
Vergaderjaar 2020–2021

35 570 B

**Vaststelling van de begrotingsstaat van het
gemeentefonds (B) voor het jaar 2021**

Nr. 2

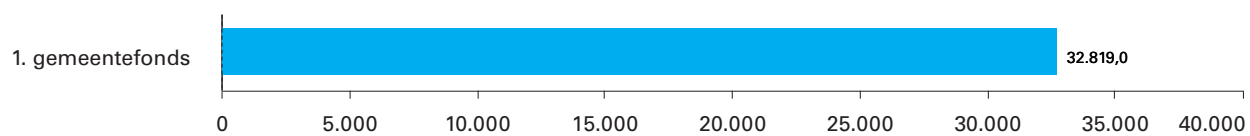
MEMORIE VAN TOELICHTING
Ontvangen 15 september 2020

INHOUDSOPGAVE

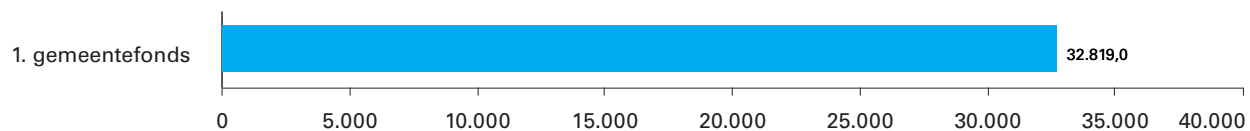
Geraamde uitgaven en ontvangsten	3
A. Artikelsgewijze toelichting bij het begrotingswetsvoorstel	4
B. Artikelsgewijze toelichting bij de begrotingsartikelen	5
1. Leeswijzer	5
2. Beleidsagenda	7
2.1 Beleidsprioriteiten	7
2.2 Belangrijkste mutaties	9
2.3 Beleidsevaluaties	11
3. Beleidsartikelen	12
3.1 Artikel 1. Gemeentefonds	12
4. Gemeentefonds in breder perspectief	19
4.1 Inkomstenbronnen van gemeenten	19
4.2 Specifieke uitkeringen	20
4.3 Opbrengst lokale belastingen en heffingen	21
4.4 Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds 2021	22
5. Bijlagen	26
Bijlage 1: Periodiek Onderhouds Rapport Gemeentefonds 2021	27
Bijlage 2: Verdiepingshoofdstuk	61
Bijlage 3: Integratie-uitkeringen	64
Bijlage 4: Decentralisatie-uitkeringen	65
Bijlage 5: Moties en toezeggingen	67

GERAAMDE UITGAVEN EN ONTVANGSTEN

Figuur 1 Geraamde uitgaven artikel 1 gemeentefonds (bedragen x € 1 mln.). Totaal € 32.818.978.000



Figuur 2 Geraamde ontvangsten artikel 1 gemeentefonds (bedragen x € 1 mln.). Totaal € 32.818.978.000



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

Wetsartikel 3

Ingevolge [artikel 5, eerste lid, van de Financiële-verhoudingswet](#) hebben 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,

J.A. Vijlbrief

B. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING BIJ DE BEGROTINGSARTIKELLEN

1. Leeswijzer

Algemeen

Inleiding

Voor u ligt de begroting 2021 van het gemeentefonds.

Groeiparagraaf

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 2021 aan, het verslag van het jaarlijkse onderzoek naar de verdeling van het gemeentefonds.

Bijlagen

Deze begroting wordt afgesloten met diverse bijlagen. Waaronder het verdiepingshoofdstuk waarin de opbouw is aangegeven van de uitgaven van het gemeentefonds vanaf de stand ontwerpbegroting 2020 naar de stand ontwerpbegroting 2021. In het verdiepingshoofdstuk 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

Herzien financiële verhoudingen

Naar aanleiding van diverse moties uit de Tweede Kamer voert het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) het gesprek met gemeenten en provincies over het herzien van de financiële verhoudingen. 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](#) en Kamerstukken II 2019/20, [35300 B, nr. 5](#)). In 2019 is gestart met de herijking van het gemeentefonds. In 2020 is een wetsvoorstel voor de herziening van onder andere het uitkeringsstelsel in consultatie gegaan.

Daarnaast werkt BZK samen met gemeenten en provincies aan verkenningen naar overige aanpassingen. Voor gemeenten gaat het onder andere over het hervormen van het gemeentelijk belastinggebied. Daarnaast is een evaluatie uitgevoerd van de normeringssystematiek op basis waarvan het gemeente- en provinciefonds wordt geïndexeerd.

Herijking gemeentefonds

Het onderzoek omvat nagenoeg het hele gemeentefonds en is opgesplitst in twee delen: de verdeelmodellen sociaal domein en het ‘klassieke’ gemeentefonds (de overige onderdelen). In het voorjaar van 2020 is door de fondsbeheerders besloten tot uitstel van de invoering van de herijkte verdeling naar 1 januari 2022 (Kamerstukken II 2019/20, [35300 B, nr. 15](#)). De Tweede Kamer wordt in het najaar van 2020 over de definitieve uitkomsten van de onderzoeken geïnformeerd. Daarop ontvangt de Tweede Kamer naar verwachting in december 2020, na consultatie van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Raad voor het Openbaar Bestuur, een definitief verdeelvoorstel.

Hervormen gemeentelijk belastinggebied

In mei 2020 is het rapport *Bouwstenen voor een beter belastinggebied* van de ambtelijke werkgroep Herziening gemeentelijk belastinggebied aan de Tweede Kamer aangeboden - als onderdeel van het bouwstenentraject voor een beter belastingstelsel (geïnitieerd door de Staatssecretaris van Financiën) (Kamerstukken II 2019/20, [32140, nr. 71](#)). De Tweede Kamer is hierover eerder geïnformeerd in brieven van de Staatssecretaris van Financiën van 15 april 2019 (Kamerstukken II 2018/19, [32140, nr. 50](#)) en van de Minister van BZK van 19 oktober 2019 (Kamerstukken II 2019/20, [35300 VII, nr. 7](#)). De bouwstenen inzake herziening gemeentelijk belastinggebied zijn bedoeld voor het volgende kabinet.

Evaluatie normeringssystematiek

In 2020 is de werking van de normeringssystematiek geëvalueerd. Deze evaluatie dient ter voorbereiding op keuzes door een nieuw kabinet. De huidige systematiek is beoordeeld aan de hand van toetsingscriteria en er zijn beleidsvarianten uitgewerkt. De voorstellen zijn er op gericht om met name de stabiliteit te verbeteren. De Tweede Kamer wordt in het najaar geïnformeerd over de uitkomsten.

Herziening uitkeringsstelsel

In 2020 is een wetsvoorstel voor de herziening van onder andere het uitkeringsstelsel in consultatie gegaan. Ook zijn gesprekken gevoerd met andere departementen. In overleg met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), het Inter Provinciaal Overleg (IPO) en departementen wordt besproken of het geconsulteerde wetsontwerp voor de wijziging van de [Financiële verhoudingswet](#), mede in het licht van de ontvangen reacties, voldoende aanknopingspunten biedt voor het bekostigen van maatschappelijke opgaven waarbij Rijk en decentrale overheden als één overheid moeten optreden.

Nieuw verdeelmodel beschermd wonen

Als onderdeel van de herijking van de verdeling van het gemeentefonds is een nieuw objectief verdeelmodel ontwikkeld voor beschermd wonen, inclusief bijbehorend ingroepad. Het betreft één van de financiële punten uit het advies van het Expertiseteam van de VNG waarmee Rijk en VNG in juli 2019 hebben ingestemd. Kern van het advies is de gedachte van sociale inclusie, conform het advies van de commissie Dannenberg: oftewel de doelgroep zoveel mogelijk in gewone wijken, in de eigen omgeving, te ondersteunen. De taak en de bijbehorende middelen gaan van centrumgemeenten naar alle gemeenten.

Rijk en VNG zijn eerder overeengekomen om het nieuwe verdeelmodel voor beschermd wonen vanaf 2022 stapsgewijs in te voeren. Gemeenten stappen in die periode geleidelijk over van de huidige historische verdeling over centrumgemeenten naar een volledig objectieve verdeling over alle gemeenten. Het ingroepad begint in 2021, waarbij de middelen in 2021 voor 100% historisch worden verdeeld. In 2022 wordt een deel van de middelen voor het eerst objectief verdeeld. Gemeenten hebben aangegeven dat invoering alleen mogelijk is als in voldoende mate invulling is gegeven aan de randvoorwaarden en bouwstenen van het Expertiseteam. Conform de motie van het lid Kerstens (PvdA) wordt voor het einde van 2020 de stand van zaken ten aanzien van de randvoorwaarden bezien, zodat najaar 2020 de definitieve besluitvorming over de invoering van het nieuwe verdeelmodel kan plaatsvinden (Kamerstukken II 2019/20, [29325, nr. 106](#)).

Onderzoek structurele middelen jeugd

Voor de jaren 2019 tot en met 2021 zijn incidenteel extra middelen aan het gemeentefonds toegevoegd voor de jeugdzorg. Om te kunnen beoordelen of en in welke mate gemeenten structureel extra middelen nodig hebben bij een doelmatige en doeltreffende uitvoering van de Jeugdwet wordt in 2020 een onderzoek uitgevoerd in opdracht van de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Financiën, Justitie en Veiligheid en BZK, en de VNG.

Hiernaast gaat het om de vraag welke maatregelen of aanpassingen in de Jeugdwet/jeugdinstelsel er genomen kunnen worden om de uitgaven te verminderen. Het onderzoek zal in 2020 worden afgerond en definitieve besluitvorming hierover is aan een volgend kabinet.

Corona

Op 28 mei 2020 hebben de Minister van BZK en de Staatssecretaris van Financiën de Tweede Kamer geïnformeerd over (aanvullende) maatregelen die het kabinet - vooruitlopend op het volledig in beeld brengen van de financiële gevolgen van corona voor de medeoverheden voor de periode tot en met 1 juni - heeft genomen om medeoverheden te compenseren (Kamerstukken II 2019/20, [35420, nr. 43](#)).

Op 31 augustus heeft het kabinet de Tweede Kamer geïnformeerd over het tweede pakket maatregelen voor medeoverheden in verband met de coronacrisis (Kamerstukken II 2019/20, [35420, nr. 104](#)).

Deze maatregelen zijn, voor zover ze betrekking hebben op het gemeentefonds, verwerkt middels incidentele suppletoire begrotingen (zie tabel 1).

Tabel 1 Overzicht coronamaatregelen in incidentele suppletoire begrotingen (bedragen x € 1.000)							
Naam incidentele suppletoire begrotingen	Vindplaats	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Incidentele suppletoire begroting inzake coronamaatregelen	Kamerstukken II 2019/20, 35480, nr. 1	519.000	0	0	0	0	0
2e Incidentele suppletoire begroting inzake coronamaatregelen	Kamerstukken II 2019/20, 35544, nr. 1	303.275	0	0	0	0	0
Totaal		822.275	0	0	0	0	0

Het kabinet en de medeoverheden blijven met elkaar in gesprek over de financiële, en sociaal-economische, gevolgen van de coronacrisis voor medeoverheden. De hoogte en omvang van de reële compensatie vraagt een politiek bestuurlijke afweging, waarbij het uitgangspunt is dat de medeoverheden er als gevolg van de corona-aanpak niet slechter voor komen te staan dan daarvoor.

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 2 Belangrijkste uitgaven- en ontvangstenmutaties t.o.v. vorig jaar (bedragen x € 1.000)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Stand ontwerpbegroting 2020 (incl. NvW)	31.901.410	31.744.803	31.258.036	31.001.097	30.810.958	0
Mutaties 1e suppletoire begroting 2020	428.266	- 313.879	- 287.910	- 283.932	- 285.548	- 287.155
Mutaties 1e ISB 2020	519.000	0	0	0	0	0
Mutaties 2e ISB 2020	303.275	160.000	0	0	0	0
Extrapolatie	0	0	0	0	0	30.609.849
Nieuwe mutaties	292.038	1.228.054	1.448.724	1.146.970	1.146.970	1.143.145
waarvan nominale mutaties						
1) Volume-indexatie 2021 beschermd wonen		54.728	54.728	54.728	54.728	54.728
2) Accres 2021		1.030.017	1.030.017	1.030.017	1.030.017	1.030.017
3) Ruimte onder plafond BTW-compensatiefonds 2020	96.548					
waarvan overboekingen						
4) Brede aanpak dak- en thuisloosheid	73.000	77.500				
5) Veilig thuis (DU Vrouwenopvang)	38.600	38.600	38.600	38.600	38.600	38.600
6) Jeugdhulp			300.000			
Overige mutaties	83.890	27.209	25.379	23.625	23.625	19.800
Stand ontwerpbegroting 2021	33.443.989	32.818.978	32.418.850	31.864.135	31.672.380	31.465.839

Toelichting

1) Volume-indexatie 2021 beschermd wonen

Deze mutatie betreft het uitdelen van de volumegroei 2021 voor het onderdeel Beschermd wonen van de voormalige integratie-uitkering Sociaal domein, onderdeel [Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 \(Wmo\)](#).

2) Accres 2021

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 de tranche 2021 bedraagt € 1.030 mln.

De afgelopen jaren hebben fluctuaties in het accres regelmatig tot discussie geleid over de stabiliteit van de huidige normeringssystematiek. Tegen de achtergrond hiervan is na het uitbreken van de coronacrisis door het kabinet in overleg met de VNG en IPO besloten om het accres gedurende deze kabinetsperiode vast te zetten op de standen uit de meicirculaire 2020. Dit geeft de decentrale overheden zekerheid over het accres voor de rest van de kabinetsperiode. In afwachting van een besluit over de te hanteren systematiek in de volgende kabinetsperiode blijven ook de accresramingen vanaf 2022 gehandhaafd op de stand zoals opgenomen in de meicirculaire 2020.

3) Ruimte onder plafond BTW-compensatiefonds 2020

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 2020 is vooralsnog sprake van ruimte onder het plafond, met als gevolg een toevoeging aan de algemene uitkering van € 96,5 mln.

4) Brede aanpak dak- en thuisloosheid

Het kabinet wil dak- en thuisloosheid zoveel mogelijk voorkomen en ervoor zorgen dat niemand op straat hoeft te slapen. Het kabinet stelt voor de aanpak van dak- en thuisloosheid een financiële impuls beschikbaar van in totaal € 200 mln. voor de jaren 2020 en 2021. Hiervan wordt vooralsnog een bedrag van € 73 mln. in 2020 en € 77,5 mln. in 2021 aan gemeenten verstrekt.

5) Veilig thuis

Het kabinet stelt extra middelen beschikbaar voor Veilig thuis, als onderdeel van de decentralisatie-uitkering Vrouwenopvang. Er is sprake van een hogere stijging van meldingen en adviezen dan verwacht als gevolg van de invoering van de vernieuwde wettelijke meldcode per 1 januari 2019.

6) Jeugdhulp

Het kabinet is gemeenten voor de periode tot en met 2021 tegemoetgekomen met extra budget om de transitie- en transformatiedoelen van de decentralisatie van de jeugdhulp te realiseren. Deze periode wordt verlengd door eenmalig aanvullend € 300 mln. beschikbaar te stellen voor het jaar 2022.

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. Beleidsartikelen

3.1 Artikel 1. Gemeentefonds

A. Algemene doelstelling

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

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

B. Rol en verantwoordelijkheid

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

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

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

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

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

A) Normeringssystematiek

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

B) Artikel 2 Financiële-verhoudingswet

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

C) Bestuurlijk overleg financiële verhoudingen

Het Bestuurlijk overleg financiële verhouding (Bofv) tussen de fondsbeheerders, de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen (UvW) vindt twee keer per jaar plaats: 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 (vergelijk A) kan – indien bekend – in het Bofv bestuurlijk worden gewogen.

D) Benchmark woonlasten

De OZB-opbrengsten 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 is 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. In tabel 3 is het aantal artikel 12 gemeenten opgenomen.

Tabel 3 Gemeenten artikel 12 Financiële-verhoudingswet (bedragen x € 1.000)

	2013	2014	2015	2016	2017 ¹	2018	2019	2020
Aantal gemeenten	4	3	4	3	2	2	2	2
Uitgekeerd bedrag o.b.v. artikel 12	27.137	18.374	30.506	24.101	23.799	22.105	29.015	22.729

¹ 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 voorzieningspakket 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. 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, 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 2 en bijlage 2.

D. Budgettaire gevolgen van beleid

In tabel 4 worden voor zowel de verplichtingen, de uitgaven als de ontvangsten de budgettaire gevolgen van beleid van het gemeentefonds weergegeven.

Tabel 4 Budgettaire gevolgen van beleid artikel 1 gemeentefonds (bedragen x € 1.000)							
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Verplichtingen	31.075.999	33.357.621	32.818.978	32.418.850	31.864.135	31.672.380	31.465.839
Uitgaven	31.297.982	33.443.989	32.818.978	32.418.850	31.864.135	31.672.380	31.465.839
<i>Waarvan juridisch verplicht</i>			100%				
Financiering gemeenten							
Bijdrage aan medeoverheden	31.294.711	33.441.984	32.817.467	32.417.339	31.862.174	31.670.419	31.463.878
Algemene uitkering en de aanvullende uitkeringen	25.116.658	26.860.907	27.550.558	27.319.140	26.882.639	26.738.193	26.590.257
Decentralisatie-uitkeringen	1.678.685	1.776.959	1.102.286	936.344	859.001	859.742	848.710
Integratie-uitkering Voogdij 18+	680.360	704.592	723.378	723.378	723.378	723.378	723.378
Integratie-uitkering Beschermd wonen	1.809.397	1.932.674	1.501.271	1.513.600	1.513.645	1.513.645	1.513.645
Integratie-uitkering Participatie	1.999.848	2.122.683	1.903.278	1.855.256	1.807.897	1.759.847	1.712.274
Integratie-uitkeringen Overig	9.763	44.169	36.696	69.621	75.614	75.614	75.614
Kosten Financiële verhoudingswet							
Opdrachten	2.943	1.310	1.511	1.511	1.961	1.961	1.961
Onderzoeken verdeelsystematiek	2.943	1.310	1.511	1.511	1.961	1.961	1.961
Bijdragen aan ZBO's/RWT's	328	695	0	0	0	0	0
Onderzoeken verdeelsystematiek	328	695	0	0	0	0	0
Ontvangsten	31.297.982	33.443.989	32.818.978	32.418.850	31.864.135	31.672.380	31.465.839

Budgetflexibiliteit

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 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 financiële instrumenten

Bijdrage aan medeoverheden

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 herverdeeffecten. De integratie-uitkering voorziet dan in een geleidelijke overgang naar de algemene uitkering. De uitkering is gebaseerd op [artikel 5 lid 2 van de Financiële-verhoudingswet](#). Voor een overzicht van de integratie-uitkeringen wordt verwezen naar [bijlage 3](#).

