opgenomen in paragraaf 3.5.

het verdeelmodel voor Jeugdhulp is toebedeeld aan het cluster Jeugd. Hierdoor maken middelen, die voorheen in het POR aan de clusters Samenkracht en burgerparticipatie en Volksgezondheid toebehoorden, nu onderdeel uit van de clusters Jeugd en Maatschappelijke ondersteuning. Als gevolg hiervan, is het in het POR 2020 alleen mogelijk confrontaties te maken tussen de uitgaven van gemeenten op basis van lv3 en het gemeentefonds op het totaal van de vier clusters voor Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd .

Een tweede relevante ontwikkeling met betrekking tot het POR betreft de herijking van de verdeling van het gemeentefonds, waar ook verdeelmodellen voor het sociaal domein deel van uitmaken. Op 6 juli 2018 heeft de Tweede Kamer een brief ontvangen (Kamerstukken II 2017/18, 34775-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 2019 is een onderzoek gestart. De afronding van het onderzoek is gepland in januari 2020, waarna het traject van (bestuurlijke) besluitvorming zal starten. De herijking omvat nagenoeg het hele gemeentefonds en heeft betrekking op een totaalbedrag van € 30 miljard. Invoering van de nieuwe verdeling is voorzien in 2021.

Een derde ontwikkeling betreft de wijziging van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Het BBV is met ingang van 2017 gewijzigd. In de gemeentelijke praktijk rekenden tot en met 2016 de meeste gemeenten de overhead voor een belangrijk deel toe aan de inhoudelijke taakgebieden.<sup>4</sup> In het gemeentefonds wordt deze praktijk tot op heden gevolgd, doordat de meeste uitgavenijpunten een component 'taakgerelateerde overhead' bevatten die kan worden toegerekend aan het betreffende taakgebied. Met het nieuwe BBV vanaf 2017 mogen gemeenten hun overhead niet langer toedelen aan de inhoudelijke taakvelden, maar moeten zij alle overhead (in totaal ruim 6 miljard euro volgens de begrotingen 2019) 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 (zie verder paragraaf 3.2.3).

### **1.3. De belangrijkste conclusies uit de scan**

Tegen de achtergrond van de bovengenoemde ontwikkelingen 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.

In de scan vergelijken we de begrotingen van de gemeenten met de ijkpunten uit het verdeelmodel van het gemeentefonds. De scan laat zien dat de netto lasten van gemeenten in 2019 voor de meeste uitgavenclusters hoger (geraamd) 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 traject herijking verdeling gemeentefonds (zie paragraaf 2.2.1).

---

<sup>4</sup> Overigens worden daarbij door gemeenten uiteenlopende werkwijzen gehanteerd (zowel wat betreft aard van de overhead als de mate van verfijning van de toedeling).

Op het totaal van de vier clusters voor Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd (clusters Samenkracht en Burgerparticipatie; Maatschappelijke ondersteuning, Volksgezondheid en Jeugd) verwachten gemeenten in 2019 juist minder uit te geven dan waar in het verdeelmodel van het gemeentefonds rekening wordt gehouden (algemene uitkering en de integratie-uitkeringen). Wanneer ook het cluster Inkomen en Participatie in de vergelijking wordt betrokken, blijkt dat sociaal domein breed gemeenten meer verwachten uit te geven dan waar het verdeelmodel van het gemeentefonds rekening mee houdt. Een belangrijke kanttekening bij deze conclusie is dat het in deze clusters niet alleen gaat om taken die in 2015 zijn gedecentraliseerd maar ook om taken die al veel langer tot het gemeentelijk takenpakket behoren. Voor individuele gemeenten is overigens sprake van wisselende beelden in deze clusters: er zijn zowel gemeenten die tientallen euro's per inwoner minder verwachten uit te geven dan hun ijkpuntscore, als gemeenten waar het netto lastenniveau tientallen euro's per inwoner hoger ligt dan hun ijkpuntscore. Zoals vermeld in paragraaf 1.2 en 2.2.1 is het Ministerie van BZK gestart met het traject tot herijking van de verdeling van het gemeentefonds, waar ook verdeelmodellen voor het sociaal domein deel van uitmaken.

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. Datzelfde geldt voor het ijkpunt Riolering. In de scan komt ook naar voren dat grote (centrum)gemeenten over relatief veel extra OZB-inkomsten beschikken. Gemeenten met zeer veel kernen geven relatief meer uit aan het cluster Cultuur en ontspanning. Daartegenover staat dat zij ook relatief meer ontvangen aan onroerende-zaakbelasting.

Dit jaar is er ook een POR-scan uitgevoerd op de rekeningcijfers 2017. De belangrijkste bevindingen uit deze scan zijn dat de netto lasten voor de clusters Inkomen en Participatie, Cultuur en ontspanning en de clusters voor Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd ten opzichte van de begroting 2017 meer zijn toegenomen dan de ijkpunten in het gemeentefonds.

Teggen 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.

## **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 2019 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. Herijking verdeling gemeentefonds; Fase onderhoud: Onderzoek

De fondsbeheerders hebben de Tweede Kamer geïnformeerd over de voornemens van het kabinet ten aanzien van de financiële verhoudingen (Kamerstukken II 2017/18, 34775-B nr. 18). In 2019 is een onderzoek gestart. Het onderzoek omvat nagenoeg het hele gemeentefonds en is opgesplitst in twee delen: de verdeelmodellen sociaal domein en het 'klassieke' gemeentefonds (de overige onderdelen). De onderdelen kennen een identiek tijdspad, maar zullen parallel worden onderzocht.

De afronding van de onderzoeken is gepland in januari 2020. De fondsbeheerders komen kort daarna met een voorstel voor aanpassing van de verdeling en zullen hierover zoals gebruikelijk advies vragen aan VNG en ROB. Na advies van VNG en ROB volgt het bestuurlijke besluitvormingstraject. Dit houdt in dat in een bestuurlijk overleg tussen Rijk en VNG een beslissing zal worden genomen over de nieuwe verdeling. In het voorjaar van 2020 zal de Tweede Kamer vervolgens per brief over de voorstellen voor de nieuwe verdeling worden geïnformeerd. Gemeenten worden uiterlijk in de meicirculaire 2020 over de uitkomsten geïnformeerd.<sup>5</sup> De herijking heeft betrekking op een totaalbedrag van € 30 miljard. Invoering van de nieuwe verdeling is voorzien in 2021.

Voorafgaand aan de start van het herijkingsonderzoek is overeenstemming bereikt over de te hanteren onderzoeksmethode. Aan deze besluitvorming lag een onderzoeksrapport ten grondslag van SEO Economisch Onderzoek waarin vijf mogelijke methoden in beeld zijn gebracht. Naar aanleiding van de eindrapportage hebben drie partijen advies uitgebracht. Zowel de stuurgroep Evaluatie verdeelmodellen sociaal domein, de VNG als de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) adviseerden om voor de aanpassing van de verdeling in 2021 een regressieanalyse op gemeentelijke uitgaven te gebruiken. De fondsbeheerders hebben begin februari 2019 besloten deze onderzoeksmethode toe te gaan passen. Hoewel het onderzoek van SEO was gericht op de toepassing in het sociaal domein, hebben de fondsbeheerders vanuit het oogpunt van uitlegbaarheid en eenvoud besloten de regressieanalyse op gemeentelijke uitgaven ook toe te passen bij de herijking van de overige onderdelen van het gemeentefonds.

In het herijkingsonderzoek dat nu wordt uitgevoerd, wordt gezocht naar objectieve factoren die de noodzakelijke kosten van gemeenten verklaren. Conform de Financiële-verhoudingswet dient de verdeling van het gemeentefonds namelijk aan te sluiten op de objectievebare kosten van gemeenten. Verdelen is echter geen louter technische operatie. Enkele aspecten vergen ook beleidsmatige keuzes. Om de nieuwe verdeling van het gemeentefonds vorm te kunnen geven dient hierover vroegtijdig in het traject besluitvorming plaats te vinden. Het betreft de volgende negen aspecten:

---

<sup>5</sup> Meer informatie over de inhoud, de afbakening en het proces van de onderzoeken is te vinden op de website van de rijksoverheid (<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/herziening-financiele-verhouding>). Daar is ook de verkorte versie van de plannen van aanpak gepubliceerd. De website bevat verder informatie over vooronderzoeken die hebben plaatsgevonden.

### *Clusterindeling gemeentefonds*

Het gemeentefonds is opgedeeld in afgebakende beleidsterreinen, ook wel clusters genoemd. De clusterindeling speelt een belangrijke rol in het onderhoud van de verdeling van het gemeentefonds. De fondsbeheerders en de VNG hebben de onderzoekers gevraagd om in het onderzoek met een voorstel voor een nieuwe clusterindeling te komen. Dat heeft geresulteerd in het volgende advies:

<b>Fysiek domein</b>	<b>Sociaal domein<sup>1</sup></b>	<b>Inkomsten<sup>2</sup></b>
Bestuur en ondersteuning	Sociale basisvoorzieningen	Inkomsten
Veiligheid	Individuele voorzieningen Jeugd	
Infrastructuur, ruimte en milieu	Individuele voorzieningen Wmo	
Onderwijs	Participatie	
Sport, cultuur en recreatie		

1 Sociale basisvoorzieningen: volksgezondheid, wijkteams, samenkracht en burgerparticipatie

Individuele voorzieningen jeugd: maatwerkdienstverlening 18- en geëscaleerde zorg 18-

Individuele voorzieningen Wmo: maatwerkvoorzieningen Wmo, maatwerkdienstverlening 18+, geëscaleerde zorg 18+

Participatie: inkomensregelingen, begeleide participatie, arbeidsparticipatie

2 Het inkomstencluster zal bestaan uit de algemene middelen, de OZB, de overige eigen middelen en het beleidsveld economie.

Het voorstel wordt in het najaar van 2019 besproken in het Bestuurlijk overleg financiële verhoudingen.

### *De mate van verevening van eigen inkomsten van gemeenten in de verdeling*

Het onderzoek beziet ook de manier waarop in de verdeling rekening wordt gehouden met de eigen inkomsten van gemeenten (OZB, overige belastingen waaronder parkeerbelasting, overige eigen middelen). Gemeenten moeten namelijk in staat zijn om bij een gelijke belastingdruk een gelijkwaardig voorzieningenniveau te realiseren. Het onderzoek brengt de opties voor de inkomstenverevening in beeld, inclusief de effecten daarvan.

*De manier waarop de verdeling omgaat met de overhead van gemeenten*  
Gemeenten maken voor de uitvoering van hun taken overheadkosten. Het betreffende taakveld bedraagt in het informatiesysteem Informatie voor Derden (Iv3), waarin gemeenten hun lasten en baten administreren, in totaal circa € 6 miljard. In het gemeentefonds is de overhead op dit moment toegedeeld aan meerdere clusters. Het onderzoek beziet of er aanleiding is voor een wijziging in de manier waarop de verdeling van het gemeentefonds rekening houdt met de overheadkosten. Zo nodig komen de onderzoekers met een alternatief voorstel.

### *Regionalisering*

Een steeds groter deel van de taken van gemeenten wordt in regionaal verband uitgevoerd. De manier waarop gemeenten in een samenwerkingsverband de kosten verdelen hangt niet noodzakelijkerwijs samen met de kostendrijvende factoren op gemeenteniveau. Volgens de ROB zou sprake zijn van kostenstijgingen en scheefheden tussen gemeenten als gevolg van een regionale component in de kosten. In het nu lopende onderzoek wordt dit vraagstuk verder verkend. Fondsbeheerders en VNG zullen gezamenlijk bepalen hoe met deze 'regionale factoren' in de verdeling van het gemeentefonds moet worden omgegaan.

### *Omvang clusters*

Op basis van de kosten van gemeenten op macroniveau zal in het onderzoek voor elk van de clusters een omvang moeten worden bepaald. De totale omvang van het gemeentefonds is in dit onderzoek een gegeven. Daarom dient de omvang van de clusters in onderlinge samenhang te worden gezien.

### *Beoordelingskader om te kunnen beoordelen of de nieuwe verdeling een verbetering is*

Na afronding van het onderzoek zullen fondsbeheerders en VNG (en andere betrokken partijen) zich een oordeel vormen of de voorstellen voor een nieuwe verdeling een verbetering zijn. Om die beoordeling zo objectief mogelijk te laten verlopen, is afgesproken om een beoordelingskader op te stellen dat bij de weging van de opties gebruikt kan worden. Het beoordelingskader is inmiddels vastgesteld en staat gepubliceerd op de website over de herijking van het gemeentefonds.<sup>6</sup>

### *Beoordeling van herverdeeleffecten*

De herijking van het gemeentefonds brengt onvermijdelijk herverdeeleffecten met zich mee. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling de nieuwe verdeling te beoordelen aan de hand van de omvang van de herverdeeleffecten (scorebordjournalistiek). Wel dienen fondsbeheerders en VNG een aantal vragen te beantwoorden in relatie tot het ingroeipad naar de nieuwe verdeling: worden de herverdeeleffecten integraal gezien (sociaal domein en overige onderdelen gemeentefonds)? Welke maximale achteruitgang per inwoner per jaar wordt afgesproken? Etc.

### *Manier waarop wordt omgegaan met 'outliers'*

In de verdeling kan niet met alle bijzondere kenmerken van gemeenten rekening worden gehouden. Gegeven de keuze die is gemaakt in de mate van detail van de verdeling, passen sommige gemeenten mogelijk niet goed in het verdeelmodel. Fondsbeheerders en VNG moeten het gesprek voeren over de vraag of hiermee op een andere manier rekening moet worden gehouden en zo ja, hoe.

### *Punten uit advies ROB verdeelmethode sociaal domein*

Het advies van de ROB<sup>7</sup> over de verdeelmethode sociaal domein bevat een passage over tegenstrijdige uitgangspunten waarover met het oog op de nieuwe verdeling van het gemeentefonds helderheid moet komen. De ROB benoemt onder meer de balans tussen beleidsvrijheid en maatschappelijke acceptatie van verschillen, de balans tussen het doel van transformatie en het honoreren van de kosten die gemeenten moeilijk kunnen beïnvloeden en in hoeverre de afhankelijkheid van gemeenten van ketenpartners een rol moet spelen in de verdeling. Rijk en VNG zullen op deze punten tot gezamenlijk gedragen keuzes moeten komen. De onderzoeksbureaus voorzien de bestuurders van informatie om besluiten hierover te kunnen nemen.

<sup>6</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/herziening-financiele-verhouding>

<sup>7</sup> Zie <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2019/01/10/briefadvies-onderzoeksmethodeverdeelm modellen-sociaal-domein>, blz. 9/10

### *2.2.2. Beschermd wonen; Fase onderhoud: Onderzoek*

Een belangrijk traject in het realiseren van het advies van de commissie Toekomst beschermd wonen is de ontwikkeling van een nieuw objectief verdeelmodel. Het ontwikkelde verdeelmodel heeft betrekking op beschermd wonen, maatschappelijke opvang en begeleiding (nieuwe taken Wmo 2015).

Mede naar aanleiding daarvan heeft de VNG een expertiseteam 'Doordecentralisatie Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen' ingesteld. Dit team heeft de opdracht gekregen te adviseren met welk zorgvuldig proces en met welke randvoorwaarden invulling gegeven kan worden aan (1) de doordecentralisatie van middelen van centrumgemeenten naar alle gemeenten en (2) het nieuwe verdeelmodel, zodat continuïteit in de hulp en ondersteuning in alle gemeenten kan worden gewaarborgd. Dit advies is besproken in het bestuurlijk overleg tussen Rijk en gemeenten op 2 juli 2019.

