

Ruimte en risico's

Een verkenning van de financiële gevolgen

van het Interbestuurlijk Programma voor het sociaal domein

Bruno Steiner

in opdracht van Divosa (Jos Huijts)

juni 2018 (v2)

Inhoud

Inhoud.....	2
1. Inleiding.....	3
1.1. Opdracht.....	3
1.2. Leeswijzer	3
2. Samenvatting en conclusies	4
3. Inkomsten van de gemeenten door de jaren heen	6
3.1. Inleiding	6
3.2. Gevolgen van IPB voor gemeentefonds	6
3.3. Inkomsten gemeentefonds en andere middelen 2013/18	8
3.4. Beoordeling IPB in het licht van inkomsten in 2013/18	9
4. Gemeentelijke uitgaven 2013/18, in sociaal domein en overige sectoren	10
4.1. Inleiding	10
4.2. Uitgaven sociaal domein en overige 2013/18.....	10
4.3. Netto-uitgaven op onderdelen.....	11
5. Uitgaven sociaal domein en overige sectoren vs. inkomsten	15
5.1. Inleiding	15
5.2. Uitgaven en inkomsten.....	15
5.3. Verkenning van verdeling over gemeenten	16
Bijlagen	18
Bijlage 1. Tabellen bij de figuren van b.s.a. in de hoofdtekst.....	18
Bijlage 2. Financiële afspraken in het IPB	19
Bijlage 3. Werking van het gemeentefonds	20
Bijlage 4. Indruk van verdeling over gemeenten	22
Bijlage 5. Gemeentelijke netto-lasten in sociaal domein in rekeningen 2013/16.....	24
Bijlage 6. Gemeentelijke netto-lasten 2017/18 in sociaal domein en andere sectoren in Nederland en in vijf groottegroepen	26

1. Inleiding

1.1. Opdracht

De grote verandering die het gemeentelijk sociaal domein nog steeds beheerst, is de overdracht van taken in 2015 waarvoor tot dan het Rijk en de provincies verantwoordelijk waren. Dat heeft van alle betrokkenen veel gevergd aan voorbereiding en – vanaf 2015 – aan uitvoering. De operatie had en heeft twee doelen: betere zorg voor burgers en minder kosten of althans lagere kostenstijgingen. Hoe belangrijk het eerste doel ook is, dit rapport gaat uitsluitend over aspecten van het tweede. Dit is een financieel rapport.

Divosa heeft op grond van de publicatie van het Startdocument Interbestuurlijk Programma (IBP) *bruno steiner advies* de opdracht te geven om – als specialist voor het gemeentefonds – de financiële gevolgen zo nauwkeurig mogelijk in beeld te brengen.

Dit rapport brengt in beeld hoe de financiën in het gemeentelijk sociale domein zich ontwikkelden in de jaren 2013/18 en wat op grond daarvan kan worden verwacht bij de uitvoering van het Interbestuurlijke Programma (IPB). De nadruk ligt op de landelijke ontwikkeling. Heel beknopt wordt ingegaan op de verdeling over afzonderlijke gemeenten.

Dit rapport moet niet gezien worden als een exacte berekening. Daarvoor ontbreken nog te veel gegevens en is de verstreken tijd sedert de overdracht aan gemeenten van de nieuwe taken in het sociaal domein nog te kort. Daarbij komt ook dat de opbouw en samenstelling van het gemeentefonds in de achterliggende jaren is gewijzigd, waardoor conclusies voor onderdelen minder zeker zijn dan voor het totaal sociaal domein.

1.2. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 zijn een samenvatting en de conclusies opgenomen. In de verdere hoofdstukken lichten we de wijze toe waarop we tot deze conclusies zijn gekomen.

In hoofdstuk 3 brengen we de ontwikkeling van de totale gemeentelijke inkomsten in beeld en geven we aan hoe het IBP deze beïnvloedt.

In hoofdstuk 4 gaan we op de gemeentelijke uitgaven in. We behandelen het sociale domein als geheel en voor de onderscheiden onderdelen. Dat doen we aan de hand van de netto-uitgaven in de jaren 2013 - 2016 volgens de gemeentelijke jaarrekeningen en de begrote netto-uitgaven in de jaren 2017 en 2018. Voor het bredere perspectief laten we ook de ontwikkeling van de uitgaven in het totaal van de overige sectoren zien. Hoofdstuk 5 behandelt de samenhangen tussen inkomsten en uitgaven. Verder bevat dit hoofdstuk een verkenning van de verdeling over gemeenten.

In de diverse bijlagen is achtergrondinformatie opgenomen.

2. Samenvatting en conclusies

Op basis van de nu beschikbare gegevens is het oordeel over de financiële effecten van het IPB in eerste instantie positief. Er is sprake van een behoorlijke stijging van de gemeentelijke inkomsten en er lijken macro gezien, geen grote tekorten te gaan ontstaan. Op basis van de huidige informatie zijn grote tekorten niet te verwachten.¹

Echter, we kunnen uit de gegevens niet zondermeer afleiden dat de middelen voldoende zijn als we alle risico's en onzekerheden meenemen in de afweging.

Er is een aantal aantoonbare risico's:

- Gebundelde Uitkering Participatiewet. Dit betreft niet specifiek een knelpunt voortvloeiende uit het Gemeentefonds, maar het is wel een evidente last voor gemeenten. In de afgelopen jaren legden gemeenten hier elk jaar op toe. In 2016 bijvoorbeeld 277 miljoen. In 2017 276 miljoen. Deze tekorten komen ten laste van de gemeentelijke algemene middelen.²
- De WSW. Omdat de afbouw trager gaat dan op voorhand aangenomen, leggen de gemeenten hier naar schatting € 190 miljoen per jaar op toe.³

Er is een aantal onzekerheden waarvan wij momenteel (nog) niet kunnen inschatten of deze tot daadwerkelijke tekorten zullen leiden. We noemen als aandachtspunten:

- De bovengemiddelde groei van de lasten in het sociaal domein. In de jaren 2013/18 was de groei gemiddeld 3% per jaar; in de begroting 2018 verwachten de gemeenten een stijging van 4% ten opzichte van 2017. De vraag is of de groei van het gemeentefonds daarmee op den duur gelijke tred houdt.
- Kijken we naar de onderdelen van het sociaal domein – namelijk de clusters in het gemeentefonds – dan is de verandering tussen 2017 en 2018 als volgt:
 - De kosten van het cluster Jeugd stijgen bovengemiddeld. Wel is er een verschuiving van zwaardere naar lichtere vormen van zorg; de afvlakking van de kostenstijging heeft daar mogelijk mee te maken. Toch verwachten de gemeenten in 2018 een stijging van 5,4%. Dat roept de vraag op of volume-indexatie van het onderdeel jeugd voldoet.
 - Ook voor het cluster Maatschappelijke ondersteuning begroten de gemeenten in 2018 5,4% extra. Wellicht hangt dat deels samen met het anticiperen op de nieuwe loonschaal huishoudelijke hulp, maar uit het statistisch materiaal is dat niet af te leiden.
 - De uitgaven voor het cluster Samenkracht en burgerparticipatie (dit zijn algemene voorzieningen voor jongeren en volwassenen) stijgen minder dan gemiddeld (2,5%). De stijging op zich is echter opmerkelijk, want tot nu toe werd hierop vaak bezuinigd.

¹ Dit onderzoek is afgesloten vóórdat de meircirculaire verscheen. De cijfers zijn dus op de maartcirculaire gebaseerd. Voor de meerjarenbegroting t/m 2022 geeft de meircirculaire lagere bedragen van de maartcirculaire. Dat komt door een lagere inflatieprognose. Voor de reële toename van het gemeentefonds is de verandering beperkt.

² "Analyse macrobudget bijstand – ontwikkelingen in de afgelopen jaren", AEF, in opdracht van Divosa, 5 december 2017.

³ Kort na het afsluiten van dit onderzoek zal de "Thermometer Wsw" verschijnen met daarin de meest actuele informatie over dit onderwerp.

- o De uitgaven van het cluster Inkomen en participatie groeien eveneens minder dan het sociaal domein als geheel, namelijk met 2,9%. Zoals hiervoor opgemerkt slaan eventueel tekorten (of overschotten) op de "gebundelde uitkering" en de WSW neer in dit cluster.

De invoering van het abonnementstarief Wmo betekent dat gemeenten minder eigen bijdragen van burgers zullen mogen vragen. Het inkomstenverlies is door het kabinet gecompenseerd, maar bij het schrijven van dit rapport is nog onduidelijk of dat genoeg is. Daarnaast is de verwachting dat de lagere eigen bijdragen de vraag naar Wmo-voorzieningen zullen vergroten. De omvang daarvan is op dit moment nog onderwerp van onderzoek.⁴

Dit onderzoek gaat vooral over de macrobudgetten in het sociaal domein. Op de verdeling ervan over de gemeenten gaan we slechts zijdelings in. Een globale verkenning geeft echter zeer sterke aanwijzingen voor een verdeelprobleem. Hoewel er dus niet per se op macroniveau een tekort hoeft te zijn, is er vrijwel zeker sprake van een scheve verdeling van de middelen in het sociaal domein.

De verschillen tussen afzonderlijke gemeenten zijn hoogstwaarschijnlijk zo groot, dat de financiële effecten van het IBP voor de "randen van de verdeling" niet belangrijk zijn. Een gemeente met hoge uitgaven in het sociale domein wordt met het IPB amper geholpen omdat de – inderdaad – ruime verhoging daar niet tegen op kan. Omgekeerd vormt het hogere accres voor een gemeente met lage uitgaven in het sociale domein een "extraatje" die ze in elk geval voor het sociaal domein niet nodig heeft.

⁴ Het CPB heeft een berekening uitgevoerd, gepubliceerd op 1 juni 2018 en daarmee te laat om in deze berekeningen op te nemen. Het CPB past de raming van de extra kosten aan en stelt deze op ca. 190 mln. Eerder werd nog uitgegaan van een stijging met 300 mln.

3. Inkomsten van de gemeenten door de jaren heen

3.1. Inleiding

De gemeentelijke begrotingen van 2018 zijn de meest recente statistische bron om de resultaten van het Interbestuurlijk programma tussen Rijk en andere overheden (IPB) tegen af te zetten. Het IPB is een grote financiële verbetering voor de gemeenten, namelijk de "brede koppeling". Bezien vanuit de begrotingen 2018 is dat een meevaller van 1,5% van het gemeentefonds.

Dit hoofdstuk als volgt opgebouwd:

- In 3.2 behandelen we de financiële kant van het IPB op hoofdlijnen, zowel voor het lopende jaar 2018, als voor de jaren erna.
- In 3.3 kijken we terug op de periode 2013/18. Hoe hebben de gemeentelijke inkomsten zich toen ontwikkeld?
- In 3.4 geven we een oordeel over het IPB in het licht van de jaren 2013/18. Dat is een voorlopig, partieel oordeel omdat het (nog) niet is gebaseerd op de uitgavenontwikkeling in 2013/18.

3.2. Gevolgen van IPB voor gemeentefonds

6

In het IBP is over het gemeentefonds (en het provinciefonds) afgesproken dat het voortaan aan een breder pakket aan rijksuitgaven is gekoppeld dan voorheen. Dat houdt in dat de algemene uitkering het gemeentefonds niet meer uitsluitend aan de rijksuitgaven in enge zin, maar ook aan de (niet-gemeentelijke) uitgaven voor de zorg en de sociale zekerheid is gekoppeld. Dat is gunstig voor de gemeenten als collectief.