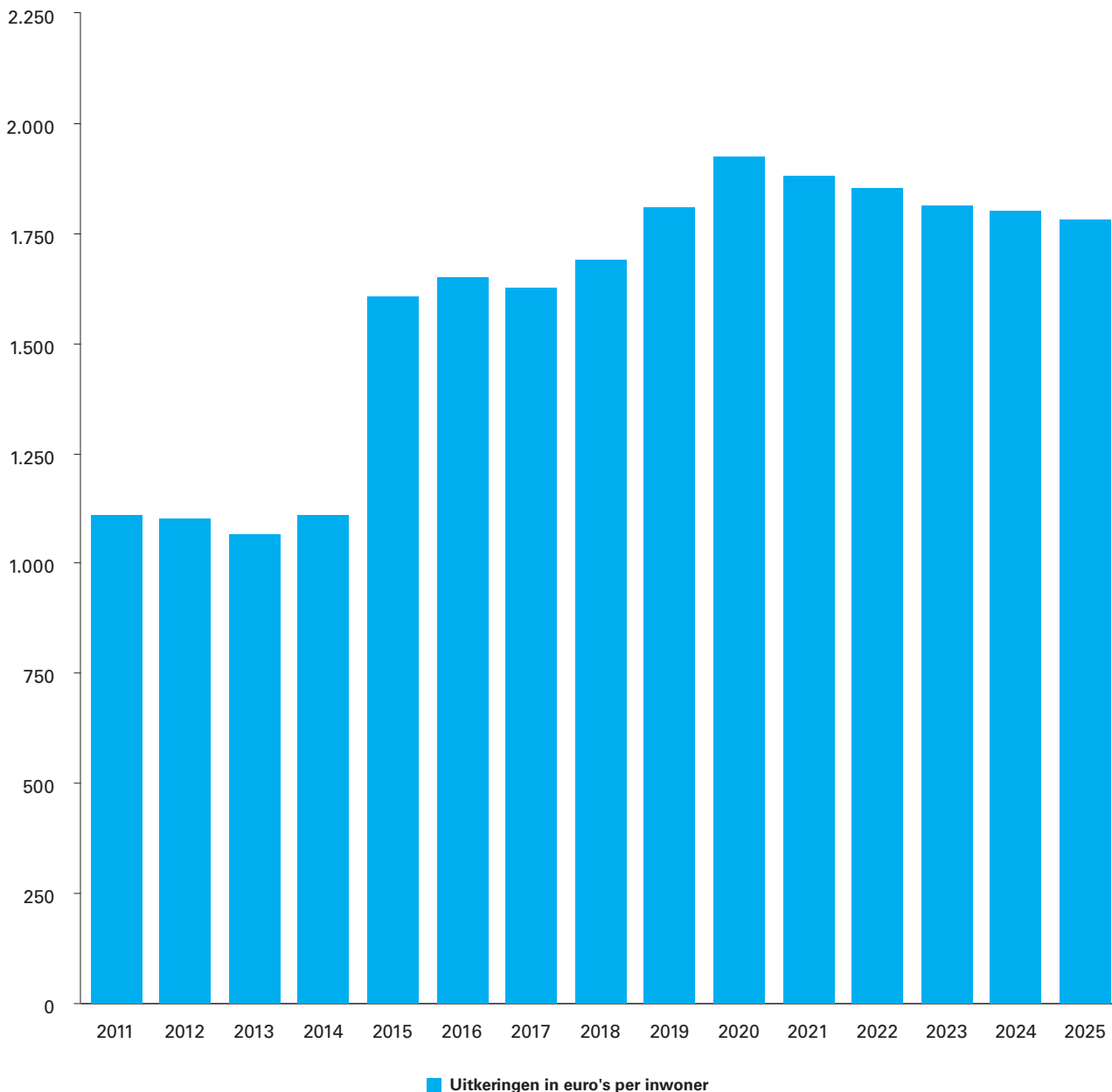
Decentralisatie-uitkeringen

Naast de algemene uitkering en integratie-uitkeringen kent het gemeentefonds ook decentralisatie-uitkeringen. De verdeling van de decentralisatie-uitkering volgt evenmin als die van de integratie-uitkering de regels van de verdeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds. Anders dan bij de integratie-uitkering, waar de termijn van overheveling naar de algemene uitkering van tevoren vaststaat, ontbreekt bij de decentralisatie-uitkering een dergelijke termijn. 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 (*Bijdrage aan medeoverheden* in de tabel Budgettaire gevolgen van beleid) per inwoner van 2011–2025 weer. De bedragen 2011 tot en met 2019 zijn op basis van de jaarverslagen. De bedragen 2020 tot en met 2025 zijn op basis van de cijfers in de voorliggende begroting.

Figuur 3 Uitkeringen gemeentefonds in euro's per inwoner per jaar



De gemeenten ontvangen in 2021 uit het gemeentefonds € 32.817.467.000. Per inwoner komt de uitkering uit op een landelijk gemiddelde van € 1.886 per inwoner. Ten opzichte van 2020 betekent dit een mutatie van – € 43 per inwoner.

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

Opdrachten en bijdragen ZBO's/RWT's

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 de applicatie waarmee de uitkeringen worden berekend.

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 2021 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 5 bevat een overzicht van de verschillende inkomstenbronnen van de gemeenten voor de periode 2015-2020. De cijfers tot en met 2018 zijn op basis van de jaarrekeningen. De cijfers 2019 en 2020 zijn op basis van de begrotingen. Voor 2020 betreft het de oorspronkelijke begrotingen, die zijn opgesteld voordat de coronacrisis zijn intrede deed.

Tabel 5 Inkomsten gemeenten (bedragen x € 1 mln.)						
	Rekening 2015	Rekening 2016	Rekening 2017	Rekening 2018	Begroting 2019	Begroting 2020
Inkomsten vanuit het Rijk						
Gemeentefonds ¹	27.267	28.125	27.906	29.082	31.295	32.328
Specifieke uitkeringen ²	6.216	6.281	6.400	6.889	7.038	7.081
Inkomsten uit eigen bronnen						
OZB ³	3.690	3.758	3.873	3.985	4.178	4.468
Overige belastingen ³	1.198	1.183	1.530	1.622	1.619	1.851
Retributies ³	4.124	4.116	4.518	4.546	4.437	4.654
Bouwgrondexploitatie ⁴	5.536	5.268	4.169	3.818	3.418	3.395
Onttrekkingen reserves ⁴	6.762	7.084	6.663	6.989	3.380	3.715
Overige middelen ⁵	8.802	9.093	9.605	8.729	5.903	5.947
Totaal	63.595	64.908	64.664	65.660	61.268	63.439

1 Bron Ministerie van BZK.

2 Bron rekeningcijfers CBS. Bron begrotingscijfers Ministerie van BZK.

3 Bron COELO Atlas lokale lasten.

4 Bron CBS Statline.

5 Bron CBS Statline met bewerking BZK.

Inkomsten vanuit het Rijk

De grootste inkomstenbron van gemeenten (51% in 2020) 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 2020 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 6 geeft inzicht in het aantal specifieke uitkeringen in de periode 2015–2020 en omvat niet alleen de specifieke uitkeringen aan gemeenten, maar ook die aan provincies en gemeenschappelijke regelingen.

Tabel 6 Aantal specifieke uitkeringen per departement; aan gemeenten, provincies en gemeenschappelijke regelingen; 2015-2020

Ministerie	Rekening 2015 ¹	Rekening 2016	Rekening 2017	Begroting 2018 ²	Begroting 2019	Begroting 2020
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	0	0	0	0	0	0
Economische Zaken en Klimaat	4	2	4	6	5	4
Financiën						
Infrastructuur en Waterstaat	9	5	5	3	3	2
Justitie en Veiligheid	2	1	1	1	1	1
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	0	0	0	0	0	1
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	3	3	3	4	4	4
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	2	2	2	2	2	2
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	2	2	2	2	2	4
Totaal	22	15	17	18	17	18

1 Bron 2015-2017: Onderhoudsrapportages Specifieke Uitkeringen (OSU)

2 Bron 2018-2020: Ontwerpbegroting BZK 2019 en 2020 (begrotingscijfers met bewerking BZK)

4.3 Opbrengst lokale belastingen en heffingen

Tabel 7 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% 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.

Voor 2020 betreft het de oorspronkelijke begrotingen, die zijn opgesteld voordat de coronacrisis zijn intrede deed.

Tabel 7 Opbrengsten lokale belastingen en heffingen gemeenten 2016-2020 (bedragen x € 1 mln.)							
		Rekening 2016	Rekening 2017	Rekening 2018	Begroting 2019	Begroting 2020	% stijging t.o.v. 2019
OZB	Onroerende zaakbelasting	3.758	3.873	3.985	4.178	4.468	6,9
Overige belastingen	Parkeerbelasting	675	846	891	930	1.019	9,6
	Toeristenbelasting	189	252	288	294	411	39,8
	Precariobelasting	204	297	312	271	283	4,4
	Andere belastingen	115	135	131	124	138	11,3
Retributies	Secretarieleges	303	370	342	247	226	- 8,5
	Reinigingsheffingen	1.714	1.723	1.730	1.821	1.971	8,2
	Rioolrechten	1.563	1.596	1.618	1.643	1.678	2,1
	Baten begraafplaatsrechten	121	116	115	110	112	1,8
	Bouwvergunningen	383	594	621	494	535	8,3
	Baten marktgeld	33					nvt
	Overige leges (inclusief marktgeld)		119	120	122	132	8,2
	Totale opbrengst	9.057	9.921	10.153	10.234	10.973	7,2

De begrote opbrengsten uit gemeentelijke lokale belastingen en heffingen bedragen in 2020 ruim € 10,9 mld. In vergelijking met 2019 is dit een stijging van 7,2%.

Reinigingsheffing

De begrote opbrengsten uit reinigingsheffingen (afvalstoffenheffing en reinigingsrecht inclusief volume-effect) stijgen in 2020 met € 150 mln. tot € 1,971 mld. Ten opzichte van 2019 is dit een stijging van 8,2%.

Tabel 8 geeft het gemiddelde tarief voor één- en meerpersoonshuishoudens voor reinigingsheffing. Het gemiddelde is gebaseerd op het gewogen gemiddelde van huishoudens.

Tabel 8 Reinigingsheffing per gezinshuishouden 2018-2020 (gemiddelde in euro's)

	2018	2019	2020	ontwikkeling 2018-2019	ontwikkeling 2019-2020
Eenpersoonshuishouden	203	214	229	5,4%	7,0%
Meerpersoonshuishouden	249	263	283	5,6%	7,6%

Rioolheffing

De begrote opbrengsten uit rioolheffingen stijgen in 2020 met € 35 mln. tot € 1,678 mld.; een stijging van 2,1% ten opzichte van 2019.

Tabel 9 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 9 Rioolheffing per gezinshuishouden 2018-2020 (gemiddelde in euro's)

	2018	2019	2020	ontwikkeling 2018-2019	ontwikkeling 2019-2020
Eenpersoonshuishouden	175	178	181	1,7%	1,7%
Meerpersoonshuishouden	193	196	199	1,6%	1,5%

Onroerende zaakbelasting (OZB)

De begrote opbrengsten uit de onroerende zaakbelastingen stijgen in 2020 met € 290 mln. tot € 4,468 mld. Dit is een stijging van 6,9% ten opzichte van 2019.

In tabel 10 staat bij een gemiddelde woningwaarde per gemeente de gemiddelde OZB-aanslag per woning.

Tabel 10 Onroerende zaakbelasting 2018-2020 (gemiddelde in euro's)

	2018	2019	2020	ontwikkeling 2018-2019	ontwikkeling 2019-2020
Gemiddelde aanslag woning (bij gemiddelde woningwaarde per gemeente)	273	281	295	2,9%	5,0%
Landelijk gemiddelde woningwaarde	245.000	266.000	286.000	8,6%	7,5%

4.4 Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds 2021

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)

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 maakt het POR normaliter gebruik van gemeentelijke begrotingscijfers. Dit jaar is er echter voor gekozen om een aanvullende analyse uit te voeren op de jaarrekeningcijfers 2018 en de verdeling van het gemeentefonds 2018. Deze extra analyse op relevante ontwikkelingen voor de verdeling van het gemeentefonds is om meerdere redenen relevant. In de eerste plaats vanwege de brede aandacht die gemeenten vragen voor tekorten in het sociaal domein. In de tweede plaats vanwege de in paragraaf 2.2.1 genoemde herijking van het gemeentefonds. Deze analyse is opgenomen in paragraaf 3.5 van het POR.

Samenvatting en conclusies POR 2021

1.2. Ontwikkelingen met betrekking tot het verdeelstelsel

Om meerdere redenen – die in deze paragraaf worden besproken - dient dit jaar terughoudend te worden omgegaan met het verbinden van conclusies aan de POR-scan. Daarnaast lopen er diverse onderzoeken naar de verdeelmodellen in het gemeentefonds en de financiële verhoudingen (zie hoofdstuk 2 van het POR). De fondsbeheerders hebben daarom besloten de resultaten van de scan in afgeslankte vorm te presenteren.

Allereerst zal naar verwachting de besluitvorming over de invoering van de nieuwe verdeling voor het gemeentefonds dit jaar worden afgerond. De planning is om zowel voor de klassieke taken als voor de taken in het sociaal domein per 2022 nieuwe verdeelmodellen in te voeren. Met de aanpassing van deze verdeelmodellen beogen de fondsbeheerders de verdeling van het gemeentefonds weer beter aan te laten sluiten op de kostenverschillen tussen gemeenten. De nieuwe verdeling neemt daarnaast een groot aantal knelpunten in de huidige verdeling (knelpunten die ook de afgelopen jaren in het POR zijn signaleerd) weg.

Daarnaast lopen momenteel verschillende andere onderzoeken naar de financiële verhoudingen tussen Rijk en gemeenten. Een toelichting op deze onderzoeken staat opgenomen in paragraaf 2.2 van het POR.

- Zo wordt in opdracht van de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Financiën, Justitie en Veiligheid en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en de VNG onderzocht of er structureel extra middelen nodig zijn om de Jeugdwet op een doelmatige en doeltreffende manier uit te kunnen voeren;
- De ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Financiën werken samen met de VNG, gemeenten en provinciaal toezichthouders aan het monitoren van de financiële positie van gemeenten;
- In 2020 is de werking van de normeringssystematiek geëvalueerd;
- In mei 2020 is het rapport *Bouwstenen voor een beter belastinggebied* van de ambtelijke werkgroep Herziening gemeentelijk belastinggebied aan de Tweede Kamer aangeboden.
- Eind 2018 is afgesproken dat het kabinet de effecten van het Wmo-abonnementstarief monitort. Op basis van de uitkomsten uit het monitor-onderzoek zal het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport met de VNG in gesprek gaan.

Deze POR-scan is uitgevoerd op basis van de gemeentelijke begrotingscijfers 2020 en de ijkpunten 2020 uit de septembercirculaire 2019. In deze bedragen zijn daardoor niet verwerkt de financiële gevolgen voor gemeenten van de COVID-19 pandemie. Hierdoor zijn de gegevens over de uitgaven van gemeenten die in de scan zijn gebruikt, geen goede afspiegeling van de daadwerkelijke gemeentelijke uitgaven voor 2020. Deze kanttekening is van belang bij het interpreteren van de uitkomsten van de scan. Wel helpt deze analyse de fondsbeheerders om trendmatige veranderingen in de gemeentelijke kostenstructuur te monitoren. Aangezien dit het hoofddoel is van het POR, hebben de fondsbeheerders besloten de scan over de begroting 2020 wel uit te voeren.

Een volgende relevante ontwikkeling met betrekking tot het POR is de overheveling van de verdeelmodellen voor de Wmo 2015, Jeugdhulp, Wmo - hulp bij het huishouden en voor Re-integratie klassiek naar de algemene uitkering met ingang van 2019. Deze overheveling heeft als gevolg gehad dat het vanaf het POR 2020 alleen mogelijk is confrontaties te maken tussen de uitgaven van gemeenten en het gemeentefonds op het totaal van de vier clusters voor Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd. Tot 2019 maakten de verdeelmodellen voor de Wmo 2015, Jeugdhulp, Wmo - hulp bij het huishouden en voor Re-integratie klassiekdeel uit van de integratie-uitkering Sociaal domein. Door deze overheveling kunnen de verdeelmodellen voor Wmo en Jeugdhulp niet, zoals in de jaren voor de overheveling 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 na de overheveling onderdeel geworden van het cluster Maatschappelijke ondersteuning en het verdeelmodel voor Jeugdhulp is bij de overheveling toebedeeld aan het cluster Jeugd. Hierdoor maken middelen, die voor de overheveling aan de clusters Samenkracht en burgerparticipatie en Volksgezondheid toebehoorden, nu geen onderdeel meer uit van deze clusters.

Een laatste kanttekening 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.¹ 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 ruim 6 miljard euro volgens de begrotingen 2020) 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. Een toelichting hierop is opgenomen in paragraaf 3.2.3 van het POR.

1.3. De belangrijkste conclusies uit de scan

Tegen de achtergrond van de bovengenoemde onderzoeken en ontwikkelingen geeft de uitkomst van deze scan geen aanleiding om nadere analyse te verrichten naar de verdeling.