Rijk en gemeenten zijn overeengekomen in tien jaar tijd tot een objectief verdeelmodel en algehele doordecentralisatie van beschermd wonen te komen. Dat betekent dat gemeenten in die periode geleidelijk overstappen van de huidige historische verdeling over centrumgemeenten naar een volledig objectieve verdeling over alle gemeenten. Het ingroeipad begint in 2021, waarbij de middelen in 2021 100% historisch worden verdeeld. In 2022 wordt een deel van de middelen voor het eerst objectief verdeeld. De uitwerking van het ingroeipad en de ontwikkeling van een objectief verdeelmodel voor beschermd wonen zijn onderdeel van het traject herijking gemeentefonds (zie paragraaf 2.2.1). De centrumgemeenten blijven verantwoordelijk voor bestaande cliënten. De nieuwe cliënten vallen vanaf 2022 onder de verantwoordelijkheid van alle gemeenten. Over de eventuele doordecentralisatie van de maatschappelijke opvang zal op basis van een evaluatie in 2026 een beslissing worden genomen.

### **2.3. Beleidsvoornemens departementen**

In het vergaderjaar 2018-2019 waren geen beleidsvoornemens van departementen met betrekking tot de financiële verhouding.

### **2.4. Afgeronde onderwerpen**

In het vergaderjaar 2018-2019 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 de sociale en fysieke structuur en centrumfunctie van een gemeente, 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 2016-2019 de totale uitgaven en inkomsten per cluster zich verhouden tot de totaalbedragen van de clusters in het verdeelmodel. In paragraaf 3.4 worden de resultaten van de scan beschreven voor groepen gemeenten. Hierdoor wordt inzichtelijk gemaakt hoe de totalen per cluster uit paragraaf 3.3 zijn verdeeld over specifieke groepen gemeenten. Dergelijke beelden kunnen aanleiding vormen voor nader onderzoek. Tenslotte wordt in paragraaf 3.5 verslag gedaan van een aanvullende analyse op de jaarrekeningcijfers 2017.

## **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 bebouwendichtheid. 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. 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.<sup>8</sup>

---

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

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

#### *Uitgaven en inkomsten volgens de gemeentelijke begrotingen en rekeningen*

Wat de gemeenten daadwerkelijk uitgeven op de uitgavenclusters en ontvangen in de inkomstenclusters wordt vooral afgeleid uit de gemeentelijke begrotingen. Strikt genomen komt de realiteit beter tot uiting in de gemeenterekening, maar gebruik van de rekening heeft als nadeel dat de actualiteitswaarde vermindert. Om die reden is er in het POR voor gekozen om gebruik te maken van de begrotingscijfers. Dit jaar is er wel voor gekozen om een aanvullende analyse uit te voeren op de jaarrekeningcijfers 2017 en de verdeling van het gemeentefonds 2017. Deze analyse is opgenomen in paragraaf 3.5.

De cijfers uit de gemeentelijke begrotingen (en dit jaar ook de gemeentelijke jaarrekeningen 2017) 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 uitgavenclusters<sup>9</sup> op basis van hun omvang;
- de 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.

---

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

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

#### *Reikwijdte van de scan*

Potentieel worden alle gemeenten in de scan betrokken. Om (data)technische redenen wordt een aantal gemeenten buiten beschouwing gelaten (zie paragraaf 3.2.3). De vijf Waddengemeenten, Lelystad, Vliissingen en de vier grote steden worden eveneens buiten beschouwing gelaten. Door hun specifieke kenmerken is hun positie in het verdeelstelsel zo bijzonder dat het niet zinvol is hen in de analyse te betrekken. De scan in de paragrafen 3.3 en 3.4 is daarmee gebaseerd op 323 van de 355 gemeenten die er in 2019 zijn. De scan in paragraaf 3.5 op basis van de jaarrekeningcijfers 2017 is gebaseerd op 366 van de 388 gemeenten die er in 2017 waren.

### **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.<sup>10</sup> 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 overhead<sup>11</sup> wordt verzameld onder het subcluster Algemene ondersteuning.<sup>12</sup>

Met het nieuwe BBV vanaf 2017 mogen gemeenten hun overhead niet langer toedelen aan de inhoudelijke taakvelden, maar moeten zij alle overhead (in totaal bijna 6 miljard euro volgens de begrotingen 2019) 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 wel 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.

Het herijkingsonderzoek voor het klassieke gemeentefonds beziet of er aanleiding is voor een wijziging in de manier waarop de verdeling van het gemeentefonds rekening houdt met de overheadkosten. Zo nodig komen de onderzoekers met een alternatief voorstel (zie paragraaf 2.2.1).

#### *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). Hierbij zijn gemeenten uitgefilterd met extreme<sup>13</sup> aansluitverschillen tussen hun netto lasten en hun ijkpuntscore per cluster en/of gemeenten waarbij

<sup>10</sup> Overigens worden daarbij door gemeenten uiteenlopende werkwijzen gehanteerd (zowel wat betreft aard van de overhead als de mate van verfijning van de toedeling).

<sup>11</sup> Het niet toegerekende deel van de overhead heeft met name betrekking op uitgaven in de sfeer van huisvesting, personeel/organisatie, ICT en dergelijke.

<sup>12</sup> Hier is circa 1 miljard euro mee gemeoid. Algemene ondersteuning maakt deel uit van het cluster Bestuur en algemene ondersteuning.

de algemene uitkering uit het gemeentefonds volgens de gemeentefonds-circulaire te veel afwijkt van de algemene uitkering volgens de begroting.<sup>14</sup> 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 zijn op basis van de begrotingcijfers 2019 in totaal 21 gemeenten uitgefilterd die – naast de Waddengemeenten, Lelystad, Vlissingen en de G4 – niet worden meegenomen in de POR-analyses. Voor paragraaf 3.5 zijn op basis van de jaarrekeningcijfers 2017 in totaal 11 gemeenten uitgefilterd die – naast de Waddengemeenten, Lelystad, Vlissingen en de G4 – niet worden meegenomen in de POR-analyses.

### **3.3. Scan van inkomsten en uitgaven voor totaal van 323 gemeenten**

#### *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 2019 gepresenteerd in euro's per inwoner, gebaseerd op 323 gemeenten.

#### *Macrobeelden 2019 per cluster*

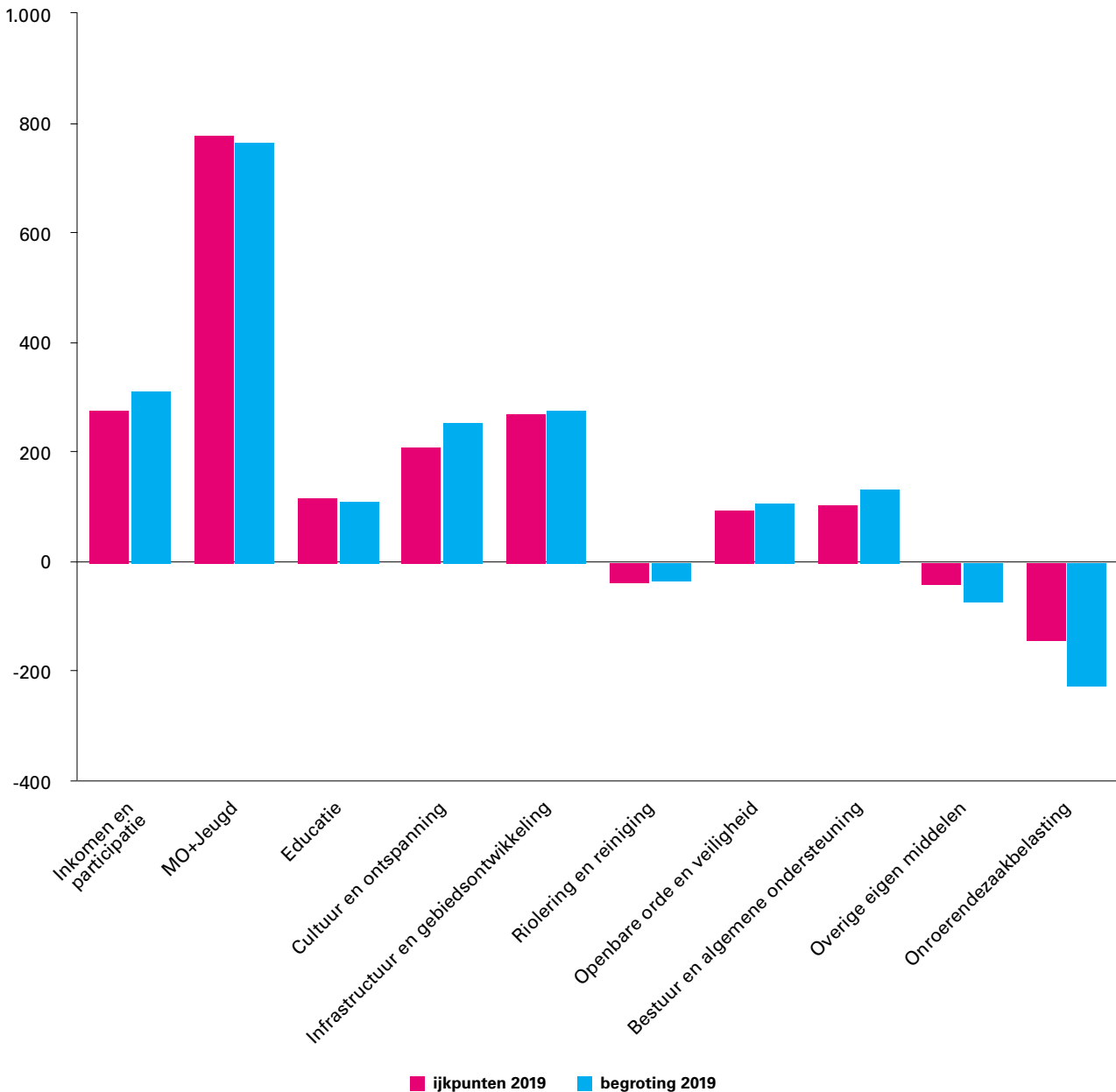
---

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> 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 (jaarrekening) anderzijds niet binnen de marge van maximaal 6% is.



**Figuur 1 Uitkomst ijkpunten en netto lasten per cluster in 2019 in euro's per inwoner**



**Toelichting**

Voor het merendeel van de uitgavenclusters zijn de netto lasten in 2019 hoger dan het ijkpunt. Op het totaal van de vier clusters voor Maatschappelijke Ondersteuning en Jeugd<sup>15</sup> is sprake van relatief lagere netto lasten in 2019. 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

<sup>15</sup> Betreft de clusters Samenkracht en burgerparticipatie, Maatschappelijke ondersteuning, Jeugd en Volksgezondheid.

tientallen euro's per inwoner hoger ligt dan hun ijkpuntscore. 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.

In het gemeentefonds wordt rekening gehouden met overige eigen middelen (OEM) van gemeenten via een inhoudingsformule per uitgavencluster.<sup>16</sup> 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.

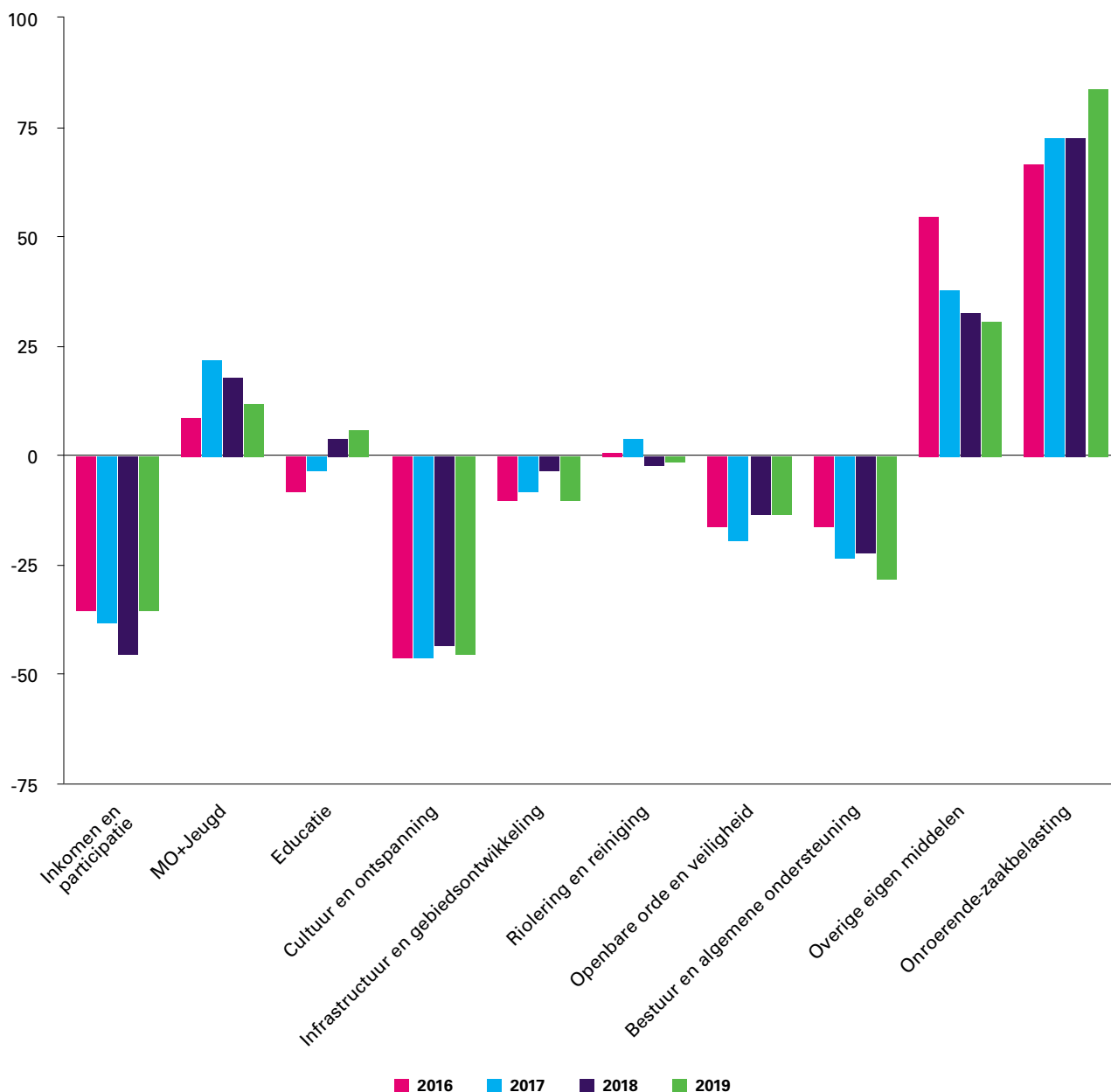
#### *Ontwikkelingen aansluitverschillen t.o.v. voorgaande jaren*

In de onderstaande figuur wordt een overzicht gegeven van de aansluitverschillen tussen de ijkpunten en de netto lasten in de periode 2016 tot en met 2019.

---

<sup>16</sup> 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.

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



**Toelichting achtergronden per cluster**

*Inkomen en participatie*

Op dit cluster is sprake van een netto lastenniveau dat duidelijk boven het ijkpunt ligt. Het verschil vertoont een neerwaartse trend in 2019. Deze afname kan vooral worden verklaard doordat de inkomsten vanuit het gemeentefonds in 2019 ten opzichte van 2018 met € 11 per inwoner zijn toegenomen terwijl de gemiddelde uitgaven die door gemeenten zijn opgenomen in hun begrotingen met € 2 per inwoner zijn toegenomen.

Dat het netto lastenniveau duidelijk boven het ijkpunt ligt hangt bij de meeste gemeenten 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 schuldhelpverlening 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 schuldhelpverlening in potentie een belangrijk preventief middel voor gemeenten. De onderlinge samenhang tussen beleidsvelden is reden om het sociaal domein in het herijkingsonderzoek gemeentefonds integraal te onderzoeken.

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 of overschotten op bijstandsuitkeringen. Gemeenten ontvangen voor hun bijstandsuitkeringen een specifieke uitkering (BUIG) van het Ministerie van SZW, maar eventuele tekorten of overschotten komen ten laste c.q. gunste van de algemene middelen. Omdat de BUIG geen onderdeel is van het gemeentefonds, valt deze specifieke uitkering van het Ministerie van SZW buiten de scope van het POR.

