

Vergaderjaar 2010–2011

**32 500 B**

## **Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2011**

**Nr. 2**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **INHOUDSOPGAVE**

	<b>blz.</b>
<b>A. Artikelsgewijze toelichting bij het begrotingswetsvoorstel</b>	<b>2</b>
<b>B. Begrotingstoelichting</b>	<b>3</b>
<b>1. Leeswijzer</b>	<b>3</b>
<b>2. Het beleid</b>	<b>4</b>
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	7
<b>3. Het verdiepingshoofdstuk</b>	<b>10</b>
3.1. Opbouw verplichtingen, uitgaven en ontvangsten vanaf de vorige ontwerpbegroting	10
3.2. Integratie-uitkeringen	14
3.3. Decentralisatie-uitkeringen	15
3.4. Financieel overzicht gemeenten 2010	17
3.5. Specifieke uitkeringen	21
3.6. Opbrengst lokale heffingen 2010	24
<b>4. Bijlagen bij de begroting</b>	<b>29</b>
Bijlage 1 Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds 2011	30
Bijlage 2 Beleidsmutaties	53
Bijlage 3 Moties en toezeggingen in het vergaderjaar 2009–2010	55
Bijlage 4 Lijst met afkortingen	56
Bijlage 5 Lijst met belangrijke termen en hun betekenis	57

## **A. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING BIJ HET BEGROTINGSWETS- VOORSTEL**

### **Wetsartikel 1**

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 2011 vast te stellen.

Alle voor dit jaar vastgestelde begrotingswetten samen vormen de Rijksbegroting voor het jaar 2011. Een toelichting bij de Rijksbegroting als geheel is opgenomen in de Miljoenennota 2011.

Met de vaststelling van dit wetsartikel worden de uitgaven, verplichtingen en de ontvangsten voor het jaar 2011 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**

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

De Minister van Financiën,  
J. C. de Jager

## **B. BEGROTINGSTOELICHTING**

### **1. LEESWIJZER**

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

De voorliggende toelichting bij de begroting 2011 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 belangrijkste beleidsmutaties worden beschreven. Vervolgens wordt ingezoomd op het beleidsartikel: het gemeentefonds. Hierin komen de met het beleid samenhangende algemene beleidsdoelstelling 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 2010 naar de stand ontwerpbegroting 2011. 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 en de lokale heffingen. In hoofdstuk 4 treft u het Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds 2011 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, waarbij deze uitgaven zijn terug te vinden in de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

## **2. HET BELEID**

### **2.1. De beleidsagenda**

Gezien de demissionaire status van het kabinet dat deze begroting opstelt, is gekozen voor een beperkte technische invulling van de beleidsagenda 2011. Daar waar de beleidsagenda's in voorgaande jaren uitgebreid ingingen op de prioriteiten uit het kabinetsprogramma Balkenende IV, aangevuld met prioriteiten van de minister, is de opzet dit jaar sober van aard. Er zal vooral worden ingegaan op eventuele relevante beleidsarme ontwikkelingen die de begroting in financiële zin raken. In de artikelen wordt, zoals in andere jaren, de relevante financiële en beleidsinformatie die samenhangt met de voorgenomen uitgaven vermeld.

Het gemeentefonds voorziet, in combinatie met de andere gemeentelijke inkomstenbronnen, gemeenten van voldoende financiële middelen voor het uitvoeren van hun taken. De verdeling van het gemeentefonds heeft tot doel de middelen zo te verdelen, dat gemeenten in staat zijn om hun inwoners een gelijkwaardig voorzieningenpakket tegen globaal gelijke lasten te kunnen leveren.

Met gemeenten zijn voor de periode 2009–2011 afspraken gemaakt over de ontwikkeling van het gemeentefonds. De bestaande normeringssystematiek is als gevolg van de financieel-economische crisis tijdelijk buiten werking gesteld. In plaats daarvan is er met de gemeenten voor deze jaren een reeks van nominale uitkeringen voor het gemeentefonds overeengekomen; deze is reeds in de begroting 2010 verwerkt. De behoedzaamheidsreserve is daarbij ook tijdelijk komen te vervallen.

#### **2.1.1. Beleidsmutaties**

Door wijzigingen in beleid van verschillende departementen kan worden overgegaan tot het beleggen of juist weghalen van taken bij gemeenten. Soms gaat dit gepaard met een toevoeging aan of een uitname uit het gemeentefonds. In tabel 2.1.1. worden de mutaties per uitgavencategorie weergegeven als gevolg van de beleidsmutaties. Voor een overzicht van de beleidsmatige mutaties vanaf ontwerpbegroting 2010 wordt verwezen naar bijlage 2. In tabel 3.1.2. wordt vanaf de stand ontwerpbegroting 2010 een aansluiting gegeven naar de stand ontwerpbegroting 2011. De weergegeven mutaties worden in het verdiepingshoofdstuk 3 afzonderlijk toegelicht voor zover dit nog niet gebeurd is in een eerder begrotingsstuk.

Tabel 2.1.1. Beleidsmutaties (x € 1 000)						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Apparaatuitgaven</i>						
1. Kosten Financiële-verhoudingswet	929	0	0	0	0	0
2. Kosten Waarderingskamer	170	0	0	0	0	0
3. Budget A+O-fonds	0	36	36	36	36	36
4. Bijdrage aan VNG inzake WOZ-kosten	0	0	0	0	0	0
5. Bijdrage gemeenten inzake KING	6 436	7 464	7 464	7 464	7 464	7 464
<i>Programma-uitgaven</i>						
1. Algemene uitkering ca en de aanvullende uitkeringen	166 839	205 944	129 314	150 214	150 214	150 214
2. Integratie-uitkeringen	- 34 742	- 262 723	- 262 723	- 268 514	- 268 514	- 268 514
3. Decentralisatie-uitkeringen	278 508	458 640	335 868	348 772	306 883	150 412
<b>Totaal mutaties (inclusief meerjarige doorwerking 1e suppletore 2010)</b>	<b>418 140</b>	<b>409 361</b>	<b>209 959</b>	<b>237 972</b>	<b>196 083</b>	<b>39 612</b>

## 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 operationele doelstellingen:

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

### 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.

### 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 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 € 1 000)						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Verplichtingen:</b>	18 445 467	<b>18 110 864</b>	17 820 020	17 861 952	17 797 863	17 640 592
<b>Uitgaven:</b>	18 464 709	<b>18 110 864</b>	17 820 020	17 861 952	17 797 863	17 640 592
<i>Apparaatuitgaven</i>						
1. Kosten Financiële-verhoudingswet	3 020	<b>2 091</b>	2 091	2 091	2 091	2 091
2. Kosten Waarderingskamer	1 328	<b>1 158</b>	1 158	1 158	1 158	1 158
3. Budget A+O-fonds	5 996	<b>6 032</b>	6 032	6 032	6 032	6 032
4. Bijdrage aan VNG inzake WOZ-kosten	1 000	<b>1 000</b>	1 000	1 000	1 000	1 000
5. Bijdrage gemeenten inzake KING	6 436	<b>7 464</b>	7 464	7 464	7 464	7 464
<i>Programma-uitgaven</i>						
1. Algemene uitkering ca en de aanvullende uitkeringen	15 793 825	<b>15 801 286</b>	15 727 872	15 773 789	15 754 709	15 753 909
2. Integratie-uitkeringen	1 647 459	<b>1 406 942</b>	1 407 049	1 407 135	1 404 015	1 404 015
3. Decentralisatie-uitkeringen	1 005 645	<b>884 891</b>	667 354	663 283	621 394	464 923
<b>Ontvangsten:</b>	18 464 709	<b>18 110 864</b>	17 820 020	17 861 952	17 797 863	17 640 592
<i>Apparaatontvangsten</i>						
1. Terugontvangsten Waarderingskamer	149					
<i>Programma-ontvangsten</i>						
1. Ontvangsten ex art. 4 Fvw	18 464 560	<b>18 110 864</b>	17 820 020	17 861 952	17 797 863	17 640 592

Normaliter is er een verschil in enig jaar tussen de verplichtingen en de uitgaven. Dit verschil wordt veroorzaakt door de behoedzaamheidsreserve, die in het jaar na afloop van het begrotingsjaar (voor een deel) wordt uitgekeerd. Door het buiten werking stellen van de normeringssystematiek en de behoedzaamheidsreserve, zijn de verplichtingen en uitgaven vanaf 2010 aan elkaar gelijk.

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 nog niet aan gemeenten wordt uitgekeerd, wordt automatisch aan het volgende begrotingsjaar toegevoegd.

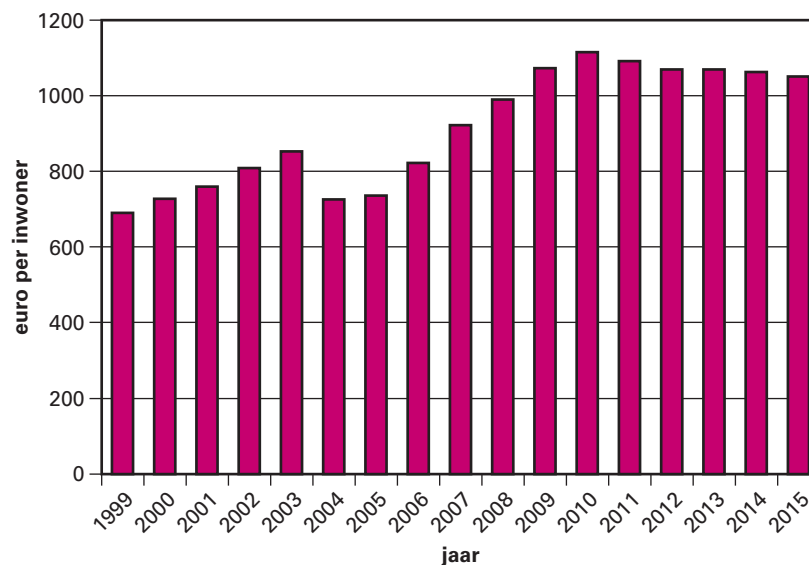
### Ontvangsten

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 tot en met 2015 weer. De bedragen 1999 tot en met 2009 zijn op basis van

de jaarverslagen. De bedragen 2010 tot en met 2015 zijn op basis van de miljoenennota 2011.

**Figuur 2.2.2. Uitkering gemeentefonds in € per inwoner**



De gemeenten ontvangen in 2011 uit het gemeentefonds € 18 093 119 000 (programma-uitgaven). Per inwoner komt de uitkering uit op een landelijk gemiddelde van € 1 091 per inwoner. Ten opzichte van 2010 betekent dit een mutatie van € – 25 per inwoner door voornamelijk een stijging van het aantal inwoners en mutaties in de Wmo-uitkering en overige decentralisatie-uitkeringen.

De stijging in 2010 ten opzichte van 2009 wordt vooral veroorzaakt door de stijging van het aantal decentralisatie-uitkeringen. De stijging in de jaren 2007 t/m 2009 komt voornamelijk door de omvang van het accres.

### 2.2.5. Operationele doelstellingen

#### **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 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. Onlangs is de normeringssystematiek geëvalueerd door de fondsbeheerders, VNG en IPO. Het rapport wordt na Prinsjesdag toegezonden aan de Tweede Kamer.

Daarnaast zijn er jaarlijks diverse specifieke taakmutaties die tot toevoegingen en/of onttrekkingen aan het gemeentefonds kunnen leiden. De fondsbeheerders zorgen voor de uitwerking van de afspraak door het accres vast te stellen en de gemeenten te informeren door middel van circulaires. Daarnaast heeft het Rijk een verantwoordelijkheid bij het bepalen van de hoogte van specifieke uitnamen en/of toevoegingen als gevolg van taakmutaties, waarbij het kabinet handelt conform artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet.

#### *Activiteiten 2011*

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. Zonodig kunnen ook andere bewindslieden dan de fondsbeheerders aanwezig zijn.

Het wettelijk kader rond de macronorm OZB blijft van toepassing. De macronorm voor het begrotingsjaar 2011 is 3,5% over € 2,961 miljard. Dit is de opbrengst van 2009 (op basis van CBS-gegevens is dit € 2,868 miljard) vermenigvuldigd met 3,25%. Het percentage van 3,25% is de macronorm voor het jaar 2010 van 4,3%, verminderd met 1,05% op grond van het feit dat besloten is het wetsvoorstel vrijstelling precariobelasting op netwerken van nutsbedrijven niet bij de Tweede Kamer in te dienen. Het percentage van de macronorm OZB voor het jaar 2011 van 3,5% is als volgt berekend: de prijsontwikkeling Nationale Bestedingen (pNB) van 1,75% op basis van het Centraal Economisch Plan (CEP) 2010 en daarbij opgeteld de geraamde reële trendmatige groei van 1,75% over de periode 2011–2015.

#### *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 voor de financiële positie van gemeenten is het aantal gemeenten dat een beroep doet 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								
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 <sup>1</sup>	2010 <sup>1</sup>
Aantal	4	5	5	5	3	4	4	4
Bedrag (x € 1 000)	19 869	21 080	23 398	26 556	21 970	20 465	26 497	27 871

<sup>1</sup> 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 meer dan 60 verdeelmaatstaven. De fondsbeheerders zijn verantwoordelijk voor het ontwikkelen en onderhouden van het systeem van verdeelmaatstaven dat de verdeling tot stand brengt. Dit verdeelsysteem heeft als doel gemeenten in staat te stellen hun voorzieningen op een onderling gelijkwaardig niveau te brengen tegen globaal gelijke lastendruk en rekening houdend met de structuurkenmerken van de gemeenten.

Zolang voor een uitkeringsjaar de voor de verdeelmaatstaven noodzakelijke statistische gegevens nog niet bekend of definitief zijn, worden de gemeenten bevoorschot op basis van voorlopige cijfers. Hierbij wordt ernaar gestreefd de voorschotten zo goed mogelijk aan te laten sluiten op de algemene uitkering waarop een gemeente uiteindelijk recht heeft, zoals deze vastgesteld wordt nadat de statistische gegevens definitief zijn vastgesteld. Dit streven geldt ook voor integratie- en decentralisatie-uitkeringen.

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.

*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. Korte tijdshalve 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 2010 naar de stand van de voorliggende ontwerpbegroting 2011 beschreven. De mutaties die hierin worden genoemd die betrekking hebben op de 1e suppletore begroting 2010 (Kamerstukken II, vergaderjaar 2009–2010, 32 395 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 2010 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 2010 naar de stand ontwerpbegroting 2011.

Tabel 3.1.1. Opbouw verplichtingen gemeentefonds (x € 1 000)						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Stand ontwerpbegroting 2010</b>	18 046 569	<b>17 701 503</b>	17 610 061	17 623 980	17 601 780	17 600 980
Mutaties 1e suppletore begroting 2010	355 856	<b>173 935</b>	106 618	129 911	101 812	84 403
<b>Stand 1e suppletore begroting 2010</b>	18 402 425	<b>17 875 438</b>	17 716 679	17 753 891	17 703 592	17 685 383
Nieuwe mutaties	43 042	<b>235 426</b>	103 341	108 061	94 271	– 44 791
<b>Stand ontwerpbegroting 2011</b>	18 445 467	<b>18 110 864</b>	17 820 020	17 861 952	17 797 863	17 640 592
<i>Waarvan verplichtingenbedrag kosten Financiële-verhoudingswet</i>	3 020	<b>2 091</b>	2 091	2 091	2 091	2 091
<i>Waarvan verplichtingenbedrag kosten Waarderingskamer</i>	1 328	<b>1 158</b>	1 158	1 158	1 158	1 158
<i>Waarvan verplichtingenbedrag budget A+O-fonds</i>	5 996	<b>6 032</b>	6 032	6 032	6 032	6 032
<i>Waarvan bijdrage aan VNG inzake WOZ-kosten</i>	1 000	<b>1 000</b>	1 000	1 000	1 000	1 000
<i>Waarvan verplichtingenbedrag bijdrage gemeenten inzake KING</i>	6 436	<b>7 464</b>	7 464	7 464	7 464	7 464
<i>Waarvan verplichtingenbedrag algemene uitkering</i>	15 782 743	<b>15 801 286</b>	15 727 872	15 773 789	15 754 709	15 753 909
<i>Waarvan verplichtingenbedrag integratie-uitkeringen</i>	1 639 792	<b>1 406 942</b>	1 407 049	1 407 135	1 404 015	1 404 015
<i>Waarvan verplichtingenbedrag decentralisatie-uitkeringen</i>	1 005 152	<b>884 891</b>	667 354	663 283	621 394	464 923

##### *Uitgaven*

Onderstaande tabel geeft de opbouw aan van de uitgaven van het gemeentefonds vanaf de stand ontwerpbegroting 2010 naar de stand ontwerpbegroting 2011.