¹ Overigens worden daarbij door gemeenten uiteenlopende werkwijzen gehanteerd (zowel wat betreft aard van de overhead als de mate van verfijning van de toedeling).

In de scan vergelijken we de begrotingen 2020 en de jaarrekeningen 2018 van de gemeenten met de ijkpunten uit het verdeelmodel van het gemeentefonds. De scan laat zien dat de netto lasten van gemeenten in 2020 en 2018 voor de meeste uitgavenclusters hoger (geraamd) zijn dan de middelen waar het verdeelmodel van het gemeentefonds mee rekt. 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. Hierbij wordt het grootste aansluitverschil op de OEM gerealiseerd door de kleinere gemeenten en op de OZB door de grotere gemeenten. Beide inkomstenclusters zijn 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 2020 juist minder uit te geven dan waar in het verdeelmodel van het gemeentefonds rekening mee wordt gehouden (algemene uitkering en de integratie- en decentralisatie-uitkeringen). Wanneer ook het cluster Inkomen en participatie in de vergelijking wordt betrokken, blijkt dat sociaal domein breed gemeenten in 2020 meer verwachten uit te geven dan waar het verdeelmodel van het gemeentefonds rekening mee houdt.² In de scan over de rekeningcijfers 2018 hebben de gemeenten wel hogere uitgaven gerealiseerd op de vier clusters voor Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd dan dat er beschikbaar is via de ijkpunten in het gemeentefonds. Het negatieve aansluitverschil tussen de ijkpunten en de gemeentelijke uitgaven op het cluster Inkomen en participatie is daarentegen bij de scan over de rekeningcijfers 2018 afgenomen. Voor individuele gemeenten is overigens sprake van wisselende beelden in deze clusters: er zijn zowel gemeenten die tientallen euro's tot een paar honderd euro per inwoner minder verwachten uit te geven dan hun ijkpuntscore, als gemeenten waar het netto lastenniveau tientallen euro's tot een paar honderd euro per inwoner hoger ligt dan hun ijkpuntscore.

Daarnaast zijn in deze scan enkele afwijkende patronen in de verdeling (tussen groepen gemeenten) gesignaleerd. Net zoals in voorgaande scans geven gemeenten met zeer slechte bodem in vergelijking met de andere gemeenten minder uit ten opzichte van het ijkpunt op Wegen en water. Datzelfde geldt voor het ijkpunt Riolering.

Het POR 2021 is integraal opgenomen in bijlage 1 bij deze begroting.

² 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.

5. Bijlagen

Bijlage 1: Periodiek Onderhouds Rapport Gemeentefonds 2021

Inhoudsopgave

1.	Inleiding en samenvatting
1.1.	<i>Inleiding</i>
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 2021
1.2.	<i>Ontwikkelingen met betrekking tot het verdeelstelsel</i>
1.3.	<i>De belangrijkste conclusies uit de scan</i>
2.	Onderwerpen uit de lopende onderhoudsagenda
2.1.	<i>Inleiding</i>
2.2.	<i>Onderwerpen uit het verdeelstelsel</i>
2.2.1.	Herijking verdeling gemeentefonds
2.2.2.	Beschermde wonen
2.3.	<i>Beleidsvoornemens departementen</i>
2.3.1.	Evaluatie Normeringssystematiek
2.3.2.	Verruiming gemeentelijk belastinggebied
2.3.3.	Onderzoek structurele middelen Jeugd
2.3.4.	Onderzoeken financiële positie gemeenten
2.3.5.	Monitor Wmo-abonnementstarief
2.4.	<i>Afgeronde onderwerpen</i>
3	SCAN
3.1.	<i>Inleiding</i>
3.2.	<i>Over de scan als instrument</i>
3.2.1.	Doel van de scan
3.2.2.	Inhoud en reikwijdte van de scan
3.2.3.	Verbeteringen signaalfunctie POR
3.3.	<i>Scan van inkomsten en uitgaven voor totaal van 336 gemeenten</i>
3.4.	<i>Uitkomsten scan voor groepen gemeenten</i>
3.4.1.	Aansluitverschillen per cluster voor gemeenten ingedeeld naar inwoneraantal
3.4.2.	Sociaal domein
3.4.3.	Eigen Middelen (OEM en OZB)
3.5.	<i>Aanvullende analyses</i>
3.5.1.	Jaarrekeningcijfers 2018
	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 tussen Rijk en gemeenten 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 en/of jaarrekeningen 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 geormeerkte 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.³

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 en onderhouden 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 2021

De verdere opbouw van het POR 2021 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 – die in deze paragraaf worden besproken - dient dit jaar terughoudend te worden omgegaan met het verbinden van conclusies aan de POR-scan. Daarnaast lopen er diverse onderzoeken naar de verdeelmodellen in het gemeentefonds en de financiële verhoudingen (zie hoofdstuk 2). De fondsbeheerders hebben daarom besloten de resultaten van de scan in afgeslankte vorm te presenteren.

Allereerst zal naar verwachting de besluitvorming over de invoering van de nieuwe verdeling voor het gemeentefonds dit jaar worden afgerond. Met de aanpassing van de verdeelmodellen beogen de fondsbeheerders de verdeling van het gemeentefonds weer beter aan te laten sluiten op de kostenverschillen tussen gemeenten. De nieuwe verdeling neemt daarnaast een groot aantal knelpunten in de huidige verdeling (knelpunten die ook de afgelopen jaren in het POR zijn gesignaleerd) weg.

³ Dit jaar is er ook voor gekozen om een aanvullende analyse uit te voeren op de jaarrekeningcijfers 2018 en de verdeling van het gemeentefonds 2018. Deze analyse is opgenomen in paragraaf 3.5.

Daarnaast lopen momenteel verschillende andere onderzoeken naar de financiële verhoudingen tussen Rijk en gemeenten. Een toelichting op deze onderzoeken staat opgenomen in paragraaf 2.2 van het POR.

- Zo wordt in opdracht van de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Financiën, Justitie en Veiligheid en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en de VNG onderzocht of er structureel extra middelen nodig zijn om de Jeugdwet op een doelmatige en doeltreffende manier uit te kunnen voeren;
- De ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Financiën werken samen met de VNG, gemeenten en provinciaal toezichthouders aan het monitoren van de financiële positie van gemeenten;
- In 2020 is de werking van de normeringssystematiek geëvalueerd;
- In mei 2020 is het rapport *Bouwstenen voor een beter belastinggebied* van de ambtelijke werkgroep Herziening gemeentelijk belastinggebied aan de Tweede Kamer aangeboden.
- Eind 2018 is afgesproken dat het kabinet de effecten van het Wmo-abonnementstarief monitort. Op basis van de uitkomsten uit het monitor-onderzoek zal het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport met de VNG in gesprek gaan.

Deze POR-scan is uitgevoerd op basis van de gemeentelijke begrotingscijfers 2020 en de ijkpunten 2020 uit de septembercirculaire 2019. In deze bedragen zijn daardoor niet verwerkt de financiële gevolgen voor gemeenten van de COVID-19 pandemie. Hierdoor zijn de gegevens over de uitgaven van gemeenten die in de scan zijn gebruikt, geen goede afspiegeling van de daadwerkelijke gemeentelijke uitgaven voor 2020. Deze kanttekening is van belang bij het interpreteren van de uitkomsten van de scan. Wel helpt deze analyse de fondsbeheerders om trendmatige veranderingen in de gemeentelijke kostenstructuur te monitoren. Aangezien dit het hoofddoel is van het POR, hebben de fondsbeheerders besloten de scan over de begroting 2020 wel uit te voeren.

Een volgende relevante ontwikkeling met betrekking tot het POR is de overheveling van de verdeelmodellen voor de Wmo 2015, Jeugdhulp, Wmo - hulp bij het huishouden en voor Re-integratie klassiek naar de algemene uitkering met ingang van 2019. Deze overheveling heeft als gevolg gehad dat het vanaf het POR 2020 alleen mogelijk is confrontaties te maken tussen de uitgaven van gemeenten en het gemeentefonds op het totaal van de vier clusters voor Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd. Tot 2019 maakten de verdeelmodellen voor de Wmo 2015, Jeugdhulp, Wmo - hulp bij het huishouden en voor Re-integratie klassiekdeel uit van de integratieuitkering Sociaal domein. Door deze overheveling kunnen de verdeelmodellen voor Wmo en Jeugdhulp niet, zoals in de jaren voor de overheveling 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 na de overheveling onderdeel geworden van het cluster Maatschappelijke ondersteuning en het verdeelmodel voor Jeugdhulp is bij de overheveling toebedeeld aan het cluster Jeugd. Hierdoor maken middelen, die voor de overheveling aan de clusters Samenkracht en burgerparticipatie en Volksgezondheid toebehoorden, nu geen onderdeel meer uit van deze clusters.

Een laatste kanttekening 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.⁴ 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 ruim 6 miljard euro volgens de begrotingen 2020) 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. Een toelichting hierop is opgenomen in paragraaf 3.2.3.

1.3. De belangrijkste conclusies uit de scan

Tegen de achtergrond van de bovengenoemde onderzoeken en ontwikkelingen geeft de uitkomst van deze scan geen aanleiding om nadere analyse te verrichten naar de verdeling.

In de scan vergelijken we de begrotingen 2020 en de jaarrekeningen 2018 van de gemeenten met de ijkpunten uit het verdeelmodel van het gemeentefonds. De scan laat zien dat de netto lasten van gemeenten in 2020 en 2018 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. Hierbij wordt het grootste aansluitverschil op de OEM gerealiseerd door de kleinere gemeenten en op de OZB door de grotere gemeenten. Beide inkomstenclusters zijn onderzocht in het traject herijking verdeling gemeentefonds (zie paragraaf 2.2.1).

Op het totaal van de vier clusters voor Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd (clusters Samenkracht en burgerparticipatie; Maatschappelijke ondersteuning, Volksgezondheid en Jeugd) verwachten gemeenten in 2020 juist minder uit te geven dan waar in het verdeelmodel van het gemeentefonds rekening mee wordt gehouden (algemene uitkering en de integratie- en decentralisatie-uitkeringen). Wanneer ook het cluster Inkomen en participatie in de vergelijking wordt betrokken, blijkt dat sociaal domein breed gemeenten in 2020 meer verwachten uit te geven dan waar het verdeelmodel van het gemeentefonds rekening mee houdt.⁵ In de scan over de rekeningcijfers 2018 hebben de gemeenten wel hogere uitgaven gerealiseerd op de vier clusters voor Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd dan dat er beschikbaar is via de ijkpunten in het gemeentefonds. Het negatieve aansluitverschil tussen de ijkpunten en de gemeentelijke uitgaven op het cluster Inkomen en participatie is daarentegen bij de scan over de rekeningcijfers 2018 afgenomen. Voor individuele gemeenten is overigens sprake van wisselende beelden in deze clusters: er zijn zowel gemeenten die tientallen euro's tot een paar honderd euro per inwoner minder verwachten uit te geven dan hun ijkpuntscore, als gemeenten waar het netto lastenniveau tientallen euro's tot een paar honderd euro per inwoner hoger ligt dan hun ijkpuntscore.

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

⁵ 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.

Daarnaast zijn in deze scan enkele afwijkende patronen in de verdeling (tussen groepen gemeenten) gesignaleerd. Net zoals in voorgaande scans geven gemeenten met zeer slechte bodem in vergelijking met de andere gemeenten minder uit ten opzichte van het ijkpunt op Wegen en water. Datzelfde geldt voor het ijkpunt Riolering.

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 2020 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: Aanpassing

De onderzoeken om met ingang van 2022 te komen tot een nieuwe verdeling voor het gemeentefonds zijn afgerond. Op basis van de onderzoeksuitkomsten en het bestuurlijk gesprek zullen de fondsbeheerders naar verwachting eind september een voorstel voor de nieuwe verdeling ter consultatie voorleggen aan de VNG en de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB). Op dat moment zullen ook de onderzoeksrapporten op [Rijks-overheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl) gepubliceerd.⁶ Na weging van de adviezen van de VNG en ROB zullen de fondsbeheerders de Tweede Kamer per brief informeren over het definitieve verdeelvoorstel. Dat zal naar verwachting in december plaatsvinden. Gemeenten worden in de decembercirculaire 2020 over de gevolgen van de nieuwe verdeling geïnformeerd, uiteraard onder het voorbehoud van parlementaire besluitvorming.

2.2.2. Beschermd wonen

De afgelopen tijd is als onderdeel van de herijking van de verdeling van het gemeentefonds door het onderzoeksbureau AEF gewerkt aan een nieuw objectief verdeelmodel voor beschermd wonen, met bijbehorend ingroeipad⁷. Het betreft één van de financiële punten uit het advies van het Expertiseteam van de VNG waarmee Rijk en VNG in juli 2019 hebben ingestemd. Kern van het advies is de gedachte van sociale inclusie, conform het advies van de commissie Dannenberg: de doelgroep zoveel mogelijk in gewone wijken, in de eigen omgeving ondersteunen. De taak en de

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

⁷ De onderzoeksrapporten zijn te vinden op de website van het gemeentefonds: <https://www.rijks-overheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/herziening-financiele-verhouding> (kopje 'stand van zaken onderzoek')

bijbehorende middelen gaan van centrumgemeenten naar alle gemeenten. Er is sprake van een geleidelijke invoering; de doordecentralisering beperkt zich tot nieuwe cliënten en er is sprake van een ingroeipad van 10 jaar.

De fondsbeheerders en de VNG delen de opvatting van de stuurgroep en begeleidingscommissie dat het verdeelmodel met betrekking tot beschermd wonen dat uit het onderzoek komt het beste past bij de gezamenlijk geformuleerde uitgangspunten en een wezenlijke verbetering is in vergelijking met het huidige historische verdeelmodel. Rijk en VNG zijn eerder overeengekomen om het nieuwe objectieve verdeelmodel voor beschermd wonen vanaf 2022 stapsgewijs in te voeren⁸. Gemeenten hebben aangegeven dat invoering alleen mogelijk is als in voldoende mate invulling is gegeven aan de randvoorwaarden en bouwstenen van het Expertiseteam. Op dit moment werken de VNG en het Rijk aan de (verdere) invulling van deze randvoorwaarden. Conform de motie van het lid Kerstens (Kamerstukken II 2019/20, [29325, nr. 106](#)) wordt voor het einde van dit jaar de stand van zaken ten aanzien van de randvoorwaarden bezien, zodat dit najaar de definitieve besluitvorming over de invoering van het nieuwe verdeelmodel kan plaatsvinden.

2.3 Beleidsvoornemens departementen

2.3.1. Evaluatie Normeringssystematiek; Fase onderhoud: Onderzoek

In 2020 is de werking van de normeringssystematiek geëvalueerd. Deze evaluatie dient ter voorbereiding op keuzes door een nieuw kabinet. De huidige systematiek – die door het huidige kabinet is aangepast – is beoordeeld aan de hand van toetsingscriteria en er zijn beleidsvarianten uitgewerkt om de normeringssystematiek, op onderdelen, aan te passen. De voorstellen zijn er op gericht om met name de stabiliteit te verbeteren.

De beoordeling welke variant het best voldoet voor de volgende kabinetsperiode vergt een politiek-bestuurlijke weging. Op basis van de evaluatie van de normeringssystematiek zullen de fondsbeheerders samen met gemeenten en provincies verschillende varianten voor de ontwikkeling van het accres in beeld brengen ten opzichte van de stand bij Voorjaarsnota 2020. Gemeenten en provincies kunnen zo met verschillende varianten rekening houden bij het opstellen van hun begrotingen voor 2022. Ook zal de Raad voor het Openbaar Bestuur om advies worden gevraagd over de toekomst van het accres. Uiteindelijk is het aan een nieuw kabinet om in overleg met de medeoverheden te besluiten hoe in de toekomst met het accres om te gaan, zowel in de keuze van de systematiek als de budgettaire uitwerking daarvan.

2.3.2. Verruiming gemeentelijk belastinggebied; Fase onderhoud: Onderzoek

In mei 2020 is het rapport *Bouwstenen voor een beter belastinggebied* van de ambtelijke werkgroep Herziening gemeentelijk belastinggebied aan de Tweede Kamer aangeboden - als onderdeel van het bouwstenentraject voor een beter belastingstelsel (geïnitieerd door de staatssecretaris van Financiën). De Tweede Kamer is hierover eerder geïnformeerd in brieven van de staatssecretaris van Financiën van 15 april 2019 (Kamerstukken II 2018/19, [32140, nr. 50](#)) en van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 19 oktober 2019 (Kamerstukken II 2019/20,

⁸ Conform de gemaakte afspraken worden de middelen in 2021 dan nog volledig historisch verdeeld.

35300 VII, nr. 7). Het rapport presenteert beleidsopties voor het gemeentelijk belastinggebied die elk uit verschillende bouwstenen bestaan. Samengevat gaat het om:

- Verruimen van het gemeentelijk belastinggebied door een belasting-schuif van Rijk naar gemeenten (indicatieve omvang: € 4 tot 6 miljard). Daarbij neemt het gemeentefonds met hetzelfde bedrag af en worden inwoners gecompenseerd door lagere inkomstenbelasting. Invullen van deze belastingschuif kan via herinvoering van de OZB-gebruikers woningen en/of ingezetenenheffing.
- Verbreden van de belastinggrondslag door het afschaffen van één of meer waarderingsuitzonderingen voor de WOZ / OZB.
- Moderniseren van de belastingmix door de toeristenbelasting anders vorm te geven en de hondenbelasting af te schaffen.

De bouwstenen voor herziening van het gemeentelijk belastinggebied zijn bedoeld voor het volgende kabinet. Politieke weging ervan zal tijdens de formatiefase moeten gebeuren.⁹

2.3.3. Onderzoek structurele middelen Jeugd; Fase onderhoud: Onderzoek
Voor de jaren 2019 tot en met 2021 zijn incidenteel extra middelen aan het gemeentefonds toegevoegd voor de Jeugdzorg. Om te kunnen beoordelen of en in welke mate gemeenten structureel extra middelen nodig hebben bij een doelmatige en doeltreffende uitvoering van de jeugdwet wordt in 2020 een onderzoek uitgevoerd in opdracht van de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Financien, Justitie en Veiligheid en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en de VNG.