#### *Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd*

Voor een meerjarig beeld van de netto lasten voor het sociaal domein is alleen een analyse mogelijk op het totaal van de vier clusters voor Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd (MO & J). Allereerst is een analyse op het niveau van de afzonderlijke clusters niet mogelijk omdat in 2016 gewerkt werd met een andere clusterindeling voor het sociaal domein dan vanaf 2017. Daarnaast zijn bij de overheveling van de integratie-uitkering Sociaal domein de verdeelmodellen Wmo 2015, Wmo hulp bij het huishouden en Jeugdhulp in 2019 enkel toegerekend aan het cluster Maatschappelijke ondersteuning (verdeelmodellen Wmo) en het cluster Jeugd (verdeelmodel Jeugdhulp). Hierdoor bevatten deze twee clusters vanaf 2019 ook middelen die voorheen onder de clusters Samenkracht en Burgerparticipatie en Volksgezondheid vielen (zie ook paragraaf 1.2).

Uit figuur 2 komt naar voren dat gemeenten in 2019 bij MO & J minder begroten dan waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden. Een belangrijke kanttekening bij deze conclusie is dat het in deze clusters niet alleen gaat om taken die in 2015 zijn gedecentraliseerd maar ook om taken die al veel langer tot het gemeentelijk takenpakket behoren. Daarbij zijn uiteenlopende beelden te zien, zowel bij individuele gemeenten als diverse structuurgroepen (zie ook paragraaf 3.4).

Per saldo is in 2019 sprake van een netto lastenniveau dat € 12 per inwoner onder het ijkpunt (inclusief de relevante integratie-uitkeringen<sup>17</sup>) ligt. Dat is € 6 per inwoner minder ten opzichte van 2018. Gemeenten zijn dus ten opzichte van 2018 relatief meer lasten gaan begroten dan dat de ijkpunten in het gemeentefonds gestegen zijn.

In het lopende onderzoek naar de verdeling sociaal domein zullen de ijkpunten van deze clusters worden herijkt, inclusief de ijkpunten voor de taken die samenhangen met de decentralisaties uit 2015.

<sup>17</sup> De integratie-uitkeringen Beschermd wonen en Voogdij/18+

### *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 2019 de netto lasten iets lager zijn dan het ijkpunt (€ 6 per inwoner).

Bij het subcluster Onderwijshuisvesting hebben de netto lasten vooral betrekking op kapitaallasten en is gemiddeld sprake van 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 subcluster Onderwijshuisvesting een projectmatig karakter waardoor de hoogte van de uitgaven jaarlijks kan fluctueren. Bij het subcluster Overige educatie is sprake van iets hogere netto lasten ten opzichte van het ijkpunt.

### *Cultuur en ontspanning*

Bij dit cluster is sprake van 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 dit cluster niet te volgen in de verdeling van het gemeentefonds.<sup>18</sup>

### *Infrastructuur en gebiedsontwikkeling*

Op dit cluster zijn de netto lasten in 2019 € 10 per inwoner hoger dan 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 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'. Opvallend is dat gemeenten die zeer dicht bevolkt zijn, een netto lastenniveau hebben dat in 2019 flink boven de ijkpuntscore ligt. Daarentegen begroten gemeenten met een grote centrumfunctie juist veel minder dan hun ijkpuntscore.

Bij het subcluster VHROSV is bij veel gemeenten sprake van een netto lastenniveau dat in 2019 duidelijk boven de ijkpuntscore ligt. Dit verschil is het grootst bij kleine gemeenten (minder dan 20.000 inwoners). In dit verband wordt opgemerkt dat deze verschillen eerder zijn opgemerkt tijdens het groot onderhoud van het gemeentefonds. Vanwege resterende onzekerheden is er voor gekozen de scheefheid op dit subcluster gedeeltelijk te corrigeren en is de nieuwe verdeelformule per 2017 voor 66% ingevoerd.

---

<sup>18</sup> 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 2019 en de ijkpunten. Gezien het dynamische karakter van de uitgaven op dit cluster, hoeft dit niet meteen te duiden op scheefheden in de verdeling.

De verdeling van het cluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling, met in het bijzonder het subcluster VHROSV, maakt onderdeel uit van het herijtingsonderzoek naar de verdeling van het 'klassieke' gemeentefonds.

#### *Riolering en reiniging*

De uitkering uit het gemeentefonds op deze clusters is gebaseerd op kosten-dekkende 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 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 investeringskarakter van dit cluster (incidentele effecten investeringen riolering) en incidentele factoren in dat verband (mutaties reserves).

#### *Openbare orde en veiligheid*

Voor het totaal van dit cluster is 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. Wanneer gemeenten worden ingedeeld naar andere relevante structuurgroepen wordt wel zichtbaar dat naarmate gemeenten dichter bevolkt zijn of wanneer het aantal kernen in een gemeente afneemt, gemeenten steeds meer netto lasten begroten dan dat er voor hen beschikbaar is via de ijkpunten in het gemeentefonds.

#### *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 verschillen in de manier waarop uitgaven worden geboekt: gemeenten verantwoordelijk op de betreffende taakvelden vaak lasten die niet bij dit cluster thuishoren (ambtelijke ondersteuning, samenwerkingsverbanden).

Hoewel het negatieve aansluitverschil vooral betrekking heeft op het subcluster Bestuursorganen, valt ten opzichte van 2018 op dat de toename van het aansluitverschil in 2019 voornamelijk wordt veroorzaakt doordat de netto lasten op het subcluster Burgerzaken in 2019 meer zijn toegenomen dan de ijkpuntscore.

#### *Overige eigen middelen (OEM)*

Het niveau van de baten op dit cluster is duidelijk hoger dan waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden.

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 vooral de gemeenten tot 20.000 inwoners het grootste aansluitverschil realiseren (zie paragraaf 3.4.1). Wel moet hierbij de kanttekening worden geplaatst dat juist deze groep - samen met de groep gemeenten met 100.000-250.000 inwoners - ten opzichte van 2018 de grootste daling van de begrote OEM-baten laat zien.

Voor individuele gemeenten is 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. Het aansluitingsverschil is in 2019 gemiddeld met € 11 per inwoner toegenomen ten opzichte van 2018.

Ook bij dit cluster geldt dat sprake is van een sterk wisselend beeld tussen gemeenten.

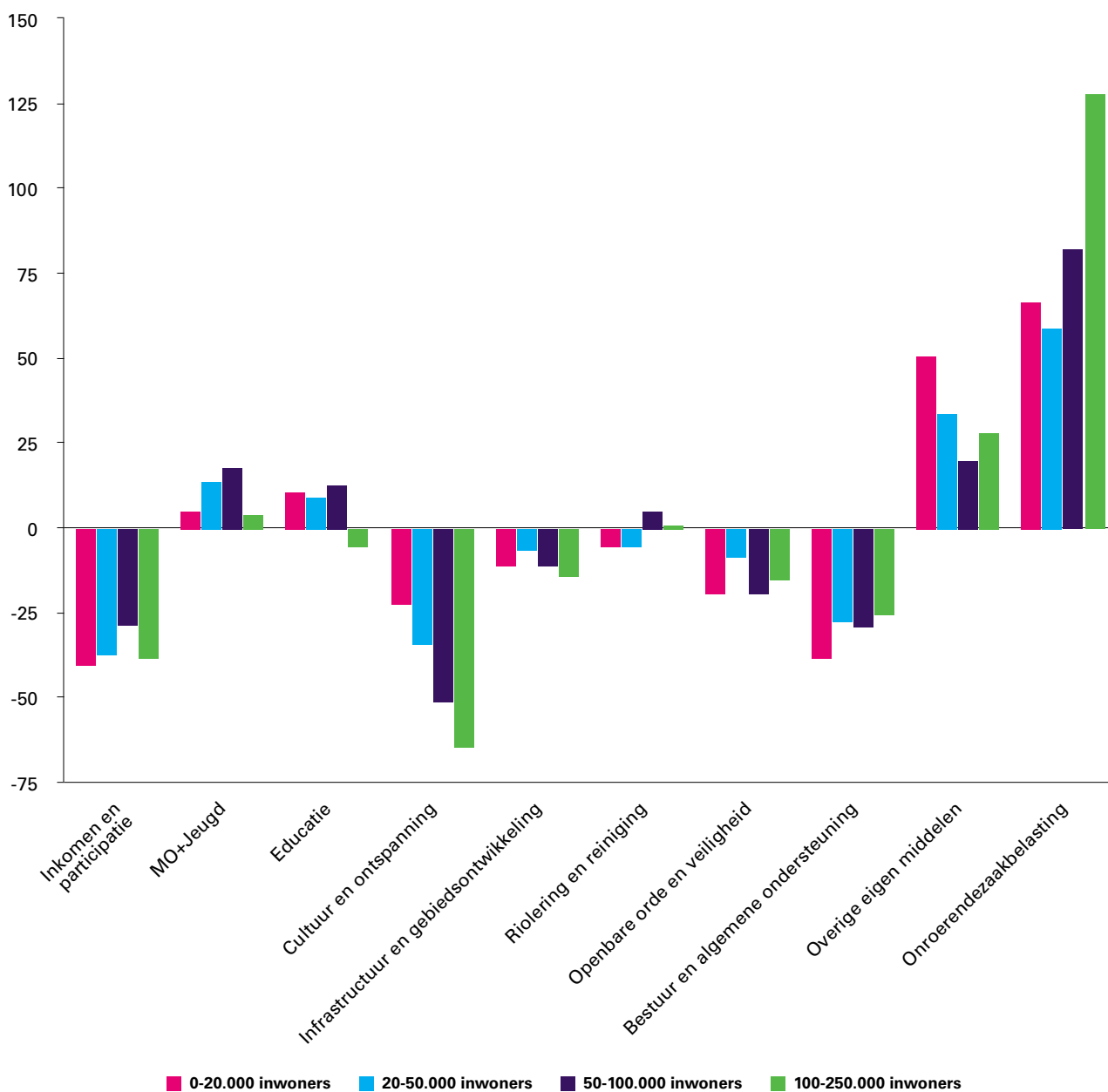
### **3.4. Uitkomsten scan voor groepen gemeenten**

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 inwoneraantal. 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 2019 voor inwonergroottesklassen in euro's per inwoner**



Bovenstaande figuur geeft een overzicht van de aansluitverschillen tussen de ijkpuntsscore en de netto lasten in 2019 voor gemeenten gegroepeerd naar omvang.

Bij het cluster Inkomen en participatie liggen de uitgaven bij alle groepen gemeenten boven het ijkpunt. Net als in 2018 zijn de aansluitverschillen voor de gemeenten met de minste inwoners het grootst. Wel zijn de verschillen tussen de groepen ten opzichte van 2018 afgenomen.



Te zien is dat wanneer gemeenten worden ingedeeld naar inwoneraantal, bij het totaal van Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd<sup>19</sup> sprake is van afwijkende aansluitverschillen voor de grootste gemeenten (100.000-250.000) en de kleinste gemeenten (0-20.000) ten opzichte van de andere twee categorieën gemeenten. Wel zijn bij alle groepen de netto lasten gemiddeld lager dan het ijkpunt. Dit was in 2018 niet het geval, toen begrootte de categorie 100.000-250.000 inwoners meer netto lasten dan het ijkpunt. Een van de verklaringen waarom deze groep in 2019 weer gemiddeld een positief aansluitverschil heeft gerealiseerd, is dat de ijkpunten voor deze gemeenten in het gemeentefonds (door taakmutaties en loon-, prijs- en volumecompensatie) meer zijn toegenomen dan de netto lasten.

Zoals reeds zichtbaar was in figuur 2 is het totale positieve aansluitverschil van alle gemeenten op Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd ten opzichte van 2018 wel afgenomen van € 18 per inwoner naar € 12 per inwoner. 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 aansluitverschillen 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 groter wordt naarmate het aantal inwoners van een gemeente toeneemt. Dit hangt vooral samen met de subclusters Kunst en Groen, waarbij de grote (centrum)gemeenten vooral hogere netto lasten op Kunst laten zien en kleinere gemeenten juist hogere netto lasten op Groen.

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. Ditzelfde geldt voor gemeenten met zeer weinig kernen en centrumfunctie.

Tot slot wordt opgemerkt dat de relatief hoge netto lastenniveaus voor de grootste gemeenten 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 de paragrafen 3.3 en 3.4.1 kwam naar voren dat op het totaal van Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd<sup>20</sup> de verschillende categorieën gemeenten in 2019 minder uitgeven dan waarmee in de verdeling van het gemeentefonds rekening wordt gehouden (via de ijkpunten en de integratie- en decentralisatie-uitkeringen). Daarbij is voor individuele gemeenten wel sprake van wisselende beelden.

---

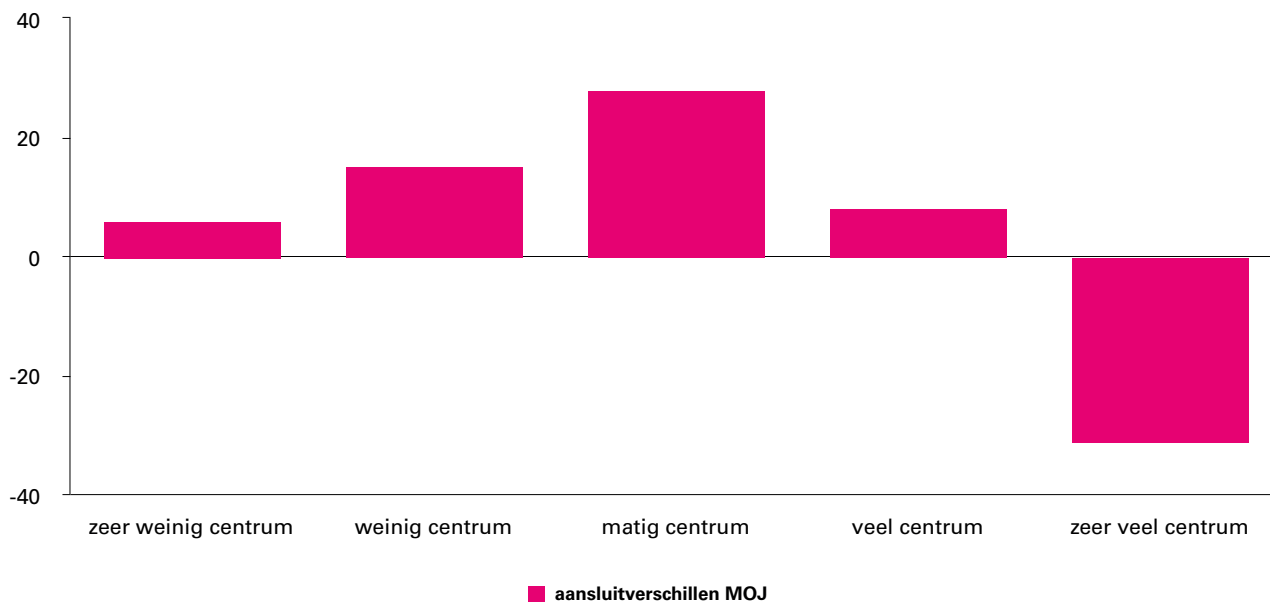
<sup>19</sup> Betreft de clusters Samenkracht en burgerparticipatie, Maatschappelijke ondersteuning, Jeugd en Volksgezondheid.

<sup>20</sup> Inclusief het cluster Volksgezondheid.