<b>Tabel 3.1.2. Opbouw uitgaven gemeentefonds (x € 1 000)</b>						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Stand ontwerpbegroting 2010</b>	18 046 569	<b>17 701 503</b>	17 610 061	17 623 980	17 601 780	17 600 980
Mutaties 1e suppletore begroting 2010	375 098	<b>173 935</b>	106 618	129 911	101 812	84 403
<b>Stand 1e suppletore begroting 2010</b>	18 421 667	<b>17 875 438</b>	17 716 679	17 753 891	17 703 592	17 685 383
Mutaties nog niet eerder opgenomen in een begrotingsstuk:						
1) Uitname t.b.v. Burgerzakensysteem-kern			- 1 300			
2) Overheveling BDU SIV: vrouwenopvang (decentralisatie-uitkering)		<b>88 979</b>	88 979	88 759	88 759	88 759
3a) Bijdrage aan de apparaatsuitgaven A+O-fonds		<b>36</b>	36	36	36	36
3b) Bijdrage uit de algemene uitkering aan het A+O-fonds		<b>- 36</b>	- 36	- 36	- 36	- 36
4) Pilots gemengde scholen (decentralisatie-uitkering)	50	<b>50</b>				
5) Bommenregeling	22 100	<b>21 700</b>	21 700	21 700	21 700	21 700
6) Terugontvangsten Waarderingskamer 2009 naar AU	149					
7) Herbestemming aandachtswijken 2e tranche (decentralisatie-uitkering)	400	<b>2 000</b>	400			
8a) Amendement De Pater (integratie-uitkering)		<b>- 25 000</b>	- 25 000	- 25 000	- 25 000	- 25 000
8b) Amendement De Pater (algemene uitkering))		<b>25 000</b>	25 000	25 000	25 000	25 000
9) Pieken in de Deltaproject Amsterdam	400					
10) Maatschappelijke opvang: aanpassing budget (decentralisatie-uitkering)	10 300	<b>9 700</b>	1 000			
11) European Pollutant Release Transfer Register E-PRTR		<b>414</b>	414	414	414	414
12) Uitname t.b.v. Militaire bijstand en steunverlening	- 1 750	<b>- 1 750</b>	- 1 750	- 1 750	- 1 750	- 1 750
13a) WMO: correctie uitgaven PGB (integratie-uitkering)		<b>- 150 000</b>	- 150 000	- 150 000	- 150 000	- 150 000
13b) WMO: correctie kader WMO (integratie-uitkeringen)		<b>- 3 914</b>	- 3 914	- 3 914	- 3 914	- 3 914
14a) WMO: compensatie pakketmaatregel AWBZ nadeelgemeenten (integratie-uitkering)		<b>- 34 000</b>	- 34 000	- 34 000	- 34 000	- 34 000
14b) WMO: compensatie pakketmaatregel AWBZ nadeelgemeenten (algemene uitkering)		<b>34 000</b>	34 000	34 000	34 000	34 000
15a) Impuls Brede Scholen 3e tranche en correctie 1e en 2e tranche 2010 (VWS-deel)	7 766					
15b) Impuls Brede Scholen 3e tranche en correctie 1e en 2e tranche 2010 (OCW-deel)	3 627					
16) Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (decentralisatie-uitkering)		<b>209 929</b>	147 812	152 852	139 062	
17) Uitvoeringskosten inburgering		<b>48 830</b>				
18) Aanvullende bewonersbudgetten G-31 en aantal andere gemeenten (decentralisatie-uitkering)		<b>9 488</b>				
<b>Totaal nieuwe mutaties</b>	43 042	<b>235 426</b>	103 341	108 061	94 271	- 44 791
<b>Stand ontwerpbegroting 2011</b>	18 464 709	<b>18 110 864</b>	17 820 020	17 861 952	17 797 863	17 640 592
<i>Waarvan uitgavenbedrag kosten Financiële-verhoudingswet</i>	3 020	<b>2 091</b>	2 091	2 091	2 091	2 091
<i>Waarvan uitgavenbedrag kosten Waarderingskamer</i>	1 328	<b>1 158</b>	1 158	1 158	1 158	1 158
<i>Waarvan uitgavenbedrag budget A+O-fonds</i>	5 996	<b>6 032</b>	6 032	6 032	6 032	6 032
<i>Waarvan bijdrage aan VNG inzake WOZ-kosten</i>	1 000	<b>1 000</b>	1 000	1 000	1 000	1 000
<i>Waarvan uitgavenbedrag bijdrage gemeenten inzake KING</i>	6 436	<b>7 464</b>	7 464	7 464	7 464	7 464
<i>Waarvan uitgavenbedrag algemene uitkering</i>	15 793 825	<b>15 801 286</b>	15 727 872	15 773 789	15 754 709	15 753 909
<i>Waarvan uitgavenbedrag integratie-uitkeringen</i>	1 647 459	<b>1 406 942</b>	1 407 049	1 407 135	1 404 015	1 404 015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Waarvan uitgavenbedrag decentralisatie-uitkeringen	1 005 645	884 891	667 354	663 283	621 394	464 923

### Toelichting op de nieuwe mutaties

#### 1) *Uitname t.b.v. Burgerzakensysteem-kern*

Ten behoeve van de ontwikkeling van de lokale variant van het Burgerzakensysteem-kern is afgesproken om de bijdrage die gemeenten hieraan leveren te financieren door een eenmalige uitname uit het gemeentefonds van € 1,3 miljoen in 2012.

#### 2) *Overheveling BDU SIV: vrouwenopvang (decentralisatie-uitkering)*

De middelen die 35 centrumgemeenten ontvangen voor beleid op het terrein van de vrouwenopvang en de aanpak van huiselijk geweld zullen met ingang van 1 januari 2011 verstrekt worden via een decentralisatie-uitkering. Er is gekozen voor 2011 omdat op verzoek van de Tweede Kamer tijdens de behandeling van de VWS-begroting 2009 besloten is eerst een stelselonderzoek naar de vrouwenopvang te doen. Voor 2011 gaat het om € 89 miljoen.

#### 3a en b) *Bijdrage aan de apparaatsuitgaven A+O-fonds*

De bijdrage aan het A+O-fonds voor het jaar 2011 en verder is vastgesteld op een bedrag van € 6 032 000. Ten opzichte van de 1e suppletore begroting 2010 betekent dit een verhoging van € 36 000. Deze verhoging wordt aan de algemene uitkering van het gemeentefonds onttrokken en overgeboekt naar het onderdeel Bijdrage aan het A+O-fonds.

#### 4) *Pilots gemengde scholen (decentralisatie-uitkering)*

Voor de uitvoering van een pilot ter bestrijding van de onderwijssegregatie in het basisonderwijs ontvangt de gemeente Almelo € 50 000 per jaar in 2010 en 2011.

#### 5) *Bommenregeling*

In het Bestuursakkoord Rijk-gemeenten is afgesproken dat het Bijdragebesluit kosten opsporing en ruiming conventionele explosieven Tweede Wereldoorlog 2006 wordt overgeheveld naar het Gemeentefonds. Voor 2010 wordt € 22,1 miljoen overgeheveld. Vanaf 2011 wordt structureel € 21,7 miljoen overgeheveld.

#### 6) *Terugontvangsten Waarderingskamer 2009 naar AU*

De waarderingskamer heeft de jaarrekening over 2009 uiteindelijk € 298 748 lager vastgesteld. Vanuit het gemeentefonds wordt voorzien in een gedeeltelijke financiering van de apparaatsuitgaven van de waarderingskamer. Volgens bestaande afspraken komt nu 50% van het genoemde bedrag ten goede aan de algemene uitkering van het fonds.

#### 7) *Herbestemming aandachtswijken 2e tranche (decentralisatie-uitkering)*

In de nota «Een cultuur van ontwerpen, visie architectuur en ruimtelijk ontwerp» is voor de periode 2009–2012 een impuls aangekondigd voor het stimuleren van herbestemming van waardevol en karakteristiek erfgoed en herontwikkeling van bijzondere terreinen in de veertig aandachtswijken. De impuls is bedoeld als financiële bijdrage in de planontwikkelingsfase van herbestemmings- en herontwikkelingsprojecten.

#### *8) Amendement De Pater*

Per 2011 wordt de integratie-uitkering amendement De Pater van € 25 miljoen beëindigd. Compensatie hiervoor zal plaatsvinden via het maatstavenstelsel van de algemene uitkering, door rekening te houden met de verlaging van de OZB-capaciteit als gevolg van het amendement De Pater en een verhoging van de uitkeringsfactor.

#### *9) Pieken in de Deltaproject Amsterdam*

De gemeente Amsterdam krijgt van het Ministerie van Economische Zaken een eenmalige bijdrage van € 0,4 miljoen voor het Pieken In de Deltaproject Amsterdam Bezoeken, Holland Zien, onderdeel Giro d'Italia. Deze bijdrage komt uit het beschikbare budget PID Noordvleugel. De middelen worden verdeeld via het vaste bedrag van Amsterdam binnen het cluster overig.

#### *10) Maatschappelijke opvang: aanpassing budget (decentralisatie-uitkering)*

Met ingang van 1 januari 2010 ontvangen de 43 centrumgemeenten middelen voor maatschappelijke opvang, openbare geestelijke gezondheidszorg en verslavingsbeleid via een decentralisatie-uitkering ten behoeve van beleid op deze prestatievelden uit de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Vanwege de invoering van het verdeelmodel wordt het macrobudget opgehoogd met € 10,3 miljoen in 2010, € 9,7 miljoen in 2011 en € 1 miljoen in 2012.

#### *11) European Pollutant Release Transfer Register E-PRTR*

Bij Voorjaarsnota 2008 zijn er voor de periode 2008–2010 middelen toegevoegd ter compensatie van de bestuurlijke lasten die de gemeenten naar verwachting moeten dragen in verband met de werkzaamheden die zij moeten verrichten in het kader van de Uitvoeringswet EG-verordening PRTR en PRTR-protocol (Stb.2008, 28). Na evaluatie van de hoogte van de bestuurlijke lasten, is geconcludeerd dat de hoogte van de in 2008 toegevoegde bedragen nog steeds juist is. Daarom wordt nu vanaf 2011 structureel € 414 000 toegevoegd aan het gemeentefonds.

#### *12) Uitname t.b.v. Militaire bijstand en steunverlening*

Betreft een structurele uitname uit het gemeentefonds van € 1,75 miljoen ten behoeve van de vergoeding van de inzet van het Ministerie van Defensie bij militaire bijstand en steunverlening, zoals de inzet van de explosievenopruimingsdienst en blushelikopters. De meer structurele samenwerking tussen defensie en de gemeenten en problemen met de oude verrekensystematiek (versturen van facturen) nopen tot deze nieuwe financieringsconstructie van militaire bijstand en steunverlening.

#### *13) WMO (integratie-uitkering)*

Het budget Wmo wordt bepaald op basis van het advies van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP). Daarnaast is in het budget rekening gehouden met extra middelen voor uitvoeringskosten en beleidseffecten waar SCP geen rekening mee heeft gehouden. Ook is een doelmatigheidskorting en een correctie vanwege door SCP te hoog ingeschatte pgb-uitgaven verwerkt. Per saldo resteert een verlaging van het Wmo-kader van € 153,914 miljoen.

#### *14) WMO: compensatie pakketmaatregel AWBZ nadeelgemeenten*

De integratie-uitkering «WMO: compensatie pakketmaatregel AWBZ nadeelgemeenten» van € 34 miljoen betreft het op verzoek van de VNG specifiek verdeelde bedrag over die gemeenten die bij de overgang van

het historische naar het objectieve verdeelmodel WMO een negatief herverdeeleffect hadden van meer dan € 5,00 per inwoner. Per 2011 wordt dit bedrag toegevoegd aan de algemene uitkering en verdeeld via de maatstaven in het cluster Maatschappelijke zorg.

*15) Impuls Brede Scholen 3e tranche en correctie 1e en 2e tranche 2010*

De impuls brede scholen richt zich op de realisatie van de zogenaamde combinatiefuncties. Dit zijn functies waarbij een werknemer in dienst is bij één werkgever, maar werkzaam is ten behoeve van twee of meer sectoren. Op 10 december 2007 hebben het Rijk (OCW en VWS), de VNG en vertegenwoordigers van de onderwijs-, sport- en cultuursector bestuurlijke afspraken gemaakt met als doel de realisatie van in totaal 2 500 (fte's) combinatiefuncties in 2012. De toevoeging aan het gemeentefonds van in totaal € 11,393 miljoen betreft een correctie i.v.m. afvallers van de eerste en tweede tranche en de start van de derde tranche.

*16) Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (decentralisatie-uitkering)*

In het coalitieakkoord van Balkenende IV (Kamerstukken II 2006/07, 30 891, nr. 4) is in het kader van de decentralisatie afgesproken de Wet stedelijke vernieuwing (Wsv) in te trekken. Dit is bij het afsluiten van de bestuursakkoorden met gemeenten en provincies in 2007 en 2008 herbevestigd. Het verstrekken van financiële middelen voor stedelijke vernieuwing door het Rijk aan gemeenten (de G-31, de zogenaamde rechtstreekse gemeenten) en provincies (ten behoeve van de zogenaamde niet-rechtstreekse gemeenten), vindt met ingang van 1 januari 2011 voor het tijdvak tot en met 2014 plaats via een decentralisatie-uitkering op basis van de Financiële-verhoudingswet (Fvw). Het intrekken van de Wsv is daartoe in procedure gebracht. De intrekking zal naar verwachting in de loop van 2011 zijn beslag krijgen en zal door middel van overgangsrecht terugwerken tot 1 januari 2011. Op basis van de gemaakte afspraken is WWI begin 2010 bij beschikking de verplichting voor de periode 2010 tot en met 2014 aangegaan. Uitgangspunt voor de verdeling in het kader van de decentralisatie-uitkering zijn de door WWI aangegane verplichtingen.

*17) Uitvoeringskosten inburgering*

In 2008 is door de minister van Wonen, Wijken en Integratie besloten de uitvoeringskosten voor de Wet inburgering over te hevelen naar het gemeentefonds. Vanaf 2010 zijn de middelen ondergebracht in de algemene uitkering van het fonds. Na verlaging van het algemene inburgeringsbudget in 2011 door invulling van de motie Koolmees, betreft de uitkering voor 2011 € 48,83 miljoen.

*18) Aanvullende bewonersbudgetten G-31 en aantal andere gemeenten (decentralisatie-uitkering)*

Voor 2009 heeft het kabinet middelen beschikbaar gesteld voor bewonersinitiatieven wijken. Voor de besteding van deze budgetten kunnen bewoners initiatieven indienen om de leefbaarheid in hun wijk te verbeteren en de sociale cohesie te versterken. Via een decentralisatie-uitkering in het gemeentefonds wordt in 2011 € 9 488 000 aanvullend beschikbaar gesteld voor de G-31 gemeenten plus de 18 gemeenten met 40+ wijken.

### **3.2. Integratie-uitkeringen**

Als een toevoeging aan de algemene uitkering van het gemeentefonds in één keer bezwaarlijk is vanwege de omvang van de herverdeeleffecten 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. In tabel 3.2.1 is een overzicht opgenomen.

