

Vergaderjaar 2011–2012

33 000 B

Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2012

Nr. 2

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

	blz.
A. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING BIJ HET BEGROTINGSWETSVOORSTEL	3
B. BEGROTINGSTOELICHTING	5
1. Leeswijzer	5
2. Het beleid	6
2.1. <i>De beleidsagenda</i>	6
2.1.1. Beleidsmutaties	6
2.2. <i>Het beleidsartikel</i>	8
2.2.1. Algemene beleidsdoelstelling	8
2.2.2. Verantwoordelijkheid minister	8
2.2.3. Succesfactoren van beleid	9
2.2.4. Budgettaire gevolgen van beleid	9
2.2.5. Operationele doelstellingen	10
3. Het verdiepingshoofdstuk	14
3.1. Opbouw verplichtingen, uitgaven en ontvangsten vanaf de vorige ontwerpbegroting	14
3.2. Integratie-uitkeringen	21
3.3. Decentralisatie-uitkeringen	21
3.4. Financieel overzicht gemeenten 2011	23
3.5. Specifieke uitkeringen	26
3.6. Opbrengst lokale heffingen 2011	29
4. Bijlagen bij de begroting	34
Bijlage 1 Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds 2012	34
Bijlage 2 Beleidsmutaties	56
Bijlage 3 Moties en toezeggingen in het vergaderjaar 2010–2011	58
Bijlage 4 Lijst met afkortingen	59
Bijlage 5 Lijst met belangrijke termen en hun betekenis	60

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 2012 vast te stellen.

Alle voor dit jaar vastgestelde begrotingswetten samen vormen de Rijksbegroting voor het jaar 2012. Een toelichting bij de Rijksbegroting als geheel is opgenomen in de Miljoenennota 2012.

Met de vaststelling van dit wetsartikel worden de uitgaven, verplichtingen en de ontvangsten voor het jaar 2012 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 Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. P. H. Donner

De Staatssecretaris van Financiën,
F. H. H. Weekers

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 2012 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 2011 naar de stand ontwerpbegroting 2012. 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 2012 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

Een krachtige, kleine en dienstverlenende overheid; een overheid die zich tot haar kerntaken beperkt en waarbij taken zo dicht mogelijk bij de burger worden belegd. Dat is waar Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen voor staan.

Nederland staat voor een grote uitdaging: het op orde brengen van de overheidsfinanciën gecombineerd met het versterken van de economie. Om dit mogelijk te maken is een compacte en slagvaardige overheid nodig die goed toegerust is op haar taak. Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen moeten in samenhang functioneren als herkenbare eenheid voor burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Dit kan alleen als taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden niet versnipperd zijn. In principe zijn zij over maximaal twee bestuurslagen verdeeld; je gaat erover of niet. Voor 2012 en verder staat er een aantal decentralisaties op stapel. Daarnaast wordt op het vlak van financiën de normeringssystematiek weer in werking gezet.

Bestuursafspraken 2011–2015

Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen zijn tot bestuursafspraken gekomen over de uitgangspunten en het proces bij de decentralisaties. Deze bestuursafspraken bestaan uit het akkoord dat op 21 april 2011 door vertegenwoordigers van Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen is ondertekend en uit de briefwisseling tussen VNG en Rijk en met de andere partijen, naar aanleiding van de uitspraak van het VNG-congres over dit akkoord. Daarmee is er naar het oordeel van betrokkenen een bindende basis voor constructieve samenwerking in de komende jaren bij de aanpak van de vraagstukken en hervormingen waarvoor Nederland geplaatst is. De onderdelen van de afspraken die betrekking hebben op de financiën van de gemeenten zijn in deze begroting opgenomen.

Financiën

Onverminderd blijft het uitgangspunt dat het gemeentefonds, in combinatie met de andere gemeentelijke inkomstenbronnen, gemeenten voorziet 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.

De normeringssystematiek «samen de trap op, samen de trap af» wordt met ingang van 2012 weer in werking gesteld, waarbij 2011 als startpunt geldt. Via de normeringssystematiek werken de rijksbezuinigingen en -intensiveringen evenredig door naar het gemeente- en provinciefonds. Gemeenten en provincies leveren op deze manier direct hun evenredige bijdrage aan het gezond maken van de overheidsfinanciën. De ontwikkelingen van de rente-uitgaven van het Rijk zijn niet langer relevant voor de ontwikkeling van het gemeente- en provinciefonds.

Met het opnieuw in werking treden van de normeringssystematiek in 2012 voor de voeding van het gemeente- en provinciefonds wordt geen nieuwe behoedzaamheidsreserve ingevoerd. Ervaringen uit het verleden leren dat gemeenten en provincies al rekening hielden met de uitbetaling van een deel van de behoedzaamheidsreserve bij het opstellen van de begroting.

De beoogde stabilisatiefunctie van de behoedzaamheidsreserve kwam hierdoor niet tot haar recht.

Op basis van het Periodiek Onderhoudsrapport 2010 wordt er onderzoek gedaan naar de verdeling van het gemeentefonds. De eerste resultaten worden in het najaar van 2011 verwacht. De eventuele financiële gevolgen voor de gemeenten van het onderzoek worden door het Rijk helder onderbouwd en tijdig openbaar gemaakt.

Eigen inkomsten leveren een substantiële dekking van de kosten van de medeoverheden. De medeoverheden zetten in op beperking van de kosten(stijging) en niet op verhoging van de opbrengsten uit lokale belastingen. Uitgangspunt is een gematigde ontwikkeling van de lokale lasten. Het Rijk zal (behoudens afschaffing van de precariobelasting) geen initiatief nemen om veranderingen aan te brengen in het belastinggebied van gemeenten.

De macronorm onroerende-zaakbelasting, die gold voor de jaren 2008 tot en met 2010, is geëvalueerd. Vastgesteld is dat de OZB-opbrengst, afgezien van een kleine overschrijding in 2008, binnen de marges van de macronorm is gebleven. De bestaande norm draagt bij aan het beheersen van de lokale lastendruk en wordt gecontinueerd. Wel is afgesproken de grondslagberekening van de macronorm conform de aanbeveling in bovengenoemde evaluatie met ingang van 2012 te vereenvoudigen.

Beheersing van het EMU-saldo is een gemeenschappelijke opgave voor Rijk en de medeoverheden. De bestuurlijke afspraken zoals die zijn terug te vinden in de bijlage van de brief van 15 september 2009 aan de Tweede Kamer (Tweede Kamer, 2009–2010, 32 123 IXB, nr. 4) worden bevestigd. Tussen het Rijk en de medeoverheden is bestuurlijk een percentage van 0,5% van het BBP overeengekomen als plafond voor het EMU-tekort voor medeoverheden. Dit plafond is opgedeeld in een plafond voor het EMU-tekort van 0,38% BBP voor gemeenten, 0,07% BBP voor provincies en 0,05% BBP voor waterschappen. In 2011 wordt een breed onderzoek gedaan naar de actualisatie van deze percentages. Daarnaast wordt de voorgenomen aanscherping van het Stabiliteits- en Groeipact in nationale wetgeving omgezet. Hierbij wordt ook het EMU-saldo van de gemeenten betrokken. Tot de afronding van het onderzoek en inwerkingtreding van het wetsvoorstel gelden de huidige percentages.

Het Rijk stuurt actief op de mogelijkheid om bestaande decentralisatie-uitkeringen te beëindigen. Decentralisatie-uitkeringen, voor zover deze bij het instellen niet als tijdelijk zijn aangemerkt, worden zo veel als mogelijk naar integratie-uitkering of algemene uitkering overgeheveld. Achterliggende regelgeving wordt daarbij zoveel als mogelijk afgeschaft. Bij het beëindigen van een bijdrage die nu via een decentralisatie-uitkering loopt, trekt het Rijk ook de achterliggende regelgeving in. De totstandkoming van nieuwe decentralisatie-uitkeringen wordt zoveel mogelijk beperkt. Ook voor specifieke uitkeringen geldt dat uitgangspunt is dat het aantal specifieke uitkeringen en de totstandkoming van nieuwe specifieke uitkeringen wordt beperkt. Onder andere de met de voormalige Fonds Economische Structuurversterking (FES)-projecten samenhangende specifieke uitkeringen worden indien mogelijk omgezet in decentralisatie-uitkeringen.

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 2011 wordt verwezen naar bijlage 2. In tabel 3.1.2. wordt vanaf de stand ontwerpbegroting 2011 een aansluiting gegeven naar de stand ontwerpbegroting 2012. 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)						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Onderzoek en Bijdragen organisaties</i>						
1. Kosten Financiële-verhoudingswet	1 000	0	0	0	0	0
2. Kosten Waarderingskamer	97	0	0	0	0	0
3. Budget A+O-fonds	0	229	229	229	229	229
4. Bijdrage aan VNG inzake WOZ-kosten	0	0	0	0	0	0
5. Bijdrage gemeenten inzake KING	0	0	0	0	0	0
<i>Programma</i>						
1. Algemene uitkering ca en de aanvullende uitkeringen	280 795	60 577	- 9 609	- 45 324	- 281 325	- 158 785
2. Integratie-uitkeringen	72 894	58 400	58 400	58 400	58 400	58 400
3. Decentralisatie-uitkeringen	107 331	394 901	386 705	381 645	381 866	369 406
Totaal mutaties (inclusief meerjarige doorwerking 1e suppletoire 2011)	462 117	514 107	435 725	394 950	159 170	269 250

2.2. Het beleidsartikel

2.2.1. Algemene beleidsdoelstelling

Via het gemeentefonds wordt bewerkstelligd dat de gemeenten middelen krijgen toebedeeld om hun taken naar behoren uit te voeren. Deze doelstelling valt uiteen in twee 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 en de Minister van Financiën – i.c. de Staatssecretaris 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

Van tijd tot tijd kunnen 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)						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Verplichtingen:	18 327 693	18 334 127	18 297 677	18 192 813	17 799 762	17 906 486
Uitgaven:	18 572 981	18 334 127	18 297 677	18 192 813	17 799 762	17 906 486
<i>Onderzoek en Bijdragen organisaties</i>						
1. Kosten Financiële-verhoudingswet	3 091	2 091	2 091	2 091	2 091	2 091
2. Kosten Waarderingskamer	1 255	1 158	1 158	1 158	1 158	1 158
3. Budget A+O-fonds	6 032	6 261	6 261	6 261	6 261	6 261
4. Bijdrage aan VNG inzake WOZ-kosten	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
5. Bijdrage gemeenten inzake KING	7 464	7 464	7 464	7 464	7 464	7 464
<i>Programma</i>						
1. Algemene uitkering ca en de aanvullende uitkeringen	16 082 081	15 788 449	15 764 180	15 709 385	15 472 584	15 595 124
2. Integratie-uitkeringen	1 479 836	1 465 449	1 465 535	1 462 415	1 462 415	1 462 415
3. Decentralisatie-uitkeringen	992 222	1 062 255	1 049 988	1 003 039	846 789	830 973
Ontvangsten:	18 572 981	18 334 127	18 297 677	18 192 813	17 799 762	17 906 486
<i>Onderzoek en Bijdragen organisaties</i>						
1. Terugontvangsten Waarderingskamer						
<i>Programma</i>						
1. Ontvangsten ex art. 4 Fvw	18 572 981	18 334 127	18 297 677	18 192 813	17 799 762	17 906 486

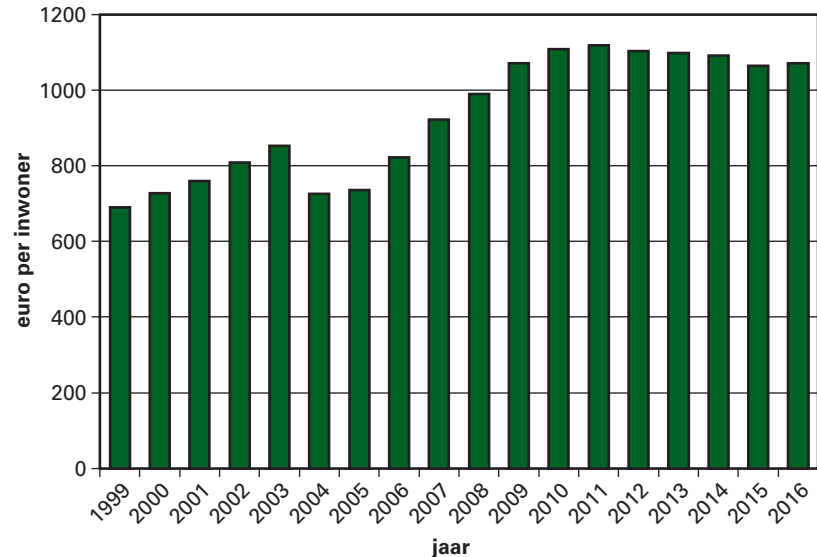
In tegenstelling tot een departementale begroting zijn bij een fonds als het gemeentefonds de verplichtingen leidend. Dit houdt in dat zij, eenmaal geaccordeerd, altijd geheel tot uitbetaling komen. Geld dat in enig jaar nog niet aan gemeenten wordt uitgekeerd, wordt automatisch aan het volgende begrotingsjaar 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 2016 weer. De bedragen 1999 tot en met 2010 zijn op basis van de jaarverslagen. De bedragen 2011 tot en met 2016 zijn op basis van de miljoenennota 2012.