Daar is ook alle reden voor. Ten eerste hebben de decentralisaties van 2015 het gemeentelijk domein sterk vergroot (meer dan verdubbeld). Vanuit die optiek was de "smalle koppeling" inhoudelijk niet meer verdedigbaar. Met name koppeling aan zorgkosten is vanuit WMO- en Jeugdzorgoptiek, logisch. Ten tweede zien we dat de uitgaven in het sociaal domein sterker groeien dan erbuiten. Dat laat onverlet dat gemeenten (VNG) niet op alle onderdelen op voorhand volledige compensatie voor verwachte extra uitgaven kregen.

Accres van algemene uitkering in gemeentefonds

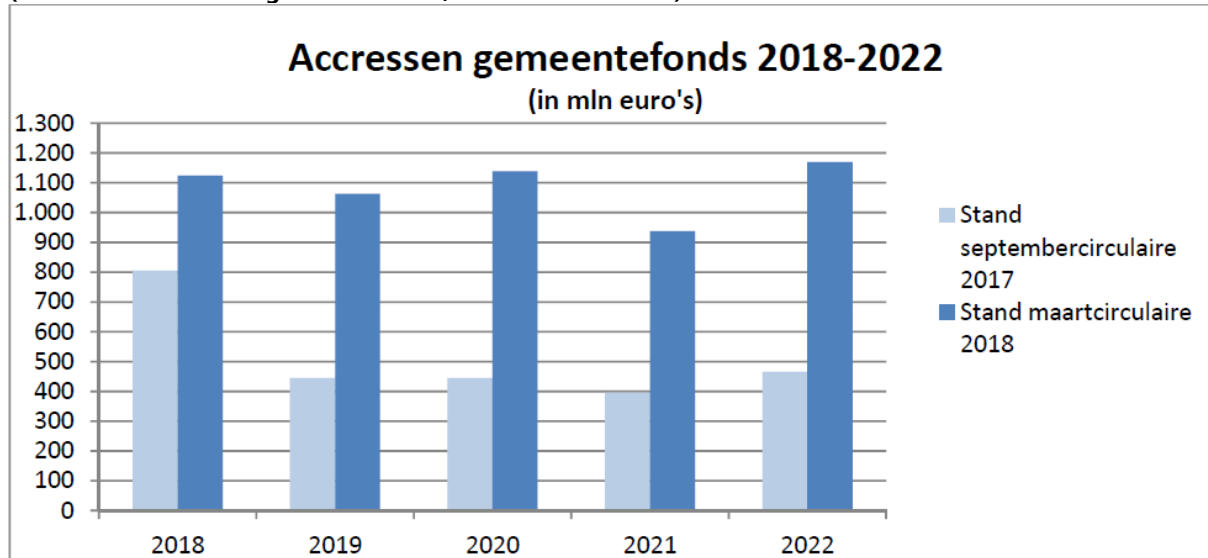
De maartcirculaire geeft een eerste inzicht in de effecten van het IPB. Figuur 1 geeft het effect op de algemene uitkering weer.

Voor de interpretatie moet het volgende worden opgemerkt:

1. De accessen van elk jaar komen bovenop die in het voorgaande. In de jaren 2018/22 verwachtte de septembercirculaire 2017 een totale groei van circa €2,6 miljard; volgens de maartcirculaire 2018 komt daar rond €2,9 miljard bij, een ruime verdubbeling dus. *Volgens de meicirculaire van 2018 is de stijging in de jaren na 2018 lager dan in de maartcirculaire verwacht. Dat komt doordat men in mei een lagere inflatie raamt van in maart. Nog steeds is het voor de jaren 2018/22 geraamde accres bijna tweemaal zo hoog als zonder IPB.*
2. De overheveling van een groot deel van de integratie-uitkering Sociaal Domein is in deze figuur niet verwerkt.

3. De figuur vergelijkt de situatie van "maart 2018" met de septembercirculaire 2017, terwijl de meeste gemeenten hun begrotingen 2018 baseerden op de meicirculaire 2017. Dat geeft voor afzonderlijke jaren een ander beeld, maar over de hele linie geeft dit geen significante verschillen.

Figuur 1. Effect op het accres van de algemene uitkering van het IPB (bedragen in € miljoen)
(bron: Maartcirculaire gemeentefonds, Ministerie van BZK)



Al per 2018 brengt het IPB een verbetering met zich mee. Dat is ruim €300 miljoen "van circulaire op circulaire". Ten opzichte van de voorzichtige ramingen in de begrotingen 2018 is het zelfs €400 miljoen. Ook vanuit een andere invalshoek gezien is de verbetering goed waarneembaar. Naar de inzichten van de maartcirculaire zal de algemene uitkering van het gemeentefonds jaarlijks met gemiddeld 4,6% stijgen. (*Volgens de meicirculaire 2018 wordt dat ruim 4% per jaar.*) Dat is duidelijk hoger dan de totale uitgavenstijging in 2013/18 van circa 1% en zelfs hoger dan de stijging in het sociaal domein van circa 3% in die jaren. Wel is de verwachting dat de inflatie in de komende tijd zal toenemen, maar dan nog zijn de financiële vooruitzichten beter dan de feitelijke situatie in die voorbije jaren

7

Specifieke afspraken

Naast het accres bevat het IBP, zoals weergegeven in de maartcirculaire 2018, enkele specifieke vergoedingen ter compensatie van financiële nadelen vanwege rijksbeleid. De voornaamste zijn:

- Door introductie van het "abonnementstarief" zullen de eigen bijdragen dalen die burgers moeten betalen voor Wmo- en jeugdvoorzieningen. De daling is in 2019 €286 miljoen. Het kabinet stort daarom (bovenop het accres) per 2019 structureel €143 miljoen in fonds.⁵
- I.v.m. kosten transformatie Jeugdhulp wordt drie jaar een jaarlijks bedrag van €18 miljoen toegevoegd (samen dus €54 miljoen incidenteel).
- In 2018 wordt incidenteel €100 miljoen in IU SD gestort als 'stropenpot' bij cumulatie van tekorten in sociaal domein. (Van de algemene uitkering gaat eenzelfde bedrag naar de IU SD; vanuit gemeenten gezien is dat "broekzak-vestzak".)

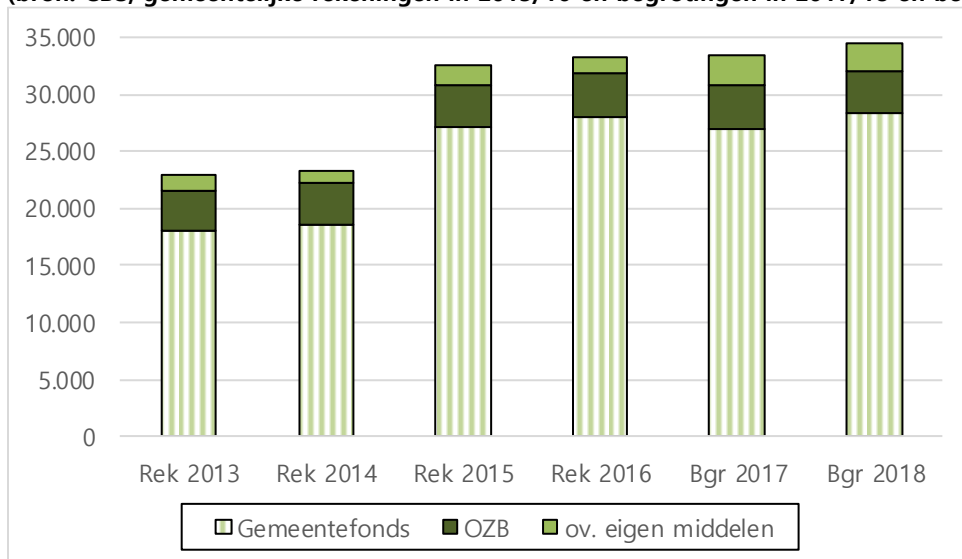
⁵ Het CPB heeft een berekening uitgevoerd, gepubliceerd op 1 juni 2018 en daarmee te laat om in deze berekeningen op te nemen. Het CPB past de raming van de extra kosten aan en stelt deze op ca. 190 mln. Eerder werd nog uitgegaan van een stijging met 300 mln.

3.3. Inkomsten gemeentefonds en andere middelen 2013/18

In deze paragraaf komt de ontwikkeling van de algemene middelen aan de orde waarmee de gemeenten hun netto-uitgaven bekostigen. De algemene middelen bestaan uit drie onderdelen:

- Het gemeentefonds, veruit het grootste onderdeel
- De inkomsten uit de OZB
- De "overige eigen middelen", een vergaarbak van heel uiteenlopende inkomsten.

Figuur 2. Algemene middelen van de gemeenten in 2013/18 (in € miljoen)
(bron: CBS, gemeentelijke rekeningen in 2013/16 en begrotingen in 2017/18 en bewerking b.s.a.)



8

Figuur 2 geeft laat zien hoe dominant de uitkering uit het gemeentefonds is. Vóór de decentralisatie beslaat zij 80% van de algemene middelen, vanaf 2015 rond 84%. Van 2013 op 2014 steeg de uitkering met ruim 3%. Ook van 2015 op 2016 was de stijging 3%. Dat betekent dat er tegenover de korting op de "integratie-uitkering sociaal domein", stijgingen van andere onderdelen waren. De belangrijkste oorzaak was een stijging van de algemene uitkering. Door de koppeling van de algemene uitkering aan de rijksuitgaven, profiteerden de gemeenten van beleidsintensiveringen die het Rijk in 2016 doorvoerde.

De Figuur 4 laat tussen 2016 en 2017 een vrij sterke daling van de fondsuitkering zien. Dat komt doordat we voor 2016 rekening- en voor 2017 begrotingscijfers gebruiken. *Achteraf* weten we dat de gemeenten bij het opstellen van de begroting 2017 nog niet wisten: het gemeentefonds daalde van 2016 op 2017 met 0,5%. Bij het opstellen van de begroting 2017 gingen de gemeenten (als collectief) van een grotere daling uit. Door de (achteraf gezien) lage raming van de gemeentefonds uitkering 2017 is het verschil met de gemeentefondsuitkering van 2018 vrij hoog.

Bij de interpretatie van Figuur 2 moet worden bedacht dat het alle gemeenten tezamen betreft voor afzonderlijke gemeenten kan de situatie heel anders zijn.

3.4. Beoordeling IPB in het licht van inkomsten in 2013/18

De ontwikkelingen van de gemeentelijke inkomsten in 2013/18 werpen op twee manieren een extra licht op de financiële afspraken in het IPB. Ten eerste leidt de koppeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds aan een breder pakket van rijksuitgaven tot een hogere groei van de algemene uitkering binnen het gemeentefonds dan met de smalle koppeling tot en met 2017. Dat is relevant omdat de algemene uitkering nu al de grootste post binnen het gemeentefonds is.

Dat leidt tot het tweede punt. Nadat de integratie-uitkering sociaal domein in 2015 in het gemeentefonds werd opgenomen, werd daarop in 2016 en 2017 gekort. Met ingang van 2019 zal ruim de helft van de integratie-uitkering worden opgenomen in de algemene uitkering. De algemene uitkering stijgt daarmee met circa €5,6 miljard. Deze 5,6 miljard zal – evenals de huidige algemene uitkering – meegroeien met het brede pakket van rijksuitgaven.