<b>Tabel 3.2.1. Overzicht integratie-uitkeringen gemeentefonds (x € 1 000)</b>						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Ontwerpbegroting 2010:</b>						
WMO	1 626 600	<b>1 626 600</b>	1 626 600	1 626 600	1 626 600	1 626 600
Amendement De Pater	25 000	<b>25 000</b>	25 000	25 000	25 000	25 000
WUW-middelen	16 061	<b>13 132</b>	13 132	13 132	13 132	13 132
Tijdelijke stimuleringsregeling intensivering en controle (TSIOC)	9 690					
Regionale Platforms Fraudebestrijding	2 006	<b>2 006</b>	2 006	2 006	2 006	2 006
Ondersteuning bibliotheken				5 791	5 791	5 791
Waterschapswegen (knelpunten verdeelproblematiek)	2 844	<b>2 927</b>	3 034	3 120		
<b>Stand ontwerpbegroting 2010</b>	<b>1 682 201</b>	<b>1 669 665</b>	1 669 772	1 675 649	1 672 529	1 672 529
<b>1e suppletore begroting 2010:</b>						
WMO: nominale indexatie 2009 huishoudelijke hulp	- 5 100	<b>- 5 100</b>	- 5 100	- 5 100	- 5 100	- 5 100
WMO: dure woningaanpassingen	6 000	<b>6 000</b>	6 000	6 000	6 000	6 000
WMO: nominale indexatie 2009 voormalige Awbz subsidieregelingen	4 700	<b>4 700</b>	4 700	4 700	4 700	4 700
WMO: toevoeging i.v.m dure woningaanpassingen	3 000	<b>3 000</b>	3 000	3 000	3 000	3 000
Wijziging betalingsverloop integratie-uitkeringen 2009	7 667					
WMO: maatregelen psychosociaal in AWBZ	6 400					
WMO: compensatie pakketmaatregel AWBZ	- 102 000	<b>- 102 000</b>	- 102 000	- 102 000	- 102 000	- 102 000
WMO: compensatie pakketmaatregel AWBZ nadeelgemeenten	34 000	<b>34 000</b>	34 000	34 000	34 000	34 000
WMO: vergoeding voor uitvoeringskosten Wtcg	2 800	<b>1 800</b>	1 800	1 800	1 800	1 800
WMO: bijstelling raming compensatiekosten Wtcg	2 000	<b>2 000</b>	2 000	2 000	2 000	2 000
Ondersteuning bibliotheken	5 791	<b>5 791</b>	5 791			
<b>Stand 1e suppletore begroting 2010</b>	<b>1 647 459</b>	<b>1 619 856</b>	1 619 963	1 620 049	1 616 929	1 616 929
<b>Nog niet eerder opgenomen in een begroting:</b>						
Amendement De Pater		<b>- 25 000</b>	- 25 000	- 25 000	- 25 000	- 25 000
WMO: correctie uitgaven PGB		<b>- 150 000</b>	- 150 000	- 150 000	- 150 000	- 150 000
WMO: correctie kader WMO		<b>- 3 914</b>	- 3 914	- 3 914	- 3 914	- 3 914
WMO: compensatie pakketmaatregel AWBZ nadeelgemeenten		<b>- 34 000</b>	- 34 000	- 34 000	- 34 000	- 34 000
<b>Stand ontwerpbegroting 2011</b>	<b>1 647 459</b>	<b>1 406 942</b>	1 407 049	1 407 135	1 404 015	1 404 015

### 3.3 Decentralisatie-uitkeringen

Binnen het gemeentefonds bestaat naast de algemene uitkering en de integratie-uitkering 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. In tabel 3.3.1. is een overzicht opgenomen.

Tabel 3.3.1. Overzicht decentralisatie-uitkeringen gemeentefonds (x € 1 000)						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Ontwerpbegroting 2010:</b>						
Aanpak kindermishandeling	2 916					
Aanpak Marokkaans-Nederlandse probleemjongeren (Justitie-deel)	5 400	<b>5 400</b>	5 400			
Beeldende kunst en vormgeving	13 500	<b>13 500</b>	13 500	13 500	13 500	13 500
Bevorderen maatschappelijke participatie vrouwen uit etnische minderheden	950	<b>537</b>				
Bewonersinitiatieven wijken G18	15 000	<b>15 000</b>				
Bewonersinitiatieven wijken G31	9 300					
Budget 40+ wijken	30 000					
Innovatietrajecten: Deltaplan inburgering	1 400	<b>1 051</b>				
Koplopers regeling homo emancipatiebeleid	440	<b>440</b>				
Maatregelen psychosociaal in AWBZ	6 800	<b>6 800</b>	6 800	6 800	6 800	6 800
Ondersteuning bibliotheken	5 791	<b>5 791</b>	5 791			
Overheveling BDU SIV: gezond in de stad	5 000	<b>5 000</b>	5 000	5 000	5 000	5 000
Overheveling BDU SIV: leefbaarheid en veiligheid (BZK-deel)	31 990	<b>31 990</b>				
Overheveling BDU SIV: leefbaarheid en veiligheid (WWI-deel)	57 566	<b>31 750</b>				
Overheveling BDU SIV: maatschappelijke opvang	289 211	<b>289 211</b>	289 211	289 211	289 211	289 211
Overheveling BDU SIV: onderwijsachterstandenbeleid	164 632					
Pilot gemengde scholen	750	<b>750</b>				
Polarisatie en radicalisering	255	<b>64</b>				
Regeling cultuurparticipatie	5 785	<b>5 785</b>	5 784			
Regeling taalcoaches G50	843	<b>843</b>				
Regeling taalcoaches overig	1 836	<b>1 224</b>				
Sport en bewegen	3 882					
Stimulering lokaal klimaatbeleid (SLOK)	15 390	<b>11 115</b>				
Wijkactieplannen	58 500					
<b>Stand ontwerpbegroting 2010</b>	<b>727 137</b>	<b>426 251</b>	<b>331 486</b>	<b>314 511</b>	<b>314 511</b>	<b>314 511</b>
<b>1e suppletore begroting 2010:</b>						
Spoorse doorsnijdingen	33 709	<b>43 609</b>	11 695	23 614		3 356
Herbestemming aandachtswijken	1 602					
Polarisatie en radicalisering tranche 2009	588					
Aanpak Marokkaans-Nederlandse probleemjongeren (WWI-deel)	7 000	<b>7 000</b>	7 000			
Koplopers regeling homo emancipatiebeleid: toevoeging	40	<b>40</b>				
Alle troeven in handen	700	<b>512</b>				
Wijziging betalingsverloop decentralisatie-uitkeringen 2009	493					
Spoorse doorsnijdingen 2e tranche aanvulling	3 612	<b>3 941</b>	227			
WMO: maatregelen psychosociaal in AWBZ	- 6 800	<b>- 6 800</b>	- 6 800	- 6 800	- 6 800	- 6 800
Versterking peuterspeelzaalwerk	35 000	<b>35 000</b>	35 000	35 000	35 000	35 000
Overheveling BDU SIV: jeugd	21 780	<b>21 780</b>	21 780	21 780	21 780	21 780
Bodemsanering	25 765	<b>20 765</b>	20 765	20 765	20 765	
Ondersteuning bibliotheken	- 5 791	<b>- 5 791</b>	- 5 791			
Leefbaarheid en veiligheid: inzet straatcoaches Culemborg	150					
Maatschappelijke opvang: aanpassing budget	8 317	<b>8 317</b>	8 317	8 317	8 317	8 317
Toezicht Drank & Horecawet (BZK-deel)	1 088					
Toezicht Drank & Horecawet (VWS-deel)	1 087					
Praktijkteam Zaltbommel	100					
Jeugdwerkloosheid 2010 1e tranche	30 000					
Leefbaarheid en veiligheid: toevoeging middelen Gouda	300	<b>300</b>				
Herstructurering bedrijventerreinen	10 000					
Uitvoeringskosten inburgering	10 440					
Antillianengemeenten	4 485	<b>4 485</b>	4 485	4 485		
Instapcursussen Inburgering	14 159					
Impuls Brede Scholen 1e en 2e tranche 2010 (VWS-deel)	11 153					
Impuls Brede Scholen 1e en 2e tranche 2010 (OCW-deel)	5 210					
Hogeschool Almere	10 000					
Vadercentra	699	<b>699</b>	699			
Emancipatie 1 001 kracht	900	<b>900</b>				



	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Regiospecifiekpakket Zuiderzeelijn	13 039					
Overheveling BDU SIV: Onderwijsachterstandenbeleid nabetaling	8 579					
Rolstoelvoorzieningen Arnhem	1 400	300	300			
Sport en bewegen	4 134					
Uitvoeringskosten WWIK	3 427	3 437				
<b>Stand 1e suppletore begroting 2010</b>	983 502	564 745	429 163	421 672	393 573	376 164
Nog niet eerder opgenomen in een begroting:						
Overheveling BDU SIV: vrouwenopvang		88 979	88 979	88 759	88 759	88 759
Pilots gemengde scholen	50	50				
Herbestemming aandachtswijken 2e tranche	400	2 000	400			
Maatschappelijke opvang: aanpassing budget	10 300	9 700	1 000			
Impuls Brede Scholen 3e tranche en correctie 1e en 2e tranche 2010 (VWS-deel)	7 766					
Impuls Brede Scholen 3e tranche en correctie 1e en 2e tranche 2010 (OCW-deel)	3 627					
Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing		209 929	147 812	152 852	139 062	
Aanvullende bewonersbudgetten G-31 en aantal andere gemeenten		9 488				
<b>Stand ontwerpbegroting 2011</b>	1 005 645	884 891	667 354	663 283	621 394	464 923

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

In tabel 3.3.1. zien we dat de meeste bij ontwerpbegroting 2010 en 1e suppletore begroting 2010 opgenomen decentralisatie-uitkeringen niet structureel zijn. Van omzetting naar integratie-uitkering of algemene uitkering is voor die decentralisatie-uitkeringen dan ook vooralsnog geen sprake. Voor de decentralisatie-uitkeringen «Beeldende kunst en vormgeving», «Gezond in de stad», «Maatschappelijke opvang», «Spoorse doorsnijdingen», «Versterking peuterspeelwerk» en «Jeugd» geldt dat deze niet aan alle gemeenten worden uitgekeerd en nu nog niet kunnen worden verdeeld via de maatstaven van de algemene uitkering. Deze decentralisatie-uitkeringen kunnen dan ook nu niet worden omgezet in een algemene uitkering of integratie-uitkering. De decentralisatie-uitkering «Maatregelen psychosociaal in AWBZ» is bij 1e suppletore begroting 2010 overgeboekt naar de algemene uitkering. Van de nog niet eerder in een begroting opgenomen decentralisatie-uitkeringen wordt bij ontwerpbegroting 2012 bezien of ze kunnen worden omgezet naar integratie-uitkering of algemene uitkering.

### 3.4 Financieel overzicht gemeenten 2010

#### Samenvatting

Uit de analyse van de gemeentefinanciën volgens de vaste methode van het Financieel Overzicht Gemeenten (FOG) blijkt dat de afgelopen periode – gecorrigeerd voor taakmutaties, areaal- en prijsontwikkeling – gekenmerkt is door een flinke stijging van inkomsten en uitgaven op de gemeentelijke beleidsterreinen. De komende jaren krijgen gemeenten naar verwachting te maken met een grote daling van de financiële ruimte, die voor een belangrijk deel voortkomt uit de verwachte achterblijvende

ontwikkeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds bij de areaal – en prijsontwikkeling.

Deze analyse is gebaseerd op een aantal aannames en ramingen die de uitkomsten onzeker maken. Desalniettemin wijst het FOG op de noodzaak voor gemeenten om zich te bezinnen op hun budgettaire beleid voor de komende jaren. In het perspectief van de ruime inkomstenontwikkeling in de afgelopen periode wordt de opgave die uit deze analyse blijkt voor gemeenten realiseerbaar geacht.

#### Terugblik

In onderstaande tabel wordt teruggekeken naar de financiële positie van gemeenten in de jaren 2006–2010. In de analyse is gebruik gemaakt 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 2006 en 2010 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 het Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds, dat als bijlage is bijgevoegd, is een analyse gemaakt van de begrotingsgegevens zonder dat de genoemde correcties zijn aangebracht.

Tabel 3.4.1: Ontwikkeling inkomsten en uitgaven 2006–2010 (cumulatief; x € 1 miljoen)					
	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Uitgavenclusters</b>					
Werk en inkomen	- 67	147	206	289	374
Maatschappelijke zorg	- 83	- 86	- 44	41	- 81
Educatie	- 92	17	10	60	24
Kunst en ontspanning	88	167	197	384	403
Groen	- 5	41	64	184	188
VHROSV	23	12	51	152	185
Oudheid	- 22	4	29	45	55
Riolering	- 59	- 78	- 94	- 104	- 114
Reiniging	- 4	- 30	- 58	- 35	- 48
Wegen en water	24	146	294	434	501
Openbare orde en veiligheid	46	- 228	- 123	- 4	- 82
Fysiek milieu	- 11	- 5	- 47	- 10	- 28
Bevolkingszaken	49	67	60	119	135
Bestuursorganen	3	36	47	72	83
<b>Totaal uitgavenstijging</b>	<b>- 108</b>	<b>211</b>	<b>592</b>	<b>1 626</b>	<b>1 595</b>
<b>Inkomstenclusters</b>					
Algemene uitkering	- 414	- 387	- 201	778	611
OZB	- 92	100	148	223	328
Overige eigen middelen	133	414	615	574	660
<b>Totaal inkomstenstijging</b>	<b>- 372</b>	<b>127</b>	<b>562</b>	<b>1 574</b>	<b>1 599</b>

In de jaren 2006–2010 zijn de gemeentelijke inkomsten verruimd, waarmee de gemeenten op nagenoeg alle uitgavenclusters hebben geïntensiveerd. Cumulatief bedraagt de stijging € 1,6 miljard. De stijging ontstaat in de jaren 2007, 2008 en 2009. De stijging doet zich bij alle drie de inkomstenbronnen voor. De grootste uitgavenstijging doet zich voor in het cluster Wegen en water, gevolgd door het cluster Kunst en

ontspanning en het cluster Werk en inkomen. Het grootste cluster Maatschappelijke zorg maakt min of meer pas op de plaats. Bij de bescheiden verandering van de uitgaven Openbare orde en veiligheid moet worden bedacht dat sprake is van een stijging uit hoofde van taakmutaties van € 335 miljoen.

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 3.4.2 is een beeld gegeven van de financiële ruimte van de gemeenten voor de jaren 2011 tot en met 2014. De basis wordt ontleend aan gegevens uit de Onderhoudsrapportage specifieke uitkeringen 2010 en gemeentelijke begrotingsgegevens over 2010. De ontwikkeling van jaar op jaar bestaat uit correcties voor taakmutaties, prijsontwikkeling en areaalontwikkeling. Een deel van de taakmutaties vloeit voort uit het afgesloten Bestuursakkoord Rijk-gemeenten van 2007.

Het beeld is verder gebaseerd op een aantal aannames dat erg bepalend is voor de uitkomsten van de analyse. Zo sluit de veronderstelling voor de ontwikkeling van het gemeentefonds aan bij de indicatieve bandbreedte voor het accres van € 0 nominaal tot € 0 reëel uit eerdere circulaire. De bandbreedte is daarbij geplaatst in het perspectief van de miljoenennota 2010 en de daarin voorgenomen maatregelen. De geraamde ontwikkeling van OZB en OEM opbrengsten is het resultaat van de standaardbepaling van indexering van de gemeentelijke begrotingen van 2010. Ook deze uitkomsten zijn erg onzeker. Onderdeel van de OEM is het grondbedrijf van gemeenten waarvoor onduidelijk is hoe dit zich de komende jaren na de crisis zal ontwikkelen. De ramingen in de vooruitblik zijn beduidend lager dan de ontwikkeling in de terugblik.

Tabel 3.4.2: Ontwikkeling inkomsten en uitgaven 2011–2014 (cumulatief; x € 1 miljoen)				
	2011	2012	2013	2014
<b>Kostenontwikkeling</b>	<b>896</b>	<b>1 798</b>	<b>2 475</b>	<b>2 963</b>
Algemene middelen				
Taakmutaties	- 323	- 546	- 497	- 560
Areaal	317	554	750	868
Prijzen	350	701	1 051	1 402
Specifieke middelen				
Taakmutaties	- 402	- 445	- 768	- 768
Areaal	811	1 250	1 516	1 461
Prijzen	143	285	423	560
<b>Inkomstenontwikkeling</b>	<b>346</b>	<b>783</b>	<b>1 031</b>	<b>1 161</b>
Gemeentefonds				
accres 1 (nominaal 0)	74	74	74	74
accres 2 (reëel 0)	74	335	592	850
overige algemene mutaties	- 90	- 90	- 90	- 90
taakmutaties	- 332	- 563	- 523	- 594
OZB	65	128	193	259
Overige eigen middelen	77	144	206	258
Specifieke uitkeringen	552	1 090	1 171	1 253
<b>Financiële ruimte 1 (nominaal 0)</b>	<b>- 550</b>	<b>- 1 016</b>	<b>- 1 444</b>	<b>- 1 802</b>
<b>Financiële ruimte 2 (reëel 0)</b>	<b>- 550</b>	<b>- 755</b>	<b>- 925</b>	<b>- 1 026</b>

Accres 1/Financiële ruimte 1: het accres vanaf 2012 bedraagt nul.

Accres 2/Financiële ruimte 2: het gemeentefonds groeit vanaf 2010 met de veronderstelde inflatie (prijs bruto binnenlands product).

Volgens de analyse ontstaat er de komende jaren een negatieve financiële ruimte. Dit wordt met name veroorzaakt doordat, onder de gehanteerde veronderstellingen, de ontwikkeling van het gemeentefonds kleiner is dan de prijs- en areaalontwikkelingen in deze jaren. De stijging van het areaal is voor een groot deel toe te schrijven aan de groei van het aantal bijstandsontvangers.

