

Vergaderjaar 2009–2010

32 123 B

Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2010

Nr. 2

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave		blz.
A.	Artikelsgewijze toelichting bij het begrotingswetsvoorstel	2
B.	Begrotingstoelichting	3
1.	Leeswijzer	3
2.	Het beleid	4
2.1.	<i>De beleidsagenda</i>	4
2.1.1.	Beleidsmutaties	4
2.2.	<i>Het beleidsartikel</i>	5
2.2.1.	Algemene beleidsdoelstelling	5
2.2.2.	Verantwoordelijkheid minister	5
2.2.3.	Succesfactoren van beleid	5
2.2.4.	Budgettaire gevolgen van beleid	6
2.2.5.	Operationele doelstellingen	8
3.	Het verdiepingshoofdstuk	11
3.1.	Opbouw verplichtingen, uitgaven en ontvangsten vanaf de vorige ontwerpbegroting	11
3.2.	Integratie-uitkeringen	17
3.3.	Decentralisatie-uitkeringen	18
3.4.	Financieel overzicht gemeenten 2009	20
3.5.	Specifieke uitkeringen	25
3.6.	Opbrengst lokale heffingen 2009	28
4.	Bijlagen bij de begroting	33
Bijlage 1	Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds 2010	35
Bijlage 2	Beleidsmutaties	83
Bijlage 3	Moties en toezeggingen in het vergaderjaar 2008–2009	85
Bijlage 4	Lijst met afkortingen	86
Bijlage 5	Lijst met belangrijke termen en hun betekenis	87

A. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING BIJ HET BEGROTINGS- WETSVORSTEL

Wetsartikel 1 (uitgaven/verplichtingen en ontvangsten)

De begrotingsstaten die onderdeel uitmaken van de Rijksbegroting, worden op grond van artikel 1, derde lid, van de Comptabiliteitswet 2001 elk afzonderlijk bij de wet vastgesteld. Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe om de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2010 vast te stellen.

Alle voor dit jaar vastgestelde begrotingswetten samen vormen de Rijksbegroting voor het jaar 2010. Een toelichting bij de Rijksbegroting als geheel is opgenomen in de Miljoenennota 2010.

Met de vaststelling van dit wetsartikel worden de uitgaven, verplichtingen en de ontvangsten voor het jaar 2010 vastgesteld. Het begrotingsartikel dat in de begroting van het gemeentefonds is opgenomen wordt in onderdeel B. van deze memorie van toelichting toegelicht (de zgn. begrotingstoelichting).

Wetsartikel 3 (verplichtingenbedrag bedoeld in artikel 5 van de Financiële-verhoudingswet)

Ingevolge artikel 5, eerste lid van de Financiële-verhoudingswet juncto artikel 6, vierde lid van de Invoeringswet Financiële-verhoudingswet, hebben de gemeenten gezamenlijk recht op het bedrag dat in de begroting als verplichting voor het totaal van de algemene uitkering c.a. en de aanvullende uitkeringen is opgenomen. Het in dit wetsartikel opgenomen bedrag is niet rechtstreeks uit de begrotingsstaat af te leiden. Het bedrag wordt nader onderbouwd in paragraaf 2.2.4. van deze memorie.

De staatsecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Th. B. Bijleveld-Schouten

De minister van Financiën,
W. J. Bos

B. BEGROTINGSTOELICHTING

1. LEESWIJZER

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

De voorliggende toelichting bij de begroting 2010 van het gemeentefonds kent de volgende indeling.

Na dit hoofdstuk met de leeswijzer start hoofdstuk 2 met de beleidsagenda van het gemeentefonds, waarin onder meer de beleidsprioriteiten voor 2010 en de belangrijkste beleidsmutaties worden beschreven.

Vervolgens wordt ingezoomd op hét beleidsartikel: het gemeentefonds. Hierin komen de met het beleid samenhangende algemene beleidsdoelstellingen en nader geoperationaliseerde doelstellingen aan bod. Ook worden de hierbij behorende prestatie-indicatoren behandeld. De tabel Budgettaire gevolgen van beleid geeft inzicht in de integrale uitgaven die samenhangen met de algemene beleidsdoelstelling.

Hoofdstuk 3 is het verdiepingshoofdstuk. In dit hoofdstuk wordt de opbouw aangegeven van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het gemeentefonds vanaf de stand ontwerpbegroting 2009 naar de stand ontwerpbegroting 2010. In hoofdstuk 3 wordt ook ingegaan op de ontwikkeling van de integratie- en decentralisatie-uitkeringen. Verder wordt in dit hoofdstuk het gemeentefonds in een breder kader geplaatst, waarbij nader wordt ingegaan op de andere inkomstenbronnen van de gemeenten de specifieke uitkeringen.

In hoofdstuk 4 treft u de bijlage Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds 2010 aan, het verslag van het jaarlijkse onderzoek naar de verdeling van het gemeentefonds.

Tot slot van deze leeswijzer verdienen de apparaatuitgaven enige aandacht. De apparaatuitgaven in de zin van materiële en personele uitgaven van de medewerkers bij de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Financiën die betrokken zijn bij het fondsbeheer, zijn niet in de tabel Budgettaire gevolgen van beleid opgenomen. Deze kosten worden in de respectievelijke departementale begrotingen verantwoord. Dit geldt eveneens voor het algemene beleid inzake decentrale overheden als gemeenten en provincies, waarbij deze uitgaven zijn terug te vinden in de begroting van het ministerie van BZK.

2. HET BELEID

2.1. De beleidsagenda

Voor burgers vormen Rijk, gemeenten en provincies één overheid. De burger verwacht een slagvaardig openbaar bestuur. Dit vraagt om een duidelijke taakverdeling tussen de verschillende overheden en goede interbestuurlijke en financiële verhoudingen. Het gemeentefonds voorziet gemeenten van voldoende financiële middelen voor het uitvoeren van hun taken. Daarnaast voorziet het in een dusdanige verdeling van de beschikbare financiële middelen over gemeenten dat deze in staat zijn om hun inwoners een gelijkwaardig voorzieningenpakket tegen globaal gelijke lasten te kunnen leveren.

Met gemeenten zijn voor de komende jaren afspraken gemaakt over de ontwikkeling van het gemeentefonds. De bestaande normeringssystematiek is als gevolg van de financieel economische crisis en de daarmee samenhangende druk op de overheidsuitgaven tijdelijk buiten werking gesteld. In plaats daarvan is er met de gemeenten voor deze jaren een reeks van nominale uitkeringen voor het gemeentefonds overeengekomen. De behoedzaamheidsreserve is daarmee ook tijdelijk komen te vervallen.

Hoewel gemeenten door deze maatregel wellicht minder of meer ontvangen dan wanneer de normeringssystematiek zou zijn gehandhaafd, weten zij voor de komende jaren precies waar zij in financiële zin aan toe zijn. Zekerheid in onzekere tijden dus. Tegelijkertijd is afgesproken dat medeoverheden tijdelijk extra EMU-ruimte krijgen voor automatische stabilisatie en investeringsversnellingen.

Daarnaast is bij het Wmo onderdeel huishoudelijke verzorging afgeweken van de afgesproken budgetsystematiek, hetgeen heeft geleid tot een aanzienlijk hoger bedrag in het gemeentefonds dan anders het geval zou zijn geweest.

In 2010 zal verder worden gewerkt aan het terugdringen van het aantal specifieke uitkeringen naar 45. Deze operatie heeft tot gevolg dat het aantal decentralisatie-uitkeringen fors toeneemt. Het uiteindelijke streven is er op gericht om deze middelen zoveel als mogelijk te integreren in de algemene uitkering van het gemeentefonds.

In 2007 en 2008 zijn bestuursakkoorden afgesloten met respectievelijk de VNG en het IPO. Het Bestuursakkoord met de VNG is aangevuld met afspraken kabinetsstandpunt D'Hondt. De afspraken over decentralisatie worden geïmplementeerd. Over de voortgang vindt regelmatig overleg plaats met VNG en IPO. Ook nieuwe beleidsvoornemens worden steeds beoordeeld op het decentralisatiegehalte.

2.1.1. Beleidsmutaties

Door wijzigingen in beleid van verschillende departementen kan worden overgegaan tot het beleggen of juist onttrekken van taken bij gemeenten. Soms gaat dit gepaard met een toevoeging aan of een uitname uit het gemeentefonds. In tabel 2.1.1. worden de mutaties per uitgavencategorie weergegeven als gevolg van de beleidsmutaties. Voor een overzicht van de beleidsmatige mutaties vanaf ontwerpbegroting 2009 wordt verwezen naar bijlage 2. In tabel 3.1.2. wordt vanaf de stand ontwerpbegroting 2009 een aansluiting gegeven naar de stand ontwerpbegroting 2010. De

weergegeven mutaties worden in de verdiepingsbijlage (paragraaf 3) afzonderlijk toegelicht voor zover dit nog niet gebeurd is in een eerder begrotingsstuk.

Tabel 2.1.1. Beleidsmutaties (x € 1 000)						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Apparaatuitgaven</i>						
1. Kosten Financiële-verhoudingswet	1 000	0	0	0	0	0
2. Kosten Waarderingskamer	121	0	0	0	0	0
3. Budget A+O-fonds	0	109	109	109	109	109
4. Bijdrage aan VNG inzake WOZ-kosten	0	0	0	0	0	0
<i>Programma-uitgaven</i>						
1. Algemene uitkering ca en de aanvullende uitkeringen	- 153 626	- 110 509	- 128 506	- 123 013	- 98 099	- 121 179
2. Integratie-uitkeringen	50 313	100 997	103 996	104 543	110 420	107 300
3. Decentralisatie-uitkeringen	199 338	713 637	412 751	317 986	301 011	301 011
Totaal mutaties (inclusief meerjarige doorwerking 1e suppletore 2009)	97 146	704 234	388 350	299 625	313 441	287 241

2.2. Het beleidsartikel

2.2.1. Algemene beleidsdoelstelling

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

1. De omvang van de middelen moet adequaat zijn;
2. De verdeling van de middelen moet adequaat zijn.

2.2.2. Verantwoordelijkheid minister

De fondsbeheerders, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – i.c. de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – en de minister van Financiën, zijn verantwoordelijk voor de financiële verhoudingen tussen Rijk, provincies en gemeenten. Zij dragen daarbij zorg voor een adequate omvang alsmede een goede werking van de verdeelsystematiek van het gemeentefonds. De fondsbeheerders zijn niet verantwoordelijk voor de resultaten die gemeenten met hun bijdrage uit dit fonds realiseren: gemeenten zijn, met inachtneming van de wet- en regelgeving, autonoom in het voeren van hun beleid bekostigd uit het gemeentefonds. Ook de eigen gemeentelijke belastingsopbrengsten kennen deze karakteristiek.

Dit in tegenstelling tot de overige inkomstenbronnen van gemeenten, specifieke uitkeringen en heffingen en retributies. Niet alleen de bestedingsrichting, ook de effectiviteit van de inzet van de middelen is een gemeentelijke verantwoordelijkheid, waarin het college van B&W wordt gecontroleerd door de gemeenteraad.

2.2.3. Succesfactoren van beleid

Het feit dat de fondsbeheerders systeemverantwoordelijk zijn, neemt niet weg dat van tijd tot tijd vragen opkomen of de gemeenten als collectiviteit geen andere prioriteiten zouden moeten stellen, bijvoorbeeld ter

Beleidsagenda

ondersteuning van gezamenlijk onderschreven prioriteiten van het Rijk. In een dergelijk geval kunnen het Rijk en de gemeenten bestuurlijke afspraken maken over de accenten in de bestedingsrichting van de gemeenten. De desbetreffende vakministers spelen hier naast de fondsbeheerders een belangrijke rol. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor resultaten blijft bij de gemeenten.

2.2.4. Budgettaire gevolgen van beleid

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

Tabel 2.2.1. Budgettaire gevolgen van beleid (x € 1000)						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Verplichtingen:	17 439 236	18 046 569	17 701 503	17 610 061	17 623 980	17 601 780
Uitgaven:	17 518 324	18 046 569	17 701 503	17 610 061	17 623 980	17 601 780
<i>Apparaatuitgaven</i>						
1. Kosten Financiële-verhoudingswet	3 091	2 091	2 091	2 091	2 091	2 091
2. Kosten Waarderingskamer	1 279	1 158	1 158	1 158	1 158	1 158
3. Budget A+O-fonds	5 887	5 996	5 996	5 996	5 996	5 996
4. Bijdrage aan VNG inzake WOZ-kosten	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
<i>Programma-uitgaven</i>						
1. Algemene uitkering ca en de aanvullende uitkeringen	15 679 582	15 626 986	15 595 342	15 598 558	15 623 575	15 604 495
2. Integratie-uitkeringen	1 614 647	1 682 201	1 669 665	1 669 772	1 675 649	1 672 529
3. Decentralisatie-uitkeringen	212 838	727 137	426 251	331 486	314 511	314 511
Ontvangsten:	17 518 324	18 046 569	17 701 503	17 610 061	17 623 980	17 601 780
<i>Apparaatontvangsten</i>						
1. Terugontvangsten Waarderingskamer						
<i>Programma-ontvangsten</i>						
1. Ontvangsten ex art. 4 Fvw	17 518 324	18 046 569	17 701 503	17 610 061	17 623 980	17 601 780

Normaliter is er een verschil in enig jaar tussen de verplichtingen en de uitgaven. Dit verschil wordt veroorzaakt door de behoedzaamheidsreserve (€ 208 739 000), die wel in de verplichtingenstand wordt meegenomen, maar pas in het jaar na afloop van het begrotingsjaar – doorgaans voor een deel – tot uitkering komt. De behoedzaamheidsreserve wordt dan verrekend met de nacalculatie van de accessen. Echter, door het tijdelijk buitenwerking stellen van de normeringssystematiek en de daarbij behorende tijdelijke afschaffing van de behoedzaamheidsreserve (zie hiervoor ook paragraaf 2.1.) is er vanaf 2010 geen verschil tussen het verplichtingenbedrag en het uitgavenbedrag. Beide bedragen komen voor 2010 uit op € 18 046 569 000. Het verplichtingenbedrag voor 2010 van de algemene uitkering bedraagt € 15 626 986 000.

In tegenstelling tot een departementale begroting zijn bij een fonds als het gemeentefonds de verplichtingen leidend. Dit houdt in dat zij, eenmaal geaccordeerd, altijd geheel tot uitbetaling komen. Geld dat in enig jaar

Beleidsagenda

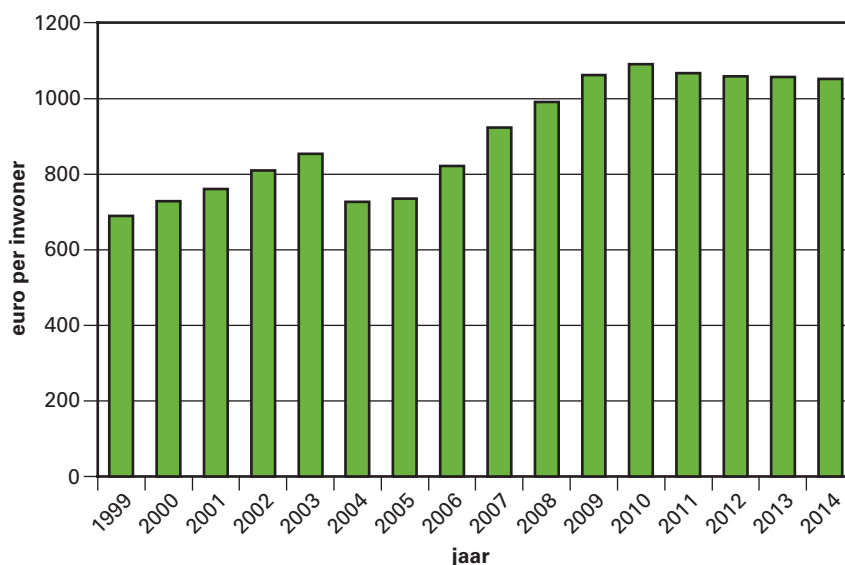
nog niet aan gemeenten wordt uitgekeerd, wordt automatisch aan het volgende begrotingsjaar toegevoegd. Zo gezien kunnen de uitgaven niet worden beïnvloed.

Ontvangsten

Wetsartikel 4, eerste lid van de Financiële-verhoudingswet regelt dat bij (begrotings)wet voor ieder uitkeringsjaar een bedrag aan middelen voor het Rijk wordt afgezonderd ten behoeve van het gemeentefonds. Op grond van het tweede lid zijn de uitgaven en de *afgezonderde* inkomsten over ieder uitkeringsjaar aan elkaar gelijk. Gelet hierop is ten behoeve van de dekking van de uitgaven ten laste van het gemeentefonds een post Ontvangsten ex artikel 4 van de Financiële-verhoudingswet geraamd (zie in tabel 2.2.1. onder Programma-ontvangsten).

Ter informatie geeft figuur 2.2.2. het verloop van de uitkering uit het gemeentefonds (totaal programma-uitgavenbedrag) per inwoner van 1999–2014 weer. De bedragen 1999 tot en met 2008 zijn op basis van de jaarverslagen. De bedragen 2009 tot en met 2014 zijn op basis van de miljoenennota 2010.

Figuur 2.2.2. Uitkering gemeentefonds in € per inwoner



De gemeenten ontvangen in 2010 uit het gemeentefonds € 18 036 324 000 (programma-uitgaven). Per inwoner komt de uitkering uit op een landelijk gemiddelde van € 1 091 per inwoner. Ten opzichte van 2009 betekent dit een stijging van € 28 per inwoner door voornamelijk de stijging van het aantal decentralisatie-uitkeringen. De stijging in 2009 ten opzichte van 2008 en de stijging in 2008 ten opzichte van 2007 komt voornamelijk door de omvang van het accres. De stijging in 2007 ten opzichte van 2006 komt voornamelijk door de compensatie in het kader van de afschaffing van het gebruikersdeel OZB en het accres 2006. De daling van 2004 ten opzichte van 2003 is het gevolg van de uitname in verband met het BTW-compensatiefonds. De daling van de algemene uitkering per inwoner in 2005 ten opzichte van 2004 vloeit voornamelijk voort uit de afschaffing van de € 45,38-maatregel.

2.2.5. Operationele doelstellingen

De bijdrage van de fondsbeheerders om te komen tot het bewerkstelligen dat de gemeenten via het gemeentefonds de juiste middelen krijgen toebedeeld om hun taken naar behoren uit te voeren wordt geoperationaaliseerd door twee doelstellingen:

- De gemeenten via het gemeentefonds voorzien van voldoende financiële middelen voor het uitvoeren van hun taken;
- 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.

Operationele doelstelling 1: De gemeenten via het gemeentefonds voorzien van voldoende financiële middelen voor het uitvoeren van hun taken.

Motivering

De omvang van het gemeentefonds ontwikkelt zich normaliter volgens de normeringssystematiek en door de toevoegingen en/of onttrekkingen aan het fonds in verband met specifieke taakmutaties. De normeringssystematiek houdt in dat het fonds meebeweegt met de netto gecorrigeerde rijksuitgaven, volgens het principe: «samen de trap op, samen de trap af». Op die wijze wordt het jaarlijkse groeipercentage (het zogenaamde accres) bepaald. Deze systematiek werkt sinds 1995 en berust op een bestuurlijke afspraak tussen het Rijk, de VNG en het IPO. Zoals gemeld in paragraaf 2.1 geven zwaarwegende redenen echter aanleiding om deze systematiek tijdelijk buiten werking te stellen. Daarnaast zijn er jaarlijks diverse specifieke taakmutaties die tot toevoegingen en/of onttrekkingen aan het gemeentefonds kunnen leiden. Het Rijk zorgt voor de uitwerking van de afspraak door de precieze accresberekeningen te maken en de gemeenten te informeren door middel van de circulaires. Daarnaast heeft het Rijk een verantwoordelijkheid bij het bepalen van de hoogte van specifieke uitnamen en/of toevoegingen als gevolg van taakmutaties.

In de relatie tussen Rijk en decentrale overheden, en daarmee ook de besprekingen over de omvang van het gemeentefonds zijn mede richtinggevend: de code Interbestuurlijke verhoudingen, het in 2007 gesloten Bestuursakkoord «Samen aan de Slag» en het aanvullend akkoord tussen Rijk en gemeenten/provincies/waterschappen van april 2009.

Activiteiten 2010

Het Bestuurlijk overleg financiële verhouding (Bofv) tussen de fondsbeheerders, de VNG en het IPO zal twee keer per jaar plaats vinden, rond het verschijnen van de Voorjaarsnota en de Miljoenennota. Iedere partij is gerechtigd om agendapunten in te brengen (open agenda). De deelnemers aan het overleg zijn de fondsbeheerders, de VNG en het IPO. Indien noodzakelijk en gewenst kunnen ook andere bewindslieden aanwezig zijn.

Het kabinet zal artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet onverkort toepassen en naleven. De vakministers zijn primair verantwoordelijk voor het aangeven van de kosten en bekostigingswijze van taakwijzigingen van gemeenten. Daartoe treden zij tijdig in overleg met de fondsbeheerders en daarna – conform de Code interbestuurlijke verhoudingen – met de VNG. Er zal daarbij meer aandacht zijn voor de gevolgen van nieuw Europees

Beleidsagenda

beleid om met de gemeenten en provincies te bezien of er sprake is van financiële consequenties en op welke wijze die (kunnen) worden gedekt.

In het aanvullend beleidsakkoord wordt aangegeven dat het kabinet de medeoverheden heeft verzocht in te zetten op het vermijden van stijging van lokale lasten in 2009 en 2010. Tijdens het Bofv van 1 april 2009 is aan de VNG verzocht om er bij haar leden op aan te dringen de lokale belastingen niet of slechts minimaal te laten stijgen. Het wettelijk kader rond de macronorm OZB blijft verder gewoon van toepassing. De macronorm OZB voor het begrotingsjaar 2010 is 4,30% over € 2,906 miljard. Dit is de opbrengst van 2008 (op basis van CBS gegevens is dit € 2,739 miljard) vermenigvuldigd met de macronorm van 2009: 6,11%. Daarvoor zijn de volgende gegevens gebruikt. Op basis van het CEP 2009 bedraagt de pNB 1,25%. Samen met de reële trendmatige groei van 2% wordt de macronorm 3,25%. De 30,65 miljoen precario geeft nog 1,05% extra ruimte in de macronorm (= 30,65 / 2 906) waardoor deze in totaal op 4,3% wordt vastgesteld. In het bestuursakkoord Rijk gemeenten van 2007 (p. 12) staat dat de afspraken over de macronorm in 2010 worden geëvalueerd.

Prestatie-indicatoren

De vraag of de omvang van het gemeentefonds als adequaat kan worden beschouwd, wordt beantwoord in het Bestuurlijk overleg financiële verhouding (Bofv). Wanneer één van de partijen (Rijk of VNG/IPO) de uitkomsten van de normeringssystematiek op enig moment onredelijk vindt, kan dit in het Bestuurlijk overleg aan de orde worden gesteld. In dit verband moeten ook de kerngegevens Financieel Overzicht Gemeenten worden genoemd: de analyse van de financiële positie van de gemeenten. De kerngegevens vormen een kwantitatieve onderbouwing van het oordeel over de toereikendheid van het gemeentefonds. Nadere informatie is daarover te vinden in paragraaf 3.4.

Een andere indicator over de financiële posities van gemeenten en daarmee indirect over de omvang van het gemeentefonds, is het aantal gemeenten dat een beroep moet doen op artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet. Dat aantal is de laatste jaren beperkt gebleven zoals onderstaande tabel laat zien.

Tabel 2.2.3. Gemeenten artikel 12 Financiële-verhoudingswet								
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*	2009*
Aantal	3	4	5	5	5	3	4	4
Bedrag (x€1 000)	19 079	19 869	21 080	23 398	26 556	21 970	20 765	24 912

* Raming.

Operationele doelstelling 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 lasten te kunnen leveren.

Motivering

Het budget van de algemene uitkering van het gemeentefonds wordt over de gemeenten verdeeld via een verdeelsysteem van 60 verdeelmaatsta-

Beleidsagenda

ven. Het Rijk is verantwoordelijk voor het ontwikkelen en onderhouden van het systeem van verdeelmaatstaven dat de verdeling tot stand brengt. Dit verdeelsysteem stelt gemeenten in staat hun voorzieningen op een onderling gelijkwaardig niveau te brengen tegen globaal gelijke lastendruk en rekening houdend met de structuurkenmerken van de gemeenten. De gemeenten kunnen zelf bepalen aan welke voorzieningen zij hun geld bij voorkeur besteden (eigen prioriteitenstelling). Zij leggen resultaatverantwoording af aan de gemeenteraad. Zolang voor een uitkeringsjaar de voor de verdeelmaatstaven noodzakelijke statistische gegevens nog niet bekend of definitief zijn, worden de gemeenten bevoorschot op basis van voorlopige cijfers. Hierbij wordt ernaar gestreefd de voorschotten zo goed mogelijk aan te laten sluiten op de algemene uitkering waarop een gemeente uiteindelijk recht heeft, zoals deze vastgesteld kan worden nadat de statistische gegevens definitief zijn vastgesteld. Het gedurende en na afloop van het uitkeringsjaar beschikbaar komen van bepaalde definitieve volumegegevens leidt tot bijstellingen in de bevoorschotting. Aangezien voor het gemeentefonds de verplichtingen leidend zijn, zullen deze altijd tot uitkering komen. Voor de bevoorschotting van de integratie- en decentralisatie-uitkeringen geldt eveneens dat ernaar gestreefd wordt deze zo goed mogelijk te laten aansluiten bij de integratie- en decentralisatie-uitkeringen waarop een gemeente uiteindelijk recht heeft.

Prestatie-indicator

Voor wat betreft de verdeling van de beschikbare financiële middelen is het Periodiek Onderhoudsrapport (POR) de belangrijkste indicator. Daarin wordt door de fondsbeheerders bijgehouden of de verdeling nog adequaat is, d.w.z. of deze nog voldoende aansluit bij de daadwerkelijke uitgaven van de gemeenten zoals blijkt uit de begrotingen. Het POR verschijnt jaarlijks als bijlage bij de begroting. Korthedshalve wordt voor een samenvatting en conclusies van het POR verwezen naar bijlage 1.

3. HET VERDIEPINGSHOOFDSTUK

In paragraaf 3.1. wordt de opbouw van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten vanaf de stand ontwerpbegroting gemeentefonds 2009 naar de stand van de voorliggende ontwerpbegroting 2010 beschreven. De mutaties die hierin worden genoemd die betrekking hebben op de 1e suppletore begroting 2009 (Kamerstukken II, vergaderjaar 2008–2009, 31 956 B, nr. 1) kunt u in genoemde begrotingsstukken terugvinden. De nieuwe mutaties worden toegelicht.

In paragraaf 3.2. wordt een overzicht van de integratie-uitkeringen gegeven en in 3.3 van de decentralisatie-uitkeringen. In 3.4. wordt ingegaan op het Financieel Overzicht Gemeenten (FOG). Paragraaf 3.5. betreft de specifieke uitkeringen. Tevens wordt in dit verdiepingshoofdstuk aandacht gegeven aan de opbrengst lokale heffingen 2009 in paragraaf 3.6.

3.1. Opbouw verplichtingen, uitgaven en ontvangsten vanaf de vorige ontwerpbegroting

Verplichtingen

Onderstaande tabel geeft de opbouw aan van de verplichtingen van het gemeentefonds vanaf de stand ontwerpbegroting 2009 naar de stand ontwerpbegroting 2010.

Tabel 3.1.1. Opbouw verplichtingen gemeentefonds (x € 1000)						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Stand ontwerpbegroting 2009	17 629 917	17 551 074	17 521 892	17 519 175	17 519 278	17 523 278
Nota van wijziging (Kamerstukken II 2008–2009, 31 700 B, nr. 5)	33 000	12 200	4 000	4 000	4 000	4 000
Mutaties 1e suppletore begroting 2009	- 270 883	- 364 005	- 436 556	- 456 090	- 430 490	- 455 490
Stand 1e suppletore begroting 2009	17 392 034	17 199 269	17 089 336	17 067 085	17 092 788	17 071 788
Nieuwe mutaties	47 202	847 300	612 167	542 976	531 192	529 992
Stand ontwerpbegroting 2010	17 439 236	18 046 569	17 701 503	17 610 061	17 623 980	17 601 780
<i>Waarvan verplichtingenbedrag kosten Financiële-verhoudingswet</i>	3 091	2 091	2 091	2 091	2 091	2 091
<i>Waarvan verplichtingenbedrag kosten waarderingskamer</i>	1 279	1 158	1 158	1 158	1 158	1 158
<i>Waarvan verplichtingenbedrag budget A+O-fonds</i>	5 887	5 996	5 996	5 996	5 996	5 996
<i>Waarvan bijdrage aan VNG inzake WOZ-kosten</i>	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
<i>Waarvan verplichtingenbedrag algemene uitkering</i>	15 600 494	15 626 986	15 595 342	15 598 558	15 623 575	15 604 495
<i>Waarvan verplichtingenbedrag integratie-uitkeringen</i>	1 614 647	1 682 201	1 669 665	1 669 772	1 675 649	1 672 529
<i>Waarvan verplichtingenbedrag decentralisatie-uitkeringen</i>	212 838	727 137	426 251	331 486	314 511	314 511

Uitgaven

Onderstaande tabel geeft de opbouw aan van de uitgaven van het gemeentefonds vanaf de stand ontwerpbegroting 2009 naar de stand ontwerpbegroting 2010.

Verdiepingshoofdstuk

Tabel 3.1.2. Opbouw uitgaven gemeentefonds (x € 1 000)						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Stand ontwerpbegroting 2009	17 421 178	17 342 335	17 313 153	17 310 436	17 310 539	17 314 539
Nota van wijziging (Kamerstukken II 2008–2009, 31 700 B, nr. 5)	33 000	12 200	4 000	4 000	4 000	4 000
Mutaties 1e suppletore begroting 2009	16 944	- 155 266	- 227 817	- 247 351	- 221 751	- 246 751
Stand 1e suppletore begroting 2009	17 471 122	17 199 269	17 089 336	17 067 085	17 092 788	17 071 788
Mutaties nog niet eerder opgenomen in een begrotingsstuk:						
1a) Accres tranche 2010		75 392	75 392	75 392	75 392	75 392
1b) Incidentele bijdrage 2010		90 000				
1c) Accres tranche 2011			74 215	74 215	74 215	74 215
2a) WMO nominale indexatie (integratie-uitkering)		25 800	25 800	25 800	25 800	25 800
2b) WMO reële indexatie (integratie-uitkering)		34 400	34 400	34 400	34 400	34 400
3) Pilot gemengde scholen (decentralisatie-uitkering)	140	200	200			
4) Opvang mannen G4 (verlenging 2010)		800				
5) Kinderopvang sociaal medische problematiek		28 184	28 184	28 184	28 184	28 184
6a) Indexatie WOZ-kosten regeling	2 102	2 102	2 102	2 102	2 102	2 102
6b) Indexatie WOZ-kosten regeling Waterschappen	788	788	788	788	788	788
7) Regeling cultuurparticipatie (decentralisatie-uitkering)	5 785	5 785	5 785	5 784		
8) Bevorderen maatschappelijke participatie vrouwen uit etnische minderheden (toevoeging Delft) (Decentralisatie-uitkering)	50	50	50			
9) Uitstel Wet Electronische Bekendmaking	175					
10a) Maatschappelijke stages VWS-deel		2 500	2 500	2 500	2 500	2 500
10b) Maatschappelijke stages OCW-deel		2 500	2 500	2 500	2 500	2 500
11a) Overheveling BDU SIV: leefbaarheid en veiligheid (WWI-deel) (decentralisatie-uitkering)		57 566	31 750			
11b) Overheveling BDU SIV: leefbaarheid en veiligheid (BZK-deel) (decentralisatie-uitkering)		31 990	31 990			
11c) Overheveling BDU SIV: maatschappelijke opvang (decentralisatie-uitkering)		289 211	289 211	289 211	289 211	289 211
11d) Overheveling BDU SIV: onderwijsachterstanden-beleid (decentralisatie-uitkering)		164 632				
11e) Overheveling BDU SIV: gezond in de stad (decentralisatie-uitkering)		5 000	5 000	5 000	5 000	5 000
12) Budget 40+ wijken (decentralisatie-uitkering)	30 000	30 000				
13) Antillianengemeenten overbrugging 2009 (decentralisatie-uitkering)	4 462					
14) SLOK extra middelen (decentralisatie-uitkering)	2 700	3 600	4 500			
15a) Bijdrage aan de apparaatsuitgaven A+O-fonds		109	109	109	109	109
15b) Bijdrage uit de algemene uitkering aan het A+O-fonds		- 109	- 109	- 109	- 109	- 109
16) Aanpak Marokkaans-Nederlandse probleemjongeren (Justitie-deel) (decentralisatie-uitkering)		5 400	5 400	5 400		
17) Maatregelen psychosociaal in AWBZ (decentralisatie-uitkering)	1 000	6 800	6 800	6 800	6 800	6 800
18) Bijdrage WWB 65+		- 15 400	- 14 400	- 15 100	- 15 700	- 16 900
Totaal nieuwe mutaties	47 202	847 300	612 167	542 976	531 192	529 992
Stand ontwerpbegroting 2010	17 518 324	18 046 569	17 701 503	17 610 061	17 623 980	17 601 780
<i>Waarvan uitgavenbedrag kosten Financiële-verhoudingswet</i>	3 091	2 091	2 091	2 091	2 091	2 091
<i>Waarvan uitgavenbedrag kosten waarderingskamer</i>	1 279	1 158	1 158	1 158	1 158	1 158
<i>Waarvan uitgavenbedrag budget A+O-fonds</i>	5 887	5 996	5 996	5 996	5 996	5 996
<i>Waarvan bijdrage aan VNG inzake WOZ-kosten</i>	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
<i>Waarvan uitgavenbedrag algemene uitkering</i>	15 679 582	15 626 986	15 595 342	15 598 558	15 623 575	15 604 495
<i>Waarvan uitgavenbedrag integratie-uitkeringen</i>	1 614 647	1 682 201	1 669 665	1 669 772	1 675 649	1 672 529
<i>Waarvan uitgavenbedrag decentralisatie-uitkeringen</i>	212 838	727 137	426 251	331 486	314 511	314 511

Toelichting op de nieuwe mutaties

1 a t/m c) Accres 2010, incidentele bijdrage 2010 en accres 2011

Met VNG en IPO zijn afspraken gemaakt over de groei van het gemeentefonds in de jaren tot en met 2011. De financiële gevolgen zijn vanaf 2010:

- Voor de jaren 2010 en 2011 wordt het reële accres op 0% gesteld, de bijbehorende nominale accessen bedragen respectievelijk € 75 miljoen en € 74 miljoen. Het nominale accres voor de jaren 2010–2011 ligt daarmee vast.
- Er wordt voor de periode 2009–2011 niet meer gewerkt met een behoedzaamheidsreserve en er zal over 2009–2011 geen nacalculatie plaatsvinden.
- Gemeenten ontvangen een incidentele bijdrage van € 90 miljoen in 2010.