Figuur 2.2.2. Uitkering gemeentefonds in € per inwoner



De gemeenten ontvangen in 2012 uit het gemeentefonds € 18 316 153 000 (programma-uitgaven). Per inwoner komt de uitkering uit op een landelijk gemiddelde van € 1 101 per inwoner. Ten opzichte van 2011 betekent dit een mutatie van € – 18 per inwoner door voornamelijk een stijging van het aantal inwoners, de onderuitputting in het jaar 2010 welke in 2011 wordt uitbetaald en de uitnames in het kader van het normeren van het lokaal inkomensbeleid, schuldhulpverlening en regionale omgevingsdiensten.

De stijging in 2011 komt voornamelijk door de onderuitputting in het jaar 2010 welke in 2011 wordt uitbetaald. De stijging in 2010 komt voornamelijk door de toename van de 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 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 wordt

de normeringssystematiek (na het tijdelijk buiten werking stellen in 2009 tot en met 2011) met ingang van 2012 weer in werking gesteld, waarbij 2011 als startpunt geldt. De ontwikkelingen van de rente-uitgaven van het Rijk zijn niet langer relevant voor de ontwikkeling van het gemeente- en provinciefonds en bovendien wordt er geen nieuwe behoedzaamheidsreserve ingevoerd. Dit is de uitkomst van de evaluatie van de normeringssystematiek in 2010 (Tweede Kamer, 2010–2011, 32 500 B, nr.7).

Daarnaast zijn er jaarlijks diverse specifieke taakmutaties die tot toevoegingen en/of onttrekkingen aan het gemeentefonds kunnen leiden. De fondsbeheerders stellen het accres vast en informeren de gemeenten door middel van circulaire. 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 2012

Het Bestuurlijk overleg financiële verhouding (Bofv) tussen de fondsbeheerders, de VNG, het IPO en de UvW 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 aan het overleg deelnemen.

De macronorm OZB blijft van toepassing. De OZB-opbrengst wordt op macroniveau gemaximeerd door jaarlijks een percentage vast te stellen waarmee de som van de OZB-opbrengsten van alle gemeenten mag groeien. In het Bestuurlijk overleg financiële verhoudingen (Bofv) van 11 mei 2011 is de macronorm voor het begrotingsjaar 2012 vastgesteld op 3,75% over € 3,063 miljard (de OZB-opbrengst op basis van de gemeentelijke begrotingen 2011). Het percentage van 3,75% is opgebouwd uit een reële trendmatige groei van het BBP van 1,25% en een inflatiepercentage van 2,5% (prijsontwikkeling Nationale Bestedingen op basis van het CEP 2011).

De grondslag van de macronorm wordt vereenvoudigd. Het Rijk en de VNG zijn het eens om in dat kader de OZB-opbrengst jaar t-1 met ingang van 2012 als grondslag te gebruiken. In bovenvermelde macronorm is dit reeds verwerkt. In het Bofv van 11 mei 2011 is daarnaast conform de aanbeveling in de evaluatie van september 2010 (Tweede Kamer, 2010–2011, 32 500 B, nr. 4) door het Rijk voorgesteld om met ingang van 2012 het jaarlijkse groeicijfer van het BBP (op basis van het CEP jaar t-1) te gebruiken in plaats van de reële trendmatige groei over de kabinetsperiode. Dit leidt tot een meer conjunctuurbestendige macronorm. De VNG zal het voorstel in haar commissie Financiën bespreken, waarna het percentage van de macronorm 2012 eventueel nog wordt bijgesteld.

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								
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 ¹	2011 ¹
Aantal	5	5	5	3	4	4	4	4
Bedrag (x € 1 000)	21 080	23 398	26 556	21 970	20 465	27 899	23 145	22 416

¹ raming van de bedragen

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 ongeveer 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. Korthedshalve wordt voor een samenvatting en conclusies van het POR verwezen naar bijlage 1.

Zoals beschreven in paragraaf 2.1 wordt er onderzoek gedaan naar de verdeling van het gemeentefonds. De oplevering zal naar verwachting voor de meeste clusters in het najaar van 2011 plaatsvinden. De

conclusies zullen met name betrekking hebben op de vraag of een aanpassing van de verdeling van één of meerdere clusters noodzakelijk is. Over de bevindingen en de conclusies die de fondsbeheerders hier aan willen verbinden zal de Tweede Kamer geïnformeerd worden en zal bestuurlijk overleg met de VNG plaatsvinden. Indien er tot aanpassing wordt besloten zal de tweede fase van het onderzoek starten waarin de daadwerkelijke aanpassing van het verdeelstelsel wordt vormgegeven.

3. HET VERDIEPINGSHOOFDSTUK

In paragraaf 3.1. wordt de opbouw van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten vanaf de stand ontwerpbegroting gemeentefonds 2011 naar de stand van de voorliggende ontwerpbegroting 2012 beschreven. De mutaties die hierin worden genoemd die betrekking hebben op de 1e suppletoire begroting 2011 (Kamerstukken II, vergaderjaar 2010–2011, 32 780 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 2011 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 2011 naar de stand ontwerpbegroting 2012.

Tabel 3.1.1. Opbouw verplichtingen gemeentefonds (x € 1 000)						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Stand ontwerpbegroting 2011	18 110 864	17 820 020	17 861 952	17 797 863	17 640 592	17 637 236
Mutaties 1e suppletoire begroting 2011	191 254	115 342	109 669	105 669	- 47 831	74 169
Stand 1e suppletoire begroting 2011	18 302 118	17 935 362	17 971 621	17 903 532	17 592 761	17 711 405
Nieuwe mutaties	25 575	398 765	326 056	289 281	207 001	195 081
Stand ontwerpbegroting 2012	18 327 693	18 334 127	18 297 677	18 192 813	17 799 762	17 906 486
<i>Waarvan verplichtingenbedrag kosten Financiële-verhoudingswet</i>	3 091	2 091	2 091	2 091	2 091	2 091
<i>Waarvan verplichtingenbedrag kosten Waarderingskamer</i>	1 255	1 158	1 158	1 158	1 158	1 158
<i>Waarvan verplichtingenbedrag budget A+O-fonds</i>	6 032	6 261	6 261	6 261	6 261	6 261
<i>Waarvan bijdrage aan VNG inzake WOZ-kosten</i>	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
<i>Waarvan verplichtingenbedrag bijdrage gemeenten inzake KING</i>	7 464	7 464	7 464	7 464	7 464	7 464
<i>Waarvan verplichtingenbedrag algemene uitkering</i>	15 837 535	15 788 449	15 764 180	15 709 385	15 472 584	15 595 124
<i>Waarvan verplichtingenbedrag integratie-uitkeringen</i>	1 479 842	1 465 449	1 465 535	1 462 415	1 462 415	1 462 415
<i>Waarvan verplichtingenbedrag decentralisatie-uitkeringen</i>	991 474	1 062 255	1 049 988	1 003 039	846 789	830 973

Uitgaven

Onderstaande tabel geeft de opbouw aan van de uitgaven van het gemeentefonds vanaf de stand ontwerpbegroting 2011 naar de stand ontwerpbegroting 2012.

Tabel 3.1.2. Opbouw uitgaven gemeentefonds (x € 1 000)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Stand ontwerpbegroting 2011	18 110 864	17 820 020	17 861 952	17 797 863	17 640 592	17 637 236
Mutaties 1e suppletoire begroting 2011	436 542	115 342	109 669	105 669	- 47 831	74 169
Stand 1e suppletoire begroting 2011	18 547 406	17 935 362	17 971 621	17 903 532	17 592 761	17 711 405
Mutaties nog niet eerder opgenomen in een begrotingsstuk:						
1) Verminderen politieke ambtsdragers					- 110 000	- 110 000
2) Normeren lokaal inkomensbeleid		- 40 000	- 40 000	- 40 000	- 40 000	- 40 000
3) Schuldhulpverlening		- 20 000	- 20 000	- 20 000	- 20 000	- 20 000
4) Uitvoeringskosten inburgering		36 700				
5) Herstructurering bedrijventerreinen (decentralisatie-uitkering)	5 000					
6a) Bijdrage aan het A+O-fonds		229	229	229	229	229
6b) Bijdrage uit de algemene uitkering aan het A+O-fonds		- 229	- 229	- 229	- 229	- 229
7) Aanpak kindermishandeling (decentralisatie-uitkering)	1 750					
8) Nationale gebiedsontwikkelingen (Nota Ruimte en BIRK) (decentralisatie-uitkering)	18 852	2 952	10 266	9 712	9 933	
9a) Nationaal Uitvoeringsprogramma e-overheid (NUP) correctie VJN	- 27 500	- 31 500	- 31 500	- 31 500	122 000	
9b) Nationaal Uitvoeringsprogramma e-overheid (NUP) specifiek	26 930	31 690	31 690	31 690	- 122 000	
9c) Nationaal Uitvoeringsprogramma e-overheid (NUP) generiek	- 1 500	- 5 500	- 5 500	- 5 500		
9d) Nationaal Uitvoeringsprogramma e-overheid (NUP) BTW-bijdrage	- 684	- 1 444	- 1 444	- 1 444		
10) Professionaliseringsfonds burgemeesters		- 450	- 450	- 450	- 450	
11) Centra voor Jeugd en Gezin (decentralisatie-uitkering)		368 137	368 137	368 137	368 137	368 137
12a) Accres 2012		- 87 887	- 87 887	- 87 887	- 87 887	- 87 887
12b) Aanvullende algemene mutatie		41 387	53 501	65 586	86 331	86 331
13) Vsv-programmagelden RMC-regio's G4 (decentralisatie-uitkering)		5 975				
14) Regionale omgevingsdiensten		- 50 000	- 80 000	- 100 000	- 100 000	- 100 000
15) WMO: Centrale financiering CAK (integratie-uitkering)		- 14 500	- 14 500	- 14 500	- 14 500	- 14 500
16) Overheidsbrede inkoop van beeldmateriaal		- 4 200	- 4 200			
17) EU-richtlijn invordering		- 90	- 90	- 90	- 90	
18) Toezicht en handhaving kinderopvang		13 000	13 000	13 000	13 000	13 000
19) Nota Ruimtebudgetproject Den Haag Internationale Stad: Scheveningen Boulevard (decentralisatie-uitkering)		4 368	506			
20) Bestaand Rotterdams gebied (decentralisatie-uitkering)	2 527	2 527	2 527	2 527	2 527	
21) Bewonersinitiatieven Haarlemmermeer en Apeldoorn (decentralisatie-uitkering)	200					
22) Transitiekosten decentralisatie Begeleiding		47 600	32 000			
23) Bijzondere bijstand chronisch zieken en ouderen		90 000	90 000	90 000	90 000	90 000
24) Bijzondere bijstand kosten kinderopvang		10 000	10 000	10 000	10 000	10 000
Totaal nieuwe mutaties	25 575	398 765	326 056	289 281	207 001	195 081
Stand ontwerpbegroting 2012	18 572 981	18 334 127	18 297 677	18 192 813	17 799 762	17 906 486
<i>Waarvan uitgavenbedrag kosten Financiële-verhoudingswet</i>	3 091	2 091	2 091	2 091	2 091	2 091
<i>Waarvan uitgavenbedrag kosten Waarderingskamer</i>	1 255	1 158	1 158	1 158	1 158	1 158
<i>Waarvan uitgavenbedrag budget A+O-fonds</i>	6 032	6 261	6 261	6 261	6 261	6 261
<i>Waarvan bijdrage aan VNG inzake WOZ-kosten</i>	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
<i>Waarvan uitgavenbedrag bijdrage gemeenten inzake KING</i>	7 464	7 464	7 464	7 464	7 464	7 464
<i>Waarvan uitgavenbedrag algemene uitkering</i>	16 082 081	15 788 449	15 764 180	15 709 385	15 472 584	15 595 124
<i>Waarvan uitgavenbedrag integratie-uitkeringen</i>	1 479 836	1 465 449	1 465 535	1 462 415	1 462 415	1 462 415
<i>Waarvan uitgavenbedrag decentralisatie-uitkeringen</i>	992 222	1 062 255	1 049 988	1 003 039	846 789	830 973