#### Ontwikkeling vermogenspositie

In onderstaande tabel wordt de ontwikkeling van de vermogenspositie van gemeenten aangegeven voor de periode 2002 tot en met 2008 op basis van de rekeningen.

Tabel 3.4.3: Ontwikkeling eigen en vreemd vermogen en voorzieningen 2002–2008 (x € miljard)							
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<i>Eigen vermogen</i>	25,0	25,4	24,2	25,3	27,5	28,2	30,0
waarvan algemene reserve	5,4	5,3	7,1	9,7	10,4	10,8	11,3
waarvan bestemmingsreserve	19,0	20,1	17,0	14,6	15,7	16,0	17,7
waarvan resultaat	0,6	0,0	0,1	1,0	1,5	1,3	1,0
<i>Vreemd vermogen</i>	40,1	40,6	41,9	40,1	38,8	37,1	44,0
<i>Voorzieningen</i>	5,2	6,7	9,3	10,3	11,4	10,6	7,0

Bron: CBS

Het eigen vermogen is in de periode 2002 tot en met 2008 toegenomen van € 25,0 miljard tot € 30,0 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 voornamelijk veroorzaakt door een definitieverandering van de begrippen voorzieningen en bestemmingsreserves in

het kader van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in 2004.

De gegevens in de tabel laten zien dat het niveau van het vreemd vermogen over de periode 2002–2008 eerst in lichte mate is gestegen. Vanaf 2005 is een daling waarneembaar, om in 2008 weer te stijgen. Het totaal aan vreemd vermogen is in 2008 € 44,0 miljard. De post voorzieningen laat in de periode 2002–2008 een stijging zien van € 1,8 miljard. Zoals genoemd wordt deze stijging vooral veroorzaakt door veranderingen vanuit het BBV in 2004.

In vorige gemeentefondsbegrotingen 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. 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 eigen vermogen ten behoeve van de exploitatie (geblokkeerde eigen vermogen) en vrij aanwendbaar eigen vermogen ligt per gemeente anders, zodat alleen op gemeentelijk niveau een uitspraak mogelijk is of incidentele tegenvallers met reserves zijn op te vangen.

### **3.5 Specifieke uitkeringen**

#### *3.5.1. Inleiding*

Om medeoverheden meer helderheid en zekerheid te verschaffen over uitkeringen van het Rijk en om het Rijk meer instrumenten te bieden concreet invulling te geven aan gelijkwaardigheid, vertrouwen en vermindering van bestuurlijke lasten is de Financiële-verhoudingswet in 2008 gewijzigd. Hiermee:

1. is de werking van de algemene fondsen verruimd;
2. zijn meerdere geringe uitkeringen per vakdepartement in één verzameluitkering gebundeld;
3. kunnen medeoverheden specifieke uitkeringen vereenvoudigd verantwoorden en is een aparte accountantsverklaring per specifieke uitkering komen te vervallen door het principe van Single Information Single Audit (SiSa).

#### *Ad 1. Verruiming werking algemene fondsen*

Door de gewijzigde Financiële-verhoudingswet bestaan de algemene fondsen uit drie vormen van uitkeringen, namelijk de algemene uitkering, de integratie-uitkering en de decentralisatie-uitkering. De verdeelsystematiek van de algemene uitkering is zodanig generiek dat het meeste beleid kan worden gefinancierd via de algemene uitkering. Voor de integratie-uitkering en decentralisatie-uitkering wordt zoveel mogelijk gestreefd naar een generieke verdeling, maar via deze uitkeringen kan ook (tijdelijk) beleid waarvoor geen generieke verdeling mogelijk is worden bekostigd via de algemene fondsen. Hierbij is de overgang van de uitkering naar de algemene uitkering vooraf vastgesteld (integratie-uitkering) of nog onbekend (decentralisatie-uitkering).

Deze drie vormen van uitkeringen in de algemene fondsen kenmerken zich door bestedingsvrijheid en beleidsruimte met rijksvoorschriften. Het kabinet heeft sinds 2007 nadrukkelijk invulling gegeven aan het bieden van meer bestedingsruimte aan medeoverheden, blijkende uit de toename van het aantal decentralisatie uitkeringen (zie tabel 3.3.1), deels als gevolg van een omzetting van specifieke uitkeringen naar decentralisatie-uitkeringen.

#### *Ad 2. Bundeling meerdere geringe specifieke uitkeringen in één verzameluitkering*

Het Rijk heeft, blijkens de ervaringen in de afgelopen decennia, behoefte om ook geld beschikbaar te stellen om beleid met financieel geringe consequenties te realiseren. Het betreft beleid dat ondanks expliciete afweging niet via de algemene fondsen of door bundeling met andere specifieke uitkeringen kan worden gefinancierd. Om in deze behoefte te voorzien is de verzameluitkering als bijzondere vorm van specifieke uitkering geïntroduceerd. Het betreft uitkeringen aan medeoverheden kleiner dan € 10 mln. totaal per jaar per beleidsthema. Elk vakdepartement heeft maximaal één verzameluitkering. Deze kan bestaan uit meerdere beleidsthema's.

De verzameluitkering vergroot de beleids- en bestedingsvrijheid van medeoverheden; de verkregen middelen zijn te besteden binnen de bredere doelstellingen van het vakdepartement. Hierdoor kunnen medeoverheden de middelen inzetten op de voor de lokale situatie meest gewenste aspect van die doelstelling. Aan rijkszijde zijn efficiencyvoordelen bereikt door de bundeling van geringe rijksbijdragen in één verzameluitkering en door de uitvoering hiervan centraal te beleggen bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In begrotingsjaar 2009 is de verzameluitkering door zeven ministeries ingezet.

#### *Ad 3. Vereenvoudigde verantwoording via SiSa*

Het principe van SiSa heeft ertoe geleid dat medeoverheden niet langer een verantwoording per specifieke uitkering hoeven op te stellen, maar kunnen integreren in hun eigen jaarrekening (Single Information). Ook de aparte accountantscontrole en -verklaring per specifieke uitkering zijn hiermee komen te vervallen. De beoordeling van de werkzaamheden van de accountant wordt vanuit het Rijk gezamenlijk – in plaats van per vakdepartement – uitgevoerd (Single review). Deze review is tevens minder omvangrijk dan voorheen.

Het principe van SiSa is vanaf 2007 volledig ingevoerd. Op grond van de positieve ervaringen is dit met de wijziging van de Financiële-verhoudingswet in 2008 uitgebreid naar specifieke uitkeringen die door provincies worden doorgezet naar gemeenten: SiSa tussen medeoverheden. Het principe van SiSa heeft bij zowel medeoverheden als vakdepartementen geleid tot een merkbare lastenverlichting.

#### *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 provincies en gemeenschappelijke regelingen (Wgr/Wgr+).

Tabel 3.5.1. Aantal specifieke uitkeringen per departement(2006–2010: realisatie, 2011–2012: verwachte ontwikkeling)

Ministerie	2006	2007	2008	2009 <sup>1</sup>	2010 <sup>2</sup>	2011 <sup>3</sup>	2012 <sup>3</sup>
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	13	12	6	6	3	3	3
Economische Zaken	10	10	8	7/2	6/6	6	5
Financiën	1	1	1	0	0	0	0
Jeugd en Gezin	0	0	6	5	4	4	4
Justitie	9	10	4	5	4	3	1
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	8	4	4	3/1	4/1	4	4
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	28	21	14	10/4	4/2	5	3
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	19	22	10	9	7	7	6
Verkeer en Waterstaat	9	10	8	6/6	7/4	5	5
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	24	26	19	13/14	9/16	6	5
Volksgesondheid, Welzijn en Sport	15	18	9	7	5	4	4
Wonen, Wijken en Integratie	0	0	12	11	6	4	1
<b>Totaal</b>	<b>136</b>	<b>134</b>	<b>101</b>	<b>82/27</b>	<b>59/29</b>	<b>51</b>	<b>41</b>

<sup>1</sup> Aantal «reguliere» specifieke uitkeringen / aantal uitkeringen uit FES-gelden

<sup>2</sup> Aantal «reguliere» specifieke uitkeringen / aantal uitkeringen uit FES-gelden

<sup>3</sup> Rekening houdend met beëindiging en/of (verwachte) opname in algemene fondsen en zonder ontstaan van nieuwe specifieke uitkeringen

Bron: Onderhoudsrapportage Specifieke Uitkeringen 2010

Sinds 2007 zijn specifieke uitkeringen beëindigd, opgenomen in bestaande brede doeluitkeringen, omgezet in decentralisatie-uitkeringen of opgegaan in de verzameluitkering. Nieuwe specifieke uitkeringen zijn beperkt ontstaan, bijvoorbeeld omdat zij uit FES-middelen zijn gefinancierd of omdat de Tweede Kamer dit wenselijk achtte. Per saldo is het aantal specifieke uitkeringen tussen 2007 en 2010 afgenomen van 134 naar 88. Hiervan zijn er 29 gefinancierd uit FES middelen. In het voorstel tot wijziging van de Wet Fonds Economische Structuurversterking (FES-wet) wordt voorgesteld om de uitkeringen die met FES middelen zijn bekostigd in beginsel te verstrekken via een decentralisatie-uitkering. De Tweede Kamer heeft dit wetsvoorstel controversieel verklaard, waardoor de voorgestelde omzetting van specifieke uitkering naar decentralisatie-uitkering nog niet kan worden uitgevoerd.

Tabel 3.5.2. geeft per ministerie inzicht in het aandeel van specifieke uitkeringen aan gemeenten, provincies en gemeenschappelijke regelingen (Wgr/Wgr+) in de totale begroting van departementen.

**Tabel 3.5.2. Aandeel specifieke uitkeringen per departement 2010 (x € miljoen)**

Ministerie	Uitgaven	Specifieke uitkeringen	
	totaal	bedrag	%
Algemene Zaken	76	0	0,0
Buitenlandse Zaken	11 873	0	0,0
Justitie	5 968	11	0,2
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	6 206	105	1,7
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	36 542	212	0,6
Financiën	7 282	0	0,0
Defensie	8 461	0	0,0
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	1 409	391	27,8
Verkeer en Waterstaat	9 732	2 429	25,0
Economische Zaken	2 960	101	3,4
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	2 489	526	21,1
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	27 284	8 938	32,8
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	15 217	145	1,0
Jeugd en Gezin	6 510	1 356	20,8
Wonen, Wijken en Integratie	3 717	311	8,4
<b>Totaal</b>	<b>145 726</b>	<b>14 526</b>	<b>10,0</b>

Bron: Onderhoudsrapportage Specifieke Uitkeringen 2010 en Miljoenennota 2010

Het aandeel van specifieke uitkeringen verschilt van departement tot departement. Enkele departementen verstrekken in het geheel geen middelen aan de decentrale overheden. Bij andere departementen, te weten VROM, VenW, LNV, SZW en JenG gaat tussen de 20% en 35% van de uitgaven in de vorm van specifieke uitkeringen naar de medeoverheden.

De verdeling over gemeenten, provincies en gemeenschappelijke regelingen (Wgr/Wgr+) is € 9 997 miljoen respectievelijk € 2 414 miljoen en € 1 877 miljoen (van € 238 miljoen is de verdeling nog onbekend).

### 3.6 Opbrengst lokale heffingen 2010

#### 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 2010 (x € miljoen)						
	2008	2009	2010	% stijging t.o.v. 2009	Stijging in miljoenen	Stijging in % van de totale stijging
Onroerende-zaakbelastingen <sup>1</sup>	2 739	2 868	<b>2 961</b>	3,2	93	34,4
Hondenbelasting <sup>1</sup>	56	57	<b>58</b>	1,8	1	0,4
Toeristenbelasting <sup>1</sup>	119	131	<b>132</b>	0,8	1	0,4
Precariobelasting <sup>1</sup>	92	100	<b>66</b>	- 34,0	- 34	- 12,6
Parkeerbelasting <sup>1</sup>	494	533	<b>567</b>	6,4	34	12,6
Reinigingsheffingen <sup>1</sup>	1 732	1 767	<b>1 787</b>	1,1	20	7,4
Rioolrechten <sup>1</sup>	1 168	1 244	<b>1 303</b>	4,7	59	21,9
Bouwvergunningen <sup>1</sup>	487	530	<b>494</b>	- 6,8	- 36	- 13,3
Secretarieleges <sup>1</sup>	247	268	<b>280</b>	4,5	12	4,4
Provinciale opbrengsten op de MRB <sup>2</sup>	1 329	1 401	<b>1 432</b>	2,2	31	11,5
Waterschapslasten <sup>1</sup>	2 123	2 173	<b>2 262</b>	4,1	89	33,0
<b>Totale opbrengst</b>	<b>10 586</b>	<b>11 072</b>	<b>11 342</b>	<b>2,4</b>	<b>270</b>	<b>100</b>

<sup>1</sup> Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek

<sup>2</sup> 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 rioolheffing 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 2010 € 6,874 miljard. In vergelijking met 2009 is dit een stijging van 2,6 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 € 3,784 miljard in 2010. Dit is ten opzichte van 2009 een stijging van 2,6 procent.

Tabel 3.6.2. Gemeentelijke belastingen 2010 (x € miljoen)					
	2008	2009	2010	% stijging t.o.v. 2009	Stijging in miljoenen
Onroerende-zaakbelastingen	2 739	2 868	<b>2 961</b>	3,2	93
Hondenbelasting	56	57	<b>58</b>	1,8	1
Toeristenbelasting	119	131	<b>132</b>	0,8	1
Precariobelasting	92	100	<b>66</b>	- 34,0	- 34
Parkeerbelasting	494	533	<b>567</b>	6,4	34
Reinigingsheffingen	1 732	1 767	<b>1 787</b>	1,1	20
Rioolheffingen	1 168	1 244	<b>1 303</b>	4,7	59
<b>Totale opbrengst</b>	<b>6 400</b>	<b>6 700</b>	<b>6 874</b>	<b>2,6</b>	<b>174</b>

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 € 20 miljoen tot € 1,787 miljard. Ten opzichte van 2009 is dit een stijging van 1,1 procent. De implicaties voor gezinshuishoudingen staan in tabel 3.6.3.

Tabel 3.6.3. Reinigingsheffing per gezinshuishouden 2010 <sup>1</sup> (in euro's)					
	2008	2009	2010	2008–2009	2009–2010
Alleenstaande	210	215	215	2,2%	0,0%
Meerpersoonshuishouden	264	271	272	2,8%	0,2%

<sup>1</sup> Nultarieven zijn meegerekend

Uit tabel 3.6.3 blijkt dat een eenpersoonshuishouden in 2010 gemiddeld € 215 aan reinigingsheffingen betaalt. Dit blijft ten opzichte van 2009 gelijk. Een meerpersoonshuishouden betaalt in 2010 gemiddeld € 272; dit is een stijging van 0,2 procent. De reinigingsheffing dekt gemiddeld 97,1 procent van kosten. Bij 87 procent van de gemeenten is het kostendekkingspercentage 100 procent.

#### B: Rioolheffing

De begrote opbrengsten uit rioolheffingen stijgen in 2010 tot € 1,303 miljard, wat een stijging van 4,7 procent is.

Tabel 3.6.4. Rioolrecht per gezinshuishouden 2010 <sup>1</sup> (in euro's)					
	2008	2009	2010	2008–2009	2009–2010
Alleenstaande, gebruiker	70	74	76	5,3%	2,8%
Alleenstaande, eigenaar	142	149	155	5,1%	4,0%
Meerpersoonshuishouden, gebruiker	82	86	88	4,8%	2,2%
Meerpersoonshuishouden, eigenaar	154	161	167	4,8%	3,6%

<sup>1</sup> Nultarieven zijn meegerekend. Woningwaarde: modaal

NB Deze tabel toont de stijging van de tarieven, tabel 3.6.1. toont de stijging van de opbrengst.

De gemiddelde kostendekking van de rioolheffing ligt op 97,1 procent. In 79 procent van de gemeenten bedraagt het kostendekkingspercentage van de rioolheffing 100 procent.

#### C: Onroerende zaakbelasting

Voor de opbrengsten OZB geldt in 2010 de WOZ-waarde op 1 januari 2009. De effecten van de onrust op de financiële markten en de gevolgen op de huizenmarkt zijn dus dit jaar voor het eerst deels zichtbaar in de OZB en de WOZ-waarde. Het landelijke gemiddelde geeft aan dat woningen tussen 1 januari 2008 en 1 januari 2009 met slechts 0,4 % in waarde gestegen zijn. Natuurlijk wijkt de ontwikkeling per gemeente vaak af van dit landelijke gemiddelde. Daar in 2011 de WOZ-waarde op 1 januari 2010 zal gelden, is de verwachting dat de totale WOZ-waarde zal dalen.