Enkele specifieke onderdelen van de integratie-uitkering sociaal domein blijven bestaan, gaan dus voorlopig niet over naar de algemene uitkering. Daarvan zijn de 'oude' WSW en de Wmo2015-taak beschermd wonen financieel gezien de belangrijkste.

Alles bijeen genomen is de combinatie van de "brede koppeling" en het overhevelen van grote delen van de integratie-uitkering sociaal domein naar de algemene uitkering gunstig voor de gemeenten.

4. Gemeentelijke uitgaven 2013/18, in sociaal domein en overige sectoren

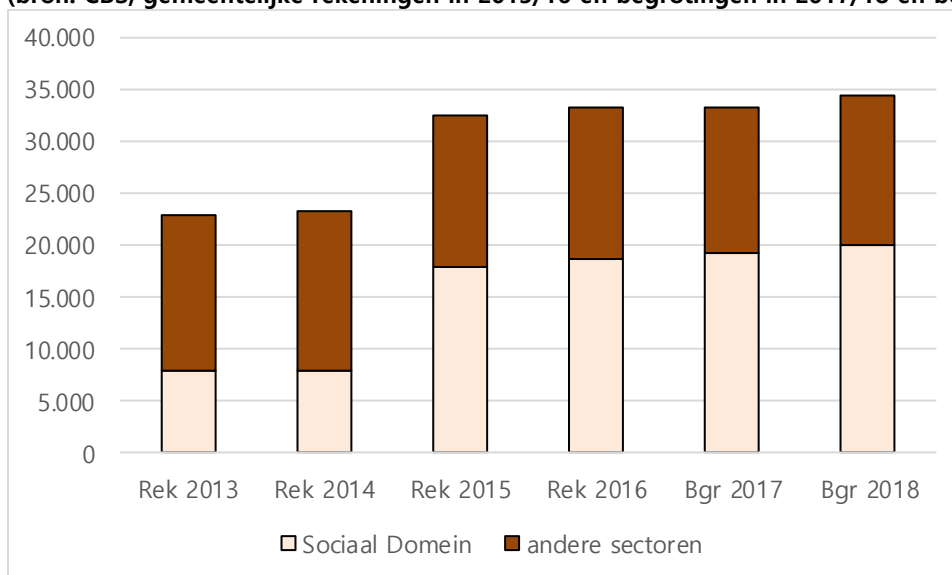
4.1. Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de gemeentelijke netto-uitgaven in de jaren 2013/18. In 2.2 gaan we in op het sociaal domein als geheel, in 2.3 op de clusters van het gemeentefonds. In Bijlagen 5 en 6 zijn tabellen opgenomen met daarin de bedragen van de onderdelen waaruit de gemeentefondsclusters zijn opgebouwd.

4.2. Uitgaven sociaal domein en overige 2013/18

Het meest opvallende van de financiële ontwikkeling in 2013/16 is natuurlijk het effect van de decentralisaties in 2015. De netto-uitgaven in het sociaal domein maken een sprong van ruim €10 miljard.

Figuur 3. Netto-lasten in Sociaal domein en andere gemeentelijke sectoren (in € miljoen)
(bron: CBS, gemeentelijke rekeningen in 2013/16 en begrotingen in 2017/18 en bewerking b.s.a.)



10

Wat Figuur 3 hierboven niet laat zien, is het groeiverschil bij de netto-uitgaven in het sociaal domein en de andere sectoren. Figuur 4 en Tabel I geven daarvan een schatting. De belangrijkste conclusie: de uitgaven in het sociaal domein groeien gemiddeld duidelijk sterker dan het totaal, namelijk rond 3% per jaar, tegen 1% voor het totaal. De andere netto-uitgaven dalen in deze jaren zelfs gemiddeld met -1%.

De reden dat Figuur 4 deels op schattingen van de jaarlijkse groei is gebaseerd, zijn de vele inhoudelijke en administratieve in de opbouw van het gemeentefonds en de gemeentelijke inkomsten en uitgaven in de beschouwde periode. Bovendien beschikken we voor 2017 en 2018 slechts over de begrotingsstatistieken. Met deze kanttekening presenteren we Tabel I respectievelijk in Figuur 4.

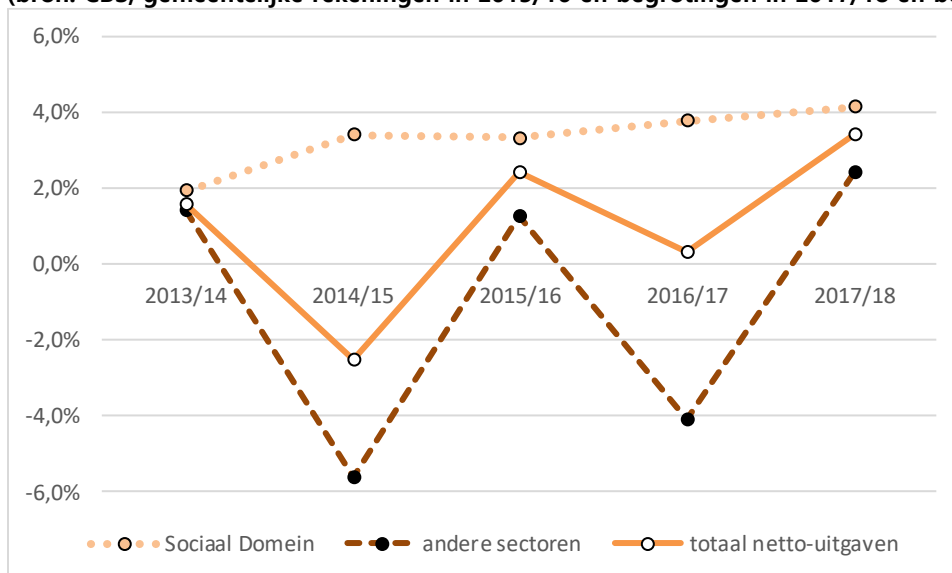
De afzonderlijke percentages zijn enigszins onzeker, maar vaststaat dat het sociaal domein gemiddeld sterker groeit dan gemiddeld – de netto-uitgaven in de andere sectoren zijn gemiddelde genomen zelf met een procent per jaar gedaald. (De schommelingen hangen waarschijnlijk samen met het effect van grootschalige infrastructurele projecten.)

Gegeven de onzekerheden zullen we in de hoofdstuk de gemiddelde groei in 2013/18 afronden op: 3% per jaar voor sociaal domein, -1% per jaar voor andere sectoren en 1% voor alle gemeentelijke netto-uitgaven.

Tabel I. Geschatte groei netto-uitgaven over de gehele periode

	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18	<i>Gemiddeld 2013/18</i>
Sociaal Domein	2,0%	3,4%	3,3%	3,8%	4,2%	3,3%
andere sectoren	1,4%	-5,6%	1,3%	-4,1%	2,4%	-0,9%
totaal netto-uitgaven	1,6%	-2,5%	2,4%	0,3%	3,4%	1,0%

Figuur 4. Indicatie van jaarlijkse groei van netto-uitgaven in 2013/18 (in %) in Sociaal domein en andere sectoren exclusief de "sprong" door de decentralisatie van 2015 (bron: CBS, gemeentelijke rekeningen in 2013/16 en begrotingen in 2017/18 en bewerking b.s.a.)

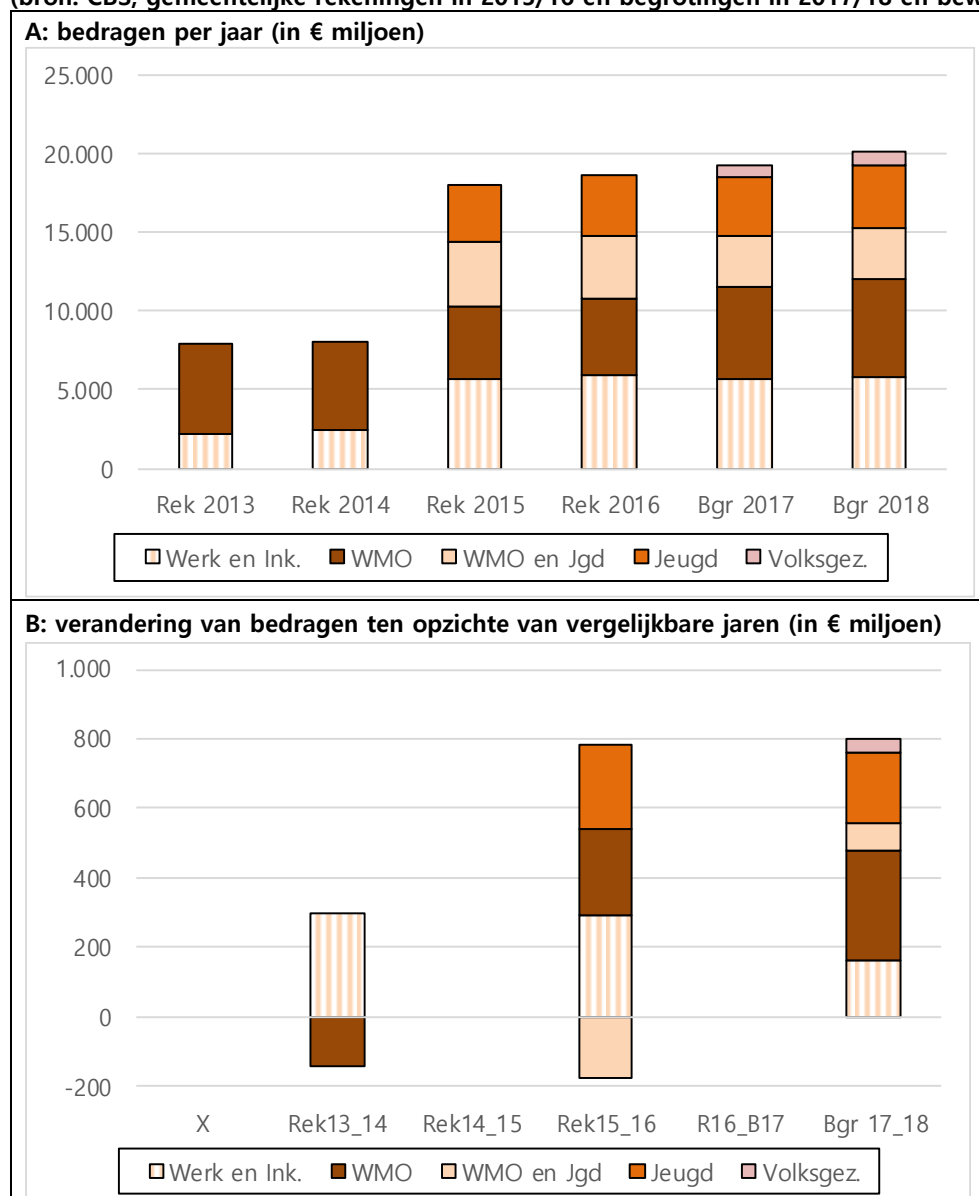


4.3. Netto-uitgaven op onderdelen

De administratieve en inhoudelijke veranderingen van de registratie van de netto-uitgaven van 2014 op 2015 en van 2016 op 2017 maken deze de onderdelen tussen die jaren niet vergelijkbaar zijn. In deze paragraaf presenteren we de bedragen grafisch op het niveau van de clusters in het gemeentefonds. In Bijlagen 5 en 6 staan bedragen op gedetailleerder niveau, namelijk de functies (2014/16) en de taakvelden (2017/18) die in de IV3-data worden onderscheiden.