Toelichting op de nieuwe mutaties

1) Verminderen politieke ambtsdragers

Dit betreft de financiële vertaling van de maatregel uit het regeerakkoord van het kabinet Rutte-Verhagen voor gemeenten en provincies op het vlak van het verminderen van politieke ambtsdragers (A28 c). Het aantal bestuurders in colleges van burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten en het aantal volksvertegenwoordigers in gemeenteraden en provinciale staten wordt met 25% verminderd. Dit levert een besparing op de loonkosten en de kosten aan directe ondersteuning op van € 120 miljoen, € 110 miljoen voor gemeenten en € 10 miljoen voor provincies.

2) Normeren lokaal inkomensbeleid

Betreft de financiële vertaling van de maatregel uit het regeerakkoord van het kabinet Rutte-Verhagen voor gemeenten op het vlak van normeren lokaal inkomensbeleid (F8). Om de armoedeval te beperken wordt de inkomensgrens van het gemeentelijke inkomensbeleid genormeerd op maximaal 110% van het sociaal minimum, zodat inkomensaanvullingen gericht worden verstrekt. Gemeenten kunnen hier dan ook minder geld aan uitgeven. Hiertoe wordt € 40 miljoen uitgenomen uit het gemeentefonds.

3) Schuldhulpverlening

Betreft de financiële vertaling van de maatregel uit het regeerakkoord van het kabinet Rutte-Verhagen voor gemeenten op het vlak van de schuldhulpverlening (F10). Met ingang van 2012 kan een beroep worden gedaan op meer selectieve en gerichte toepassing van schuldhulpverlening en nazorg. Daarbij is het de bedoeling dat in plaats van tweemaal nog maar éénmaal gebruik kan worden gemaakt van schuldhulpverlening. Dit zal naar verwachting een daling van 25% van het aantal schuldhulptrajecten veroorzaken. Dit levert een besparing op van € 20 miljoen.

4) Uitvoeringskosten inburgering

Voor de periode 2010–2013 zijn de middelen voor de uitvoeringskosten van de Wet inburgering ondergebracht in de algemene uitkering van het gemeentefonds. De uitkering in 2012 betreft hiervoor € 36,7 miljoen.

5) Herstructurering bedrijventerreinen (decentralisatie-uitkering)

Conform de motie Van Heugten (Tweede Kamer, 2008–2009, 31 700 XI, nummer 16 herdruk) wordt een rijksbijdrage van € 5 miljoen geïnvesteerd in de herstructurering en transformatie van locatie Schaepman in de gemeente Zwolle. Het gemeentefonds wordt hiervoor incidenteel met € 5 miljoen opgehoogd ten gunste van de gemeente Zwolle.

6a en b) Bijdrage aan het A+O-fonds

De bijdrage aan het A+O-fonds voor het jaar 2012 en verder is vastgesteld op een bedrag van € 6 261 000. Ten opzichte van de 1e suppletoire begroting 2011 betekent dit een verhoging van € 229 000. Deze verhoging wordt aan de algemene uitkering van het gemeentefonds onttrokken en overgeboekt naar het onderdeel Bijdrage aan het A+O-fonds.

7) Aanpak kindermishandeling (decentralisatie-uitkering)

In 2011 stelt het Ministerie van VWS aan 35 centrumgemeenten een extra financiële bijdrage van € 50 000 per gemeente beschikbaar via de decentralisatie-uitkering Aanpak kindermishandeling. Deze extra bijdrage is beschikbaar gesteld om de invoering van de regionale aanpak kindermishandeling duurzaam te kunnen verankeren.

8) Nationale gebiedsontwikkelingen (Nota Ruimte en BIRK) (decentralisatie-uitkering)

De lopende nationale gebiedsontwikkelingen, projecten in het kader van het subsidiebesluit Investering Ruimtelijke Kwaliteit (BIRK) en Nota Ruimte, kunnen in aanmerking komen voor overdracht aan provincies en gemeenten. Per project wordt bepaald of het wenselijk is om het betreffende project en de bijbehorende middelen te decentraliseren¹.

9) Nationaal Uitvoeringsprogramma e-overheid (NUP)

Voor de implementatie van de NUP-bouwstenen door de gemeenten is een investering nodig van € 132 miljoen. Deze investering bestaat uit een gemeentespecifiek deel van € 104 miljoen en een generiek deel van € 28 miljoen. Uitgangspunt bij het specifieke deel is dat gemeenten zelf deze kosten dragen maar daarin gefaciliteerd worden doordat de kosten door het Rijk worden voorgefinancierd middels een kasschuif in het gemeentefonds. Vanuit het jaar 2015 wordt € 122 miljoen naar voren gehaald naar de jaren 2011–2014. Op deze manier komen de kosten pas ten laste van gemeenten op het moment dat de baten zich voordoen. Deze kasschuif is gerealiseerd in de 1^e suppletoire begroting 2011 van het gemeentefonds (Tweede Kamer, 2010–2011, 32 780 B, nrs. 1 en 2). Als gevolg van een technische aanpassing in verband met BTW-problematiek wordt het kasritme van deze kasschuif echter nu gewijzigd (mutaties 9a en 9b)

Het generieke deel wordt gefinancierd door enerzijds een Rijksbijdrage van € 10 miljoen (waarvan € 1 596 000 in het Btw-compensatiefonds gestort wordt) en anderzijds een uitname uit het gemeentefonds van € 18 miljoen in de jaren 2011–2014 die wordt gefinancierd vanuit bovengenoemde kasschuif (mutatie 9c). Daarnaast wordt voor het oplossen van BTW-problematiek in totaal € 5,016 miljoen extra uitgenomen uit het gemeentefonds, een uitname die ten laste komt van bovengenoemde kasschuif (mutatie 9d), maar die gemeenten terug kunnen krijgen via het Btw-compensatiefonds. Per saldo resteert daarmee € 104 miljoen voor het specifieke deel.

10) Professionaliseringsfonds burgemeesters

Het professionaliseringsfonds burgemeesters bestaat sinds 2003 en is een aantal malen verlengd. De huidige periode loopt van 2008 tot en met 2011. Het Nederlands Genootschap van Burgemeesters heeft wederom een verzoek ingediend voor verlenging. Op 9 mei 2011 is de minister van BZK akkoord gegaan met voortzetting van het professionaliseringsfonds op de basis zoals die tot nu toe is gehanteerd: handhaving van de uitname van € 450 000 op jaarbasis uit het gemeentefonds ten behoeve van het professionaliseringsfonds, toevoeging van dit bedrag aan de begroting van BZK en beschikbaarstelling vanuit BZK zelf van een bedrag van € 300 000 voor het professionaliseringsfonds voor de periode 2012–2015.

11) Centra voor Jeugd en Gezin (decentralisatie-uitkering)

In het Bestuursakkoord Rijk en gemeenten «Samen aan de slag» van 4 juni 2007 (Tweede Kamer, 2006–2007, 30 800 B, nr. 17) zijn onder andere afspraken gemaakt over de realisatie van centra voor jeugd en gezin. In deze afspraken wordt er van uitgegaan dat er eind 2011 landelijke dekking van centra voor jeugd en gezin is. Voor de realisatie van de centra voor jeugd en gezin heeft het kabinet Balkenende IV een aantal financierings-tromen gebundeld tot een brede doeluitkering centra voor jeugd en gezin (BDU CJG). Met ingang van 1 januari 2012 vervalt de BDU CJG en worden de middelen conform de gemaakte afspraken aan het gemeentefonds toegevoegd. Door middel van een decentralisatie-uitkering centra voor

¹ De volgende nationale gebiedsontwikkelingsprojecten worden via een decentralisatie-uitkering uit het gemeentefonds uitgekeerd: Apeldoorn Kanaalzone (€ 2,2 miljoen in 2012), Groningen Centrale Zone (€ 3,2 miljoen in 2012), Den Haag World Forum (€ 7,259 miljoen v.a. 2013), Almere Windesheim (€ 17,2 miljoen in 2011), Zwartewaterland (€ 40 000 v.a. 2011), Zaltbommel Station/vesting (€ 0,2 miljoen v.a. 2011), Enschede Muziekwartier (€ 0,56 miljoen v.a. 2011), Groningen Europark (€ 0,28 miljoen v.a. 2011), Leeuwarden Nieuw Zaailand (€ 0,412 miljoen v.a. 2011), Culemborg Hollandse Waterlinie (€ 0,5 miljoen v.a. 2012), Roosendaal Spoorhaven (€ 0,8 miljoen v.a. 2013), Enschede Kennispark (€ 0,8 miljoen in 2015), Heerlen Oranje Park (€ 0,8 miljoen in 2012) en Hengelo Hart van Zuid (€ 0,16 miljoen v.a. 2011).

jeugd en gezin (DU CJG) wordt vanaf 2012 € 368,137 miljoen aan gemeenten ter beschikking gesteld.

12a) Accres 2012

Het gemeente- en provinciefonds ontwikkelen zich sinds 1995 evenredig met de netto gecorrigeerde rijksuitgaven (NGRU). Nemen de NGRU van jaar op jaar toe, dan neemt ook de algemene uitkering van de fondsen toe. Bij een afname van de NGRU geldt het omgekeerde. De groei of krimp van de fondsen als gevolg van deze normeringssystematiek wordt accres genoemd. In het voorjaar van 2009 is in verband met de financiële en economische crisis afgesproken om de normeringssystematiek gemeente- en provinciefonds buiten werking te stellen voor de jaren 2009 t/m 2011. Zoals beschreven in paragraaf 2.1 wordt de normeringssystematiek met ingang van 2012 weer in werking gesteld. Het accres gemeentefonds voor de tranche 2012 is – € 87,887 miljoen.