Het onderzoek gaat ook in op de vraag welke maatregelen of aanpassingen in de Jeugdwet/jeugdstelsel er genomen kunnen worden om de uitgaven te verminderen. Het onderzoek zal eind 2020 worden afgerond. Definitieve besluitvorming over de uitkomsten is aan een volgend kabinet.

2.3.4. Onderzoeken financiële positie gemeenten; Fase onderhoud: Onderzoek

De ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Financien werken samen met de VNG, gemeenten en provinciaal toezichthouders aan het monitoren van de financiële positie van gemeenten. Het doel van de monitoring is het volgen van de macro financiële positie van gemeenten en de vraag of er specifieke groepen gemeenten zijn die in financiële problemen dreigen te komen. De uitkomsten zijn onderwerp van gesprek tijdens het Bestuurlijk Overleg Financiële verhoudingen (BOFv).

Op 22 juni is Tweede Kamer geïnformeerd over de uitkomst van het gesprek in het BOFv van 8 april 2020 (Kamerstukken II 2019/20, 35300-B, nr. 21). In de brief is tevens verdiepend onderzoek aangekondigd naar de financiële positie van gemeenten. Er wordt onderzocht hoe beter en sneller beeld gekregen kan worden van de financiële positie van gemeenten. Daarnaast wordt onderzoek gedaan naar het voorzieningenniveau bij gemeenten en wordt onderzocht hoe het Rijk op jaarlijkse basis kan weergeven hoe taken en middelen van gemeenten met elkaar in balans zijn (Kamerstukken II 2019/20, 35470-B, nr. 7). Tevens is samen met de VNG aan het CBS gevraagd om een uitvraag te doen bij gemeenten naar de extra kosten die zij maken als gevolg van COVID-19.

⁹ Alle stukken zijn te vinden op de website van de rijksoverheid via deze link: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/05/18/bouwstenen-voor-een-beter-belastingstelsel-tweede-kamer>

2.3.5. Monitor Wmo-abonnementstarief: Fase onderhoud: Onderzoek

In de brief van 19 december 2018 (Kamerstukken II 2018/19, [29538](#), nr. 281) en tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel abonnementstarief eigen bijdragen Wmo heeft de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport de Kamer geïnformeerd over de monitor die de effecten van het Wmo-abonnementstarief in beeld brengt. In het najaar 2020 komen de resultaten hiervan beschikbaar over het jaar 2019. Op basis van de uitkomsten uit het monitor-onderzoek zal het ministerie met de VNG in gesprek gaan. In dit gesprek wordt – conform de motie Hijink – besproken of het wenselijk is maatregelen te treffen als blijkt dat er sprake is van ongewenste effecten die niet of onvoldoende door gemeenten kunnen worden beïnvloed binnen de hen toekomende beleidsruimte.

2.4. Afgeronde onderwerpen

In het vergaderjaar 2019-2020 van de Tweede Kamer zijn geen onderhouds-onderwerpen 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 2020 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 de analyse op de jaarrekeningcijfers 2018.

3.2. Over de scan als instrument

3.2.1. Doel van de scan

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

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

3.2.2. Inhoud en reikwijdte van de scan

Veronderstelde uitgaven en inkomsten in het verdeelstelsel (ijkpunten)

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

Het ijkpunt van een cluster wordt als volgt berekend: de bedragen per eenheid van de betrokken maatstaven maal de eenheden van de betrokken maatstaven plus een eventueel vast bedrag. 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.¹⁰

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 maakt het POR normaliter gebruik van gemeentelijke begrotingscijfers. Dit jaar is er echter voor gekozen om een aanvullende analyse uit te voeren op de jaarrekeningcijfers 2018 en de verdeling van het gemeentefonds 2018. Deze extra analyse op relevante ontwikkelingen voor de verdeling van het gemeentefonds is om meerdere redenen relevant. In de eerste plaats vanwege de brede aandacht die gemeenten vragen voor tekorten in het sociaal domein. In de tweede plaats vanwege de in paragraaf 2.2.1 genoemde herijking van het gemeentefonds. Deze analyse is opgenomen in paragraaf 3.5.

¹⁰ _Enkele uitkeringen met een algemeen karakter (zoals in verband met herindelingen, bevolkingsdaling, overgangsregelingen en specifieke problematiek in bepaalde gemeenten) zijn naar rato van de omvang aan de uitgavenclusters toegedeeld.

De cijfers uit de gemeentelijke begrotingen en de gemeentelijke jaarrekeningen zijn op een aantal punten niet goed aan te sluiten op de ijkpunten van het gemeentefonds. Hierdoor is het lastiger een goede vergelijking tussen deze cijfers te maken. De cijfers uit de gemeentelijke begrotingen en de gemeentelijke jaarrekeningen worden daarom op een aantal manieren bewerkt:

- het aansluitverschil tussen het ijkpunt en de netto lasten (gemeentelijke uitgaven gecorrigeerd voor de inkomsten) op het subcluster Algemene ondersteuning wordt verdeeld over de overige uitgavenclusters¹¹ 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 uitgaven en inkomsten

Als de vergelijking van ijkpunten en begroting en/of jaarrekening 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 uitgaven voor alle gemeenten die onderwerp van de scan zijn. Dit is het onderwerp van paragraaf 3.3 en 3.5;
- een toets op het verschil tussen ijkpunt en uitgaven voor groepen van gemeenten, bijvoorbeeld kleine versus grote. Dit is het onderwerp van paragraaf 3.4 en 3.5.

Deze toetsen moeten inzicht geven in verschillen die:

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

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

Reikwijdte van de scan

Potentieel worden alle gemeenten in de scan betrokken. Om (data)technische redenen wordt een aantal gemeenten buiten beschouwing gelaten. In dit POR zijn dat acht gemeenten bij de begrotingscijfers 2020 en zes gemeenten bij de jaarrekeningcijfers 2018 (zie ook paragraaf 3.2.3). De vijf Waddengemeenten, Lelystad, Vlissingen 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

¹¹ __Hierbij blijft het subcluster Bestuursorganen buiten beschouwing aangezien dit voornamelijk betrekking heeft op de vergoedingen aan (voormalige) bestuurders en aan de Gemeenteraad.

de analyse te betrekken. De scan in de paragrafen 3.3 en 3.4 is daarmee gebaseerd op 336 van de 355 gemeenten die er in 2020 zijn. De scan in paragraaf 3.5 op basis van de jaarrekeningcijfers 2018 is gebaseerd op 363 van de 380 gemeenten die er in 2018 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.¹² 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, onder andere afhankelijk van de mate waarin gemeentelijke apparaatslasten relevant zijn. Het overige, niet toegerekende deel van de overhead¹³ wordt verzameld onder het subcluster Algemene ondersteuning.¹⁴

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 2020) 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.

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 extreme¹⁵ aansluitverschillen tussen hun netto lasten en hun ijkpuntsscore per cluster en/of gemeenten waarbij de algemene uitkering uit het gemeentefonds volgens de gemeentefonds-circulaire te veel afwijkt van de algemene uitkering volgens de begroting.¹⁶ 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 2020 in totaal 8 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

¹² __Overigens worden daarbij door gemeenten uiteenlopende werkwijzen gehanteerd (zowel wat betreft aard van de overhead als de mate van verfijning van de toedeling).

¹³ __Het niet toegerekende deel van de overhead heeft met name betrekking op uitgaven in de sfeer van huisvesting, personeel/organisatie, ICT en dergelijke.

¹⁴ __Hier is circa 1 miljard euro mee gemoeid. Algemene ondersteuning maakt deel uit van het cluster Bestuur en algemene ondersteuning.

¹⁵ __Hierbij zijn gemeenten buiten beschouwing gelaten wanneer hun netto lasten op een cluster meer dan 80% afwijken van hun ijkpuntsscore, 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.

¹⁶ __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 7% is.

jaarrekeningcijfers 2018 in totaal 6 gemeenten uitgefilterd die – naast de Waddengemeenten, Lelystad, Vlissingen en de G4 – niet worden meegenomen in de POR-analyses.

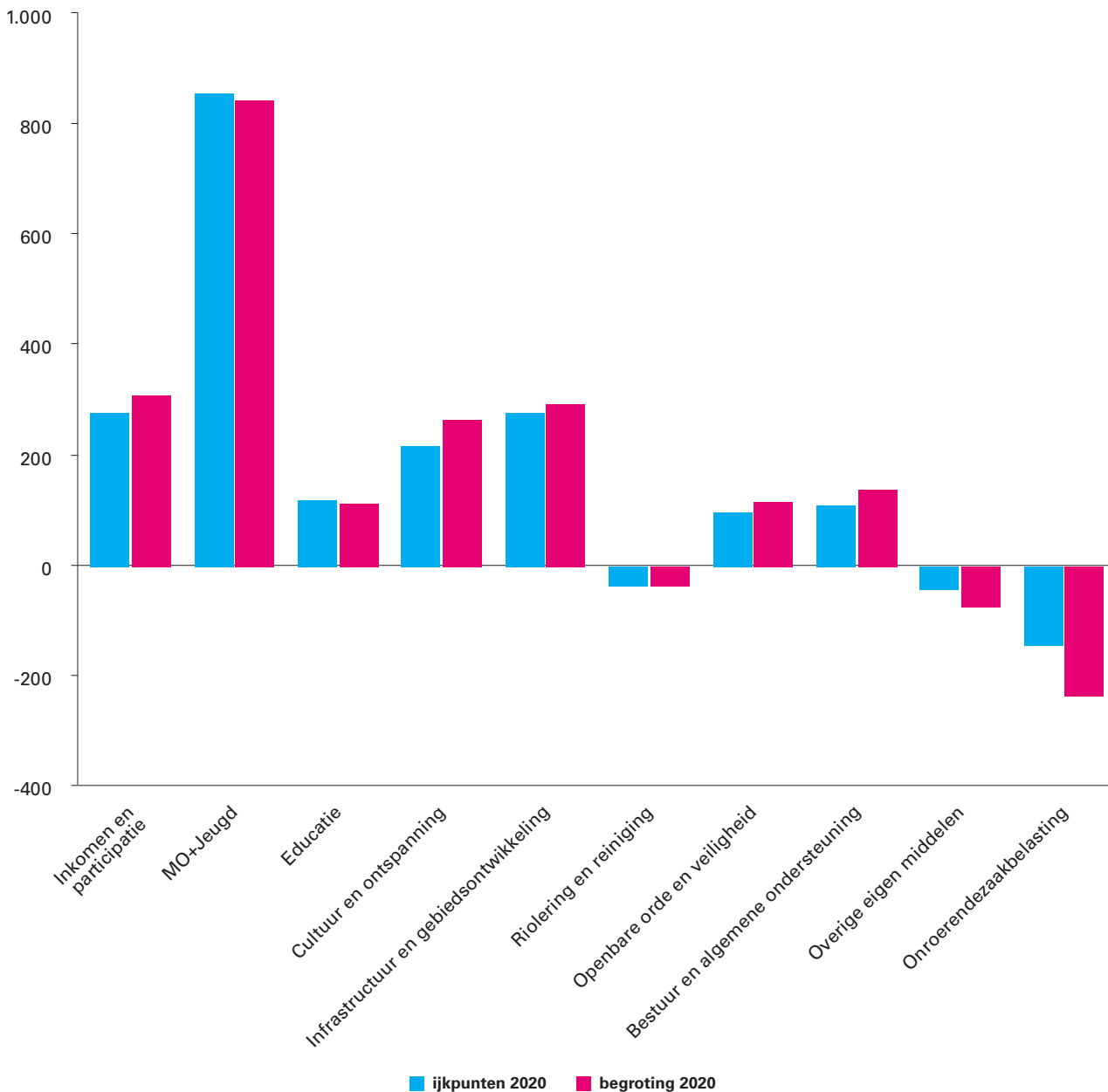
3.3. Scan van inkomsten en uitgaven voor totaal van 336 gemeenten

Inleiding

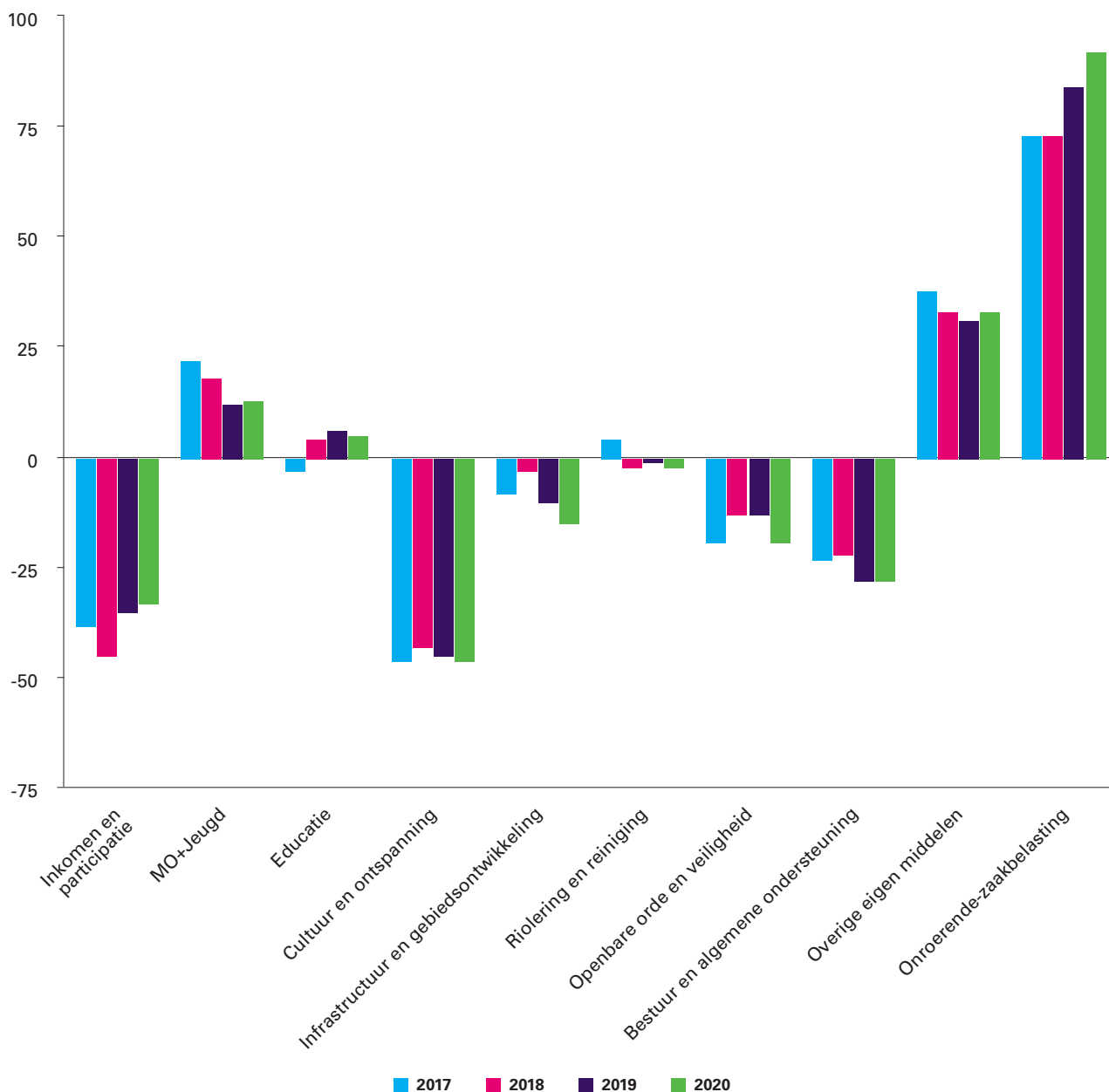
Om een goede vergelijking te kunnen maken worden de uitkomsten van de analyses in relatieve zin gepresenteerd (euro's per inwoner). In figuur 1 worden de uitkomsten van de ijkpunten en de netto lasten per cluster in 2020 gepresenteerd in euro's per inwoner, gebaseerd op 336 gemeenten. In figuur 2 wordt een overzicht gegeven van de aansluitverschillen tussen de ijkpunten en de netto lasten in de periode 2017 tot en met 2020.

Macrobeelden 2020 per cluster

Figuur 1 Uitkomst ijkpunten en netto lasten per cluster in 2020 in euro's per inwoner



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



Toelichting algemeen beeld

Voor het merendeel van de uitgavenclusters zijn de netto lasten in 2020 hoger dan het ijkpunt. Op het totaal van de vier clusters voor Maatschappelijke Ondersteuning en Jeugd¹⁷ is sprake van relatief lagere netto lasten in 2020. Daarbij is voor individuele gemeenten wel sprake van wisselende beelden: er zijn zowel gemeenten die tientallen euro's tot een paar honderd euro per inwoner minder uitgeven dan hun ijkpuntscore als gemeenten waar het netto lastenniveau tientallen euro's tot een paar honderd euro per

¹⁷ __Betreft de clusters Samenkracht en burgerparticipatie, Maatschappelijke ondersteuning, Jeugd en Volksgezondheid.

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.

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 vanaf 2018. Deze afname kan vooral worden verklaard doordat de inkomsten vanuit het gemeentefonds in 2020 ten opzichte van 2018 met € 10 per inwoner zijn toegenomen terwijl de gemiddelde uitgaven die door gemeenten zijn opgenomen in hun begrotingen in 2020 ten opzichte van 2018 met € 1 per inwoner zijn gedaald.

Dat het netto lastenniveau duidelijk boven het ijkpunt ligt hangt bij de meeste gemeenten samen met relatief hoge netto lasten voor minima-beleid. Bij dit beleidsterrein is sprake van een hoge mate van beleidsvrijheid van gemeenten om dit beleid te voeren. Bovendien zetten gemeenten extra in op schuldhulpverlening om hoge kosten op andere beleidsvelden zoals maatschappelijke ondersteuning en jeugd te voorkomen. Dit omdat schuldenproblematiek een belangrijke oorzaak is van problemen in gezinnen, en daarmee het beroep op jeugdhulp, Wmo en participatie bevordert. Daarmee is schuldhulpverlening in potentie een belangrijk preventief middel voor gemeenten. De onderlinge samenhang tussen deze beleidsvelden is onderzocht in het herijkingsonderzoek voor de verdeelmodellen voor het sociaal domein.