Tabel 3.6.5. Gemiddelde onroerende zaakbelasting per gezinshuishouden 2010 (in euro's)				
Waarde in 2009	Waarde in 2010	2009	2010	2009–2010
188 973	189 729	177	179	1,5%
289 490	290 648	271	275	1,5%
352 213	353 622	330	334	1,5%

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 € 188 973 in 2009 is gestegen van € 177 naar € 179. Dit is een stijging van 1,5 procent.

### 3.6.2.2. Precariobelasting

De opbrengsten voor precario bedragen in 2010 circa € 34 miljoen minder. Deze verminderde opbrengst hangt samen met de voorgenomen wetswijziging die een vrijstelling van precariobelasting voor netwerken van nutsbedrijven moest introduceren. Gemeenten hebben in 2010 deels geanticipeerd op deze beperking om precariobelasting te mogen heffen, vandaar de lagere opbrengst. Onder meer vanwege het zeer negatieve advies van de Raad van State, is besloten het wetsvoorstel uiteindelijk niet in te dienen bij de Tweede Kamer. De Kamer is op 21 april 2010 per brief van dit besluit door het kabinet geïnformeerd.

### 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 zijn de reinigingsheffing en de rioolheffing veranderd in een nieuwe gemeentelijke bestemmingsheffing. Gemeenten dienen sinds 1 januari 2010 de rioolheffing en de reinigingsheffing 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 2010 € 774 miljoen. In vergelijking met 2009 is dat een daling van 3,0 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 2010 tot en met 31 maart 2011 mag het aantal opcenten ten hoogste 116,7 procent bedragen. Geen enkele provincie heft het maximum aantal opcenten daar de opcenten variëren van 67,9 tot 95,0. In vergelijking met 2009 is de opbrengst in 2010 met € 31 miljoen gestegen tot € 1,432 miljard. Dit is een stijging van 2,2 procent.

### 3.6.4. Waterschapslasten

In 2010 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. Met de watersysteemheffing worden de waterkering, de waterbeheersing, het waterkwaliteitsbeheer en bij sommige waterschappen het wegen- en vaarwegenbeheer bekostigd. Enkele waterschappen bekostigen het wegenonderhoud met een afzonderlijke wegenheffing. Met de zuiveringsheffing wordt de afvalwaterzuivering opleggen aan zogenaamde directe lozers. 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 2008–2010 staat in tabel 3.6.6.

Tabel 3.6.6. Ontwikkeling opbrengsten waterschapsheffingen 2008–2010 (x € miljoen)

	2008	2009	2010	2009–2010
Watersysteemheffing <sup>1</sup>		999	1 059	6,0%
Zuiveringsheffing <sup>1</sup>		1 097	1 134	3,4%
Totaal waterschapslasten	2 123	2 173	2 262	4,1%

<sup>1</sup> Bestonden nog niet in 2008

Bron: CBS

#### **4. BIJLAGEN BIJ DE BEGROTING**

**BIJLAGE 1: Periodiek Onderhouds Rapport gemeentefonds 2011**  
**INHOUDSOPGAVE**

		<b>blz.</b>
<b>Hoofdstuk 1</b>	<b>Inleiding en samenvatting</b>	<b>31</b>
1.1	Inleiding	31
1.1.1	Doel van het POR	31
1.1.2	Korte toelichting op de werking van het verdeelstelsel	31
1.1.3	Opbouw van het POR 2011	32
1.2	Samenvatting	32
1.2.1	De onderhoudsagenda	32
1.2.2	De belangrijkste bevindingen uit de scan	32
<b>Hoofdstuk 2</b>	<b>Onderwerpen van de lopende onderhoudsagenda</b>	<b>34</b>
2.1	Onderwerpen uit het verdeelstelsel	34
2.1.1	Stand van zaken POR-onderzoeken	34
2.1.2	Krimp gemeenten	35
2.1.3	Positie G4 in het verdeelstelsel	35
2.2	Beleidsvoornemens departementen	36
2.2.1	Wet maatschappelijke ondersteuning	36
2.2.2	Wet werk en bijstand	36
2.2.3	Centra voor Jeugd en Gezin	36
2.3	Afgeronde onderwerpen	37
2.3.1	Investeringsbudget stedelijke vernieuwing	37
<b>Hoofdstuk 3</b>	<b>Scan</b>	<b>38</b>
3.1	Inleiding	38
3.2	Over de scan als instrument	38
3.2.1	Doel en de aard van de scan	38
3.2.2	Inhoud en reikwijdte van de scan	38
3.3	Ontwikkeling van de gemeentelijke inkomsten en uitgaven	40
3.3.1	Het niveau van de begrote gemeentelijke inkomsten	40
3.3.2	De begrote gemeentelijke netto-uitgaven (alle gemeenten)	42
3.4	Scan van inkomsten en uitgaven bij 378 gemeenten	43
3.4.1	Inleiding	43
3.4.2	Veronderstelde versus feitelijke inkomstenstructuur	44
3.4.3	IJkpunten versus feitelijke uitgaven	46
<b>Bijlage 1</b>	<b>Bij hoofdstuk 3: Samenstelling clusters</b>	<b>51</b>

## 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 2011 staan de volgende twee vragen centraal:

1. *Welke effecten hebben beleidsvoornemens en -maatregelen van het Rijk op de verdeelsystematiek en op de financiële verhouding in brede zin?*
2. *Is het verdeelstelsel van het gemeentefonds nog in voldoende mate in overeenstemming met de ontwikkeling van de kostenstructuur van de gemeenten?*

Het antwoord op vraag 1 wordt gepresenteerd in de onderhoudsagenda in hoofdstuk 2. Omdat de rijksbegroting 2011 vanwege de demissionaire status van het kabinet een beleidsarm karakter heeft, is het aantal beleidsvoornemens beperkt.

Om vraag 2 te kunnen beantwoorden is een scan ontwikkeld, waarbij de algemene uitkering uit het gemeentefonds wordt geconfronteerd met de gegevens zoals die uit de gemeentelijke begrotingen naar voren komen. De bevindingen worden, deels in grafische vorm, gepresenteerd in hoofdstuk 3.

#### 1.1.2 Korte toelichting op de werking van het verdeelstelsel

De belangrijkste uitgangspunten van het verdeelstelsel zijn *globaliteit* en *kostenoriëntatie*. Globaliteit omdat het gemeentefonds geen geormeerkte 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 onder vinden. 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 uitgevoerd in de scan in hoofdstuk 3. Daar wordt op clusterniveau een vergelijking gemaakt tussen de uitgaven volgens de gemeentelijke begrotingen en de uitgaven zoals die door het verdeelstelsel aan een bepaald cluster worden toebedeeld. Clusters zijn geïjkt, waarbij bepaalde kostenfactoren wel, en bepaalde kostenfactoren niet worden gehonoreerd. De ijking bevat dus een expliciete normstelling.

### 1.1.3 Opbouw van het POR 2011

De verdere opbouw van het POR 2011 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

In het POR 2010 is geconcludeerd dat nader onderzoek noodzakelijk is naar 5 uitgavenclusters en de twee inkomstenclusters OEM en OZB. In april 2010 verscheen de Brede Heroverweging Openbaar Bestuur. Dit rapport geeft aanleiding om in de nadere POR-onderzoeken niet alleen te kijken naar het verdeelstelsel van het gemeentefonds, maar ook naar het volume van het gemeentefonds. Als gevolg van deze verbreding van de onderzoeksvragen worden alle clusters van het gemeentefonds onderwerp van nader onderzoek. Omdat alle clusters onderwerp zijn van nader onderzoek, zijn de analyses in hoofdstuk 3 waarin over de scan wordt gerapporteerd dit jaar beperkter dan in voorgaande jaren. In het nader onderzoek zullen er per cluster immers al uitgebreidere analyses worden uitgevoerd.

De belangrijkste beleidsmatige aanpassing betreft het WMO-verdeelmodel dat naar aanleiding van de motie Willemse-Van der Ploeg verfijnd en geactualiseerd is.

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

De veertien uitgavenclusters in het gemeentefonds overziend, zijn er nogal wat signalen voor scheefheid in de verdeling en/of omvang. Grotendeels komen die overeen met de signalen uit het POR 2010. Hierbij dient gewezen te worden op de in het voorliggend POR gemaakte aanpassing van de OEM-formule, waarbij de totale OEM-formule aansluit op de feitelijke OEM van alle gemeenten gezamenlijk. Als zodanig heeft deze aanpassing geen enkele invloed op de verdeling van het gemeentefonds over de gemeenten. De aangepaste OEM formule leidt niet tot herverdeeffecten. De hogere omvang van de OEM-formule maakt het mogelijk de «OEM-opslag» op de uitgavenclusters evenzoveel te verhogen. Wel verandert ze enigszins het *beeld* dat de scan geeft van de



verdeling. Voor de aanpassing van de OEM-formule was de afwijking tussen de feitelijke uitgaven en de meeste uitgavenclusters groter. De hogere OEM-inkomsten vormden hiervoor in voorgaande onderhoudsrapporten de verklaring. De nu resterende afwijking tussen de uitgavenijpunten en feitelijke uitgaven is een indicatie van mogelijke scheefheid in de verdeling.

In het POR 2010 is een nader onderzoek aangekondigd naar de inkomstenclusters OEM en OZB. Een onderzoek naar de OZB kan feiten opleveren die van invloed zijn op hoe tegen de hierboven gememoreerde «scheefheid» bij diverse uitgavenclusters wordt aangekeken. Zijn de extra uitgaven op bepaalde clusters het gevolg van de extra inkomsten of zijn de extra inkomsten noodzakelijk als gevolg van de uitgaven. De nadere onderzoeken naar de OEM en OZB worden dan ook in samenhang uitgevoerd met de aangekondigde nadere onderzoeken naar de in paragraaf 1.2.1 bedoelde uitgavenclusters.

## Hoofdstuk 2 Onderwerpen van de lopende onderhoudsagenda

Dit hoofdstuk bevat een rapportage over de ontwikkelingen op de verschillende onderwerpen die in het POR 2010 waren geagendeerd, alsmede op nieuwe onderwerpen die van belang zijn voor de financiële verhouding. Bij elk onderwerp wordt aangegeven in welke fase van het onderhoud het zich bevindt: signalering, aanpassing of onderzoek.

«Signalering» 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.

In paragraaf 2.1 wordt eerst ingegaan op de onderhoudsonderwerpen die voortkomen uit het verdeelstelsel zelf, vervolgens komen in paragraaf 2.2 – conform de 1<sup>e</sup> van de twee gestelde vragen in paragraaf 1.1.1 – de beleidsvoornemens van de departementen aan bod. Vanwege de demissionaire status van het kabinet heeft de rijksbegroting 2011 een beleidsarm karakter. In paragraaf 2.3 worden de onderwerpen behandeld die zijn afgerond en daarom worden afgevoerd van de onderhoudsagenda.

Tabel 2.1 Onderhoudsagenda 2011

Onderwerp	Agenda 2011	Volgende informatiemoment	Agenda 2010
Overige eigen middelen	Onderzoek	Najaar 2010	Onderzoek
OZB	Onderzoek	Najaar 2010	Onderzoek
Cluster Kunst en ontspanning/Oudheid	Onderzoek	Voorjaar 2011	Onderzoek
Cluster Educatie	Onderzoek	Najaar 2010	Onderzoek
Cluster Openbare orde en veiligheid	Onderzoek	Voorjaar 2011	Onderzoek
Cluster Wegen en water	Onderzoek	Voorjaar 2011	Onderzoek
Cluster Groen	Onderzoek	Voorjaar 2011	Onderzoek
Cluster VHRCSV	Onderzoek	Voorjaar 2011	N.v.t.
Cluster Bestuursorganen	Onderzoek	Voorjaar 2011	N.v.t.
Cluster Fysiek milieu	Onderzoek	Voorjaar 2011	N.v.t.
Cluster Bevolkingszaken	Onderzoek	Voorjaar 2011	N.v.t.
Cluster Riolering	Onderzoek	Voorjaar 2011	N.v.t.
Cluster Reiniging	Onderzoek	Voorjaar 2011	N.v.t.
Cluster Algemene ondersteuning/overig	Onderzoek	Voorjaar 2011	N.v.t.
Krimp gemeenten	Onderzoek	Voorjaar 2016	Onderzoek
Positie G4 in het verdeelstelsel	Onderzoek	Voorjaar 2011	Signalering
Wet werk en bijstand	Signalering	Najaar 2011	Signalering
Wet maatschappelijke ondersteuning	Aanpassing	Najaar 2011	Aanpassing
Centra voor Jeugd en Gezin	Signalering	Najaar 2011	Signalering

### 2.1 Onderwerpen uit het verdeelstelsel

#### 2.1.1 Stand van zaken POR-onderzoeken

In het POR 2010 is geconcludeerd dat nader onderzoek noodzakelijk is naar de clusters Educatie, Groen, Wegen en water, OEM/OZB, Openbare orde en veiligheid en Kunst en ontspanning/Oudheid. Omdat er samenhang wordt verondersteld tussen de genoemde uitgavenclusters en tussen de uitgaven- en inkomstenclusters vinden deze nadere onderzoeken plaats in de vorm van één uit te voeren nader onderzoek.

In april 2010 verscheen de Brede Heroverweging Openbaar Bestuur. Dit rapport geeft aanleiding om in de nadere POR-onderzoeken niet alleen te kijken naar het verdeelstelsel van het gemeentefonds, maar ook naar het volume van het gemeentefonds. In de heroverweging is gebruik gemaakt van de laagste-kostenmethode, waarbij de gemeenten met de laagste uitgaven als maat zijn genomen. Gecorrigeerd voor structuurkenmerken geeft de 50% van de gemeenten met de hoogste uitgaven € 1,7 miljard meer uit dan de 50% van de gemeenten met de laagste uitgaven. Om deze bevinding uit de Brede Heroverweging Openbaar Bestuur verder inhoudelijk te onderbouwen, wordt in de POR-onderzoeken ook het volume van de clusters en van het gemeentefonds als totaal onderzocht. Als gevolg van deze verbreding van de onderzoeksvragen worden alle clusters van het gemeentefonds onderwerp van nader onderzoek.

Het nader onderzoek is opgedeeld in twee fases. In de eerste fase wordt verkend of er aanleiding is om nieuwe ijkpunten vorm te gaan geven. In de tweede fase worden deze nieuwe ijkpunten vorm gegeven en volgt het omzetten naar verdeelmaatstaven en tenslotte het uitnemen en terugzetten in het maatstavenstelsel van het gemeentefonds. De eerste fase zal voor alle clusters worden doorlopen, de tweede fase alleen wanneer de eerste fase daartoe aanleiding geeft. De onderzoeksresultaten van de eerste fase komen naar verwachting in het voorjaar van 2011 beschikbaar. In het najaar van 2011 dient het tweede deel van het onderzoek beschikbaar te komen.

De onderzoeken naar de clusters Educatie, OEM en Maatschappelijke zorg worden afzonderlijk en versneld uitgevoerd zodat de eerste resultaten van deze clusters eerder beschikbaar (najaar 2010) komen.

Ook de beoordeling van een mogelijke nadere toedeling van het vaste bedrag van de G4 aan de algemene verdeelmaatstaven maakt onderdeel uit van de nadere onderzoeken. Zie hiervoor ook paragraaf 2.1.3.

Omdat alle clusters onderwerp zijn van nader onderzoek, zijn de analyses in hoofdstuk 3 waarin over de scan wordt gerapporteerd dit jaar beperkter dan in voorgaande jaren. In het nader onderzoek zullen er per cluster immers al uitgebreidere analyses worden uitgevoerd.

### 2.1.2 Krimpgemeenten

Met ingang van 2011 wordt een nieuwe maatstaf in het gemeentefonds opgenomen voor gemeenten die te maken hebben met bevolkingsdaling. De maatstaf heeft een looptijd van 5 jaar. Gemeenten in Groningen, Zeeland en Limburg komen in aanmerking voor de maatstaf. In deze provincies liggen de regio's die in het *Interbestuurlijk actieplan bevolkingsdaling Krimpen met kwaliteit (2009)* als krimpregio's benoemd zijn.

Aan het einde van de looptijd van de tijdelijke maatstaf moet een duidelijk beeld zijn ontstaan van de financiële gevolgen van bevolkingsdaling voor gemeenten. Daartoe zal onderzoek worden gedaan bij de gemeenten die in aanmerking komen voor de krimpmaatstaf.