12b) Aanvullende algemene mutatie

De aanvullende algemene mutatie vindt zijn oorsprong in maatregelen uit het Regeerakkoord van het kabinet Rutte-Verhagen op het gebied van de sociale zekerheid. Tegenover ombuigingen die relevant zijn voor de NGRU (Wajong, WSW, reïntegratie WWB) staan namelijk hogere uitgaven aan de WWB (I-deel) die niet relevant zijn voor de NGRU. De ombuigingen leiden dus tot lagere accressen, maar de hogere uitgaven aan het I-deel van de WWB leiden niet tot hogere accressen. Voor deze asymmetrie hebben de fondsbeheerders vorig najaar besloten ten voordele van de gemeenten en provincies te corrigeren. De aanvullende reeks vloeit niet voort uit de normeringssystematiek en kan niet achteraf waargenomen worden. Daarom is er voor gekozen om de aanvulling apart te houden en nu al vast te zetten. De aanvullende reeks is voor gemeenten in 2012 € 41,387 miljoen en loopt op tot € 86,331 miljoen structureel vanaf 2015.

13) Vsv-programmagelden RMC-regio's G4 (decentralisatie-uitkering)

OCW heeft in 2007 in alle 39 RMC-regio's convenanten afgesloten met contactgemeenten en onderwijsinstellingen in het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. Het doel is in de periode schooljaar 2007–2008 tot en met schooljaar 2010–2011 een reductie van 40% van het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters (Vsv) te realiseren ten opzichte van het aantal voortijdig schoolverlaters in het schooljaar 2005–2006. Het kabinet Rutte-Verhagen heeft de Vsv-doelstelling aangescherpt naar maximaal 25 000 in 2016. Dat betekent dat vanaf schooljaar 2012–2013 nieuwe Vsv-convenanten gesloten worden en een nieuw subsidie-instrumentarium gaat gelden. Schooljaar 2011–2012 is een overgangsjaar waarvoor de lopende convenanten en de subsidiestroom richting scholen met een jaar zijn verlengd. Voor de RMC-regio's G4 (Agglomeratie Amsterdam, Haaglanden/Westland, Rijnmond en Utrecht) worden de Vsv-programmagelden met één jaar verlengd in de vorm van een éénmalige decentralisatie-uitkering van € 5,975 miljoen uit het gemeentefonds. Deze middelen worden verstrekt aan de contactgemeenten van deze RMC-regio's (Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht).

14) Regionale omgevingsdiensten

Betreft de financiële vertaling van de maatregel uit het regeerakkoord van het kabinet voor gemeenten op het vlak van de Regionale omgevingsdiensten (A29), waarover in het kader van de bestuursafspraken gesproken is. Hiertoe wordt in 2012 € 50 miljoen oplopend tot € 100 miljoen v.a. 2014 uitgenomen uit het gemeentefonds. Deze middelen zijn gereserveerd op de aanvullende post, zodat de mogelijkheid is gecreëerd

de door het kabinet gevoelde bijzondere verantwoordelijkheid voor de hervorming van de Sw-sector financieel te vertalen, indien noodzakelijk en blijkend uit de evaluatie van die hervorming, twee jaar na de start. Als de gereserveerde middelen uiteindelijk – zoals het kabinet verwacht – niet nodig zullen blijken te zijn voor de risico's rond de uitvoering van «werken naar vermogen», kunnen over de bestemming daarvan in bestuurlijk overleg (BOFV) uiterlijk in 2015 afspraken worden gemaakt.

15) Centrale financiering CAK (integratie-uitkering)

De eigen bijdrageregeling in de Wmo is wettelijk opgedragen aan het Centraal AdministratieKantoor (CAK). Het CAK draagt de geïnde eigen bijdragen aan de gemeenten af, na aftrek van hun jaarlijkse uitvoeringskosten per gemeente, die onderdeel uitmaken van de totale uitvoeringskosten Wmo. In verband met de omzetting van het CAK per 1-1-2012 naar een zelfstandig bestuursorgaan is het doelmatiger de huidige decentrale betaling van de uitvoeringskosten CAK van gemeenten te centraliseren. Het Rijk en de VNG zijn overeengekomen dat per 1-1-2012 een bedrag van € 14,5 miljoen uitgenomen wordt in verband met de centralisatie van de gemeentelijke uitvoeringskosten voor de Wmo-taak van het CAK. Deze taak wordt in principe op dezelfde wijze voortgezet in 2012. Deze uitname wordt toegepast op de post uitvoeringskosten Wmo van de integratie-uitkering Wmo.

16) Overheidsbrede inkoop van beeldmateriaal

Het landelijk initiatief beeldmateriaal gaat jaarlijks de (lucht)foto's verzorgen voor bijvoorbeeld het signaleren van mutaties en het karteren voor de grootschalige basiskaart (GBK(N)), de basisregistraties adressen en gebouwen (BAG), de basisregistratie grootschalige topografie (BGT) en de Wet waardering onroerende zaken (WOZ). Er is vooralsnog opdracht verleend voor uitvoering in de jaren 2012 en 2013. Hier is een jaarlijkse uitname uit het gemeentefonds van € 4,2 miljoen mee gemoeid. Het VNG bestuur is akkoord gegaan met deze uitname voor de periode 2012–2013 uit het Gemeentefonds ter financiering van het gemeentelijk aandeel in de landelijke inkoop van beeldmateriaal. Verlenging is afhankelijk van de resultaten uit deze periode.

17) EU-richtlijn invordering

In januari 2010 is een nieuwe Europese richtlijn op het gebied van wederzijdse bijstand bij de invordering van belastingschulden aangenomen. Een belangrijke wijziging die de nieuwe richtlijn met zich brengt, is de uitbreiding van de reikwijdte waardoor heffingen van decentrale overheden ook onder de richtlijn vallen. Vooralsnog is ervoor gekozen om de verzoeken om informatie, notificatie en bijstand van en aan de lokale overheden onder te brengen bij de Belastingdienst in Almelo. Hiervoor wordt vooralsnog voor de periode van 2012–2015 € 90 000 uit het gemeentefonds genomen voor de kosten van één fte bij de belastingdienst.

18) Toezicht en handhaving kinderopvang

In verband met door gemeenten te maken kosten voor toezicht en handhaving kinderopvang wordt met ingang van 2012 structureel € 13 miljoen overgeboekt van SZW naar het gemeentefonds. Voor 2010 en 2011 was reeds € 10 miljoen aan het gemeentefonds toegevoegd. Voor 2012 en verder wordt de eerder incidenteel toegevoegde € 10 miljoen structureel gemaakt en vindt een aanvullende toevoeging plaats van € 3 miljoen in verband met het sterk gestegen aantal te inspecteren kinderopvangcentra.

19) Den Haag internationale stad: Scheveningen boulevard (decentralisatie-uitkering)

Voor de verbetering van de leefkwaliteit in Scheveningen heeft de ministerraad € 10,8 miljoen beschikbaar gesteld uit het budget voor de uitvoering van de Nota Ruimte. Met deze middelen en door een slimme aanpak van de procedures kan men sneller aan de slag en is Scheveningen Boulevard een jaar eerder klaar. De bedragen voor 2012 en 2013 zijn conform het besluit Bestuurlijk Overleg MIRT van voorjaar 2011 gedecentraliseerd.

20) Bestaand Rotterdams gebied (decentralisatie-uitkering)

Het kabinet heeft besloten tot actualisatie en decentralisatie van het ruimtelijk beleid. In het kader daarvan is geconstateerd dat het project Bestaand Rotterdams gebied voor wat betreft financiën en planning op koers ligt en daarom voor decentralisatie in aanmerking komt.

21) Bewonersinitiatieven Haarlemmermeer en Apeldoorn (decentralisatie-uitkering)

Dit betreft een aanvulling op de bestaande decentralisatie-uitkering «bewonersinitiatieven», i.v.m. nadere afspraken met de gemeenten Haarlemmermeer en Apeldoorn. Voor de besteding van deze budgetten kunnen bewoners initiatieven indienen en uitvoeren die bijdragen aan de verbetering van de leefbaarheid in hun wijk of de versterking van de sociale cohesie.

22) Transitiekosten decentralisatie Begeleiding

Het kabinet stelt in 2012 een bedrag van € 47,6 miljoen en in 2013 een bedrag van € 32,0 miljoen beschikbaar via de algemene uitkering. Deze middelen zijn bedoeld om gemeenten te compenseren voor de (transitie)kosten die samenhangen met de decentralisatie van de functie begeleiding uit de AWBZ. De middelen worden verdeeld via een vast bedrag (25% van het totaalbedrag) en via een bedrag per inwoner (75% van het totaalbedrag).

23) Bijzondere bijstand chronisch zieken en ouderen

Om de cumulatie van inkomenseffecten te verzachten voor kwetsbare groepen zoals chronische zieken, gehandicapten en ouderen wordt de bijzondere bijstand geïntensiveerd met € 90 miljoen structureel. De middelen worden toegevoegd aan de algemene uitkering en verdeeld via de verdeelsleutel bijzondere bijstand. Door het toevoegen van deze middelen aan het gemeentefonds worden de gemeenten in staat gesteld om deze specifieke doelgroepen door middel van de verlening van bijzondere bijstand extra inkomensondersteuning te bieden.

24) Bijzondere bijstand kosten kinderopvang

Om de armoedeval voor alleenstaande ouders met een relatief laag inkomen te verminderen, wordt voor gemeenten de mogelijkheid gecreëerd om bij de kwijschelding van lokale belastingen rekening te houden met de kosten van formele kinderopvang. Om gemeenten te ondersteunen bij het uitvoeren van deze maatregel zal structureel € 10 miljoen aan het gemeentefonds worden toegevoegd. De middelen worden verdeeld via de maatstaven bijstandsontvangers en huishoudens met laag inkomen.

3.2. Integratie-uitkeringen

Als een toevoeging aan de algemene uitkering van het gemeentefonds in één keer bezwaarlijk is vanwege de omvang van de herverdeeffecten wordt normaliter gesproken een integratie-uitkering toegepast. De integratie-uitkering voorziet dan in een geleidelijke overgang van specifieke uitkering of eigen inkomsten naar de algemene uitkering. In tabel 3.2.1 is een overzicht opgenomen.