De toelichting op Figuur 5 verdelen we in drie periodes waarvan cijfers in de opeenvolgende jaren inhoudelijk en administratief vergelijkbaar zijn.

Figuur 5. Netto-lasten van gemeentefondsclusters in Sociaal domein in 2013/18 en de verandering tussen vergelijkbare jaren
(bron: CBS, gemeentelijke rekeningen in 2013/16 en begrotingen in 2017/18 en bewerking b.s.a.)



Deelperiode 2013/14

In 2013/14, de twee jaren vóór de decentralisatie, zien we de uitgaven voor Werk en inkomen stijgen. Dit hangt samen met het BUIG-saldo. In 2013 hadden de gemeenten een overschot op de BUIG van €293 miljoen, in 2014 sloeg dat om in een tekort van €42 miljoen; per saldo dus een financieel nadelige verandering van €335 miljoen. Omdat andere delen van het cluster weinig veranderden, is de kostenstijging van het cluster Werk en inkomen vrijwel gelijk aan het lagere BUIG-saldo, namelijk €299 miljoen.

Het cluster Wmo laat juist een uitgavendaling zien van €143 miljoen (-2,5%). Dat heeft er te maken dat gemeenten vooruitlopend op de decentralisatie bezuinigden op bestaande voorzieningen, met name huishoudelijke hulp, voorzieningen gehandicapten en sociaal-cultureel werk. Wellicht wilden ze zo financiële ruimte scheppen voor de (verwachte) tekorten op de nieuwe taken.

Deelperiode 2015/16

In de twee eerste jaren van de decentralisatie, zien we uiteraard de meer dan verdubbeling van de uitgaven. Kijken we naar het verschil tussen 2015 en 2016, dan treedt de grootste absolute stijging bij het cluster Werk en inkomen op, namelijk €294 miljoen of 5,2% erbij. De ontwikkelingen van de vier functies in dit cluster lopen echter nogal uiteen. De toename van €215 miljoen bij "bijstand" hangt ook nu nauw samen met het macro-budget van de gebundelde uitkering, dat ten opzichte van de netto-lasten verder verslechtert, o.a. doordat gemeenten de uitgaven aan bijstand aan statushouders niet direct vergoed krijgen. Ook de netto-lasten van minimabeleid en participatie nemen toe, met €134 miljoen en €97 miljoen. Hier spelen de kosten van bewindsvoering een rol en de huisvesting van statushouders. Daar staat een daling van de sociale werkvoorziening tegenover: €154 miljoen minder. Deels komt dat door de afbouw van deze regeling. Een belangrijke recente verandering is dat – met ingang van het lopende jaar 2018 – de kosten van statushouders in het macrobudget van de gebundelde uitkering zullen worden opgenomen.

De stijging in 2016 bij het cluster Maatschappelijke ondersteuning van €244 miljoen ofwel 5,2% ontstaat grotendeels bij het onderdeel Maatwerk Natura immaterieel Wmo (o.a. huishoudelijke hulp). Dit is mogelijk een reactie op de forse bezuinigingen in 2015. Een enkele gemeente werd door de rechter 'teruggefloten', andere hebben wellicht (alsnog) de incidentele middelen ingezet die in 2015 beschikbaar waren gesteld.

Het cluster Voorzieningen jeugd en volwassenen vertoont de grootste daling in euro's en procenten: minus €179 miljoen ofwel -4,4%. Daarbinnen echter stijgen de algemene en eerstelijnsvoorzieningen met enkele procenten. Dat wordt meer dan te niet gedaan door een uitgaven-daling bij de PGB van maar liefst -27% ofwel minus €291 miljoen. Twee verklaringen doen hierover de ronde. De gemeenten stimuleren het gebruik van zorg in natura ten eerste om beter te kunnen sturen op de kwaliteit van de zorg en ten tweede omdat de PGB meer gevoelig voor fraude is dan andere voorzieningen.

Het cluster Jeugd ten slotte laat de grootste relatieve stijging zien, namelijk 6,7% erbij, gelijk aan €243 miljoen. Dat is gevolg van méér uitgaven voor "individuele voorzieningen in natura" (€257 miljoen ofwel 10%). Deels kan dit samenhangen met de daling van de PGB. Het aandeel PGB's was bij jongeren namelijk hoger dan bij volwassenen.

Deelperiode 2017/18

Anders dan de vier voorgaande jaren zijn de data van 2017/18 gebaseerd op de begrotingen. Afgaande op de algemene ervaring kan dat betekenen dat de bedragen relatief hoog zijn. Gemeenten worden namelijk geacht voorzichtig te ramen, dat wil zeggen de uitgaven eerder te hoog en de inkomsten eerder te laag. Dat is de ene reden om ze niet met de jaarrekening van 2016 te vergelijken. De andere is de herziening van de administratie waardoor inhoudelijke verschillen tussen 2016 en 2017 worden vertekend door administratieve veranderingen.

Bij het cluster Inkomen en participatie (was: Werk en inkomen) stijgen de netto-uitgaven van 2017 op 2018 vrij weinig, namelijk met €163 miljoen ofwel 2,9%. Evenals in eerdere jaren is dat de resultaten van twee tegengestelde bewegingen. De netto-lasten van de verlening van bijstand stijgen en die van "begeleidende participatie" (vooral WSW) dalen.

Opmerkelijk is het cluster Samenkracht en participatie, niet zo zeer door de omvang van de stijging (€79 miljoen of 2,5%), maar dát de netto-uitgaven ervan stijgen. De algemene voorzieningen groeien heel licht, terwijl zij voorheen lange tijd daalden. De wijkteams groeien iets meer dan gemiddeld.

De netto-uitgaven voor Maatschappelijke ondersteuning stijgen over de hele linie meer dan het gemiddelde voor het hele sociaal domein, namelijk met €321 miljoen ofwel 5,4%. De grootste stijging in euro's en procenten vindt plaats bij de "geëscaleerde zorg 18+", door vooral beschermd wonen, maatschappelijke opvang en vrouwenopvang: €158 miljoen, zijnde 6,9%.

In het cluster Jeugd zien we een patroon dat enigszins lijkt op de ontwikkeling van 2015 op 2016, maar minder uitgesproken. Het geheel groeit bovengemiddeld met 5,4%. Daarbinnen groeien de "maatwerkvoorzieningen 18-" méér dan de "geëscaleerde zorg 18-"; dat is conform het algemene beleid om zware zorgvormen te vervangen door lichte.

5. Uitgaven sociaal domein en overige sectoren vs. inkomsten

5.1. Inleiding

In dit hoofdstuk brengen we de ontwikkelingen van de uitgaven en de inkomsten waarmee die bekostigd zijn samen. In 5.2 behandelen we de macro-ontwikkeling. We gaan in op de vraag of gemeenten genoeg geld hadden respectievelijk hebben in 2017 en 2018 en wat dit voor de toekomst kan betekenen. In 5.3 verkennen we wat dit voor individuele gemeenten betekent. Dat levert sterke aanwijzingen voor problemen in de verdeling. Terwijl het macrobudget door het IBP duidelijk verbetert, biedt dat voor een deel van de gemeenten hoogstwaarschijnlijk onvoldoende soelaas voor tekorten in het sociaal domein. Daar staat tegenover dat er gemeenten zijn voor wie het IPB een "extraatje" in petto heeft dat ze, kijkende naar hun begroting, voor het sociaal domein niet nodig hebben.

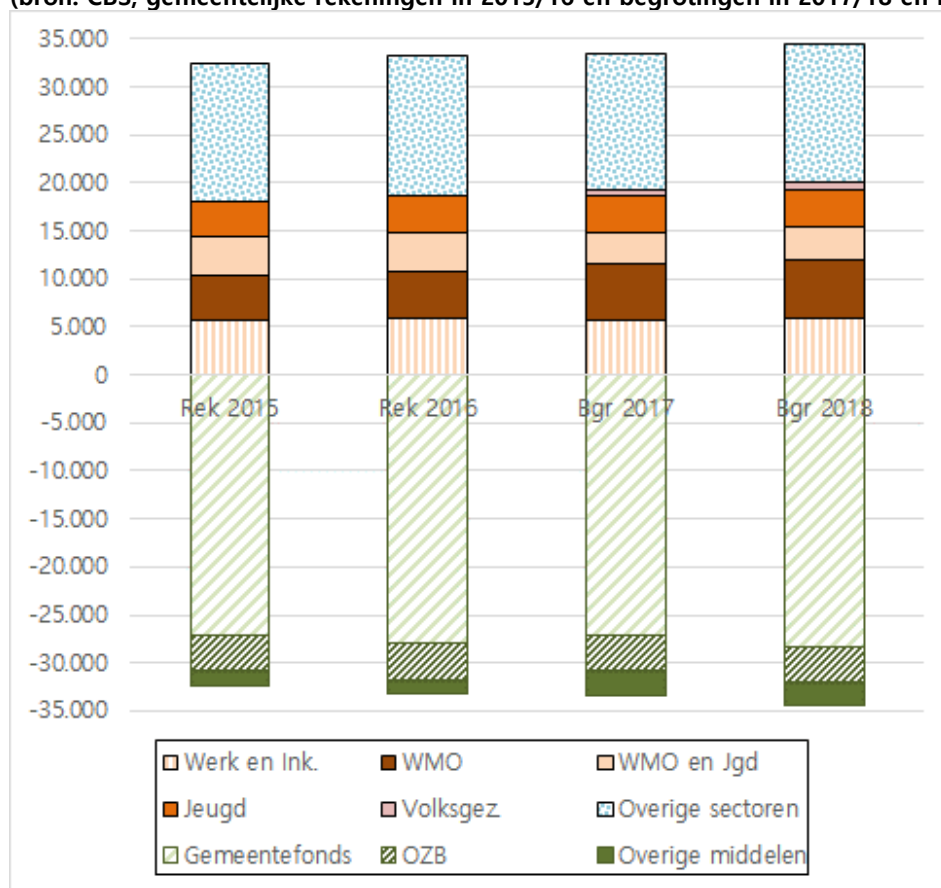
5.2. Uitgaven en inkomsten

In deze paragraaf gaan we in op de vraag of gemeenten genoeg geld hadden respectievelijk hebben om de begrote uitgaven van de jaren 2017 en 2018 te betalen. Het formele antwoord is ja, omdat gemeenten wettelijk verplicht zijn de tering naar de nering zetten. In principe begint een gemeente met een raming van de inkomsten en stemt de uitgaven daarop af. Uiteraard kan het begrotingsproces ook bij de uitgaven kunnen beginnen, maar uiteindelijk zal de begroting moeten sluiten. Het sluitend maken van de begroting gaat niet zonder slag of stoot. Het gebeurt regelmatig dat men reserves moet inzetten om het voor elkaar te krijgen, maar dat is vanzelfsprekend een tijdelijke oplossing. Ook bieden de lokale belastingen enige ruimte, maar in vergelijking met het gemeentefonds is dat beperkt. Het gemeentefonds is goed voor 84% van de algemene middelen, d.w.z. de min of meer vrij besteedbare inkomsten. Het compenseren van een tegenvaller in het gemeentefonds van 1% vereist in de gemiddelde gemeente een verhoging van de OZB met 7%. Zoals bekend zijn OZB-verhogingen weinig populair. Dit betekent dat kostenverhogingen op het ene gebied bijna altijd dwingen tot verlagingen op het andere gebied. De ruimte voor extra eigen inkomsten is immers beperkt.