### 2.1.3 Positie G4 in het verdeelstelsel

De G4 hebben een specifieke positie in de verdeelsystematiek van het gemeentefonds, voornamelijk tot uitdrukking komend in een eigen vast bedrag voor deze gemeenten. Bij de behandeling van de gemeentefonds-

begroting 2008 in de Tweede Kamer is gevraagd in hoeverre de specifieke positie van de G4 (nog) gerechtvaardigd is. De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) heeft eind 2009 advies uitgebracht over de positie van de G4 in het gemeentefonds. De Rfv concludeert in zijn advies dat de onderbouwing waarmee is besloten het vaste bedrag in te stellen verouderd is en adviseert nieuw onderzoek. Op dit moment worden alle clusters van het gemeentefonds nader onderzocht. De fondsbeheerders hebben besloten in die onderzoeken telkens ook de positie van de G4 te bezien en te kijken of er aanleiding is de vaste bedragen te herzien.

## **2.2 Beleidsvoornemens departementen**

### **2.2.1 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 zijn toegevoegd 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.

Het normale gemeentefondsaccres is niet van toepassing op de integratie-uitkering Wmo. Deze middelen hebben een eigen groeivoet, die jaarlijks wordt bepaald op basis van een advies van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). Ook kennen deze middelen een specifieke verdeling, op basis van een speciaal ontwikkeld objectief verdeelmodel dat in 2008 van kracht werd. De Tweede Kamer heeft in 2009 middels de motie Willemse-Van der Ploeg de regering met klem verzocht de indicatoren gezondheidstoestand en sociaal-economische positie van inwoners aan het model toe te voegen. Deze motie is uitgevoerd en per 1 januari 2011 geldt derhalve een verfijnd en geactualiseerd Wmo-verdeelmodel waarin de gevraagde indicatoren zijn opgenomen.

### **2.2.2 Wet werk en bijstand**

In het afgelopen parlementair jaar 2009/2010 is opnieuw aandacht besteed aan het financieel verdeelmodel van de Wet werk en bijstand (Wwb). 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.

### **2.2.3 Centra voor Jeugd en Gezin**

In het bestuursakkoord «samen aan de slag» van 4 juni 2007 hebben het Rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een afspraak gemaakt over de Brede Doeluitkering Centra voor Jeugd en Gezin (BDU CJG). Onder de voorwaarde dat in 2011 een landelijke dekking van Centra voor Jeugd en Gezin is gerealiseerd, wordt het bedrag van de BDU CJG met ingang van 2012 overgeboekt naar het gemeentefonds. Het is op dit moment echter nog niet zeker of er ultimo 2011 sprake zal zijn van een landelijke dekking.

## **2.3 Afgeronde onderwerpen**

Onderstaande onderwerp is afgevoerd van de onderhoudsagenda.

### **2.3.1 Investeringsbudget stedelijke vernieuwing**

Voor de periode 2010–2014 geldt het laatste vijfjarig tijdvak voor het Investeringsbudget stedelijke vernieuwing. Het ministerie van WWI heeft een nieuwe verdeling inmiddels bekend gemaakt. Binnen het gemeentefonds zal een overeenkomstige aanpassing worden doorgevoerd, naar analogie van de aanpassing bij de start van het tweede tijdvak in 2006.

Vanaf 2011 zal het budget worden overgeheveld van de begroting van WWI naar het gemeentefonds en het provinciefonds, zodat de middelen kunnen worden uitgekeerd via een decentralisatie-uitkering. Dit als onderdeel van de beoogde decentralisatie, conform de bestuursakkoorden met gemeenten en provincies.

## 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: paragraaf 3.2 geeft een korte beschrijving van de methodiek van de scan. Dan volgt in paragraaf 3.3 een schets van het verloop van de inkomsten van alle gemeenten tezamen, die dient als achtergrond voor de eigenlijke scan. In paragraaf 3.4 tenslotte worden de resultaten van de scan beschreven. Het geeft inzicht in de ontwikkeling van de uitgaven en inkomsten in 2009/2010 en – vooral – de verdeling ervan over groepen gemeenten.

### 3.2 Over de scan als instrument

#### 3.2.1 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.

#### 3.2.2 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. Bijlage I bij dit hoofdstuk bevat een gedetailleerd overzicht van de samenstelling van de clusters.

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 2011) kunnen wij ons baseren op de begrotingen 2010, of op de rekeningen van 2008. Omwille van de actualiteit kiezen we voor de begrotingen – dit te meer vanwege de grote dynamiek in de gemeentelijke wereld en dus de gemeentefinanciën.

#### *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. Met het oog op de globaliteit van het stelsel wordt ook de mate van afwijking betrokken in de afweging of een aanpassing van het stelsel nodig is.

In de scan van het POR zijn er twee 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.

#### *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. Potentieel worden er 431 gemeenten in de scan betrokken, waarvan er om datatechnische redenen 53 buiten de onderzoeksgroep vallen. De scan zoals gepresenteerd in paragraaf 3.4. gaat dus over 378 gemeenten; de spreiding van de 53 «uitvallers» is zodanig dat de 378 zeer representatief voor het geheel zijn.

### **3.3 Ontwikkeling van de gemeentelijke inkomsten en uitgaven in alle gemeenten**

Als achtergrond van de scan in paragraaf 3.4 schetsen we hier het verloop van uitgaven en inkomsten in 2009 en 2010 voor alle Nederlandse gemeenten gezamenlijk, inclusief de vier grote steden en de vijf Waddengemeenten.

#### **3.3.1 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 2009 en 2010. De figuur onderscheidt zes inkomstenbronnen<sup>1</sup>:

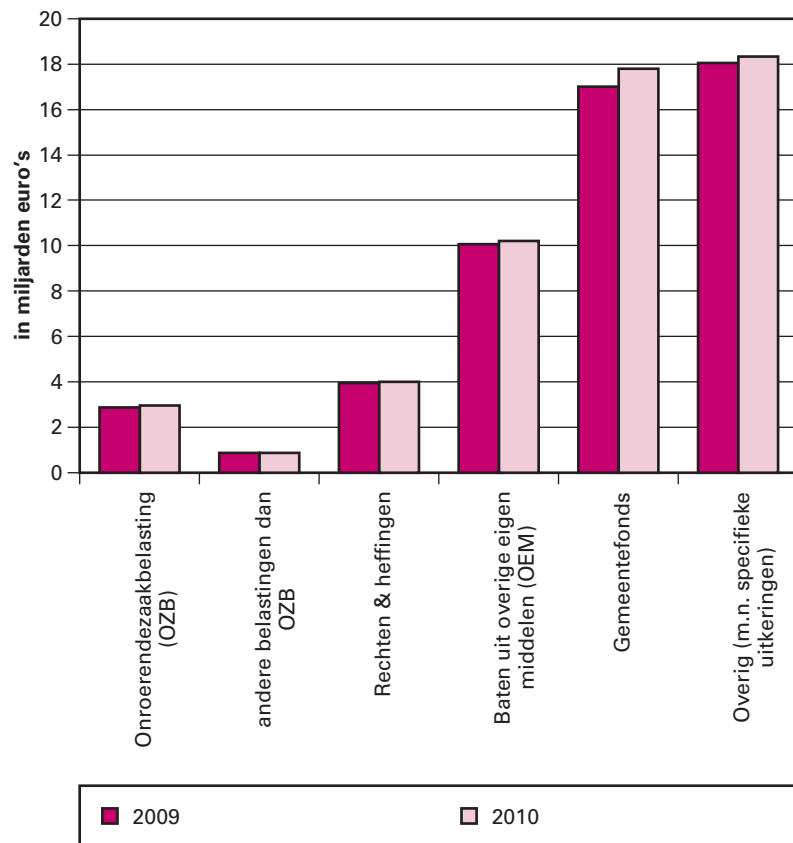
- i. de Onroerende zaakbelasting (OZB),
- ii. andere belastingen dan de OZB,
- iii. gemeentelijke rechten en heffingen,
- iv. de baten uit de resterende Overige eigen middelen (OEM),
- v. gemeentefonds (inclusief decentralisatie- en integratie-uitkeringen),
- vi. een restgroep van inkomsten die vooral bestaat uit specifieke uitkeringen.

---

<sup>1</sup> 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 drie jaar t.b.v. 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.



**Figuur 3.1 Ontwikkeling van begrote gemeentelijke inkomsten 2009–2010 (miljarden euro's, alle gemeenten)**



We gaan nu op deze zes onderdelen nader in.

*i. De Onroerende zaakbelasting (OZB)*

De OZB stijgt van € 2,9 miljard in 2009 naar € 3,0 miljard in 2010, een toename van 3,2%. Dat is minder dan de stijging van 4,7%, die in het vorige POR werd waargenomen.

*ii. Andere belastingen dan de OZB*

Alle andere gemeentelijke belastingen buiten de OZB bedragen tezamen € 0,9 miljard. Hun omvang blijft tussen 2009 en 2010 bijna gelijk. Binnen het totaal stegen voornamelijk reclamebelasting en de parkeerbelasting (d.i. parkeergelden en leges van parkeervergunningen) en daalt precario-belasting sterk.

*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 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 2010 € 4,0 miljard, tegen € 3,9 miljard het jaar ervoor. Dat is een stijging van 1,3%. Baatbelastingen en bouwleges namen af, rioolrechten en secretarieleges namen toe ten opzichte van 2009.

*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 € 10,2 miljard in 2010. 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 3.4, onderdeel 3.4.2. De hier besproken OEM-baten bestaan voor bijna driekwart uit opbrengsten van de grondexploitatie. Het resterende deel wordt vooral gevormd door opbrengsten uit geldleningen en beleggingen en nutsbedrijven. De OEM-baten stegen van 2009 op 2010 met 1,2%.

*v. Gemeentefonds (inclusief decentralisatie- en integratie-uitkeringen)*

Deze steeg van € 17,0 miljard in 2009 naar € 17,8 miljard in 2010. Het verschil van € 0,8 miljard is voor grootste deel het gevolg van de toename van de decentralisatie-uitkeringen.

*vi. Overige inkomsten*

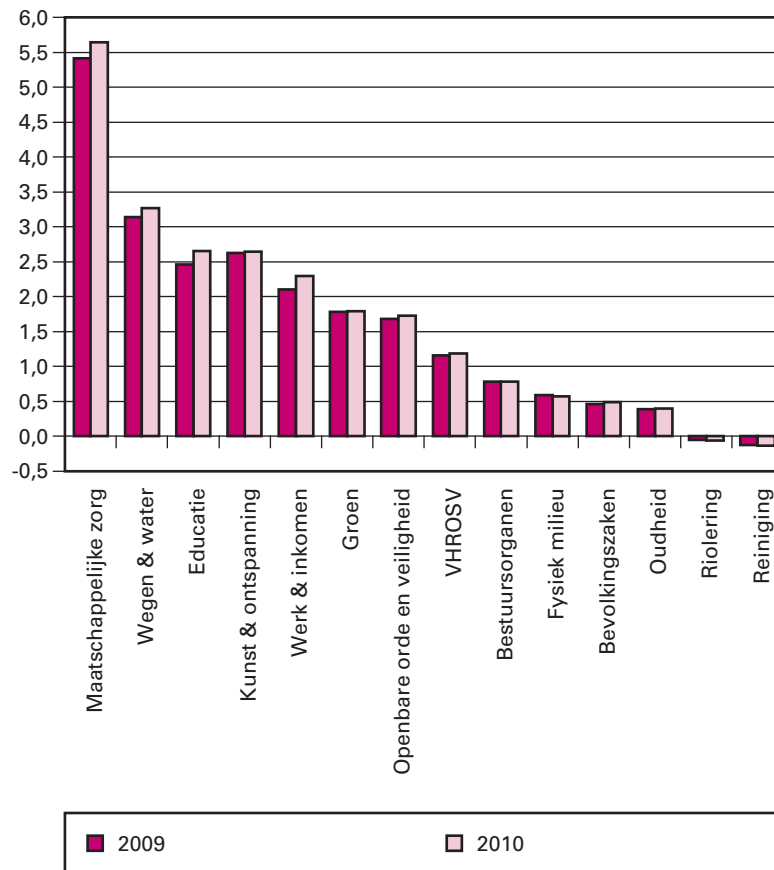
Deze groep bestaat vooral uit specifieke uitkeringen. Een beperkt deel betreft bijdragen van provincies en de Europese Unie. De CBS-begrotingsstatistiek maakt het niet mogelijk specifieke uitkeringen afzonderlijk of als categorie te bepalen, zodat het verloop van «overige inkomsten» slechts een globale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

Het totaal van de overige inkomsten ging volgens de begrotingen van € 18,1 miljard in 2009 naar € 18,3 miljard in 2010, een stijging van 1,6%.

### 3.3.2 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 2009 en 2010 is 3,7%. De netto-uitgaven van clusters Werk en inkomen (9,5%), Educatie (7,8%), Bevolkingszaken (4,9%) en Maatschappelijke zorg (4,3%) liggen met hun groei duidelijk boven dat gemiddelde. De cluster Fysiek milieu is met 2,5% afgenomen.

**Figuur 3.2 Netto-uitgaven per cluster voor de jaren 2009 en 2010 (miljarden euro's, alle gemeenten)**



### 3.4 Scan van inkomsten en uitgaven bij 378 gemeenten

#### 3.4.1 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 2006, maar concentreert zich op de jaren 2009<sup>1</sup> en 2010, en de veranderingen daartussen. Zoals gezegd heeft de scan betrekking op de meeste, maar niet alle 431 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 vierenveertig gemeenten buiten beschouwing gelaten<sup>2</sup>, zodat de scan over 378 gemeenten gaat.

<sup>1</sup> Voor het POR 2011 hebben wij gebruik gemaakt van de herziene versie van de CBS-begrotingssystematiek 2009.

<sup>2</sup> De selectiecriteria zijn t.o.v. vorig jaar aangepast. De afwijking van de algemene uitkering uit het gemeentefonds volgens de gemeentefondscirculaire enerzijds en de algemene uitkering volgens de begroting (f921) anderzijds moet in alle van de laatste 3 jaren binnen de marge van maximaal 5% blijven.

De opbouw van deze paragraaf is als volgt.

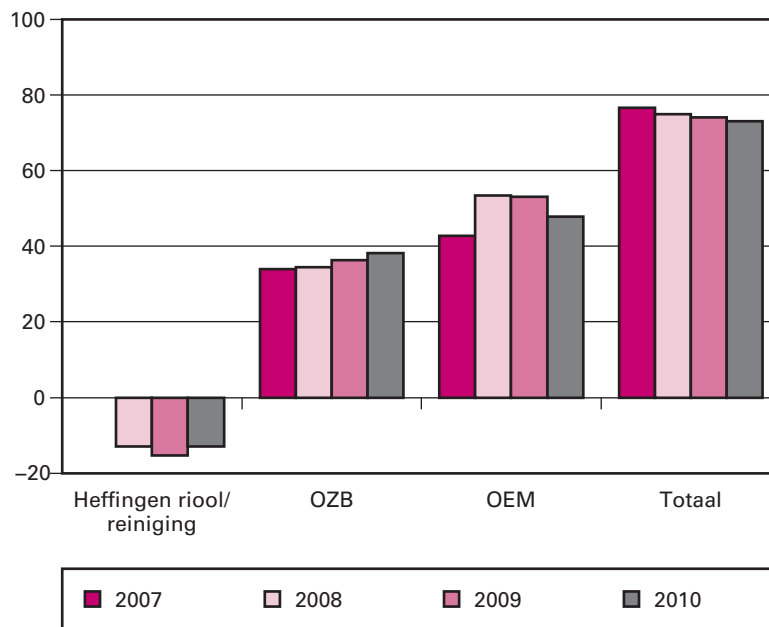
In paragraaf 3.4.2 vergelijken we de veronderstelde inkomsten met de feitelijke inkomsten, namelijk de netto-inkomsten uit de Onroerend zaakbelasting (OZB), de Overige eigen middelen (OEM) en de riool- en reinigingsrechten. Dan volgen in paragraaf 3.4.3. de verschillen tussen de veronderstelde en de feitelijke uitgaven.

### 3.4.2 De scan van veronderstelde versus feitelijke inkomstenstructuur

#### Analyse

In Figuur 3.3 is voor de jaren 2007–2010 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 gemeentefonds.

**Figuur 3.3 Verschil tussen de feitelijke en veronderstelde netto inkomsten bij de clusters Riool, Reiniging, OZB en OEM (exclusief de mutatie reserves), 2007 t/m 2010 (euro's per inwoner; 378 gemeenten)**



Voor de clusters Riool en Reiniging tezamen geldt dat hun saldo van baten en lasten in 2009 en 2010 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 2007 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 2010 meer dan in 2009 verhoogd.