Tabel 3.2.1. Overzicht integratie-uitkeringen gemeentefonds (x € 1 000)						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ontwerpbegroting 2011:						
WMO	1 383 086	1 383 086	1 383 086	1 383 086	1 383 086	1 383 086
WUW-middelen	13 132	13 132	13 132	13 132	13 132	13 132
Regionale Platforms Fraudebestrijding	2 006	2 006	2 006	2 006	2 006	2 006
Correctie waterschapswegen (knelpunten verdeelproblematiek)	2 927	3 034	3 120			
Ondersteuning bibliotheken	5 791	5 791	5 791	5 791	5 791	5 791
Stand ontwerpbegroting 2011	1 406 942	1 407 049	1 407 135	1 404 015	1 404 015	1 404 015
1e suppletoire begroting 2011:						
Wijziging betalingsverloop integratie-uitkeringen 2010	- 6					
WMO	72 900	72 900	72 900	72 900	72 900	72 900
Stand 1e suppletoire begroting 2011	1 479 836	1 479 949	1 480 035	1 476 915	1 476 915	1 476 915
Nog niet eerder opgenomen in een begroting:						
WMO: Centrale financiering CAK (integratie-uitkering)		- 14 500	- 14 500	- 14 500	- 14 500	- 14 500
Stand ontwerpbegroting 2012	1 479 836	1 465 449	1 465 535	1 462 415	1 462 415	1 462 415

3.3. Decentralisatie-uitkeringen

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)						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ontwerpbegroting 2011:						
Aanpak Marokkaans-Nederlandse probleemjongeren	12 400	12 400				
Aanvullende bewonersbudgetten G-31 en aantal andere gemeenten	9 488					
Alle troeven in handen	512					
Antillianengemeenten	4 485	4 485	4 485			
Beeldende kunst en vormgeving	13 500	13 500	13 500	13 500	13 500	13 500
Bevorderen maatschappelijke participatie vrouwen uit etnische minderheden	537					
Bewonersinitiatieven wijken G18	15 000					
Bodemsanering	20 765	20 765	20 765	20 765		
Emancipatie 1 001 kracht	900					

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Gezond in de stad	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000
Herbestemming aandachtswijken 2e tranche	2 000	400				
Innovatietrajecten: Deltaplan inburgering	1 051					
Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing	209 929	147 812	152 852	139 062		
Jeugd	21 780	21 780	21 780	21 780	21 780	21 780
Koplopers regeling homo emancipatiebeleid	480					
Leefbaarheid en veiligheid	64 040					
Maatschappelijke opvang	307 228	298 528	297 528	297 528	297 528	297 528
Pilots gemengde scholen	800					
Polarisatie en radicalisering	64					
Regeling cultuurparticipatie	5 785	5 784				
Regeling taalcoaches G50	843					
Regeling taalcoaches overig	1 224					
Rolstoelvoorzieningen Arnhem	300	300				
Spoorse doorsnijdingen	47 550	11 922	23 614		3 356	
Stimulering lokaal klimaatbeleid (SLOK)	11 115					
Uitvoeringskosten WWIK	3 437					
Vadercentra	699	699				
Versterking peuterspeelzaalwerk	35 000	35 000	35 000	35 000	35 000	35 000
Vrouwenopvang	88 979	88 979	88 759	88 759	88 759	88 759
Stand ontwerpbegroting 2011	884 891	667 354	663 283	621 394	464 923	461 567
1e suppletoire begroting 2011:						
Polarisatie en radicalisering tranche 2010	575					
Bodemsanering	- 100					
Wijziging betalingsverloop decentralisatie-uitkeringen 2010	748					
Jeugdwerkloosheid	23 000					
Regio specifiek pakket Zuiderzeelijn	7 307					
Vrouwenopvang	1 246	1 246	1 246	1 246	1 246	1 246
Gezond in de stad	23	23	23	23	23	23
Nationaal Actieplan Sport en Bewegen	9 570	4 785				
Impuls Brede Scholen, Sport & Cultuur	22 551					
Pieken in de Delta	9 082					
Nationale gebiedsontwikkelingen	5 000	4 888	4 000			
Stand 1e suppletoire begroting 2011	963 893	678 296	668 552	622 663	466 192	462 836
Nog niet eerder opgenomen in een begroting:						
Herstructurering bedrijventerreinen	5 000					
Aanpak kindermishandeling	1 750					
Nationale gebiedsontwikkelingen (Nota Ruimte en BIRK)	18 852	2 952	10 266	9 712	9 933	
Centra voor Jeugd en Gezin		368 137	368 137	368 137	368 137	368 137
Vsv-programmagelden RMC-regio's G4		5 975				
Nota Ruimtebudgetproject Den Haag Internationale Stad:						
Scheveningen Boulevard		4 368	506			
Bestaand Rotterdams gebied	2 527	2 527	2 527	2 527	2 527	
Bewonersinitiatieven Haarlemmermeer en Apeldoorn	200					
Stand ontwerpbegroting 2012	992 222	1 062 255	1 049 988	1 003 039	846 789	830 973

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

In tabel 3.3.1. zien we dat de meeste bij ontwerpbegroting 2011 en 1e suppletoire begroting 2011 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», «Jeugd», «Maatschappelijke opvang»,

«Versterking peuterspeelwerk» en «Vrouwenopvang» geldt dat deze niet aan alle gemeenten worden uitgekeerd en/of 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. Van de nog niet eerder in een begroting opgenomen decentralisatie-uitkeringen wordt bij ontwerp-begroting 2013 bezien of ze kunnen worden omgezet naar integratie-uitkering of algemene uitkering.

3.4. Financieel overzicht gemeenten 2011

3.4.1. 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 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.

3.4.2. Terugblik

In onderstaande tabel wordt teruggekeken naar de financiële positie van gemeenten in de jaren 2007–2011. 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 2007 en 2011 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 2007–2011 (cumulatief; x € 1 miljoen)

	2007	2008	2009	2010	2011
Uitgavenclusters					
Werk en inkomen	213	271	354	601	446
Maatschappelijke zorg	- 5	37	122	- 330	- 128
Educatie	108	100	149	94	159
Kunst en ontspanning	78	108	294	293	214
Groen	45	67	188	178	108
VHROSV	- 11	27	128	119	- 30
Oudheid	25	50	67	73	62
Riolering	- 19	- 35	- 46	- 55	- 75
Reiniging	- 26	- 54	- 31	- 43	- 52
Wegen en water	115	279	421	467	268
Openbare orde en veiligheid	- 264	- 145	- 16	- 111	94
Fysiek milieu	6	- 36	0	- 28	- 32
Bevolkingszaken	19	11	70	82	61
Bestuursorganen	42	57	86	82	84
Totaal uitgavenstijging	324	737	1 786	1 421	991
Inkomstenclusters					
Algemene uitkering	- 19	110	1 078	648	632
OZB	19	19	125	153	161
Overige eigen middelen	281	481	440	510	287
Totaal inkomstenstijging	280	611	1 642	1 310	1 081

In de jaren 2007–2011 zijn de gemeentelijke inkomsten toegenomen, waarmee de gemeenten op nagenoeg alle uitgavenclusters hebben geïntensiveerd. Cumulatief bedraagt de stijging van de gemeentelijke inkomsten € 0,8 miljard. De stijging is ontstaan in de jaren 2007, 2008 en 2009. De stijging doet zich bij alle drie de inkomstenbronnen voor, hoewel de Overige eigen middelen in 2011 sterk dalen door met name lagere ramingen bij de bouwgrondexploitatie. De stijging van de gemeentelijke uitgaven bedraagt cumulatief € 0,7 miljard. De grootste uitgavenstijging doet zich voor in het cluster Werk en inkomen, gevolgd door het cluster Openbare orde en veiligheid en het cluster Wegen en water.

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.

3.4.3. Vooruitblik

In onderstaande tabel is een beeld gegeven van de financiële ruimte van de gemeenten voor de jaren 2012 tot en met 2016. De basis wordt ontleend aan gegevens uit de Onderhoudsrapportage specifieke uitkeringen 2011, gemeentelijke begrotingsgegevens over 2011 en de meicirculaire gemeentefonds 2011. De ontwikkeling van jaar op jaar bestaat uit correcties voor taakmutaties, prijsontwikkeling en areaalontwikkeling. De feitelijke 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 2012–2016 (cumulatief; x € 1 miljoen)					
	2012	2013	2014	2015	2016
Kostenontwikkeling	153	894	1 755	2 407	3 576
Algemene middelen					
Taakmutaties	- 471	- 426	- 493	- 905	- 787
Areaal	178	300	485	706	917
Prijzen	526	985	1 413	1 815	2 218
Specifieke middelen					
Taakmutaties	- 408	- 408	- 410	- 410	- 410
Areaal	134	81	239	531	821
Prijzen	194	363	521	670	818
Inkomstenontwikkeling	- 166	261	959	1 257	2 378
Gemeentefonds					
Accres	91	211	511	630	1 054
Taakmutaties	- 339	- 291	- 351	- 754	- 635
OZB	88	169	247	322	395
Overige eigen middelen	74	136	202	269	335
Specifieke uitkeringen	- 80	36	350	791	1 229
Financiële ruimte	- 319	- 633	- 796	- 1 149	- 1 198

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 omvang van het gemeentefonds beweegt immers via de normeringssystematiek mee met de uitgaven van het Rijk. De stijging van het areaal is voor een groot deel toe te schrijven aan de geraamde groei van het aantal bijstandsontvangers (stand meicirculaire gemeentefonds 2011).

3.4.4. Ontwikkeling vermogenspositie

In onderstaande tabel wordt de ontwikkeling van de vermogenspositie van gemeenten aangegeven voor de periode 2003 tot en met 2009 op basis van de rekeningen.

Tabel 3.4.3: Ontwikkeling eigen en vreemd vermogen en voorzieningen 2003–2009 (x € miljard)							
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<i>Eigen vermogen</i>	25,4	24,2	25,3	27,5	28,2	30,0	34,3
<i>waarvan algemene reserve</i>	5,3	7,1	9,7	10,4	10,8	11,3	11,7
<i>waarvan bestemmingsreserve</i>	20,1	17,0	14,6	15,7	16,0	17,7	21,1
<i>waarvan resultaat</i>	0,0	0,1	1,0	1,5	1,3	1,0	1,6
<i>Vreemd vermogen</i>	40,6	41,9	40,1	38,8	37,1	44,0	45,1
<i>Voorzieningen</i>	6,7	9,3	10,3	11,4	10,6	7,0	7,0

Bron: CBS

Het eigen vermogen is in de periode 2003 tot en met 2009 toegenomen van € 25,4 miljard tot € 34,3 miljard. Het overgrote deel van deze stijging komt vanuit de groei van de algemene reserve. Tegenover de daling van de bestemmingsreserves in de periode 2003–2006 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 2003–2009 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 2009 € 45,1 miljard. De post voorzieningen laat in de periode 2003–2009 een stijging zien van € 0,3 miljard.

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

Het Onderhoudsrapport specifieke Uitkeringen (OSU) bevat een overzicht van de specifieke uitkeringen en van de daarmee gemoeide bedragen. Het OSU wordt op grond van artikel 20 van de Financiële-verhoudingswet (Fvw) jaarlijks aan de Tweede Kamer aangeboden en heeft als doel inzicht te geven in het stelsel van specifieke uitkeringen en in het onderhoud van het stelsel.

3.5.2. Terugblik

De conclusie in het OSU 2011 is dat in 2011 opnieuw voortgang is geboekt in het terugdringen van het aantal specifieke uitkeringen: ten opzichte van een jaar eerder is dit aantal met 13 verder afgenomen tot 75.

In 2010 heeft de Tweede Kamer het voorstel tot wijziging van de Wet Fonds Economische Structuurversterking (FES) controversieel verklaard. Hierdoor heeft de voorgenomen omzetting van de uit het FES bekostigde specifieke uitkeringen naar decentralisatie-uitkeringen geen doorgang gevonden. In het Regeerakkoord van het kabinet Rutte-Verhagen is opgenomen dat de belegde ruimte van het FES wordt overgeheveld naar het Infrastructuurfonds of de departementale begrotingen. De niet belegde ruimte wordt toegevoegd aan de algemene middelen. Hierdoor lopen bestaande specifieke uitkeringen die zijn bekostigd uit het FES af en ontstaan er hieruit geen nieuwe specifieke uitkeringen.

Specifieke uitkeringen worden op grond van artikel 17a Fvw verantwoord via het principe van Single information Single audit (SiSa). Met ingang van de SiSa-verantwoording 2010 is voor alle specifieke uitkeringen het stelsel van baten en lasten ingevoerd. Het kas-verplichtingenstelsel is niet langer van toepassing voor de verantwoording van specifieke uitkeringen. Hiermee wordt voorkomen dat extracomptabele administraties met

afwijkende waarderingsregels en aanvullende controles bij medeoverheden nodig zijn ten behoeve van de aansluiting op de Rijksadministratie. Voor alle specifieke uitkeringen geldt een, in lijn met het Besluit Begroting en Verantwoording, eenduidige definitie van het begrip besteding, dat gekoppeld is aan het moment van een prestatie of verlies. Het nieuwe stelsel geldt voor alle huidige en nieuwe specifieke uitkeringen, ongeacht de aard (openeinde, declaratie, project etc.), looptijd en verstrekker van de specifieke uitkering.