2a en b) Nominale en reële index Wmo (Integratie-uitkering)

De nominale index 2010 bedraagt 2,00% en de reële index 2010 2,38%.

3) Pilots gemengde scholen (decentralisatie-uitkering)

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft vanaf 2008 via het gemeentefonds middelen beschikbaar gesteld voor het uitvoeren van pilots gemengde scholen. De gemeenten Amersfoort, Leiden, Schiedam en Tilburg krijgen in 2009 t/m 2011 nu ook middelen. De gemeenten gaan een aantal maatregelen uitproberen om segregatie in het onderwijs tegen te gaan. Zo zal er onder meer geëxperimenteerd worden met het opzetten van samenwerkingsverbanden tussen scholen om daarmee de contacten tussen leerlingen met verschillende achtergronden te bevorderen. Daarnaast zullen ouderinitiatieven worden gestimuleerd, zal de schoolkeuzevoorlichting aan ouders worden verbeterd en komen er in enkele gemeenten vaste aanmeldmomenten. Voor de uitvoering van de pilot gedurende het resterende deel van 2009, ontvangen deze gemeenten een bedrag van € 35 000. Voor de overige jaren (2010 en 2011) ontvangen zij een bedrag van € 50 000 per kalenderjaar. De betaling vindt plaats in de vorm van een decentralisatie-uitkering.

4) Opvang mannen G4 (verlenging 2010)

Voor de jaren 2008 en 2009 is tussen de G4 en VWS een convenant gesloten ten behoeve van een pilot mannenopvang eengerelateerd geweld waarbij jaarlijks € 0,8 miljoen is toegevoegd aan het gemeentefonds. Daarvoor worden 4 maal 10 bedden beschikbaar gesteld aan mannen die ernstige dreiging ondervinden van geweld in afhankelijkheidsrelaties. In verband met het lopende stelselonderzoek vrouwenopvang naar opvang voor specifieke groepen wordt de pilot mannenopvang met één jaar verlengd tot en met 2010.

5) Kinderopvang sociaal medische problematiek

De huidige regeling voor tegemoetkoming voor kinderopvang op basis van sociaal-medische indicatie wordt vanaf 2010 structureel voortgezet. Dit betekent dat de hiervoor beschikbare € 28,2 miljoen vanaf 2010 structureel wordt overgeboekt naar het gemeentefonds.

6a en b) Indexatie WOZ-kosten regeling

De verantwoordelijkheid voor de waardering van onroerende zaken is opgedragen aan de gemeenten. De waarderingskosten worden gedragen door de drie overheden, te weten het Rijk (Belastingdienst), de gemeenten en de waterschappen. In het bestuurlijk overleg WOZ (d.d. 3 juli 2007) is afgesproken dat de uitvoeringskosten die toen nog via de specifieke

Verdiepingshoofdstuk

uitkering «kostenverrekening en gegevensuitwisseling Wet waardering onroerende zaken» werden gefinancierd met ingang van 2009 worden overgeheveld naar het gemeentefonds om op deze manier gemeenten meer vrijheid te geven bij de besteding van de middelen. Het rijksdeel in 2008 van € 53,5 miljoen (dit is exclusief BTW) en van de waterschappen van € 21 miljoen is per 2009 overgeheveld naar het gemeentefonds. De BTW-component van € 2,540 miljoen van de huidige specifieke uitkering is al in 2008 door het Rijk aan het gemeentefonds toegevoegd in de netteringsoperatie van de specifieke-uitkeringen. De indexatie voor 2009 is voor het rijksdeel € 2 102 170 en voor het deel van de Waterschappen € 788 314.

7) Regeling cultuurparticipatie (decentralisatie-uitkering)

Het Actieplan Cultuurbereik is met ingang van 2009 beëindigd. Daarvoor in de plaats komt de Regeling cultuurparticipatie provincies en gemeenten 2009–2012. Hierover zijn op 2 april 2008 bestuurlijke afspraken gemaakt tussen de minister van OCW, het IPO en de VNG. De regeling is bedoeld voor de provincies en voor de 35 gemeenten die per 1 januari 2007 meer dan 90 000 inwoners hebben en/of cultuurconvenantgemeente zijn. Zij komen in aanmerking voor een bijdrage van € 1,13 (voor de G4, Arnhem, Eindhoven, Enschede, Groningen en Maastricht) dan wel € 0,79 per inwoner (voor de overige gemeenten en voor de provincies). De regeling wordt uitgevoerd door het Fonds voor Cultuurparticipatie (FCP). De missie van dit fonds is dat iedere Nederlander, te beginnen met jongeren, in aanraking komt met een cultuurdiscipline, zodat een culturele loopbaan mogelijk wordt. De centrale doelen die de missie ondersteunen, zijn dat meer mensen meedoen aan cultuur en dat er betere faciliteiten en ondersteuning voor hen beschikbaar komen. Om deze doelstellingen te realiseren, zijn er drie programmalijnen bepaald, te weten: amateurkunst, cultuureducatie en volkscultuur en drie doorsnijdende thema's: diversiteit, vernieuwing en verankering.

8) Bevorderen maatschappelijke participatie vrouwen uit etnische minderheden (toevoeging Delft) (Decentralisatie-uitkering)

Om de maatschappelijke participatie van vrouwen uit etnische minderheden te bevorderen heeft de minister van OCW eerder € 2,7 miljoen beschikbaar gesteld voor de periode 2008 t/m 2011, via de decentralisatie uitkering van het gemeentefonds. De gemeente Delft wordt toegevoegd en ontvangt voor de periode 2009 t/m 2011 € 150 000.

9) Uitstel Wet Electronische Bekendmaking

In het wetsontwerp Elektronische Bekendmaking, dat op 25 november 2008 door de Eerste Kamer is aanvaard, wordt onder meer geregeld dat de Staatscourant in de toekomst in elektronische vorm wordt uitgegeven. Daarbij is berekend dat bij de gemeenten en provincies ca. € 5,2 miljoen aan advertentiekosten zal worden bespaard. Uitgaande van inwerkingtreding van de wet per 1 januari 2009 is een deel daarvan, namelijk € 0,6 miljoen (GF 0,35 miljoen en PF 0,25 miljoen) vanaf 2009 uitgenomen t.b.v. de kosten die gemoeid zijn met de elektronische bekendmaking van publicaties van gemeenten en provincies in de Staatscourant. Aangezien de inwerkingtreding van de wet is uitgesteld van 1 januari naar 1 juli 2009, dient de uitname in 2009 te worden verminderd. (GF € 175 000 en PF € 125 000).

10a en b) Maatschappelijke stages VWS-deel en OCW-deel

De ministeries van VWS en OCW hebben op 21 december 2007 met de VNG een convenant gesloten over de verdere ontwikkeling van een makelaarsfunctie ten behoeve van maatschappelijke stage en de stimulering van vrijwilligerswerk.

In het kader van dit convenant worden vanaf 2008 middelen aan het gemeentefonds toegevoegd. Voor 2010 wordt de tranche van € 5 miljoen toegevoegd. Het totale bedrag voor de makelaarsfunctie komt hiermee uit op € 19,8 miljoen. De helft van het bedrag wordt verdeeld via de maatstaf inwoners (en dus verdeeld over alle gemeenten), de andere helft via de maatstaf leerlingen voortgezet onderwijs (een bedrag per gemeente met hoofd- of erkende nevenvestiging van een VO-school gebaseerd op het aantal leerlingen in die gemeente).

11a t/m e) Overheveling BDU SIV

In het kabinetsstandpunt-d'Hondt¹ is afgesproken dat na afloop van de derde GSB-periode, het kabinet de doorlopende middelen van de brede doeluitkering sociaal, integratie en veiligheid (BDU SIV) omzet in een decentralisatie-uitkering. Met als uitzondering de middelen waarvoor al een andere bestemming gevonden was, zoals het participatiebudget.

a en b) Leefbaarheid en veiligheid: Het Rijk en een groep van 40 gemeenten hebben nadere afspraken gemaakt om de veiligheidsdoelstellingen uit het Bestuursakkoord te realiseren met een focus op de reductie van sociale overlast en fysieke verloedering.

Onderdeel van die afspraak is dat de veiligheids- en leefbaarheidmiddelen van de Ministeries van BZK en WWI, in 2010 en 2011 onder deze gemeenten worden verdeeld. Het betreft de G31, de zogenaamde Ortega-gemeenten (Almere, Apeldoorn, Ede, Haarlemmermeer, Zoetermeer) en 4 gemeenten met ernstige problematiek inzake overlastgevende Marokkaans-Nederlandse probleemjongeren (Culemborg, Gouda, Veenendaal en Zeist).

c) Maatschappelijke opvang en openbare geestelijke gezondheidszorg: Met ingang van 1 januari 2010 ontvangen de 43 centrumgemeenten maatschappelijke opvang, openbare geestelijke gezondheidszorg en verslavingsbeleid via een decentralisatie-uitkering middelen ten behoeve van beleid op deze prestatievelen uit de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).

d) Onderwijsachterstandenbeleid: Voor de periode na 1 augustus 2010 is een wijziging van de wetgeving van het onderwijsachterstandenbeleid in voorbereiding (wetsvoorstel ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie). In het wetsvoorstel is opgenomen dat steden gaan zorgdragen voor een dekkend aanbod van voorschoolse educatie voor alle doelgroepkinderen. De middelen voor het onderwijsachterstandenbeleid zullen voor de G31 in de periode van 1 januari tot 31 december 2010 uitgekeerd worden via een decentralisatie-uitkering. Voor 2010 is hier ongeveer € 164 miljoen mee gemoeid.

e) Gezond in de stad: De middelen van VWS voor «Gezond in de stad» (totaal € 5 miljoen per jaar) komen vanaf 2010 via een decentralisatie-uitkering beschikbaar voor de G31. Hiermee blijven deze steden extra middelen ontvangen voor uitvoering van de gemeentelijke taken in het kader van de Wet publieke gezondheid. Daarmee kunnen de steden zich extra inzetten om gezondheidsachterstanden zoveel mogelijk terug te dringen via een wijkgerichte integrale aanpak gericht op gezonde bewoners, gezonde leefomgeving en een samenhangende eerstelijnszorg met preventief aanbod.

¹ Kabinetsreactie op de bevindingen van de Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten, d.d. 14 november 2008.

12) Budget 40+ wijken (decentralisatie-uitkering)

Voor het preventiebudget voor problemen in wijken buiten de 40 aandachtswijken wordt in de periode 2009–2010 een budget van € 60 miljoen vrijgemaakt. Dit budget wordt in twee tranches opengesteld voor projectaanvragen. Het betreft hier wijken met substantiële en cumulatieve problemen op meerdere terreinen van de wijkenaanpak op het gebied van wonen, werken, leren en opgroeien, integreren en veiligheid.

13) Antillianengemeenten overbrugging 2009 (decentralisatie-uitkering)

Op 31 december 2008 is de uitvoering van de Bestuurlijke Arrangementen Antilliaanse Risicjongeren geëindigd. De Taskforce Antilliaanse Nederlanders heeft op 1 september 2008 een advies uitgebracht inzake het vervolg op de Bestuurlijke Arrangementen. Het definitieve besluit over het vervolg zal pas genomen kunnen worden na de Tweede Kamerbehandeling van de kabinetsreactie op dit advies. Om een soepele overgang van de Bestuurlijke Arrangementen naar de volgende periode te waarborgen, heeft de toenmalige minister voor WWI aangegeven dat 2009 een financieel overbruggingsjaar zal zijn. De minister meldt in haar brief aan de 21 Antillianengemeenten in juli 2008 (kenmerk DGW/I&I 2008 066 221) dat zij bereid is voor de duur van 1 jaar een bedrag van in totaal € 4,5 miljoen toe te kennen

14) SLOK extra middelen (decentralisatie-uitkering)

De minister van VROM heeft in totaal voor de periode 2009 tot en met 2011 middelen beschikbaar gesteld in het kader van structurele initiatieven voor duurzame en efficiënte energievoorziening en de reductie van broeikasgassen. De bedragen worden uitgekeerd op basis van een aanvraagprocedure. Voor deze periode worden nu extra middelen beschikbaar gesteld.

15a en 15b) Bijdrage aan de apparaatsuitgaven A+O-fonds

De bijdrage aan het A+O-fonds voor het jaar 2010 en verder is vastgesteld op een bedrag van € 5 996 000. Ten opzichte van de 1e suppletore begroting 2009 betekent dit een verhoging van € 109 000. Deze verhoging wordt aan de algemene uitkering van het gemeentefonds onttrokken en overgeboekt naar het onderdeel Bijdrage aan het A+O-fonds.

16) Aanpak Marokkaans-Nederlandse probleemjongeren (decentralisatie-uitkering)

Op 30 januari 2009 is de kabinetsbrief Grenzen stellen en Perspectief bieden, aanpak Marokkaans-Nederlandse probleemjongeren naar de Tweede Kamer gestuurd (Kamerstukken II, vergaderjaar 2008–2009, 31 268 nr. 13). Hierin is aangekondigd dat Rijk en gemeenten samen de problemen aan gaan pakken. Het Rijk stelt hiertoe middelen beschikbaar aan een aantal gemeenten waar deze problematiek sterk speelt. De Minister van justitie stelt hiertoe een bedrag van € 5,4 miljoen in 2010, 2011 en 2012 beschikbaar. Het deel dat beschikbaar wordt gesteld door de minister van WWI volgt nog.

17) Maatregelen psychosociaal in AWBZ (decentralisatie-uitkering)

Om de uitvoering van de maatregelen psychosociaal af te ronden wordt voor de opvanginstellingen een bedrag van € 0,4 miljoen structureel vanaf 2009 beschikbaar gesteld. In 2009 wordt dit bedrag via de begroting van VWS aan de betreffende gemeenten uitgekeerd, vanaf 2010 via het gemeentefonds (decentralisatie-uitkering). Voor de niet opvanginstellingen wordt het bedrag met € 1,0 miljoen opgehoogd in 2009 en met € 6,4 miljoen structureel vanaf 2010.

18) Bijdrage WWB 65+

Met ingang van 1 januari 2010 berust de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de WWB 65-plus niet meer bij gemeenten, maar bij de Sociale Verzekeringsbank. De SVB neemt de uitvoering over van alle gemeenten, waardoor één loket ontstaat voor (onvolledige) AOW en WWB 65-plus. Hiermee gepaard vindt een overdracht plaats van uitvoeringskosten uit het Gemeentefonds naar de begroting van het Ministerie van SZW ten behoeve van de SVB. De uit te nemen uitvoeringskosten zijn gebaseerd op de geraamde uitvoeringskosten van de SVB. Vanwege demografische ontwikkelingen (vergrijzing) neemt het aantal mensen met onvolledige AOW en daarmee het beroep op de WWB 65-plus na 2010 nog steeds toe. De uitvoeringskosten stijgen daardoor.

3.2. Integratie-uitkeringen

Als een toevoeging aan de algemene uitkering van het gemeentefonds in één keer bezwaarlijk is vanwege de omvang van de herverdeeffecten wordt normaliter gesproken een integratie-uitkering toegepast. De integratie-uitkering voorziet dan in een geleidelijke overgang van specifieke uitkering of eigen inkomsten naar de algemene uitkering.

Verdiepingshoofdstuk

Tabel 3.2.1. Overzicht integratie-uitkeringen gemeentefonds (x € 1000)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ontwerpbegroting 2009:						
WMO	1 492 300	1 519 300	1 519 300	1 519 300	1 519 300	1 519 300
Amendement De Pater	25 000	25 000	25 000	25 000	25 000	25 000
WUW-middelen	19 416	16 061	13 132	13 132	13 132	13 132
Tijdelijke stimuleringsregeling intensivering en controle (TSIOC)	9 690	9 690				
Regionale Platforms Fraudebestrijding	2 006	2 006	2 006	2 006	2 006	2 006
Ondersteuning bibliotheken	5 791	5 791	5 791	5 791	5 791	5 791
Drank- en Horecawet (Pilot) BZK-deel	1 087					
Drank- en Horecawet (Pilot) VWS-deel	1 088					
Pilot VVE Groningen	1 600					
Pilot VVE Limburg en Drenthe	3 000					
Koplopers regeling homo emancipatiebeleid	440	440	440			
Aanpak Kindermishandeling	2 916	2 916				
Stand ontwerpbegroting 2009	1 564 334	1 581 204	1 565 669	1 565 229	1 565 229	1 565 229
1e suppletore begroting 2009:						
WMO: Dure woningaanpassingen	12 000	12 000	12 000	12 000	12 000	12 000
WMO: Volledig Pakket Thuis	27 700	35 100	35 100	35 100	35 100	35 100
Correctie waterschapswegen (knelpunten verdeelproblematiek)	2 750	2 844	2 927	3 034	3 120	
Wijziging betalingsverloop integratie-uitkeringen 2008	- 45					
Correctie aanpak kindermishandeling	- 2 916	- 2 916				
Drank- en Horecawet (Pilot) BZK-deel	- 1 087					
Drank- en Horecawet (Pilot) VWS-deel	- 1 088					
Pilot VVE Groningen	- 1 600					
Pilot VVE Limburg en Drenthe	- 3 000					
Koplopers regeling homo emancipatiebeleid	- 440	- 440	- 440			
Ondersteuning bibliotheken	- 5 791	- 5 791	- 5 791	- 5 791		
Uitvoeringskosten inburgering	23 830					
Stand 1e suppletore begroting 2009	1 614 647	1 622 001	1 609 465	1 609 572	1 615 449	1 612 329
Nog niet eerder opgenomen in een begroting:						
WMO: nominale indexatie		25 800	25 800	25 800	25 800	25 800
WMO: reële indexatie		34 400	34 400	34 400	34 400	34 400
Stand ontwerpbegroting 2010	1 614 647	1 682 201	1 669 665	1 669 772	1 675 649	1 672 529

3.3. Decentralisatie-uitkeringen

Met ingang van de begroting 2009 bestaat binnen het gemeentefonds naast de algemene uitkering en de integratie-uitkering ook de decentralisatie-uitkering. Deze nieuwe uitkering is noodzakelijk om de kabinetsdoelstelling om het aantal specifieke uitkeringen te verminderen te realiseren. De verdeling van de decentralisatie-uitkering volgt evenmin als de integratie-uitkering de regels van de verdeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds. Anders dan bij de integratie-uitkering, waar de termijn van overheveling naar de algemene uitkering van tevoren vaststaat, ontbreekt bij de decentralisatie-uitkering een dergelijke termijn. Dat maakt de uitkering geschikt voor de overheveling van specifieke uitkeringen, ook als die termijn nog niet bekend is. Ook maakt het de uitkering geschikt voor middelen die slechts tijdelijk beschikbaar zijn. In de praktijk voorziet de decentralisatie-uitkering in een behoefte. Alleen al door zijn aankondiging heeft hij nieuwe specifieke uitkeringen voorkomen en zijn bestaande specifieke uitkeringen overgeheveld naar het gemeente-

Verdiepingshoofdstuk

fonds. In tabel 3.3.1. is een overzicht opgenomen.

Tabel 3.3.1. Overzicht decentralisatie-uitkeringen gemeentefonds (x € 1 000)						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ontwerpbegroting 2009:						
Beeldende kunst en vormgeving	13 500	13 500	13 500	13 500	13 500	13 500
Stand ontwerpbegroting 2009	13 500	13 500	13 500	13 500	13 500	13 500
1e suppletore begroting 2009:						
Wijziging betalingsverloop decentralisatie-uitkeringen 2008	619					
Wijkactieplannen	58 500	58 500				
Bewonersinitiatieven wijken G31	9 300	9 300				
Bewonersinitiatieven wijken G18	15 000	15 000	15 000			
Regeling taalcoaches G50	2 529	843	843			
Polarisatie en radicalisering	1 272	255	64			
Pilot gemengde scholen	550	550	550			
Bevorderen maatschappelijke participatie vrouwen uit etnische minderheden	900	900	487			
Correctie aanpak kindermishandeling	2 916	2 916				
Drank- en Horecawet (Pilot) BZK-deel	1 087					
Drank- en Horecawet (Pilot) VWS-deel	1 088					
Pilot VVE Groningen	1 600					
Pilot VVE Limburg en Drenthe	3 000					
Impuls Brede scholen Combinatiefuncties OC&W-deel 1e tranche	4 700					
Impuls Brede scholen Combinatiefuncties OC&W-deel 2e tranche	2 830					
Impuls Brede scholen Combinatiefuncties VWS-deel 1e tranche	3 750					
Impuls Brede scholen Combinatiefuncties VWS-deel 2e tranche	13 223					
Koplopers regeling homo emancipatiebeleid	440	440	440			
Sport en bewegen	7 764	3 882				
Stimulering lokaal klimaatbeleid (SLOK)	13 095	11 790	6 615			
Ondersteuning bibliotheken	5 791	5 791	5 791	5 791		
Regeling taalcoaches overig	3 060	1 836	1 224			
Gezinsmanagers Gouda	300					
Innovatietrajecten: Deltaplan inburgering	1 887	1 400	1 051			
Stand 1e suppletore begroting 2009	168 701	126 903	45 565	19 291	13 500	13 500
Nog niet eerder opgenomen in een begroting:						
Pilot gemengde scholen	140	200	200			
Regeling cultuurparticipatie	5 785	5 785	5 785	5 784		
Bevorderen maatschappelijke participatie vrouwen uit etnische minderheden (toevoeging Delft)	50	50	50			
Overheveling BDU SIV: leefbaarheid en veiligheid (WWI-deel)		57 566	31 750			
Overheveling BDU SIV: leefbaarheid en veiligheid (BZK-deel)		31 990	31 990			
Overheveling BDU SIV: maatschappelijke opvang		289 211	289 211	289 211	289 211	289 211
Overheveling BDU SIV: onderwijsachterstandenbeleid		164 632				
Overheveling BDU SIV: gezond in de stad		5 000	5 000	5 000	5 000	5 000
Budget 40+ wijken	30 000	30 000				
Antillianengemeenten overbrugging 2009	4 462					
Slok extra middelen	2 700	3 600	4 500			
Aanpak Marokkaans-Nederlandse probleemjongeren (Justitie-deel)		5 400	5 400	5 400		
Maatregelen psychosociaal in AWBZ	1 000	6 800	6 800	6 800	6 800	6 800
Stand ontwerpbegroting 2010	212 838	727 137	426 251	331 486	314 511	314 511

In artikel 13 lid 5 van de Fvw wordt bepaald dat jaarlijks, in overleg met de ministers die het aangaat, wordt gezien of een decentralisatie-uitkering kan worden gewijzigd in een integratie-uitkering of een algemene uitkering. In de toelichting op de begrotingen van het provinciefonds en van het gemeentefonds wordt hiervan verslag gedaan.

In bovenstaande tabel zien we dat alle bij voorjaarsnota 2009 opgenomen decentralisatie-uitkeringen niet structureel zijn. Van omzetting naar integratie-uitkering of algemene uitkering is dan ook vooralsnog geen sprake. Voor de decentralisatie-uitkering «Beeldende kunst en vormgeving» geldt dat deze aan een beperkt aantal gemeenten wordt uitgekeerd. Overboeking naar een integratie-uitkering (met als doel op termijn op te nemen in de algemene uitkering) of rechtstreeks naar de algemene uitkering is nu niet mogelijk. Van de nog niet eerder in een begroting opgenomen decentralisatie-uitkeringen wordt bij begroting 2011 gezien of ze kunnen worden omgezet naar integratie-uitkering of algemene uitkering.

3.4. Financieel Overzicht Gemeenten 2009

Uit de analyse van de gemeentefinanciën volgens de vaste methode van het Financieel Overzicht Gemeenten blijkt een kentering. De afgelopen periode is gekenmerkt door ruime inkomstenstijgingen en een expansief uitgavenbeleid op de gemeentelijke beleidsterreinen. Voor de komende jaren kondigt zich in het bijzonder voor het gemeentefonds een nominale daling aan. Nieuwe gemeenteraden krijgen te maken met aanzienlijk minder budgettaire ruimte dan de zittende.

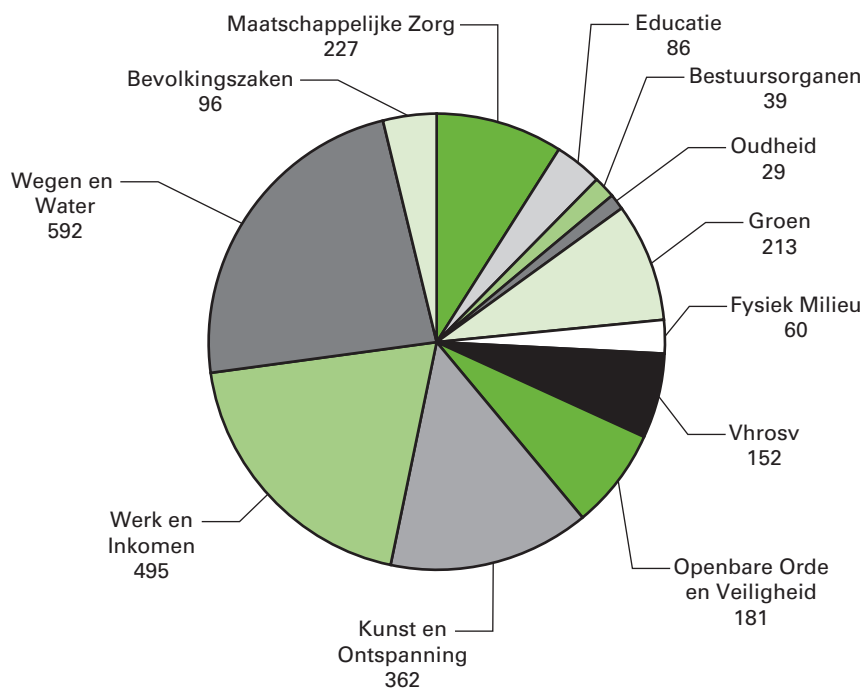
Deze analyse wijst op de noodzaak voor gemeenten zich te bezinnen op hun komend beleid. Vanuit de goede uitgangspositie moet deze opdracht goed te vervullen zijn. In het navolgende wordt de analyse in meer detail uiteengezet.

Terugblik

Hierna is weergegeven op welke taken de gemeenten tussen 2004 en 2009 meer middelen hebben ingezet (figuur 3.4.1.) en vanuit welke inkomstenbronnen of bezuinigingen op taken deze inzet is bekostigd (figuur 3.4.2.). De verschillen zijn afgeleid van de gemeentelijke begrotingscijfers die door het CBS zijn opgesteld. Het gaat daarbij steeds om de netto-uitgaven: de lasten zijn verminderd met de taakgebonden baten, zoals ontvangen specifieke uitkeringen en de opbrengst van heffingen. De verschillen tussen 2004 en 2009 zijn gecorrigeerd voor de effecten van veranderingen in het gemeentelijke takenpakket (taakmutaties), van prijsontwikkeling en van de groei van inwoners, woningen en andere gemeentelijke ontwikkelingen (areaalontwikkeling). De uitkomsten geven volgens deze aanpak een zo goed mogelijke benadering van de gevolgen van gemeentelijke keuzes. In de Periodieke Onderhoudsrapportage gemeentefonds, die als bijlage is bijgevoegd, is een analyse gemaakt van de begrotingsgegevens zonder dat de genoemde correcties zijn aangebracht.

In figuur 3.4.1. wordt de stijging per uitgavencluster weergegeven, na correctie voor taakmutaties, prijsontwikkeling en areaalontwikkeling, over de periode 2004 tot 2009.

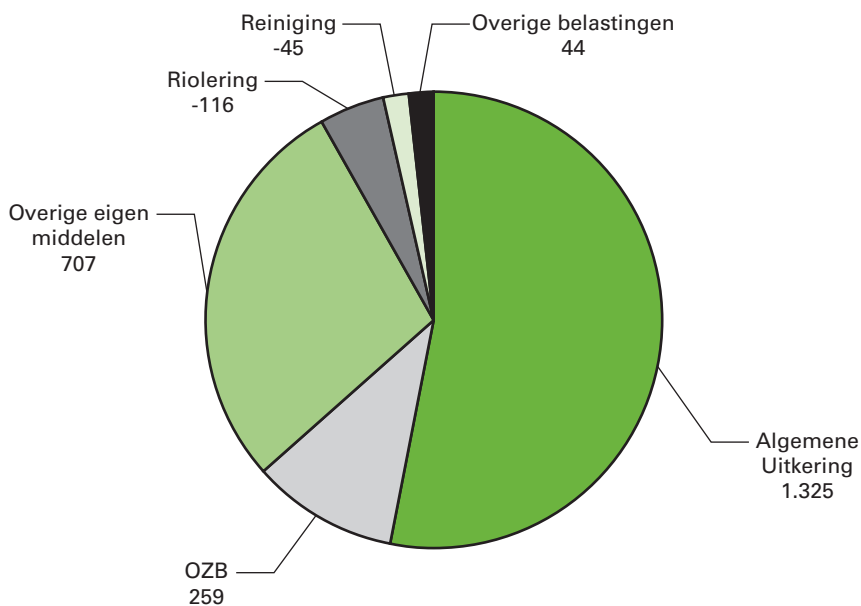
Figuur 3.4.1. Intensiveringen tussen 2004 en 2009 (bedragen in € miljoen)



De intensiveringen totaliseren tot een bedrag van € 2,5 miljard. De gemeenten hebben op vrijwel alle taakclusters extra middelen ingezet. De grootste absolute intensivering heeft plaatsgevonden op het cluster Wegen en water. Ook de stijging op het cluster Werk en inkomen is groot, en is in relatieve termen het grootste. Het grootste cluster, Maatschappelijke zorg, kent een kleine stijging in procenten die zich laat vergelijken met de procentuele stijging van de clusters Educatie en Bestuursorganen.

In figuur 3.4.2. is weergegeven met welk bedrag, na correctie voor taakmutaties, prijsontwikkeling en areaalontwikkeling, de inkomsten tussen 2004 en 2009 zijn gestegen en daarmee de bekostiging van de extra uitgaven vorm heeft gekregen.

Figuur 3.4.2. Bekostiging intensiveringen tussen 2004 en 2009 (bedragen in € miljoen)



De opgetelde inkomstenstijgingen bedragen € 2,5 miljard. Zichtbaar is dat gemeenten de intensiveringen tussen 2004 en 2009 vooral dekken vanuit de groei van de inkomsten uit de Algemene uitkering en de Overige eigen middelen (o.a. door de groei van de inkomsten vanuit de bouwgrond-exploitatie). Ook de clusters Reiniging en Riolering leveren dekking voor de extra uitgaven op andere terreinen. De bijdrage uit de algemene middelen aan deze clusters daalt, omdat van de vrijwel even grote baten en lasten op deze clusters, de baten iets sneller stijgen.