Het subcluster Overig inkomen en participatie 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. Wel kan het gerealiseerde overschot op de BUIG in 2019 ten opzichte van eerdere tekorten een mogelijke verklaring zijn waarom het netto lastenniveau in 2019 en 2020 dichterbij het ijkpunt in het gemeentefonds is komen te liggen.

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) (zie paragraaf 1.2).

Uit figuur 1 en 2 komt naar voren dat gemeenten in 2020 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 2020 sprake van een netto lastenniveau dat € 13 per inwoner onder het ijkpunt (inclusief de relevante integratie- en decentralisatie-uitkeringen¹⁸) ligt. Dat is € 1 per inwoner meer ten opzichte van 2019. Deze uitkomsten zijn niet in lijn met de signalen die gemeenten afgeven over tekorten op Maatschappelijke ondersteuning en in het bijzonder op Jeugd. Uit de scan over de rekeningcijfers 2018 blijkt wel dat gemeenten in 2018 een netto lastenniveau hebben gerealiseerd dat boven het ijkpunt in het gemeentefonds ligt (zie ook paragraaf 3.5). Een verklaring voor het landelijke positieve resultaat op deze clusters in 2020 is mogelijk toe te schrijven aan het feit dat gemeenten een sluitende begroting op moeten leveren en hierbij een te optimistische inschatting maken voor de uitgaven op deze domeinen.

In het onderzoek naar de verdeling sociaal domein zijn de ijkpunten van deze clusters herijkt, inclusief de ijkpunten voor de taken die samenhangen met de decentralisaties uit 2015. Besluitvorming over de uitkomsten van het onderzoek vindt nog dit jaar plaats.

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 2020 de netto lasten iets lager zijn dan het ijkpunt (€ 5 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 lagere 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 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). Vanuit gemeenten komen er signalen dat de uitgaven in het sociaal domein de gemeentelijke uitgaven in dit cluster verdringen. Deze ontwikkeling zien we niet terug in deze POR-scan. Zowel bij de begrotingscijfers (2017 tot en met 2020) als bij de rekeningcijfers (2017 en 2018) (zie paragraaf 3.5) wordt het macro-aansluitverschil op dit cluster niet kleiner maar blijft het stabiel.

Infrastructuur en gebiedsontwikkeling

Op dit cluster zijn de netto lasten in 2020 € 15 per inwoner hoger dan het totaal van de ijkpunten. Ten opzichte van 2019 is dit verschil met € 5 euro per inwoner toegenomen. 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).

¹⁸ __De integratie-uitkeringen Beschermd wonen en Voogdij/18+

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. Ten opzichte van 2019 is het verschil tussen de netto lasten en de ijkpunten in het gemeentefonds toegenomen met € 6 per inwoner naar € 19 per inwoner. De hogere netto lasten hangen vooral samen met het subcluster Overige openbare orde en veiligheid.

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 verantwoordt op de betreffende taakvelden vaak lasten die niet bij dit cluster thuishoren (ambtelijke ondersteuning, samenwerkingsverbanden).

Overige eigen middelen (OEM)

In het gemeentefonds wordt rekening gehouden met overige eigen middelen (OEM) van gemeenten via een inhoudingsformule per uitgavencluster.¹⁹ 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.

Bij alle onderscheiden groepen gemeenten is gemiddeld sprake van meer overige eigen inkomsten dan waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden. Ten opzichte van 2019 is dit verschil toegenomen met € 2 per inwoner naar € 33 per inwoner. Hierbij realiseren vooral de gemeenten tot 20.000 inwoners het grootste aansluitverschil. In paragraaf 3.4.1 zal hier verder op ingegaan worden.

Voor individuele gemeenten is overigens sprake van een sterk wisselend beeld. Er zijn ook gemeenten die over minder OEM beschikken dan waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden.

¹⁹ 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.

Onroerendezaakbelasting (OZB)

Bij het cluster OZB ligt het niveau van de baten duidelijk hoger dan waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden. De stijgende trend zet zich ook in 2020 door waar het aansluitverschil ten opzichte van 2019 met € 8 per inwoner stijgt. Mogelijke verklaringen voor deze stijging zijn dat bij een aantal gemeenten de waardeontwikkeling van de WOZ-objecten harder stijgt dan het rektarief in het gemeentefonds. Daarnaast hebben verschillende gemeenten hun OZB-tarieven verhoogd om daarmee hun stijgende uitgaven te kunnen dekken. Wel geldt dat hier sprake is van een sterk wisselend beeld tussen gemeenten.

3.4. Uitkomsten scan voor groepen gemeenten

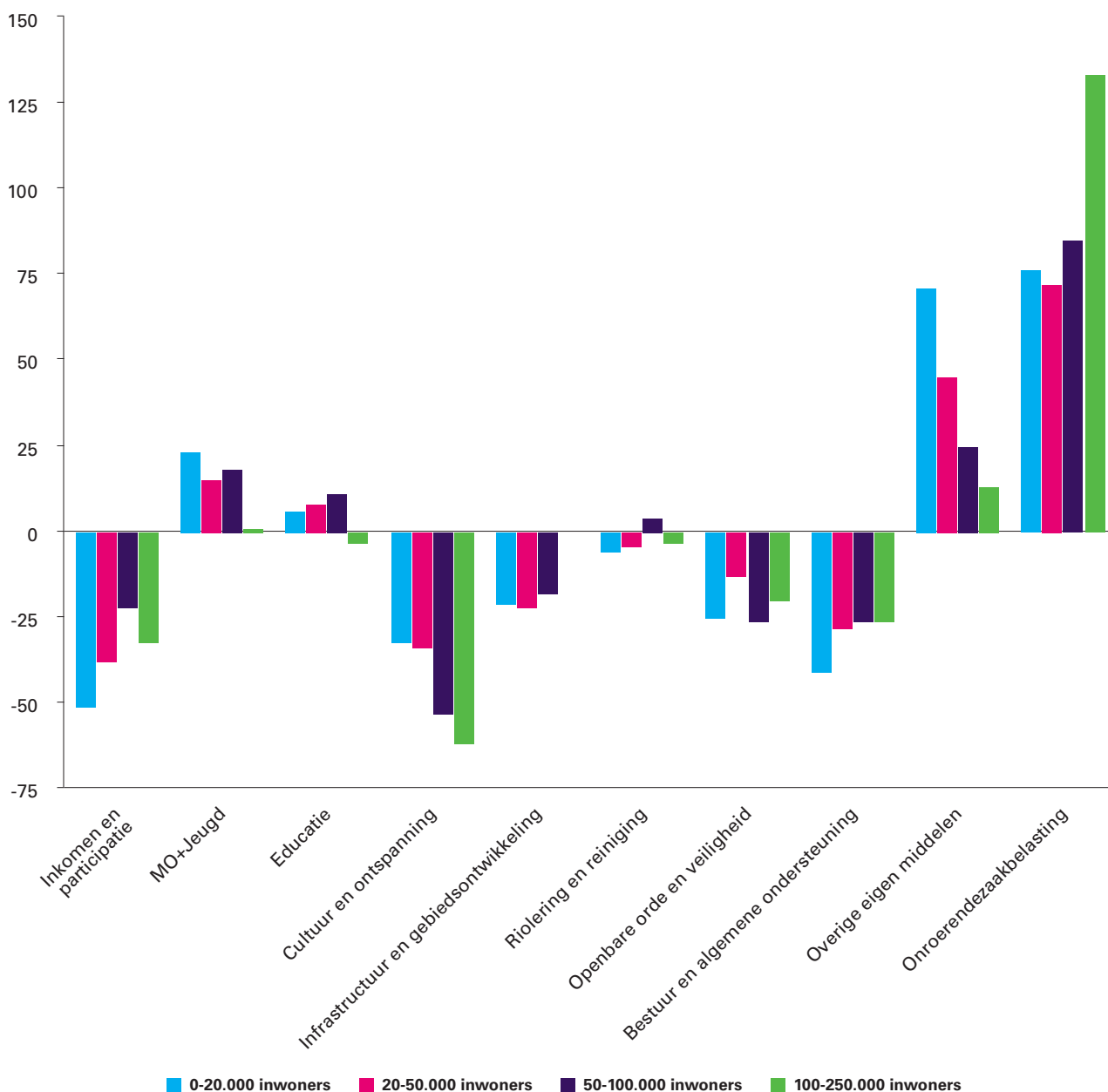
In paragraaf 3.3 stond de vraag centraal of er per cluster voor het totaal van de gemeenten verschillen zijn tussen de bedragen per inwoner volgens de begroting en volgens het verdeelmodel; zulke verschillen kunnen duiden op een onevenwichtigheid in het verdeelmodel. In deze paragraaf richten we ons 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 deze paragraaf wordt eerst een overzicht gegeven van de aansluitverschillen per cluster bij een indeling van gemeenten naar inwoneraantal. Daarna voeren we een verdiepende analyse uit op het sociaal domein en als laatste brengen we het netto lastenniveau en de ijkpunten in beeld voor de OZB en de Overige eigen middelen (OEM). Dit doen we omdat we al in paragraaf 3.3 zagen dat de netto uitgaven gemiddeld wat hoger zijn dan de ijkpunten in het gemeentefonds. Dit komt doordat gemeenten meer OZB innen en over meer OEM beschikken dan het gemeentefonds veronderstelt.

Zoals toegelicht in paragraaf 1.2 is deze paragraaf wat korter in vergelijking met eerdere POR-scans.

3.4.1. Aansluitverschillen per cluster voor gemeenten ingedeeld naar inwoneraantal

Figuur 3 Aansluitverschillen (ijkpunten minus netto lasten) per cluster in 2020 voor inwonergroottesklassen in euro's per inwoner



Bovenstaande figuur geeft een overzicht van de aansluitverschillen tussen de ijkpuntsscore en de netto lasten in 2020 voor gemeenten gegroepeerd naar omvang.

Allereerst moet worden opgemerkt dat de relatief hoge netto lastenniveaus en daarmee de grotere negatieve aansluitverschillen 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. Voor de kleinste gemeenten geldt dat zij hun relatief hogere

netto lasten kunnen bekostigen uit hun Overige Eigen Middelen die een stuk hoger zijn dan waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden (zie verder paragraaf 3.4.3.).

Bij het cluster Inkomen en participatie liggen de uitgaven bij alle groepen boven het ijkpunt. Net als in voorgaande jaren zijn de aansluitverschillen voor de gemeenten met de minste inwoners verreweg het grootst. Ook in paragraaf 3.5 in de scan over de rekeningcijfers 2018 komt naar voren dat vooral de gemeentegroep met de minste inwoners het grootste aansluitverschil realiseert op dit cluster.

Wanneer gemeenten worden ingedeeld naar inwoneraantal, is bij het totaal van Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd²⁰ te zien dat het netto lastenniveau dichter in de buurt komt van de ijkpunten in het gemeentefonds naarmate de het aantal inwoners in een gemeente toeneemt. 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 en gemeenten met zeer veel kernen juist hogere netto lasten op Groen. Dit patroon kwam ook naar voren in eerdere scans en is zichtbaar in de scan van paragraaf 3.5 over de rekeningcijfers.

In het cluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling is het patroon zichtbaar dat bij de gemeenten met de meeste inwoners het netto lastenniveau gelijk is aan het ijkpunt, terwijl bij de andere groepen sprake is van een netto lastenniveau dat gemiddeld duidelijk boven het ijkpunt ligt. Dit patroon doet zich voornamelijk voor op het subcluster VHROSV. 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.

Zowel in deze scan (begrotingscijfers 2020 als de rekeningcijfers 2018) als in scans van voorgaande jaren zijn afwijkende patronen geconstateerd in de subclusters Riolering en Wegen en water voor gemeenten gegroepeerd naar bodemgesteldheid. In de scans komt naar voren dat gemeenten met een zeer slechte bodemgesteldheid zowel op het subcluster Wegen en water als het subcluster Riolering duidelijk minder uitgeven dan hun ijkpuntscore in het gemeentefonds, in tegenstelling tot de overige gemeenten (met een goed tot matig slechte bodemgesteldheid).

²⁰ __ Betreft de clusters Samenkracht en burgerparticipatie, Maatschappelijke ondersteuning, Jeugd en Volksgezondheid.

De verdeling van het cluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling, met in het bijzonder het subcluster VHROSV en de mate waarin bodemgesteldheid meegenomen moet worden in de ijkpunten maakt onderdeel uit van het herijkingsonderzoek naar de verdeling van het 'klassieke' gemeentefonds (zie paragraaf 2.2.1).

Bij het cluster Openbare orde en veiligheid hangen de hogere netto lasten 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 net zoals in eerdere scans zichtbaar dat naarmate gemeenten dichter bevolkt zijn of wanneer het aantal kernen in een gemeente afneemt, gemeenten steeds meer netto lasten begroten dan waarmee het gemeentefonds rekening houdt.

In figuur 3 is zichtbaar dat de uitgaven voor Bestuur en algemene ondersteuning bij de kleine gemeenten naar verhouding hoger liggen dan dat bij de andere categorieën gemeenten het geval is. Ditzelfde geldt voor gemeenten met zeer weinig kernen.

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 Jeugd²¹ (MO & J) de verschillende categorieën gemeenten in 2020 minder uitgeven dan waarmee in de verdeling van het gemeentefonds rekening wordt gehouden (via de ijkpunten van de algemene uitkering en de integratie- en decentralisatie-uitkeringen). Daarbij is voor individuele gemeenten wel sprake van wisselende beelden.

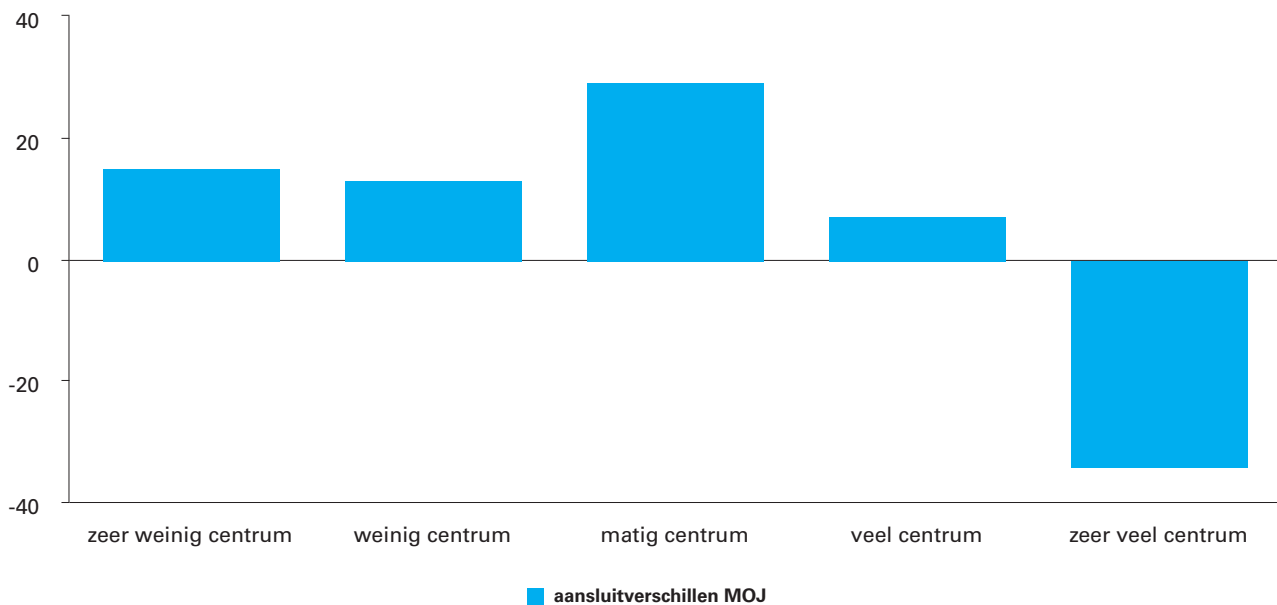
Afwijkende aansluitverschillen voor groepen gemeenten

Wanneer wordt gekeken naar aansluitverschillen tussen netto lasten en ijkpunten voor diverse gemeentegroepen, zijn er twee kenmerken waarop een afwijkend patroon zichtbaar is. Het gaat hier om de kenmerken mate van centrumfunctie en het aantal basisonderwijsleerlingen met leerlingengewicht 1.2.²²

²¹ __Inclusief het cluster Volksgezondheid.

²² __Via deze structuurkenmerken wordt een belangrijk deel van de middelen voor het sociaal domein in het gemeentefonds verdeeld.