3.5.3. Vooruitblik

In het Regeerakkoord van het kabinet Rutte-Verhagen is overeengekomen het aantal specifieke uitkeringen verder te verminderen. Hieraan zijn geen kwantitatieve doelstellingen verbonden. In lijn met het door het kabinet geformuleerde principe «Je gaat erover of niet» beperken Rijk en medeoverheden zich tot hun kerntaken. Het Rijk kiest waar mogelijk voor een stelselverantwoordelijkheid. Daarbij ligt bekostiging via de fondsen of eigen inkomsten voor de hand. In beginsel geldt dat alleen bij een verantwoordelijkheid van het Rijk of de provincie voor de rechtmatige uitvoering door een individuele provincie of gemeente een specifieke uitkering past. Door toepassing van dit uitgangspunt zal het aantal specifieke uitkeringen verder afnemen.

De vakministers zijn primair verantwoordelijk voor een passende bekostiging. Hierover vindt cf. artikelen 2 en 18 Fvw tijdig overleg plaats met de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Financiën (Fv-beheerders).

3.5.4. Specifieke uitkeringen in cijfers

Tabel 3.5.1. geeft inzicht in het aantal specifieke uitkeringen. Het overzicht betreft de periode 2006–2011 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 (2006–2011)¹

Ministerie	2006	2007	2008	2009	2010 ²	2011 ² (oud) ³	2011 ² (nieuw) ³
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	13	12	6	6	3	3	4
Economische Zaken	10	10	8	7/2	6/6	4/6	-
Economische Zaken, Landbouw en Innovatie	-	-	-	-	-	-	8/7
Financiën	1	1	1	-	-	-	-
Immigratie en Asiel	-	-	-	-	-	-	3
Infrastructuur en Milieu	-	-	-	-	-	-	11/20
Jeugd en Gezin	-	-	6	5	4	3	-
Justitie	9	10	4	5	4	3	-
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	8	4	4	3/1	4/1	4/1	-
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	28	21	14	10/4	4/2	2/2	2/2
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	19	22	10	9	7	7	7
Veiligheid en Justitie	-	-	-	-	-	-	3
Verkeer en Waterstaat	9	10	8	6/6	7/4	4/3	-
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	15	18	9	7	5	5	8
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	24	26	19	13/14	9/16	7/17	-
Wonen, Wijken en Integratie	-	-	12	11	6	4	-
Totaal	136	134	101	82/27	59/29	46/29	46/29

¹ Niet meegeteld zijn de uitkeringen waarvoor via SiSa 2010 een laatste verantwoording wordt aangeleverd in 2011 alsook verzameluitkeringen van ministeries die nog niet in gebruik zijn.

² Aantal «reguliere» specifieke uitkeringen / aantal uitkeringen uit FES-gelden.

³ Voor 2011 is ter vergelijking het aantal specifieke uitkeringen vermeld naar ongewijzigde departementale indeling (oud) en huidige departementale indeling (nieuw).

Bron: Onderhoudsrapportage Specifieke Uitkeringen 2011

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 2011 afgenomen van 134 naar 75. Hiervan zijn er 29 gefinancierd uit FES middelen.

De ministeries van Onderwijs Cultuur en Wetenschap en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn overeengekomen om uit pragmatische overwegingen de uitkeringen uit rijkscultuurfondsen en de uitkeringen in de sfeer van de onderwijsbesteding op dit moment te behandelen als subsidies (d.w.z. niet vallend onder artikel 15a Fwv). Het betreft ongeveer dertigtal regelingen, die aldus niet zijn opgenomen in bovenstaande tabel.

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 2011 (x € miljoen)¹

Ministerie	Uitgaven		Specifieke uitkeringen
	totaal	bedrag	%
Algemene Zaken	69	0,0	0,0
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	6 260	133,2	2,1
Buitenlandse Zaken	11 792	0,0	0,0
Defensie	8 459	0,0	0,0
Economische Zaken	3 055	124,2	4,1
Financiën	9 525	0,0	0,0
Jeugd en Gezin	6 780	1 504,0	22,2
Justitie	5 991	10,0	0,2
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	2 627	721,1	27,4
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	36 780	301,3	0,8
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	25 881	8 237,0	31,8
Verkeer en Waterstaat	9 085	2 092,0	23,0
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	16 302	45,2	0,3
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	1 068	203,8	19,1
Wonen, Wijken en Integratie	3 148	10,8	0,3
Totaal	146 822	13 383	9,1

¹ Omdat de uitgaven van de departementen volgens de nieuwe indeling nog niet bekend zijn, wordt hier de oude departementale indeling weergegeven.

Bron: Onderhoudsrapportage Specifieke Uitkeringen 2011 en Miljoenennota 2011

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 19% en 32% van de uitgaven in de vorm van specifieke uitkeringen naar de medeoverheden.

De verdeling over gemeenten, provincies en gemeenschappelijke regelingen (Wgr/Wgr+) is € 9 130 miljoen respectievelijk € 2 478 miljoen en € 1 753 miljoen (van € 21 miljoen is de verdeling nog onbekend).

3.6. Opbrengst lokale heffingen 2011

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 2011 (x € miljoen)

	2009	2010	2011	% stijging t.o.v. 2010	Stijging in miljoenen	Stijging in % van de totale stijging
Onroerende-zaakbelastingen ¹	2 868	2 961	3 063	3,4	102	33,7
Hondenbelasting ¹	57	58	58	0,0	0	0,0
Toeristenbelasting ¹	131	132	139	5,3	7	2,3
Precariobelasting ¹	100	66	94	42,4	28	9,2
Parkeerbelasting ¹	533	566	582	2,8	16	5,3
Reinigingsheffingen ¹	1 767	1 771	1 766	- 0,3	- 5	- 1,7
Rioolrechten ¹	1 244	1 303	1 351	3,7	48	15,8
Bouwvergunningen ¹	530	493	485	- 1,6	- 8	- 2,6
Secretarieleges ¹	268	281	291	3,6	10	3,3
Provinciale opbrengsten op de MRB ²	1 401	1 432	1 456	1,7	24	7,9
Waterschapslasten ¹	2 173	2 262	2 343	3,6	81	26,7
Totale opbrengst	11 072	11 325	11 628	2,7	303	100

¹ Bron Centraal Bureau voor de Statistiek

² Bron Belastingdienst

3.6.2. Gemeentelijke heffingen

De gemeentelijke belastingtarieven worden vastgesteld door de gemeenten. De afweging en de verantwoording over de hoogte van de tarieven vindt plaats in de gemeenteraden. Het kostendekkingspercentage van de rechten, de 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 2011 € 7,053 miljard. In vergelijking met 2010 is dit een stijging van 2,8 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 3,936 miljard in 2011. Dit is ten opzichte van 2010 een stijging van 5,6 procent.

Tabel 3.6.2. Gemeentelijke belastingen 2011 (x € miljoen)

	2009	2010	2011	% stijging t.o.v. 2010	Stijging in miljoenen
Onroerende-zaakbelastingen	2 868	2 961	3 063	3,4	102
Hondenbelasting	57	58	58	0,0	0
Toeristenbelasting	131	132	139	5,3	7
Precariobelasting	100	66	94	42,4	28
Parkeerbelasting	533	567	582	2,6	15
Reinigingsheffingen	1 767	1 771	1 766	- 0,3	- 5
Rioolheffingen	1 244	1 303	1 351	3,7	48
Totale opbrengst	6 700	6 858	7 053	2,8	195

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 procent kostendekkendheid.

Hieronder wordt voor de rioolheffing en de reinigingsheffingen aangegeven hoe de opbrengst en de kostendeckingsgraad zich ontwikkelen.

A: Reinigingsheffing

De begrote opbrengsten uit reinigingsheffingen (afvalstoffenheffing en reinigingsrecht samen) dalen met € 5 miljoen tot € 1,766 miljard. Ten opzichte van 2010 is dit een daling van 0,3 procent. Voor gezinshuishoudingen heeft dit de volgende implicaties:

Tabel 3.6.3. Reinigingsheffing per gezinshuishouden 2011 (in euro's) ¹					
	2009	2010	2011	2009–2010	2010–2011
Alleenstaande	215	215	213	0,0%	– 0,9%
Meerpersoonshuishouden	271	272	271	0,4%	– 0,4%

¹ Nultarieven zijn meegerekend

Uit tabel 3.6.3 blijkt dat een eenpersoonshuishouden in 2011 gemiddeld 213 euro aan reinigingsheffingen betaalt. Dit is ten opzichte van 2010 een daling van € 2, (–0,9%). Een meerpersoonshuishouden betaalt in 2011 gemiddeld 271 euro; dit is een daling van 0,4 procent. De reinigingsheffing dekt gemiddeld 97,5 procent van kosten. Bij 87 procent van de gemeenten is het kostendeckingspercentage 100 procent.

B: Rioolheffing

De begrote opbrengsten uit rioolheffingen stijgen in 2011 tot € 1,351 miljard, wat een stijging van 3,7 procent is.

Tabel 3.6.4. Rioolrecht per gezinshuishouden 2011 (in euro's) ¹					
	2009	2010	2011	2009–2010	2010–2011
Alleenstaande, gebruiker	74	76	80	2,7%	5,4%
Alleenstaande, eigenaar	149	155	163	4,0%	5,4%
Meerpersoonshuishouden, gebruiker	86	88	92	2,3%	4,7%
Meerpersoonshuishouden, eigenaar	161	167	175	3,7%	5,0%

¹ 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 kostendeckering van de rioolheffing ligt op 97,7 procent. In 82 procent van de gemeenten bedraagt het kostendeckingspercentage van de rioolheffing 100 procent.

C: Onroerende zaakbelasting

Voor het belastingjaar 2011 wordt gebruikt gemaakt van de WOZ-waarde met als waardepeildatum 1 januari 2010. Dit jaar zijn de effecten van de economische situatie op de huizenmarkt zichtbaar in de WOZ-waardering. Tussen de voorgaande waardepeildatum 1 januari 2009 en de huidige waardepeildatum is sprake van een landelijk gemiddelde daling van de WOZ-waarde van woningen met 2,3 procent. De ontwikkeling per gemeente wijkt uiteraard vaak af van dit gemiddelde.

Tabel 3.6.5. Gemiddelde onroerende zaakbelasting per gezinshuishouden 2011 (in euro's)

Waarde in 2010	Waarde in 2011	2010	2011	2010–2011
189 729	184 416	179	183	2,2%
290 648	282 510	275	280	1,8%
353 622	343 721	334	341	2,1%

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 € 189 729 in 2010 is gestegen van € 179 naar € 183. Dit is een stijging van 2,2 procent.

3.6.2.2. Precariobelasting

Tijdens het begrotingsdebat Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van december 2010 is een motie ingediend (Kamerstukken II, 32 500 VII, nr. 9), waarin de regering wordt verzocht om het eerder niet ingediende wetsvoorstel inzake de invoering van een vrijstelling van precariobelasting op netwerken van nutsbedrijven zo spoedig mogelijk in te dienen. Deze motie is breed aangenomen door de Tweede Kamer.

In een brief van 30 juni (Kamerstukken II, 32 500 VII, nr. 109) heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties mede namens de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aangegeven gestart te zijn met de voorbereiding van een wetsvoorstel om te komen tot vrijstelling van deze precariobelasting op netwerken van nutsbedrijven. In overig met de VNG en de Unie van Waterschappen wordt gezocht naar een uitwerking van het wetsvoorstel, waarbij de gevolgen voor de decentrale overheden zo beperkt mogelijk worden gehouden. Het oorspronkelijke wetsvoorstel is ingetrokken. Daarom moet een nieuw wetstraject worden gestart.