Als we tegen deze achtergrond naar de ontwikkelingen van uitgaven en inkomsten kijken, zoals weergegeven in Figuur 6, kan het volgende worden opgemerkt. De uitgaven in het sociaal domein zijn verhoudingsgewijs sterk gegroeid. Omdat de 'oplossing' van meer eigen middelen slechts weinig mogelijkheden biedt, is het gevolg dat de uitgaven in andere sectoren minder groeiden of zelfs daalden.

Ook in de toekomst zullen de gemeenten verplicht zijn hun begroting op orde te hebben. De extra middelen die via het IBP naar de gemeenten vloeien maken dat relatief gemakkelijker. De nu voorziene stijging van het gemeentefonds – zogeheten het accres – zal in de komende jaren hoger zijn dan het geschatte stijgingspercentage van het sociaal domein in de jaren 2013/18. Niet alle financiële risico's in het sociaal zijn daarmee verdwenen, zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven.

Figuur 6. Uitgaven in sociaal domein en overige sectoren en inkomsten
(bron: CBS, gemeentelijke rekeningen in 2013/16 en begrotingen in 2017/18 en bewerking b.s.a.)



5.3. Verkenning van verdeling over gemeenten

Zoals bekend is de nodige discussie over de verdeelmodellen in het sociaal domein. Daarom is het interessant te verkennen hoe de inkomsten en uitgaven over de gemeenten zijn verdeeld. Omdat dit buiten het bestek van onderzoek valt, doen we dat heel globaal, namelijk per inwonergroottesklasse en niet voor afzonderlijke gemeenten.

Als er (grote) verschillen zijn tussen grootteklassen, dan zijn die er zeker ook tussen afzonderlijke gemeenten. De ervaring leert namelijk dat binnen de klassen de spreiding groot is. Voor de verkenning van zulke verschillen presenteren we per grootteklasse vier kengetallen:

1. De procentuele groei van de uitgaven sociaal domein in begroting 2018 t.o.v. 2017
2. De groei van de uitgaven sociaal domein in begroting 2018 t.o.v. 2017 in euro's per inwoner
3. De groei van de uitgaven sociaal domein in begroting 2018 t.o.v. 2017 in procenten van de groei van gemeentefonds en OZB in dezelfde jaren. Dit percentage drukt uit welk deel van de extra middelen wordt aangewend in het sociaal domein.
4. Hetzelfde als 3, maar dan met een groei van het gemeentefonds waarin het effect van het IBP op het gemeentefonds is verdisconteerd in 2018

Tabel II laat de resultaten zien. Uit **kolom 1** blijkt dat de begrote groei sterk uiteenloopt tussen de grootteklassen. De landelijke groei is 4,1%. Gemiddeld is de groei bij grote gemeenten groter dan bij kleine gemeenten.

Zoals gezegd leert de ervaring dat de verschillen binnen de groepen ook groot zijn. Tabel I geeft dus maar een flauwe afspiegeling van de verschillen tussen afzonderlijke gemeenten.

Wel moet worden bedacht dat het hier om begrote uitgavengroei gaat. Die is deels onafwendbaar, deels op eigen beleidskeuzes gebaseerd. Conform de wettelijke uitgangspunten wordt eigen beleid niet verwerkt in verdeelmodellen. De onderliggende individuele verschillen zijn echter zo groot dat het hoogst onwaarschijnlijk is dat ze uitsluitend gevolg zijn van eigen beleid. Ergo: vrijwel zeker is sprake van een verdeelprobleem.

Kolom 2 drukt de begrote groei in 2018 uit in euro's per inwoner. Dat geeft ongeveer hetzelfde beeld als kolom 1. Het verschil tussen de groepen is nog wat groter omdat de uitgaven per inwoner toenemen met de grootte. 1% groei voor kleine gemeenten staat voor circa € 10 per inwoner, bij grote gemeenten correspondeert 1% groei met circa €15 per inwoner.

Na de kolommen 1 en 2, biedt **kolom 3** geen grote verrassing meer. Landelijk gemiddeld gaat 60% van de groei van het gemeentefonds en de OZB naar het sociaal domein. Bij kleine gemeenten is dat percentage (veel) lager, bij grote hoger.

Kolom 4 daarentegen laat wel iets nieuws zien. In de percentages van die kolom is de groei van het gemeentefonds door het IBP indicatief verwerkt. Omdat het IBP voor 2018 tot een sterkere groei leidt dan de gemeente begrootten in de zomer van 2017, dalen alle percentages. De (constant gehouden) groei van het sociaal domein wordt nu immers tegen hogere groei van de inkomsten afgezet dan in kolom 3.⁶

Cruciaal aan de uitkomst van kolom 4 is dat de verschillen tussen de inwonerklassen niet wezenlijk veranderen, laat staan tussen afzonderlijke gemeenten binnen die groepen. Dat laat zien dat de als zodanig grote verhoging van het gemeentefonds door het IBP "aan de randen van de verdeling" weinig doet. Een gemeente met hoge uitgaven in het sociale domein wordt met het IBP amper geholpen omdat de verhoging daar niet tegen op kan. Omgekeerd vormt het hogere accres voor een gemeente met lage uitgaven in het sociale domein een "extraatje" die ze in elk geval voor het sociaal domein niet nodig heeft.

Tabel II. Groei van begrote uitgaven sociaal domein van 2017 op 2018 afgezet totale uitgaven sociaal domein, inwonertal, toename gemeentefonds zonder en met IBP (bron: CBS, gemeentelijke begrotingen in 2017/18)

inwonerklasse	1 SD groei (%)	2 SD groei (€/inw.)	3 SD groei/(groei GF+OZB) (%)	4 Idem als 3 maar met indicatie IBP-effect op GF
0-20 duizend	1,3%	€ 12	17%	12%
20-50 duizend	2,3%	€ 21	33%	25%
50-100 duizend	3,6%	€ 41	55%	41%
100-250 duizend	6,7%	€ 89	88%	67%
Grote vier	5,0%	€ 77	80%	60%
totaal netto-uitgaven	4,2%	€ 48	60%	45%

⁶ Op zich is het niet aannemelijk dat de uitgaven in het sociaal domein constant waren gebleven als gemeenten hadden geweten het gemeentefonds stijgt. We hebben afgezien van een schatting van die hypothetisch uitgaventoename, omdat het niets afdoet aan waar het hier om gaat: de verschillen tussen gemeenten.

Bijlagen

Bijlage 1. Tabellen bij de figuren van b.s.a. in de hoofdtekst

Figuur 2. Algemene middelen van de gemeenten in 2013/18 (in € miljoen)

(bron: CBS, gemeentelijke rekeningen in 2013/16 en begrotingen in 2017/18 en bewerking b.s.a.)

	Rek 2013	Rek 2014	Rek 2015	Rek 2016	Bgr 2017	Bgr 2018
Gemeentefonds	18.034	18.640	27.151	28.018	27.054	28.313
OZB	3.445	3.541	3.684	3.775	3.702	3.774
ov. eigen middelen	1.498	1.171	1.802	1.484	2.614	2.425
totaal Inkomsten	22.976	23.352	32.637	33.277	33.369	34.512

Figuur 3. Netto-lasten in Sociaal domein en andere gemeentelijke sectoren (in € miljoen)

(bron: CBS, gemeentelijke rekeningen in 2013/16 en begrotingen in 2017/18 en bewerking b.s.a.)

	Rek 2013	Rek 2014	Rek 2015	Rek 2016	Bgr 2017	Bgr 2018
Sociaal Domein	7.878	8.032	18.030	18.632	19.336	20.137
andere sectoren	15.098	15.313	14.452	14.633	14.033	14.374
totaal netto-uitgaven	22.976	23.346	32.481	33.265	33.369	34.511

Figuur 5. Netto-lasten van gemeentefondsclusters in Sociaal domein in 2013/18 en de verandering tussen *vergelijkbare* jaren (bron: CBS, gemeentelijke rekeningen in 2013/16 en begrotingen in 2017/18 en bewerking b.s.a.)

	Rek 2013	Rek 2014	Rek 2015	Rek 2016	Bgr 2017	Bgr 2018
Werk en Ink.	2.151	2.448	5.669	5.963	5.676	5.836
WMO	5.728	5.585	4.654	4.898	5.907	6.226
WMO en Jgd			4.064	3.885	3.212	3.289
Jeugd			3.643	3.886	3.782	3.985
Volksgesz.					759	801
	7.878	8.032	18.030	18.632	19.336	20.137
	X	Rek13_14	Rek14_15	Rek15_16	R16_B17	Bgr 17_18
Werk en Ink.		297		294		160
WMO		-143		244		319
WMO en Jgd				-179		78
Jeugd				243		203
Volksgesz.						41
totaal Sociaal Domein	0	154	0	602	0	801

Figuur 6. Uitgaven in sociaal domein en overige sectoren en inkomsten

(bron: CBS, gemeentelijke rekeningen in 2013/16 en begrotingen in 2017/18 en bewerking b.s.a.)

	Rek 2015	Rek 2016	Bgr 2017	Bgr 2018
Werk en Ink.	5.669	5.963	5.676	5.836
WMO	4.654	4.898	5.907	6.226
WMO en Jgd	4.064	3.885	3.212	3.289
Jeugd	3.643	3.886	3.782	3.985
Volksgesz.			759	801
Overige sectoren	14.452	14.633	14.033	14.374
Totaal UITGAVEN	32.481	33.265	33.369	34.511
Gemeentefonds	27.151	28.018	27.054	28.313
OZB	3.684	3.775	3.702	3.774
OEM	1.646	1.472	2.614	2.424
TOTAAL INKOMSTEN	32.481	33.265	33.369	34.511

Bijlage 2. Financiële afspraken in het IPB

Wat staat in algemene zin in het IPB t.a.v. financiën?

Streep onder het verleden: Met het IPB zijn ook financiële afspraken gemaakt over het gemeentelijke sociaal domein. Dit is als volgt verwoord: "Het kabinet en de VNG hebben overeenstemming bereikt over de door de gemeenten ervaren tekorten in het sociaal domein. Met het IPB is de discussie over de door gemeenten ervaren financiële problematiek in het sociaal domein afgerond en is een streep onder het verleden gezet. We kunnen vol vertrouwen naar de toekomst kijken."

Investeringsagenda: met het IPB spreken de partners af dat zij ook investeren op de afspraken die zij maken. "Het kabinet heeft voor een aantal van de gezamenlijke opgaven enveloppen of andere intensiveringen voorzien in het regeerakkoord. Ook gemeenten, provincies en waterschappen stellen middelen beschikbaar. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de investeringsagenda van de decentrale overheden en zal blijken uit de (nieuwe) college- en raadsprogramma's. Daarmee is er een brede financiële basis voor de uitwerking van de maatschappelijke opgaven."

Onderzoek ROB: Rijk en VNG hebben afgesproken dat de ROB onderzoek doet naar het macrobudget voor de gebundelde uitkering. Het Rijk wil graag de prikkelwerking laten onderzoeken. De VNG wil weten of het budget adequaat is gezien het wettelijke voorschrift dat het toereikend moet zijn om de kosten voor bijstandsuitkeringen te betalen. Dat onderzoek is naar verwachting in zomer 2018 afgerond.