Op de gemeentelijke inkomsten uit specifieke uitkeringen en uit rechten en heffingen wordt in de paragrafen 3.5 en 3.6 ingegaan. In beginsel staan tegenover de ontwikkelingen in die inkomsten vergelijkbare ontwikkelingen bij de uitgaven. Zodoende werken zij neutraal door in de analyse. Voor zover dat in de voorbije periode niet het geval is geweest blijken de effecten niet van een zodanige omvang dat zij zichtbaar zijn geworden in de analyse.

Vooruitblik

In tabel 3.4.1. is een beeld gegeven van de financiële ruimte van de gemeenten voor de jaren 2008 tot en met 2013. De basis wordt ontleend aan gemeentefondsgegevens over 2009, gegevens uit de Onderhoudsrapportage specifieke uitkeringen 2009 en gemeentelijke begrotingsgegevens over overige inkomsten. De ontwikkeling van jaar op jaar bestaat voornamelijk uit correcties voor taakmutaties, prijsontwikkeling en areaalontwikkeling. Een deel van de mutaties vloeit voort uit het afgesloten Bestuursakkoord Rijk-gemeenten van 2007. De accessen gemeentefonds zijn ontleend aan de Aanvullende bestuurlijke afspraken overheden van 15 april 2009.

Verdiepingshoofdstuk

Tabel 3.4.1. Ontwikkeling inkomsten en uitgaven 2008–2013 (cumulatief in miljoenen euro's)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<i>Kostenontwikkeling</i>	714	1 813	2 221	2 969	3 271	3 864
Algemene middelen						
Taakmutaties uit bestuursakkoord	70	140	210	280	0	0
Overige taakmutaties	27	143	591	537	536	571
Areaal	44	86	207	523	768	1 012
Prijzen	398	1 002	1 088	1 174	1 264	1 353
Specifieke middelen						
Taakmutaties	- 75	- 237	- 707	- 707	- 707	- 707
Areaal	25	53	150	423	614	780
Prijzen	225	626	682	738	796	855
<i>Inkomstenontwikkeling</i>	1 208	2 633	2 679	3 014	3 312	3 643
Gemeentefonds						
Accres	882	1 748	1 603	1 588	1 588	1 588
Taakmutaties	19	126	565	503	494	520
OZB	101	238	292	347	382	439
OEM	31	79	93	121	145	168
Specifieke uitkeringen	175	442	125	454	703	928
Financiële ruimte	494	820	458	45	41	- 221

Aan de inkomstenkant zien we dat vooral het accres afneemt als gevolg van de afspraak in het Aanvullend Beleidsakkoord om de normerings-systematiek tot en met 2011 buiten werking te stellen. De inzichten voor 2012 en verder zijn door bijzonder veel onzekerheden omgeven. Zo is het op dit moment niet mogelijk zinvolle inschattingen te maken van de economische situatie voor die periode, wordt de normeringssystematiek geëvalueerd en betreft het een volgende kabinetsperiode.

Om decentrale overheden ten behoeve van het maken van meerjarenbegrotingen desondanks een handreiking te bieden, hebben de fondsbeheerders geadviseerd voor de accresen 2012 en 2013 vooralsnog van nul uit te gaan¹. Deze aanname is (bij gebrek aan beter) ook voor de berekingen in dit FOG gehanteerd, derhalve is de cijfermatige uitkomst (met name in 2012 en 2013) met veel onzekerheden omgeven.

In de tabel is te zien dat de financiële ruimte ontstaat in de eerste jaren. De ruimte neemt daarna af. Na de huidige kabinetsperiode verslechtert de situatie en ontstaat in 2013 een negatieve financiële ruimte. De grootste stijging bij de gemeentelijke kosten doet zich voor bij areaal. Deze stijging is vooral het gevolg van de groei van het aantal bijstandsontvangers. Daaraan hangt voor de gemeenten een hoog prijskaartje. In 2012 eindigt de afspraak uit het Bestuursakkoord dat gemeenten uit hun middelen € 280 miljoen inzetten op beleidsterreinen van OCW, SZW en Jeugd en Gezin. Dat heeft een positief effect op de financiële ruimte van € 280 miljoen. Het jaar 2010 pakt extra negatief uit door de beëindiging van de tijdelijke toevoeging van middelen voor Openbare orde en veiligheid. Hetzelfde jaar laat een verschuiving zien van specifieke naar algemene middelen. Deze verschuiving is het gevolg van de decentralisatie van het protestedenbeleid en heeft geen invloed op de financiële ruimte.

De prijsontwikkeling is beperkt van omvang.

¹ Zie Kamerstukken II 2008–2009, 31 700 B, nr. 19.

Ontwikkeling vermogenspositie

In deze paragraaf (tabel 3.4.2.) wordt de ontwikkeling van de vermogenspositie van gemeenten aangegeven voor de periode 2002 tot en met 2007 op basis van de rekeningen.

Tabel 3.4.2. Ontwikkeling eigen en vreemd vermogen en voorzieningen 2002–2007 (x € miljard)						
	2002	2003	2004	2005	2007	2007
<i>Eigen vermogen</i>	25,0	25,4	24,2	25,3	27,5	28,2
<i>waarvan algemene reserve</i>	5,4	5,3	7,1	9,7	10,4	10,8
<i>waarvan bestemmingsreserve</i>	19,0	20,1	17,0	15,6	15,7	16,0
<i>waarvan resultaat</i>	0,6	0,0	0,1	0,0	1,5	1,3
<i>Vreemd vermogen</i>	40,1	40,6	41,9	40,1	38,8	37,1
<i>Voorzieningen</i>	5,2	6,7	9,3	10,3	11,3	10,6

Bron: CBS.

Het eigen vermogen is in de periode 2002 tot en met 2007 toegenomen van € 25,0 miljard tot € 28,2 miljard. Het overgrote deel van deze stijging komt vanuit de groei van de algemene reserve. Tegenover de daling van de bestemmingsreserves staat een stijging van de voorzieningen in diezelfde periode. Dit wordt veroorzaakt door een definitieverandering van de begrippen voorzieningen en bestemmingsreserves in het kader van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.

De gegevens in de tabel laten zien dat het niveau van het vreemd vermogen over de periode 2002–2007 eerst in lichte mate is gestegen, vanaf 2005 is een daling waarneembaar. Het totaal aan vreemd vermogen is in 2007 € 37,1 miljard. De post voorzieningen laat in de periode 2002–2007 een stijging zien van € 5,4 miljard. Zoals genoemd wordt een deel van deze stijging veroorzaakt door veranderingen vanuit het BBV in 2004.

In vorige gemeentefonds-begrotingen is gewaarschuwd voor overhaaste conclusies op basis van de tabel. Die waarschuwing is nog steeds van kracht. Een eerste kanttekening betreft het gegeven dat in de praktijk verschillen in de wijze van boekhouding bestaan. Daarnaast is bij de interpretatie van de omvang van het eigen vermogen van belang welke risico's daar tegenover staan. Een deel van de risico's wordt afgedekt door verzekeringen en voor een deel moeten verplicht voorzieningen worden gevormd. Voor de resterende risico's dient vooral de algemene reserve als buffer. Van deze risico's ontbreekt een systematisch en kwantitatief beeld. Voorts betreffen de hier gepresenteerde cijfers een macrobeeld. Gemeenten verschillen sterk in de omvang van de vermogenspositie. Ten slotte gebruikt een aantal gemeenten het eigen vermogen om bespaarde rente toe te voegen aan de exploitatie. De verhouding tussen geblokkeerd eigen vermogen ten behoeve van de exploitatie en vrij aanwendbaar ligt per gemeente anders, zodat alleen op gemeentelijk niveau een uitspraak mogelijk is om incidentele tegenvallers met reserves op te vangen.

3.5. Specifieke uitkeringen

3.5.1. Inleiding

Om een uniform gebruik van het begrip specifieke uitkeringen te bevorderen is het begrip specifieke uitkering in artikel 18 van de Financiële-verhoudingswet vastgelegd. De definitie is niet nieuw, maar geëxpliciteerd. Belangrijke kenmerken zijn dat sprake is van het bereiken van rijksdoelen en van openbaar belang. In die situatie spelen specifieke uitkeringen een wezenlijke rol in de verhouding tussen Rijk en mede-overheden. Twee aspecten hebben in het bijzonder aandacht gekregen. Niet alleen de verstrekking direct door een minister, maar ook indirect, bijvoorbeeld vanuit een agentschap, resulteert in een specifieke uitkering. Daarnaast is verwoord dat bij meerdere groepen ontvangers het deel van de geldstroom dat de medeoverheden ontvangen als specifieke uitkering wordt aangemerkt. De enige uitzondering hierop is als voor alle ontvangers dezelfde voorwaarden gelden en de medeoverheid niet vanuit het algemene openbare belang handelt. In die gevallen is er sprake van een subsidie.

Het kabinet streeft naar een meer volwassen invulling van de verhoudingen tussen het Rijk en medeoverheden. Hiertoe behoort onder meer dat waar mogelijk aan medeoverheden de ruimte wordt geboden om specifieke uitkeringen naar de lokale behoefte uit te voeren, zolang deze aanpak maar bijdraagt aan het rijksdoel. Verder meende het kabinet dat de controle-eisen van het Rijk te hoog, de gestelde voorwaarden te omvangrijk en daardoor ook de gevraagde informatie omvangrijk is. Daarnaast kan de interbestuurlijke informatiestroom, zo is de verwachting, meer worden gestroomlijnd.

In lijn met aangehaalde constatering heeft het kabinet onder andere als doelstelling dat aan het einde van de kabinetsperiode het aantal specifieke uitkeringen is gehalveerd. Dit betekent een beoogde eindstand van 45 specifieke uitkeringen. Om dit te bewerkstelligen zijn de decentralisatie-uitkering en de verzameluitkering ingevoerd. Daarnaast maakt de door het kabinet voorgestelde wijziging van de Fes-wet (Fonds economische structuurversterking) het mogelijk onder bepaalde voorwaarden Fes-bijdragen aan decentrale overheden in de vorm van een decentralisatie-uitkering te verstrekken.

Decentralisatie-uitkering

De keuze tussen bekostiging uit het gemeentefonds en het provinciefonds of via een specifieke uitkering is in het verleden nog wel eens op de laatste gevallen, omdat de verdeling van de fondsen te weinig flexibel kon worden toegepast. Om in die lacune te voorzien is bij de herziening van de Financiële-verhoudingswet de decentralisatie-uitkering ingevoerd. Daarmee komt de kabinetsdoelstelling van vermindering van het aantal specifieke uitkeringen een belangrijke stap dichterbij. De uitkering is bestemd voor tijdelijke middelen en voor structurele middelen waarvan nog niet duidelijk is of dan wel wanneer zij kunnen overgaan naar de algemene uitkering uit het gemeentefonds (is de termijn wel duidelijk dan is sprake van een integratie-uitkering).

Verzameluitkering

Tegen de achtergrond van talrijke kleine specifieke uitkeringen met een relatief grote bureaucratische last is bij de herziening van de Financiële-verhoudingswet de verzameluitkering ingevoerd. Dit is een bundeling van

Verdiepingshoofdstuk

kleinere thema's per departement, waarbij idealiter aanvraag, toekenning en verantwoording op onbureaucratische wijze plaatsvindt. Thema's met een beslag van minder dan tien miljoen euro per jaar worden onderdeel van de verzameluitkering. Op dit moment hanteren vier departementen een verzameluitkering voor hun thema's. Voor 2010 is een uitbreiding voorzien. Niet alle bestaande kleine specifieke uitkeringen zijn namelijk al opgegaan in de verzameluitkering. Daarnaast zijn nieuwe thema's te verwachten. Naar huidig inzicht vervallen in totaal ca. 30 specifieke uitkeringen en stijgt het aantal verzameluitkeringen naar acht.

Fonds economische structuurversterking

Een aantal specifieke uitkeringen wordt met middelen uit het Fonds economische structuurversterking (Fes) bekostigd. Deze middelen worden verstrekt voor investeringsprojecten. Medeoverheden komen er alleen voor in aanmerking als er sprake is van – veelal minimaal 50% – cofinanciering door de medeoverheid. Door de verantwoordingseisen die voortvloeien uit de Fes-systematiek was het niet mogelijk om deze specifieke uitkeringen over te hevelen naar het gemeentefonds en het provinciefonds of op te nemen in de verzameluitkering. Ook heeft deze Fes-systematiek als consequentie dat elk project een afzonderlijke specifieke uitkering is. Dit raakt aan de doelstellingen van het kabinetsbeleid ten aanzien van specifieke uitkeringen: hooguit 45 aan het einde van de kabinetsperiode, sturen op hoofdlijnen en vermindering van administratieve lasten. In het voorstel om de Fes-wet te wijzigen, dat op 29 juni 2009 naar Tweede Kamer is verstuurd (Kamerstukken II, vergaderjaar 2008–2009, 31 993, nrs. 1–3), maakt het kabinet het daarom mogelijk om onder voorwaarden middelen uit het Fes over te hevelen naar het gemeentefonds of provinciefonds als decentralisatie-uitkering.

3.5.2. Specifieke uitkeringen in cijfers

Tabel 3.5.1. geeft inzicht in het aantal specifieke uitkeringen. Het overzicht betreft de periode 2006–2012 en omvat niet alleen de specifieke uitkeringen aan gemeenten, maar ook die aan de andere medeoverheden.

Tabel 3.5.1. Aantal specifieke uitkeringen per departement (2006–2009: realisatie, 2010–2012: verwachte ontwikkeling)							
Ministerie	2006	2007	2008	2009*	2010	2011	2012
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	13	12	6	6	2	2	2
Economische Zaken	10	10	8	7	9	7	4
Financiën	1	1	1	0	0	0	0
Jeugd en Gezin	0	0	6	5	4	4	3
Justitie	9	10	4	5	4	4	4
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	8	4	4	3	3	3	3
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	28	21	14	10	5	5	5
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	19	22	10	9	6	6	6
Verkeer en Waterstaat	9	10	8	6	10	9	7
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	24	26	19	13	19	19	18
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	15	18	9	7	5	4	4
Wonen, Wijken en Integratie	0	0	12	11	3	1	1
Totaal	136	134	101	82	70	64	57

Bron: Onderhoudsrapportage Specifieke Uitkeringen 2009.

* Exclusief 27 uitkeringen uit Fes-gelden.

Verdiepingshoofdstuk

Na het totaal van 136 specifieke uitkeringen in 2006, 134 in 2007 en 101 in 2008 is in 2009 sprake van 82 specifieke uitkeringen. Naast deze 82 specifieke uitkeringen zijn er 27 Fes-gerelateerde specifieke uitkeringen. In 2009 zijn enerzijds specifieke uitkeringen gebundeld, in verzameluitkeringen opgegaan, afgelopen enzovoorts. Anderzijds zijn vooral nieuwe specifieke uitkeringen ontstaan op basis van middelen uit het Fonds economische structuurversterking. Voor 2010 en verder wordt een verdere daling verwacht van het aantal specifieke uitkeringen doordat er meer en meer gebruikt gemaakt gaat worden van decentralisatie-uitkeringen, doordat veel kleine bestaande specifieke uitkeringen zullen opgaan in een verzameluitkering en doordat de aanpassing van de Fes-wet het mogelijk maakt Fes-gerelateerde specifieke uitkeringen over te hevelen naar gemeentefonds of provinciefonds.

Tabel 3.5.2. geeft per ministerie inzicht in het aandeel van specifieke uitkeringen in het totale begrotingsbedrag. Het overzicht omvat niet alleen de specifieke uitkeringen aan gemeenten, maar ook die aan de andere medeoverheden.

Tabel 3.5.2. Aandeel specifieke uitkeringen per departement (x € miljoen)			
Ministerie	Uitgaven		Specifieke uitkeringen
	totaal	bedrag	%
Algemene Zaken	68	0	0,0
Buitenlandse Zaken	9 930	0	0,0
Justitie	5 739	1	0,0
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	6 935	96	1,4
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	35 127	928	2,6
Financiën	4 257	0	0,0
Defensie	8 472	0	0,0
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	1 216	602	49,5
Verkeer en Waterstaat	8 794	2 130	24,2
Economische Zaken	2 778	90	3,2
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	2 477	511	20,6
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	25 183	8 130	32,3
Volksgesondheid, Welzijn en Sport	14 583	111	0,8
Jeugd en Gezin	6 213	1 322	21,3
Wonen, Wijken en Integratie	4 882	1 347	27,6
Totaal	136 654	15 268	11,2

Bron: Onderhoudsrapportage Specifieke Uitkeringen 2009 en Miljoenennota 2009.

De betekenis van specifieke uitkeringen verschilt van departement tot departement. Enkele departementen verstrekken in het geheel geen middelen aan de decentrale overheden. Andere departementen, te weten VenW, LNV, SZW, JenG en WWI, gaat tussen de 20% en 30% van de uitgaven in de vorm van specifieke uitkeringen naar de medeoverheden. Bij VROM gaat zelfs 50% van de uitgaven via specifieke uitkeringen naar de medeoverheden.

Volgens de genoemde bron is de verdeling over gemeenten, provincies en Wgr-gebieden 11 620 miljoen euro, 1 694 miljoen euro respectievelijk 1 494 miljoen euro (460 miljoen euro is niet verdeeld). Die bedragen hadden moeten luiden: 10 839 miljoen euro, 2 228 miljoen euro en 1 741 miljoen euro. De bedragen van de specifieke uitkering Jeugdzorg waren niet correct in het overzicht opgenomen.

3.6. Opbrengst lokale heffingen 2009

3.6.1. Inleiding

Sinds 1996 heeft het kabinet in de Monitor Inkomsten uit Lokale Heffingen (MILH) zijn visie op de ontwikkeling van de begrote opbrengsten uit lokale heffingen op het niveau van de gemeente, de provincie en het waterschap gegeven. Vanaf 2007 is het overzicht van de begrote opbrengsten uit lokale heffingen als bijlage aan de begroting van het gemeentefonds toegevoegd. De in dit overzicht gebruikte gegevens zijn afkomstig van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) en de Rijksbelastingdienst.

Tabel 3.6.1. Opbrengsten lokale heffingen 2009 (x € miljoen)

	2007	2008	2009	% stijging i.v.m. 2008	Stijging in miljoenen	Stijging in % van de totale stijging
Onroerende-zaakbelastingen (1)	2 635	2 739	2 868	4,7	129	29,3
Hondenbelasting (1)	54	56	57	1,8	1	0,2
Toeristenbelasting (1)	113	119	131	10,1	12	2,7
Precariobelasting (1)	85	92	100	8,7	8	1,8
Parkeerbelasting (1)	445	494	533	7,9	39	8,9
Reinigingsheffingen (1)	1 652	1 732	1 767	2,0	35	8,0
Rioolrechten (1)	1 093	1 168	1 245	6,6	77	17,5
Bouwvergunningen (1)	438	487	522	7,2	35	8,0
Secretarieleges (1)	224	247	269	8,9	22	5,0
Provinciale opbrengsten op de MRB (2)	1 138	1 329	1 369	3,0	40	9,1
Waterschapslasten (1)	2 077	2 123	2 165	2,0	42	9,5
Totale opbrengst	9 954	10 586	11 026	4,2	440	100

(1) Bron Centraal Bureau voor de Statistiek.

(2) Bron Belastingdienst.

3.6.2. Gemeentelijke heffingen

De gemeentelijke belastingtarieven worden vastgesteld door de gemeenten. De afweging en de verantwoording over de hoogte van de tarieven vindt plaats in de gemeenteraden. Het kostendekkingspercentage van de rechten, de riolheffing en de reinigingsheffing mag maximaal 100 procent zijn.

3.6.2.1. Opbrengsten uit gemeentelijke algemene belastingen

De begrote opbrengsten uit gemeentelijke algemene belastingen bedragen in 2009 € 6,701 miljard. In vergelijking met 2008 is dit een stijging van 4,7 procent. Het grootste deel van deze stijging wordt, zoals blijkt uit tabel 3.6.2., veroorzaakt door de stijging van de OZB-opbrengst. De opbrengsten van het vrij te besteden gedeelte van de gemeentelijke algemene belastingen is gestegen naar 3,689 miljard in 2009. Dit is ten opzichte van 2008 een stijging van 5,4 procent.

Verdiepingshoofdstuk

Tabel 3.6.2. Gemeentelijke belastingen (x € miljoen)					
	2007	2008	2009	% stijging t.o.v. 2008	Stijging in miljoenen
Onroerende-zaakbelastingen	2 635	2 739	2 868	4,7	129
Hondenbelasting	54	56	57	1,8	1
Toeristenbelasting	113	119	131	10,1	12
Precariobelasting	85	92	100	8,7	8
Parkeerbelasting	445	494	533	7,9	39
Reinigingsheffingen	1 652	1 732	1 767	2,0	35
Rioolheffingen	1 093	1 168	1 245	6,6	77
Totale opbrengst	6 077	6 400	6 701	4,7	301

In het kader van de woonlasten zijn vooral de opbrengst van de rioolheffing en de opbrengst van de reinigingsheffing interessant. Beide heffingen zijn wettelijk gemaximeerd tot 100% kostendekkendheid. Hieronder wordt voor de rioolheffing en de reinigingsheffingen aangegeven hoe de opbrengst en de kostendekkingsgraad zich ontwikkelen.

A: Reinigingsheffing

De begrote opbrengsten uit reinigingsheffingen (afvalstoffenheffing en reinigingsrecht samen) stijgen met € 56 miljoen tot € 1,767 miljard. Ten opzichte van 2008 is dit een stijging van 2 procent. Voor gezinshuishoudingen heeft dit de volgende implicaties:

Tabel 3.6.3. Reinigingsheffing per gezinshuishouden (in euro's)					
	2007	2008	2009	2007-2008	2008-2009
Alleenstaande	208	211	214	1,2%	1,6%
Meerpersoonshuishouden	262	265	270	1,2%	1,6%

Nultarieven zijn meegerekend.

Uit tabel 3.6.3. blijkt dat een alleenstaande in 2009 gemiddeld 214 euro aan reinigingsheffingen betaalt. Dit is ten opzichte van 2008 een toename van 1,6 procent. Een meerpersoonshuishouden betaalt in 2009 gemiddeld 270 euro. Ook dat is een stijging van 1,6 procent. De reinigingsheffing dekt gemiddeld 97,2 procent van kosten. Bij 86 procent van de gemeenten is het kostendekkingspercentage 100%.

B: Rioolheffing

De begrote opbrengsten uit rioolheffingen stijgen in 2009 tot € 1,245 miljard, wat een stijging van 6,6 procent is. Als gevolg van de stijging van de opbrengsten neemt het gemiddelde kostendekkingspercentage per gemeente van de rioolheffing toe tot 96,7 procent. In 79 procent van de gemeenten bedraagt de kostendekking van de rioolheffing 100 procent.

Verdiepingshoofdstuk

Tabel 3.6.4. Rioolrecht per gezinshuishouden* (in euro's)

	2007	2008	2009	2007–2008	2008–2009
Alleenstaande, gebruiker	70	70	74	– 0,1%	5,3%
Alleenstaande, eigenaar	142	142	150	0,3%	5,2%
Meerpersoonshuishouden, gebruiker	82	82	86	– 0,1%	5,2%
Meerpersoonshuishouden, eigenaar	154	154	162	0,2%	5,2%

* Nultarieven zijn meegerekend. Woningwaarde: modaal.

N.B. Deze tabel toont de stijging van de tarieven, tabel 3.6.1. toont de stijging van de opbrengst.

Voor de opbrengsten OZB geldt in 2009 de WOZ-waarde op 1 januari 2008. In 2008 gold de waardepeildatum 1 januari 2007. Hierdoor zijn de effecten van de onrust op de financiële markten hierin nog niet zichtbaar in de OZB en de WOZ-waarde. Daar in 2010 de WOZ-waarde op 1 januari 2009 zal gelden, zal dit naar alle waarschijnlijkheid in 2010 een omgekeerd beeld opleveren. De totale WOZ-waarde zal wat dalen, waardoor de tarieven iets zullen stijgen om zodoende dezelfde OZB-opbrengst te genereren. Sinds 2008 wordt voor de totale OZB-opbrengst van gemeenten een macronorm gehanteerd. Deze is voor 2010 vastgesteld op 4,30%. Uitgaande van de grondslag van € 2,906 miljard betekent dit dat de OZB-opbrengst over 2010 macro maximaal € 3,031 miljard mag bedragen.

Tabel 3.6.5. Gemiddelde onroerende zaakbelasting per gezinshuishouden (in euro's)

Waarde in 2008	Waarde in 2009	2008	2009	2008–2009
182 759	188 973	171	177	3,5%
279 971	289 490	260	271	4,2%
340 632	352 213	318	329	3,5%

Bron Coelo (betreft woningen).

De cijfers in tabel 3.6.5. moeten als volgt gelezen worden: de OZB voor een huis met een gemiddelde waarde van € 182 759 in 2008 is gestegen van € 171 naar € 177. Dit is een stijging van 3,5 procent.

3.6.2.2. Precariobelasting

Voor 1 januari 2010 is een wetwijziging van de Gemeentewet voorzien. Hierdoor zal de onder- en bovengrondse infrastructuur van nutsbedrijven en netbeheerders vrijgesteld worden van precario. De precariobelasting blijft bestaan als regulerend instrument voor gemeenten ter zake van o.a. terrassen en andere objecten boven, op en in de openbare grond. In de voor de OZB geldende macronorm voor 2010 zal ruimte geboden worden om dekking van de gedeerde inkomsten te vinden. De extra ruimte bedraagt 30,65 miljoen, ofwel 1,05%.

3.6.2.3. Opbrengsten uit retributies

Retributies zijn de tarieven die de overheid in rekening brengt voor het verlenen van concrete diensten. Voorheen vielen hier tevens de reinigingsheffing en de rioolheffing onder. Door de Wet verankering en bekostiging gemeentelijke watertaken veranderden de reinigingsheffing en de rioolheffing in een nieuwe gemeentelijke bestemmingsheffing. Gemeenten dienen uiterlijk 1 januari 2010 de rioolheffing en de reinigings-

Verdiepingshoofdstuk

heffing ingevoerd te hebben. Gevolg hiervan is dat, hoewel deze heffingen een retributief karakter hebben, zij niet meer onder de retributies vallen. In dit overzicht vallen onder de retributies bouwvergunningen en secretarieleges. De begrote opbrengst uit deze retributies bedraagt in 2009 € 791 miljoen. In vergelijking met 2008 is dat een stijging van 7,8 procent.

3.6.3. Provinciale opcenten motorrijtuigenbelasting

Provinciale opcenten op de motorrijtuigenbelasting mogen door provincies worden geheven op basis van artikel 222 Provinciewet. De opcenten worden geheven bovenop het rijkstarief van de motorrijtuigenbelasting.

De hoogte van de provinciale opcenten is wettelijk gemaximeerd. De vaststelling van de opcenten geschiedt door Provinciale Staten. Omdat het een algemene belasting betreft komt de opbrengst toe aan de algemene middelen van de provincie.

Voor de periode vanaf 1 april 2009 tot en met 31 maart 2010 mag het aantal opcenten ten hoogste 111,9 procent bedragen. Geen enkele provincie heft het maximum aantal opcenten daar de opcenten variëren van 67,9 tot 95,0. In vergelijking met 2008 is de opbrengst in 2009 met € 127 miljoen gestegen tot € 1,369 miljard. Dit is een stijging van 10,2 procent.

3.6.4. Waterschapsomslagen

In 2009 zijn er 27 waterschappen. Tot en met 2008 bestonden de waterschapsheffingen uit de zogeheten waterschapsomslagen en de verontreinigingsheffing. Met ingang van 2009 is de gemoderniseerde Waterschapswet van kracht. Waterschappen leggen nu verschillende soorten heffingen op, te weten de watersysteemheffing, de heffing wegenbeheer, de niet taakgebonden heffing, de zuiveringsheffing en de verontreinigingsheffing. Niet alle waterschappen leggen een niet taakgebonden heffing op. Waterschappen kunnen er ook voor kiezen de niet taakgebonden kosten te dekken uit de watersysteemheffing en de heffing wegenbeheer. De waterschapslasten zijn de enige inkomstenbron van de waterschappen en daarmee per definitie kostendekkend. De ontwikkeling van de opbrengsten van de waterschapsheffingen in de periode 2007–2009 is weergegeven in tabel 3.6.6.

Tabel 3.6.6. Ontwikkeling opbrengsten waterschapsheffingen 2007–2009 (x € miljoen)

	2007	2008	2009	2008–2009
Totaal waterschapslasten (1)	2077	2 123	2 165	2,0%

(1) Bron CBS.

4. BIJLAGEN BIJ DE BEGROTING

Periodiek Onderhouds Rapport gemeentefonds 2010

Bijlagen

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding en samenvatting	39			
1.1	<i>Inleiding</i>	39	2.4	<i>Afgeronde onderwerpen</i>	49
1.1.1	Doel van het POR	39	2.4.1	Wabo	49
1.1.2	Andere rapportages financiële verhouding	40	2.4.2	Maatschappelijke stages	49
1.1.3	Korte toelichting op de werking van het verdeelstelsel	40	2.4.3	Participatiebudget	49
1.1.4	Opbouw van het POR 2010	41	2.4.4	Overige onderwerpen	49
1.2	<i>Samenvatting</i>	41	3.	SCAN	50
1.2.1	De onderhoudsagenda	41	3.1	<i>Inleiding</i>	50
1.2.2	De belangrijkste bevindingen uit de scan	41	3.2	<i>Samenvatting</i>	50
2.	Onderwerpen van de lopende onderhoudsagenda	43	3.3	<i>Over de scan als instrument</i>	51
2.1	<i>Onderwerpen uit het verdeelstelsel</i>	43	3.3.1	Het doel en de aard van de scan	51
2.1.1	De inkomstenclusters Overige eigen middelen (OEM) en Onroerende zaakbelasting (OZB)	43	3.3.2	De inhoud en reikwijdte van de scan	51
2.1.2	Cluster Kunst en ontspanning/Oudheid	43	3.4	<i>Ontwikkeling van gemeentelijke inkomsten en uitgaven in alle gemeenten</i>	53
2.1.3	Cluster Educatie	44	3.4.1	Het niveau van de begrote gemeentelijke inkomsten	53
2.1.4	Cluster Openbare orde en veiligheid	44	3.4.2	De begrote gemeentelijke netto-uitgaven (alle gemeenten)	55
2.1.5	Cluster Wegen en water	45	3.5	<i>De scan van inkomsten en uitgaven bij 419 gemeenten</i>	56
2.1.6	Cluster Groen	45	3.5.1	Inleiding	56
2.1.7	Krimpgemeenten	45	3.5.2	De scan van veronderstelde versus feitelijke inkomstenstructuur	57
2.1.8	Positie G 4 in verdeelstelsel	46	3.5.3	Ijpunten versus feitelijke inkomstenstructuur	60
2.2	<i>Beleidsvoornemens departementen</i>	46	3.5.4	De scan van gemeenten met een krimpende bevolking	67
2.2.1	Wet werk en bijstand	46			
2.2.2	Wet maatschappelijke ondersteuning	46			
2.2.3	ISV	47			
2.2.4	Centra voor Jeugd en Gezin	47			
2.3	<i>Integratie- en decentralisatie-uitkeringen</i>	48		Bijlage 1 bij hoofdstuk 3: samenstelling clusters	81

HOOFDSTUK 1: INLEIDING EN SAMENVATTING

1.1 Inleiding

1.1.1 Doel van het POR

Het Periodiek Onderhoudsrapport (POR) is een jaarlijks rapport, dat tot doel heeft inzicht te geven in de werking van het verdeelstelsel van het gemeentefonds in vergelijking met de ontwikkeling van de kostenstructuur bij de gemeenten. Ook geeft het POR inzicht in vraagstukken die spelen in de financiële verhouding in bredere zin.

De achtergrond van het POR ligt in de parlementaire behandeling van de Financiële verhoudingswet (Fvw) in 1996–1997. Toen werd geconstateerd dat het nodig is om het verdeelstelsel van het gemeentefonds voortdurend op zijn werking te bezien en indien nodig bij te stellen, zodat grote schoksgewijze veranderingen als in 1997 zouden kunnen worden vermeden.

Jaarlijks voeren de fondsbeheerders dit periodiek onderhoud uit en dit vindt zijn neerslag in het POR, dat aan de Tweede Kamer wordt aangeboden als bijlage bij de begroting van het gemeentefonds.

In het POR 2010 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?*

Een overzicht hiervan wordt gepresenteerd in hoofdstuk 2.