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 2011 tot en met 31 maart 2012 mag het aantal opcenten ten hoogste 119,4 procent bedragen. Geen enkele provincie heft het maximum aantal opcenten daar de opcenten variëren van 67,9 tot 95,0. In vergelijking met 2010 is de opbrengst in 2011 met € 24 miljoen gestegen tot € 1,456 miljard. Dit is een stijging van 1,7 procent.

3.6.4. Waterschapslasten

In 2011 zijn er 25 waterschappen. Waterschappen leggen 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 bekostigd. Ten slotte kunnen waterschappen een verontreinigingsheffing opleggen aan zogenaamde directe lozers. De waterschapsbelastingen zijn vrijwel de enige inkomstenbron van de waterschappen en daarmee per definitie kostendekkend. De ontwikkeling van de opbrengsten van de waterschapslasten in de periode 2009–2011 staat in tabel 3.6.6.

Tabel 3.6.6. Ontwikkeling opbrengsten waterschapshoofden 2009–2011 (x € miljoen)				
	2009	2010	2011	2010–2011
Watersysteemheffing	999	1 059	1 104	4,2%
Zuiveringsheffing	1 097	1 134	1 176	3,7%
Totaal waterschapslasten	2 173	2 262	2 343	3,6%

Bron CBS

4. BIJLAGEN BIJ DE BEGROTING

BIJLAGE 1: PERODIEK ONDERHOUDS RAPPORT GEMEENTE-FONDS 2012

Inhoudsopgave

	blz.
1. Inleiding en samenvatting	35
1.1. <i>Inleiding</i>	35
1.1.1. Doel van het POR	35
1.1.2. Korte toelichting op de werking van het verdeelstelsel	35
1.1.3. Opbouw van het POR 2012	36
1.2. <i>Samenvatting</i>	36
1.2.1. De onderhoudsagenda	36
1.2.2. De belangrijkste bevindingen uit de scan	36
2. Onderwerpen van de lopende onderhoudsagenda	38
2.1. <i>Inleiding</i>	38
2.2. <i>Onderwerpen uit het verdeelstelsel</i>	38
2.2.1. Stand van zaken POR-onderzoeken	38
2.2.2. Krimpgemeenten	39
2.2.3. Positie G4 in verdeelstelsel	39
2.3. <i>Beleidsvoornemens departementen</i>	40
2.3.1. Wet werken naar vermogen	40
2.3.2. Begeleiding AWBZ	40
2.3.3. Jeugdzorg	40
2.4. <i>Afgeronde onderwerpen</i>	41
2.4.1. Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)	41
2.4.2. Centra voor Jeugd en gezin (CJG)	41
2.4.3. Wet werk en bijstand (Wwb)	41
3 SCAN	42
3.1. <i>Inleiding</i>	42
3.2. <i>Over de scan als instrument</i>	42
3.2.1. Het doel en de aard van de scan	42
3.2.2. De inhoud en reikwijdte van de scan	42
3.3. <i>Ontwikkeling van de gemeentelijke inkomsten en uitgaven in alle gemeenten</i>	44
3.3.1. Het niveau van de begrote gemeentelijke inkomsten	44
3.3.2. De begrote gemeentelijke netto-uitgaven (alle gemeenten)	46
3.4. <i>De scan van inkomsten en uitgaven bij 367 gemeenten</i>	47
3.4.1. Inleiding	47
3.4.2. De scan van veronderstelde versus feitelijke inkomstenstructuur	47
3.4.3. IJkpunten versus feitelijke uitgaven	49
Bijlage 1 Bij hoofdstuk 3 POR: Samenstelling clusters	54

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 de uitkomsten daarvan worden opgenomen in het POR, dat aan de Tweede Kamer wordt aangeboden als bijlage bij de begroting van het gemeentefonds.

In het POR 2012 staan de volgende twee vragen centraal:

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

Het antwoord op vraag 1 wordt gepresenteerd in de onderhoudsagenda in hoofdstuk 2. Om vraag 2 te kunnen beantwoorden is een scan ontwikkeld, waarbij 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 geormerkte budgetten bevat, maar een algemene geldstroom vormt, waaraan geen bestedingsvoorwaarden zijn gesteld zoals dat bij specifieke uitkeringen wel het geval is. Kostenoriëntatie betekent dat deze globale verdeelsystematiek wél moet inspelen op verschillen in kostenstructuur tussen gemeenten. De verdeling moet zodanig zijn dat gemeenten over een gelijkwaardige voorzieningencapaciteit kunnen beschikken bij een gelijke belastingdruk. Of de voorzieningen in de gemeenten daadwerkelijk hetzelfde zijn is daarbij niet relevant: dat is een kwestie van gemeentelijk beleid. Waar het om gaat is dat gemeenten een gelijkwaardige uitgangspositie hebben en niet vanwege bepaalde structuurkenmerken een voor- of nadeel ondervinden. De belastingcapaciteit wordt ook bij die afweging betrokken.

Deze uitgangspunten zijn uitgewerkt in een stelsel van verdeelmaatstaven, die met hun relatieve gewichten zijn gegroepeerd in zogenaamde clusters die een globaal beleidsveld bestrijken. Deze clusters vormen het uitgangspunt van de meso-analyse die wordt 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 geijkt, waarbij bepaalde kostenfactoren wel, en bepaalde kostenfactoren niet worden gehonoreerd. De ijking bevat dus een expliciete normstelling.

1.1.3. Opbouw van het POR 2012

De verdere opbouw van het POR 2012 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 vijf uitgavenclusters en de twee inkomstenclusters OEM en OZB. In april 2010 verscheen de Brede Heroverweging Openbaar Bestuur en in 2009 het advies van de RFV over de specifieke positie van de G4. Het rapport en het advies gaven aanleiding om in de nadere POR-onderzoeken te kijken naar het verdeelstelsel en het volume van alle clusters. Omdat alle clusters onderwerp zijn van nader onderzoek, zijn de analyses in hoofdstuk 3 waarin over de scan wordt gerapporteerd evenals vorig jaar ook dit jaar beperkter. In het nader onderzoek zullen er per cluster immers al uitgebreidere analyses worden uitgevoerd

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 «geijkte» 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 en POR 2011. Hierbij dient gewezen te worden op de ook in het POR 2012 gemaakte aanpassing van de OEM-formule, waarbij de veronderstelde OEM is verhoogd van 5% naar 7% van de uitgavenijkpunten. De totale OEM-formule sluit daardoor beter aan op de feitelijke OEM van alle gemeenten gezamenlijk. De reden voor deze aanpassing is 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. Als zodanig heeft deze aanpassing geen enkele invloed op de verdeling van het gemeentefonds over de gemeenten. De aangepaste OEM formule leidt niet tot herverdeeleffecten. 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 uitgavenijkpunten en feitelijke uitgaven is een indicatie van mogelijke scheefheid in de verdeling.

In het POR 2010 is een nader onderzoek aangekondigd naar de inkomstclusters 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.

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 najaar van 2011 beschikbaar. De tweede fase zal gefaseerd plaatsvinden. In het voorjaar van 2012 komen de eerste resultaten van het tweede deel van het onderzoek beschikbaar.

2. ONDERWERPEN UIT DE LOPENDE ONDERHOUDSAGENDA

2.1. Inleiding

Dit hoofdstuk bevat een rapportage over de ontwikkelingen op de verschillende onderwerpen die in het POR 2011 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 2.2. wordt eerst ingegaan op de onderhoudsonderwerpen die voortkomen uit het verdeelstelsel zelf, vervolgens komen in paragraaf 2.3. – conform de eerste van de twee gestelde vragen in paragraaf 1.1.1. – de beleidsvoornemens van de departementen aan bod. In paragraaf 2.4. worden de onderwerpen behandeld die zijn afgerond en daarom worden afgevoerd van de onderhoudsagenda.

Tabel 2.1 Onderhoudsagenda 2012

Onderwerp	Agenda 2012	Volgende informatiemoment	Agenda 2011
Overige eigen middelen	Onderzoek	Najaar 2011	Onderzoek
OZB	Onderzoek	Najaar 2011	Onderzoek
Cluster Werk en inkomen	Onderzoek	Najaar 2011	Onderzoek
Cluster Maatschappelijke zorg	Onderzoek	Najaar 2011	Onderzoek
Cluster Kunst en ontspanning	Onderzoek	Najaar 2011	Onderzoek
Cluster Oudheid	Onderzoek	Najaar 2011	Onderzoek
Cluster Educatie	Onderzoek	Najaar 2011	Onderzoek
Cluster Openbare orde en veiligheid	Onderzoek	Najaar 2011	Onderzoek
Cluster Wegen en water	Onderzoek	Najaar 2011	Onderzoek
Cluster Groen	Onderzoek	Najaar 2011	Onderzoek
Cluster VHROSV	Onderzoek	Najaar 2011	Onderzoek
Cluster Bestuursorganen	Onderzoek	Najaar 2011	Onderzoek
Cluster Fysiek milieu	Onderzoek	Najaar 2011	Onderzoek
Cluster Bevolkingszaken	Onderzoek	Najaar 2011	Onderzoek
Cluster Riolering	Onderzoek	Najaar 2011	Onderzoek
Cluster Reiniging	Onderzoek	Najaar 2011	Onderzoek
Cluster Algemene ondersteuning/overig	Onderzoek	Najaar 2011	Onderzoek
Krimpgemeenten	Onderzoek	Voorjaar 2016	Onderzoek
Positie G4 in het verdeelstelsel	Onderzoek	Najaar 2011	Onderzoek
Wet werken naar vermogen	Signalering	Voorjaar 2012	nvt
Begeleiding AWBZ	Signalering	Voorjaar 2012	nvt
Jeugdzorg	Signalering	Voorjaar 2013	nvt

2.2. Onderwerpen uit het verdeelstelsel

2.2.1. 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. In april 2010

verscheen de Brede Heroverweging Openbaar Bestuur en in 2009 het advies van de RFV over de specifieke positie van de G4. Het rapport en het advies gaven aanleiding om in de nadere POR-onderzoeken te kijken naar het verdeelstelsel en het volume van alle clusters. 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.

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 najaar van 2011 beschikbaar. De tweede fase zal gefaseerd plaatsvinden. In het voorjaar van 2012 komen de eerste resultaten van het tweede deel van het onderzoek beschikbaar.

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 2.2.3.

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.

2.2.2. Krimp gemeenten

Met ingang van 2011 is een nieuwe maatstaf in het gemeentefonds opgenomen voor gemeenten die te maken hebben met bevolkingsdaling. De maatstaf heeft een looptijd van 5 jaar. In aanmerking komen gemeenten die in het uitkeringsjaar een inwonertal hebben dat meer dan 1% lager ligt dan het inwonertal van zeven jaar eerder en die gelegen zijn in Groningen, Zeeland of Limburg. 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.

2.2.3. 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 specifieke positie van

de G4 te bezien en te kijken of er aanleiding is de vaste bedragen te herzien.

2.3. Beleidsvoornemens departementen

2.3.1. Wet werken naar vermogen

Nederland kent diverse regelingen om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan de slag te helpen. Deze huidige regelingen slagen er (nog) onvoldoende in om mensen het beste uit zichzelf te laten halen. Hierdoor zijn er nog te veel mensen met een arbeidsbeperking die niet werken terwijl zij daartoe (deels) wel in staat zijn, of in een beschutte omgeving werken, terwijl dat lang niet altijd nodig is. De Wet werken naar vermogen (Wwnv) wordt een brede voorziening met zoveel mogelijk gelijke rechten, plichten én arbeidsmarktkansen voor mensen met arbeidsvermogen die nu nog gebruik maken van de verschillende regimes van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw), Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wet Wajong), Wet werk en bijstand (Wwb) en Wet investeren in jongeren (Wij). De uitkeringsvoorwaarden, financiering, ondersteuning en uitvoering van de huidige regelingen worden met de nieuwe wet zoveel mogelijk gelijk getrokken. Het is de bedoeling de Wwnv 1 januari 2013 in te voeren.