#### Afwijkende aansluitverschillen voor groepen gemeenten

Wanneer wordt gekeken naar aansluitverschillen tussen netto lasten en ijkpunten voor diverse gemeentegroepen, zijn er twee kenmerken die een afwijkend beeld in de verdeling laten zien bij verschillende gemeentegroepen. Het gaat hier om de kenmerken mate van centrumunctie en het aantal basisonderwijsleerlingen met leerlingengewicht 1.2.<sup>21</sup>

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

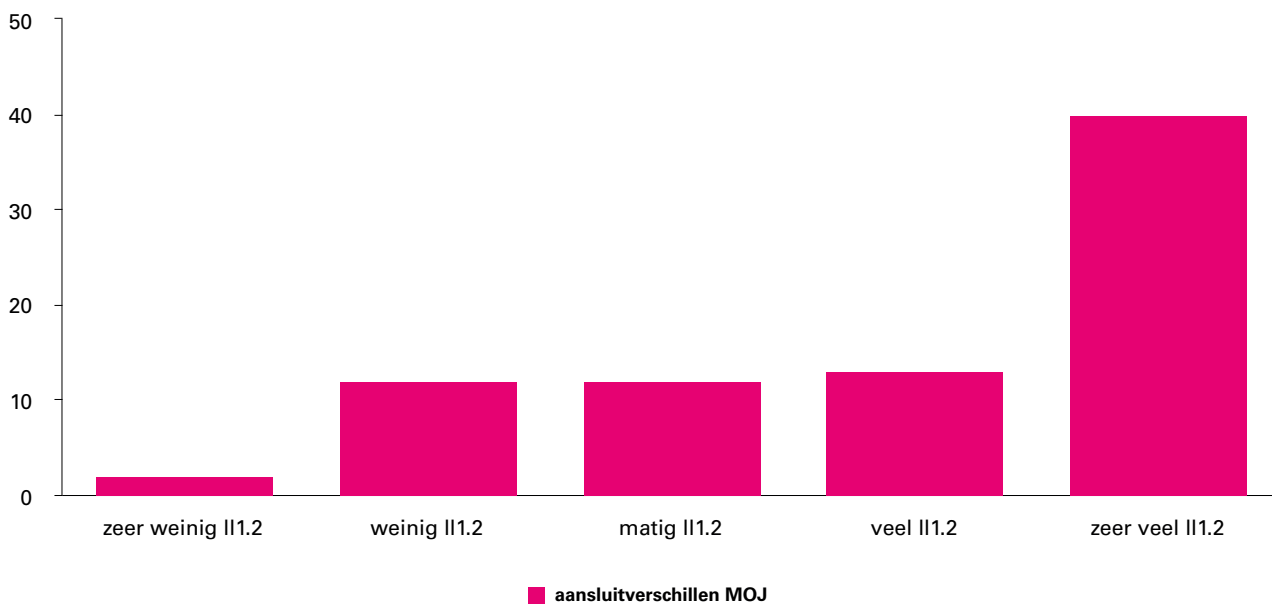


In bovenstaande figuur is te zien dat gemeenten met een grote centrumfunctie<sup>22</sup> in tegenstelling tot de andere gemeenten meer uitgeven aan MO & J dan dat hiervoor beschikbaar is vanuit de ijkpunten in 2019. Ook de studentengemeenten (gemeenten met relatief veel studenten) blijken gemiddeld meer uit te geven aan MO & J dan hun ijkpuntscore. Ten opzichte van 2018 is het aansluitverschil voor deze twee groepen wel kleiner geworden. Dit is grotendeels te verklaren doordat de ijkpunten voor het sociaal domein in het gemeentefonds naar verhouding meer zijn gestegen dan de netto lasten die deze gemeenten hebben begroot voor 2019.

<sup>21</sup> Via deze structuurkenmerken wordt een belangrijk deel van de middelen voor het sociaal domein in het gemeentefonds verdeeld.

<sup>22</sup> Afgeleid van de verhouding tussen de score op de gemeentefondsmaatstaven regionale klantenpotentiëlen (potentiële regionale klanten dat een woonkern aantrekt uit omliggende woonkernen) en het aantal inwoners.

**Figuur 5 Aansluitverschillen (ijkpunten minus netto lasten) MO & J voor gemeenten gegroepeerd naar basisonderwijsleerlingen met leerlingengewicht 1.2 in euro's per inwoner**



Figuur 5 geeft de aansluitverschillen weer voor gemeenten gegroepeerd naar basisonderwijsleerlingen met leerlingengewicht 1.2. Dit zijn leerlingen van wie een ouder alleen basisonderwijs heeft en van wie de andere ouder maximaal praktijkonderwijs of voorbereidend beroepsonderwijs<sup>23</sup> heeft genoten. Uit figuur 5 komt duidelijk naar voren dat naarmate deze groep in een gemeente groter is, het verschil tussen de netto lasten die gemeenten begroten voor MO & J en de middelen die hiervoor vanuit de ijkpunten in het gemeentefonds beschikbaar zijn toeneemt. Ook in het POR 2019 en uit de jaarrekeningcijfers 2017 komt naar voren dat vooral de groep gemeenten met de meeste basisonderwijsleerlingen met leerlingengewicht 1.2 in vergelijking met de andere groepen een groter positief aansluitverschil realiseren op MO & J.

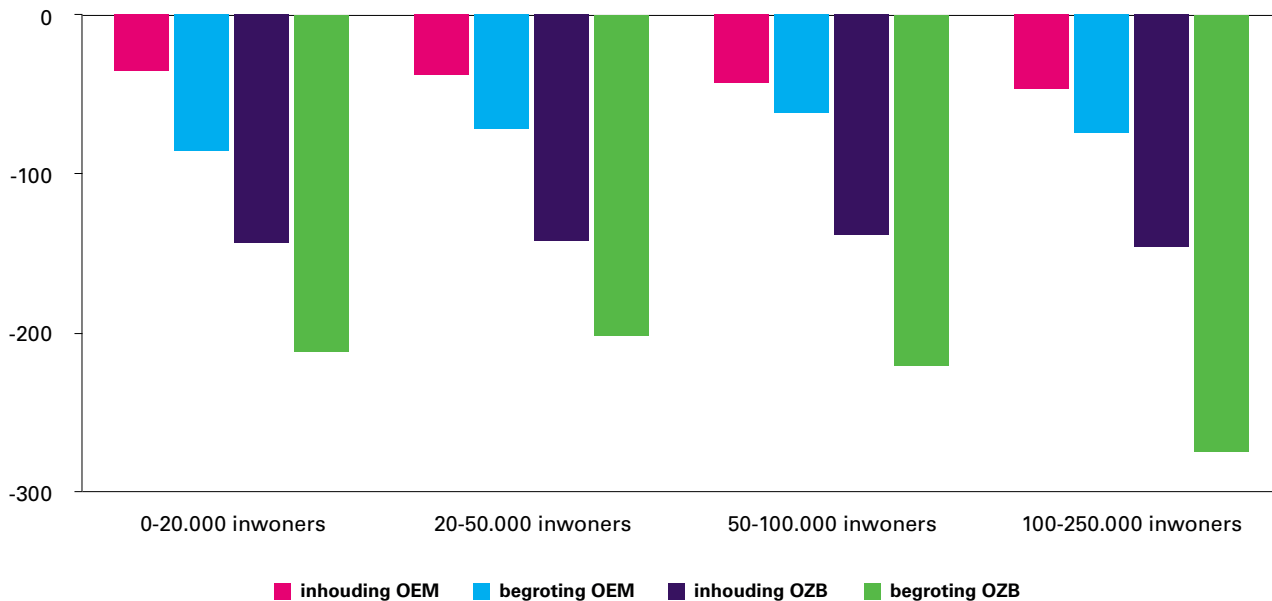
### 3.4.3. Eigen Middelen (OEM en OZB)

#### *Afwijkende aansluitverschillen voor groepen gemeenten*

Zowel bij de OEM als de OZB is 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.

<sup>23</sup> Van de basisberoepsgerichte leerweg of de kaderberoepsgerichte leerweg.

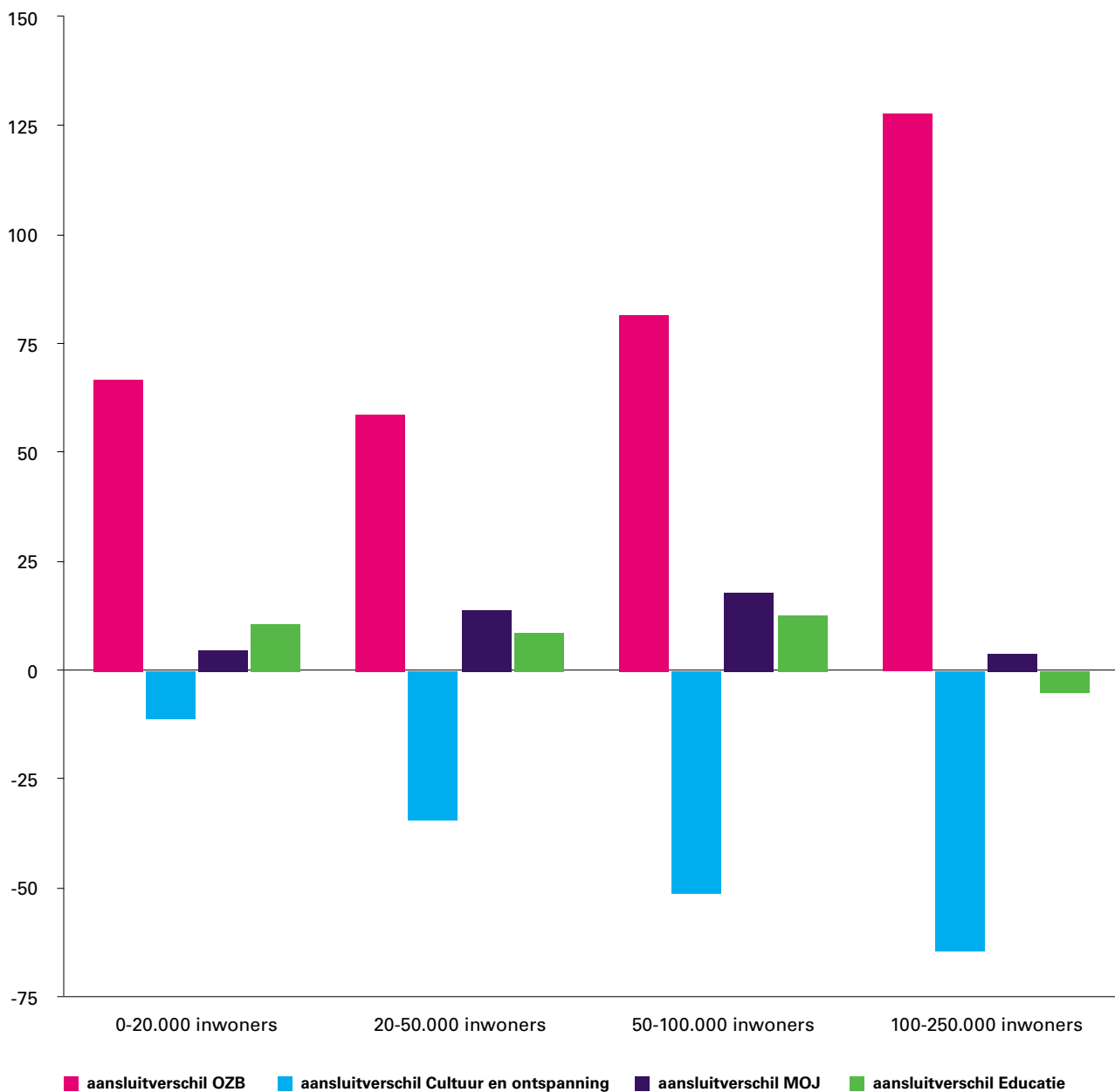
**Figuur 6 Uitkomst ijkpunten en inhouding OEM en OZB in 2019 in euro's per inwoner**



*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, Bestuur en algemene ondersteuning 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 inwonergroottes. Daarnaast zijn de aansluitverschillen (ijkpunten minus netto lasten) voor enkele uitgavenclusters opgenomen.

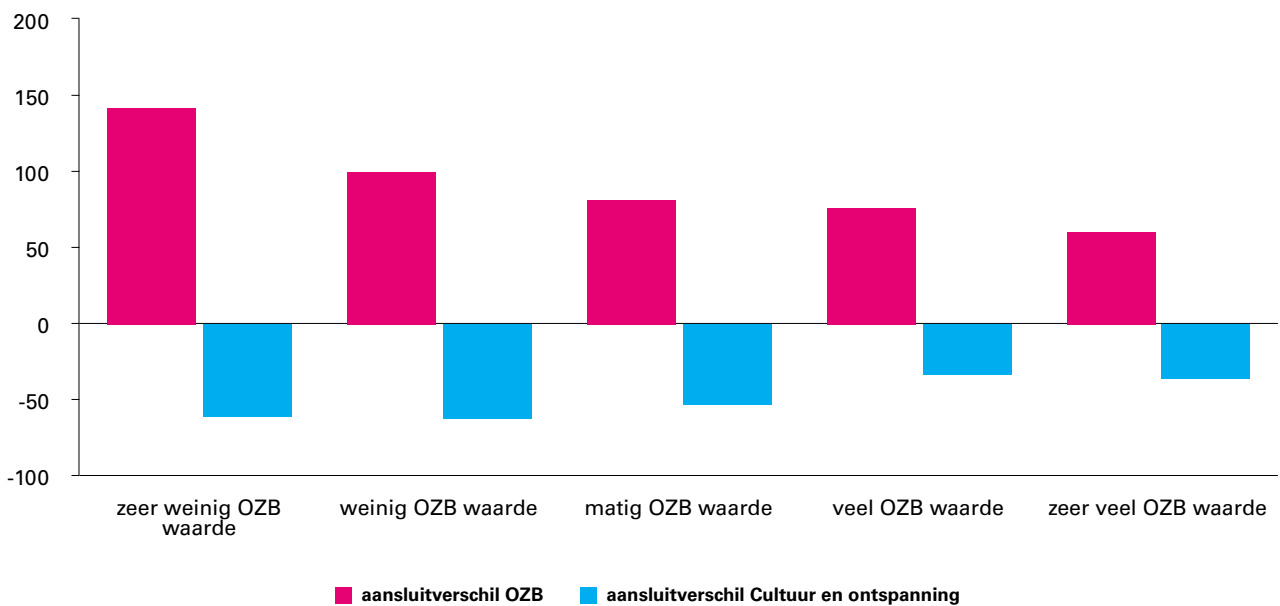
**Figuur 7 Aansluitverschillen (ijkpunten minus netto lasten) OZB en diverse uitgavenclusters in 2019 voor inwonergroottesgroepen in euro's per inwoner**



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 het cluster Cultuur en ontspanning. Vergelijkbare patronen zijn ook te zien wanneer gemeenten worden ingedeeld naar de waarde van hun onroerende zaken (zie figuur 8).<sup>24</sup> Blijkbaar compenseren gemeenten met lagere WOZ-waarden meer dan volledig hun belastingcapaciteit met relatief hoge OZB-tarieven.

<sup>24</sup> In de vorm van gemiddelde OZB-waarde per woning.

**Figuur 8 Aansluitverschillen (ijkpunten minus netto lasten) OZB en uitgavencluster Cultuur en ontspanning in 2019 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 moeten zijn voor aanpassingen in het verdeelstelsel, zullen beide inkomstenclusters worden meegenomen in traject herijking verdeling gemeentefonds «klassiek» (zie paragraaf 2.2.1).