2. *Is het verdeelstelsel van het gemeentefonds nog in voldoende mate in overeenstemming met de ontwikkeling van de kostenstructuur van de gemeenten?*

Om deze vraag te beantwoorden is een Scan ontwikkeld, waarbij de algemene uitkering uit het gemeentefonds wordt geconfronteerd met de gegevens zoals die uit de gemeentelijke begrotingen naar voren komen. De bevindingen worden, deels in grafische vorm, gepresenteerd in hoofdstuk 3.

Uit de twee genoemde vragen vloeien de onderwerpen voort die een plaats krijgen op de Onderhoudsagenda van het verdeelstelsel. Zie tabel 2.1. Op deze Onderhoudsagenda is per onderwerp aangegeven in welke fase van het onderhoud het onderwerp zich bevindt, waarbij drie fasen worden onderscheiden: signalering, onderzoek en aanpassing. «Signalering» betekent dat het onderwerp door de fondsbeheerders wordt gevolgd met het oog op de vraag of nader onderzoek nodig is; «Onderzoek» betekent dat er nader onderzoek naar dit onderwerp plaatsvindt en «Aanpassing» houdt in dat daadwerkelijke aanpassingen in de financiële verhouding aan de orde zijn. Indien relevant is aangegeven op welk uitgavencluster van het gemeentefonds het onderwerp betrekking heeft. Bij elk onderwerp is tevens aangegeven wanneer de Tweede Kamer opnieuw zal worden geïnformeerd.

Overigens worden er naast de onderhoudsonderwerpen die voortkomen uit de financiële verhouding, ook onderhoudsactiviteiten van meer technische aard uitgevoerd. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de kwaliteit en de werking van de verdeelmaatstaven.

Bijlagen

1.1.2 Andere rapportages financiële verhouding

Naast het Periodiek Onderhoudsrapport zijn nog andere documenten voor de fondsbeheerders van belang in het kader van hun verantwoordelijkheid voor de financiële verhouding.

Financiële Overzichtsgegevens in de begroting

In het Bestuurlijk overleg financiële verhouding tussen de fondsbeheerders en VNG en IPO is afgesproken geen afzonderlijk Financieel Overzicht Gemeenten (FOG) meer uit te brengen. In plaats daarvan zullen de relevante gegevens in de fondsbegroting worden opgenomen. Het gaat daarbij om gegevens die inzicht geven in de totale financiële ruimte van gemeenten. Dit inzicht speelt een rol bij het oordeel over de vraag of de omvang van het gemeentefonds toereikend is, en of de werking van de normeringssystematiek adequaat is.

Circulaires gemeentefonds

Twee maal per jaar, in mei en september (en indien nodig vaker), verschijnt de circulaire gemeentefonds. Deze informeert de gemeenten over de ontwikkeling van de algemene uitkering, die het gevolg is van de ontwikkeling van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven (het accres) én van allerlei beleidsmaatregelen van het Rijk die leiden tot toevoegingen en uitnames. De informatie uit de circulaire is voor gemeenten dus cruciaal voor het opstellen van de eigen begroting. De circulaire is aldus een belangrijke schakel tussen de ontwikkeling van de rijksbegroting en de financiële doorwerking daarvan in de gemeenten. Het moment van verschijnen is dan ook gekoppeld aan de voorjaarsnota respectievelijk de miljoenennota van het Rijk. Daarnaast is er nog een circulaire in maart, gekoppeld aan de Jaarrekening van het Rijk. In deze circulaire wordt achteraf de definitieve stand opgemaakt van het gemeentefonds in het voorafgaande jaar.

De circulaires worden ter kennisneming naar de Eerste en Tweede Kamer gezonden.

1.1.3 Korte toelichting op de werking van het verdeelstelsel

De belangrijkste uitgangspunten van het verdeelstelsel zijn *globaliteit* en *kostenoriëntatie*. Globaliteit omdat het gemeentefonds geen geormerkte budgetten bevat, maar een algemene geldstroom vormt, 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 gelijke belastingdruk. Of de voorzieningen in de gemeenten daadwerkelijk hetzelfde zijn is daarbij niet relevant: dat is een kwestie van gemeentelijk beleid. Waar het 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 een globaal beleidsveld bestrijken. Deze clusters vormen het uitgangspunt van de meso-analyse die wordt gemaakt in de Scan, die wordt gepresenteerd in hoofdstuk 3. Daar wordt op clusterniveau een vergelijking gemaakt tussen de uitgaven volgens de gemeentelijke begrotingen

Bijlagen

en de uitgaven zoals die door het verdeelstelsel aan een bepaald cluster worden toebedeeld. Clusters zijn geïjkt, waarbij bepaalde kostenfactoren wel, en bepaalde kostenfactoren niet worden gehonoreerd. De ijking bevat dus een expliciete normstelling.

Zoals aangegeven bevat het gemeentefonds een algemene geldstroom en is het nadrukkelijk geen optelsom van verschillende deel-budgetten. Toch kan de vraag zich voordoen «hoeveel er in het gemeentefonds zit voor taak x». Dan is sprake van zogenaamde *fictieve budgetten*. Deze vraag kan spelen wanneer er bijvoorbeeld een uitname uit het gemeentefonds plaats gaat vinden in verband met de overheveling van taken naar andere partijen.

Er zijn verschillende manieren om een fictief budget te bepalen; elke methode heeft zijn eigen onderbouwing en ook zijn eigen financiële uitkomst. De fondsbeheerders hebben in het Bestuurlijk overleg financiële verhouding (kortweg Bofv) met VNG en IPO afspraken gemaakt over hoe daarmee om te gaan en welke methode in welk geval de voorkeur verdient. Afgesproken is dat de zogenaamde accresmethode wordt gehanteerd in geval er sprake is van duidelijk traceerbare toevoegingen, die minder dan tien jaar geleden zijn gedaan. Dat houdt in dat de oorspronkelijke toevoeging als uitgangspunt wordt genomen en wordt vermeerderd met de jaarlijkse accessen.

1.1.4 Opbouw van het POR 2010

De verdere opbouw van het POR 2010 is als volgt: Hoofdstuk 2 behandelt de onderwerpen van de onderhoudsagenda. Hoofdstuk 3 bevat de resultaten van de Scan.

1.2 Samenvatting

1.2.1 De onderhoudsagenda

De onderhoudsagenda was afgelopen jaar behoorlijk in beweging en zal dat komend jaar ook blijven. De inkomstenclusters en 5 uitgavenclusters van het gemeentefonds worden op basis van de bevindingen uit dit POR aan de agenda toegevoegd. Ook de Wmo blijft in beweging. Daarnaast leidt de decentralisatieagenda, die is vastgelegd in het Bestuursakkoord «Samen aan de Slag» dat op 4 juni 2007 werd gesloten met de VNG, tot veel nieuwe ontwikkelingen in het gemeentefonds. Met ingang van 1 augustus 2008 is de Financiële verhoudingswet gewijzigd, waardoor er in het gemeentefonds naast de reeds bestaande integratie-uitkering voortaan ook een zogenaamde decentralisatie-uitkering is geïntroduceerd. Daardoor komen veel nieuwe geldstromen naar het gemeentefonds, die niet, of niet meteen, worden geïntegreerd in de algemene uitkering. In het POR 2010 worden de komende decentralisatie-uitkeringen vermeld in een apart overzicht, dat naast de reguliere POR onderhoudsagenda staat. Het vakdepartement (in tabel opgenomen) adviseert aan de fondsbeheerders over de verdeling van de decentralisatie-uitkeringen. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de verdeling van het gemeentefonds (ook de decentralisatie-uitkeringen) ligt bij de fondsbeheerders.

1.2.2 De belangrijkste bevindingen uit de scan

De centrale vraag van de scan is of de bij de verdeling van het gemeentefonds veronderstelde gemeentelijke inkomsten- en uitgavenpatronen

Bijlagen

voldoende aansluiten bij de werkelijke. Dat wordt bepaald door «geijkte» inkomsten en uitgaven te confronteren met de werkelijke inkomsten en uitgaven, zoals die zijn verwerkt in de gemeentelijke begrotingen.

Scan: veronderstelde versus feitelijke inkomsten en uitgaven

In de scan is dit jaar opnieuw, evenals vorig jaar, speciale aandacht besteed aan de problematiek van de krimpgemeenten. Daarnaast is extra aandacht uitgegaan naar het cluster Maatschappelijke zorg. De uitgaven in het kader van de WMO maken onderdeel uit van het cluster Maatschappelijke zorg. De bevindingen worden nader besproken in hoofdstuk 3.

Uit de reguliere scan komt, zoals al meerdere jaren geconstateerd, naar voren dat de gemeentelijke inkomsten uit de Overige eigen middelen (OEM) en de Onroerendzaakbelasting (OZB) hoger zijn dan in het verdeelstelsel wordt aangenomen. We zullen hiernaar nader onderzoek doen. In geval van de OEM is dat een betrekkelijk technisch getint onderzoek. Bij de OZB zijn er ook bestuurlijke vragen aan de orde, in het bijzonder wat een adequaat niveau voor het ijkpunt OZB in het verdeelstelsel is.

Uit de scan komen ook de verdeelformules «ijkpunten» van diverse uitgavenclusters naar voren als mogelijke onderwerpen van nader onderzoek. De nadere onderzoeken van de inkomstenclusters en uitgavenclusters zullen in samenhang met elkaar plaatsvinden. We zullen nader onderzoek doen naar de verdeling en omvang van de uitgavenclusters Educatie, Openbare orde en veiligheid, Wegen en water, Groen, Kunst en ontspanning en Oudheid.

HOOFDSTUK 2: ONDERWERPEN VAN DE LOPENDE ONDERHOUDSAGENDA

Dit hoofdstuk bevat een rapportage over de ontwikkelingen op de verschillende onderwerpen die in het POR 2009 waren geagendeerd, alsmede op nieuwe onderwerpen die van belang zijn voor de financiële verhouding. Bij elk onderwerp wordt opnieuw gewogen in welke fase van het onderhoud het zich bevindt: signalering, aanpassing of onderzoek.

In paragraaf 2.1 wordt eerst ingegaan op de onderhoudsonderwerpen die voortkomen uit het verdeelstelsel zelf, vervolgens komen in paragraaf 2.2 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.

Bij elk onderwerp is aangegeven wat de stand van zaken is en welke fase (Signalering, Onderzoek, Aanpassing) en wat het eerstvolgende moment is dat de Tweede Kamer opnieuw wordt geïnformeerd.

Tabel 2.1 Onderhoudsagenda 2010

Onderwerp	Agenda 2010	Volgende informatiemoment	Agenda 2009
Overige eigen middelen	Onderzoek	Najaar 2009	N.v.t.
OZB	Onderzoek	Najaar 2009	N.v.t.
Cluster Kunst en ontspanning/Oudheid	Onderzoek	Najaar 2009	Onderzoek
Cluster Educatie	Onderzoek	Najaar 2009	N.v.t.
Cluster Openbare orde en veiligheid	Onderzoek	Najaar 2009	N.v.t.
Cluster Wegen en water	Onderzoek	Najaar 2009	N.v.t.
Cluster Groen	Onderzoek	Najaar 2009	N.v.t.
Krimpgemeenten	Onderzoek	Najaar 2009	Onderzoek
Positie G 4 in het verdeelstelsel	Signalering	Voorjaar 2010	Signalering
Wet werk en bijstand	Signalering	Najaar 2010	Signalering
Wet maatschappelijke ondersteuning	Aanpassing	Najaar 2009	Aanpassing
Investeringsbudget stedelijke vernieuwing	Aanpassing	Voorjaar 2010	N.v.t.

2.1 Onderwerpen uit het verdeelstelsel

2.1.1 De inkomstenclusters Overige eigen middelen (OEM) en Onroerende zaakbelasting (OZB)

Uit de reguliere scan komt, zoals al meerdere jaren, naar voren dat de gemeentelijke inkomsten uit de overige eigen middelen (OEM) en de Onroerende zaakbelasting (OZB) hoger zijn dan in het verdeelstelsel wordt aangenomen. We zullen hiernaar nader onderzoek doen. In geval van de OEM is dat een betrekkelijk technisch getint onderzoek, bij de OZB zijn er ook principiële vragen aan de orde, in het bijzonder wat een adequaat niveau voor het ijkpunt OZB in het verdeelstelsel is. De uitkomsten van het onderzoek naar de OEM en OZB zullen in samenhang worden bekeken met de conclusies uit de nadere onderzoeken naar de uitgavenclusters die hieronder worden beschreven.

2.1.2 Cluster Kunst en ontspanning/Oudheid

Het cluster laat al enkele jaren een beeld zien waarbij de feitelijke uitgaven van gemeenten boven het ijkpunt liggen van het gemeentefonds. Vooral

Bijlagen

bij grote gemeenten en gemeenten met een centrumfunctie is dit het geval. In het POR 2007 en het POR 2008 hebben we dit beeld al wat nader geanalyseerd. Toen bleek dat de hogere uitgaven vooral lagen op het terrein van sport. De uitgaven bleken tamelijk willekeurig verdeeld over de soorten gemeenten, zodat er direct niet een structuurkenmerk in het oog sprong waarmee deze kosten zouden kunnen samenhangen. Daarbij kwam nog, dat de uitgaven op het gebied van Kunst en ontspanning (het gaat vooral om bibliotheken, kunst, sport) in aanzienlijke mate het gevolg zijn van eigen beleidskeuzes van de gemeente.

Deze redenen waren voor de fondsbeheerders aanleiding om een nader onderzoek in te stellen. Dat heeft in de loop van 2008 plaatsgevonden en omvatte naast het cluster Kunst en ontspanning ook het cluster Oudheid. De voornaamste conclusie was dat er geen reden was de verdeling aan te passen. Nu we zien dat het verschil opnieuw oploopt zullen we dit standpunt heroverwegen in samenhang met het onderzoek naar de inkomstenclusters (OEM en OZB). Zie verder ook de Scan in hoofdstuk 3.

2.1.3 Cluster Educatie

Ook dit jaar geven de gemeenten gezamenlijk minder uit aan Educatie dan het ijkpunt. Tot nu toe gingen we ervan uit dat dit het gevolg is van de administratieve verwerking van de huisvestingslasten. Het ijkpunt houdt immers rekening met kapitaallasten (rente en afschrijving) voor onderwijsgebouwen, terwijl de gemeenten deze lasten nog niet volledig in hun boeken hebben opgenomen omdat in het verleden een deel van de onderwijsgebouwen à *fonds perdu* werd gefinancierd. Dat boekhoudkundig effect echter, zou langzaamaan tot het verleden moeten behoren, zodat het «overschot» op dit cluster geleidelijk zou moeten verdwijnen. Op dit moment zien we dit nog niet gebeuren en is voor ons reden tot nader onderzoek in combinatie met de inkomstenclusters. Ondanks dat het verschil tussen ijkpunt en de feitelijke uitgaven verder toeneemt blijkt uit dit POR dat de uitgaven voor Educatie van alle gemeenten wel zijn gestegen. Het groeiende verschil wordt dus veroorzaakt doordat het cluster Educatie in het gemeentefonds sneller in omvang toeneemt dan de feitelijke uitgaven op dit onderwerp. Een mogelijke onderzoeksrichting is of de toedeling van het accres, aan het cluster een relatie heeft met de kostenontwikkeling van het cluster. Op dit moment is de toedeling van het accres aan het cluster naar rato van de omvang van het cluster binnen het gemeentefonds.

2.1.4 Cluster Openbare orde en veiligheid

Bij het cluster Openbare orde en veiligheid is het verschil tussen de veronderstelde uitgaven volgens het ijkpunt en de feitelijke uitgaven van 2008 op 2009 gestegen; in 2008 lagen de uitgaven van de 419 gemeenten 12 euro per inwoner boven het ijkpunt, in 2009 is dat 15 euro per inwoner of wel 20% van het totaal. Een verandering van 12 naar 15 euro per inwoner is als zodanig niet veel, maar is in dit geval toch opmerkelijk omdat het ijkpunt in 2007 nog is herzien. Daarbij is zowel de verdeling aangepast als de omvang. Het gevolg was dat tussen 2007 en 2008 het verschil tussen feitelijke en veronderstelde uitgaven daalde. De stijging van de uitgaven treedt verhoudingsgewijs sterk op bij het onderdeel (overige) openbare orde en veiligheid en dan met name bij gemeenten van 50 000 inwoners en meer. Ook de kleine gemeenten geven relatief veel uit wat wellicht samenhangt met toenemende kosten door professionalisering van vrijwillige brandweerkorpsen. De middelgrote gemeenten blijven verhoudingsgewijs dicht bij het ijkpunt. In dit POR wordt geconclu-

Bijlagen

deerd dat nader onderzoek naar de ontwikkeling van dit cluster gewenst is in combinatie met de inkomstenclusters.

2.1.5 Cluster Wegen en water

Bij het cluster Wegen en water is het verschil tussen veronderstelde en feitelijke uitgaven in 2008 en 2009 ongeveer even groot gebleven. Dat verschil (8 euro per inwoner) is relatief niet zo groot, maar het doet zich al meerdere jaren voor; het is dus geen incidentele kwestie. Daar komt bij de verdeling. In hoofdstuk 3 blijkt dat de positie van kleine en grote gemeenten nogal uiteenloopt. De gemeenten groter dan 50 000 inwoners geven rond 34 per inwoner meer uit dan het ijkpunt aangeeft. De gemeenten met minder dan 20 000 inwoners geven gemiddeld minder uit dan het ijkpuntniveau. Nader onderzoek naar de achtergronden hiervan in combinatie met de inkomstenclusters is gewenst.

2.1.6 Cluster Groen

Dit cluster laat een lichte stijging zien ten opzichte van vorig jaar in de afwijking tussen uitgaven en het ijkpunt. Een verschil tussen feitelijke en veronderstelde uitgaven bestaat al langere tijd. Tot dit jaar was dat geen reden voor nader onderzoek, ook omdat werd verondersteld dat dit beleidsterrein zich kenmerkt door een grote beleidsvrijheid, zodat een zeker verschil tussen ijkpunt en feitelijke uitgaven minder klemmend is dan bij andere clusters. De veronderstelling van de fondsbeheerders over het uitgavenniveau van gemeenten aan het cluster Groen is altijd geweest dat dit niveau minder wordt bepaald door «harde» externe factoren. Hier staan clusters tegenover waarvan de uitgavenontwikkeling meer bepaald wordt door externe factoren die onvermijdelijk zijn. We constateren nu in dit POR dat de uitgaven voor Groen en de inkomsten uit OZB en OEM hoger zijn dan verondersteld in de verdeling van het gemeentefonds. Dit roept de vraag op of het cluster Groen nog wel kan worden gezien als een minder hard cluster. Omdat het verschil in afwijking tussen uitgaven en ijkpunt oploopt en ook de verdeling wat scheef lijkt, zullen we ook dit cluster in beginsel aan een nader onderzoek onderwerpen in samenhang met de inkomstenclusters.

2.1.7 Krimpgemeenten

De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) en de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) hebben in 2008 aandacht gevraagd voor de positie van gemeenten met een krimpende bevolking in het verdeelstelsel. In het Kabinetsstandpunt op het Rob/Rfv-advies over bevolkingsdaling heeft het Kabinet aangegeven in samenwerking met VNG en IPO te komen met een interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling. Naar verwachting zal dit actieplan in het najaar aan de Tweede Kamer worden gestuurd. Dit is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de Minister WWI en de Staatssecretaris van BZK.

De fondsbeheerders hebben naar aanleiding van het advies van de Rfv in het kader van de Scan (zie hoofdstuk 3) in het vorige POR nader laten analyseren hoe de krimpgemeenten in het verdeelstelsel zitten. Vorig jaar inventariseerden we mogelijke effecten van een dalende bevolking door te kijken naar het recente verleden. In dit POR is dat opnieuw gebeurd, maar dan met de nieuwste cijfers (2009). Bovendien is een denkbeeldige herverdeling berekend van het gemeentefonds op basis van de CBS-bevolkingsprognose voor 2020. Op die manier is onderzocht wat diverse

gemeentegroepen zouden ontvangen uit het fonds wanneer zich de verwachte bevolkingsontwikkeling voor 2020 al feitelijk in 2009 had voor gedaan. Beide exercities bevestigen de conclusies van vorig jaar. Gebleken is dat in de uitgaven- en inkomstenpatronen onderdelen zijn aan te wijzen die «typisch» bij krimpgemeenten behoren, zoals minder kosten aan onderwĳshuisvesting en minder opbrengsten uit de grondexploitatie. Los van de vraag of het voor hen «typisch» is, hebben krimpgemeenten een wat zwakkere sociale structuur en daarmee verbonden hogere kosten. Ook de meeste andere kosten zijn eenvoudig te duiden als uitvloeisel van hun sociale, demografische en economische omstandigheden. Bezien vanuit het gemeentefonds is naar onze mening sprake van een redelijke vergoeding voor de diverse uitgaven van krimpgemeenten, zonder dat het fonds doelbewust op «krimp» is ingericht, evenmin als het op stationaire of groeigemeenten als zodanig is geënt.

2.1.8 Positie G 4 in het verdeelstelsel

De G 4 hebben een wat specifieke positie in de verdeelsystematiek van het gemeentefonds, met name door het bestaan van een vast bedrag voor deze gemeenten. Bij de behandeling van de gemeentefondsbegroting 2008 in de Tweede Kamer is dit aan de orde geweest, de vraag was daarbij in hoeverre een specifieke de positie van de G 4 (nog) gerechtvaardigd is. De fondsbeheerders hebben daarbij aangegeven dit te zullen bezien. Naar verwachting verschijnt rond de jaarwisseling een advies van de Rfv over dit onderwerp. Op basis daarvan zullen de fondsbeheerders bepalen welke stappen nodig zijn.

2.2 Beleidsvoornemens departementen

2.2.1 Wet werk en bijstand

In het afgelopen seizoen 2008/2009 is opnieuw aandacht besteed aan het financieel verdeelmodel, zowel voor het I-deel (het budget ter bekostiging van de bijstandsuitkeringen) als voor het W-deel (de re-integratiebudgetten). Het ministerie van BZK is, vanuit de verantwoordelijkheid voor de financiële verhouding, bij het onderhoud van het model betrokken. Daarbij wordt gelet op de samenhang van de Wwb met de rest van de financiële verhouding, en de gevolgen van de Wwb voor financiële ruimte en spankracht van de gemeenten.

Gezien de huidige stand van zaken kan BZK dit onderwerp in de signaleringsfase blijven volgen. De Tweede Kamer zal opnieuw worden geïnformeerd bij het POR 2011.

2.2.2 Wet maatschappelijke ondersteuning

In 2007 is de Wmo in werking getreden. Een deel van de Wmo-middelen was al onderdeel van het gemeentefonds, namelijk de Welzijnswet en de Wet voorzieningen gehandicapten. De middelen die er nieuw zijn bij gekomen, hangen samen met huishoudelijke verzorging, en met een aantal voormalige subsidie-regelingen uit de Awbz. Deze middelen, samen meer dan 1 miljard euro, zijn aan het gemeentefonds toegevoegd in de vorm van een integratie-uitkering met een langlopend karakter. Doordat het een integratie-uitkering betreft is het normale gemeentefondsaccres niet van toepassing. Deze middelen hebben een eigen groeivoet, die jaarlijks zal worden bepaald op basis van een advies van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP). Ook kennen deze middelen een

Bijlagen

specifieke verdeling, op basis van een speciaal ontwikkeld objectief verdeelmodel. Dat wordt toegepast met ingang van 2008. Het tweede voorlopig SCP advies is in het voorjaar van 2009 verschenen. Tijdens een bestuurlijk overleg hebben de fondsbeheerders, VWS en VNG op basis van dit rapport het macrobudget voor 2010 vastgesteld. In het voorlopig advies constateert het SCP dat in 2008 een bedrag van € 257 miljoen niet tot besteding is gekomen. Volgens de afgesproken systematiek zou het budget voor 2010 dan met een bedrag van € 257 miljoen lager moeten worden vastgesteld. Tijdens het overleg is echter afgesproken om hiervan af te wijken en het hele bedrag van € 257 miljoen bij de gemeenten te laten. Een deel van dat bedrag, ter grootte van € 130,4 miljoen, wordt daarbij beschouwd als dekking voor de financiële gevolgen van voorziene prijsstijgingen en de wetswijziging Wmo (waardoor de keuzemogelijkheid tussen de voorziening in natura en het persoonsgebonden budget wordt aangepast). Het resterende deel ter grootte van € 127 miljoen dient in ieder geval ter dekking van de gevolgen van de pakketmaatregel Awbz. Voor de positionering en de verdeling van deze € 127 miljoen is afgesproken dat de VNG een voorstel zou doen dat met de fondsbeheerders en VWS zou worden besproken. Tijdens een bestuurlijk overleg op 31 augustus is het VNG voorstel besproken. Afgesproken is dat er van de € 127 miljoen er € 25 miljoen aan de integratie-uitkering wordt toegevoegd en € 102 miljoen aan de algemene uitkering. Op verzoek van de VNG wordt in 2010 van deze € 102 miljoen een bedrag van € 34 miljoen bestemd voor de zogenaamde nadeelgemeenten. De afspraken zijn «for better and for worse», dit houdt in dat als het SCP in het nog te verschijnen definitieve rapport over 2008 een lagere of hogere onderuitputting constateert dan de eerdergenoemde € 257,5 miljoen, de gemaakte afspraken over de omvang en de inzet van de onderuitputting 2008 gehandhaafd blijven.

In april heeft de Tweede Kamer met de staatssecretaris van VWS en BZK gedebatteerd over het WMO budget. Hierin kwam de kritiek van een aantal gemeenten op het verdeelsysteem aan de orde. De staatssecretaris van BZK heeft toegezegd hier een onderzoek naar een aanpassing van het model te doen waarover afzonderlijk wordt bericht. Ook zal zij in het najaar voor de Tweede kamer een technische briefing over de verdeelsystematiek organiseren.

2.2.3 ISV

Met ingang van 2010 begint een nieuw vijfjarig tijdvak voor het Investeringsbudget stedelijke vernieuwing. Het Ministerie van WWI zal vanaf dat jaar een nieuwe omvang en verdeling van het budget hanteren. Binnen het gemeentefonds zal een overeenkomstige aanpassing worden doorgevoerd, naar analogie van de aanpassing bij de start van het tweede tijdvak in 2006.

Het voornemen is daarnaast om vanaf 2011 het budget over te hevelen van de begroting van WWI naar het gemeentefonds en het provinciefonds en de middelen uit te keren via een decentralisatie-uitkering. Dit als onderdeel van de beoogde decentralisatie, conform de bestuursakkoorden met gemeenten en provincies. De uitwerking zal in de eerste maanden van 2010 plaatsvinden.

2.2.4 Centra voor Jeugd en Gezin

Via de tijdelijke regeling CJG worden tot en met 2011 met een brede doeluitkering middelen aan gemeenten ter beschikking gesteld voor

jeugdgezondheidszorg, maatschappelijke ondersteuning jeugd, afstemming jeugd en gezin en het realiseren van Centra voor Jeugd en Gezin (CJG). In het bestuursakkoord «Samen aan de slag» van 4 juni 2007 hebben het Rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) afgesproken dat de middelen vanaf 1 januari 2012 structureel aan het gemeentefonds toe te voegen als er sprake is van een landelijke dekking van Centra voor Jeugd en Gezin. Van een landelijke dekking is sprake wanneer voor iedere ouder en voor elke jeugdige een CJG toegankelijk is. Nadien heeft het kabinet besloten de middelen, indien gekomen wordt tot overheveling naar het gemeentefonds, onderdeel te laten worden van de Decentralisatie-uitkering Jeugd.

Gezien de tussen Rijk en VNG afgesproken voorwaarde is nu nog niet duidelijk wanneer besluitvorming over de overheveling kan plaatsvinden. In het POR 2011 wordt de Tweede Kamer hierover opnieuw geïnformeerd.

2.3 Integratie- en decentralisatie-uitkeringen

In het kader van het Bestuursakkoord «Samen aan de Slag», dat het kabinet met de VNG heeft gesloten op 4 juni 2007, is een ambitieuze decentralisatie-agenda gemaakt, waaruit een groot aantal decentralisatievoornemens voortvloeit. Dit is bestemd met een wijziging van de Financiële verhoudingswet, die op 1 augustus 2008 ingaat, en waarmee in het gemeentefonds een zogenaamde decentralisatie-uitkering wordt geïntroduceerd.

Dat heeft de afgelopen jaren geleid tot een behoorlijke dynamiek op het gebied van de integratie- en decentralisatie-uitkeringen in het gemeentefonds. Ook de komende periode worden weer een aantal nieuwe decentralisatie-uitkeringen verwacht. Een actueel overzicht van de huidige integratie- en decentralisatie-uitkering is opgenomen in de begroting van het gemeentefonds. In onderstaand is een overzicht opgenomen van de nog verwachte decentralisatie-uitkeringen:

Verwachte DU/IU	Departement
Spoorse doorsnijdingen	V&W
Herbestemming aandachtswijken	OCW
Veilige publieke taak	BZK
Versterking uitvoering externe veiligheid	VROM
Bestrijding jeugdwerkloosheid	SZW
Aanpak eerge relateerd geweld	WWI
ISV	WWI
Bodemsanering	VROM
Voorbeeldprojecten wijk economie	EZ
Proeftuinen inburgeraars	VROM
Schuldhelpverlening	SZW
Koplopers tijdbeleid	OCW
Versterking peuterspeelwerk	OCW
Voortijdig schoolverlaten	OCW

Het vakdepartement (in tabel opgenomen) adviseert aan de fondsbeheerders over de verdeling van de decentralisatie-uitkeringen. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de verdeling van het gemeentefonds (ook de decentralisatie-uitkeringen) ligt bij de fondsbeheerders. Sommige decentralisatie-uitkeringen kennen een aanvraagprocedure, waarbij gemeenten plannen indienen die door het vakdepartement beoordeeld worden. Op dit oordeel wordt vervolgens een verdeling van

Bijlagen

de middelen over gemeenten gebaseerd. Bij andere decentralisatie-uitkeringen is de verdeling gebaseerd op bestuurlijke afspraken van het vakdepartement met de gemeenten, bijvoorbeeld in de vorm van een convenant.

De verdeling wordt vervolgens door de fondsbeheerders uitgevoerd en vastgelegd in een aparte verdel-AMvB.

In deze gevallen is de taak van de fondsbeheerders beperkt tot het uitvoeren en vastleggen van de verdeling, alsmede om de gemeenten hierover te informeren door middel van de gemeentefondscirculaires. Informatie die betrekking heeft op de beleidsinhoud is primair de verantwoordelijkheid van het betreffende vakdepartement.

2.4 Afgeronde onderwerpen

Onderstaande onderwerpen zijn afgevoerd van de onderhoudsagenda.

2.4.1 Wabo

Er is overeenstemming tussen de VNG en de minister van VROM over de hoogte van de compensatie van de invoeringskosten van de Wet Algemene bepalingen omgevingsrecht (Kamerstukken II, 2006/07, 30 844). De invoering van de WABO hoeft daarom geen onderdeel meer uit te maken van de onderhoudsagenda.

2.4.2 Maatschappelijke stages

De ministeries van OCW en VWS en de VNG hebben op 21 december 2007 een convenant gesloten over de (verdere) ontwikkeling van een makelaarsfunctie ten behoeve van maatschappelijke stages en de stimulering van vrijwilligerswerk. Hiertoe zijn middelen aan het gemeentefonds toegevoegd en kan het onderwerp worden afgevoerd van de agenda.

2.4.3 Participatiebudget

Met ingang van 1 januari 2009 is de Wet participatiebudget (Staatsblad 588, 2008) in werking getreden. Er is op dit moment geen bijzondere aandacht van de fondsbeheerders meer noodzakelijk.

2.4.4 Overige onderwerpen

Er zijn dit jaar geen onderwerpen van de onderhoudsagenda overgeheveld naar bovenstaande lijst van integratie- en decentralisatieuitkeringen.

HOOFDSTUK 3: SCAN

3.1 Inleiding

Uitgangspunt bij het verdeelstelsel van het gemeentefonds is dat alle gemeenten een gelijk voorzieningenniveau voor hun burgers kunnen realiseren. Daarom wordt binnen het verdeelstelsel zowel rekening gehouden met kostenverschillen door sociale en fysieke structuur en centrumfunctie, als met ongelijke mogelijkheden eigen inkomsten te genereren. Dat laatste gebeurt door verevening van een deel van de capaciteit van de OZB, de voornaamste lokale belasting.