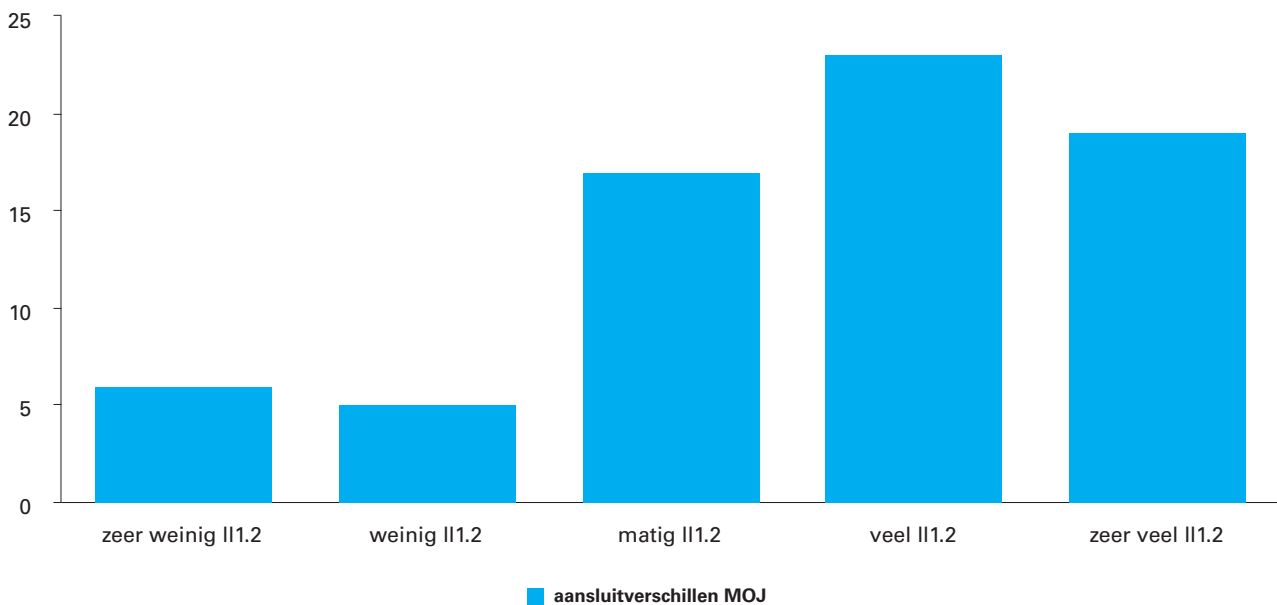
Figuur 4 Aansluitverschillen (ijkpunten minus netto lasten) MO & J voor gemeenten gegroepeerd naar centrumfunctie in euro's per inwoner



In bovenstaande figuur is te zien dat gemeenten met een grote centrumfunctie²³ in tegenstelling tot de andere gemeenten meer uitgeven aan MO & J dan waarmee de ijkpunten in 2020 rekening houden. Dit patroon kwam ook naar voren in de scan van vorig jaar over de begrotingscijfers 2019. Ook de studentengemeenten (gemeenten met relatief veel studenten) blijken gemiddeld meer uit te geven aan MO & J dan hun ijkpuntscore. Ten opzichte van de begrotingscijfers 2019 is het negatieve aansluitverschil voor de studentensteden met € 11 per inwoner toegenomen naar € 20 per inwoner.

²³ Afgeleid van de verhouding tussen de score op de gemeentefondsmaatstaven regionale klantenpotentiëlen (potentiële regionale klanten die 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



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 beroepsonderwijs²⁴ heeft genoten. Uit figuur 5 komt duidelijk naar voren dat naarmate deze groep in een gemeente groter wordt, het positieve verschil tussen de netto lasten die gemeenten begroten voor MO & J en de ijkpunten in het gemeentefonds toeneemt. Ook in het POR 2020 en uit de jaarrekeningcijfers 2017 en 2018 komt dit patroon naar voren. Mogelijk wijst dit patroon erop dat in de huidige verdeling voor de vier clusters van Maatschappelijke Ondersteuning en Jeugd te veel rekening wordt gehouden met sociaaleconomische factoren.

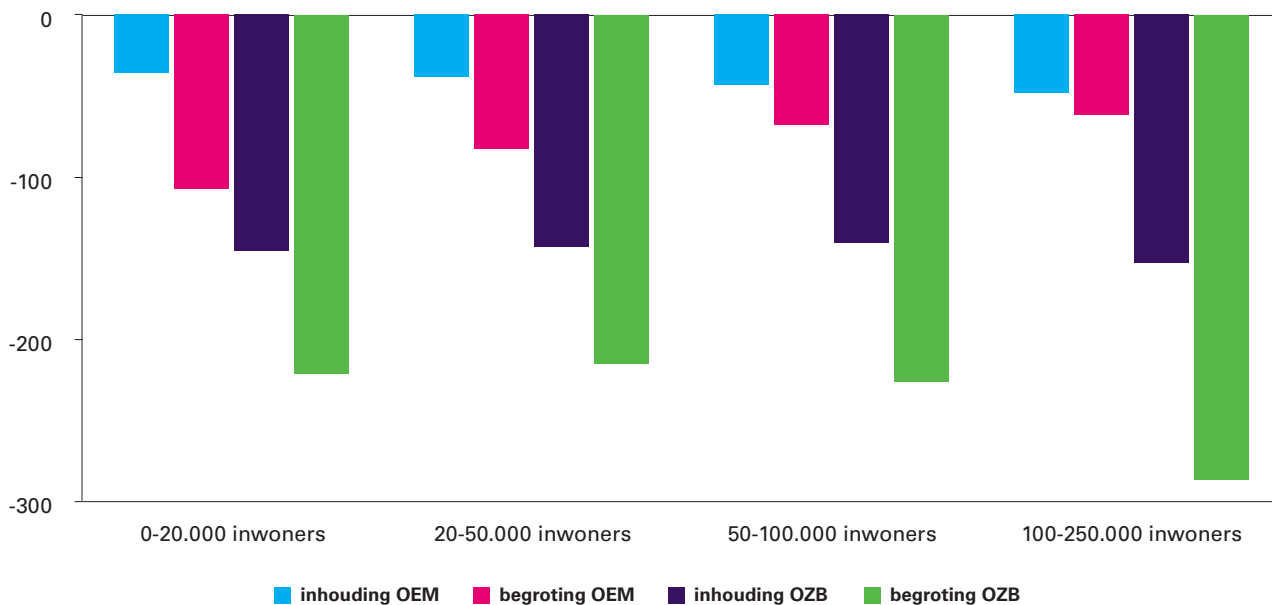
3.4.3. Eigen Middelen (OEM en OZB)

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.

²⁴ __Van de basisberoepsgerichte leerweg of de kaderberoepsgerichte leerweg.

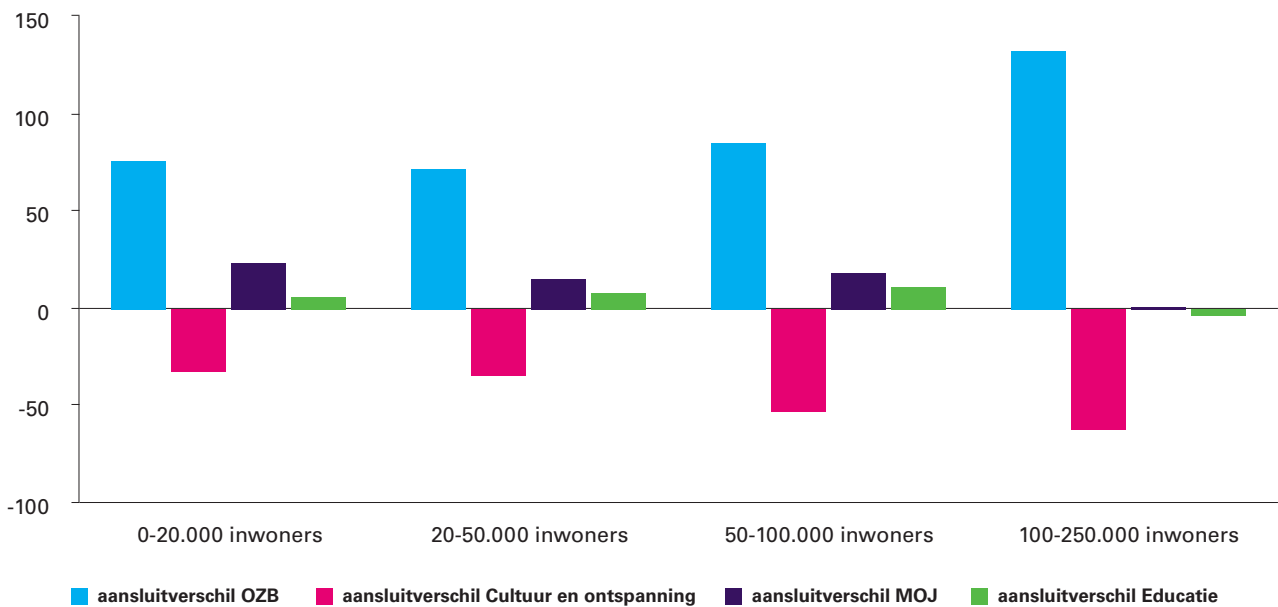
Figuur 6 Uitkomst ijkpunten en inhouding OEM en OZB in 2020 in euro's per inwoner



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 geldt dat sprake is van een relatief hoge OEM en 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 inwoneraantal. Daarnaast zijn de aansluitverschillen (ijkpunten minus netto lasten) voor enkele uitgavenclusters opgenomen.

Figuur 7 Aansluitverschillen (ijkpunten minus netto lasten) OZB en diverse uitgavenclusters in 2020 voor inwonergroottesgroepen in euro's per inwoner

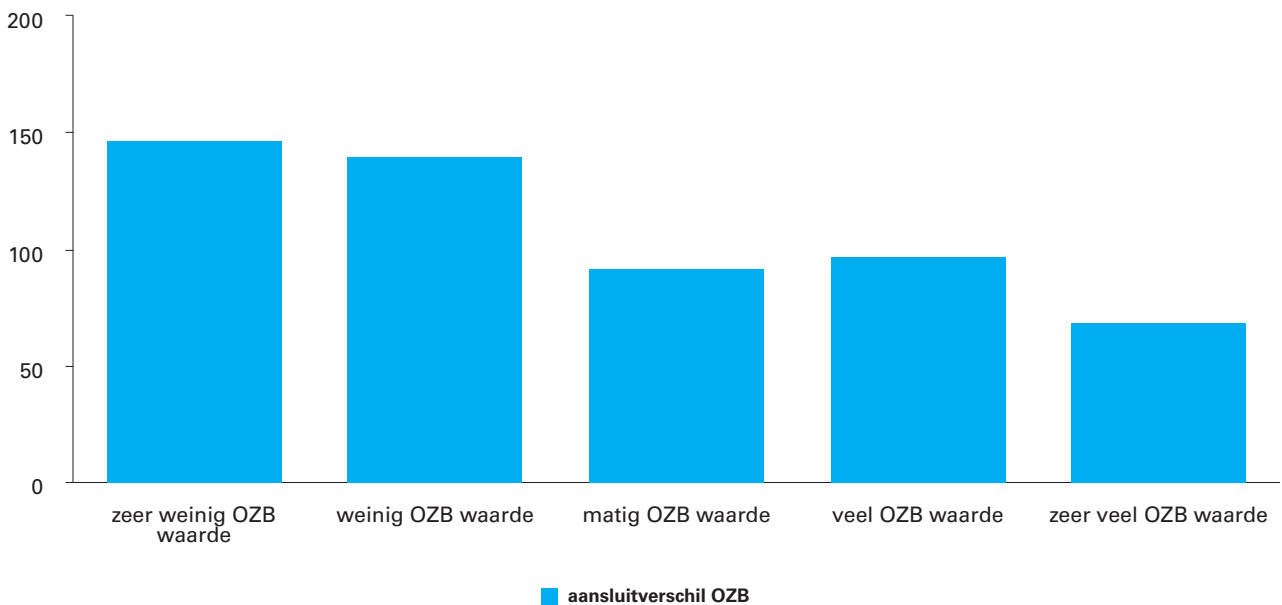


In de bovenstaande figuur is te zien dat met name de grootste gemeenten over relatief veel extra OZB-inkomsten beschikken. Deze gemeenten geven relatief veel uit op het cluster Cultuur en ontspanning.

Patronen zijn ook te zien wanneer gemeenten worden ingedeeld naar de waarde van hun onroerende zaken (zie figuur 8).²⁵ Blijkbaar kennen gemeenten met relatief lagere WOZ-waarden relatief hoge OZB-tarieven, om zodoende hun inkomsten uit OZB op peil te houden.

²⁵ __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

De afwijkende patronen bij de OZB en OEM-inkomsten zijn onderzocht in traject herijking verdeling gemeentefonds «klassiek» (zie paragraaf 2.2.1).

3.5. Aanvullende analyses

3.5.1. Rekeningcijfers 2018

Het POR is tot vorig jaar steeds gebaseerd geweest op begrotingscijfers van gemeenten. Belangrijkste reden hiervoor is dat in deze cijfers ontwikkelingen in de gemeentelijke uitgaven het vroegst tot uiting komen wat bijdraagt 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 begrotingscijfers 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.

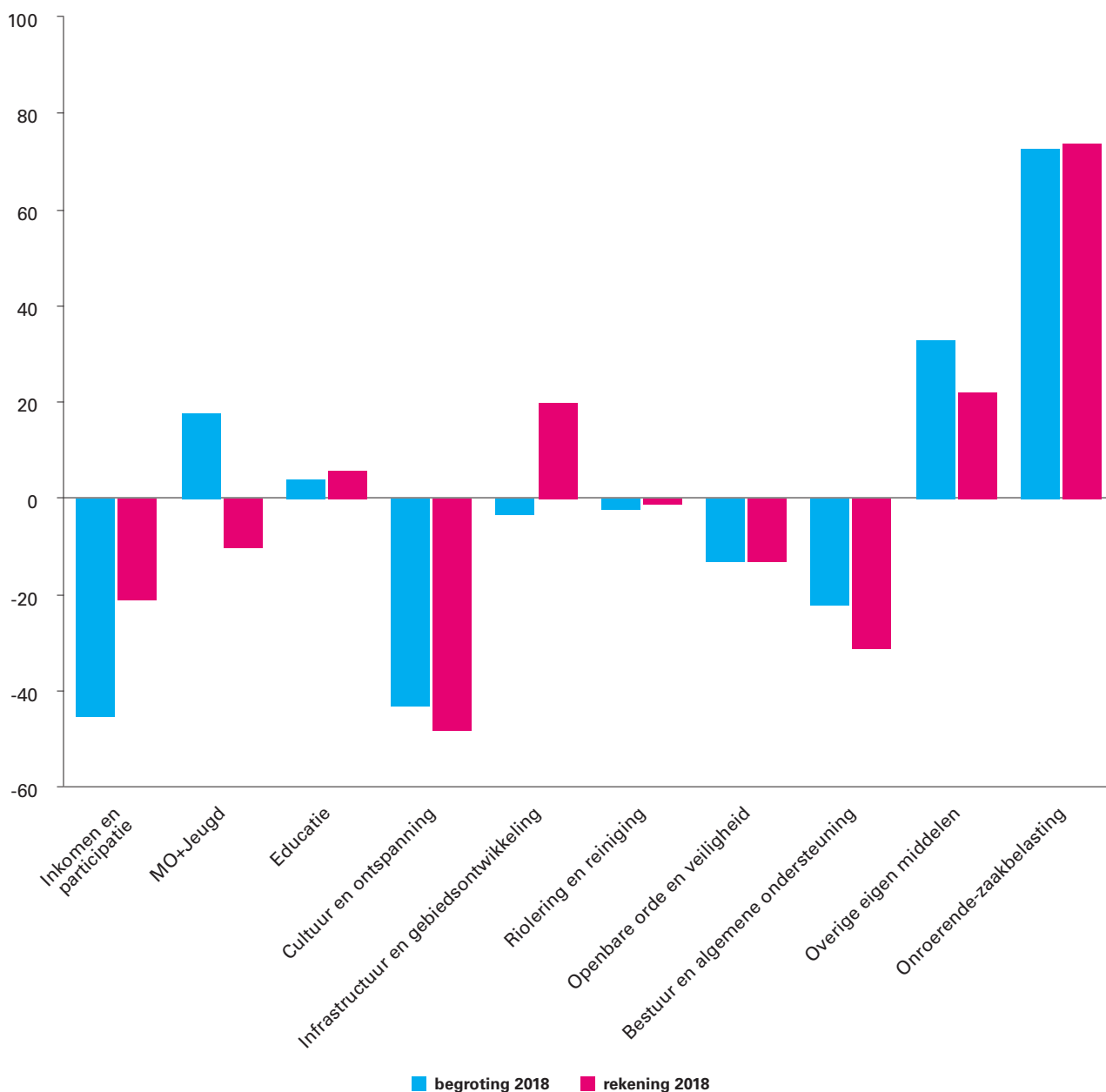
Rekeningcijfers komen daarentegen veel later beschikbaar, maar geven wel een betrouwbaarder beeld van de werkelijke lasten en baten van gemeenten. De rekeningcijfers komen momenteel in het 3e kwartaal van het jaar t+1 via het CBS beschikbaar. Op dit moment zijn de meest recente rekeningcijfers die via het CBS beschikbaar zijn die voor 2018.

Zoals toegelicht in paragraaf 1.2 is besloten om in dit POR, naast de gebruikelijke analyse op de begrotingscijfers 2020, ook een analyse uit te voeren op de rekeningcijfers 2018 en de verdeling van het gemeentefonds 2018.²⁶

²⁶ __Stand decembercirculaire 2018

Door de POR-scan ook op deze cijfers uit te voeren worden aanvullende inzichten verkregen over hoe het ervoor staat met de verdeling in het gemeentefonds, in het bijzonder in het sociaal domein.