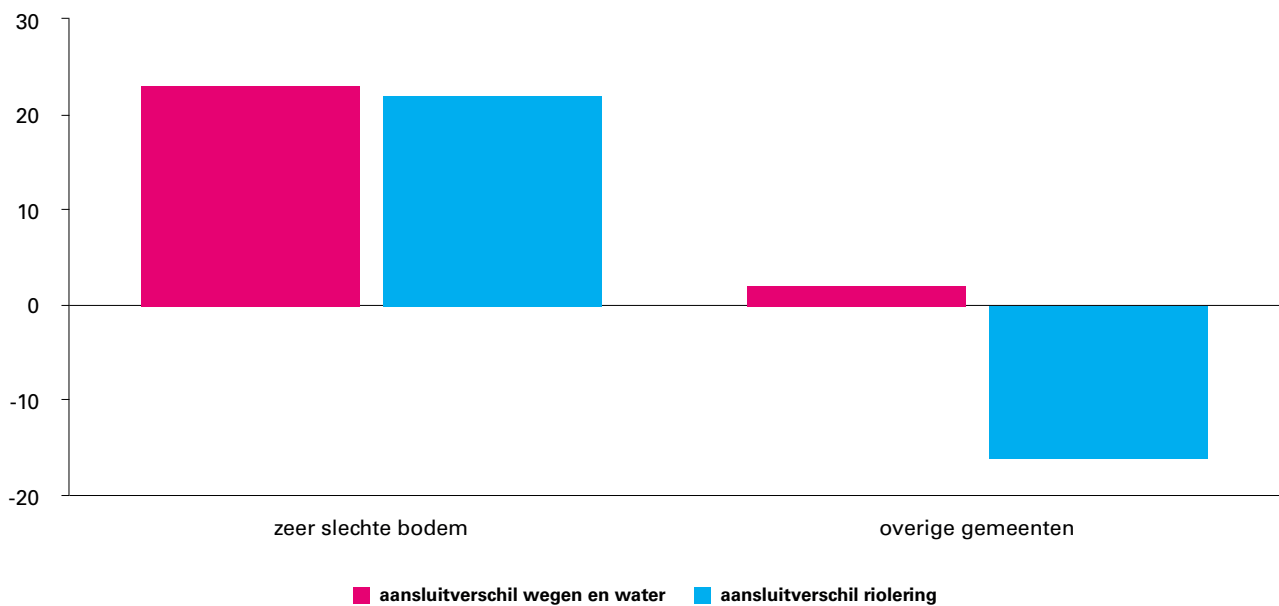
*3.4.4. Gemeenten gegroepeerd naar bodemgesteldheid*

*Afwijkende aansluitverschillen voor groepen gemeenten*

Wanneer gemeenten worden gegroepeerd naar bodemgesteldheid is bij gemeenten met een zeer slechte bodemgesteldheid<sup>25</sup> te zien dat sprake is van een afwijkend beeld bij het subcluster Wegen en water en het subcluster Riolering.

<sup>25</sup> 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 2019 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 2019 voor de subclusters Riolering en Wegen en water voor gemeenten gegroepeerd naar bodemgesteldheid. Te zien is dat gemeenten met een zeer slechte bodemgesteldheid in 2019 zowel op het subcluster Wegen en water als het subcluster Riolering duidelijk minder uitgeven dan hun ijkpuntsscore in het gemeentefonds, in tegenstelling tot de overige gemeenten (met een goed tot matig slechte bodemgesteldheid).

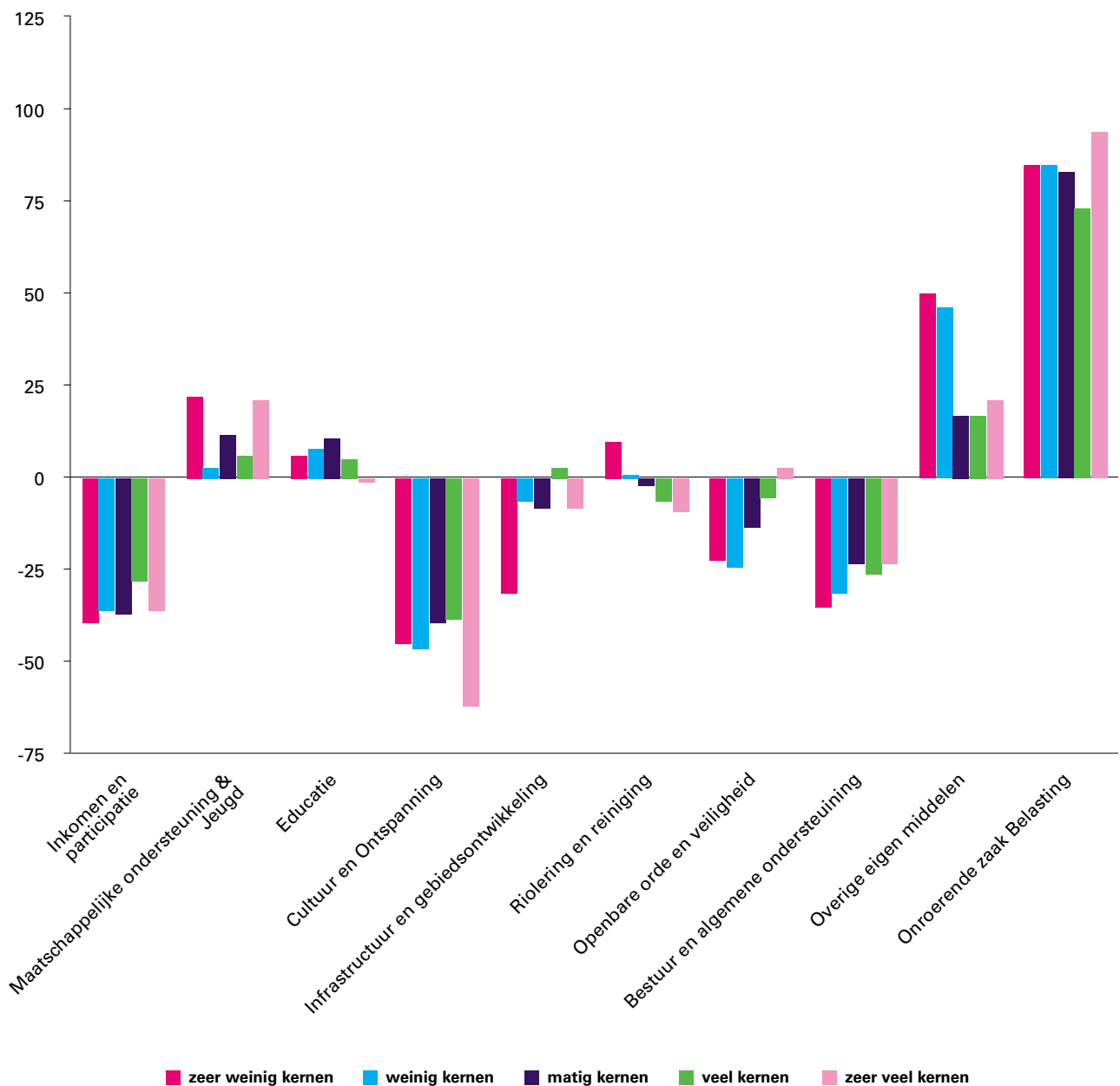
Deze bevinding is ook opgenomen in het POR 2018 en 2019. Omdat het bij deze bevestiging om een beperkt aantal gemeenten gaat en de netto lasten op deze twee taakgebieden een sterke dynamiek kennen, kan nog niet geconstateerd worden dat het hier om scheefheden in de verdeling gaat.

#### 3.4.5. Gemeenten gegroepeerd naar 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. De Minister van BZK heeft destijds toegezegd dat in het POR 2019 aandacht besteed zou worden aan gemeenten met zeer veel kernen. Omdat de Minister van BZK in haar Kamerbrief van 6 juli 2018 (TK 34775-B, nr. 18) heeft aangegeven dat meerkernigheid onderdeel zal uitmaken van het herijkingsonderzoek is besloten ook dit jaar in het POR een analyse op meerkernigheid te maken.

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 2019 voor aantal kernen in euro's per inwoner**



Op basis van figuur 10 is er geen duidelijk verband te zien tussen het aantal kernen en de grote van de aansluitverschillen. Er zijn drie clusters die een afwijkend beeld laten zien.

Bij het cluster Cultuur en ontspanning is er voor gemeenten met zeer veel kernen sprake van een netto lastenniveau dat duidelijk het verst boven het ijkpunt ligt. Dit verschil met de andere groepen komt voornamelijk 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.



Bij de het cluster Overige eigen middelen valt op dat juist de twee groepen met de minste kernen over meer overige eigen middelen beschikken dan waar de ijkpunten in het gemeentefonds rekening mee houden. Bij het cluster Onroerendezaakbelasting zijn het juist de gemeenten met de meeste kernen die meer inkomsten genereren dan waar de verdeling van het gemeentefonds rekening mee houdt.

Opvallend is dat de groep met veel kernen bij de meeste clusters een ander beeld laat zien dan de groep met zeer veel kernen. 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. Om die hypothese te kunnen beoordelen is verder onderzoek nodig.

In het rapport «Robuust kernenbeleid» wordt beargumenteerd dat gemeenten met (zeer) veel kernen vooral behoefte hebben aan extra compensatie voor de bestuurskosten die samenhangen met het kernenbeleid. Op basis van het POR kan echter niet de conclusie getrokken worden dat meerkernigheid leidt tot extra kosten voor bestuur en algemene ondersteuning. Uit zowel de analyse op de begrotingscijfers 2018 als de begrotingscijfers 2019 blijkt dat juist gemeenten met (zeer) weinig kernen hier hogere netto lasten op verantwoorden dan waar de ijkpunten in het gemeentefonds rekening mee houden.

Vanwege de boekingsvraagstukken die bij dit cluster spelen is nader onderzoek nodig om hier gedetailleerde uitspraken over te kunnen doen. Zoals eerder gemeld maakt meerkernigheid onderdeel uit van het traject herijking verdeling gemeentefonds.3.5. Aanvullende analyses

#### *3.5.1. Rekeningcijfers 2017*

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

Nadeel van het gebruik van begrotingscijfers is dat deze op ramingen zijn gebaseerd en niet op daadwerkelijke lasten en baten. Bij begrotingcijfers kan sprake zijn van planningsoptimisme bij gemeenten, de geraamde baten worden mogelijk onderschat of uitgavenpatronen van voorgaande jaren worden doorgetrokken naar de toekomst. Hierdoor wordt de signaalfunctie van het POR minder betrouwbaar.

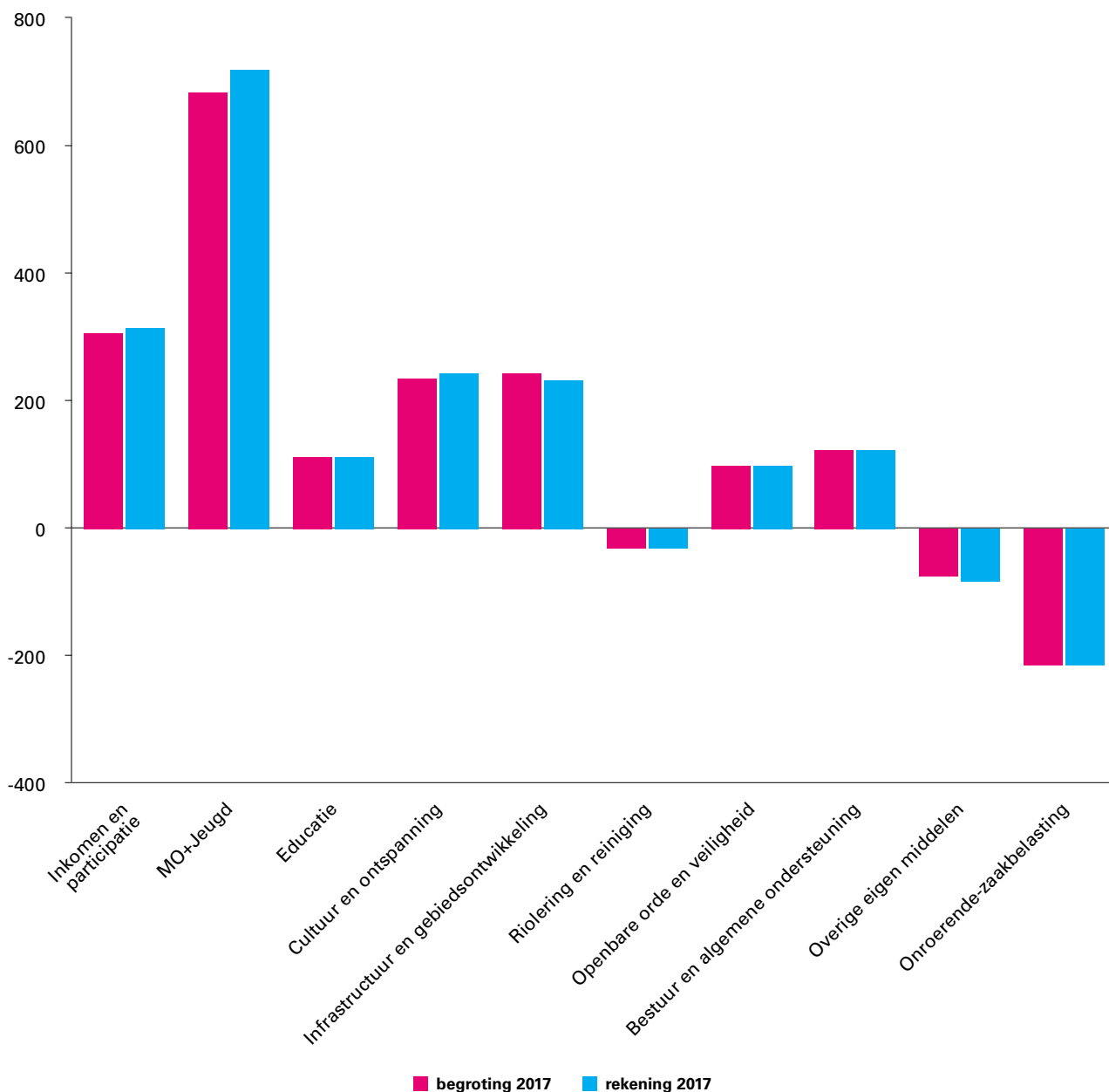
Rekeningcijfers komen daarentegen veel later beschikbaar, maar geven wel een betrouwbaarder beeld van de werkelijke lasten en baten van gemeenten. De rekeningcijfers komen momenteel in het 3e kwartaal van het jaar t+1 via het CBS beschikbaar. Op dit moment zijn de meest recente rekeningcijfers die via het CBS beschikbaar zijn die voor 2017.

Omdat de rekeningcijfers op de daadwerkelijke lasten van gemeenten zijn gebaseerd en omdat veel gemeenten aangeven dat zij tekorten realiseren in het sociaal domein, is besloten om in dit POR, naast de gebruikelijke analyse op de begrotingscijfers 2019, ook een analyse uit te voeren op de rekeningcijfers 2017 en de verdeling van het gemeentefonds 2017.<sup>26</sup> Door

<sup>26</sup> Stand decembercirculaire 2017

de POR-scan ook op deze cijfers uit te voeren krijgen we een beter beeld hoe het ervoor staat met de verdeling in het gemeentefonds, in het bijzonder in het sociaal domein.