Bij het periodiek onderhoud van het verdeelstelsel van het gemeentefonds worden veranderingen in de gemeentelijke kostenstructuur stelselmatig gevolgd. Dat gebeurt door «de scan» op het niveau van clusters van uitgaven. Het doel van de scan is wijzigingen in de kostenstructuur te signaleren die consequenties kunnen hebben voor de verdeling. Eveneens worden de inkomsten van de gemeenten gevolgd.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd: 3.2 biedt een samenvatting van de uitkomsten van de scan van dit jaar en 3.3 geeft een korte beschrijving van de methodiek van de scan. Dan volgt in 3.4 een schets van het verloop van de inkomsten van alle gemeenten tezamen, die dient als achtergrond voor de eigenlijke scan. In 3.5 tenslotte worden de resultaten van de scan beschreven. Het geeft inzicht in de ontwikkeling van de uitgaven en inkomsten in 2008/09 en – vooral – de verdeling ervan over groepen gemeenten.

3.2 Samenvatting

Evenals vorig jaar, behandelt de scan van dit jaar naast de gebruikelijke onderwerpen ook het thema van de financiële gevolgen van een krimpende bevolking voor zover die van belang zijn voor het verdeelstelsel van het gemeentefonds. Vorig jaar inventariseerden we de mogelijke effecten van een dalende bevolking door te kijken naar het recente verleden. Dat doen we nu weer, maar dan met de nieuwste cijfers (2009). Bovendien hebben we een denkbeeldige herverdeling berekend van het gemeentefonds op basis van de CBS-bevolkingsprognose voor 2020. Op die manier is onderzocht wat diverse gemeentegroepen zouden ontvangen uit het fonds wanneer zich de verwachte bevolkingsontwikkeling voor 2020 al feitelijk in 2009 had voor gedaan. Beide exercities bevestigen de conclusies van vorig jaar, waarvan wij daarom de relevante passages herhalen:

- «In de uitgaven- en inkomstenpatronen zijn onderdelen aan te wijzen die «typisch» bij krimpgemeenten behoren, zoals minder kosten aan onderwijshuisvesting en minder opbrengsten uit de grondexploitatie. (...) Los van de vraag of het voor hen «typisch» is, hebben krimpgemeenten een wat zwakkere sociale structuur en daarmee verbonden hogere kosten. Ook de meeste andere kosten zijn eenvoudig te duiden als uitvloeisel van hun sociale, demografische en economische omstandigheden.»
- «Bezien vanuit het gemeentefonds is naar onze mening sprake van een redelijke vergoeding voor de diverse uitgaven van krimpgemeenten, zonder dat het fonds doelbewust op «krimp» is ingericht, evenmin als het op stationaire of groeigemeenten als zodanig is geënt. (...) Naar momentele kennis (ligt) de introductie van een «groei of krimp»-factor in het gemeentefonds, niet in de rede.»

Bijlagen

Daarbij merken we op dat de analyse van vorig jaar de mogelijkheid open liet dat de wat hogere kosten voor Openbare orde en veiligheid en Bevolkingszaken met de krimp samenhangen. Die mogelijkheid wordt door het onderzoek van dit jaar niet bevestigd; er zijn zelfs lichte aanwijzingen voor het tegendeel.

Uit de reguliere scan komt, zoals al meerdere jaren, naar voren dat de gemeentelijke inkomsten uit de overige eigen middelen (OEM) en de Onroerende zaakbelasting (OZB) hoger zijn dan in het verdeelstelsel wordt aangenomen, terwijl de tarieven voor Riool en Reiniging iets lager liggen. We zullen hiernaar nader onderzoek doen. In geval van de OEM is dat een betrekkelijk technisch getint onderzoek, bij de OZB zijn er ook bestuurlijke vragen aan de orde, in het bijzonder wat een adequaat niveau voor het ijkpunt OZB in het verdeelstelsel is.

Uit de scan komen ook de verdeelformules («ijkpunten») van diverse uitgavenclusters naar voren als mogelijke onderwerpen van nader onderzoek. De nadere onderzoeken van de inkomstenclusters en uitgavenclusters zullen in samenhang met elkaar plaatsvinden. Daarmee kan de rol worden bepaald die beide inkomstenbronnen spelen bij de gemeentelijke uitgaven op de clusters (ijkpunten).

We zullen nader onderzoek doen naar de verdeling en omvang van de clusters Educatie, Openbare orde en veiligheid, Wegen en water en Groen. De clusters Kunst en ontspanning en Oudheid waren vorig jaar al onderwerp van nader onderzoek, waaruit we concludeerden dat een aanpassing van het verdeelstelsel niet nodig is. Naar aanleiding van de scan van dit jaar en afhankelijk van de uitkomsten van de nadere andere onderzoeken zullen we dat standpunt heroverwegen.

3.3 Over de scan als instrument

3.3.1 Doel en de aard 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 wordt bestuurlijk besloten of een waargenomen verandering in de kostenstructuur aanleiding geeft tot nader onderzoek, de tweede fase van het periodiek onderhoud. De resultaten van dit onderzoek kunnen aanleiding vormen om tot de derde onderhoudsfase te besluiten. De fase van aanpassing.

3.3.2 Inhoud en reikwijdte van de scan

Ijkpunten: de veronderstelde uitgaven en inkomsten in het verdeelstelsel

De algemene uitkering uit het gemeentefonds wordt verdeeld met een groot aantal maatstaven, zoals inwonertal, oppervlakte en bebouwendichtheid. Al deze maatstaven zijn gegroepeerd tot veertien uitgavenclusters en twee inkomstenclusters. Een uitgavencluster is een samenhangend geheel van beleidsterreinen.

Bijlagen

De clusters in het gemeentefonds zijn:

Uitgavenclusters:*

Werk & Inkomen
Educatie
Zorg
Kunst & Ontspanning
Groen
Volkshuisvesting, Ruimtelijke
Ordening, Stedelijke vernieuwing
Oudheid
Riolering
Reiniging
Wegen & Water
Openbare Orde en Veiligheid
Fysiek milieu
Bevolkingszaken
Bestuursorganen

Inkomstenclusters:

Onroerende zaakbelasting
Overige eigen middelen

(Bijlage I. bij dit hoofdstuk bevat een gedetailleerd overzicht van de samenstelling van de clusters.)

* Er is nog het cluster Algemene ondersteuning. Dit wordt evenredig verdeeld over de andere clusters, behalve over Bestuursorganen.

Voor elk van de uitgavenclusters is een zogeheten ijkpunt opgesteld. Dat is een formule die het veronderstelde kostenniveau van een gemeente in een cluster weergeeft. Een eenvoudig voorbeeld is Bevolkingszaken.

Daarvan luidt de ijkpuntformule (in ronde bedragen):

$12 \times \text{inwoners} + 21 \times \text{minderheden} + 15\,000$.

De gemeenten krijgen dus een bedrag per inwoner, daar bovenop een bedrag voor inwoners die tot etnische minderheden behoren en een vast bedrag.

Voor het inkomstencluster Onroerende zaakbelasting is eveneens een ijkpunt opgesteld. Voor het inkomstencluster Overige eigen middelen is dat niet gedaan. Van deze gemeentelijke middelen wordt eenvoudigweg aangenomen dat ze 5% bedragen van de som van de ijkpunten van de uitgavenclusters.

De omvang van de algemene uitkering van een gemeente wordt bepaald door het totaal van alle uitgavenclusters bij elkaar, minus het totaal van de inkomstenclusters.

We benadrukken dat gemeenten – binnen het raamwerk van hun wettelijke taken – vrij zijn in de besteding van de algemene uitkering. Een gemeente die volgens het ijkpunt een X bedrag ontvangt voor uitgavencluster A, is dus niet verplicht dat bedrag daadwerkelijk aan A te besteden.

Feitelijke uitgaven en inkomsten volgens gemeentelijke begrotingen

Wat de gemeenten daadwerkelijk uitgeven voor de uitgavenclusters en ontvangen uit de inkomstenclusters leiden wij af 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 van de scan vermindert. Voor deze scan (POR 2010) kunnen wij ons baseren op de begrotingen 2009, of op de rekeningen van 2007. Omwille van de actualiteit kiezen we voor de begrotingen – dit te

meer vanwege de grote dynamiek in de gemeentelijke wereld en dus de gemeentefinanciën. Bovendien is uit diverse onderzoeken gebleken dat de verschillen tussen rekening en begroting op het niveau van groepen van gemeenten doorgaans niet spectaculair zijn.

Vergelijking van ijkpunten en feitelijke uitgaven en inkomsten

Deze vergelijking is het hart van de scan. Als de scan grote verschillen laat zien tussen de ijkpunten en de feitelijke omvang van clusters bij alle, of bij groepen van gemeenten, dan kan deze «scheefheid» reden zijn verder te kijken.

Zoals hierboven is betoogd, hoeft een verschil als zodanig geen probleem te zijn. Als gevolg van de gemeentelijke beleidsvrijheid kan een gemeente meer of minder besteden dan de ijkpunten aangeven. Bovendien is het stelsel globaal: het kan en wil geen maatpak zijn voor elke afzonderlijke gemeente.

In de scan van het POR zijn er twee standaardmanieren om verschillen tussen veronderstelde en feitelijke uitgaven en inkomsten op het spoor te komen. Ten eerste een toets op het verschil tussen ijkpunt en feitelijke omvang voor alle gemeenten die onderwerp van de scan zijn. Ten tweede een toets op het verschil tussen ijkpunt en feitelijke omvang voor twee groepen van gemeenten, namelijk kleine versus grote.

Als deze toetsen zicht geven op verschillen die a) relatief groot zijn, b) bestendig zijn en c) vermoedelijk samenhangen met structurele, voor gemeenten weinig beïnvloedbare kenmerken of met wettelijke voorschriften, dan wijden we er een nadere beschouwing aan in het kader van deze scan. (Soms is dat op zijn beurt aanleiding voor nader onderzoek buiten het kader van het POR.) Naast deze standaardaanpak, kan ook de actualiteit reden zijn een onderwerp te behandelen. Vorig jaar is er specifiek gekeken naar gemeenten met een krimpende bevolking. Ook dit jaar besteden we daar extra aandacht aan.

Reikwijdte van de scan

De scan richt zich op alle gemeenten behalve de vijf Waddengemeenten en de vier grote steden. Door hun positie in het verdeelstelsel is het nauwelijks relevant hen in de analyse te betrekken. De grafieken van de eigenlijke scan in paragraaf 3.5 hebben dus betrekking op de Nederlandse gemeenten zonder deze negen. Potentieel betreft dat 432 gemeenten, waarvan er om datatechnische redenen dertien buiten de onderzoeksgroep vallen. De scan zoals gepresenteerd in paragraaf 3.5 gaat dus over 419 gemeenten; de spreiding van de dertien «uitvallers» is zodanig dat de 419 zeer representatief voor het geheel zijn.

3.4 Ontwikkeling van de gemeentelijke inkomsten en uitgaven in alle gemeenten

Als achtergrond van de scan in paragraaf 3.5 schetsen we hier het verloop van uitgaven en inkomsten in 2008 en 2009 voor alle Nederlandse gemeenten gezamenlijk, inclusief de vier grote steden en de vijf Waddengemeenten.

3.4.1 Het niveau van de begrote gemeentelijke inkomsten

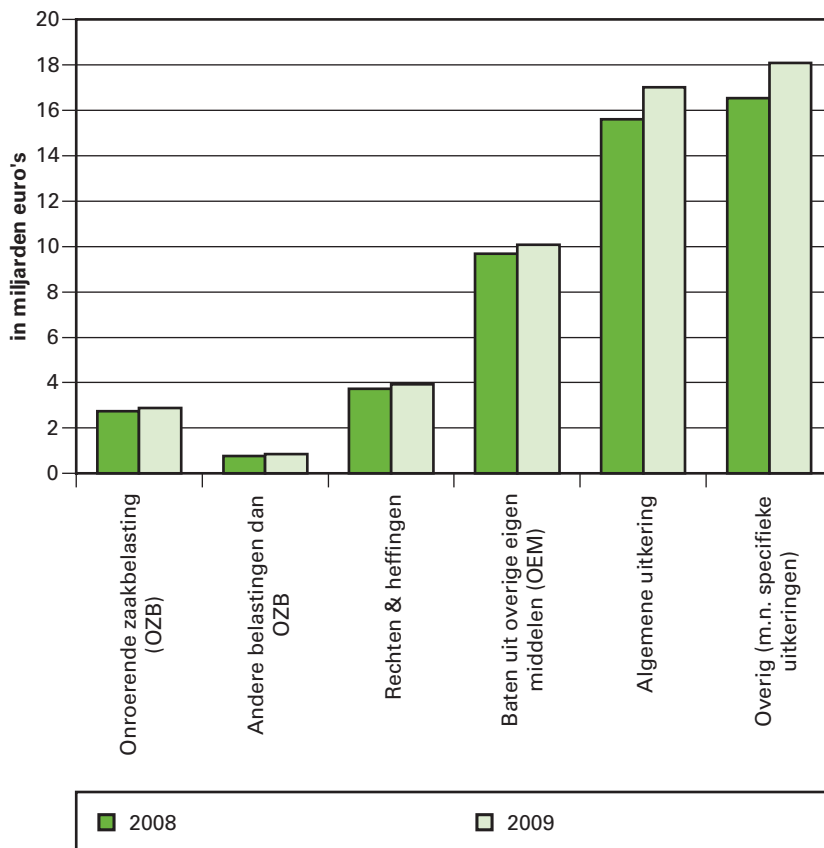
Figuur 3.1 geeft een overzicht van de ontwikkeling van het totaal aan gemeentelijke inkomsten volgens de gemeentebegrotingen in 2008 en 2009. De figuur onderscheidt zes inkomstenbronnen¹:

i. de Onroerende zaakbelasting (OZB),

¹ Volgens de geldende clusterdefinities behoren sommige «kleine» belastingen en rechten tot iv. de resterende Overige eigen middelen (OEM). Ofschoon dat geen grote bedragen zijn, halen we ze sinds twee jaar t.b.v. van figuur 3.1 uit de OEM en voegen ze bij ii en iii. Zo brengen we met i, ii en iii expliciet alle belastingen en heffingen in beeld waarmee burgers en bedrijven te maken hebben.

- ii. andere belastingen dan de OZB,
- iii. gemeentelijke rechten en heffingen,
- iv. de baten uit de resterende Overige eigen middelen (OEM),
- v. de algemene uitkering,
- vi. een restgroep van inkomsten die vooral bestaat uit specifieke uitkeringen.

Figuur 3.1 Ontwikkeling van begrote gemeentelijke inkomsten 2008–2009 (miljarden euro's, alle gemeenten)



We gaan nu op deze zes onderdelen nader in.

i. De Onroerende zaakbelasting (OZB)

De OZB stijgt van € 2,7 miljard in 2008 naar € 2,9 miljard in 2009, een toename van 4,7%. Dat is wat meer dan de stijging van 4,0%, die in het vorige POR werd waargenomen.

ii. Andere belastingen dan de OZB

Alle andere gemeentelijke belastingen buiten de OZB bedragen tezamen «slechts» € 0,9 miljard. Hun omvang groeide tussen 2008 en 2009 met 11,9%, dus meer dan het dubbele van de stijging van 4,7% van vorig jaar. Binnen het totaal steeg de parkeerbelasting (d.i. parkeergelden en leges van parkeervergunningen) meer dan gemiddeld.

iii. Gemeentelijke rechten en bestemmingsheffingen

Dit betreft inkomsten waar specifieke prestaties tegenover staan. Hun begrote bedrag mag niet hoger zijn dan de begrote kosten. Daarin

Bijlagen

onderscheiden deze inkomsten zich van de belastingen, waaraan geen specifieke prestaties gekoppeld hoeven te zijn en waar kostendekkendheid bij de toegestane hoogte geen rol speelt. Het begrote bedrag van deze groep gemeentelijke inkomsten is in 2009 € 3,9 miljard, tegen € 3,7 miljard het jaar ervoor. Dat is een stijging van 5,6%, iets meer dan de stijging van vorig jaar.

Van de rechten zijn het reinigingsrecht en de afvalstoffenheffing financieel de grootste. In 2009 beliepen ze € 1,8 miljard, wat een groei betekent van 3,3% ten opzichte van 2008. Qua financieel belang volgen dan de rioolrechten. Deze stegen met 7,2% bovengemiddeld en bereikten daarmee een niveau van ruim € 1,2 miljard in 2009. Eveneens bovengemiddeld stegen de bouwleges en de secretarieleges (8,4% respectievelijk 8,5%).

iv. De baten uit Overige eigen middelen (OEM)

Hier heeft het begrip OEM betrekking op de *baten* van de betreffende begrotingsposten, samen goed voor zo'n € 10,1 miljard in 2009. In het fonds figureert van de OEM alleen het *saldo* van baten en lasten; dat saldo is veel lager en komt aan de orde bij de eigenlijke scan in paragraaf 3.5, onderdeel 3.5.2.

De hier besproken OEM-baten bestaan voor bijna driekwart uit revenuen van de grondexploitatie. Het resterende deel wordt vooral gevormd door opbrengsten uit geldleningen en beleggingen. De OEM-baten stegen van 2008 op 2009 met 4%.

v. De algemene uitkering

Deze steeg van € 15,6 miljard in 2008 naar € 17,0 miljard in 2009. Het verschil van € 1,4 miljard is voor grootste deel het gevolg van het hoge algemene accres van het gemeentefonds.

vi. Overige inkomsten

Deze groep bestaat vooral uit specifieke uitkeringen. Een beperkt deel betreft bijdragen van provincies en de Europese Unie. De CBS-begrotingsstatistiek maakt het niet mogelijk specifieke uitkeringen afzonderlijk of als categorie te bepalen, zodat het verloop van «overige inkomsten» slechts een globale indruk geeft van de ontwikkeling van het bedrag aan specifieke uitkeringen.

Het totaal van de overige inkomsten ging volgens de begrotingen van € 16,5 miljard in 2008 naar € 18,1 miljard in 2009, een stijging van 9%.

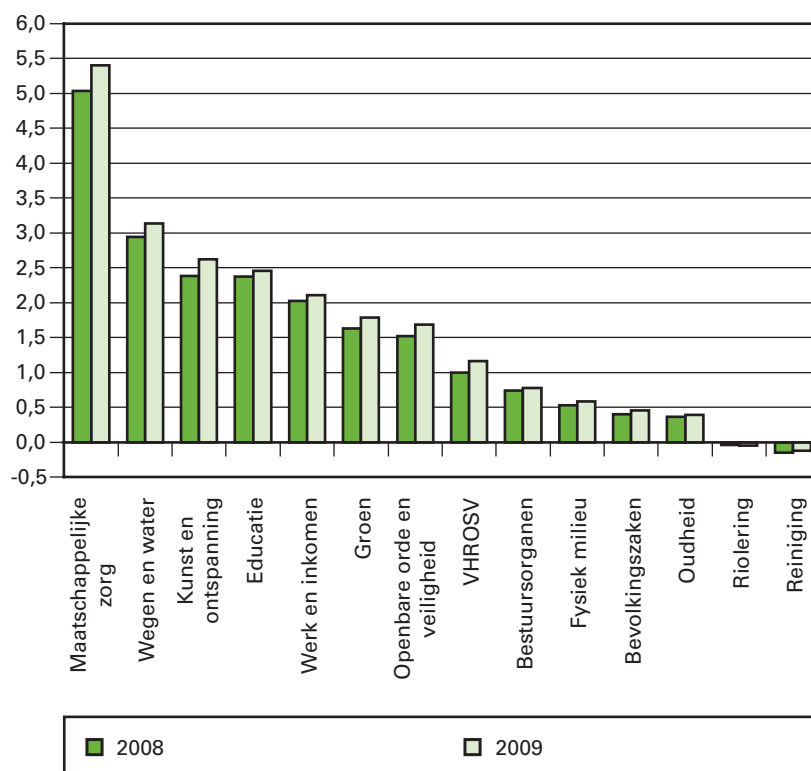
3.4.2 De begrote gemeentelijke netto-uitgaven (alle gemeenten)

In het verdeelstelsel staan niet bruto-uitgaven, maar netto-uitgaven centraal. Dit is het saldo van lasten en specifieke baten. Het saldo van de diverse uitgavenclusters wordt afgebeeld in Figuur 3.2. De gemiddelde groei tussen 2008 en 2009 is 7,8%, dus meer dan de 6,5% van vorig jaar. Gezien de hoge groei van de algemene uitkering is dat een logische ontwikkeling: met een bedrag van ruim € 18 miljard, is de algemene uitkering namelijk goed voor 63% van de algemene middelen¹.

De netto-uitgaven van clusters Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing, Bevolkingszaken en – in mindere mate – Openbare orde en veiligheid en Fysiek milieu liggen met hun groei duidelijk boven dat gemiddelde; de clusters Educatie, Werk en inkomen, Oudheid en Bestuursorganen groeien lager dan gemiddeld.

¹ De algemene inkomsten wijken op twee onderdelen af van de totale inkomsten zoals ze in figuur 3.1 zijn uitgebeeld. Ten eerste vallen de specifieke uitkeringen c.a. niet onder de algemene middelen. Ten tweede worden niet de OEM-baten, maar het OEM-saldo tot de algemene middelen gerekend (de OEM-lasten worden dus als een soort specifieke inkomsten gezien).

Figuur 3.2 Netto-uitgaven per cluster voor de jaren 2008 en 2009 (miljarden euro's, alle gemeenten)



3.5 Scan van inkomsten en uitgaven bij 419 gemeenten

3.5.1 Inleiding

Deze paragraaf bevat de eigenlijke scan, het hart van hoofdstuk 3. Hier worden de ijkpunten uit het gemeentefonds vergeleken met de feitelijke ontwikkeling van uitgaven en inkomsten, zoals af te leiden uit de CBS-begrotingsstatistiek. Het onderzoek is gebaseerd op de begrotingsjaren vanaf 2005, maar concentreert zich op de jaren 2008 en 2009, en de veranderingen daartussen.

Zoals gezegd heeft de scan betrekking op de meeste, maar niet alle 441 gemeenten. Vanwege hun bijzondere positie in het verdeelstelsel worden de Waddengemeenten en de vier grote steden erbuiten gehouden. Vanwege de kwaliteit van het basismateriaal zijn dertien gemeenten buiten beschouwing gelaten, zodat de scan over 419 gemeenten gaat.

De opbouw van deze paragraaf is als volgt.

In 3.5.2 vergelijken we de veronderstelde inkomsten met de feitelijke inkomsten, namelijk de netto-inkomsten uit de Onroerend zaakbelasting (OZB), de Overige eigen middelen (OEM) en de riool- en reinigingsrechten.

Dan volgen in 3.5.3 de verschillen tussen de veronderstelde en de feitelijke uitgaven. Daarin besteden we in het bijzonder aandacht aan het cluster Zorg, exclusief de huishoudelijke hulp c.a. en het cluster Openbare orde en veiligheid.

Naast de behandeling van de gebruikelijke onderwerpen, besteden we in subparagraaf 3.5.4 aandacht aan gemeenten met een krimpende

bevolking, wat we vorig jaar op advies van de Raad voor de financiële verhoudingen voor het eerst hebben gedaan.

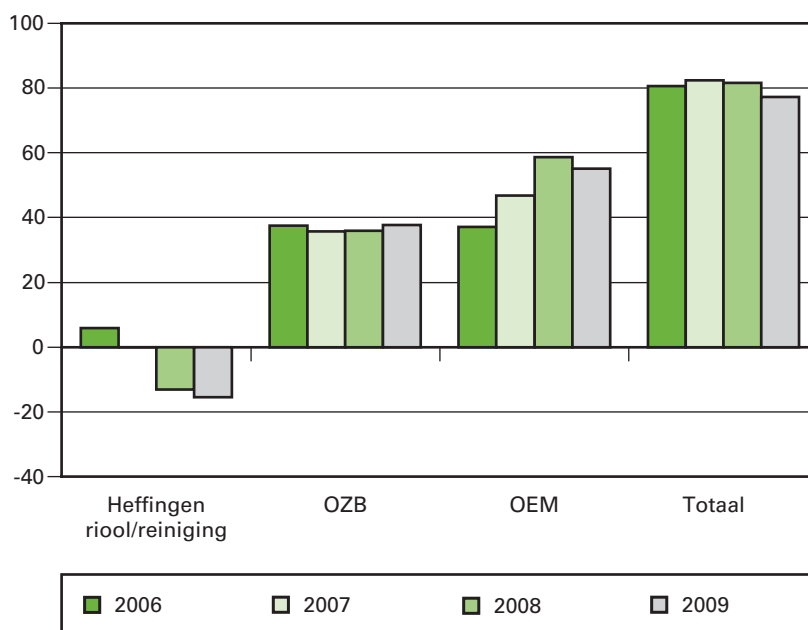
3.5.2 De scan van veronderstelde versus feitelijke inkomstenstructuur

Deze subparagraaf begint met de gebruikelijke analyse en sluit af met een aankondiging van nader onderzoek naar de veronderstelde Overige eigen middelen (OEM) en Onroerendzaakbelasting (OZB).

Analyse

In Figuur 3.3 is voor de jaren 2006–2009 van de belangrijkste eigen inkomsten (riool- en reinigingsrechten, OZB en het saldo van de Overige eigen middelen) het verschil weergegeven tussen het feitelijke niveau en de ijkpunten van het gemeentefonds¹.

Figuur 3.3 Verschil tussen de feitelijke en veronderstelde netto inkomsten bij de clusters Riool, Reiniging, OZB en OEM (exclusief de mutatie reserves), 2006 t/m 2009 (euro's per inwoner; 419 gemeenten)



Voor de clusters Riool en Reiniging tezamen geldt dat hun saldo van baten en lasten in 2008 en 2009 lager is begroot dan in de ijkpunten van het gemeentefonds wordt verondersteld, terwijl er voordien min of meer gelijkheid was tussen feitelijk saldo en het ijkpunt. De feitelijke kostendekkendheid is dus lager dan de veronderstelde. Dat heeft vooral te maken met het BTW-compensatiefonds. Nadat was gebleken dat de gemeenten méér uit het BTW-compensatiefonds ontvangen dat verwacht, is in 2008 het gemeentefonds gekort. Dat werkt ook door in de ijkpunten Riool en Reiniging. Vergeleken met deze ijkpunten hebben de gemeenten hun riool- en reinigingsrechten in 2008 en 2009 weinig verhoogd. Op zichzelf zijn deze riool- en reinigingsrechten overigens wel verhoogd, zoals bleek in subparagraaf 3.4.1 over alle gemeenten. In de 419 gemeenten die we hier beschouwen was dat ook het geval.

Terwijl de heffingen voor riool- en reiniging wat lager zijn dan in het verdeelstelsel wordt verondersteld, liggen de OZB-tarieven al langere tijd boven het rektarief van het gemeentefonds². Tussen 2008 en 2009 is dat

¹ Wat betreft de clusters Riool, Reiniging en Overige eigen middelen hoort daar de aantekening bij dat ze het saldo vormen van baten en lasten. De ijkpunten van deze clusters stellen dus geen norm voor de baten, maar voor het saldo van baten en lasten; in dit opzicht wijken ze dus af van het ijkpunt OZB, dat wel de (OZB)baten normeert.

² Anders dan bij de ijkpunten riool- en reiniging heeft de uitname uit het fonds vanwege het BTW-compensatiefonds geen invloed op het ijkpunt OZB.

Bijlagen

verschil vrij sterk gegroeid. De oorzaak was dat de begrote OZB-opbrengst met 5,1% steeg; dat is meer dan de in het gemeentefonds veronderstelde groei van 2,9%.

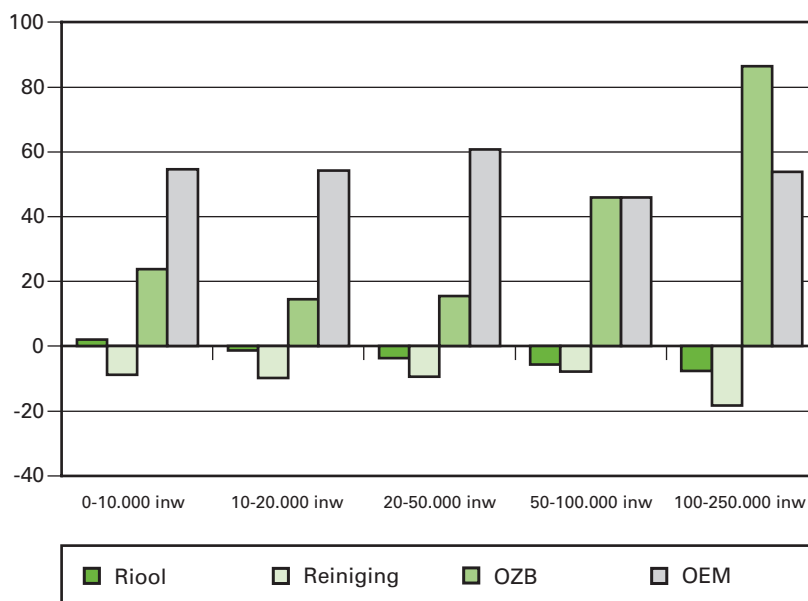
Het grootst is het verschil bij de het saldo van de Overige eigen middelen (OEM). In het gemeentefonds gaan we ervan uit dat de OEM circa 5% van de (netto)uitgaven bedragen. Feitelijk is hun niveau hoger en is het verschil met die 5% in de loop der jaren groter geworden. Tussen 2008 en 2009 is het verschil voor het eerst in jaren wat gedaald. Dat is het resultaat van uiteenlopende «plussen en minnen», waaronder lagere inkomsten uit grondexploitatie en rente.

Bij elkaar genomen genereren de clusters Riool, Reiniging, OZB en OEM circa 80 euro per inwoner meer gemeentelijke inkomsten dan in het verdeelstelsel van het gemeentefonds wordt verondersteld (zie de meest rechtse staven in Figuur 3.3). Dat komt vooral doordat OZB en OEM boven het veronderstelde niveau liggen.

In Figuur 3.4 zien we voor het jaar 2009 een verdeling van de clusters Riool, Reiniging, OZB en OEM over vijf groottegroepen. Die verdeling is «klassiek». Naarmate gemeenten groter zijn, neemt de kostendekkendheid van de riool- en reinigingsrechten af. Tegelijkertijd heffen de gemeenten meer OZB, naarmate ze groter worden. Soms was dit gevolg van de expliciete beleidskeuze om lagere inkomens relatief te ontzien door een deel van de kosten van riool en reiniging te dekken uit de OZB. Het belang van deze keuze is allengs minder geworden. Al in eerdere jaren constateerden we dat de grote(re) gemeenten meer en meer overgaan op kostendekkende tarieven. Zien we af van het effect van het BTW-compensatiefonds, dan is het tekort op riool en reiniging minder dan enkele jaren geleden, bovendien zijn de verschillen tussen kleine en grote gemeenten wat afgenomen.

Bij de OEM is het verschil tussen feitelijke en veronderstelde omvang redelijk gelijkmatig over de groottegroepen verdeeld. Zoals al vaker opgemerkt, kan het verschil van gemeente tot gemeente desalniettemin zeer uiteenlopen.

Figuur 3.4 Verschil tussen de feitelijke en veronderstelde netto inkomsten bij de clusters Riool, Reiniging, OZB en OEM (exclusief de mutatie reserves) in 2009 naar groottegroepen (euro's per inwoner; 419 gemeenten)



Aankondiging onderzoek naar OEM en OZB

Bij de start van het huidige verdeelstelsel in 1997 werd de veronderstelde Overige eigen middelen (OEM) gelijk gesteld aan de feitelijke. De veronderstelde verdeling over de gemeenten werd gekoppeld aan het totaal van de uitgavenijkpunten: elke gemeenten werd geacht 5% van die uitgavenijkpunten te bekostigen uit de OEM. Toen en nu was bekend dat in de praktijk er vele gemeenten zijn waar de feitelijke OEM afwijkt van het landelijke gemiddelde. Bij sommige gemeenten is het veel meer dan 5%, bij andere veel minder. In 1997 en in de jaren nadien was de conclusie steeds dat het onmogelijk en/of onwenselijk is dit simpele «ijkpunt» te vervangen door een complexere verdeling. Twee jaar geleden trokken we die conclusie opnieuw, nadat we op aanraden van de Raad voor de financiële verhoudingen een nader onderzoek deden, waarvan we in POR2008 (september 2007) verslag hebben gedaan.