Specifieke afspraken

Naast het accres bevat het IPB, zoals weergegeven in de maartcirculaire 2018, enkele specifieke vergoedingen ter compensatie van financiële nadelen vanwege rijksbeleid. De voornaamste zijn:

- Door introductie van het "abonnementstarief" zullen de eigen bijdragen dalen die burgers moeten betalen voor Wmo- en jeugdvoorzieningen. De daling is in 2019 €286 miljoen. Het kabinet stort daarom (bovenop het accres) per 2019 structureel €143 miljoen in fonds.
- I.v.m. kosten transformatie Jeugdhulp wordt drie jaar een jaarlijks bedrag van €18 miljoen toegevoegd (samen dus €54 miljoen incidenteel).
- In 2018 wordt incidenteel €100 miljoen in IU SD gestort als 'stroppenpot' bij cumulatie van tekorten in sociaal domein. (Van de algemene uitkering gaat eenzelfde bedrag naar de IU SD; vanuit gemeenten gezien is dat "broekzak-vestzak".)

Bijlage 3. Werking van het gemeentefonds

Inleiding

De gemeenten beschikken over algemene middelen die ze met een wisselende mate van beleidsvrijheid kunnen inzetten voor een breed scala aan netto-uitgaven. Daarnaast zijn er specifieke middelen die de gemeenten voor een bepaald doel moeten inzetten. In dit rapport zullen de specifieke middelen vrijwel niet aan de orde komen. De voornaamste uitzondering vormt de "BUIG", de specifieke uitkering van het ministerie van SZW aan de gemeenten voor de bijstand.

Vóór en na de decentralisaties zijn de algemene financiële middelen vooral afkomstig uit het gemeentefonds. Als percentage van het totaal aan algemene middelen beslaat de fondsuitkering 80% vóór en 84% vanaf 2015. Daarna is de OZB de voornaamste bron van algemene middelen, maar veel minder belangrijk. Vóór 2015 is de OZB goed voor 15% van de algemene inkomsten en vanaf 2015 11%. Dat komt niet doordat de OZB daalt, maar omdat de algemene middelen stijgen door de decentralisatie.

Gemeenten hebben veel vrijheid om hun eigen begroting (en rekening) in te richten. Bijna elke gemeente heeft een eigen beleidsmatige indeling van programma's in de begroting. Zo kunnen lokale accenten worden gelegd. Tegelijk betekent dit dat onderling vergelijken praktisch onmogelijk is. Daarom zijn gemeenten verplicht aan het CBS en de toezichthouder óók financiële data te leveren volgens een min of meer vast stramien. Dat zijn de IV3-data. Toch zijn ook die niet altijd zomaar vergelijkbaar. Ten eerste biedt het IV3-stramien (zoals alle indelingen) ruimte voor interpretatie waardoor "hetzelfde" toch een ander "label" krijgt. Ten tweede kunnen zich incidentele omstandigheden voordoen waardoor de vergelijking van (een) gemeente(n) in een zeker jaar mank gaat. Zolang gewerkt wordt met het landelijk totaal of met groepen gemeenten is dat probleem te overzien. De vergelijking van individuele gemeenten vereist een aanpak die buiten dit bestek valt.

Nieuwe functies, nieuwe taakvelden en gemeentefondsclusters

Nieuwe functies per 2015

Sinds jaar en dag waren de gemeentelijke financiële data verdeeld in functies. Functies waren beleidsmatige of financieel-technische categorieën. Bijvoorbeeld functie 001, Bestuur, functie 610, bijstandsverlening en functie 922, algemene baten en lasten. In 2015 werd vanwege de decentralisaties €10 miljard in het gemeentefonds gestort. Daarvan 'stond' een derde al in de gemeentelijke begroting. Tweede derde was 'nieuw' geld. Dat kwam voorheen langs andere dan gemeentelijke kanalen aan burgers ten goede. Het lag dan ook voor de hand dat er nieuwe begrotingsfuncties zouden komen om die kleine €7 miljard 'kwijt te kunnen'.

De namen van de nieuwe functies weerspiegelden de nieuwe gemeentelijke taken. Bijvoorbeeld werden de functies 662, Maatwerkvoorzieningen (immaterieel) Wmo in Natura en 682, Individuele voorzieningen Jeugd in Natura geïntroduceerd. Ook werden nieuwe functies gevormd door bundeling van delen van bestaande functies en nieuwe taken. De functies 670, Algemene voorzieningen Wmo en Jeugd, is daar een voorbeeld van. Het effect is dat in het sociale domein de meeste functies van vóór 2015 niet meer vergelijkbaar zijn met de nieuwe per 2015.

Nieuwe taakvelden per 2017

Uitzonderingen daargelaten hadden administratieve veranderingen per 2015 betrekking op het sociale domein. Met ingang van 2017 zijn de IV3-data over de gehele linie veranderd. Er is een andere beleidsmatige indeling geïntroduceerd, zowel binnen als buiten het sociale domein. Bovendien is taakveld 0.4, Overhead ingevoerd. Daarop moet een groot deel van de gemeentelijke overhead worden geboekt. Deze kosten (en in minder mate baten) werden vóór 2017 aan de diverse beleidsmatige functies toegerekend. De indeling in taakvelden is meestal ook grover. Zo werden tot en met 2016 de lasten en baten van het gemeentelijk minimabeleid op een aparte functie geboekt. Vanaf 2017 is het minimabeleid in de administratie onderdeel van taakveld 6.3, Inkomensregelingen. Het effect is dat de indeling vanaf 2017 (in taakvelden) vrijwel niet meer vergelijkbaar is met die tot dan (in functies).

Gemeentefondsclusters

Onder meer voor de monitoring van de kwaliteit van het verdeelmodel worden in het gemeentefonds beleidsmatige clusters onderscheiden. Zo was er tot 2017 het cluster Werk & inkomen. Dat bevatte het deel van het verdeelmodel dat was bedoeld om op globale wijze de kosten voor het beleidsterrein Werk & inkomen te vergoeden. Technische had dit de vorm van een rekenformule. De uitkomsten van deze en van de formules voor andere beleidsclusters konden worden gebruikt om de

“fictieve budgetten” te berekenen. Ter beoordeling van het verdeelmodel worden de fictieve budgetten vergeleken met de feitelijke of begrote uitgaven met cluster. De rekenformule per cluster heeft dus een tegenhanger is de netto-uitgaven op basis van de IV3-data. Voor Werk & inkomen even goed als voor andere beleidsterreinen. De hierboven beschreven beleidsmatige en financieel-administratieve veranderingen had óók invloed op de indeling van clusters. Het gevolg is ook de clusters vóór en vanaf 2015 respectievelijk 2017 maar deels vergelijkbaar zijn.

Wat zijn fictieve budgetten?

Het verdeelmodel van het gemeentefonds is opgeknipt in sectorale rekenformules, zoals “Inkomen en participatie” en “Volksgezondheid”. Ze kunnen worden gebruikt om het budget te berekenen dat een gemeente volgens het verdeelmodel verondersteld wordt nodig te hebben. De zo berekende budgetten worden de “fictieve budgetten” genoemd. De toevoeging “fictief” geeft aan dat het geen rechtens afdwingbare budgetten zijn. Integendeel. De fondsuitkering is vrij besteedbaar. Zolang de gemeenten voldoen aan hun zorgplicht op de diverse beleidsterreinen waarvoor ze verantwoordelijk zijn, mogen ze met die budgetten doen wat ze nodig en wenselijk achten.

In de praktijk blijken gemeenten over veel beleidsvrijheid te beschikken als het gaat om het voldoen aan hun zorgplicht. Toch grijpt de rechter – op verzoek van een burger en/of instelling – soms in. In de bestuurlijke praktijk blijken zulke rechterlijke uitspraken een veel bredere strekking te krijgen dan de gemeente waarop de specifieke uitspraak betrekking heeft.

In diezelfde praktijk laten de gemeenten zich niet al te veel gelegen liggen aan de “fictieve budgetten”. Dat heeft soms principiële redenen: ongeacht de uitkomst van de sectorale re-kenformules hecht men veel of juist weinig aan uitgaven op een bepaald terrein. Een meer praktische reden is dat de vertaling van de op de IV3-data gebaseerde rekenformules naar de eigen begroting (of rekening) een vrij ingewikkelde vertaalslag vereist.

Anders was dat bij de decentralisatie van 2015. Daarvoor stond in de BZK-circulaires per onderdeel – Jeugd, Wmo en Participatie – wat men kreeg. Dat konden de gemeenten met hun eigen administratieve gegevens relatief eenvoudig afzetten tegen hun kosten voor de nieuwe taken. Met de ons beschikbare IV3-data is dat echter niet mogelijk; die gegevens laten wel toe fictieve budgetten voor het sociale domein en enkele onderdelen te bepalen, maar niet om verschil te maken tussen de ‘oude’ taken en nieuwe taken per 2015.

Het verdeelmodel van het gemeentefonds kan worden gebruikt om “fictieve budgetten” voor beleidssectoren te berekenen. De toevoeging “fictief” geeft aan dat het geen rechtens afdwingbare budgetten zijn. Integendeel. De fondsuitkering is vrij besteedbaar, zolang de gemeenten voldoen aan hun zorgplicht op de diverse beleidsterreinen waarvoor ze verantwoordelijk zijn, mogen ze met die budgetten doen wat ze nodig en wenselijk achten.

Gemeentefondsclusters

Voor de monitoring van het gemeentefonds worden de netto-uitgaven gegroepeerd in beleidsmatige clusters. Een cluster wordt gevormd door een aantal beleidsmatig verwante functies (tot en met 2016) respectievelijk taakvelden (vanaf 2017). Ter informatie bevat Overzicht 1 de clusters die in de jaren 2013/18 worden onderscheiden. De namen en inhoud zijn veranderd in deze jaren. Omwille van de overzichtelijkheid geven we de clusters in Figuur 3 zoveel mogelijk dezelfde namen. Let wel: dezelfde naam heeft in de drie deelperioden meestal een andere inhoud.

Overzicht 1. Clusters in gemeentefonds in 2013/18 en afkortingen in figuren van dit rapport

2013/14	2015/16	2017/18
Werk en inkomen Afkorting Figuur 3: <i>Werk en Ink.</i> Maatschappelijke zorg Afkorting Figuur 3: <i>Wmo</i>	Werk en inkomen Afkorting Figuur 3: <i>Werk en Ink.</i> Maatschappelijke ondersteuning Afkorting Figuur 3: <i>Wmo</i> Jeugd Afkorting Figuur 3: <i>Jeugd</i> “gecombineerde functies” Dit zijn functies die op jongeren én volwassenen slaan. Afkorting Figuur 3: <i>Wmo en Jgd</i>	Inkomen en participatie Afkorting Figuur 3: <i>Werk en Ink.</i> Maatschappelijke ondersteuning Afkorting Figuur 3: <i>Wmo</i> Jeugd Afkorting Figuur 3: <i>Jeugd</i> Samenkracht en participatie Afkorting Figuur 3: <i>Wmo en Jgd</i> Volksgezondheid Afkorting Figuur 3: <i>Volksgez.</i>

Bijlage 4. Indruk van verdeling over gemeenten

Als de conclusie is dat het IPB de financiële positie van de gemeenten *als geheel* sterk verbeterd is, wat betekent dat dan voor afzonderlijke gemeenten? Die vraag wordt niet beantwoord, maar er wordt wel een aanzet toe gegeven door te kijken naar de verdeling over groottegroepen. *De achterliggende tabellen staan in Bijlage 6.*

Het blijkt dat de financiële ontwikkeling per groottegroep zó sterk afwijkt van het landelijke beeld, dat er hoogstwaarschijnlijk een "verdeelp probleem" schuilt achter dat landelijk gemiddelde. Dit te meer omdat binnen die groepen óók aanzienlijke verschillen zijn. Het "verdeelp probleem" voor afzonderlijke gemeenten is dus groter dan *de indruk ervan* op basis van de groottegroepen.