Figuur 9 Aansluitverschillen (ijkpunten minus netto lasten) per cluster voor begroting en rekening 2018 in euro's per inwoner



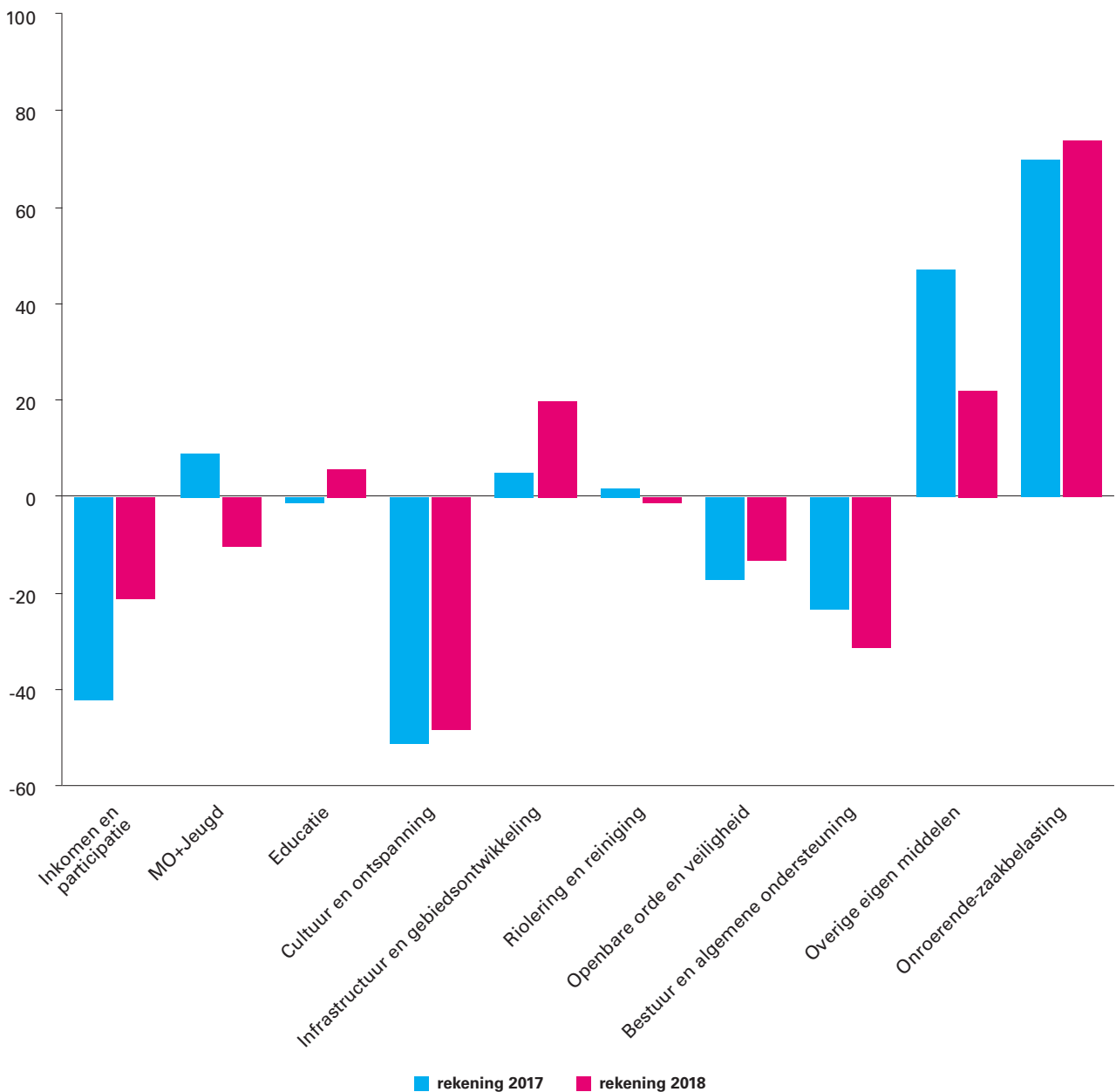
Vergelijking netto lasten begroting en jaarrekening 2018

Uit figuur 9 komt naar voren dat, op drie clusters na, er geen bijzonderheden in de aansluitverschillen te zien zijn tussen de begrotingscijfers en jaarrekeningcijfers 2018. Bij de clusters voor Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd is te zien dat de netto lasten bij de jaarrekening 2018 ten opzichte van de begroting 2018 zijn toegenomen. Hierdoor realiseren gemeenten bij de

scan over de jaarrekeningcijfers 2018 wel een negatief aansluitverschil op het totaal van deze clusters. Het gaat hier ten opzichte van het aansluitverschil bij de begroting 2018 om een daling van € 28 per inwoner. 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 de clusters Inkomen en participatie en Infrastructuur en gebiedsontwikkeling is een tegenovergestelde ontwikkeling zichtbaar. Bij het cluster Inkomen en Participatie is het aansluitverschil afgenomen met € 24 per inwoner. Zoals in paragraaf 3.3. is toegelicht houdt deze daling mogelijk (gedeeltelijk) verband met het overschot dat gemeenten in 2018 hebben gerealiseerd op de BUIG. Bij het cluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling hebben gemeenten ten opzichte van de scan over de begrotingscijfers 2018 een positief aansluitverschil gerealiseerd. In dit cluster zijn de lasten bij de jaarrekening 2018 ten opzichte van de begroting 2018 afgenomen met € 20 per inwoner terwijl de ijkpunten in het gemeentefonds € 2 per inwoner zijn toegenomen. 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 10 Aansluitverschillen (ijkpunten minus netto lasten) per cluster voor rekening 2017 en rekening 2018 in euro's per inwoner



Vergelijking aansluitverschillen POR scan jaarrekeningen 2017 en 2018

Figuur 10 geeft de aansluitverschillen per cluster weer voor zowel de jaarrekening 2017 als 2018.

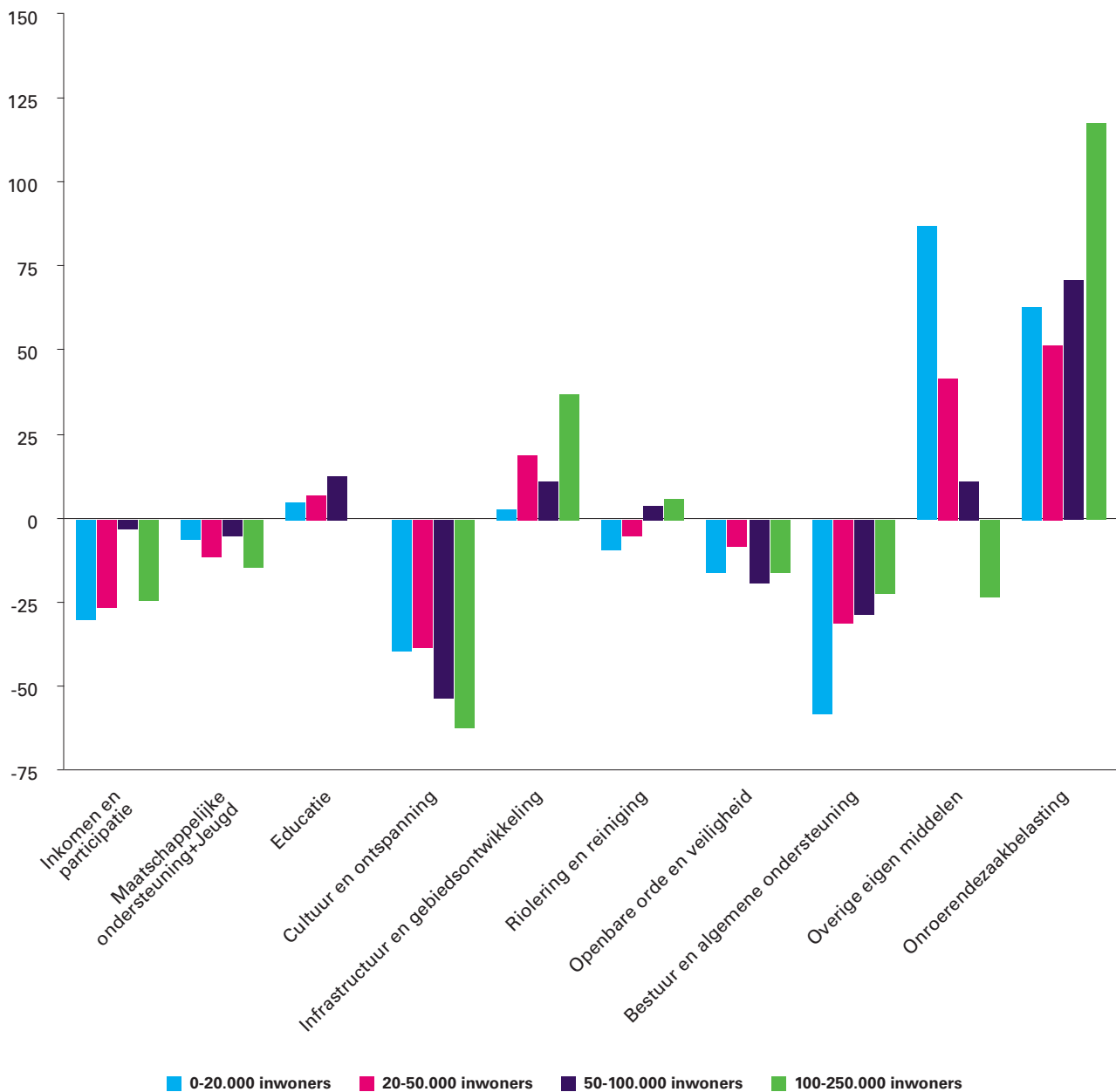
In figuur 10 zijn dezelfde patronen zichtbaar als in figuur 9. Waarbij opnieuw de grootste verschuivingen plaatsvinden op de clusters Inkomen en participatie, Infrastructuur en gebiedsontwikkeling en op het totaal van de clusters voor Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd.

Bij het cluster Inkomen en participatie is het aansluitverschil bij de jaarrekening 2018 ten opzichte van 2017 met € 21 per inwoner afgenomen. Zoals eerder toegelicht hangt deze daling mogelijk samen met het gerealiseerde overschot op de BUIG.

Bij de clusters voor Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd hebben gemeenten in 2018 een negatief aansluitverschil gerealiseerd. Ten opzichte van de jaarrekening 2017 zijn in 2018 de ijkpunten met € 31 per inwoner gestegen terwijl de uitgaven met € 50 per inwoner zijn toegenomen.

Het positieve aansluitverschil in het cluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling is ten opzichte van 2017 met € 15 per inwoner toegenomen. Ten opzichte van de jaarrekening 2017 zijn in 2018 de ijkpunten met € 21 per inwoner gestegen terwijl de uitgaven met € 5 per inwoner zijn toegenomen.

Figuur 11 Aansluitverschillen (ijkpunten minus netto lasten) per cluster in 2018 voor inwonergroottesklassen in euro's per inwoner



Aansluitverschillen per cluster voor gemeenten ingedeeld naar inwoneraantal

Bovenstaande figuur geeft een overzicht van de aansluitverschillen tussen de ijkpuntsscore en de netto lasten uit de jaarrekening 2018 voor gemeenten gegroepeerd naar inwoneraantal.

Wanneer gemeenten worden ingedeeld naar inwoneraantal in het cluster Inkomens en Participatie, is sprake van afwijkende aansluitverschillen voor de gemeenten met het aantal inwoners tussen 50.000 en 100.000. Bij deze groep gemeenten ligt het netto lastenniveau slechts € 3 per inwoner onder

het ijkpunt. Bij de andere inwonercategorieën is het aansluitverschil een stuk groter. Waarbij de gemeenten met de minste inwoners, net zoals in figuur 3, het grootste aansluitverschil realiseren.

Op het totaal van Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd²⁷ realiseert, net zoals bij de jaarrekeningcijfers 2017, de categorie gemeenten met de meeste inwoners het grootste aansluitverschil (€ 14 per inwoner). Wanneer naar verschillende structuurkenmerken wordt gekeken, realiseren ook hier studentengemeenten en gemeenten met een zeer grote centrumfunctie een groot negatief aansluitverschil (respectievelijk € 27 en € 44 per inwoner). Deze patronen zijn ook in paragraaf 3.4.2 gesignaleerd. Opgemerkt wordt dat binnen de gemeentegroepen sprake is van substantiële verschillen tussen individuele gemeenten. Hierdoor moeten de uitkomsten met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd.

In figuur 11 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 begrotingscijfers 2020.

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 patroon komt duidelijker naar voren in figuur 11 dan in figuur 3. Het negatieve aansluitverschil voor de gemeenten met de minste inwoners betreft bij de scan over de jaarrekeningcijfers 2018 € 58 per inwoner en bij de scan over de begrotingscijfers 2020 € 41 euro per inwoner. Wanneer de aansluitverschillen op dit cluster in de twee scans voor de andere inwonergroepen met elkaar vergeleken wordt, valt op dat deze niet zo veel van elkaar verschillen.

Tot slot kan bij de inkomstenclusters het volgende worden opgemerkt. In figuur 11 komt nog duidelijker dan in figuur 3 naar voren dat gemeenten met de minste inwoners in vergelijking met de andere groepen gemeenten een groter aansluitverschil realiseren op de OEM. De groep met de meeste inwoners realiseert daarentegen in de scan over de rekeningcijfers 2018 bij de OEM een negatief aansluitverschil.

Bij het cluster OZB realiseren de gemeenten met de meeste inwoners, net als bij de begroting 2020, het grootste aansluitverschil.

²⁷ __ 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
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	7.5 begraafplaatsen 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: Verdiepingshoofdstuk

Gelet op het feit dat de uitgaven en ontvangsten gelijk zijn aan elkaar, zijn beide posten in één tabel inzichtelijk gemaakt.

Tabel 11 Uitgaven en ontvangsten beleidsartikel 1 gemeentefonds (bedragen x € 1.000)						
	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Stand ontwerpbegroting 2020 (incl. NvW)	31.901.410	31.744.803	31.258.036	31.001.097	30.810.958	0
Mutaties 1e suppletoire begroting 2020	428.266	- 313.879	- 287.910	- 283.932	- 285.548	- 287.155
Mutaties 1e ISB 2020	519.000	0	0	0	0	0
Mutaties 2e ISB 2020	303.275	160.000	0	0	0	0
Extrapolatie	0	0	0	0	0	30.609.849
Nieuwe mutaties	292.038	1.228.054	1.448.724	1.146.970	1.146.970	1.143.145
waarvan:						
Algemene uitkering						
1) Verrekening Voogdij 18+		- 17.775	- 17.775	- 17.775	- 17.775	- 17.775
2) Accres 2021		1.030.017	1.030.017	1.030.017	1.030.017	1.030.017
3) Ruimte onder plafond BTW compensatiefonds 2020	96.548					
4) Verlenging DU Bevolkingsdaling		- 11.245				
5) Uitvoeringskosten SVB PGB Trekkingsrechten		- 24.264				
6) Jeugdhulp			300.000			
7) Overige mutaties	2.350	2.325	2.325	2.325	2.325	2.232
Integratie-uitkeringen						
8) Volume indexatie 2021 beschermd wonen		54.728	54.728	54.728	54.728	54.728
9) Verrekening Voogdij 18+		17.775	17.775	17.775	17.775	17.775
10) Bonus beschut werk	26.000					
11) Overige mutaties	0	0	0	0	0	0
Decentralisatie-uitkeringen						
12) Bonus beschut werk	- 26.000					
13) Brede aanpak dak- en thuisloosheid	73.000	77.500				
14) Veilig thuis (DU Vrouwenopvang)	38.600	38.600	38.600	38.600	38.600	38.600
15) Vrouwenopvang	14.000	14.000	14.000	14.000	14.000	14.000
16) Eigen bijdrage Wmo (abonnementstarief)	18.000					
17) Noodopvang kinderen van ouders met cruciaal beroep	23.000					
18) Regionale opgaven	13.422	25.100				
19) Verlenging DU Bevolkingsdaling		11.245				
20) Overige mutaties	13.118	10.048	9.054	7.300	7.300	3.568
Kosten Financiële-verhoudingswet						
21) Overige mutaties	0	0	0	0	0	0
Stand ontwerpbegroting 2021	33.443.989	32.818.978	32.418.850	31.864.135	31.672.380	31.465.839

Toelichting

De mutaties 2, 3, 6, 8, 13 en 14 zijn reeds toegelicht onder Tabel 2 Belangrijkste mutaties in hoofdstuk 2 Beleidsagenda.

1 en 9) Verrekening Voogdij 18+

Op basis van actuele gegevens stijgt het geraamde budget voor Voogdij 18+ met ca. € 18 mln. per jaar vanaf 2021. 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).

4 en 19) Verlenging DU Bevolkingsdaling

In afwachting van de uitkomsten van een evaluatie-onderzoek wordt de bestaande DU Bevolkingsdaling met één jaar verlengd tot en met 2021.

5) 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 2021 is met de VNG overeengekomen om op basis van de begroting 2021 van de SVB een bedrag van € 24,3 mln. uit de algemene uitkering te nemen.

8 en 12) Bonus beschut werk

De decentralisatie-uitkering Bonus beschut werk wordt per 2020 (het laatste jaar van uitkering) beëindigd. Het kabinet heeft besloten, mede naar aanleiding van een toezegging van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer op 27 oktober 2016, dat de resterende middelen van de bonusregeling beschikbaar blijven voor gemeenten. Voor 2020 betekent dit dat het volledige bedrag van € 26 mln. wordt toegevoegd aan de integratie-uitkering Participatie.

15) Vrouwenopvang

Het kabinet stelt structureel € 14 mln. extra beschikbaar voor de decentralisatie-uitkering Vrouwenopvang. Hiermee kunnen gemeenten zorgen voor voldoende opvangplekken voor acute crisissituaties in de vrouwenopvang en voor het aanpakken van door- en uitstroomproblematiek.

16) Eigen bijdrage Wmo (abonnementstarief)

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft besloten de inning van de eigen bijdrage voor de [Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 \(Wmo\)](#) (excl. beschermd wonen en opvang) stop te zetten voor de maanden april en mei 2020. Aanleiding hiervoor was het feit dat als gevolg van de coronacrisis een substantieel deel van de zorg en ondersteuning in de Wmo niet (volledig) kon worden geleverd. Vanwege een onevenredige uitvoeringslast voor gemeenten en aanbieders rond het tijdelijk opschorten van de eigen bijdrage is besloten om Wmo-cliënten in genoemde maanden vrij te stellen van de eigen bijdrage. Gemeenten worden gecompenseerd voor de gederfde inkomsten.

17) Noodopvang kinderen van ouders met cruciaal beroep

Het kabinet heeft besloten om voor kinderen van wie één of beide ouders een cruciaal beroep hebben, noodopvang te organiseren. Gemeenten coördineren de noodopvang, in overleg met kinderopvangorganisaties en scholen. Deze opvang is zonder extra kosten voor ouders. Het kabinet heeft besloten om € 23 mln. beschikbaar te stellen voor gemeenten voor de periode medio maart tot 1 juli 2020.

18) Regionale opgaven

Het kabinet heeft geld gereserveerd voor het aanpakken van regionale opgaven. De middelen die nu beschikbaar worden gesteld voor 2020 zijn bestemd voor de regionale opgaven Achterhoek, Den Haag Zuid-West en Midden en West Brabant. De middelen voor 2021 zijn bestemd voor de regionale opgaven Brainport Eindhoven en Food Valley Ede.