Toen bleek ook dat de gestage groei sinds 1997 van de omvang van de OEM tot ver boven 5% geen lastenverzwaring impliceert. Het grootste deel van de OEM bestaat namelijk uit inkomsten die verbonden zijn met financieel beheer, zoals rente op reserves. Slechts een tiende bestaat uit belastingen die rechtstreeks van burgers en bedrijven worden geheven – bijvoorbeeld hondenbelasting en toeristenbelasting. Zaken in de sfeer van deze belastingen worden gevolgd in het POR (zie paragraaf 3.4). Ondertussen is het wel onpraktisch om jaarlijks uit te leggen dat het verschil tussen feitelijke en veronderstelde OEM niet relevant is voor de omvang en de verdeling van het gemeentefonds. Anders dan het rekkentarief OZB is de OEM nooit «normatief» bepaald maar als rekenkundige uitkomst opgevat. We hebben daarom besloten de veronderstelde OEM te verhogen van 5% naar 9% van de uitgavenijkpunten. Daarmee komt bovenstaande Figuur 3.4. er heel anders uit te zien: de «staafjes» OEM verdwijnen en alleen de verschillen tussen veronderstelde en feitelijke omvang van de cluster Riool, Reiniging en OZB blijven over. Deze nieuwe OEM-formule is ook verwerkt in de navolgende Figuren 3.5 en 3.6.

Bijlagen

De aanpassing van de formule heeft geen enkel gevolg voor de feitelijke verdeling, dus voor de gemeenten heeft het generlei financieel effect. Wel beïnvloedt de verandering het POR als instrument om de verdeling te monitoren. We komen hierop terug bij bespreking van de figuren 3.5 en 3.6.

Ook bij de OZB zien we al lange tijd dat het feitelijke niveau hoger is dan het ijkpunt. Vorig jaar hebben we daarna een beperkt nader onderzoek gedaan. Daaruit kwam onder meer naar voren dat verhogingen van de OZB niet in een specifiek beleidsterrein worden besteed. Dat betekent dat een licht vermoeden uit eerdere scans *niet* werd bevestigd, namelijk het vermoeden dat een OZB-niveau boven het ijkpunt samenhang met extra uitgaven voor het cluster Kunst en ontspanning. De OZB is dus inderdaad wat het heet te zijn, namelijk een *algemeen* dekkingsmiddel dat op het hele terrein van gemeentelijk beleid wordt aangewend.

Evenmin hebben wij duidelijke informatie of signalen dat de OZB-stijging van voorbije jaren in het algemeen als een uiting van financiële nood kan worden gezien.

Met dit alles is niet gezegd dat het ijkpunt OZB «dus goed» en de feitelijke OZB «dus te hoog». We zullen daarom een nader onderzoek doen om ons een oordeel te kunnen vormen over de vraag of een verschil tussen norm en praktijk een aanpassing van de norm rechtvaardigt of niet. Zo'n aanpassing zal dan uiteraard wel herverdeeleffecten tot gevolg hebben.

3.5.3 IJkpunten versus feitelijke uitgaven

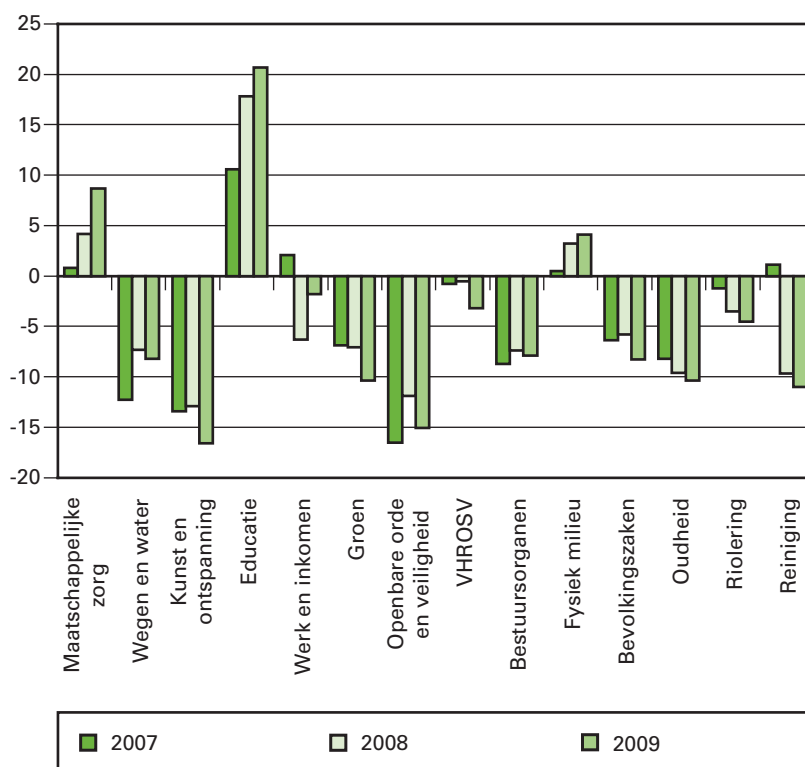
Verschillen tussen veronderstelde en feitelijke uitgavenpatronen komen in theorie in twee vormen voor; in de praktijk zien we ze vaak in combinatie. De eerste vorm is dat voor alle gemeenten bij elkaar de *omvang* van de feitelijke uitgaven afwijkt van de veronderstelde uitgaven. De tweede uitingsvorm is dat de feitelijke *verdeling* van uitgaven *over groepen* van gemeenten verschilt van de veronderstelde verdeling, zelfs als de totalen voor alle gemeenten aan elkaar gelijk zijn. Beide vormen worden in beeld gebracht in Figuur 3.5 respectievelijk in Figuur 3.6.

De clusters zijn genummerd naar hun grootte, zoals weergegeven in Figuur 3.2. De grootste is 1, Maatschappelijke zorg, waarvan onder andere de huishoudelijke hulp deel uit maakt.

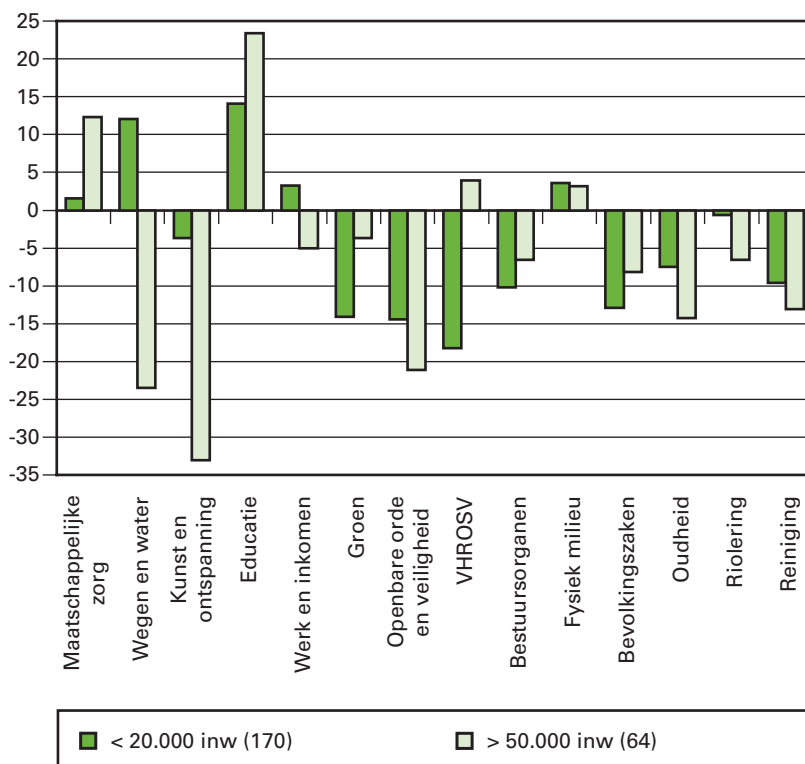
Bij de bespreking van de inkomsten zagen, hebben de gemeenten meer eigen middelen dan in het gemeentefonds wordt verondersteld. Dat extra geld besteden ze op uiteenlopende beleidsterreinen, zodat daar de uitgaven hoger zijn dan in het fonds wordt verondersteld. Dat is ook te zien aan Figuur 3.5. Bij de meeste clusters is het verschil uitgavenijkpunt minus feitelijke uitgaven negatief, dat wil zeggen dat de feitelijke uitgaven hoger zijn dan de geijkte uitgaven. Zoals betoogd in subparagraaf 3.5.2 hebben we de OEM-formule aangepast, waardoor het aanzicht van de Figuren 3.5 en 3.6 is veranderd. De «negatieve staafjes» – die een uiting zijn van extra uitgaven bovenop diverse ijkpunten – vloeien nu niet meer voort uit de hoge OEM. Ze zijn nu uitsluitend het gevolg van hetzij extra OZB, hetzij lagere uitgaven op andere clusters (dus clusters met een «positief staafje»).

We zullen de diverse clusters nu bespreken aan de hand van de Figuren 3.5 en 3.6. De eerste laat zien hoe de veronderstelde en de feitelijke omvang zich verhoudt voor alle onderzochte 419 gemeenten tezamen in de jaren 2007–2009. Figuur 3.5 toont het verschil tussen feitelijke en geijkte uitgaven voor 170 kleine en 64 grote gemeenten in het lopende jaar 2009.

Figuur 3.5 IJkpunten minus feitelijke uitgaven per cluster in 2007 t/m 2009 (euro per inwoner, 419 gemeenten)



Figuur 3.6 IJkpunten minus feitelijke uitgaven 2009, per cluster in kleine en grote gemeenten (euro per inwoner, 170 resp. 64 gemeenten)



1. Maatschappelijke zorg

Dit cluster is het grootste van de binnen het gemeentefonds te onderscheiden beleidsterreinen. Dat was al zo voor 2007; door de toevoeging in 2007 van de gelden voor de huishoudelijke hulp en enkele andere voorzieningen is dat sindsdien nog meer het geval. Gezien de omvang van het cluster van 258 euro per inwoner in 2007 oplopend tot bijna 305 euro in 2009, zijn de afwijkingen tussen de ijkpunten en de feitelijke uitgaven beperkt. Afhankelijk van het jaar en de groep, zoals afgebeeld in de Figuren 3.5 en 3.6 hierboven, varieert de afwijking tussen 1 en 12 euro per inwoner; dat is maximaal 3%. De eerste signalen zoals die uit deze scan kunnen worden afgeleid geven dus geen aanleiding tot nader onderzoek.

In dit POR kijken we globaal naar de cijfermatige verhouding tussen de «oude» en de «nieuwe» Wmo-taken. De «oude» zijn de taken die tegenwoordig onder de Wmo vallen, maar al lange tijd tot het gemeentelijk domein behoren. Het betreft de taken op het brede gebied van welzijn en gehandicaptenzorg, die eerder geregeld werden in de Welzijnswet en Wet voorzieningen gehandicapten. Korte tijdshelpe duiden we dit hierna aan met «Welzijn & WVG». De «nieuwe» Wmo-taken, die vooral liggen op het terrein van de huishoudelijke hulp, duiden we daarom aan met «huishoudelijke hulp». We verdelen het cluster Maatschappelijke zorg dus in «Welzijn & WVG» en «Huishoudelijke hulp». Eerst volgt de ontwikkeling voor de 419 gemeenten die object zijn van de scan als geheel (Tabellen 3.1.A t/m 3.1.C), daarna volgt de verdeling over de groottegroepen.

In onderstaande Tabel 3.1.A is de ontwikkeling weergegeven van de feitelijke (begrote) uitgaven in het cluster en beide onderdelen van 2006 t/m 2009. Hieruit blijkt dat zowel Welzijn & WVG als de in 2007 toegevoegde Huishoudelijke hulp een gestage groei laten zien, waarbij het financiële beslag van Welzijn & WVG tweemaal groter is dan voor huishoudelijke hulp.

Tabel 3.1.A Feitelijke (begrote) uitgaven cluster Maatschappelijke zorg en de onderdelen Welzijn & WVG en Huishoudelijke hulp in 2006 t/m 2009 (euro per inwoner, 419 gemeenten)

	Uitgaven Welzijn & WVG	Uitgaven Huishoudelijke hulp	Totaal uitgaven cluster Maatschappelijke zorg
2006	171	0	171
2007	178	79	257
2008	189	85	274
2009	204	92	296

In Tabel 3.1.B hieronder is vermeld met welke bedragen in het gemeentefonds rekening wordt gehouden, dus wat de omvang van het ijkpunt in het verdeelmodel is. Daartoe hebben we het ijkpunt Maatschappelijke zorg gesplitst in een Welzijn & WVG-deel en een Huishoudelijke hulp-deel. Grosso modo laten de veronderstelde uitgaven dezelfde trend zien als de feitelijke uitgaven.

Tabel 3.1.B Veronderstelde (geijkte) uitgaven cluster Maatschappelijke zorg en de onderdelen Welzijn & WVG en Huishoudelijke hulp in 2006 t/m 2009 (euro per inwoner, 419 gemeenten)

	Sub-ijkpunt Welzijn & WVG	Sub-ijkpunt Huishoudelijke hulp	Ijkpunt cluster Maatschappelijke zorg
2006	167	0	167
2007	178	80	258
2008	187	91	278
2009	208	97	305

Tabel 3.1.C hieronder brengt tenslotte de verschillen tussen veronderstelde en feitelijke uitgaven in beeld. Zoals gebruikelijk worden de veronderstelde uitgaven van de feitelijke uitgaven afgetrokken. Een negatief getal betekent dat gemeenten «tekort» komen en een positief bedrag betekent dat ze «overhouden».

Door de bank genomen geven de gemeenten ongeveer uit wat het sub-ijkpunt Welzijn & WVG indiceert en besteden zij wat minder dan het sub-ijkpunt Huishoudelijke hulp aangeeft. Over het geheel van het cluster Maatschappelijke zorg gaven de 419 gemeenten in 2006/09 gezamenlijk wat minder uit dan in het verdeelstelsel wordt verondersteld.

Tabel 3.1.C Veronderstelde minus feitelijke uitgaven cluster Maatschappelijke zorg en de onderdelen Welzijn & WVG en Huishoudelijke hulp in 2006 t/m 2009 (euro per inwoner, 419 gemeenten)

	Sub-ijkpunt Welzijn & WVG	Sub-ijkpunt Huishoudelijke hulp	Totaal cluster Maatschappelijke zorg
2006	- 4	0	- 4
2007	0	1	1
2008	- 2	6	4
2009	4	5	9

De uitkomsten voor het sub-ijkpunt Huishoudelijke hulp liggen globaal gesproken in lijn met de bevindingen van het SCP, maar zijn daarmee niet helemaal vergelijkbaar. De raming van het macro-budget baseert het SCP op een extrapolatie op basis van de rekeningcijfers 2007 voor alle gemeenten; onderhavige overzichten zijn gebaseerd op de begrotingscijfers voor 419 gemeenten, waartoe niet de grote vier steden behoren¹.

We richten ons nu op de verdeling over groepen van gemeenten. Kijkt men naar de verdeling van uitgaven en (sub)ijkpunt(en) over groepen van gemeenten, dan zijn voor de hand liggende patronen te zien: hoe groter het aantal ouderen, des te hoger de feitelijke en de veronderstelde uitgaven; hoe groter het aantal huishoudens met een laag inkomen, des te hoger de feitelijke en de veronderstelde uitgaven, enzovoorts. Dit geldt – zij het in verschillende mate – voor beide onderdelen van het ijkpunt Zorg.

Neemt men de verschillen van uitgaven en (sub)ijkpunt(en) in het vizier – wat iets zegt over de kwaliteit van de verdeelmodellen -, dan is het beeld veel minder eenduidig.

Wat betreft het onderdeel Welzijn & WVG zijn de verschillen tussen de in

¹ Zie «Definitief advies over het WMO-budget huishoudelijke hulp in 2009», SCP, februari 2009.

Bijlagen

het verdeelmodel veronderstelde en de feitelijke uitgaven «willekeurig». Er is dus geen factor te vinden die duidt op een «missing link» in de verdeling. De herijking van enkele jaren geleden is klaarblijkelijk goed geweest.

Bij het onderdeel Huishoudelijke hulp is er enige relatie in de verschillen tussen de veronderstelde en de feitelijke uitgaven enerzijds en de sociaal-economische situatie in een gemeente anderzijds.

Over de verhouding tussen de onderdelen Huishoudelijke hulp en Welzijn & WVG, merken we het volgende op. Een doel van de Wmo is dat op lokaal niveau wordt beoordeeld welke voorziening het best kan. Dat kan leiden tot «substitutie», dat wil zeggen uitwisseling tussen Huishoudelijke hulp en andere voorzieningen. Tegen die achtergrond kan men zich voorstellen dat relatief hoge (of lage) uitgaven voor Huishoudelijke hulp gepaard gaan met relatief lage (of hoge) uitgaven voor Welzijn & WVG. Een dergelijke relatie tussen beide onderdelen van het cluster is in het cijfermateriaal niet gevonden, mogelijk omdat het beleid zich nog moet «zetten».

De slotsom is dat de verdeling van het ijkpunt Maatschappelijk zorg grotendeels goed is. Of enige verbetering mogelijk is door invoering van de factoren medicijngebruik en gemiddeld inkomen, zoals aan de orde gesteld door het SCP, wordt momenteel onderzocht¹. Over de resultaten ervan wordt in een afzonderlijke notitie bericht.

2. Wegen en water

Bij het cluster Wegen en water is het verschil tussen veronderstelde en feitelijke uitgaven in 2008 en 2009 ongeveer even groot gebleven. Dat verschil (8 euro per inwoner) is relatief niet zo groot, maar het doet zich al meerdere jaren voor; het is dus geen incidentele kwestie.

Daar komt bij de verdeling. Figuur 3.6 laat zien dat de positie van kleine en grote gemeenten nogal uiteenloopt. De gemeenten groter dan 50 000 inwoners geven rond 34 per inwoner meer uit dan het ijkpunt aangeeft. De gemeenten met minder dan 20 000 inwoners geven gemiddeld minder uit dan het ijkpuntniveau.

We concluderen daarom dat een nader onderzoek naar de achtergronden hiervan gewenst is.

3. Kunst en ontspanning en 12. Oudheid

Figuur 3.5 laat zien dat bij deze clusters ook in 2009 het verschil tussen het ijkpunt en de feitelijke uitgaven weer wat groter is geworden. Voor Kunst en ontspanning geven de gemeenten gezamenlijk ruim een tiende meer uit dan het ijkpunt indiceert, voor het op zich kleine cluster Oudheid het dubbele. Uit Figuur 3.6 blijkt dat die extra uitgaven vooral door grote gemeenten worden gedaan. Deze trend is al langer gaande en was vorig jaar aanleiding voor nader onderzoek. Daaruit bleek een grote samenhang met centrumfunctie en een historische bebouwing. Toen zagen we geen reden de verdeling aan te passen. Nu het verschil opnieuw oploopt, zullen we dit standpunt heroverwegen in samenhang met het onderzoek naar de inkomstenclusters.

4. Educatie

Gezamenlijk geven 419 de gemeenten ook dit jaar minder uit dan het ijkpunt. Tot nu toe gingen we ervan uit dat dit het gevolg is van de administratieve verwerking van de huisvestingslasten. Het ijkpunt houdt immers rekening met kapitaallasten (rente en afschrijving) voor onderwijsgebouwen, terwijl de gemeenten deze lasten nog niet volledig in hun boeken hebben opgenomen omdat in het verleden een deel van de

¹ In dit POR is niet naar de factor medicijngebruik gekeken. Dat gebeurt in het afzonderlijke onderzoek wel.

onderwijsgebouwen à *fonds perdu* werd gefinancierd. Dat boekhoudkundig effect echter, zou langzaamaan tot het verleden moeten behoren, zodat het «overschot» op dit cluster geleidelijk zou moeten verdwijnen. Op dit moment zien we dit nog niet gebeuren en is voor ons reden tot nader onderzoek in combinatie met de inkomstenclusters. Ondanks dat het verschil tussen ijkpunt en de feitelijke uitgaven verder toeneemt blijkt uit dit POR dat de uitgaven voor Educatie van alle gemeenten wel zijn gestegen. Het groeiende verschil wordt dus veroorzaakt doordat het cluster Educatie in het gemeentefonds sneller in omvang toeneemt dan de feitelijke uitgaven op dit onderwerp. Een mogelijke onderzoeksrichting is of de toedeling van het accres, aan het cluster een relatie heeft met de kostenontwikkeling van het cluster. Op dit moment is de toedeling van het accres aan het cluster naar rato van de omvang van het cluster binnen het gemeentefonds.

5. Werk en inkomen

Bij het cluster Werk en inkomen neemt het toch al kleine verschil tussen de veronderstelde en feitelijke uitgaven af. Figuur 3.6 laat zien dat het de grote gemeenten zijn die deze «plus» op het ijkpunt Werk & Inkomen zetten; bij de kleine is er vrijwel geen verschil tussen ijkpunt en feitelijke uitgaven. Zoals ook vorig jaar opgemerkt is hier naar ons oordeel sprake van eigen beleid bij de grote gemeenten, zodat er geen reden is tot nader onderzoek over te gaan.

6. Groen

Volgens Figuur 3.5 doet zich bij dit cluster een lichte stijging voor in de afwijking tussen uitgaven en het ijkpunt; inmiddels is die afwijking opgelopen tot circa 16% in 2009. In de verhouding tussen kleine en grote gemeenten is weinig veranderd.

Een verschil tussen feitelijke en veronderstelde uitgaven bestaat al langere tijd. Tot dit jaar was dat geen reden voor nader onderzoek, ook omdat werd verondersteld dat dit beleidsterrein zich kenmerkt door een grote beleidsvrijheid, zodat een zeker verschil tussen ijkpunt en feitelijke uitgaven minder klemmend is dan bij andere clusters. De veronderstelling van de fondsbeheerders over het uitgavenniveau van gemeenten aan het cluster Groen is altijd geweest dat dit niveau minder wordt bepaald door «harde» externe factoren. Hier staan clusters tegenover waarvan de uitgavenontwikkeling meer bepaald wordt door externe factoren die onvermijdelijk zijn. We constateren nu in dit POR dat de uitgaven voor Groen en de inkomsten uit OZB en OEM hoger zijn dan verondersteld in de verdeling van het gemeentefonds. Dit roept de vraag op of het cluster Groen nog wel kan worden gezien als een minder hard cluster. Omdat het verschil in afwijking tussen uitgaven en het ijkpunt volgens Figuur 3.5 oploopt en volgens Figuur 3.6 ook de verdeling wat scheef lijkt, zullen we ook dit cluster aan een nader onderzoek onderwerpen.

7. Openbare orde en veiligheid

Uit Figuur 3.5 blijkt dat het verschil tussen veronderstelde uitgaven volgens het ijkpunt en de feitelijke uitgaven van 2008 op 2009 is gestegen; in 2008 lagen de uitgaven van de 419 gemeenten 12 euro per inwoner boven het ijkpunt, in 2009 is dat 15 euro per inwoner of wel 20% van het totaal. Een verandering van 12 naar 15 euro per inwoner is als zodanig niet veel, maar is in dit geval toch opmerkelijk. Het ijkpunt werd in 2007 nog herzien. Daarbij is de verdeling aangepast en de omvang vergroot. Het gevolg was dat tussen 2007 en 2008 het verschil tussen feitelijke en veronderstelde uitgaven daalde¹. De stijging van de uitgaven treedt verhoudingsgewijs sterk op bij het onderdeel (overige) openbare orde en

¹ Er waren twee toevoegingen aan het cluster, die beide in 2007 van start gingen. De tweede werd te laat bekend om nog in de gemeentelijke begrotingen voor 2007 te worden verwerkt. Vandaar dat de tweede stijging pas in de begrotingscijfers van 2008 te zien is. De groei van het ijkpunt tussen in 2008 ten opzichte van 2007 betreft dus eigenlijk een «nagekomen boeking» over 2007.

Bijlagen

veiligheid en dan met name bij gemeenten van 50 000 inwoners en meer. Ook de kleine gemeenten geven relatief veel uit wat wellicht samenhangt met toenemende kosten door professionalisering van vrijwillige brandweerkorpsen. De middelgrote gemeenten blijven verhoudingsgewijs dicht bij het ijkpunt.

We concluderen dat nader onderzoek naar de ontwikkeling van dit cluster gewenst is.

8. Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing (VHROSV)

Wat de verdeling over de groottegroepen betreft, blijkt uit Figuur 3.6 dat deze ongelijk is. Dit doet zich voor in een mate die in eerdere jaren ook al uit de cijfers bleek. Grote gemeenten geven wat minder uit dan het ijkpunt, kleine juist meer. We menen dat er nog geen reden is tot nader onderzoek over te gaan.

9. Bestuursorganen

Figuren 3.5 en 3.6 laten kleine veranderingen zien in vergelijking met vorig jaar. Naar dit cluster heeft in 2006 nader onderzoek plaatsgevonden. Omdat er ten opzichte van dat onderzoek geen nieuwe feiten zijn gebleken is er nu geen reden tot nader onderzoek.

10. Fysiek milieu

Ook hier treden slechts kleine veranderingen op, zodat er geen reden voor nader onderzoek is.

11. Bevolkingszaken

Figuur 3.5 laat een kleine toename zien in het verschil tussen ijkpunt en feitelijke uitgaven; ook in de verdeling over kleine en grote gemeenten is nauwelijks sprake van verandering. De leges stijgen in 2009 wat minder sterk dan in 2008, namelijk met 8,5% tegen 10% in 2008. Er is nog geen reden voor nader onderzoek.

12. Oudheid

Zie 3. Kunst en ontspanning.

13. Riolering en 14. Reiniging

In 3.5.2 gingen we al in op de tarieven voor het riool en de reiniging. Het reinigingsrecht en de afvalstoffenheffing stegen gemiddeld met 3% en de rioolrechten met ruim 7%. Deze percentages zijn beide hoger dan vorig jaar, toen ze respectievelijk 1% en 5% bedroegen. Hier is er evenmin nader onderzoek nodig.

Resumé

Het geheel van de veertien uitgavencluster overziende zijn er nogal wat signalen voor scheefheid in verdeling en/of omvang. Grotendeels komen die overeen met de signalen uit het vorige POR. Opgemerkt hierbij wordt de in dit POR gemaakte aanpassing van de OEM-formule. Als zodanig heeft de aanpassing geen enkele invloed op de verdeling. Wel verandert ze enigszins het *beeld* dat de scan geeft van de verdeling.

Het nader onderzoek naar het verschil tussen feitelijk en geijkt niveau van de OZB ook een bestuurlijke oordeel met zich mee. Dat oordeel betreft de vraag of een verschil tussen norm en praktijk een aanpassing van de norm rechtvaardigt of niet. Los van het precieze oordeel dat wij na het onderzoek mogelijk vormen, kan een onderzoek naar de OZB feiten opleveren die van invloed zijn op hoe tegen de hierboven behandelde «scheef-

Bijlagen

heden» bij diverse uitgavenclusters wordt aangekeken. We zullen daarom de nadere onderzoeken van de OEM en OZB in samenhang uitvoeren met de genoemde uitgavenclusters.

3.5.4 De scan van gemeenten met een krimpende bevolking

I. Inleiding¹

Vorig jaar besteden we voor het eerst aandacht aan het fenomeen van de krimpende bevolking in een deel van de gemeenten. We concludeerden toen dat het gemeentefonds een redelijke vergoeding geeft voor de diverse uitgaven van krimp gemeenten, zonder dat het fonds doelbewust op «krimp» is ingericht, evenmin als het op stationaire of groeigemeenten als zodanig is geënt. Met de kennis van vorig jaar lag de introductie van een «groei of krimp-factor» in het gemeentefonds niet in de rede.

Dit jaar gaan we opnieuw en uitgebreider in op het thema. Ten eerste zullen we de exercitie van vorig jaar op een meer verfijnde manier herhalen en daar de nieuwste cijfers bij betrekken. Ten tweede, en dat is nieuw, blikken we vooruit.

Vorig jaar wezen we al op de methodische complicatie dat het POR zich op het lopende en de recente begrotingsjaren baseert, terwijl het grootste deel van de krimp zich pas in de toekomst zal voltrekken, een toekomst waarvoor geen ramingen van gemeentelijke uitgaven en inkomsten bestaan. Die ramingen zijn er nog steeds niet en het is zeer de vraag of het überhaupt mogelijk is op een termijn van 10 tot 20 jaar een zinvolle raming te maken. Om toch een indruk te krijgen van de inkomsten uit het gemeentefonds, hebben we een denkbeeldige herverdeling berekend van de algemene uitkering 2009 op basis van bevolkingsgroei en -daling in de jaren 2009–2020. Daarmee wordt *niet de algemene uitkering van 2020 berekend, gemeenten kunnen dit scenario dus niet gebruiken voor een eventuele lange termijnbegroting*. Wel wordt een goede indicatie gegeven van de effecten van de demografische ontwikkeling op het verdeelstelsel. Met andere woorden: de exercitie zegt iets over de relatieve positie van groei- en krimp gemeenten maar laat geen uitspraak toe over de omvang van de toekomstige uitgaven en inkomsten.

De «scan van gemeenten met een krimpende bevolking» bestaat dit jaar dus uit twee delen:

- deel II. gaat over de recente jaren tot en met 2009;
- deel III. kijkt vooruit door een denkbeeldige herverdeling van de algemene uitkering 2009 op basis van de demografische voorspellingen van het CBS voor het jaar 2020.

II. Gemeenten met dalende, stabiele en groeiende bevolking in 2002–2009

Introductie

Vorig jaar werd de demografische verandering 2002–2007 in beeld gebracht via een driedeling van de gemeenten (krimp/stationair/groei). Bij toepassing hiervan op de bevolkingscijfers 2002–2009 kwam naar voren, dat er een aanzienlijk «verkeer» was langs de grenswaarden tussen de stationaire en de aanpalende categorieën. Flink wat stationaire gemeenten bleken bij de huidige classificatie net over de grens te vallen naar krimp of groeigemeenten, terwijl omgekeerd een aantal krimp- en groeigemeenten aan de andere kant van de scheidslijn bij de stationaire gemeenten terecht kwam.

Bij de vijfdeling worden daarom uiterste categorieën afgescheiden met waarden die ongeveer het laagste en het hoogste deciel afbakenen. Zodoende wordt onder de krimp gemeenten een knip aangebracht tussen

¹ In de cijfers van deze subparagraaf over bevolkingsdaling is de nieuwe OEM-formule zoals eerder besproken nog niet verwerkt en zijn deze gebaseerd op 420 in plaats van 419 gemeenten.

Bijlagen

de gemeenten met maximale krimp en de overige gemeenten met een teruglopende bevolking. Onder de groeigemeenten wordt een knip aangebracht tussen de gemeenten met een maximale bevolkingsgroei en de overige gemeenten met een uitbreidende bevolking. Die twee uiterste categorieën zijn door de tijd heen stabiel van samenstelling, dan de groepen met een gematigde bevolkingsfluctuatie.

Tabel 3.2 De gemeenten van POR 2010 geclassificeerd naar de bevolkingsgroei 2002–2009

Gemeenten getypeerd naar groei	Classificatie naar groei 2002–2009	Aantal gemeenten	Gemiddelde groei
Krimpgemeenten	> - 2,5%	43	- 4,1%
Overige teruglopende gemeenten	- 1% t/m - 2,5%	61	- 1,6%
Stationaire gemeenten	- 1% t/m + 1%	119	- 0,0%
Overige uitbreidende gemeenten	+ 1% t/m + 2,5%	157	+ 3,1%
Groeigemeenten	> + 2,5%	40	+ 11,9%
Totaal		420	+ 2,2%

In deze tabel valt op dat de laatste jaren in de meerderheid van de Nederlandse gemeenten nog steeds sprake is van bevolkingsgroei. De uitgesproken krimpgemeenten vertonen sinds de eeuwwisseling een vrij constante daling.

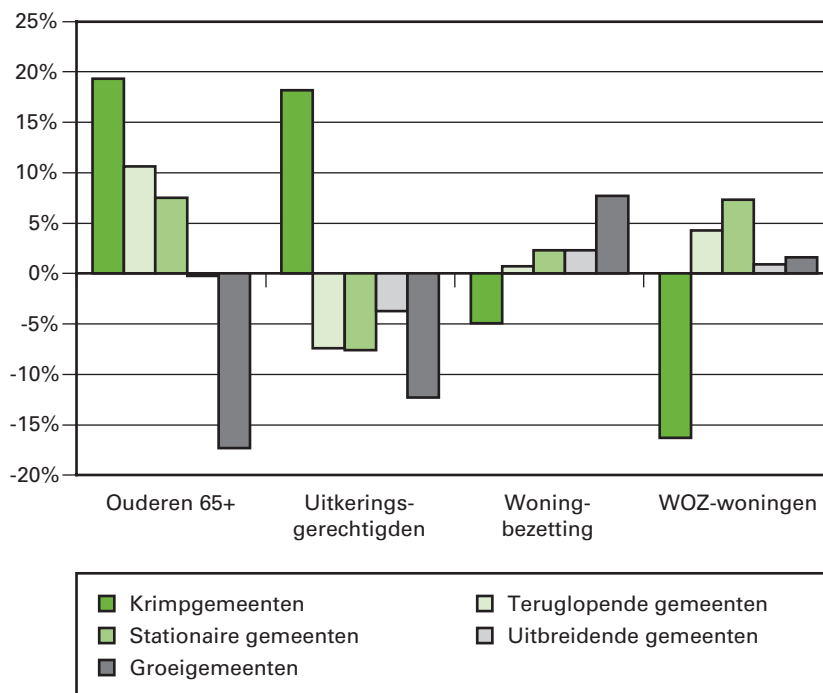
Deze «harde kern» van 43 gemeenten vinden we vooral in het Noorden en Zuiden, waaronder 16 in de provincie Limburg en 7 in de provincie Groningen. Opvallend is dat in deze categorie ook 10 Zuid-Hollandse gemeenten vallen. Het betreft met name randgemeenten van de grote steden met wat oudere bebouwing en weinig mogelijkheden voor verdere uitbreiding, zoals Rijswijk en Vlaardingen.