Om wat we noemen een indruk van de verdeling van uitgaven over de gemeenten te maken, hebben we per groottegroep de volgende rekensom gemaakt op basis van de begrotingen van 2017 en 2018:

- De verwachte verandering van de fondsuitkering en de OZB-opbrengst tussen 2017 en 2018
- De verwachte verandering van de netto-uitgaven tussen 2017 en 2018 van de vijf clusters: Inkomen en participatie, Samenkracht en burgerparticipatie, Maatschappelijke ondersteuning, Jeugd, Volksgezondheid
- Daarna is de verandering van die netto-uitgaven uitgedrukt in procenten van de extra middelen uit fonds en OZB. We geven financiële tegenvallers met "-" aan en meevallers met "+" aan:
 - "-" is financiële tegenvaller, nl. uitgavenstijging
 - "+" is financiële meevaller, nl. uitgavendaling of inkomstenstijging ⁷
- Naast heel Nederland onderscheiden we de volgende vijf inwonerklassen:
 - 0-20 duizend
 - 20-50 duizend
 - 50-100 duizend
 - 100-250 duizend
 - grote vier

22

Ter introductie van de vrij complexe Figuur A. bespreken eerst de landelijke ontwikkeling, waarvan diverse aspecten al in het voorgaande zijn besproken. De belangrijkste bronnen van algemene middelen – de fondsuitkering en de OZB – stegen tussen 2017 en 2018 met €1,3 miljard. De toename van de netto-lasten in het hele sociaal domein is €0,8 miljard. Als we de toename uitdrukken als percentage van extra fondsuitkering en OZB, is dat 60%. Van deze 60% gaat twee vijfde naar Maatschappelijke ondersteuning en één vijfde naar zowel Inkomen en participatie en naar Jeugd.

In dit landelijke beeld stijgen de netto-uitgaven van alle clusters, dus ook van Samenkracht en burgerparticipatie en van Volksgezondheid. Per groottegroep is dat echter niet het geval: bij drie van de vijf groepen zijn er ook clusters met dalende netto-uitgaven.

Netto-uitgaven in Sociaal Domein als geheel

In alle groeigroepen stijgen de totale netto-uitgaven, in die zin is er een financiële "tegevaller. De mate waarin verschilt echter sterk. De groei van de middelen tussen 2017 en 2018 wordt landelijk voor 60% in het sociaal domein besteed. Bij kleinste gemeenten is dat echter véél minder. Zij besteden van hun begrote extra middelen slechts 17% in het sociaal domein. Dat percentage loopt gestaag op per groottegroep. Het hoogst is het bij de gemeenten met 100.000 tot 250.000 inwoners: gemiddelde besteden zijn 88% van hun extra middelen in het sociaal domein. Bij de grote vier loopt het terug naar 80%, maar ligt nog steeds ruim boven het landelijke gemiddelde van 60%.

Netto-uitgaven per cluster

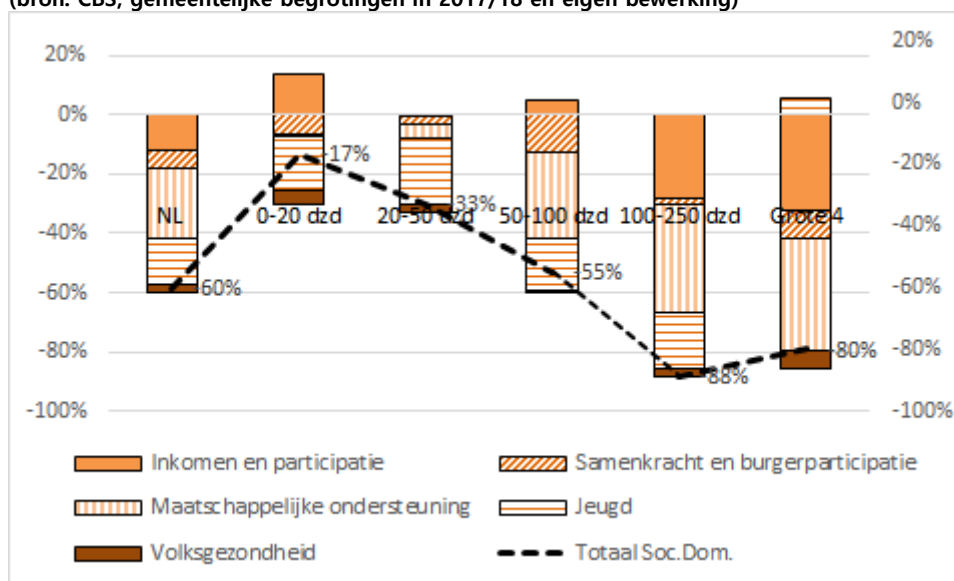
De extra middelen voor Inkomen en participatie slaan gemiddeld volledig neer bij gemeenten met meer dan 100.000 inwoners, de Grote Vier meegerekend. De kleinste gemeenten verwachten daarentegen veel minder uit te geven. Financieel is dat een meevaller van 12% van de extra middelen.

⁷ Ook een inkomstendaling is een financiële tegenvaller, maar die komt bij de onderscheiden groottegroepen en bij Nederland als geheel niet voor als het om gemeentefonds en OZB, overigens wel bij afzonderlijke gemeenten.

Een vrij klein beslag op extra middelen doet het cluster Samenkracht en burgerparticipatie, namelijk 6% landelijk. Dat komt niet omdat het een klein cluster is, integendeel, maar omdat het stijgingspercentage tussen 2017 en 2018 beneden gemiddeld. Bij Volksgesondheid komt een nog kleiner percentage van de extra middelen terecht, namelijk 3%. Weliswaar is de uitgavenstijging tussen 2017 en 2018 met 5,5% boven gemiddeld, maar omdat het een klein cluster is het aandeel in de extra middelen toch beperkt.

Ook bij het cluster Maatschappelijke ondersteuning is er een duidelijk "klein groot"-verdeling, maar de scheidslijn ligt lager dan bij Inkomens en participatie. Ook de gemiddelde gemeente uit de groep van 50.000 tot 100.000 inwoners besteedt veel meer extra middelen aan dit cluster dan de gemiddelde gemeente met minder dan 50.000. Wel is het zo dat de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners, de Grote Vier meegerekend gemiddeld nog weer meer van de extra middelen aan Maatschappelijke ondersteuning uitgeven; dat heeft vermoedelijk deels te maken met hun centrumfunctie op het gebied beschermd wonen en opvang.

Figuur A. Verandering netto-lasten van clusters in Sociaal domein als percentage van groei van gemeentefonds en OZB in 2017/18, per groottegroep en in Nederland (in % van fonds + OZB) (bron: CBS, gemeentelijke begrotingen in 2017/18 en eigen bewerking)



Toelichting: "-" is financiële tegenvaller; "+" is financiële meevaller

Behalve de Grote Vier (die minder uitgaven) besteden alle gemeenten gemiddeld een vijfde van hun extra middelen aan Jeugd. Voor de kleinere gemeenten (tot 50.000 inwoner) is het zelfs de voornaamste financiële tegenvaller. Als er in deze gemeenten meer geld naar het sociaal domein gaat, dan is het meestal bedoeld voor Jeugd. In euro's per inwoner geven de gemeenten met méér dan 50.000 inwoners zelfs meer extra uit dan de kleinere, maar bij de grotere valt dat als het ware minder op omdat ze ook aan Inkomens en participatie en Maatschappelijke ondersteuning veel extra uitgeven.

Conclusie over verdeling

We concluderen dat de uitgavenstijgingen van 2017 op 2018 in het sociaal domein ongelijk over de groottegroepen zijn verdeeld. De ervaring leert dat de verschillen binnen groepen nog groter zijn. De gemeente die aan de "verkeerde kant" van de streep staat, ervaart niet alleen tekorten, maar heeft ze ook. Met dien verstande dat de wettelijke plicht van een sluitende begroting dwingt tot bezuinigingen elders, een beroep op reserves of hogere belastingen. Voor deze gemeenten biedt het IPB geen soelaas. Daar staan gemeenten tegen over die er qua uitgavenbeheersing in het sociaal domein vrij gunstig voor, ook zonder IBP; zélf zullen deze gemeenten deze "ervaring" niet delen.

Gezegd moet worden dat uitgavenstijgingen hier en -dalingen daar op zich niet op een probleem met verdeling van gelden hoeven te duiden. Het kan ook een kwestie van eigen beleid zijn of incidentele mee- of tegenvallers. De verschillen tussen de groottegroepen zijn echter zo groot dat een deel ervan inderdaad een "verdeelp probleem" is.

Bijlage 5. Gemeentelijke netto-lasten in sociaal domein in rekeningen 2013/16

Tabel o.b.v. Rekeningen 2013/14

Cluster	fie.nr.	netto-lasten (x € mln) functienaam	Rek2013	Rek2014	Verschillen	
					in € mln	in %
Werk en inkomen	610	Bijstandsverlening	715	965	250	35,0%
Werk en inkomen	611	Werkgelegenheid	340	323	-18	-5,2%
Werk en inkomen	613	Overige sociaal zekerheidsregelingen	11	0	-11	-100,0%
Werk en inkomen	614	minimabeleid	789	882	93	11,8%
Werk en inkomen	623	Participatiebudget 1)	295	277	-18	-6,0%
Maatsch. zorg	620	Maatschappelijke begeleiding en advies	1.312	1.349	37	2,8%
Maatsch. zorg	621	Vreemdelingen	28	25	-3	-11,6%
Maatsch. zorg	622	Huishoudelijke verzorging	1.423	1.326	-97	-6,8%
Maatsch. zorg	630	Sociaal-cultureel werk	888	853	-35	-3,9%
Maatsch. zorg	641	Tehuizen	5	2	-3	-63,0%
Maatsch. zorg	650	Kinderdagopvang	183	165	-18	-9,9%
Maatsch. zorg	651	Dagopvang gehandicapten	0	0	0	-35,4%
Maatsch. zorg	652	Voorzieningen gehandicapten	883	843	-40	-4,5%
Maatsch. zorg	711	Verpleeginrichtingen	3	2	-1	-46,1%
Maatsch. zorg	712	Openbare gezondheidszorg	4	4	0	5,5%
Maatsch. zorg	714	Jeugdgezondheidszorg (uniform deel)	474	477	3	0,6%
Maatsch. zorg	715	Jeugdgezondheidszorg (maatwerk deel)	330	340	10	3,0%
Maatsch. zorg	716	Jeugdgezondheidszorg (maatwerk deel)	195	200	5	2,6%
		Totaal Werk en inkomen	2.151	2.448	297	13,8%
		Totaal Maatschappelijke zorg	5.728	5.585	-143	-2,5%
		Totaal Sociaal Domein	7.878	8.032	154	2,0%

Opmerking: De bedragen 2013 bevatten 8% toegerekende overhead, in 2014 is dat 6%.

Bron: CBS, statistiek gemeenterekeningen 2013 en 2014 en eigen bewerking.