**Figuur 11 Netto lasten per cluster volgens begroting 2017 en rekening 2017 in euro's per inwoner**

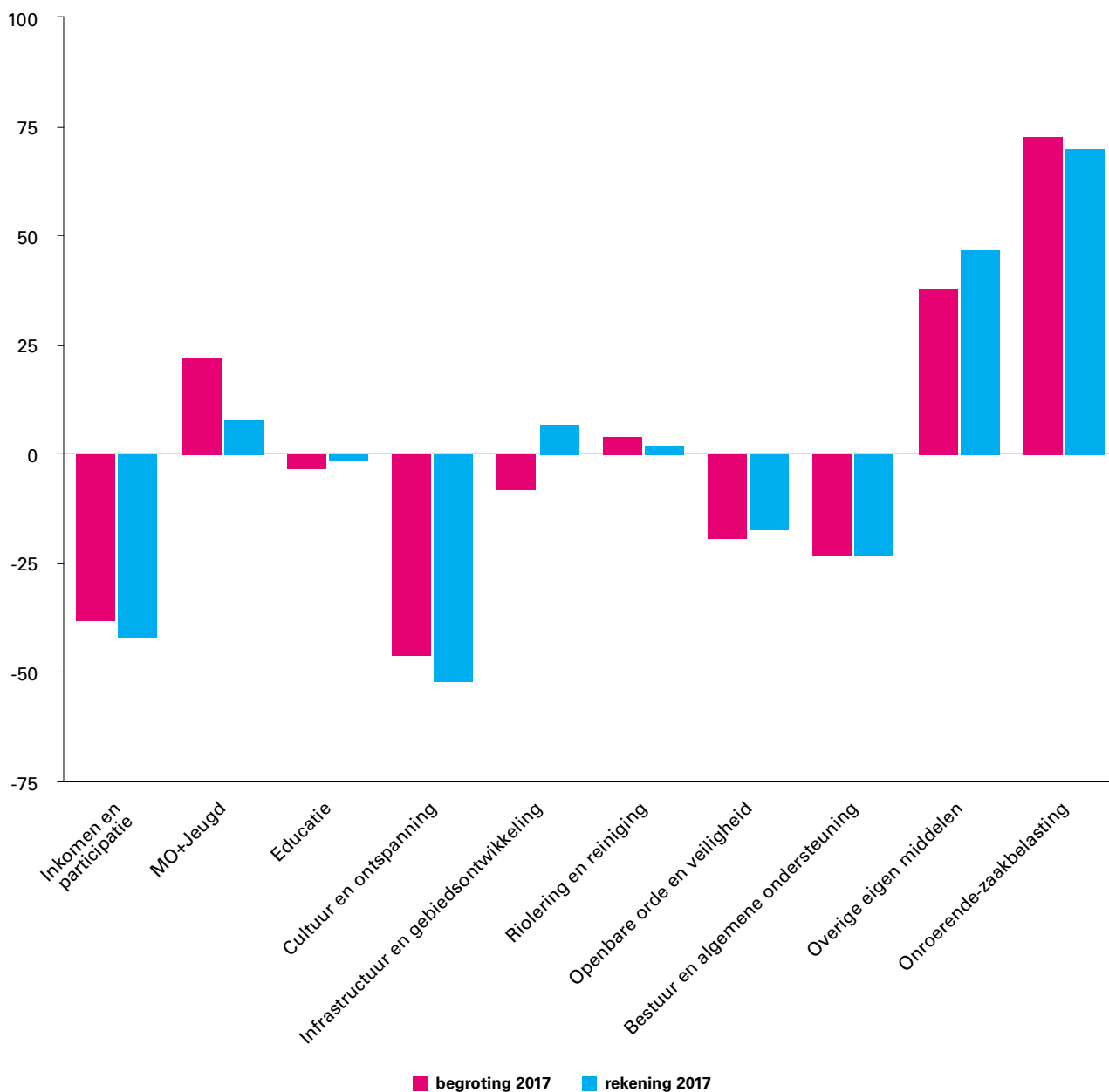


*Vergelijking netto lasten begroting en jaarrekening 2017*

Uit figuur 11 komt naar voren dat, op drie clusters na, er geen grote verschillen in de netto lasten te zien zijn tussen de begrotingscijfers en jaarrekeningcijfers 2017. Bij de clusters voor Inkomen en participatie en Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd is te zien dat de netto lasten bij de jaarrekening 2017 ten opzichte van de begroting 2017 zijn toegenomen. Voor het cluster Inkomen en participatie gaat het hier om een stijging van € 10

per inwoner. Op het totaal van de clusters voor Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd gaat het om een netto lasten stijging van € 34 euro per inwoner. Bij het cluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling is een tegenovergestelde ontwikkeling zichtbaar. In dit cluster zijn de netto lasten bij de jaarrekening 2017 ten opzichte van de begroting 2017 afgenomen met € 11 euro per inwoner. Deze daling van de netto lasten wordt mogelijk veroorzaakt door vertraging in (meerjarige) projecten en meevallende kosten in de sfeer van vergunningverlening, handhaving en toezicht.

**Figuur 12 Aansluitverschillen (ijkpunten minus netto lasten) per cluster voor begroting en rekening 2017 in euro's per inwoner**



### *Vergelijking aansluitverschillen POR scan begroting en jaarrekening 2017*

Figuur 12 geeft de aansluitverschillen per cluster weer voor zowel de begroting als de jaarrekening 2017.

Bij dit figuur dient wel de kanttekening geplaatst te worden dat met betrekking tot de clusters in het sociaal domein het hier niet alleen gaat om taken die in 2015 zijn gedecentraliseerd maar ook om taken die al veel langer tot het gemeentelijk takenpakket behoren.

Bij het cluster Inkomen en participatie is het aansluitverschil bij de jaarrekening toegenomen met € 4 per inwoner. Deze toename is het resultaat van de netto lasten stijging van € 10 euro per inwoners (zoals in figuur 11 is te zien) en een toename van € 6 euro per inwoner via de ijkpunten in het gemeentefonds. De toename van het aansluitverschil laat dus zien dat de stijging van de ijkpunten niet voldoende is geweest om de toename van de netto lasten te compenseren.

Ditzelfde beeld komt naar voren bij de clusters voor Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd. Hier neemt het aansluitverschil ten opzichte van de begroting 2017 met € 14 per inwoner af. Deze wijziging is het resultaat van de netto lasten stijging van € 34 per inwoner die bij Maatschappelijke ondersteuning in figuur 11 is te zien en een toename van gemiddeld € 20 per inwoners via de ijkpunten in het gemeentefonds.

Figuur 12 laat voor de clusters voor Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd zowel bij de begroting als bij de jaarrekening 2017 een positief aansluitverschil zien. Hierbij dient voor het aansluitverschil van de jaarrekening 2017 wel een kanttekening geplaatst te worden. Want wanneer alle gemeenten die vanwege hun bijzondere positie in het gemeentefonds of die vanwege (data)technische redenen uit de steekproef zijn gehaald, alsnog worden meegenomen in de steekproef, dan laat het POR voor de clusters Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd wel een negatief aansluitverschil zien.

In het cluster Educatie is het aansluitverschil met € 2 per inwoner afgenomen vanwege een netto lastendaling met eenzelfde bedrag. De ijkpunten in het gemeentefonds voor het cluster Educatie zijn bij de jaarrekening 2017 ten opzichte van de begroting ongewijzigd.

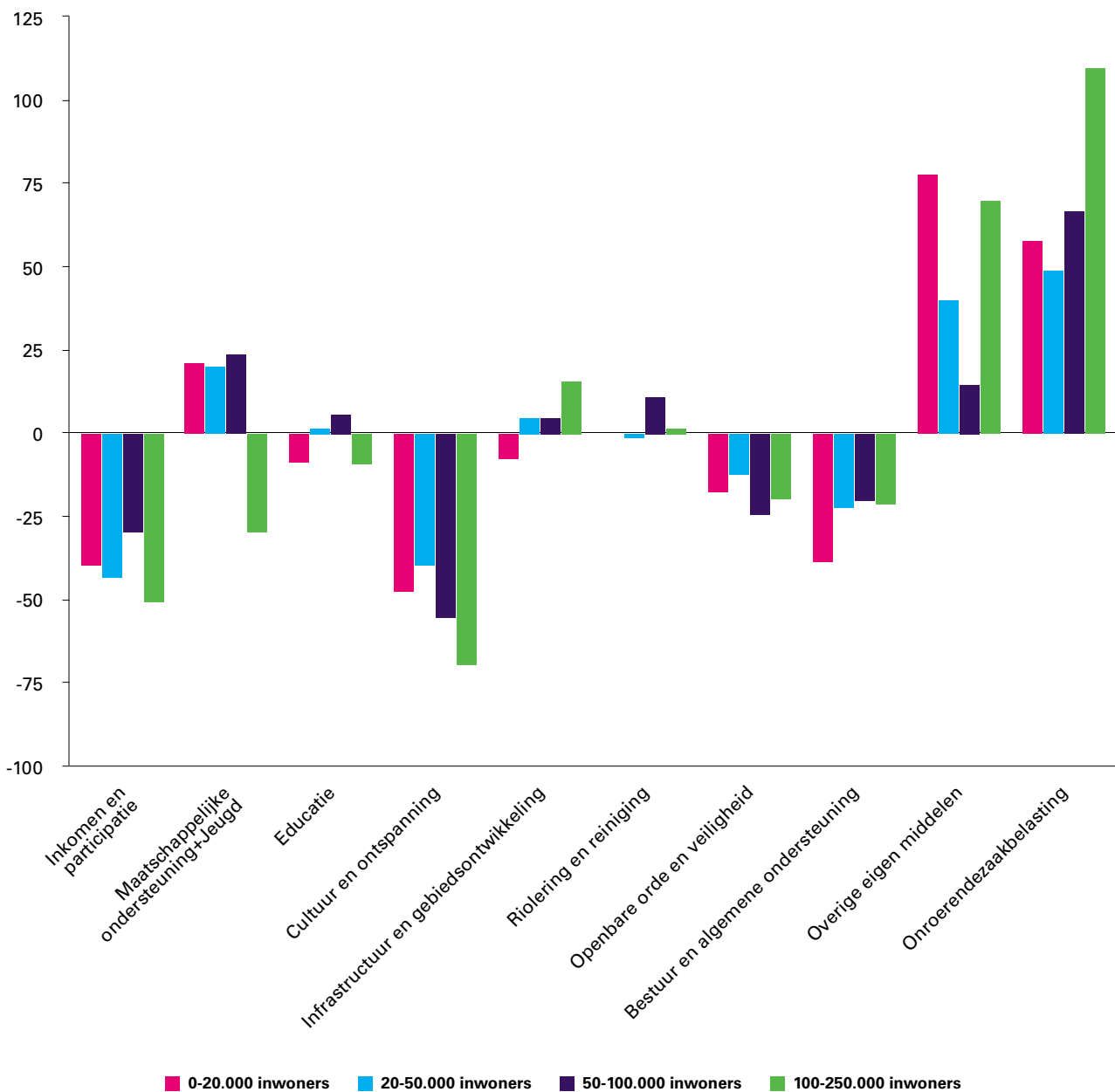
Bij het cluster Cultuur en ontspanning is daarentegen het aansluitverschil met € 6 per inwoner groter geworden. Deze toename wordt bijna geheel verkaard door de stijging van de netto lasten ten opzichte van de begroting 2017.

Bij het cluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling is het negatieve aansluitverschil bij de POR-scan over begroting 2017 gewijzigd naar een positief aansluitverschil bij de POR-scan over de jaarrekeningcijfers 2017. Deze wijziging heeft twee oorzaken. De belangrijkste oorzaak is dat gemeenten bij de jaarrekening 2017 minder netto lasten hebben gerealiseerd (een gemiddelde daling van € 11 per inwoner, zie figuur 11). Daarnaast zijn ook de ijkpunten in het gemeentefonds ten opzichte van de POR-scan over de begrotingcijfers 2017 met € 4 per inwoner toegenomen. Deze twee ontwikkelingen resulteren in een positief aansluitverschil bij de POR-scan over de jaarrekening 2017 van € 7 per inwoner.

Bij de clusters Riolering en reiniging; Openbare orde en veiligheid en Bestuur en algemene ondersteuning hebben zich ten opzichte van de begroting 2017 geen grote wijzigingen voorgedaan. Bij het cluster Riolering en reiniging heeft alleen een daling van de netto lasten (met € 2 per inwoner) plaatsgevonden. Bij het cluster Openbare orde en veiligheid kan de daling van het aansluitverschil geheel verkaard worden door een stijging van de ijkpunten in het gemeentefonds (€ 3 per inwoner) en bij het cluster Bestuur en algemene ondersteuning is het beeld geheel ongewijzigd.

Bij de inkomstenclusters laat figuur 12 het volgende beeld zien. Het aansluitverschil van het cluster Overige eigen middelen is toegenomen met ongeveer € 8 per inwoner en deze stijging kan bijna volledig worden verkaard doordat de gemeenten ten opzichte van de begroting 2017 een positiever resultaat op dit cluster hebben gerealiseerd. Bij het cluster Onroerende-zaakbelasting is het aansluitverschil met € 2 per inwoner afgenomen. Deze afname is een combinatie van zowel een (kleine) toename in de OZB-inkomsten van gemeenten als de iets hogere OZB-capaciteit waarmee het gemeentefonds ten opzichte van de begroting 2017 rekening houdt.

**Figuur 13 Aansluitverschillen (ijkpunten minus netto lasten) per cluster in 2017 voor inwonergroottesklassen in euro's per inwoner**



*Aansluitverschillen per cluster voor gemeenten ingedeeld naar inwonervomvang*

Bovenstaande figuur geeft een overzicht van de aansluitverschillen tussen de ijkpuntsscore en de netto lasten uit de jaarrekening 2017 voor gemeenten gegroepeerd naar omvang.

Te zien is dat wanneer gemeenten worden ingedeeld naar inwoneraantal met name op het totaal van Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd<sup>27</sup> sprake is van afwijkende aansluitverschillen voor de gemeenten met de meeste inwoners ten opzichte van de andere drie categorieën. Bij de

gemeenten met de meeste inwoners 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.

Wanneer figuur 13 wordt vergeleken met figuur 3 (aansluitverschillen per cluster in 2019 (begroting) voor inwonersgrootteklassen) valt voor deze clusters op dat de groep met de meeste inwoners bij de begroting 2019 geen negatief aansluitverschil heeft gerealiseerd, terwijl dit wel volgt uit de jaarrekeningcijfers 2017. Wanneer deze twee figuren voor de andere groepen gemeenten worden vergeleken valt op dat voor deze groepen het aansluitverschil bij de begroting 2019 kleiner is (dus de netto lasten meer in de buurt van de ijkpunten komen) dan bij de jaarrekeningcijfers 2017.

In figuur 13 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 over het algemeen toeneemt bij de grotere gemeenten (vanaf 50.000 inwoners). Ditzelfde beeld volgt ook uit figuur 3 bij de begrotingcijfers 2019.

Bij het cluster Inkomen en participatie liggen de uitgaven bij alle groepen gemeenten boven het ijkpunt. Wanneer deze aansluitverschillen vergeleken worden met de aansluitverschillen in figuur 3 valt op dat bij de jaarrekening 2017 de verschillen tussen de groepen wat groter zijn.

De uitgaven voor Bestuur en algemene ondersteuning liggen juist bij de kleine gemeenten naar verhouding hoger dan bij de andere categorieën gemeenten het geval is. Dit beeld komt duidelijker naar voren in figuur 13 dan in figuur 3, die is gebaseerd op de begrotingcijfers 2019.

Tot slot kan bij de inkomstenclusters het volgende worden opgemerkt. Uit figuur 13 komt nog duidelijker naar voren dan bij figuur 3 dat gemeenten met de minste inwoners in vergelijking met de andere groepen gemeenten een groter aansluitverschil realiseren op de overige eigen middelen.

Bij het cluster OZB realiseren de gemeenten met de meeste inwoners, net als bij de begroting 2019, het grootste aansluitverschil.

---

<sup>27</sup> Betreft de clusters Samenkracht en burgerparticipatie, Maatschappelijke ondersteuning, Jeugd en Volksgezondheid.