De groeigemeenten vinden we met name in de drie Westelijke provincies en Flevoland (27 van de 40). Dat zijn vooral gemeenten in de buurt van de vier grote steden, zoals Zoetermeer, Houten, Almere¹. Buiten de Randstad vinden we ook provinciale centrumsteden in deze categorie. Over het geheel genomen zijn de groeigemeenten veel groter dan de krimpgemeenten (gemiddeld 49 000 inwoners, tegen 28 000 bij de krimpgemeenten). In de perifere provincies zijn groeigemeenten zeldzaam (in Limburg 1, Noord-Brabant 1, Groningen 0, etc).

Figuur 3.7 brengt vier kenmerken van deze vijf groepen van gemeenten in beeld. Het betreft het aandeel ouderen en uitkeringsgerechtigden binnen de bevolking, de woningbezetting (aantal inwoners per woonruimte) en de WOZ-waarde per woning. Voor elke groep is de afwijking ten opzichte van het landelijke gemiddelde bepaald.

¹ In de omgeving van de vier grote steden zijn er dus zowel gemeenten met een dalende, als met een groeiende bevolking.

Figuur 3.7 Het contrast tussen krimp- en groeigemeenten op een aantal sociaal-economische kenmerken (percentuele afwijking van het landelijk gemiddelde in 2009, 420 gemeenten)



Figuur 3.7 laat zien dat krimp- en groeigemeenten niet alleen afwijken voor wat betreft de bevolkingsdynamiek, maar ook in de sociale structuur. De afwijkingen in leeftijdsopbouw en woningbezetting hebben een samenhang met interne groei en migratie: de krimpgemeenten worden gekenmerkt door een lage vruchtbaarheid en/of hoge emigratie van jongeren en middelbaren, zodat ouderen en kleine huishoudens resterend. De groeigemeenten vertonen juist een toevloed van jongeren en middelbaren met kinderen, zodat huishoudens gemiddeld jonger en groter zijn.

Uitgaven van de krimp- en groeigemeenten in 2009

Vorig jaar brachten we voor groei- en krimpgemeenten de verschillen tussen ijkpunten en feitelijke uitgaven in beeld. Dit jaar kiezen we voor een wat andere presentatie. Per cluster presenteren we voor de vijf groepen zowel het ijkpunt, als de mate waarin de feitelijke uitgaven daarvan verschillen. Daardoor worden de onderlinge verhoudingen tussen de diverse groepen wat duidelijker, dan wanneer alleen de verschillen tussen uitgaven en ijkpunten worden afgebeeld.

Figuur 3.8.A. bevat de clusters op sociaal en cultureel terrein, Figuur 3.8.B. die op fysiek en bestuurlijk gebied. Bij de toelichting op deze figuren zullen we ons concentreren op de beschrijving van de twee uiterste groepen, de krimp- en de groeigemeenten, en slechts incidenteel op de drie middengroepen ingaan.

De grootste verschillen tussen krimp- en groeigemeenten zien we in de sociale clusters: Werk en inkomen (W&I), Maatschappelijke zorg en Educatie. Aan de verschillen van de ijkpunten – de donkere delen van de

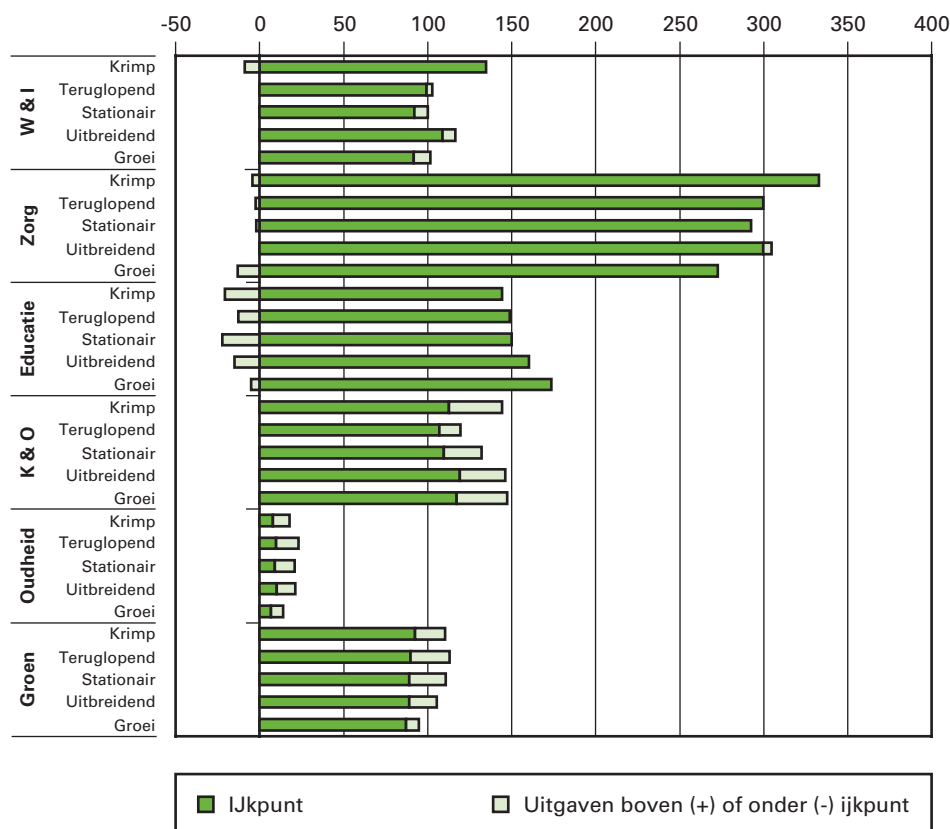
Bijlagen

staven in de figuren – zien we dat de uiteenlopende sociale omstandigheden van de beide groepen tot uiting komt in de toedeling van de middelen uit het gemeentefonds. Per inwoner ontvangen de krimpgemeenten circa 45 euro meer voor het terrein Werk en inkomen en 60 euro per inwoner meer voor Maatschappelijke zorg. Dat is logisch, omdat in de krimpgemeenten relatief veel meer mensen wonen die op deze voorzieningen zijn aangewezen.

Bij Werk en inkomen valt verder op dat de feitelijke uitgaven alleen in de krimpgemeenten wat onder het ijkpunt liggen (In de figuur ligt het lichte deel van de staaf in het negatieve deel van de schaal). De andere groepen geven allemaal wat meer uit, dan ze vanuit het gemeentefonds ontvangen. Aangezien de krimpgemeenten op diverse andere clusters wel meer uitgeven, suggereert dit dat de toedeling van middelen wat betreft Werk en inkomen zeker niet onvoldoende is.

Bij het ijkpunt Educatie is de verhouding vanzelfsprekend omgekeerd: hier ontvangen juist de groeigemeenten met hun jonge bevolking veel meer. De feitelijke uitgaven liggen voor alle groepen wat lager, wat samenhangt met de aanpassing van het ijkpunt enige jaren geleden. (Zie de reguliere scan, subparagraaf 3.5.3, Figuur 3.5.) Bij de overige drie clusters uit Figuur 3.8.A – Kunst en ontspanning (K&O), Oudheid en Groen verschillen de ijkpunten van groep tot groep maar weinig. In alle gevallen zijn ook de feitelijke uitgaven hoger (in de figuur bevindt het lichte deel van de staaf zich in het positieve deel van de schaal). Opvallend is dat de krimpgemeenten voor Kunst en ontspanning relatief en absoluut meer extra uitgaven boven het ijkpunt doen, dan de andere groepen. Uit achterliggende gegevens blijkt dat dit wordt veroorzaakt door zeer hoge scores bij een drietal steden. Dit spoort met de bevinding uit de reguliere scan. Centrumgemeenten geven meer uit aan Kunst en ontspanning, dan de verdeelsleutel veronderstelt.

Figuur 3.8.A IJkpunten vs. netto feitelijke uitgaven 2009 voor krimp- en groeigemeenten, uitgavenclusters op sociaal en cultureel terrein (in euro's per inwoner, 419 gemeenten)

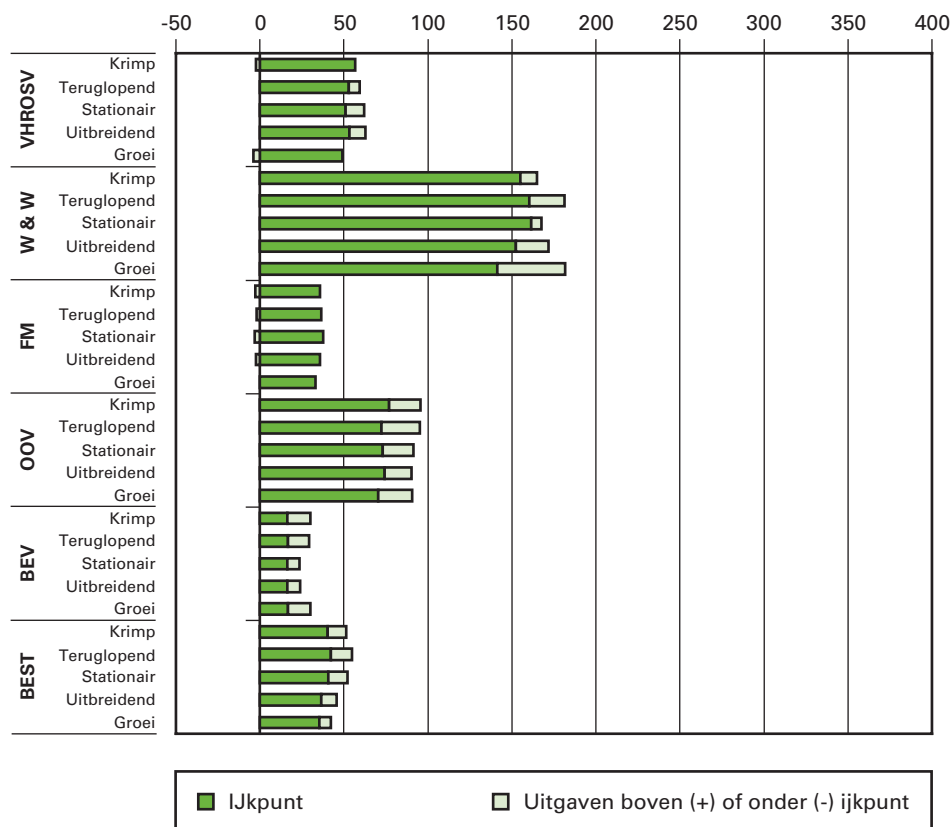


Voor de clusters op fysiek en bestuurlijk gebied, zoals afgebeeld in Figuur 3.8.B, lijken de krimp- en groeigemeenten veel meer op elkaar dan op de sociale en culturele beleidsterreinen. De grootste verschillen zien we bij het ijkpunt Wegen en water. Daaruit ontvangen de krimp gemeenten duidelijk meer dan de groeigemeenten. Het feit dat de gemeenten met een licht dalende bevolking (in de figuur «teruglopend» genoemd) en de stationaire gemeenten nog meer ontvangen, laat zien dat in dit ijkpunt ook andere factoren dan krimp een rol spelen. Dat de krimp gemeenten op dit ijkpunt relatief gunstig scoren hangt deels samen met het landelijke karakter van een deel van deze groep en met het feit dat het ijkpunt enkele vaste bestanddelen bevat die ongevoelig zijn voor krimp (zie deel III van deze «krimp-scan»).

Wat betreft de feitelijke uitgaven voor het cluster Wegen en water valt het hoge extra bedrag bij de groeigemeenten op. Dit hangt deels samen met incidenteel zeer hoge uitgaven in twee gemeenten.

Bij de andere clusters zijn de verschillen tussen de vijf groepen beperkt. Binnen die kleine marges is wel op te merken dat voor de krimp gemeenten de meeste ijkpunten per inwoner relatief gunstig uitpakken ten opzichte van de meeste andere groepen, zeker vergeleken met de groeigemeenten. Dat is te zien aan (de donkere staven bij) de clusters Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing (VHROSV), Fysiek milieu (FM), Openbare orde en veiligheid (OOV) en Bestuur; alleen bij Bevolkingszaken (BEV) is dit niet het geval. Verder blijkt uit Tabel 3.8.B dat bij de krimp gemeenten geen sprake is van uitzonderlijk hoge extra uitgaven bovenop het niveau van de ijkpunten.

Figuur 3.8.B IJkpunten vs. netto feitelijke uitgaven 2009 voor krimp- en groeigemeenten, uitgavenclusters op fysiek en bestuurlijk terrein (in euro's per inwoner, 419 gemeenten)



Inkomsten van de krimp- en groeigemeenten in 2009

Om een beeld te schetsen van de inkomsten van de vijf groepen gemeenten zijn in Figuur 3.9 voor elke groep de totale uitgaven per inwoner opgenomen met daarnaast de mate waarin deze worden gedekt uit het gemeentefonds, de OZB en de Overige eigen middelen (OEM).

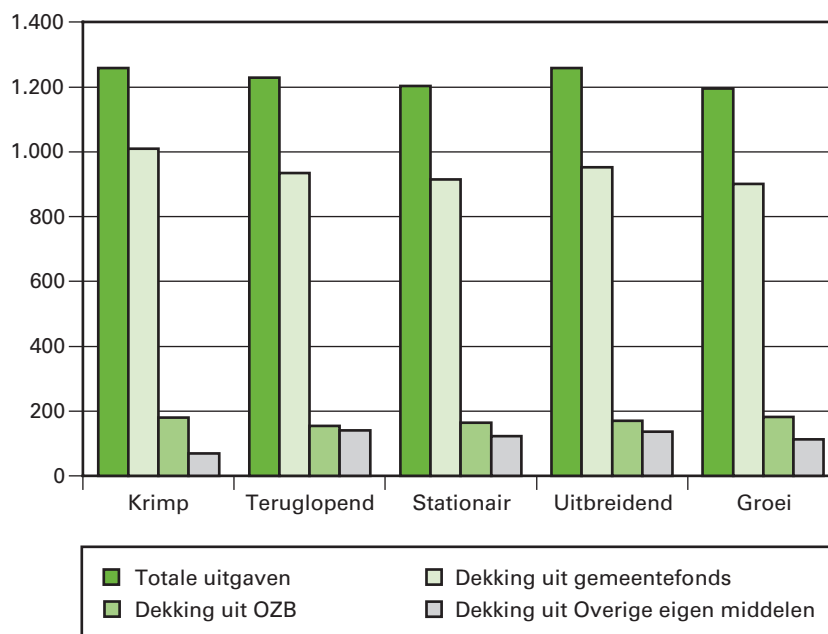
Het blijkt dat in 2009 zowel de krimpgemeenten, als de gemeenten met een lichte groei («uitbreidend») de hoogste feitelijke uitgaven hebben. Heel groot zijn de verschillen met de andere groepen overigens niet. De gelijkenis tussen «krimp» en «uitbreidend» is deels gelegen in het feit dat beide vrij veel inwoners met een sociale achterstand binnen hun grenzen hebben, al is de samenstelling van die groepen verschillend. Een verschil tussen krimp- en de «uitbreidende» gemeenten is dat de laatste gemiddeld vaker een centrumfunctie vervullen, waarmee ook kosten samenhangen.

Kijken we naar de inkomsten, dan valt op dat de krimpgemeenten absoluut en relatief de hoogste gemeentefondsuitkering hebben. Van hun uitgaven wordt 80% bekostigd via het gemeentefonds, bij de andere vier is dat rond 76%.

De mate van bekostiging uit de OZB (uit woningen en niet-woningen) varieert tussen 13% en 15%. Met 14,3% ligt dit percentage bij de krimpgemeenten wat boven het gemiddelde. De achterliggende gegevens wijzen op twee oorzaken. Ten eerste betekent de lage woningbezetting (weinig inwoners per woning) logischerwijs dat de verhouding woningen per inwoner juist hoog is. Daar volgt uit dat de OZB-opbrengst per

inwoner relatief hoog is, ondanks de wat lagere woningwaarde. Ten tweede kenmerken de krimpgemeenten zich gemiddeld door een wat hoger aandeel in de «waarde niet-woningen» (onder meer door een sterk industrieel verleden), waaruit ook OZB kan worden gegenereerd. Het relatief grootste verschil treedt op bij de overige eigen middelen (OEM), waaruit de krimpgemeenten maar half zoveel dekken als de andere gemeenten. Uit scan van vorig jaar bleek dat dit deels samenhangt met lagere revenuen uit de grondexploitatie. Tegelijk is de algehele invloed daarvan niet zo groot, omdat de OEM maar een beperkte rol speelt in de bekostiging van het totaal aan gemeentelijke uitgaven

Figuur 3.9 Totale netto-uitgaven 2009 en hun dekking voor verschillende typen krimp- en groeigemeenten (in euro's per inwoner, 420 gemeenten)



Conclusies over krimp- en groeigemeenten in het jaar 2009

We concluderen dat in het jaar 2009 de uitgavenijkpunten van het gemeentefonds in redelijke mate tegemoet komen aan de omstandigheden waarin de krimpgemeenten zich onderscheiden van andere gemeenten en in het bijzonder de groeigemeenten. Dat onderscheid is gelegen in een verhoudingsgewijs oude, niet zo welvarende bevolking en die juist daarom meer dan elders is aangewezen op gemeentelijke voorzieningen. Met name in de ijkpunten van de clusters Werk en inkomen en Maatschappelijke zorg zijn sociaal-economische en demografische indicatoren opgenomen waarop krimpgemeenten hoog «scoren».

Een verdere conclusie is dat de vergelijking tussen ijkpunten en feitelijke uitgaven geen aanwijzing bevatten dat er sprake is van een «stelselmatige onderbedeling» van krimpgemeenten.

Kijken we naar de inkomsten dan staat voorop dat het grootste deel van de netto-uitgaven wordt bekostigd uit het gemeentefonds. Bij de krimpgemeenten is dat aandeel beduidend hoger dan bij de andere gemeenten, zoals het aandeel Overige eigen middelen juist beduidend kleiner is. In zekere zijn is hier sprake van «indirect communicerende» vaten: de lage inkomsten uit grondexploitatie vertonen samenhang met

Bijlagen

een dalende bevolking, maar dat wordt indirect gecompenseerd doordat de kosten van de krimp worden vergoed via de (uitgaven)ijkpunten van het verdeelstelsel.

Ontwikkeling van de uitgaven van de krimp- en groeigemeenten in 2006–2009

Om de analyse over het jaar 2009 wat te verbreden zijn we ook nagegaan wat de ontwikkeling van de uitgaven in de jaren 2006–2009 is. Dit kan licht werpen op eventuele trends.

De verandering in de gemeentelijke uitgaven werd in deze periode gedomineerd door de toevoeging van de middelen voor de Wet maatschappelijke opvang (Wmo), in het bijzonder de huishoudelijke hulp, zoals al bleek uit de beschrijving van het cluster Maatschappelijke zorg in subparagraaf 3.5.3. Rond driekwart van de groei van de netto-uitgaven (en het gemeentefonds waaruit ze bekostigd worden) heeft hiermee te maken. We zagen al dat de krimpgemeenten door hun sociale structuur relatief veel ontvangen en besteden op de «sociale» clusters. Voor de groei van die inkomsten en uitgaven geldt dat ook. Uithoofde van de huishoudelijke hulp werd aan de fondsuitkering voor de krimpgemeenten circa 30 euro per inwoner méér toegevoegd dan voor de andere gemeenten. Gezien hun sociale structuur stonden daar voor de krimpgemeenten ook hogere uitgaven tegenover. De Wmo-operatie leidde dus tot verhoging van de inkomsten uit het ijkpunt Maatschappelijke zorg en tegelijk tot meer uitgaven.

Omdat het in het Periodiek Onderhoudsrapport primair gaat om de kwaliteit van het verdeelstelsel, concentreren we ons daarin doorgaans op de verschillen tussen de ijkpunten en de feitelijke uitgaven. In deze «krimp-scan» hebben we óók naar de uitgaven en ijkpunten afzonderlijk gekeken om een beeld te schetsen van de hoeveelheid middelen die de diverse gemeentegroepen ontvangen. In dit onderdeel van de «krimp-scan» keren we weer terug naar de verschillen tussen ijkpunten en uitgaven en gaan na hoe dat verschil zich tussen 2006 en 2009 heeft ontwikkeld; het gaat dus om een wat abstract begrip, namelijk de verandering van een verschil.

We presenteren die ontwikkeling in Figuur 3.10 voor de meest relevante clusters en voegen daarin de rest samen tot «overige».

We zullen deze nu een voor een bespreken.

Op het cluster *Werk en inkomen* zijn de krimpgemeenten er sterk op vooruit gegaan. In 2006 hadden ze op dat onderdeel een «tekort», gaven dus meer uit dan ze uit het fonds kregen; in 2009 is dat een klein «overschot». Bij de groei gemeenten deed zich eveneens enige verbetering van het saldo voor, maar nog steeds geven zij meer uit dan het ijkpunt veronderstelt.

Voor het cluster *Maatschappelijke zorg* laat Figuur 3.10 zien dat alle vijf groepen «voordeel» hebben gehad in 2006–2009. De voornaamste reden is dat de krachtens de Wmo overgehevelde bedragen in deze eerste jaren nog niet volledig zijn besteed.

Ook bij het cluster *Educatie* trad bij alle vijf de categorieën een verbetering op van het verschil tussen ijkpunt en uitgaven, wat deels samenhangt met een verhoging van het ijkpunt terwijl daar om boekhoudkundige redenen nog geen hogere uitgaven tegenover staan.

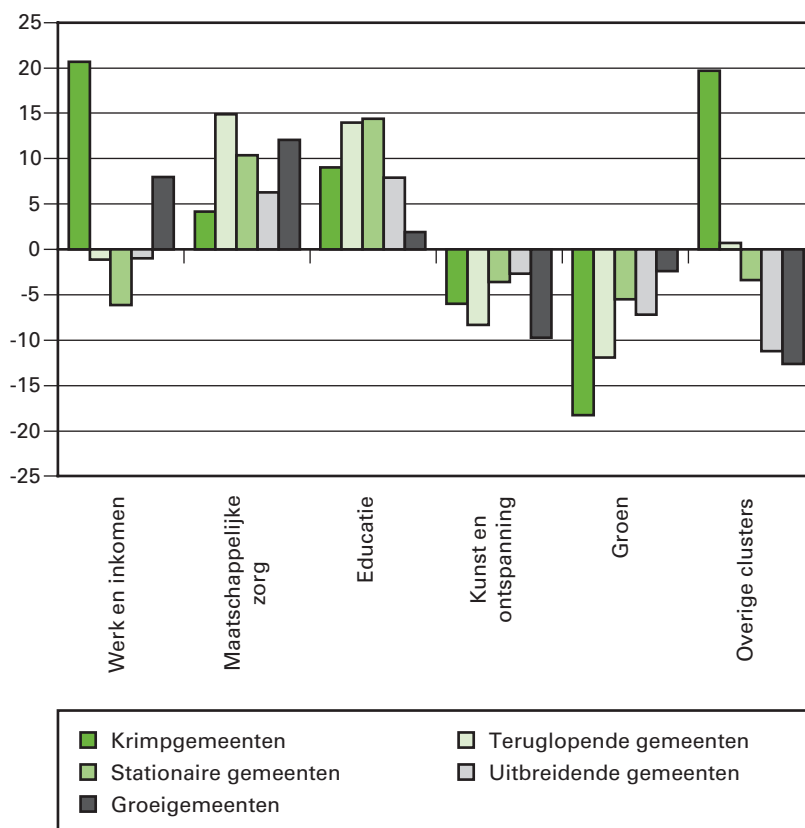
Bij de clusters *Kunst en ontspanning* en *Groen* gebeurde het tegenovergestelde. Bij Kunst en ontspanning is sprake van enige vertekening door incidenteel hoge uitgaven in drie krimpgemeenten die een centrumfunctie vervullen. Opvallend is de grote verandering voor de krimpgemeenten bij

Groen. In 2006 gaven ze daarvoor ongeveer evenveel uit als het ijkpunt aangeeft. In 2009 besteden ze daar een vijfde méér aan.

De som van alle *overige clusters* laat voor de krimpgemeenten een gunstig beeld zien, terwijl de drie van de vier andere groepen hier «in de min» gaan; alleen bij de licht krimpende gemeenten is de ontwikkeling budgettair neutraal.

Over het geheel van alle clusters impliceert Tabel 3.10 een voor de krimpgemeenten budgettair licht positieve ontwikkeling: de inkomsten uit het gemeentefonds namen meer toe dan de feitelijke uitgaven. Dat correspondeert met het beeld dat naar voren komt uit Tabel 3.9 hierboven. Ook de verdeling over de clusters is min of meer in overeenstemming met wat bleek uit de Figuren 3.8.A en 3.8.B: de krimpgemeenten houden enigszins «over» op de clusters Werk en inkomen, Zorg en Educatie en besteden dit onder meer door extra uitgaven voor Groen en Kunst en ontspanning. De inhoudelijke duiding van de verdeling over de clusters is op grond van het onderhavige onderzoek niet te geven.

Figuur 3.10 De veranderingen in de uitkomsten van de ijkpunten minus de feitelijke uitgaven 2006–2009 bij relevante clusters voor de diverse krimpen groeigemeenten (euro's per inwoner, 420 gemeenten)



Ontwikkeling van de inkomsten van de krimp- en groeigemeenten in 2006–2009

De verandering op het gebied van de inkomsten zijn indirect al aan de orde geweest, namelijk een sterke verhoging van de inkomsten uit het gemeentefonds door de overheveling van middelen (en taken) op het gebied van de Wmo. Voor het overige brengt de analyse van de verande-

Bijlagen

ring tussen de feitelijke en de geijkte inkomsten geen aanvullende inzichten bovenop wat in Figuur 3.9 over de inkomsten in 2009 aan de orde kwam.

Conclusie over de ontwikkeling van krimp- en groeigemeenten in 2006–2009

Om de analyse over de positie van de krimpgemeenten in het verdeelstelsel in 2009 te verbreden, hebben we ook naar de ontwikkeling vanaf 2006 gekeken. Dat leidt tot de conclusie dat de positie van de krimpgemeenten in die jaren per saldo licht is verbeterd. Daarbij zijn wel verschuivingen opgetreden tussen de diverse clusters. Tot een wezenlijk ander beeld dan uit de analyse van het jaar 2009 was getrokken leidt dit niet.

III. Gemeenten met dalende, stabiele en groeiende bevolking in 2009–2020

Introductie

In dit deel presenteren we een denkbeeldige herverdeling van de algemene uitkering 2009 op basis van de demografische voorspellingen van het CBS voor het jaar 2020.

Eerst volgt een classificatie van gemeenten in vijf groepen op grond van de CBS-bevolkingsprognose voor het jaar 2020. Dan schetsen we de methodische aanpak van deze «herverdeling» en geven we de resultaten.

Indeling van gemeenten in vijf groepen

Het CBS heeft in de zomer van 2008 haar meest recente regionale bevolkingsprognoses gepubliceerd. Het betreft modelmatige ramingen van de bevolkingsopbouw van de gemeenten tot en met 2025. In deze scan worden de ramingen voor het jaar 2020 gebruikt. Net als bij de terugblik zijn de gemeenten in vijf categorieën ingedeeld op grond van hun krimp- of groei. Onderstaande tabel toont alle huidige gemeenten, exclusief de Waddeneilanden en de vier grote steden.

Tabel 3.3 De gemeenten van 2009 geclassificeerd naar de geprognosticeerde bevolkingsgroei 2009–2020

Gemeenten getypeerd naar groei	Classificatie naar groei 2009–2020	Aantal gemeenten	Gemiddelde groei
Krimpgemeenten	> - 5%	57	- 7,40%
Overige teruglopende gemeenten	- 1% tm - 5%	155	- 2,9%
Stationaire gemeenten	- 1% tm + 1%	84	+ 0,0%
Overige uitbreidende gemeenten	+ 1% tm + 5%	89	+ 2,8%
Groeigemeenten	> + 5%	47	+ 9,2%
Totaal		432	+ 1,4%

In verhouding tot de huidige situatie neemt het aantal gemeenten met een teruglopende bevolking toe. Ten opzichte van Tabel 3.2 blijkt de modale categorie te verschuiven van gemeenten met lichte groei naar gemeenten met een lichte krimp. Dit is in lijn met de algemene trend van dalende bevolkingsgroei.

Onder de 57 krimpgemeenten vinden we er 13 in de drie westelijke provincies. De bulk is echter te vinden in de periferie. Op enkele uitzonde-

ringen na (bijvoorbeeld Heerlen-Kerkrade-Landgraaf, Den Helder) betreft het plattelandsgemeenten of kleine suburbane gemeenten zonder bouwgrond. Uit een snelle inspectie komt een beeld naar voren dat tamelijk overeenkomt met de krimpgemeenten uit de terugblik. De lijn wordt doorgetrokken. Toch lijkt de nadruk iets minder te liggen op Limburg en Groningen en iets minder op oudere en grotere suburbane gemeenten. Bijgevolg wordt deze categorie iets meer gekenmerkt door plattelandsgemeenten in de andere provincies buiten de Randstad, zoals Gelderland, Overijssel, Drenthe en Noord-Brabant.

De groep groeigemeenten komt nog sterker overeen met de groeigemeenten uit de terugblik. Wederom betreft het merendeels gemeenten uit de drie westelijke provincies en Flevoland (31 van de 47). In de perifere provincies gaat het vooral om de grotere centrumsteden. Wat betreft de omvang zullen de categorieën krimp- en groeigemeenten in 2020 nog verder uiteenlopen dan nu reeds het geval is: gemiddeld 19 000 inwoners bij de krimpgemeenten tegen 74 000 inwoners bij de groeigemeenten.

Methode van verdeling gemeentefonds 2009 met demografische prognoses 2020

Voor al deze gemeenten is de verdeling van het gemeentefonds benaderd onder verwerking van de regionale prognoses voor 2020. Uitgangspunt is de verdeling 2009, zoals die ook elders in het POR 2010 is gehanteerd. Op de verdeelmaatstaven van de algemene uitkering is zo goed als mogelijk het effect van de groei en krimp 2009–2020 geprojecteerd. De rest (o.a. de integratie- en decentralisatie-uitkeringen) is gelaten zoals het is. Dit is dus een poging het effect van groei en krimp te benaderen onder «ceteris paribus»-condities.

Voor een aantal verdeelmaatstaven zijn CBS-prognoses 2020 per gemeente beschikbaar. De bevolkingsprognose levert ramingen van het totale inwonertal en de aantallen jongeren (< 20 jaar) en ouderen (> 65 jaar) daarbinnen. Uit de alloctonenprognose zijn de minderheden te halen (1e en 2e generatie immigranten uit Suriname, Nederlandse Antillen, Marokko en Turkije). Daarnaast is er de prognose van het aantal huishoudens, waaraan ramingen ontleend kunnen worden van het totale aantal huishoudens en het aantal eenouder-huishoudens in 2020. Verder is de mutatie 2009–2020 in het aantal huishoudens gebruikt om de mutatie op de verdeelmaatstaf woonruimten te indiceren¹.

Met de genoemde maatstaven wordt ruim een kwart van de algemene uitkering verdeeld. Dat is dus het gedeelte dat direct door CBS-prognoses bijgesteld kon worden. Omdat de groei en krimp van de bevolking en de bouwactiviteit ook van invloed zijn op andere maatstaven, is een reeks daarvan eveneens bijgesteld, zij het dat de mutatie daarbij is afgeleid van de bovengenoemde directe mutaties. Zo is de maatstaf ouderen (> 75 jaar) opgehoogd aan de hand van het groeipercentage van de ouderen (> 65 jaar). De maatstaven klantenpotentieel lokaal en regionaal, bijstandsontvangers, uitkeringsgerechtigden en bedrijfsvestigingen zijn bijgesteld met het groeipercentage inwoners². Analoog zijn de bebouwingsmaatstaven oppervlakte bebouwing, dichtheid (OAD) en alle bijbehorende varianten met bodemgesteldheid bijgesteld met behulp van het groeipercentage bij de woonruimten. Hetzelfde geldt voor de WOZ-waarde woningen en de aantallen huishoudens met laag inkomen per gemeente. Al met al bepalen deze op indirecte wijze aangepaste maatstaven wederom ruim een kwart van de verdeling van de algemene uitkering.