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 rekkentarieff van het gemeentefonds<sup>1</sup>. Ook in 2010 is de stijging van de feitelijke tarieven hoger dan de stijging van het rekkentarieff.

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 2009 en 2010 is het verschil net als tussen 2008 en 2009 wat gedaald. Het verschil tussen veronderstelde en feitelijke OEM is in 2010 met 9% afgenomen ten opzichte van 2009. Dat is het resultaat van uiteenlopende «plussen en minnen», waaronder lagere inkomsten uit grondexploitatie en nutsbedrijven.

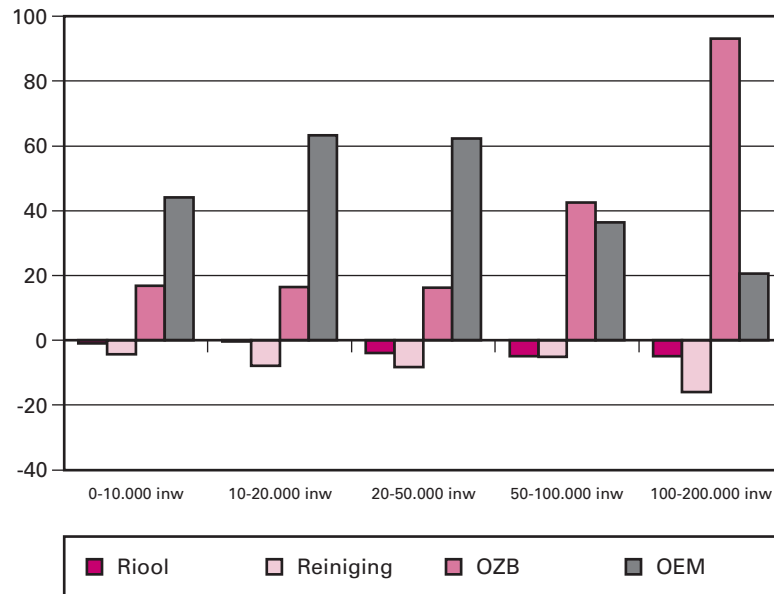
<sup>1</sup> Anders dan bij de ijkpunten riool- en reiniging heeft de uitname uit het fonds vanwege het BTW-compensatiefonds geen invloed op het ijkpunt OZB.

Bij elkaar genomen genereren de clusters Riool, Reiniging, OZB en OEM circa 75 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 2010 een verdeling van de clusters Riool, Reiniging, OZB en OEM over vijf groottegroepen. 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 neemt het verschil tussen feitelijke en veronderstelde omvang af naar mate gemeente groter wordt. 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 2010 naar groottegroepen (euro's per inwoner; 378 gemeenten)**



Bovenstaand geschetst beeld van de OEM en OZB werd min of meer ook in het POR van 2010 geschetst. Dat was de reden dat in het POR 2010 een nader onderzoek is aangekondigd naar de inkomstenclusters OEM en OZB.

In het POR 2010 hebben we besloten om de in het gemeentefonds veronderstelde OEM te verhogen tot de feitelijk aangetroffen OEM. De aanpassing van de formule heeft geen enkel gevolg voor de feitelijke verdeling, dus voor gemeenten heeft het generlei financieel effect. Wel beïnvloedt de verandering het POR als instrument om de verdeling te monitoren. De reden voor deze aanpassing was dat het onpraktisch is om

jaarlijks uit te leggen dat het verschil tussen de feitelijke en veronderstelde OEM niet relevant is voor de omvang en verdeling van het gemeentefonds. Dit jaar is daarom de veronderstelde OEM verhoogd van 5% naar 9% van de uitgavenijkpunten. Deze nieuwe OEM-formule is verwerkt in de navolgende figuren 3.5 en 3.6.

### 3.4.3 IJkpunten versus feitelijke uitgaven

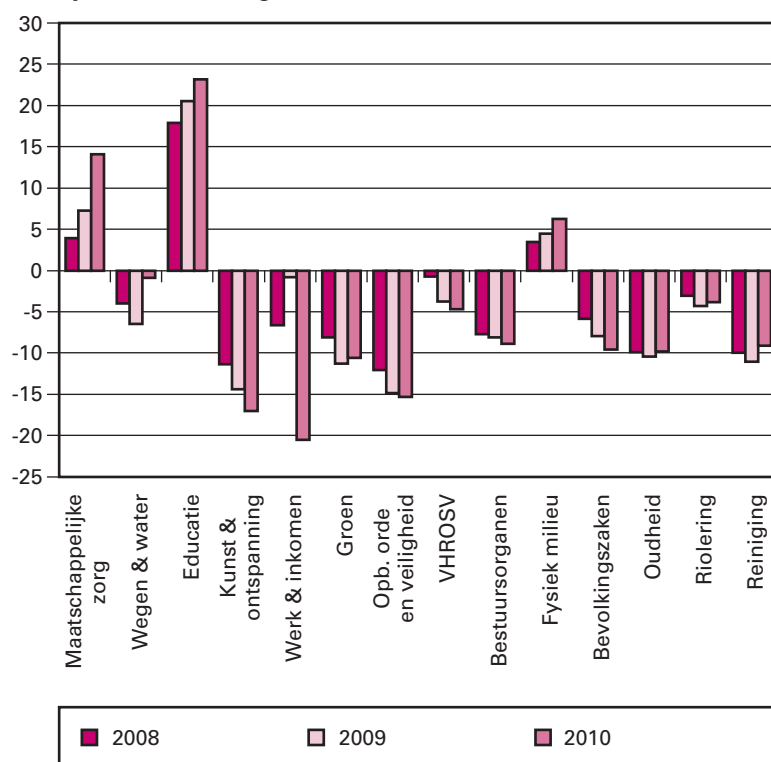
Verschillen tussen veronderstelde en feitelijke uitgavenpatronen komen in theorie in twee vormen voor; in de praktijk zien we ze vaak in combinatie. De eerste vorm is dat voor alle gemeenten bij elkaar de *omvang* van de feitelijke uitgaven afwijkt van de veronderstelde uitgaven. De tweede uitingsvorm 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 gesorteerd naar hun grootte, zoals weergegeven in Figuur 3.2. De grootste is 1, Maatschappelijke zorg, waarvan onder andere de huishoudelijke hulp deel van uit maakt. Het cluster Algemene ondersteuning is niet afzonderlijk zichtbaar gemaakt. Dit cluster is evenredig verdeeld over de andere clusters.

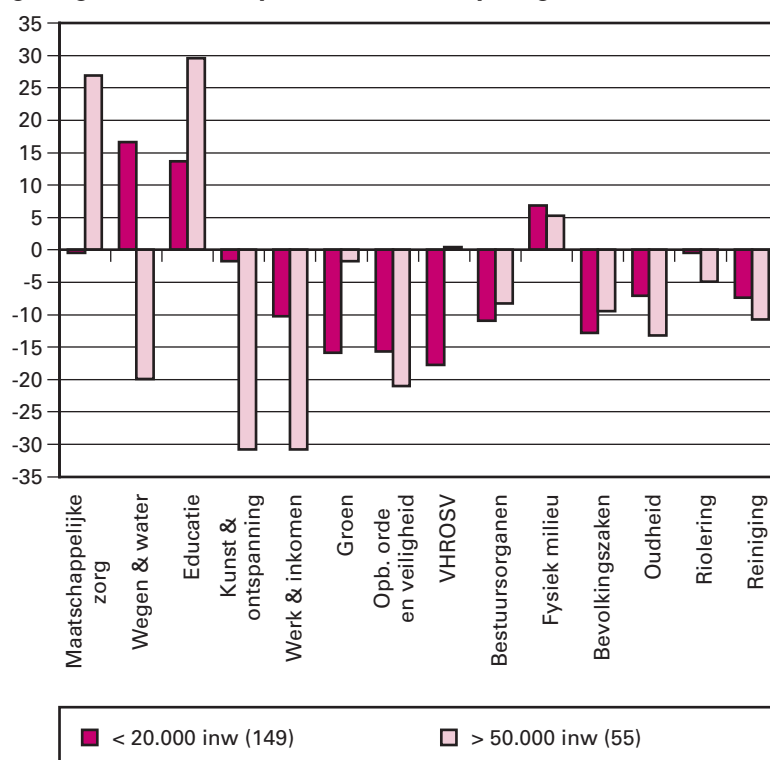
Zoals we bij de bespreking van de inkomsten al zagen, hebben de gemeenten meer eigen middelen dan in het gemeentefonds wordt verondersteld. Dat extra geld besteden ze op uiteenlopende beleidsterreinen, zodat daar de uitgaven hoger zijn dan in het fonds wordt verondersteld. Dat is ook te zien in Figuur 3.5. Bij de meeste clusters is het uitgavenijkpunt minus de feitelijke uitgaven negatief, dat wil zeggen dat de feitelijke uitgaven hoger zijn dan de geijkte uitgaven. Zoals gezegd is sinds het POR 2010 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. Figuur 3.5 laat zien hoe de veronderstelde en de feitelijke omvang zich verhoudt voor alle onderzochte 378 gemeenten tezamen in de jaren 2008–2010. Figuur 3.6 toont het verschil tussen feitelijke en geijkte uitgaven voor 149 kleine en 55 grote gemeenten in het lopende jaar 2010.

**Figuur 3.5 IJkpunten minus feitelijke uitgaven per cluster in 2008 t/m 2010 (euro per inwoner, 378 gemeenten)**



**Figuur 3.6 IJkpunten minus feitelijke uitgaven 2010, per cluster in kleine en grote gemeenten (euro per inwoner, 149 resp. 55 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. Gezamenlijk geven de 378 gemeenten ook dit jaar minder uit dan het ijkpunt. In het bijzonder geven gemeenten met zwakke of matige sociale structuur beduidend minder uit dan ijkpunt. Dat geldt ook voor gemeenten met een sterke of redelijke centrumfunctie.

### 2. Wegen en water

Bij het cluster Wegen en water lopen de veronderstelde en feitelijke uitgaven in 2010 naar elkaar toe. Dit wordt veroorzaakt door het verschil tussen kleine gemeenten en grote gemeenten, zoals Figuur 3.6 laat zien. Gemeenten met meer dan 50 000 inwoners geven 20 euro meer uit dan het ijkpunt verondersteld. Dit wordt gecompenseerd door de uitgaven van kleine gemeenten. Ze geven beduidend minder uit dan het veronderstelde ijkpunt. In het POR 2010 gaf deze «scheefheid» in de verdeling tussen grote en kleine gemeenten aanleiding om tot een nader onderzoek te besluiten.

### 3. Educatie

Gemeenten geven ook dit jaar minder uit dan het ijkpunt. De redenen voor het in het POR van 2010 aangekondigde nader onderzoek blijven dus van kracht. Ondanks dat het verschil tussen ijkpunt en de feitelijke uitgaven verder toeneemt, blijkt uit dit POR wel dat de uitgaven voor Educatie van alle gemeenten zijn gestegen. Het groeiende verschil wordt dus veroor-



zaakt doordat het cluster Educatie in het gemeentefonds sneller in omvang toeneemt (3%) dan de feitelijke uitgaven op dit gebied (1,5%).

#### *4. Kunst en ontspanning en 12. Oudheid*

Figuur 3.5. laat zien dat bij het cluster Kunst en ontspanning ook in 2010 het verschil tussen het ijkpunt en de feitelijke uitgaven weer wat groter is geworden. Gemeenten met een sterke of redelijke centrumfunctie geven beduidend meer uit dan het veronderstelde ijkpunt. Uit Figuur 3.6. blijkt dat die extra uitgaven vooral door grote gemeenten worden gedaan.

Bij het cluster Oudheid is het verschil tussen feitelijke uitgaven en het ijkpunt in 2010 bijna even groot als in 2009. Voor deze clusters is in het POR 2010 een nader onderzoek aangekondigd.

#### *5. Werk en inkomen*

Bij het cluster Werk en inkomen zien wij een grote stijging van het verschil tussen ijkpunt en feitelijke uitgaven in 2010. Dit wordt veroorzaakt door afname van het aantal bijstandsontvangers in het gemeentefonds naar ruim 29 000 voor de selectiegroep van 378 gemeenten (in het ijkpunt wordt het aantal bijstandsontvangers van t-1 gebruikt), terwijl gemeenten een stijging van het aantal bijstandsontvangers in 2010 verwachten. Dit fenomeen heeft een technisch karakter. Naar verwachting stijgen de basiseenheden bijstandsontvangers in het gemeentefonds in het POR 2012 weer en wordt het probleem voor een deel opgelost.

#### *6. Groen*

Volgens Figuur 3.5 is het verschil tussen feitelijke uitgaven en ijkpunt bijna even groot als in 2009. Uit de Figuur 3.6. blijkt dat de verdeling scheef is. Dit was in het POR 2010 al het geval. Daarom is in het POR 2010 tot nader onderzoek besloten.

#### *7. Openbare orde en veiligheid*

Uit Figuur 3.5 blijkt dat het verschil tussen veronderstelde uitgaven volgens het ijkpunt en de feitelijke uitgaven in 2010 even groot is als in 2009. Het verschil tussen ijkpunt en feitelijke uitgaven bij grote gemeenten is groter dan bij kleine gemeenten. Echter, ook de kleine gemeenten geven beduidend meer uit dan verondersteld wordt via het ijkpunt. In het POR 2010 is ook voor dit cluster een nader onderzoek aangekondigd.

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

Wat de verdeling over de groottegroepen betreft, blijkt uit Figuur 3.6 dat dit ongelijk is. Grote gemeenten geven wat minder uit dan het ijkpunt, kleine juist meer. Dit fenomeen was ook in eerdere jaren zichtbaar.

#### *9. Bestuursorganen*

Het verschil tussen feitelijke uitgaven en het ijkpunt is 2010 iets gegroeid ten opzichte van 2009. Bij kleine gemeenten is dit verschil iets groter dan bij grotere gemeenten.

#### *10. Fysiek milieu*

Bij dit cluster geven gemeenten minder uit dan het ijkpunt verondersteld. Aangezien in 2010 de netto uitgaven van gemeenten daalt ten opzichte van 2009 (zie Figuur 3.2.) neemt het verschil tussen de feitelijke uitgaven en het ijkpunt iets toe.

### 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.

### 12. Oudheid

Zie 3. Kunst en ontspanning.

### 13. Riolering en 14. Reiniging

In paragraaf 3.4.2 gingen we al in op de tarieven voor het riool en de reiniging. Het reinigingsrecht en de afvalstoffenheffing stegen gemiddeld met 1% en de rioolrechten met ruim 5%. Deze percentages zijn beide lager dan vorig jaar, toen ze respectievelijk 3% en 7% bedroegen.

### Resumé

Het geheel van de veertien uitgavenclusters overziend, worden een aantal signalen voor scheefheid in verdeling en/of omvang waargenomen. Grotendeels komen die overeen met de signalen uit het vorige POR, hetgeen al aanleiding gaf nader onderzoek aan te kondigen. 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 verhogen van de OEM formule van 5% naar 9% maakt het mogelijk de uitgavenijkpunten eveneens op dezelfde wijze op te hogen. De vergelijking met de feitelijke uitgaven van gemeenten met de ijkpunten wordt hierdoor beter. In de verdeling van het gemeentefonds over gemeenten speelt de OEM-formule geen rol.

Op basis van het aangekondigde nader onderzoek naar het verschil tussen feitelijk en geïkt niveau van de OZB zal een bestuurlijke oordeel worden gevormd of het verschil tussen norm en praktijk een aanpassing van de norm rechtvaardigt of niet. Het nadere onderzoek naar de OEM zal een bestuurlijk oordeel mogelijk maken of de OEM een rol zou moeten gaan spelen bij de verdeling van het gemeentefonds. Bovendien kunnen deze onderzoeken inzichten opleveren die relevant zijn voor de beoordeling van voornoemde «scheefheden» bij diverse uitgavenclusters. De in het POR van 2010 aangekondigde en deze POR bevestigde nadere onderzoeken van de OEM en OZB worden dan ook in samenhang uitgevoerd met de aangekondigde nadere onderzoeken naar de genoemde uitgavenclusters.