## 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 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

Tabel 10 Uitgaven beleidsartikel 1: gemeentefonds (bedragen x € 1.000)						
	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<b>Stand ontwerpbegroting 2019 (incl. NvW)</b>	<b>30.147.959</b>	<b>30.042.181</b>	<b>29.874.857</b>	<b>29.700.014</b>	<b>29.522.774</b>	<b>0</b>
<b>Mutaties 1e suppletoire begroting 2019</b>	<b>1.011.733</b>	<b>665.187</b>	<b>640.154</b>	<b>315.936</b>	<b>312.995</b>	<b>308.743</b>
<b>Extrapolatie</b>						<b>29.337.237</b>
<b>Nieuwe mutaties</b>	<b>53.307</b>	<b>1.119.037</b>	<b>1.154.787</b>	<b>1.167.081</b>	<b>1.165.328</b>	<b>1.164.978</b>
waarvan:						
Kosten Financiële-verhoudingswet						
1 Overige mutaties	0	0	0	0	0	0
Algemene uitkering						
2 Accres tranche 2019	- 218.343	- 218.343	- 218.343	- 218.343	- 218.343	- 218.343
3 Accres tranche 2020		1.244.014	1.244.014	1.244.014	1.244.014	1.244.014
4 Ruimte onder plafond bcf 2019	80.823					
5 Digitaal Stelsel Omgevingswet		- 18.000	- 18.000	- 18.000	- 18.000	- 18.000
6 Toezicht en handhaving kinderopvang en gastouderopvang	10.000	13.000	13.000	13.000	13.000	13.000
7 Verrekening Voogdij 18+		- 12.275	- 12.337	- 12.325	- 12.325	- 12.325
8 Uitvoeringskosten SVB PGB Trekkingsrechten		- 26.188				
9 Mobiliteitshulpmiddelen		- 6.500	- 9.500	- 11.500	- 13.000	- 14.000
10 Correctie loon- en prijsbijstelling 2019	- 5.078	- 11.363	- 11.363	- 11.363	- 11.363	- 11.363
11 Ambulantisering in de ggz	12.000	15.000	19.000	22.000	22.000	22.000
12 Overige mutaties	- 10.474	723	3.723	3.723	3.723	3.632
Integratie-uitkeringen						
13 Volumegroei beschermd wonen 2020		53.166	53.166	53.166	53.166	53.166
14 Verrekening Voogdij 18+		12.275	12.337	12.325	12.325	12.325
15 Vrijval bonus beschut werk	12.671					
16 Correctie loon- en prijsbijstelling 2019	5.078	11.363	11.363	11.363	11.363	11.363
17 Ambulantisering in de ggz	38.000	50.000	61.000	73.000	73.000	73.000
18 Overige mutaties	9.763	9.763	9.763	9.763	9.763	9.763
Decentralisatie-uitkeringen						
19 Voorschoolse voorziening peuters	- 10.000	- 20.000	- 30.000	- 30.000	- 30.000	- 30.000
20 Versterking arbeidsmarktregio's		7.000	17.000	17.000	17.000	17.000
21 Vrijval bonus beschut werk	- 12.671					
22 Regionale opgaven	36.973					
23 Aardgasvrije wijken	34.096					
24 Regionale Energie Strategieën	34.640					
25 Overige mutaties	35.829	15.402	9.964	9.258	9.005	9.746

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<b>Stand ontwerpbegroting 2020</b>	<b>31.212.999</b>	<b>31.826.405</b>	<b>31.669.798</b>	<b>31.183.031</b>	<b>31.001.097</b>	<b>30.810.958</b>

## Toelichting

### *5) Digitaal Stelsel Omgevingswet*

Op 18 december 2018 hebben de VNG, het IPO, de UvW en de Minister van BZK de beheeroverkomst DSO-LV ondertekend. De overeenkomst regelt onder andere de inhoud en de uitvoering van de beheertaak, de financiering en de samenwerkingsafspraken voor een optimale werking van het Digitaal stelsel Omgevingswet landelijke voorziening (DSO-LV). Op grond van de beheerovereenkomst DSO-LV gaan gemeenten vanaf 1 januari 2020 jaarlijks € 18 mln. bijdragen aan de kosten van het basisniveau DSO-LV en het informatiepunt Omgevingswet.

*6, 19 en 20) Toezicht en handhaving kinderopvang en gastouderschap, Voorschoolse voorziening peuters en Versterking arbeidsmarktregio's*  
Het Ministerie van SZW en de VNG hebben afgesproken dat vanaf 2019 vanuit de decentralisatie-uitkering Voorschoolse voorziening peuters € 10 mln. (vanaf 2020 structureel € 13 mln.) beschikbaar wordt gesteld voor toezicht en handhaving op kinderopvang en gastouderopvang. Tevens is afgesproken dat vanaf 2020 € 7 mln. (vanaf 2021 € 17 mln. structureel) beschikbaar wordt gesteld voor versterking arbeidsmarktregio's. Voor de decentralisatie-uitkering Voorschoolse voorziening peuters blijft een structureel bedrag van € 30 mln. beschikbaar.

### *7 en 14) Verrekening Voogdij 18+*

Op basis van actuele gegevens stijgt het geraamde budget voor Voogdij 18+ met ca. € 12 mln. per jaar vanaf 2020. 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).

### *8) Uitvoeringskosten SVB PGB trekkingsrechten*

Betreft de bijdrage aan de uitvoeringskosten van de Sociale Verzekeringsbank voor de trekkingsrechten Persoonsgebonden budget (PGB) van het gemeentelijke domein. Voor de uitvoeringskosten 2020 is met de VNG overeengekomen om op basis van de begroting 2020 van de SVB een bedrag van € 26,2mln. uit de algemene uitkering te nemen.

### *9) Mobiliteitshulpmiddelen*

Op 1 januari 2020 wordt de hulpmiddelenzorg aan cliënten die in een Wlz-instelling wonen vereenvoudigd. Vanaf deze datum worden mobiliteitshulpmiddelen (zoals een rolstoel en een scootmobiel) voor alle cliënten in een Wlz-instelling verstrekt vanuit de Wlz en niet meer vanuit de Wmo 2015. In verband met deze vereenvoudiging gaan middelen over van het gemeentefonds naar de Wlz.

### *10 en 16) Correctie loon- en prijsbijstelling 2019*

In de Voorjaarsnota 2019 is de loon- en prijsbijstelling 2019 toegevoegd aan de begroting van het gemeentefonds. Bij de verdeling daarvan hebben de fondsbeheerders een vergissing begaan. Een correctie op de verdeling over de verschillende budgetten is noodzakelijk gebleken.

*5 en 21) Vrijval bonus beschut werk*

Op het beschikbare budget 2019 voor de decentralisatie-uitkering Bonus beschut werk is een bedrag overgebleven van € 12,7 mln. Het kabinet heeft besloten, mede naar aanleiding van een toezegging van de staatssecretaris van SZW aan de Tweede Kamer op 27 oktober 2016, dat de resterende middelen voor de gehele looptijd van de bonusregeling beschikbaar blijven voor gemeenten. Voor 2019 betekent dit dat het volledige overschot wordt toegevoegd aan de integratie-uitkering Participatie.

*18) Regionale opgaven*

Het Kabinet heeft geld gereserveerd voor het aanpakken van regionale opgaven. Deze bijdrage betreft de 2e tranche van de regionale opgaven door gemeenten. Deze bijdrage is bestemd voor regionale opgaven in en rond de gemeenten Ede, Tilburg, Den Haag, Doetinchem en Noordoost Fryslan.

De mutaties 2, 3, 4, 11, 13, 17, 22, 23 en 24 zijn reeds toegelicht onder Tabel 1 *Belangrijkste mutaties* in hoofdstuk 2 *Beleidsagenda*.

### Bijlage 3: Integratie-uitkeringen

Tabel 11 Overzicht integratie-uitkeringen gemeentefonds (bedragen x € 1.000)						
	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Voogdij 18+	680.360	685.224	685.225	685.224	685.224	685.224
Bescherm wonen	1.809.397	1.873.682	1.884.667	1.896.635	1.896.679	1.896.679
Participatie	1.999.849	1.893.234	1.841.592	1.795.190	1.749.427	1.702.993
Verhoging raadsledenvergoeding kleine gemeenten	9.763	9.763	9.763	9.763	9.763	9.763
Wijziging betalingsverloop 2018	307					
<b>Stand ontwerpbegroting 2020</b>	<b>4.499.676</b>	<b>4.461.903</b>	<b>4.421.247</b>	<b>4.386.812</b>	<b>4.341.093</b>	<b>4.294.659</b>

#### Bijlage 4: Decentralisatie-uitkeringen

Tabel 12 Overzicht decentralisatie-uitkeringen gemeentefonds (bedragen x € 1.000)						
	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Aanpak laaggeletterdheid		5.000	5.500	6.050	6.650	7.300
Aardgasvrije wijken	34.096					
Actieprogramma Dak- en thuisloze jongeren	1.213	156	256			
Basisregistratie Grootschalige Topografie	211					
Beeldende kunst en vormgeving	13.500	13.500	13.500	13.500	13.500	13.500
Beter benutten	86					
Bevolkingsdaling	11.245	11.245				
Bibliotheekmiddelen	1.000	1.000	1.000			
Bodemsanering	53.621	51.760				
Bonus beschut werk	8.329	26.000				
BRP centralisering inschrijving vergunninghouders	4.731	4.731	4.731	4.731	4.731	4.731
Buurtsportcoaches	73.300					
Centrale Stem Opnemenig	1.005					
City deal Eenvoudig Maatwerk	124					
City Deal voedsel	25					
Correctie Waterschapswegen (Knelpunten verdeelproblematiek)	3.612	3.695	3.780	3.867	3.956	4.047
Dialogoog Sinterklaasintocht	35					
Deltaprogramma Ruimtelijke adaptie	3.216	4.639				
Eindhoven Internationale Knoop XL	80					
Europees Burgerinitiatief Stop Extremisme	12					
Faciliteitenbesluit Opvangcentra	877					
Fort Oranje	1.500					
Geweld hoort nergens thuis	3.600	3.600	3.600			
Gezond in de stad	22.374	22.374	22.374			
Grensland conferentie Venlo	30					
Groeiopgave Almere	8.082	7.726	7.726	7.726	7.726	7.726
GROS jongerenevenementen	30					
Herstructurering wsw Oost-Groningen	3.261					
Implementatie traject 5 sociaal domein	310	310				
Jeugd	21.700	21.700	21.700	21.700	21.700	21.700
Jeugdhulp aan kinderen in een AZC	5.100	5.100	5.100	5.100	5.100	5.100
Kansen voor alle kinderen	85.000	85.000	85.000	85.000	85.000	85.000
Kerkenvisies	3.500	3.200	2.800			
Koplopergemeenten Cliëntondersteuning	7.946					
Landelijke voorziening vreemdelingen	19.100	17.000	16.400			
Lerarentekort G4	4.000					
LHBTI beleid regenboogsteden	853	853	853	853		
Maatschappelijke begeleiding	32.607					
Maatschappelijke opvang	385.057	385.057	385.057	385.057	385.057	385.057

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Nationaal						
Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit	738					
Permanente registratie Den Haag	1.232					
Perspectief op werk	9.000					
Pilots logeerszorg	875					
Pilots Verander opgave inburgering	4.395					
Proeftuinen cultuurprofielen	1.441	1.399				
Programmabureau Sociaal domein	225	225	100			
Regionale Energie Strategieën	34.640					
Regionale opgaven	78.573					
Scholenprogramma Groningen	8.875	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000
Slimme Laadpleinen	248					
Sportakkoorden	3.715					
Transformatiefonds Sociaal Domein Jeugd	36.076	36.000				
Twinning arbeidsbemiddeling	61					
Vangnetregeling	36					
Veiligheidshuizen	7.700	7.700	7.700	7.700	7.700	7.700
Verduurzaming basisscholen	350					
Verhoging taalniveau statushouders	20.000	20.000				
Versterking arbeidsmarktregio's		7.000	17.000	17.000	17.000	17.000
Versterking lokale werkgelegenheid Groningen	1.900					
Voorkomen van schulden en bestrijding van armoede	14.225	22.225				
Voorschoolse voorziening peuters	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000
Vrouwenopvang	156.831	159.531	164.331	164.331	164.331	164.331
VTH-taken	46.700	46.700	46.700	46.700	46.700	46.700
Vuelta 2020	1.000	1.500				
Waddenzee werelderfgoed coördinator	44					
Woondeal Eindhoven	850					
Zoetwatermaatregelen	5.203					
Zorgverlichter	100					
Wijziging betalingsverloop 2018	276.133					
<b>Stand ontwerpbegroting 2020</b>	<b>1.555.534</b>	<b>1.008.926</b>	<b>848.208</b>	<b>802.315</b>	<b>802.151</b>	<b>802.892</b>

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

**Tabel 13 Moties en toezeggingen**

Moties: Onderdeel A.1 Afgedaan

Omschrijving van de motie	Vindplaats	Stand van zaken
De motie van het lid van der Molen c.s.; Verzoekt de regering in overleg met de betrokken gemeenten de kosten van ontvlechting van de wettelijke samenwerkingsverbanden zo veel mogelijk te beperken, een regeling te treffen voor de verdere afwikkeling en de Tweede Kamer daarover te informeren voor 1 december 2018	Parlementair agenda punt [18-04-2018] - Plenair debat Samenvoeging van de gemeenten Aalburg, Werkendam en Woudrichem (34 825), Samenvoeging van de gemeenten Nuth, Onderbanken en Schinnen (34 826), Samenvoeging van de gemeenten Haarlemmerliede en Spaarnwoude en Haarlemmermeer (34 827), Samenvoeging van de gemeenten Bedum, De Marne, Eemsmond en Winsum (34 828), Samenvoeging van de gemeenten Grootegast, Leek, Marum en Zuidhorn en een deel van het grondgebied van de gemeente Winsum (34 829), Samenvoeging van de gemeenten Giessenlanden en Molenwaard (34 830), Samenvoeging van de gemeenten Dongeradeel, Ferwerderadiel en Kollumerland en Nieuwkruisland (34 831), Samenvoeging van de gemeenten Noordwijk en Noordwijkerhout (34 832), Samenvoeging van de gemeenten Geldermalsen, Lingewaal en Neerijnen (34 833), Gezamenlijke plenaire behandeling. Samenvoeging van de gemeenten Binnenmaas, Cromstrijen, Korendijk, Oud-Beijerland en Strijen (34 806) d.d. 18 april 2018 (Handelingen II 2017/18, nr. 75, 3 en 4)	De Tweede Kamer is op 21 juni 2019 per brief geïnformeerd (Kamerstukken II 2018/19, <a href="#">34824</a> , nr. 10).
De motie van het lid van der Molen c.s.; Verzoekt de regering, te onderzoeken hoe de centrumfunctie van Gorinchem behouden kan blijven met het oog op evenwichtige regionale verhoudingen en de Tweede Kamer daarover te informeren voor 1 januari 2019	Parlementair agenda punt [18-04-2018] - Plenair debat Samenvoeging van de gemeenten Aalburg, Werkendam en Woudrichem (34 825), Samenvoeging van de gemeenten Nuth, Onderbanken en Schinnen (34 826), Samenvoeging van de gemeenten Haarlemmerliede en Spaarnwoude en Haarlemmermeer (34 827), Samenvoeging van de gemeenten Bedum, De Marne, Eemsmond en Winsum (34 828), Samenvoeging van de gemeenten Grootegast, Leek, Marum en Zuidhorn en een deel van het grondgebied van de gemeente Winsum (34 829), Samenvoeging van de gemeenten Giessenlanden en Molenwaard (34 830), Samenvoeging van de gemeenten Dongeradeel, Ferwerderadiel en Kollumerland en Nieuwkruisland (34 831), Samenvoeging van de gemeenten Noordwijk en Noordwijkerhout (34 832), Samenvoeging van de gemeenten Geldermalsen, Lingewaal en Neerijnen (34 833), Gezamenlijke plenaire behandeling.	De Tweede Kamer is op 21 juni 2019 per brief geïnformeerd (Kamerstukken II 2018/19, <a href="#">34824</a> , nr. 11).



Samenvoeging van de gemeenten Binnenmaas, Cromstrijen, Korendijk, Oud-Beijerland en Strijen (34 806) d.d. 18 april 2018 (Handelingen II 2017/18, nr. 75, 3 en 4)

De motie van het lid Van der Graaf c.s.: Verzoekt de regering in overleg met Vereniging Nederlandse Gemeenten, de Stafdienst Vliegtuigbergings en de Studiegroep Luchtoorlog 1939-1945 te komen tot een nationaal bergingsprogramma; Verzoekt de regering de bijdrage in de kosten aan gemeenten voor de berging van deze 30-50 vliegtuigwrakken voortaan volledig aan te vullen vanuit het gemeentefonds, waarin voor de berging van vliegtuigwrakken nu al een reservering is opgenomen; Verzoekt de regering de Tweede Kamer voor de begrotingsbehandeling BZK te informeren over de nadere uitwerking

Parlementair agenda punt [05-07-2018] - Plenair debat Stand van zaken van de toezegging inzake het beleid van gemeenten bij verzoeken tot berging van vliegtuigwrakken uit de Tweede Wereldoorlog (32 156, nr. 92) d.d. 5 juli 2018 (Handelingen II 2017/18, nr. 103, item 9)

De Tweede Kamer is op 16 oktober 2018 per brief geïnformeerd (Kamerstukken II 2018/19, 32156, nr. 96).