¹ Door het aantal woningen te koppelen aan de verandering van het aantal huishoudens, wordt afgezien van de verandering van de leegstand van woningen. We hebben afgezien van een schatting van de toename van de leegstand omdat het in de berekeningen weinig invloed had en het ons aan gegevens ontbreekt voor een adequate schatting per gemeente.

² Er is dus van uitgegaan dat de verhouding van deze maatstaven tot het inwonertal in 2020 gelijk zal zijn aan 2009. Dus per gemeente geldt b.v. bijstandsdichtheid 2020 = bijstandsdichtheid 2009, etc. Overigens betreft het bij deze indirect bijgestelde maatstaven steeds aspecten die niet alleen beredeneerd kunnen worden als beïnvloed door demografische verandering. Ook empirisch is samenhang met de bevolkingsmutatie aantoonbaar (correlatie-analyse).

Meer dan de helft van de algemene uitkering wordt dus bepaald door demografische groei en krimp. Soms direct, soms indirect. Door de hiervoor beschreven aanpassing van de maatstaven wijzigt de uitkeringsbasis. Niet alleen per gemeente, maar ook op het nationale niveau. Door de verwerking van de prognoses komt de totale uitkeringsbasis ruim 3% hoger uit, dan de uitkeringsbasis van de oorspronkelijke verdeling gemeentefonds 2009. Om het uitgangspunt van deze exercitie (herverdeling van het gemeentefonds 2009 o.g.v. demografische verandering tot 2020) te handhaven is de uitkeringsfactor 2009 zodanig verlaagd dat de omvang van de te verdelen middelen in 2009 en 2020 gelijk blijft¹. Zoals in de inleiding uiteengezet, zijn de hierna te noemen bedragen voor 2020 daarom niet te beschouwen als een financiële voorspelling voor 2020. Het zijn de denkbeeldige bedragen 2009 op basis van de bevolkingsprognose 2020. Daarom zijn in Tabel 3.4 (in de onderste regel) de bedragen in miljoenen voor alle 419 gemeenten gezamenlijk ook gelijk gebleven; het bedrag per inwoner daalt daarentegen licht, omdat de totale bevolking tot 2020 nog steeds groeit.

Effect van de demografische verandering tot 2020

Het resultaat van deze doorrekening van het gemeentefonds is paradoxaal, zoals blijkt uit Tabel 3.4. Deze tabel geeft de uitgaven weer die van de gemeenten verwacht kunnen worden o.g.v. de verdeling van het gemeentefonds (inclusief de toegerekende OZB en OEM). Deze veronderstelde uitgaven worden ook elders in het POR gebruikt, ze geven de beschikbare middelen weer o.g.v. het verdeelmodel.

Tabel 3.4 Het effect van de demografische verandering 2009–2020 op het gemeentefonds							
Gemeenten getypeerd naar groei	Aantal	Veronderstelde uitgaven in miljoenen euro			Veronderstelde uitgaven in euro per inwoner		
		2009	2020	Vershil	2009	2020	Vershil
Krimpgemeenten	57	1 276	1 199	– 77	1 108	1 128	20
Overige teruglopende gemeenten	155	3 929	3 814	– 115	1 036	1 039	4
Stationaire gemeenten	84	2 677	2 645	– 32	1 081	1 072	– 9
Overige uitbreidende gemeenten	89	4 330	4 355	25	1 153	1 133	– 21
Groeiemeenten	47	3 686	3 885	199	1 165	1 128	– 37
Totaal	432	15 897	15 898	0	1 109	1 097	– 11

De paradox van de uitkomst ligt in het verschil tussen absolute en relatieve cijfers. Uiteraard blijkt uit de absolute cijfers dat de krimpgemeenten minder middelen uit het gemeentefonds zullen krijgen en de groeiemeenten meer. Iets anders is niet te verwachten, omdat – zoals hierboven uiteengezet – veel maatstaven gevoelig zijn voor demografische verandering. De relatieve cijfers laten echter het omgekeerde beeld zien. Gerekend per inwoner gaan de krimpgemeenten er op vooruit en blijven de groeiemeenten achter.

De verklaring van dit beeld is het feit dat het gemeentefonds weliswaar sterk beïnvloed wordt door genoemde voor demografische verandering gevoelige maatstaven, maar niet in zijn geheel daardoor wordt bepaald. Weliswaar wordt ruim de helft van het gemeentefonds verdeeld via deze maatstaven, maar voor de rest zijn veel stabielere maatstaven verantwoordelijk. Dat betekent dat een bevolkingsdaling bij een krimpgemeente

¹ Hierbij moet ook rekening worden gehouden met effecten van de inkomsten maatstaf OZB op het totaal.

Bijlagen

niet 1-op-1 doorklinkt in de algemene uitkering. In het rekenmodel is de bevolkingsdaling bij de krimpgemeenten weliswaar -7,4%, de afname van de middelen uit het gemeentefonds is echter slechts -5,7%. Bij de groeigemeenten zien we het omgekeerde. De bevolkingstoename is daar gemiddeld +9,2%. De toename van de middelen uit het gemeentefonds blijft daar met +5,8% op achter. In beide gevallen wordt het effect van de demografische verandering op het gemeentefonds gedempt, ten eerste doordat niet alle groeimaatstaven gelijk opgaan met de bevolkingsmutatie (bij de huishoudens en de woonruimten is de mutatie veel geringer), ten tweede door het aanzienlijke aantal stabiele maatstaven in de fysieke sfeer (oppervlak e.d.).

Ten slotte presenteren we Tabel 3.5. Daarin is het totale effect op de uitgaven per inwoner – dus de meest rechtse kolom in Tabel 3.4 – opgesplitst in naar beleidsterreinen zoals ze in het verdeelmodel worden onderscheiden, en wel naar die clusters die het sterkst betrekking hebben op bevolking en bebouwing.

Tabel 3.5 Het effect van de demografische verandering op geselecteerde clusters (mutatie 2020 t.o.v. 2009 in veronderstelde uitgaven per inwoner)

Gemeenten getypeerd naar groei	Aantal	Totaal	W&I	ZORG	EDU	W&W	OOV	Overig
Krimpgemeenten	57	24	1	18	-7	4	3	5
Overige teruglopende gemeenten	155	4	0	11	-10	2	2	-1
Stationaire gemeenten	84	-9	-2	6	-10	0	1	-4
Overige uitbreidende gemeenten	89	-21	-4	1	-9	-2	-1	-6
Groeigemeenten	47	-37	-7	-5	-11	-4	-1	-9
Totaal	432	-11	-2	5	-9	-1	0	-4

Het contrast krimp- vs. groeigemeenten wordt inderdaad voor het overgrote deel bepaald in de getoonde clusters Werk en inkomen (W&I) tot en met Openbare orde en veiligheid (OOV). In de andere clusters tikt het ook door, maar in mindere mate.

De grootste verschillen treden op bij het cluster Maatschappelijke zorg. Dat is logisch omdat de veronderstelde uitgaven sterk worden bepaald door het aantal ouderen. Hier is het verschil tussen krimp en groei het best te zien. Opvallend is het feit dat dit bij het cluster Educatie (EDU) helemaal niet blijkt, terwijl men intuïtief zou denken dat de veronderstelde uitgaven, gekoppeld als ze zijn aan jongeren in het algemeen en leerlingen in het bijzonder, in krimpgemeenten meer zouden dalen dan in groeigemeenten. Een verklaring daarvoor is nog niet gevonden. Puur naar de uitkomst gekeken, is deze niet ongunstig voor de krimpgemeenten. De veronderstelde uitgaven volgens het ijkpunt Educatie reageren niet sterk op de bevolkingskrimp, wat aansluit bij het gegeven dat het bestand aan schoolgebouwen niet van de ene op de andere dag kan worden aangepast.

Aan de uitkomsten van het cluster Werk en inkomen is te zien dat het verdeelstelsel de kosten van sociale achterstand deels compenseert. De krimpgemeenten, bij wie gemiddeld genomen een achterblijvende sociaal-economische ontwikkeling wordt verwacht, stijgen de veronderstelde uitgaven voor bijstand en dergelijke.

Grote verschillen zijn er tenslotte bij het cluster Wegen en water (W&W).

Bijlagen

Ook hier hebben de krimpgemeenten relatief voordeel ten opzichte van de groeigemeenten. Dat komt door het verhoudingsgewijs grote gewicht van stabiele maatstaven in de fysieke sfeer (oppervlakte, aantal kernen e.d.), maatstaven dus die geen «last» hebben van dalende bevolking¹.

Conclusie over denkbeeldige herverdeling

De verkenning van de verdeling in 2020 zoals ze hier is ondernomen, leidt tot de conclusie dat in absolute bedragen gemeten de krimpgemeenten minder middelen zullen ontvangen dan nu, omdat de verdeling ervan deels is gekoppeld aan het inwonertal of daarmee direct bevonden deelgroepen uit de bevolking (jongeren, ouderen, uitkeringsgerechtigden enzovoorts). Relatief echter – in euro's per inwoner – zullen ze in 2020 meer ontvangen dan in 2009 terwijl de stabiele en (licht) groeiende gemeenten juist minder zullen ontvangen.

Deels komt dat doordat het verdeelstelsel rekening houdt met specifieke kosten van de krimp in de sfeer van sociaal-culturele en zorgvoorzieningen, deels door de aanwezigheid van enkele vaste componenten in de kostenformules die meer in de fysieke en de bestuurlijke sfeer liggen.

¹ Terzijde wijzen we erop dat uit oogpunt van kosten het gewicht van deze stabiele factoren al jaren te hoog is, zoals blijkt uit de scan van het onderdeel Wegen en water van de voorbije jaren.

BIJLAGE 1

bij POR hoofdstuk 3: Samenstelling clusters

Cluster in gemeentefonds	Samenstelling in termen van begrotingsfuncties uit Besluit Begrotingen en Verantwoording (BBV 2004)
Educatie	fie. 419, Openbaar basisonderwijs, exclusief onderwijshuisvesting fie. 421, Openbaar basisonderwijs, onderwijshuisvesting fie. 422, Bijzonder basisonderwijs, exclusief onderwijshuisvesting fie. 419, Bijzonder basisonderwijs, onderwijshuisvesting fie. 430, Openbaar (voortgezet) speciaal onderwijs, exclusief onderwijshuisvesting fie. 431, Openbaar (voortgezet) speciaal onderwijs, onderwijshuisvesting fie. 432, Bijzonder (voortgezet) speciaal onderwijs, exclusief onderwijshuisvesting fie. 433, Bijzonder (voortgezet) speciaal onderwijs, onderwijshuisvesting fie. 440, Openbaar voortgezet onderwijs, exclusief onderwijshuisvesting fie. 441, Openbaar voortgezet onderwijs, onderwijshuisvesting fie. 442, Bijzonder voortgezet onderwijs, exclusief onderwijshuisvesting fie. 443, Bijzonder voortgezet onderwijs, onderwijshuisvesting fie. 480, Gemeenschappelijke baten en lasten van het onderwijs fie. 482, Volwasseneneducatie
Maatschappelijke zorg	fie. 620, Maatschappelijke begeleiding en advies fie. 621, Vreemdelingen fie. 622, Huishoudelijke verzorging fie. 630, Sociaal-cultureel werk fie. 641, Tehuizen fie. 650, Kinderdagopvang fie. 651, Dagopvang gehandicapten fie. 652, Voorzieningen gehandicapten fie. 711, Ambulancevervoer fie. 712, Verpleeginrichtingen fie. 714, Openbare gezondheidszorg fie. 715, Jeugdgezondheidszorg (uniform deel) fie. 716, Jeugdgezondheidszorg (maatwerk deel)
Werk en inkomen	fie. 610, Bijstandsverlening fie. 611, Werkgelegenheid fie. 612, Inkomensvoorzieningen vanuit het Rijk fie. 613, Overige sociale zekerheidsregelingen vanuit het Rijk fie. 614, Gemeentelijk minimabeleid
Kunst en ontspanning	fie. 510, Openbaar bibliotheekwerk fie. 511, Vormings- en ontwikkelingswerk fie. 530, Sport fie. 540, Kunst fie. 580, Overige recreatieve voorzieningen
Groen	fie. 531, Groene sportvelden en terreinen fie. 550, Natuurbescherming fie. 560, Openbaar groen en openluchtrecreatie fie. 724, Lijkbezorging fie. 732, Baten begraaftplaatsrechten
Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing (VHROSV)	fie. 810, Ruimtelijke ordening fie. 820, Woningexploitatie/woningbouw fie. 821, Stads- en dorpsvernieuwing fie. 822, Overige volkshuisvesting fie. 823, Bouwvergunningen
Oudheid	fie. 541, Oudheidkunde/musea

Bijlagen

Cluster in gemeentefonds	Samenstelling in termen van begrotingsfuncties uit Besluit Begrotingen en Verantwoording (BBV 2004)
Riool	fie. 722, Riolering en waterzuivering (gecombineerd) fie. 729, Huishoudelijk/bedrijfsafvalwater fie. 730, Hemelwater fie. 731, Grondwater fie. 726, Baten rioolheffing (gecombineerd) fie. 727, Baten rioolheffing huishoudelijk/bedrijfsafvalwater fie. 728, Baten rioolheffing grond- en hemelwater
Reiniging	fie. 721, Afvalverwijdering en -verwerking fie. 725, Baten reinigingsrechten en afvalstofheffing
Wegen en water	fie. 210, Wegen, straten en pleinen fie. 211, Verkeersmaatregelen te land fie. 214, Parkeren fie. 215, Baten parkeerbelasting fie. 221, Binnenhavens en waterwegen fie. 223, Veerdiensten fie. 240, Waterkering, afwatering en landaanwinning
Openbare orde en veiligheid	fie. 120, Brandweer en rampenbestrijding fie. 140, Openbare orde en veiligheid
Fysiek milieu	fie. 723, Milieubeheer
Bevolkingszaken	fie. 003, Burgerzaken fie. 004, Baten secretarieleges burgerzaken
Bestuursorganen	fie. 001, Bestuursorganen fie. 006, Bestuursondersteuning raad en rekenkamer(functie)
Algemene ondersteuning*	fie. 002, Bestuursondersteuning college van burgemeester en wethouders fie. 005, Bestuurlijke samenwerking fie. 922, Algemene baten en lasten fie. 930, Uitvoering Wet WOZ fie. 940, Lasten heffing en invordering gemeentelijke belastingen fie. 960, Saldo van kostenplaatsen fie. 990, Saldo van de rekening van baten en lasten na bestemming
Onroerende zaakbelasting (OZB)	fie. 931, Baten onroerende-zaakbelasting gebruikers fie. 932, Baten onroerende-zaakbelasting eigenaren fie. 941, Lastenverlichting rijk
Overige eigen middelen (OEM)	fie. 212, Openbaar vervoer fie. 220, Zeehavens fie. 230, Luchtvaart fie. 310, Handel en ambacht fie. 311, Baten marktgeden fie. 320, Industrie fie. 330, Nutsbedrijven fie. 340, Agrarische productie en ontginning fie. 341, Overige agrarische zaken, jacht en visserij fie. 830, Bouwgrondexploitatie fie. 911, Geldleningen en uitzettingen korter dan 1 jaar fie. 913, Overige financiële middelen fie. 914, Geldleningen en uitzettingen langer of gelijk aan 1 jaar fie. 933, Baten roerende woon- en bedrijfsruimten fie. 934, Baten baatbelasting fie. 935, Baten forensenbelasting fie. 936, Baten toeristenbelasting fie. 937, Baten hondenbelasting fie. 938, Baten reclamebelasting fie. 939, Baten precariobelasting fie. 980, Mutaties reserves die verband houden met de hoofdfunctie 0 tot en met 9

* In het Periodiek Onderhoudsrapport worden de bedragen van dit cluster «uitgesmeerd» over alle andere clusters, behalve bestuursorganen; hij is dus niet afzonderlijk zichtbaar.

BIJLAGE 2:

BELEIDSMUTATIES

Beleidsmutaties (x € 1 000)						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Nota van wijziging (Kamerstukken II 2008–2009, 31 700 B, nr. 5)	33 000	12 200	4 000	4 000	4 000	4 000
Structurele doorwerking nacalculatie accres 2008	- 129 651	- 129 651	- 129 651	- 129 651	- 129 651	- 129 651
Uitkering behoedzaamheidsreserve 2008/nacalculatie accres 2008	79 088					
Bijstelling Accres 2009	- 354 522	- 354 522	- 354 522	- 354 522	- 354 522	- 354 522
Afschaffen Behoedzaamheidsreserve	208 739	208 739	208 739	208 739	208 739	208 739
Incidentele bijdrage 2009	90 000					
Bijdrage WABO	22 000					
WMO: Dure woningaanpassingen	12 000	12 000	12 000	12 000	12 000	12 000
WMO: Volledig Pakket Thuis	27 700	35 100	35 100	35 100	35 100	35 100
Correctie waterschapswegen (knelpunten verdeelproblematiek) algemene uitkering	- 2 750	- 2 844	- 2 927	- 3 034	- 3 120	
Correctie waterschapswegen (knelpunten verdeelproblematiek) integratie-uitkering	2 750	2 844	2 927	3 034	3 120	
Overloop 2008/2009 kosten Financiële-verhoudingswet	1 000					
Wijziging betalingsverloop algemene uitkering 2008	- 77 346					
Wijziging betalingsverloop integratie-uitkeringen 2008	- 45					
Wijziging betalingsverloop decentralisatie-uitkeringen 2008	619					
Wijkactieplannen (Decentralisatie-uitkering)	58 500	58 500				
Bewonersinitiatieven wijken G31 (Decentralisatie-uitkering)	9 300	9 300				
Bewonersinitiatieven wijken G18 (Decentralisatie-uitkering)	15 000	15 000	15 000			
Regeling taalcoaches G50 (Decentralisatie-uitkering)	2 529	843	843			
Polarisatie en radicalisering (Decentralisatie-uitkering)	1 272	255	64			
Pilot gemengde scholen (Decentralisatie-uitkering)	550	550	550			
Bevorderen maatschappelijke participatie vrouwen uit etnische minderheden (Decentralisatie-uitkering)	900	900	487			
Correctie aanpak kindermishandeling (integratie-uitkering)	- 2 916	- 2 916				
Correctie aanpak kindermishandeling (decentralisatie-uitkering)	2 916	2 916				
Drank- en Horecawet (Pilot) BZK-deel (integratie-uitkering)	- 1 087					
Drank- en Horecawet (Pilot) BZK-deel (decentralisatie-uitkering)	1 087					
Drank- en Horecawet (Pilot) VWS-deel (integratie-uitkering)	- 1 088					
Drank- en Horecawet (Pilot) VWS-deel (decentralisatie-uitkering)	1 088					
Pilot VVE Groningen (integratie-uitkering)	- 1 600					
Pilot VVE Groningen (decentralisatie-uitkering)	1 600					
Pilot VVE Limburg en Drenthe (integratie-uitkering)	- 3 000					
Pilot VVE Limburg en Drenthe (decentralisatie-uitkering)	3 000					
Impuls Brede scholen Combinatiefuncties OC&W-deel 1e tranche (decentralisatie-uitkering)	4 700					
Impuls Brede scholen Combinatiefuncties OC&W-deel 2e tranche (decentralisatie-uitkering)	2 830					
Impuls Brede scholen Combinatiefuncties VWS-deel 1e tranche (decentralisatie-uitkering)	3 750					
Impuls Brede scholen Combinatiefuncties VWS-deel 2e tranche (decentralisatie-uitkering)	13 223					
Koplopers regeling homo emancipatiebeleid (integratie-uitkering)	- 440	- 440	- 440			
Koplopers regeling homo emancipatiebeleid (decentralisatie-uitkering)	440	440	440			
Sport en bewegen (decentralisatie-uitkering)	7 764	3 882				
Kosten Waarderingskamer	121					

Bijlagen

Beleidsmutaties (x € 1 000)						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Kosten Waarderingskamer uit de Algemene uitkering	- 121					
Financiering ontwikkeling mGBA en ORRA	- 4 800	- 12 700	- 6 900	- 600	25 000	
Stimulering lokaal klimaatbeleid (SLOK) (decentralisatie-uitkering)	13 095	11 790	6 615			
Financiering basisregistratie topografie	- 810	- 738	- 667	- 667	- 667	- 667
Ondersteuning bibliotheken (integratie-uitkering)	- 5 791	- 5 791	- 5 791	- 5 791		
Ondersteuning bibliotheken (decentralisatie-uitkering)	5 791	5 791	5 791	5 791		
Financiering exploitatiekosten C2000 (Brandweertaak)	- 7 300	- 7 300	- 7 300	- 7 300	- 7 300	- 7 300
Uitname t.b.v. Digitaal Klantdossier fase II	- 2 623					
Bijdrage Haagse proeftuin excellentie	250					
Regeling taalcoaches overig (decentralisatie-uitkering)	3 060	1 836	1 224			
Aanpassing vergoeding gemeente Den Haag, bureau vestigingsregister	- 500	- 750	- 750	- 750	- 750	- 750
Pilots kinderopvang en inburgering	355					
Gezinsmanagers Gouda (decentralisatie-uitkering)	300					
Correctie op toevoeging Dijkstal II	- 9 700	- 9 700	- 9 700	- 9 700	- 9 700	- 9 700
Uitvoeringskosten inburgering (integratie-uitkering)	23 830					
Innovatietrajecten: Deltaplan inburgering (decentralisatie-uitkering)	1 887	1 400	1 051			
Accres tranche 2010		75 392	75 392	75 392	75 392	75 392
Incidentele bijdrage 2010		90 000				
Accres tranche 2011			74 215	74 215	74 215	74 215
WMO nominale indexatie (integratie-uitkering)		25 800	25 800	25 800	25 800	25 800
WMO reële indexatie (integratie-uitkering)		34 400	34 400	34 400	34 400	34 400
Pilot gemengde scholen (decentralisatie-uitkering)	140	200	200			
Opvang mannen G4 (verlenging 2010)		800				
Kinderopvang sociaal medische problematiek		28 184	28 184	28 184	28 184	28 184
Indexatie WOZ-kosten regeling	2 102	2 102	2 102	2 102	2 102	2 102
Indexatie WOZ-kosten regeling Waterschappen	788	788	788	788	788	788
Regeling cultuurparticipatie (decentralisatie-uitkering)	5 785	5 785	5 785	5 784		
Bevorderen maatschappelijke participatie vrouwen uit etnische minderheden (toevoeging Delft) (decentralisatie-uitkering)	50	50	50			
Uitstel Wet Electronische Bekendmaking	175					
Maatschappelijke stages VWS-deel		2 500	2 500	2 500	2 500	2 500
Maatschappelijke stages OCW-deel		2 500	2 500	2 500	2 500	2 500
Overheveling BDU SIV: leefbaarheid en veiligheid (WWI-deel) (decentralisatie-uitkering)		57 566	31 750			
Overheveling BDU SIV: leefbaarheid en veiligheid (BZK deel) (decentralisatie-uitkering)		31 990	31 990			
Overheveling BDU SIV: maatschappelijke opvang (decentralisatie-uitkering)		289 211	289 211	289 211	289 211	289 211
Overheveling BDU SIV: onderwijsachterstandenbeleid (decentralisatie-uitkering)		164 632				
Overheveling BDU SIV: gezond in de stad (decentralisatie-uitkering)		5 000	5 000	5 000	5 000	5 000
Budget 40+ wijken (decentralisatie-uitkering)	30 000	30 000				
Antillianengemeenten overbrugging 2009 (decentralisatie-uitkering)	4 462					
SLOK extra middelen (decentralisatie-uitkering)	2 700	3 600	4 500			
Bijdrage aan de apparaatsuitgaven A+O-fonds		109	109	109	109	109
Bijdrage uit de algemene uitkering aan het A+O-fonds		- 109	- 109	- 109	- 109	- 109
Aanpak Marokkaans-Nederlandse probleemjongeren (Justitie-deel) (decentralisatie-uitkering)		5 400	5 400	5 400		
Maatregelen psychosociaal in AWBZ (decentralisatie-uitkering)	1 000	6 800	6 800	6 800	6 800	6 800
Bijdrage WWB 65+		- 15 400	- 14 400	- 15 100	- 15 700	- 16 900
Totaal mutaties (inclusief meerjarige doorwerking 1e suppletore 2009)	97 146	704 234	388 350	299 625	313 441	287 241

BIJLAGE 3:

MOTIES EN TOEZEGGINGEN IN HET VERGADERJAAR 2008–2009

A. Door de Staten-Generaal aanvaarde moties

Onderdeel A.1 Afgedaan

Niet van toepassing

Onderdeel A.2 In behandeling

Geen.

B. Door de bewindspersonen gedane toezeggingen

Onderdeel B.1 Afgedaan

Omschrijving van de toezegging	Vindplaats	Stand van zaken
De staatssecretaris van BZK zal de Tweede Kamer informeren over haar standpunt met betrekking tot de pm-ramingen voor de acressen in de jaren 2012 en verder voor het gemeentefonds en provinciefonds zoals opgenomen in de meicirculaire gemeentefonds 2009 en junicirculaire provinciefonds 2009	Verslag AO over Financiële positie van de decentrale overheden d.d. 30 juni 2009	De staatssecretaris van BZK heeft de Tweede Kamer per brief van 6 juli 2009 met kenmerk 2009-0000367202 geïnformeerd over haar standpunt (Kamerstuk 2008–2009, 31 700 B, nr. 19, Tweede Kamer)

Onderdeel B.2 In behandeling

Geen

BIJLAGE 4:

LIJST MET AFKORTINGEN

AMvB	Algemene maatregel van bestuur
A+O fonds	Arbeidsmarkt- en Opleidingsfonds Gemeenten
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
BCF	BTW-compensatiefonds
BDUR	Besluit doeluitkering rampen en zware ongevallen
Bofv	Bestuurlijk overleg financiële verhouding
CBS	Centraal Bureau voor de statistiek
EKD JGZ en VWI	Elektronisch kinddossier in de Jeugdgezondheidszorg en de verwijsindex
EMU	Economische en Monetaire Unie
FES	Fonds Economische Structuurversterking
FOG	Financieel Overzicht Gemeenten
FOP	Financieel Overzicht Provincies
Fvw	Financiële-verhoudingswet
GF	Gemeentefonds
GSB	Grote stedenbeleid
IPO	Interprovinciaal Overleg
MILH	Monitor Inkomsten Lokale Heffingen
OEM	Overige Eigen Middelen
OOV	Openbare orde en veiligheid
OSU	Onderhoudsrapportage Specifieke Uitkeringen
OWB	Ontwerpbegroting
OZB	Onroerende-zaakbelastingen
PF	Provinciefonds
POR	Periodiek Onderhoudsrapport
SiSa	Single information Single audit
UWV	Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
Wvg	Wet voorzieningen gehandicapten

BIJLAGE 5:

LIJST MET BELANGRIJKE TERMEN EN HUN BETEKENIS

Aanvullende uitkering	Uitkering op aanvraag van gemeenten waar de algemene middelen aanmerkelijk en structureel tekortschieten om in de noodzakelijke uitgaven te voorzien, ondanks een redelijk peil van de eigen inkomsten.
Accres	Bedrag waarmee het beschikbare bedrag van het gemeentefonds jaarlijks wordt aangepast, gebaseerd op een bestuurlijk overeengekomen normeringssystematiek (zie ook normeringssystematiek).
Algemene uitkering uit het gemeentefonds	Uitkering aan alle gemeenten die ten goede komt aan de algemene middelen.
Artikel 12-uitkering	Zie aanvullende uitkering uit het gemeentefonds
Behoedzaamheidsreserve	Gedeelte van de algemene uitkering (€ 208 739 000 per jaar) dat niet aan de gemeenten wordt uitgekeerd, maar als reservering apart wordt gehouden. Eventuele fluctuaties in de hoogte van de algemene uitkering uit hoofde van de normeringssystematiek worden na afloop van het begrotingsjaar verrekend met de behoedzaamheidsreserve. Indien er achteraf voldoende ruimte is om de behoedzaamheidsreserve uit te keren, dan gebeurt dit ook. Het kan echter ook gebeuren dat de behoedzaamheidsreserve slechts ten dele of helemaal niet wordt uitgekeerd.
Cluster	Samenhangend geheel van beleidsterreinen uit oogpunt van kostenoriëntatie en verdeling.
Decentralisatie-uitkering uit het gemeentefonds	Sinds 2008 bestaat binnen het gemeentefonds naast de algemene uitkering (zie algemene uitkering uit het gemeentefonds) en de integratie-uitkering (zie integratie-uitkering uit het gemeentefonds) ook de decentralisatie-uitkering. De verdeling van de decentralisatie-uitkering volgt evenmin als de integratie-uitkering de regels van de verdeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds. Anders dan bij de integratie-uitkering, waar de termijn van overheveling naar de algemene uitkering van tevoren vaststaat, ontbreekt bij de decentralisatie-uitkering een dergelijke termijn. Dat maakt de uitkering geschikt voor de overheveling van specifieke uitkeringen, ook als die termijn nog niet bekend is. Ook maakt het de uitkering geschikt voor middelen die slechts tijdelijk beschikbaar zijn.
Financiële-verhoudingswet (Fvw)	Wet waarin is vastgelegd dat er een gemeentefonds en provinciefonds is. De wet regelt daarnaast globaal de wijze van verdeling van het gemeentefonds. In de wet zijn tevens regels opgenomen met betrekking tot de aanvullende uitkering. Per 1 januari 1997 is de wet voor het gemeentefonds herzien.
Integratie-uitkering uit het gemeentefonds	Uitkering die wordt toegepast als overheveling van een specifieke uitkering of eigen middelen naar de algemene uitkering bezwaarlijk is vanwege de omvang van de herverdeeleffecten. De integratie-uitkering voorziet dan in een geleidelijke overgang naar de algemene uitkering.

Bijlagen

Normeringssystematiek	Bepaling van het accres van het gemeentefonds op basis van een norm. De norm is de jaarlijkse procentuele ontwikkeling van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven. De netto gecorrigeerde rijksuitgaven zijn de bruto-rijksuitgaven minus de niet-belastingontvangsten van het Rijk gecorrigeerd voor onder meer de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking, de Europese Unie, het gemeentefonds en het provinciefonds. Als de netto gecorrigeerde rijksuitgaven stijgen (dalen), nemen het gemeentefonds en het provinciefonds met hetzelfde percentage toe (af). Deze systematiek staat ook wel bekend onder het principe van «samen de trap op en samen de trap af».
Periodieke onderhoudsrapportage (POR)	Jaarlijkse rapportage aan de Staten-Generaal over de staat van de verdeelmaatstaven van het gemeentefonds. Wanneer de bestaande verdeling niet meer voldoet aan de kostenstructuren bij de gemeenten, dan wordt gerapporteerd hoe de verdeling kan worden aangepast, c.q. welke onderzoeken op dat gebied lopen. Het rapport verschijnt als bijlage bij de gemeentefondsbegroting.
Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv)	Adviesorgaan op het terrein van de gemeentelijke en provinciale financiën.
Uitkeringsbasis	De uitkeringsbasis wordt berekend door de vermenigvuldiging van het aantal eenheden van een set van verdeelmaatstaven met de bijbehorende gewichten (bedragen per eenheid).
Uitkeringsfactor	Via de normeringssystematiek wordt jaarlijks de omvang van het gemeentefonds bepaald (voeding). De uitkeringsfactor is de verhouding tussen de voeding en de totale landelijke uitkeringsbasis. De uitkeringsfactor wordt afgerond op 3 decimalen achter de komma. Het derde decimaal achter de komma wordt ook wel een «punt» uitkeringsfactor genoemd. Als de uitkeringsfactor bijvoorbeeld stijgt van 1,253 naar 1,265 is dit een stijging van 12 punten.
Uitkeringsjaar	Het kalenderjaar waarover het recht op uitkering ontstaat.
Verdeelmaatstaf	Maatstaf ter verdeling van de algemene uitkering die verband houdt met de gemeentelijke behoefte aan algemene middelen.
Verdeelreserve	Gedeelte van de algemene uitkering dat niet aan de gemeenten wordt uitgekeerd, maar als reservering apart wordt gehouden. De verdeelreserve dient om onverwachte effecten bij de meting van maatstaven op te vangen. Op het moment dat maatstaven definitief zijn of geen onverwachte ontwikkelingen meer kunnen doormaken wordt de verdeelreserve verrekend.
Waarderingskamer	Zelfstandig bestuursorgaan dat toeziet op een correcte waardering van onroerende zaken in Nederland. De gemeenten dragen via het gemeentefonds bij aan de bekostiging van dit orgaan.