## Bijlage 1 bij hoofdstuk 3: Samenstelling clusters

Cluster in gemeentefonds	Samenstelling in termen van begrotingsfuncties uit Besluit Begrotingen en Verantwoording (BBV 2004)
Educatie	fie. 420, Openbaar basisonderwijs, exclusief onderwijshuisvesting fie. 421, Openbaar basisonderwijs, onderwijshuisvesting fie. 422, Bijzonder basisonderwijs, exclusief onderwijshuisvesting fie. 423, 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

Cluster in gemeentefonds	Samenstelling in termen van begrotingsfuncties uit Besluit Begrotingen en Verantwoording (BBV 2004)
Maatschappelijke zorg	<ul style="list-style-type: none"> <li>fie. 620, Maatschappelijke begeleiding en advies</li> <li>fie. 621, Vreemdelingen</li> <li>fie. 622, Huishoudelijke verzorging</li> <li>fie. 630, Sociaal-cultureel werk</li> <li>fie. 641, Tehuizen</li> <li>fie. 650, Kinderdagopvang</li> <li>fie. 651, Dagopvang gehandicapten</li> <li>fie. 652, Voorzieningen gehandicapten</li> <li>fie. 711, Ambulancevervoer</li> <li>fie. 712, Verpleeginrichtingen</li> <li>fie. 714, Openbare gezondheidszorg</li> <li>fie. 715, Jeugdgezondheidszorg (uniform deel)</li> <li>fie. 716, Jeugdgezondheidszorg (maatwerk deel)</li> </ul>
Werk en inkomen	<ul style="list-style-type: none"> <li>fie. 610, Bijstandsverlening</li> <li>fie. 611, Werkgelegenheid</li> <li>fie. 612, Inkomensvoorzieningen vanuit het Rijk</li> <li>fie. 613, Overige sociale zekerheidsregelingen vanuit het Rijk</li> <li>fie. 614, Gemeentelijk minimabeleid</li> <li>fie. 623, Participatiebudget<sup>1</sup></li> </ul>
Kunst en ontspanning	<ul style="list-style-type: none"> <li>fie. 510, Openbaar bibliotheekwerk</li> <li>fie. 511, Vormings- en ontwikkelingswerk</li> <li>fie. 530, Sport</li> <li>fie. 540, Kunst</li> <li>fie. 580, Overige recreatieve voorzieningen</li> </ul>
Groen	<ul style="list-style-type: none"> <li>fie. 531, Groene sportvelden en terreinen</li> <li>fie. 550, Natuurbescherming</li> <li>fie. 560, Openbaar groen en openlucht recreatie</li> <li>fie. 724, Lijkbezorging</li> <li>fie. 732, Baten begraafplaatsrechten</li> </ul>
Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing (VHROSV)	<ul style="list-style-type: none"> <li>fie. 810, Ruimtelijke ordening</li> <li>fie. 820, Woningexploitatie / woningbouw</li> <li>fie. 821, Stads- en dorpsvernieuwing</li> <li>fie. 822, Overige volkshuisvesting</li> <li>fie. 823, Bouwvergunningen</li> </ul>
Oudheid Riool	<ul style="list-style-type: none"> <li>fie. 541, Oudheidkunde / musea</li> <li>fie. 722, Riolering en waterzuivering (gecombineerd)</li> <li>fie. 729, Huishoudelijk/bedrijfsafvalwater</li> <li>fie. 730, Hemelwater</li> <li>fie. 731, Grondwater</li> <li>fie. 726, Baten rioolheffing (gecombineerd)</li> <li>fie. 727, Baten rioolheffing huishoudelijk/bedrijfsafvalwater</li> <li>fie. 728, Baten rioolheffing grond- en hemelwater</li> </ul>
Reiniging	<ul style="list-style-type: none"> <li>fie. 721, Afvalverwijdering en -verwerking</li> <li>fie. 725, Baten reinigingsrechten en afvalstofheffing</li> </ul>
Wegen en water	<ul style="list-style-type: none"> <li>fie. 210, Wegen, straten en pleinen</li> <li>fie. 211, Verkeersmaatregelen te land</li> <li>fie. 214, Parkeren</li> <li>fie. 215, Baten parkeerbelasting</li> <li>fie. 221, Binnenhavens en waterwegen</li> <li>fie. 223, Veerdiensten</li> <li>fie. 240, Waterkering, afwatering en landaanwinning</li> </ul>
Openbare orde en veiligheid	<ul style="list-style-type: none"> <li>fie. 120, Brandweer en rampenbestrijding</li> <li>fie. 140, Openbare orde en veiligheid</li> </ul>
Fysiek milieu	<ul style="list-style-type: none"> <li>fie. 723, Milieubeheer</li> </ul>
Bevolkingszaken	<ul style="list-style-type: none"> <li>fie. 003, Burgerzaken</li> <li>fie. 004, Baten secretarieleges burgerzaken</li> </ul>
Bestuursorganen	<ul style="list-style-type: none"> <li>fie. 001, Bestuursorganen</li> <li>fie. 006, Bestuursondersteuning raad en rekenkamer(functie)</li> </ul>
Algemene ondersteuning <sup>2</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>fie. 002, Bestuursondersteuning college van burgemeester en wethouders</li> <li>fie. 005, Bestuurlijke samenwerking</li> <li>fie. 922, Algemene baten en lasten</li> <li>fie. 930, Uitvoering Wet WOZ</li> <li>fie. 940, Lasten heffing en invordering gemeentelijke belastingen</li> <li>fie. 960, Saldo van kostenplaatsen</li> <li>fie. 990, Saldo van de rekening van baten en lasten na bestemming</li> </ul>

Cluster in gemeentefonds	Samenstelling in termen van begrotingsfuncties uit Besluit Begrotingen en Verantwoording (BBV 2004)
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 marktgelden 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 (voor 50%) <sup>3</sup> 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

<sup>1</sup> Met het participatiebudget worden de gemeentelijke middelen van het werkdeel (f611), inburgering (f621) en volwasseneneducatie (f482) gebundeld in één nieuwe functie namelijk f623. In het Periodiek Onderhoudsrapport worden de bedragen van deze functie verdeeld naar cluster Werk en inkomen, Maatschappelijke zorg en Educatie.

<sup>2</sup> In het Periodiek Onderhoudsrapport worden de bedragen van dit cluster «uitgesmeerd» over alle andere clusters, behalve Bestuursorganen; hij is dus niet afzonderlijk zichtbaar.

<sup>3</sup> Andere 50% hoort bij het cluster Wegen en water.

## BIJLAGE 2: BELEIDSMUTATIES

Beleidsmutaties (x € 1 000)						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Spoorse doorsnijdingen (decentralisatie-uitkering)	33 709	<b>43 609</b>	11 695	23 614		3 356
Herbestemming aandachtswijken (decentralisatie-uitkering)	1 602					
Polarisatie en radicalisering tranche 2009 (decentralisatie-uitkering)	588					
WMO: nominale indexatie 2009 huishoudelijke hulp (integratie-uitkering)	- 5 100	<b>- 5 100</b>	- 5 100	- 5 100	- 5 100	- 5 100
WMO: dure woningaanpassingen (integratie-uitkering)	6 000	<b>6 000</b>	6 000	6 000	6 000	6 000
WMO: nominale indexatie 2009 voormalige Awbz subsidieregelingen (integratie-uitkering)	4 700	<b>4 700</b>	4 700	4 700	4 700	4 700
WMO: toevoeging i.v.m dure woningaanpassingen (integratie-uitkering)	3 000	<b>3 000</b>	3 000	3 000	3 000	3 000
Aanpak Marokkaans-Nederlandse probleemjongeren (WWI-deel) (decentralisatie-uitkering)	7 000	<b>7 000</b>	7 000			
Koplopers regeling homo emancipatiebeleid: toevoeging (decentralisatie-uitkering)	40	<b>40</b>				
Alle troeven in handen (decentralisatie-uitkering)	700	<b>512</b>				
Overloop 2009/2010 kosten Financiële-verhoudingswet	1 000					
Wijziging betalingsverloop algemene uitkering 2009	11 082					
Wijziging betalingsverloop integratie-uitkeringen 2009	7 667					
Wijziging betalingsverloop decentralisatie-uitkeringen 2009	493					
Uitname t.b.v. specificaties aanvullende modules MGBA	- 1 000					
Spoorse doorsnijdingen 2e tranche aanvulling (decentralisatie-uitkering)	3 612	<b>3 941</b>	227			
Kosten Waarderingskamer	170					
Kosten Waarderingskamer uit de algemene uitkering	- 170					
WMO: maatregelen psychosociaal in AWBZ (decentralisatie-uitkering)	- 6 800	<b>- 6 800</b>	- 6 800	- 6 800	- 6 800	- 6 800
WMO: maatregelen psychosociaal in AWBZ (integratie-uitkering)	6 400					
WMO: maatregelen psychosociaal in AWBZ (algemene uitkering)	400	<b>6 800</b>	6 800	6 800	6 800	6 800
WMO: compensatie pakketmaatregel AWBZ (integratie-uitkering)	- 102 000	<b>- 102 000</b>	- 102 000	- 102 000	- 102 000	- 102 000
WMO: compensatie pakketmaatregel AWBZ (algemene uitkering)	68 000	<b>68 000</b>	68 000	68 000	68 000	68 000
WMO: compensatie pakketmaatregel AWBZ nadeelgemeenten (integratie-uitkering)	34 000	<b>34 000</b>	34 000	34 000	34 000	34 000
Versterking toezicht en handhaving gastouderopvang	10 000					
Toezicht en handhaving peuterspeelzalen en voorschoolse educatie	2 084	<b>5 000</b>	5 000	5 000	5 000	5 000
Versterking peuterspeelzaalwerk (decentralisatie-uitkering)	35 000	<b>35 000</b>	35 000	35 000	35 000	35 000
Bijdrage gemeenten inzake KING	6 436	<b>7 464</b>	7 464	7 464	7 464	7 464
Bijdrage gemeenten inzake KING uit de algemene uitkering	- 6 436	<b>- 7 464</b>	- 7 464	- 7 464	- 7 464	- 7 464
Taken gemeentelijke lijkschouwer bij registratie euthanasie	350	<b>350</b>	350	350	350	350
Overheveling BDU SIV: jeugd (decentralisatie-uitkering)	21 780	<b>21 780</b>	21 780	21 780	21 780	21 780
Bodemsanering (decentralisatie-uitkering)	25 765	<b>20 765</b>	20 765	20 765	20 765	
Ondersteuning bibliotheken (decentralisatie-uitkering)	- 5 791	<b>- 5 791</b>	- 5 791			
Ondersteuning bibliotheken (integratie-uitkering)	5 791	<b>5 791</b>	5 791			
Leefbaarheid en veiligheid: inzet straatcoaches Culemborg (decentralisatie-uitkering)	150					
Maatschappelijke opvang: aanpassing budget (decentralisatie-uitkering)	8 317	<b>8 317</b>	8 317	8 317	8 317	8 317
Toezicht Drank & Horecawet (BZK-deel) (decentralisatie-uitkering)	1 088					
Toezicht Drank & Horecawet (VWS-deel) (decentralisatie-uitkering)	1 087					
Beheer 14+ netnummer gemeenten	- 1 900	<b>- 2 100</b>	- 2 100	- 2 100	- 2 100	- 2 100
Praktijktteam Zaltbommel (decentralisatie-uitkering)	100					
Vervangingsregeling raadsleden	300	<b>300</b>	300	300	300	300
Verkiezingsproces	100					
Jeugdwerkloosheid 2010 1e tranche (decentralisatie-uitkering)	30 000					
Financiële functie gemeenten	- 71					

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Leefbaarheid en veiligheid: toevoeging middelen Gouda (decentralisatie-uitkering)	300	<b>300</b>				
Aanpassing Financieringsarrangement mGBA/ORRA	12 700	<b>6 900</b>	- 19 600			
Herstructurering bedrijventerreinen (decentralisatie-uitkering)	10 000					
Uitvoeringskosten inburgering (algemene uitkering)	50 430					
Uitvoeringskosten inburgering (decentralisatie-uitkering)	10 440					
Antillianengemeenten (decentralisatie-uitkering)	4 485	<b>4 485</b>	4 485	4 485		
Instapcursussen Inburgering (decentralisatie-uitkering)	14 159					
Impuls Brede Scholen 1e en 2e tranche 2010 (VWS-deel) (decentralisatie-uitkering)	11 153					
Impuls Brede Scholen 1e en 2e tranche 2010 (OCW-deel) (decentralisatie-uitkering)	5 210					
Hogeschool Almere (decentralisatie-uitkering)	10 000					
Vadercentra (decentralisatie-uitkering)	699	<b>699</b>	699			
Emancipatie 1 001 kracht (decentralisatie-uitkering)	900	<b>900</b>				
Regiospecifiekpakket Zuiderzeelijn (decentralisatie-uitkering)	13 039					
Overheveling BDU SIV: Onderwijsachterstandenbeleid nabetaling (decentralisatie-uitkering)	8 579					
Rolstoelvoorzieningen Arnhem (decentralisatie-uitkering)	1 400	<b>300</b>	300			
Sport en bewegen (decentralisatie-uitkering)	4 134					
Uitvoeringskosten WWIK (decentralisatie-uitkering)	3 427	<b>3 437</b>				
WMO: vergoeding voor uitvoeringskosten Wtcg (integratie-uitkering)	2 800	<b>1 800</b>	1 800	1 800	1 800	1 800
WMO: bijstelling raming compensatiekosten Wtcg (integratie-uitkering)	2 000	<b>2 000</b>	2 000	2 000	2 000	2 000
Uitname t.b.v. Burgerzakensysteem-kern			- 1 300			
Overheveling BDU SIV: vrouwenopvang (decentralisatie-uitkering)		<b>88 979</b>	88 979	88 759	88 759	88 759
Bijdrage aan de apparaatsuitgaven A+O-fonds		<b>36</b>	36	36	36	36
Bijdrage uit de algemene uitkering aan het A+O-fonds		<b>- 36</b>	- 36	- 36	- 36	- 36
Pilots gemengde scholen (decentralisatie-uitkering)	50	<b>50</b>				
Bommenregeling	22 100	<b>21 700</b>	21 700	21 700	21 700	21 700
Terugontvangsten Waarderingskamer 2009 naar AU	149					
Herbestemming aandachtswijken 2e tranche (decentralisatie-uitkering)	400	<b>2 000</b>	400			
Amendement De Pater (integratie-uitkering)		<b>- 25 000</b>	- 25 000	- 25 000	- 25 000	- 25 000
Amendement De Pater (algemene uitkering)		<b>25 000</b>	25 000	25 000	25 000	25 000
Pieken in de Deltaproject Amsterdam	400					
Maatschappelijke opvang: aanpassing budget (decentralisatie-uitkering)	10 300	<b>9 700</b>	1 000			
European Pollutant Release Transfer Register E-PRTR		<b>414</b>	414	414	414	414
Uitname t.b.v. Militaire bijstand en steunverlening	- 1 750	<b>- 1 750</b>	- 1 750	- 1 750	- 1 750	- 1 750
WMO: correctie uitgave PGB (integratie-uitkering)		<b>- 150 000</b>	- 150 000	- 150 000	- 150 000	- 150 000
WMO: correctie kader WMO (integratie-uitkering)		<b>- 3 914</b>	- 3 914	- 3 914	- 3 914	- 3 914
WMO: compensatie pakketmaatregel AWBZ nadeelgemeenten (integratie-uitkering)		<b>- 34 000</b>	- 34 000	- 34 000	- 34 000	- 34 000
WMO: compensatie pakketmaatregel AWBZ nadeelgemeenten (algemene uitkering)		<b>34 000</b>	34 000	34 000	34 000	34 000
Impuls Brede Scholen 3e tranche en correctie 1e en 2e tranche 2010 (VWS-deel)	7 766					
Impuls Brede Scholen 3e tranche en correctie 1e en 2e tranche 2010 (OCW-deel)	3 627					
Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (decentralisatie-uitkering)		<b>209 929</b>	147 812	152 852	139 062	
Uitvoeringskosten inburgering		<b>48 830</b>				
Aanvullende bewonersbudgetten G-31 en aantal andere gemeenten (decentralisatie-uitkering)		<b>9 488</b>				
<b>Totaal mutaties (inclusief meerjarige doorwerking 1e suppletore 2010)</b>	<b>418 140</b>	<b>409 361</b>	<b>209 959</b>	<b>237 972</b>	<b>196 083</b>	<b>39 612</b>

**BIJLAGE 3: MOTIES EN TOEZEGGINGEN IN HET VERGADERJAAR  
2009–2010**

**A. Door de Staten-Generaal aanvaarde moties**

**Onderdeel A.1 Afgedaan**

Niet van toepassing.

**Onderdeel A.2 In behandeling**

Niet van toepassing.

**B. Door de bewindspersonen gedane toezeggingen**

**Onderdeel B.1 Afgedaan**

Niet van toepassing.

**Onderdeel B.2 In behandeling**

Niet van toepassing.

#### **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
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
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.

Normeringsystematiek	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 normeringsystematiek 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.