Bijlage 3: Integratie-uitkeringen

Tabel 12 Integratie-uitkeringen (bedragen x € 1.000)						
	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Voogdij 18+	704.592	723.378	723.378	723.378	723.378	723.378
Beschermd wonen	1.932.674	1.501.271	1.513.600	1.513.645	1.513.645	1.513.645
Participatie	2.122.682	1.903.278	1.855.256	1.807.897	1.759.847	1.712.274
Verhoging raadsledenvergoeding kleine gemeenten	9.763	9.763	9.763	9.763	9.763	9.763
Uitvoeringskosten inburgering	34.406	26.933	59.858	65.851	65.851	65.851
Wijziging betalingsverloop 2019	1					
Stand ontwerpbegroting 2021	4.804.118	4.164.623	4.161.855	4.120.534	4.072.484	4.024.911

Bijlage 4: Decentralisatie-uitkeringen

Tabel 13 Decentralisatie-uitkeringen (bedragen x € 1.000)						
	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Aanpak laaggeletterdheid	5.000	5.500	6.050	6.650	7.300	
Aanpak lerarentekort G4	4.000	4.000				
Actieprogramma Dak- en thuisloze jongeren	156	256				
Beeldende kunst en vormgeving	13.500	13.500	13.500	13.500	13.500	13.500
Bevolkingsdaling	11.245	11.245				
Bibliotheekmiddelen	1.000	1.000				
Bodemsanering	51.760					
Brede aanpak dak- en thuisloosheid	73.000	77.500				
BRP centralisering inschrijving vergunninghouders	4.731	4.731	4.731	4.731	4.731	4.731
Buurtsportcoaches	75.005	75.005	75.005			
Correctie Waterschapswegen (Knelpunten verdeelproblematiek)	3.695	3.780	3.867	3.956	4.047	4.140
Deltaprogramma Ruimtelijke adaptie	4.639					
Dialogo Sinterklaasintocht	35					
Duurzaam erfgoed	913					
Eigen bijdrage Wmo (abonnementstarief)	18.000					
Erfgoed deal	2.205					
Experiment gesloten coffeeshopketen	1.500					
Extra kosten verkiezingen	28.975					
Faciliteitenbesluit opvangcentra	5.504					
Geweld hoort nergens thuis	3.600	3.600				
Gezond in de stad	24.042	24.042	1.704			
Groeiopgave Almere	8.676	8.201	8.201	8.201	8.201	8.201
Implementatie traject 5 sociaal domein	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	3.200	2.800				
Koplopergemeenten clientondersteuning	4.152					
Landelijke functies opvang	7.703	7.703	7.703	7.703	7.703	7.703
Landelijke voorziening vreemdelingen	17.000	16.400				
LHBTI beleid regenboogsteden	1.323	1.323	1.323			
Maatschappelijke begeleiding	16.865					
Maatschappelijke opvang	476.057	385.057	385.057	385.057	385.057	385.057
Meetsystemen geluidsnet Geilenkirchen	40					
Noodopvang kinderen van ouders met cruciaal beroep	23.000					
Perspectief op werk	35.000					
Pilots Logeerszorg	485					
Pilots Roma en Sinti	239	239				
Pilots Veranderopgave inburgering (VOI)	5.109					
Precariobelasting en marktleges	20.000					
Proeftuinen cultuurprofielen	1.399					
Programmabureau Sociaal domein	325	100				
Regionale opgaven	43.592	25.100				
Scholenprogramma Groningen	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000
Toeristen- en parkeerbelasting	225.000					
Transformatiefonds Sociaal Domein Jeugd	36.000					
Uitstapprogramma prostituees		4.000	3.000	3.000	3.000	3.000
Veilige steden	361	361				
Veiligheidshuizen	7.699	7.699	7.699	7.699	7.699	7.699
Verhoging taalniveau statushouders	20.000					
Versterken lokale werkgelegenheid Groningen	1.300	1.130				

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Versterking arbeidsmarktregio's	2.692	13.461	13.951	13.951	13.951	13.951
Versterking omgevingsveiligheidsdiensten		3.825	3.825	3.825	3.825	
Voorkomen van schulden en bestrijding van armoede	22.225					
Voorschoolse voorziening peuters	38.300	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000
Vrouwenopvang	211.428	209.228	209.228	209.228	209.228	209.228
VTH-taken	46.700	46.700	46.700	46.700	46.700	46.700
Vuelta 2020	1.500					
Weerbare samenleving	115					
Wijziging betalingsverloop decentralisatie uitkering 2019	51.859					
Stand ontwerpbegroting 2021	1.776.959	1.102.286	936.344	859.001	859.742	848.710

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 14 Door de Staten-Generaal aanvaarde moties die zijn afgerond (stand per 30 juni 2020)		
Omschrijving van de motie	Vindplaats	Stand van zaken
De motie van het lid Veldman c.s.; Verzoekt de regering middels een aanpassing van artikel 219, tweede lid, van de Gemeentewet, of op andere wijze te 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)	Met de indiening van het Voorstel van wet van het lid Veldman tot wijziging van de Gemeentewet en de Wet milieubeheer houdende invoering van het heffen van de rioolheffing en de afvalstoffenheffing van de gebruiker op 19 september 2016 (Kamerstukken II 2015/16, 34542, nr. 2), behoeft deze motie met dezelfde strekking geen verdere uitvoering. De motie wordt daarmee beschouwd als afgedaan.
De motie van de leden Van der Molen en van der Graaf; Verzoekt 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.	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 is op 28 oktober 2019 per brief geïnformeerd (Kamerstukken II, 2019/20, 32315, nr. 13).
De motie van de 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 he. 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	Plenair debat Sociaal domein/Interbestuurlijk programma d.d. 22 mei 2019 (Handelingen II 2018/19, nr. 85, item 12)	De Tweede Kamer is op 28 januari 2020 per brief geïnformeerd (Kamerstukken II 2019/20, 31757, nr. 99).
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.	Plenair debat Sociaal domein/Interbestuurlijk programma d.d. 22 mei 2019 (Handelingen II 2018/19, nr. 85, item 12)	De Tweede Kamer is op 28 januari 2020 per brief geïnformeerd (Kamerstukken II 2019/20, 31757, nr. 99).
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-afstelsysteem zo veel mogelijk kunnen worden voorkomen en de Tweede Kamer over de uitkomsten te informeren.	Wetgevingsoverleg Behandeling van de verantwoordingsstukken cie. BiZa en de wijzigingen samenhangende met de Voorjaarsnota Hfdst. VII, Gemeentefonds (B) en Provinciefonds (C) 2018 d.d. 20 juni 2019 (Kamerstukken II 2018/19, 35200 VII, nr. 18)	De Tweede Kamer is op 18 december 2019 per brief geïnformeerd Kamerstukken II 2019/20, 35300 B, nr. 13).
De motie van het lid Segers; Verzoekt de regering, samen met de VNG te onderzoeken met welke aanpassingen van de trap-op-trap-af-systematiek gemeenten meerjarig meer financiële zekerheid kunnen krijgen, en hiertoe voor het einde van het jaar met voorstellen te komen.	Plenair debat Algemene Politieke Beschouwingen d.d. 19 september 2019 (Handelingen II 2019/20, nr. 3, item 6)	De Tweede Kamer is op 18 december 2019 per brief geïnformeerd Kamerstukken II 2019/20, 35300 B, nr. 13).
De motie van het lid Van der Molen c.s.; Verzoekt de regering de effecten en de stapeling van effecten van beleid voor grens- en krimpregio's expliciet op te nemen in het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK).	Plenair debat Begroting Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2e termijn) d.d. 31 oktober 2019 (Handelingen II 2019/20, nr. 18, item 8)	De Tweede Kamer is op 28 januari 2020 per brief geïnformeerd (Kamerstukken II 2019/20, 31757, nr. 99).
De motie Van der leden van der Graaf en Van der Molen: Verzoekt de regering in overleg met gemeenten de financiële impact van bestaande beleidsmaatregelen van de rijksoverheid op gemeenten in kaart te brengen en hierover uiterlijk 1 april 2020 aan de Tweede Kamer te rapporteren.	Plenair debat Begroting Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2e termijn) d.d. 31 oktober 2019 (Handelingen II 2019/20, nr. 18, item 8)	De Tweede Kamer is op 22 juni 2020 per brief geïnformeerd (Kamerstukken II 2019/20, 35300 B, nr. 21).
De motie van de leden Dijkstra en Van Gerven; Verzoekt de regering, grondexploitaties in de uitwerking van de agenda Toekomst toezicht expliciet mee te nemen; Verzoekt de regering, om de commissie BBV in overweging te geven om in de nieuwe notitie Grondexploitaties expliciet mee te nemen hoe de jaarrekening verbeterd kan worden ten aanzien van de informatie over grondexploitaties.	Notaoverleg op 16-12-2019 over de initiatiefnota van het lid Koerhuis over de toekomst van gemeentelijk grondbeleid voor woning- en bedrijvenbouw (Kamerstukken II, 2019/20, 35177, nr. 15)	De Tweede Kamer is op 23 juni 2020 per brief geïnformeerd (kamerstukken II, 2019/20, 35177, nr. 16).

Tabel 15 Door de Staten-Generaal aanvaarde moties die nog niet zijn afgerond (stand per 30 juni 2020)

Omschrijving van de motie	Vindplaats	Stand van zaken
De motie van het lid Engels c.s.; Verzoekt de minister een of meer modellen voor een stelsel van financiële verhoudingen tussen rijk en gemeenten te ontwikkelen waarin rekening wordt gehouden met zowel de effecten van de voorgenomen decentralisaties als met voortgaande processen van gemeentelijke herindeling.	Plenair debat Inrichting openbaar bestuur d.d. 18 juni 2013 (Handelingen I, 2012/13, nr. 31, item 2)	De Tweede Kamer is op 26 februari geïnformeerd (Kamerstukken II 2019/20, 35300 B, nr. 15) over het uitstel van invoering van de nieuwe verdeling. De Tweede (en Eerste) Kamer worden eind 2020 geïnformeerd over de voorstellen voor de nieuwe verdeling.
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.	Plenair debat Sociaal domein d.d. 21 november 2018 (Handelingen II, 2018/19, nr. 26, item 7)	De Tweede Kamer wordt in najaar 2020 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.	Plenair debat Sociaal domein/ Interbestuurlijk programma d.d. 22 mei 2019 (Handelingen II 2018/19, nr. 85, item 12)	De Tweede Kamer wordt in september 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.	Plenair debat Sociaal domein/ Interbestuurlijk programma d.d. 22 mei 2019 (Handelingen II 2018/19, nr. 85, item 12)	De Tweede Kamer wordt voor einde jaar 2020 geïnformeerd.
De motie van het lid Krol; Verzoekt de regering, te onderzoeken hoe gemeenten kwijtschelding van gemeentelijke belastingen toepassen bij de groep AOW-ers zonder of met een beperkt aanvullend pensioen, en of een standaard wettelijke regeling voor kwijtschelding voor deze groep wenselijk is.	Plenair debat Begroting Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2e termijn) d.d. 31 oktober 2019 (Handelingen II 2019/20, nr. 18, item 8)	De Tweede Kamer wordt in najaar 2020 geïnformeerd.
De motie van het lid Krol; Verzoekt de regering, met een voorstel te komen hoe de Nadere regels bij kwijtschelding spoedig aangepast kunnen worden, zodat AOW-ers die qua inkomen recht zouden hebben op kwijtschelding van gemeentelijke belastingen, dit recht niet verspelen door het hebben van een (kleine) buffer.	Plenair debat over het verslag algemeen overleg, gehouden op 14-11-2019, over armoede- en schuldenbeleid d.d. 16 januari 2020 (Handelingen II 2019/20, nr. 4, item 4)	De Tweede Kamer wordt in najaar 2020 geïnformeerd.
De motie van het lid Özütok; Verzoekt de regering, om in overleg met gemeenten te bezien hoe jaarlijks bij de verantwoording van het Gemeentefonds een duidelijk beeld gegeven kan worden of de middelen voldoende waren voor de gemeenten om hun taken uit te voeren.	Wetgevingsoverleg Jaarverslag en slotwet Gemeentefonds 2019, d.d. 23-06-2020 (Kamerstukken II 2019/20, 35470 B, nr. 7)	Motie is in behandeling genomen.
De motie van het lid Özütok; Verzoekt de regering om op basis van de gemeentebegrotingen in gesprek te gaan met gemeenten over hun financiële situatie en de Tweede Kamer daarover voor de najaarsnota te informeren.	Plenaire debat n.a.v. het Verslag algemeen overleg financiële verhoudingen, d.d. 02-07-2020 (Handelingen II 2019/20)	Motie is in behandeling genomen.

Tabel 16 Door bewindslieden gedane toezeggingen die zijn afgerond (stand per 30 juni 2020)

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.	Wetgevingsoverleg Behandeling van de verantwoordingsstukken cie. BiZa en de wijzigingsamenhangende met de Voorjaarsnota Hfdst. VII, Gemeentefonds (B) en Provinciefonds (C) 2018 d.d. 20 juni 2019 (Kamerstukken II 2018/19, 35200 VII, nr. 18)	De Tweede Kamer is op 18 oktober 2019 per brief geïnformeerd (Kamerstukken II 2019/20, 35300 B, nr. 5).
De minister verwacht (voor einde jaar 2019) de Tweede Kamer te informeren of het mogelijk en wenselijk is om voor de middellange termijn – 2020 en 2021 - maatregelen te treffen die schommelingen in de fondsen kunnen voorkomen of dempen (i.k.v. herziening van de financiële verhoudingen).	Kamerbrief Toekomst openbaar bestuur d.d. 18 oktober 2019 (Kamerstukken II 2019/20, 35300 B, nr. 9)	De Tweede Kamer is op 18 december 2019 per brief geïnformeerd (Kamerstukken II 2019/20, 35300 B, nr. 13).
De minister zegt toe (dit jaar) een overzicht te geven van lopende onderzoeken en afspraken in het kader van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet. Tevens zullen de Staatssecretaris van Financiën en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tijdens de budgettaire besluitvormingsmomenten rondom de Voorjaarsnota, Prinsjesdag en Najaarsnota, inventariseren welke beleidsvoornemens financiële effecten hebben op de taken van gemeenten. Op basis daarvan zullen zij de Kamer een integraal overzicht doen toekomen.	Kamerbrief over uitvoering motie 35300 VII, nr. 46 (t.v.v. nr. 30) d.d. 19 november 2019 (Kamerstukken II 2019/20, 35300 B, nr. 9)	De Tweede Kamer is op 17 december 2019 per brief geïnformeerd (Kamerstukken II 2019/20, 35300 B, nr. 12).
De minister zegt de Tweede Kamer toe een overzicht te sturen van de taken die sinds 2009 gedecentraliseerd zijn naar gemeenten en van alle onderwerpen waarover sinds 2009 de financiële gevolgen zijn uitgewerkt als bedoeld in artikel 2 Fw met totale landelijke kosten voor gemeenten hoger dan 10 miljoen euro.	Kamerbrief Beantwoording vragen schriftelijk overleg Tweede Kamer d.d. 10 maart 2020 (Kamerstukken II 2019/20, 35300 B, nr. 17).	De Tweede Kamer is op 22 juni 2020 per brief geïnformeerd (Kamerstukken II 2019/20, 35300 B, nr. 21).
De minister zegt de Tweede Kamer toe een overzicht met beleidsvoornemens en zal daar tevens een overzicht met uitnames groter dan 10 miljoen aan toevoegen.	Kamerbrief beantwoording vragen schriftelijk overleg Tweede Kamer d.d. 10 maart 2020 (Kamerstukken II 2019/20, 35300 B, nr. 17).	De Tweede Kamer is op 22 juni 2020 per brief geïnformeerd (Kamerstukken II 2019/20, 35300 B, nr. 21).

Tabel 17 Door bewindslieden gedane toezeggingen die nog niet zijn afgerond (stand per 30 juni 2020)

Omschrijving van de toezegging	Vindplaats	Stand van zaken
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, 34477 , nr. 39).	De Tweede Kamer wordt voor einde jaar 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 de minister de uitkomsten van de onderzoeken uiterlijk in de Meicirculaire 2020 bekend wil maken. De minister zegt 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 voor einde jaar 2020 geïnformeerd.
De minister zegt de Tweede Kamer een brief toe (in 2019) inzake de voortgang over het gebruik van open data bij decentrale overheden.	Algemeen overleg Sociaal domein/ Interbestuurlijk programma d.d. 25 april 2019 (Kamerstukken II 2018/19, 34477 , nr. 65).	De Tweede Kamer wordt in najaar 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.	Wetgevingsoverleg Behandeling van de verantwoordingsstukken cie. BiZa en de wijzigingen samenhangende met de Voorjaarsnota Hfdst. VII, Gemeentefonds (B) en Provinciefonds (C) 2018 d.d. 20 juni 2019 (Kamerstukken II 2018/19, 35200 VII , nr. 18).	De Tweede Kamer is op 26 februari geïnformeerd (Kamerstukken II 2019/20, 35300 B , nr. 15) over het uitstel van invoering van de nieuwe verdeling. De Tweede (en Eerste) Kamer worden eind 2020 geïnformeerd over de voorstellen voor de nieuwe verdeling.
De minister zegt toe het rapport van de evaluatie van de normeringssystematiek, waar ook het IPO en de VNG bij betrokken zijn, (najaar 2020) aan de Tweede Kamer te doen toekomen.	Kamerbrief Compensatiepakket coronacrisis medeoverheden d.d. 28 mei 2020 (Kamerstukken II 2019/20, 35420 , nr. 43).	De Tweede Kamer wordt in najaar 2020 geïnformeerd.
De minister zegt toe dat het streven is om de Tweede Kamer voor zomerreces 2020 te informeren over de voortgang omtrent de financiële verhoudingen tussen Rijk en provincies. Dit betreft zowel de herijking van het provinciefonds als de verkenning naar de hervorming van het provinciaal belastinggebied.	Kamerbrief antwoorden op vragen schriftelijk overleg over democratie, kiesrecht en desinformatie d.d. 15 juni 2020 (Kamerstukken II 2019/20, 35300 VII , nr. 124).	De Tweede Kamer wordt in september 2020 geïnformeerd.