Tabel o.b.v. Rekeningen 2015/16

Cluster	fie.nr.	netto-lasten (x € mln) functienaam	netto-lasten (x € mln)		Verschil	
			Rek2015	Rek2016	in € mln	in %
Werk en inkomen	610	Bijstandsverlening en inkomensvoorz.	1.008	1.223	215	21,4%
Werk en inkomen	611	Sociaal werkvoorziening	2.672	2.518	-154	-5,8%
Werk en inkomen	613	Overige sociaal zekerheidsregeling Rijk	19	21	2	12,1%
Werk en inkomen	614	minimabeleid	1.053	1.187	134	12,7%
Maatsch.onderst.	621	Vreemdelingen	32	38	6	19,1%
Werk en inkomen	623	Re-integratie- en participatievoorz.	917	1.014	97	10,5%
Maatsch.onderst.	641	Tehuizen	2	6	4	218,0%
Jeugd	650	Kinderdagopvang	149	148	-1	-0,4%
Maatsch.onderst.	661	Maatwerk Natura materieel Wmo	473	471	-2	-0,4%
Maatsch.onderst.	662	Maatwerk Natura immaterieel Wmo	2.280	2.461	181	7,9%
Maatsch.onderst.	663	Opvang en beschermd wonen Wmo	1.852	1.885	33	1,8%
Maatsch.onderst.	667	Eigen bijdr. maatwerk en opvang Wmo	-357	-341	17	-4,8%
MO, Jgd	670	Algemene voorzieningen Wmo en Jeugd	2.073	2.144	71	3,4%
MO, Jgd	671	1e lijn Wmo en Jeugd	962	1.012	50	5,2%
MO, Jgd	672	PGB Wmo en Jeugd	1.058	767	-291	-27,5%
MO, Jgd	677	Eigen bijdragen alg. voorz. Wmo en Jeugd	-29	-37	-9	29,7%
Jeugd	682	Individuele voorzieningen natura Jeugd	2.648	2.905	257	9,7%
Jeugd	683	Veiligheid, jeugdreclas. en opvang Jeugd	535	498	-37	-7,0%
Jeugd	687	Ouderbijdr. indiv.voorz. en opvang Jeugd	-5	-7	-2	30,1%
Maatsch.onderst.	711	Ambulancevervoer	1	1	0	15,5%
Maatsch.onderst.	712	Verpleeginrichtingen	0	0	0	26,5%
Maatsch.onderst.	714	Openbare gezondheidszorg	372	376	4	1,1%
Jeugd	715	JGZ (CJG uniform deel)	316	341	25	8,0%
Totaal Werk en inkomen			5.669	5.963	294	5,2%
Totaal Maatschappelijke ondersteuning			4.654	4.898	244	5,2%
Totaal Maatsch.opvang en Jeugd			4.064	3.885	-179	-4,4%
Totaal Jeugd			3.643	3.886	243	6,7%
Totaal Sociaal Domein			18.030	18.632	602	3,3%

Opmerking: De bedragen 2015 bevatten 7% toegerekende overhead, in 2016 is dat 8%.

Bron: CBS, statistiek gemeenterekeningen 2015 en 2016 en eigen bewerking.

Bijlage 6. Gemeentelijke netto-lasten 2017/18 in sociaal domein en andere sectoren in Nederland en in vijf groottegroepen

Tabel A: Nederland en gemeenten tot 20.000 inwoners

taakveld	NL (n=390)				0-20.000 inw. (n=109)			
	B2017	B2018	Ver- schil	in %	B2017	B2018	Verschil	in %
Samenkracht en burgerparticipatie	2.213	2.246	33	1,5%	152	156	4	2,4%
Wijkteams	999	1.045	46	4,6%	74	77	3	4,2%
Inkomensregelingen	1.952	2.152	200	10,2%	128	136	8	5,9%
Begeleide participatie	2.808	2.712	-96	-3,4%	248	225	-23	-9,3%
Arbeidsparticipatie-instrumenten	916	974	59	6,4%	35	37	2	4,8%
Maatwerk-voorzieningen (Wmo)	662	689	28	4,2%	66	66	0	-0,3%
Maatwerkdienstverlening 18+	2.953	3.088	136	4,6%	202	203	1	0,6%
Maatwerkdienstverlening 18-	3.161	3.366	206	6,5%	248	270	22	8,7%
Geëscaleerde zorg 18+	2.293	2.451	158	6,9%	6	6	0	0,0%
Geëscaleerde zorg 18-	621	621	0	0,0%	40	37	-3	-8,1%
Volksgesondheid	759	802	42	5,6%	59	64	5	8,0%
<i>Sociaal domein</i>	<i>19.336</i>	<i>20.147</i>	<i>812</i>	<i>4,2%</i>	<i>1.259</i>	<i>1.276</i>	<i>17</i>	<i>1,3%</i>
clusters (incl. overhead)								
Inkomen en participatie	5.676	5.838	163	2,9%	412	398	-14	-3,3%
Samenkracht en burgerparticipatie	3.212	3.291	79	2,5%	226	233	7	3,0%
Maatschappelijke ondersteuning	5.907	6.229	321	5,4%	274	274	1	0,3%
Jeugd	3.782	3.987	206	5,4%	288	307	18	6,3%
Volksgesondheid	759	802	42	5,6%	59	64	5	8,0%
<i>Sociaal domein</i>	<i>19.336</i>	<i>20.147</i>	<i>812</i>	<i>4,2%</i>	<i>1.259</i>	<i>1.276</i>	<i>17</i>	<i>1,3%</i>
Fysiek domein en diverse	14.033	14.382	349	2,5%	1.025	1.084	59	5,8%
totaal uitgaven	33.369	34.529	1.161	3,5%	2.284	2.360	76	3,3%
Gemeentefonds	27.054	28.326	1.272	4,7%	1.816	1.911	95	5,2%
OZB	3.702	3.778	77	2,1%	292	299	7	2,4%
Overige eigen middelen	2.614	2.427	-187	-7,2%	175	151	-24	-13,8%
totaal inkomsten	33.369	34.530	1.161	3,5%	2.284	2.361	77	3,4%

Tabel B: gemeenten met 20.000 tot 50.000 inwoners en met 50.000 tot 100.000 inwoners

taakveld	20-50.000 inw. (n=191)				50-100.000 inw. (n=49)			
	B2017	B2018	Vershil	in %	B2017	B2018	Vershil	in %
Samenkracht en burgerparticipatie	629	622	-7	-1,1%	400	418	18	4,6%
Wijkteams	277	294	17	6,3%	183	195	12	6,8%
Inkomensregelingen	529	573	44	8,3%	365	393	28	7,7%
Begeleide participatie	1.063	992	-72	-6,7%	621	564	-56	-9,1%
Arbeidsparticipatie-instrumenten	178	207	29	16,3%	149	165	16	10,6%
Maatwerk-voorzieningen (Wmo)	254	265	11	4,2%	116	134	18	15,1%
Maatwerkdienstverlening 18+	943	941	-2	-0,2%	562	594	33	5,8%
Maatwerkdienstverlening 18-	1.018	1.128	110	10,8%	685	701	16	2,3%
Geëscaleerde zorg 18+	82	90	9	11,0%	368	390	21	5,7%
Geëscaleerde zorg 18-	206	178	-28	-13,6%	115	142	27	23,2%
Volksgesondheid	248	259	11	4,6%	129	132	3	2,1%
<i>Sociaal domein</i>	<i>5.428</i>	<i>5.551</i>	<i>123</i>	<i>2,3%</i>	<i>3.693</i>	<i>3.828</i>	<i>135</i>	<i>3,6%</i>
clusters (incl. overhead)								
Inkomen en participatie	1.770	1.772	1	0,1%	1.135	1.122	-12	-1,1%
Samenkracht en burgerparticipatie	906	917	11	1,2%	583	613	31	5,3%
Maatschappelijke ondersteuning	1.279	1.297	18	1,4%	1.046	1.118	72	6,8%
Jeugd	1.225	1.307	82	6,7%	800	843	42	5,3%
Volksgesondheid	248	259	11	4,6%	129	132	3	2,1%
<i>Sociaal domein</i>	<i>5.428</i>	<i>5.551</i>	<i>123</i>	<i>2,3%</i>	<i>3.693</i>	<i>3.828</i>	<i>135</i>	<i>3,6%</i>
Fysiek domein en diverse	4.008	4.240	232	5,8%	2.528	2.609	81	3,2%
totaal uitgaven	9.436	9.791	355	3,8%	6.221	6.437	216	3,5%
Gemeentefonds	7.789	8.137	348	4,5%	5.206	5.435	229	4,4%
OZB	1.159	1.184	25	2,1%	690	706	16	2,4%
Overige eigen middelen	317	307	-10	-3,3%	129	109	-20	-15,4%
totaal inkomsten	9.265	9.628	363	3,9%	6.025	6.250	225	3,7%

Tabel C: gemeenten met 100.000 tot 250.000 inwoners en de Grote Vier

taakveld	100-250.000 inw. (n=27)				grote vier			
	B2017	B2018	Verschil	in %	B2017	B2018	Ver-schil	in %
Samenkracht en burgerparticipatie	532	526	-6	-1,2%	501	525	24	4,8%
Wijkteams	272	287	15	5,5%	192	191	-2	-0,9%
Inkomensregelingen	473	523	50	10,6%	458	529	70	15,3%
Begeleide participatie	622	674	52	8,3%	253	257	3	1,3%
Arbeidsparticipatie-instrumenten	244	254	11	4,5%	309	310	0	0,1%
Maatwerk-voorzieningen (Wmo)	166	176	10	5,7%	59	49	-10	-17,2%
Maatwerkdienstverlening 18+	636	668	32	5,0%	615	685	70	11,5%
Maatwerkdienstverlening 18-	758	830	73	9,6%	449	437	-12	-2,7%
Geëscaleerde zorg 18+	1.190	1.293	103	8,6%	620	647	27	4,3%
Geëscaleerde zorg 18-	173	177	4	2,5%	86	85	-1	-0,6%
Volksgesondheid	169	179	10	6,2%	156	169	13	8,4%
<i>Sociaal domein</i>	<i>5.235</i>	<i>5.588</i>	<i>353</i>	<i>6,7%</i>	<i>3.700</i>	<i>3.884</i>	<i>184</i>	<i>5,0%</i>
clusters (incl. overhead)								
Inkomen en participatie	1.339	1.451	112	8,4%	1.021	1.095	74	7,2%
Samenkracht en burgerparticipatie	804	813	9	1,1%	694	716	22	3,2%
Maatschappelijke ondersteuning	1.993	2.137	144	7,2%	1.294	1.381	87	6,7%
Jeugd	931	1.007	77	8,3%	535	522	-13	-2,4%
Volksgesondheid	169	179	10	6,2%	156	169	13	8,4%
<i>Sociaal domein</i>	<i>5.235</i>	<i>5.588</i>	<i>353</i>	<i>6,7%</i>	<i>3.700</i>	<i>3.884</i>	<i>184</i>	<i>5,0%</i>
Fysiek domein en diverse	3.237	3.166	-71	-2,2%	3.255	3.303	48	1,5%
totaal uitgaven	8.473	8.754	281	3,3%	6.955	7.188	232	3,3%
Gemeentefonds	7.015	7.384	369	5,3%	5.227	5.458	231	4,4%
OZB	1.002	1.031	30	3,0%	559	558	-1	-0,2%
Overige eigen middelen	456	339	-117	-25,7%	1.170	1.172	2	0,2%
totaal inkomsten	8.473	8.754	281	3,3%	6.955	7.188	232	3,3%