De motie van het Kerstens; Verzoekt de regering, alvorens verdere stappen te zetten, met in het veld actieve organisaties in overleg te treden teneinde te bezien of en zo ja, op welke wijze dan wel in welke mate, aanpassing van het oorspronkelijk overeengekomen tijdspad om te komen tot een nieuw verdeelmodel nodig is

Parlementair agenda punt [21-11-2018] - Plenair debat Sociaal domein d.d. 21 november 2018 (Handelingen II, 2018/19, nr. 26, item 7)

De Tweede Kamer is op 15 april 2019 per brief geïnformeerd (Kamerstukken II 2018/19, Aanhangsel van de Handelingen, 2300).

## 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 voorgenoemde decentralisaties als met voortgaande processen van gemeentelijke herindeling	Parlementair agenda punt [18-06-2013] - Plenair debat Inrichting openbaar bestuur d.d. 18 juni 2013 (Handelingen I, 2012/13, nr. 31, item 2)	De Eerste Kamer wordt begin 2020 geïnformeerd.
De motie van het lid Veldman c.s.; Verzoekt de regering middels een aanpassing van artikel 219, tweede lid, van de Gemeentewet, of op andere wijze te bewerkstellingen dat een gemeentelijke belasting cq. heffing ten behoeve van een algemene voorziening zoals het riool of de inzameling van afvalstoffen niet afhankelijk mag worden gesteld van het eigendom van een aangesloten object, maar via het aangesloten zijn op de voorziening geregeld moet worden	Plenair debat wetsvoorstel Omgevingswet d.d. 1 juli 2015 (Handelingen II 2014/15 nr. 103)	Het is wachten op de behandeling van het initiatiefwetsvoorstel in de Tweede Kamer (eerste termijn indiener en eerste termijn minister).
De motie van het lid Van den Bosch c.s.; Verzoekt de regering, na voltooiing van het herindelingsproces de provincie Noord-Holland te verzoeken met de nieuwe gemeente Haarlemmermeer, de gemeente Haarlem, alsmede met de inwoners van Spaarndam te verkennen of voor het dorp Spaarndam een grenscorrectie een duurzame oplossing is en of dit kan rekenen op draagvlak van de inwoners van Spaarndam, en de Tweede Kamer hierover binnen een jaar te informeren	Parlementair agenda punt [18-04-2018] - Plenair debat Samenvoeging van de gemeenten Aalburg, Werkendam en Woudrichem (34 825), Samenvoeging van de gemeenten Nuth, Onderbanken en Schinnen (34 826), Samenvoeging van de gemeenten Haarlemmerliede en Spaarnwoude en Haarlemmermeer (34 827), Samenvoeging van de gemeenten Bedum, De Marne, Eemsum en Winsum (34 828), Samenvoeging van de gemeenten Grootegast, Leek, Marum en Zuidhorn en een deel van het grondgebied van de gemeente Winsum (34 829), Samenvoeging van de gemeenten Giessenlanden en Molenwaard (34 830), Samenvoeging van de gemeenten Dongeradeel, Ferwerderadiel en Kollumerland en Nieuwkruisland (34 831), Samenvoeging van de gemeenten Noordwijk en Noordwijkerhout (34 832), Samenvoeging van de gemeenten Geldermalsen, Lingewaal en Neerijnen (34 833), Gezamenlijke plenaire behandeling. Samenvoeging van de gemeenten Binnenmaas, Cromstrijen,	De Tweede Kamer wordt voor einde jaar 2019 geïnformeerd.

	Korendijk, Oud-Beijerland en Strijen (34 806) d.d. 18 april 2018 (Handelingen II 2017/18, nr. 75, 3 en 4)	
De motie van de leden van der Molen en van der Graaf; verzoeken de regering, in overleg te treden met gemeenten en waterschappen om gezamenlijk te bezien hoe vermogensnormen voor kwijtschelding beter op elkaar kunnen worden afgestemd, daarbij het wettelijk kader van de Invorderingswet en Participatiewet te betrekken, en de Tweede Kamer voor de zomer van 2019 over de uitkomst hiervan te informeren	Parlementair agenda punt [18-10-2018] - Plenair debat Begroting Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (35 000-VII), Gemeentefonds (35000-B) en Provinciefonds (35000-C) d.d. 18 oktober 2018 (Handelingen II 2018/19, nr. 15, item 5)	De Tweede Kamer wordt in september 2019 geïnformeerd.
De motie van het lid Özütok; Verzoekt de Minister, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties proactief een regierol te nemen om ervoor te zorgen dat de randvoorwaarden voor gemeenten om de gedecentraliseerde taken uit te kunnen voeren aanwezig zijn	Parlementair agenda punt [21-11-2018] - Plenair debat Sociaal domein d.d. 21 november 2018 (Handelingen II, 2018/19, nr. 26, item 7)	De Tweede Kamer wordt in najaar 2019 geïnformeerd.
De motie van het lid Özütok c.s.; Verzoekt de regering te waarborgen dat bij ieder interbestuurlijk akkoord voor de betrokken volksvertegenwoordigers duidelijk is hoe zij democratische controle kunnen uitvoeren op het gesloten akkoord en hier zo nodig in de akkoorden aandacht aan te besteden	Parlementair agenda punt [22-05-2019] - Plenair debat Sociaal domein/ Interbestuurlijk programma d.d. 22 mei 2019 (Handelingen II 2018/19, nr. 85, item 12)	De Tweede Kamer wordt in najaar 2019 geïnformeerd.
De motie van dr leden Özütok en Kerstens; Verzoekt de regering, om in het kader van de stelselverantwoordelijkheid in overleg met gemeenten in krimpgebieden in beeld te brengen of en, zo ja, waar in het sociaal domein de knelpunten zitten met betrekking tot de bereikbaarheid en toegankelijkheid van de dienstverlening voor de burger, en de Tweede Kamer hierover voor de begrotingsbehandeling voor het jaar 2020 te informeren	Parlementair agenda punt [22-05-2019] - Plenair debat Sociaal domein/ Interbestuurlijk programma d.d. 22 mei 2019 (Handelingen II 2018/19, nr. 85, item 12)	De Tweede Kamer wordt voor begrotingsbehandeling BZK geïnformeerd.
De motie van de leden Kerstens en Özütok; Verzoekt de regering, in het verdere proces om te komen tot bedoeld verdeelmodel, nadrukkelijk aandacht te besteden aan het tijdig gerealiseerd moeten zijn van genoemde randvoorwaarden en daarover zo nodig met gemeenten (nadere) afspraken te maken	Parlementair agenda punt [22-05-2019] - Plenair debat Sociaal domein/ Interbestuurlijk programma d.d. 22 mei 2019 (Handelingen II 2018/19, nr. 85, item 12)	De Tweede Kamer wordt voor 1 juni 2020 geïnformeerd.
De motie van het lid Van der Molen; Verzoekt de regering, medicijngebruik niet te hanteren als maatstaf in de toekomstige verdeelmodellen voor het sociaal domein	Parlementair agenda punt [22-05-2019] - Plenair debat Sociaal domein/ Interbestuurlijk programma d.d. 22 mei 2019 (Handelingen II 2018/19, nr. 85, item 12)	De Tweede Kamer wordt in mei 2020 geïnformeerd.
De motie van het lid Özütok; Verzoekt de regering, om samen met de gemeenten een onderzoek te laten uitvoeren naar hoe negatieve financiële gevolgen van het trap-op-trap-afstelsel zo veel mogelijk kunnen worden voorkomen en de Tweede Kamer over de uitkomsten te informeren	Parlementair agenda punt [20-06-2019] - Behandeling van de verantwoordingsstukken cie. BiZa en de wijzigingen samenhangende met de Voorjaarsnota Hfdst. VII, Gemeentefonds (B) en Provinciefonds (C) 2018	De motie wordt meegenomen in de evaluatie van de normeringssystematiek medio september 2019

#### Toezeggingen: Onderdeel B.1 Afgedaan

Omschrijving van de toezegging	Vindplaats	Stand van zaken
De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zegt de Eerste Kamer, naar aanleiding van vragen van de leden Bikker (ChristenUnie) en Lintmeijer (GroenLinks), toe het nieuwe Beleidskader gemeentelijke herindeling ook naar de Eerste Kamer te sturen. Het rapport van de commissie-Jansen wordt bij het nieuwe Beleidskader betrokken (T02624)	Parlementair agenda punt [10-07-2018] - Plenair debat Behandeling met betrekking tot de twaalf gemeentelijke herindelingen (tweede termijn) d.d. 10 juli 2018 (Handelingen I 2017/18, nr. 38, item 17)	De Eerste Kamer is op 22 maart 2019 per brief geïnformeerd (Kamerstukken I 2018/19, 28750, nr. F)
De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zegt de Eerste Kamer, naar aanleiding van vragen van de leden Engels (D66) en Bikker (ChristenUnie), toe nader te bezien of de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) moet worden aangepast (T02625)	Parlementair agenda punt [10-07-2018] - Plenair debat Behandeling met betrekking tot de twaalf gemeentelijke herindelingen (tweede termijn) d.d. 10 juli 2018 (Handelingen I 2017/18, nr. 38, item 17)	De Eerste Kamer is op 22 maart 2019 per brief geïnformeerd (Kamerstukken I 2018/19, 28750, nr. F)
De minister onderzoekt hier de mogelijkheden om het uitkeringsstelsel «naast het behoud van de goede elementen» te verbeteren zodanig dat de samenwerking vanuit een	Kamerbrief Lijst van vragen 35000-B (vraag 3) d.d. 12 oktober 2018 (Kamerstukken II 2018/19, 35000-B, nr. 5)	De Tweede Kamer is 6 maart 2019 per brief geïnformeerd (Kamerstukken II 2018/19, 28750, nr. 74)

gelijkwaardige positie tussen medeoverheden tot zijn recht kan komen. De minister verwacht de Tweede Kamer begin 2019 te kunnen informeren.

De minister zegt toe de uitkomsten van de Buitengewone algemene ledenvergadering van de VNG van 30 november 2018 over financiën sociaal domein naar de Tweede Kamer te sturen	Parlementair agenda punt [14-11-2018] - Algemeen overleg Sociaal Domein d.d. 14 november 2018 (Kamerstukken II 2018/19, <a href="#">34477</a> , nr. 52)	De Tweede Kamer is op 11 januari 2019 per brief geïnformeerd (Kamerstukken II 2018/19, <a href="#">34477</a> , nr. 53)
De minister zegt toe (tweede helft 2018) in een nieuw beleidskader herindeling in te gaan op de betekenis die deze ontwikkelingen hebben voor de wijze waarop de minister nieuwe herindelingsvoorstellen zal beoordelen. (In deze brief gaat zij nader in op de betekenis die het voorgaande heeft voor de Wet gemeenschappelijke regelingen.)	Kamerbrief Versterken legitimiteit gemeenschappelijke regelingen d.d. 29 juni 2018 (Kamerstukken II 2017/18, 34775-B, nr. 17)	De Tweede Kamer is op 6 maart 2019 per brief geïnformeerd (Kamerstukken II 2018/19, <a href="#">28750</a> , nr. 74)
De minister zegt toe de Tweede Kamer (voor zomer 2019) te informeren en helderheid te geven over doorgaan in huidige tempo of niet met beschermd wonen	Parlementair agenda punt [25-04-2019] - Algemeen overleg Sociaal domein/ Interbestuurlijk programma d.d. 25 april 2019 (Kamerstukken II 2018/19, <a href="#">34477</a> , nr. 65)	De Tweede Kamer is op 4 juli 2019 per brief geïnformeerd (Kamerstukken II 2018/19, <a href="#">29325</a> , nr. 99).
De minister zegt de Tweede Kamer toe (voor zomer 2019) een voortgangsbrief over het IBP	Parlementair agenda punt [25-04-2019] - Algemeen overleg Sociaal domein/ Interbestuurlijk programma d.d. 25 april 2019 (Kamerstukken II 2018/19, <a href="#">34477</a> , nr. 65)	De Tweede Kamer is op 4 juni 2019 per brief geïnformeerd (Kamerstukken II 2018/19, <a href="#">29362</a> , nr. 279).
De minister zegt toe de Tweede Kamer zo spoedig mogelijk te informeren over de uitkomst van de expertgroep van de VNG	Parlementair agenda punt [22-05-2019] - Plenair debat Sociaal domein/ Interbestuurlijk programma d.d. 22 mei 2019 (Handelingen II 2018/19, nr. 85, item 12)	De Tweede Kamer is op 4 juli 2019 per brief geïnformeerd (Kamerstukken II 2018/19, <a href="#">29325</a> , nr. 99).

#### Toezeggingen: Onderdeel B.2 In behandeling

Omschrijving van de toezegging	Vindplaats	Stand van zaken
De minister zegt toe de Tweede Kamer voor de start van het nieuwe parlementaire jaar (Prinsjesdag 2019) een brief te sturen over de stand van zaken van de herziening van het Gemeentefonds	Parlementair agenda punt [20-06-2019] - Behandeling van de verantwoordingsstukken cie. BiZa en de wijzigingen samenhangende met de Voorjaarsnota Hfdst. VII, Gemeentefonds (B) en Provinciefonds (C) 2018	De Tweede Kamer wordt voor Prinsjesdag 2019 geïnformeerd.
De minister zegt de Tweede Kamer een brief toe (in 2019) inzake de voortgang over het gebruik van open data bij decentrale overheden	Parlementair agenda punt [25-04-2019] - Algemeen overleg Sociaal domein/ Interbestuurlijk programma d.d. 25 april 2019 (Kamerstukken II 2018/19, <a href="#">34477</a> , nr. 65)	De Tweede Kamer wordt voor einde jaar 2019 geïnformeerd.
De minister zegt de Tweede Kamer toe naar verwachting in het voorjaar 2020, na afronding van bovengenoemde onderzoeken, te informeren over de voorgenomen aanpassing van de verdeling van de middelen voor het sociaal domein in het gemeentefonds	Kamerbrief Vervolgstappen evaluatie verdeelmodellen sociaal domein d.d. 5 juli 2018 (Kamerstukken II 2017/18, <a href="#">34477</a> , nr. 39)	De Tweede Kamer wordt medio voorjaar 2020 geïnformeerd.
De minister zegt toe - in het kader van de herijking van de verdeling van het Gemeentefonds - de Tweede Kamer in het voorjaar van 2020 te informeren over de nieuwe verdeling	Parlementair agenda punt [20-06-2019] - Behandeling van de verantwoordingsstukken cie. BiZa en de wijzigingen samenhangende met de Voorjaarsnota Hfdst. VII, Gemeentefonds (B) en Provinciefonds (C) 2018	De Tweede Kamer wordt in voorjaar 2020 geïnformeerd.
De minister werkt samen met medeoverheden aan onderzoeken om te komen tot herziening van de verdeling van de algemene uitkering van het Gemeentefonds. Het streven is dit in te kunnen laten gaan per 1 januari 2021, wat inhoudt dat ik de uitkomsten van de onderzoeken uiterlijk in de meicirculaire 2020 bekend wil maken. De minister zegt de Tweede Kamer toe tussentijds de Tweede Kamer te informeren over de stand van zaken.	Kamerbrief Schriftelijke vragen (vraag 3) 35000-B d.d. 12 oktober 2018 (Kamerstukken II 2018/19, 35000-B, nr. 5)	De Tweede Kamer wordt medio 2020 geïnformeerd.

Aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer  
der Staten-Generaal door de Minister van Financiën.

**Vervaardiging parlementaire stukken en  
begeleiding productieproces**

Sdu Uitgevers  
afdeling Dataverwerking  
e-mail [traffic@sdu.nl](mailto:traffic@sdu.nl)

**Vormgeving omslag**

The Odd Shop, Amsterdam

**Uitgave**

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Ministerie van Financiën

[www.rijksbegroting.nl](http://www.rijksbegroting.nl)