2.3.2. Begeleiding AWBZ

Het is van groot belang dat meer mensen «mee kunnen doen» in de samenleving. Daarbij staat de eigen verantwoordelijkheid en de eigen kracht van de burger en zijn of haar omgeving voorop. Tegelijkertijd is het wenselijk dat de burger, daar waar dat noodzakelijk is, adequaat ondersteund wordt om zolang mogelijk zelfstandig te blijven participeren. De begeleiding moet daartoe dicht bij de burger, op het lokale niveau, door maatwerk georganiseerd worden. Op dat niveau kunnen gemeenten ook verschillende beleidsterreinen met elkaar verbinden. Zo wordt de begeleiding meer doelmatig en meer effectief georganiseerd. Om die redenen heeft het Rijk besloten de functie begeleiding uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) te schrappen en de met de extra-murale AWBZ-begeleiding te bereiken resultaten onder de reikwijdte van de compensatieplicht van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) te brengen. De middelen worden ingebracht in een nieuwe decentralisatie-uitkering in het gemeentefonds.

2.3.3. Jeugdzorg

Gemeenten worden verantwoordelijk voor de uitvoering van de gehele zorg voor kinderen, jongeren en hun opvoeders. Doordat de verschillende onderdelen van de jeugdzorg bij elkaar worden gebracht op en rond plaatsen waar jeugdigen en gezinnen vaak komen en onder verantwoordelijkheid van de gemeenten worden gebracht zal integrale ondersteuning en zorg dicht bij huis makkelijker tot stand komen. Het gaat niet alleen om het verleggen van verantwoordelijkheid maar vooral om een nieuwe opbouw van een inhoudelijk fundament van de ondersteuning en zorg voor jeugdigen en/of hun opvoeders binnen hun sociale context met waar nodig een integrale aanpak van de problematiek. Het systeem kan veel simpeler en moet prikkels bevatten om de nadruk te leggen op (collectieve) preventie en ondersteuning in een vroegtijdig stadium. Dit wordt neergelegd in een nieuw wettelijk kader¹, dat enerzijds recht doet aan gemeentelijke beleidsvrijheid en anderzijds jeugdigen en hun opvoeders

¹ Het gaat om alle jeugdzorg die onder het Rijk, provincies/GSR's, Awbz en Zvw valt: provinciale jeugdzorg, jeugdbescherming en jeugdreclassering, jeugd-GGZ (Inclusief begeleiding), zorg aan licht verstandelijk beperkte jeugdigen en de gesloten jeugdzorg.

die ondersteuning garandeert die nodig is. De individuele aanspraken uit de huidige wet- en regelgeving zullen niet op gelijke wijze worden overgeheveld.

2.4. Afgeronde onderwerpen

Onderstaande onderwerpen zijn afgevoerd van de onderhoudsagenda.

2.4.1. Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)

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, 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.

2.4.2. Centra voor Jeugd en Gezin (CJG)

In het bestuursakkoord «samen aan de slag» van 4 juni 2007 hebben het Rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een afspraak gemaakt over de Brede Doeluitkering Centra voor Jeugd en Gezin (BDU CJG). Door middel van een decentralisatie-uitkering centra voor jeugd en gezin (DU CJG) wordt vanaf 2012 € 359,2 miljoen aan gemeenten ter beschikking gesteld.

2.4.3. Wet werk en bijstand (Wwb)

In het POR 2011 was het financiële verdeelmodel van de Wet werk en bijstand (Wwb) als apart punt opgenomen in de onderhoudsagenda. Omdat de Wwb opgaat in de Wwnv (zie paragraaf 2.3.1.) en bij de Wwnv ook gekeken wordt naar een integrale financiële verdeling met prikkelwerking van het macrobudget per 2014, wordt dit punt als apart onderdeel afgevoerd van de onderhoudsagenda.

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 2009–2011 en 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 2012) kunnen wij ons baseren op de begrotingen 2011, of op de rekeningen van 2009. 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, bijvoorbeeld 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.

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 418 gemeenten in de scan betrokken, waarvan er om datatechnische redenen 51 buiten de onderzoekgroep vallen. De scan zoals gepresenteerd in paragraaf 3.4. gaat dus over 367 gemeenten; de spreiding van de 51 «uitvallers» is zodanig dat de 367 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 2010 en 2011 voor alle Nederlandse gemeenten gezamenlijk, inclusief de vier grote steden en de vijf Waddengemeenten.

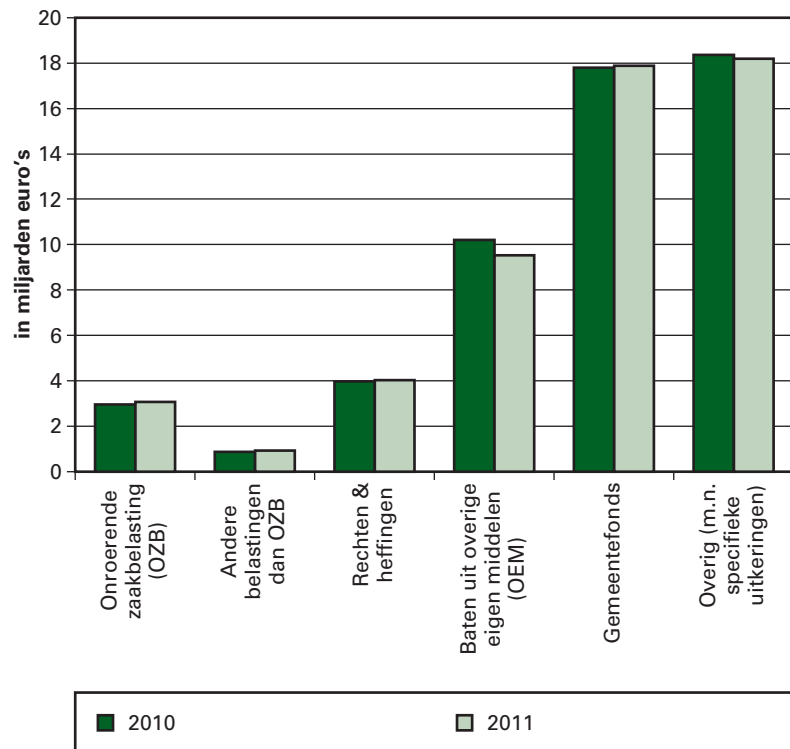
3.3.1. Het niveau van de begrote gemeentelijke inkomsten

Figuur 3.1. geeft een overzicht van de ontwikkeling van het totaal aan gemeentelijke inkomsten volgens de gemeentebegrotingen in 2010 en 2011. De figuur onderscheidt zes inkomstenbronnen¹:

- 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.

¹ Volgens de geldende clusterdefinities behoren sommige «kleine» belastingen en rechten tot iv, de resterende Overige eigen middelen (OEM). Ofschoon dat geen grote bedragen zijn, halen we ze sinds 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 2010–2011 (miljarden euro's, alle gemeenten)



We gaan nu op deze zes onderdelen nader in.

i. De Onroerende zaakbelasting (OZB)

De OZB stijgt van € 2,96 miljard in 2010 naar € 3,06 miljard in 2011, een toename van 3,5%. In het vorige POR werd een ongeveer even grote stijging van 3,2% waargenomen.

ii. Andere belastingen dan de OZB

Alle andere gemeentelijke belastingen buiten de OZB bedragen tezamen € 0,92 miljard. Hun omvang stijgt tussen 2010 en 2011 met € 0,05 miljard. Binnen het totaal stegen voornamelijk de parkeerbelasting (parkeergelden en leges van parkeervergunningen) en de precariobelasting 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 2011 € 4,04 miljard, tegen € 3,99 miljard het jaar ervoor. Dat is een stijging van 1,3%. Baatbelastingen en bouwleges namen af, rioolrechten en secretarieleges namen toe ten opzichte van 2010.

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 € 9,5 miljard in 2011. 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.

De hier besproken OEM-baten bestaan voor ruim tweederde uit opbrengsten van de grondexploitatie. Wel zien we in 2011 een daling van 11,4% bij de opbrengsten van de grondexploitatie. Het resterende deel wordt vooral gevormd door opbrengsten uit geldleningen, beleggingen en nutsbedrijven.

v. Gemeentefonds (inclusief decentralisatie- en integratie-uitkeringen)
Deze steeg van € 17,8 miljard in 2010 naar € 17,9 miljard in 2011.

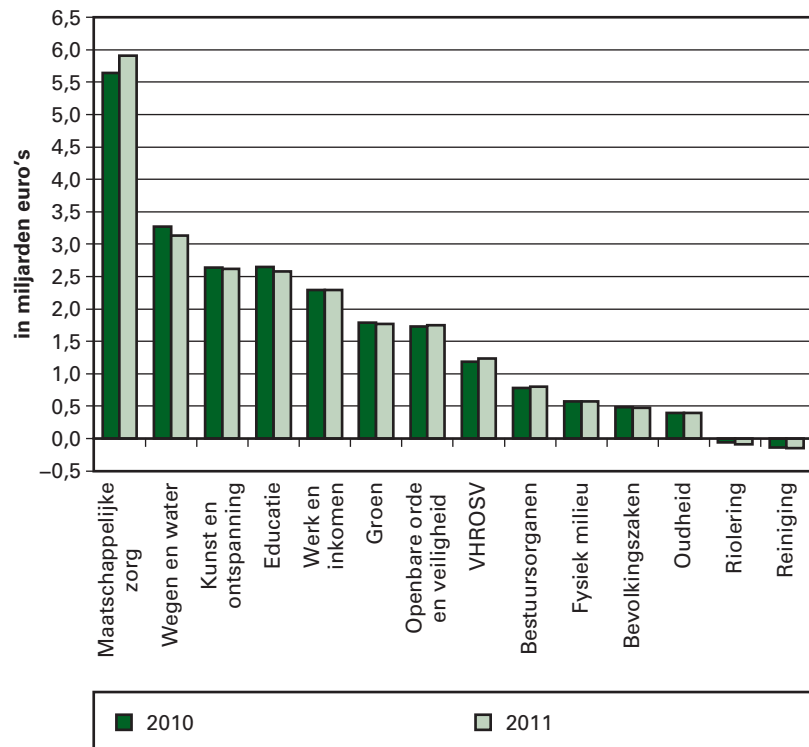
vi. Overige inkomsten

Deze groep bestaat voornamelijk uit specifieke uitkeringen en 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 € 18,4 miljard in 2010 naar € 18,2 miljard in 2011, een daling van 0,9%.

3.3.2. De begrote gemeentelijke netto-uitgaven (alle gemeenten)

In het verdeelstelsel staan niet de bruto-uitgaven, maar de netto-uitgaven centraal. Dit is het saldo van de lasten en de specifieke baten. Het saldo van de diverse uitgavenclusters wordt afgebeeld in figuur 3.2. De gemiddelde groei tussen 2010 en 2011 is slechts 0,2%. De netto-uitgaven van de clusters Maatschappelijke zorg (4,7%) en VHROSV (4,5%) liggen met hun groei duidelijk boven dat gemiddelde. De clusters Wegen en water (- 4,2%) en Bevolkingszaken (- 2,4%) liggen er duidelijk onder.

Figuur 3.2. Netto-uitgaven per cluster voor de jaren 2010 en 2011 (miljarden euro's, alle gemeenten)



3.4 Scan van inkomsten en uitgaven bij 367 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 2008, maar concentreert zich op de jaren 2010 en 2011, en de veranderingen daartussen. Zoals gezegd heeft de scan betrekking op de meeste, maar niet alle 418 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 daarnaast 42 gemeenten buiten beschouwing gelaten¹, zodat de scan over 367 gemeenten gaat.

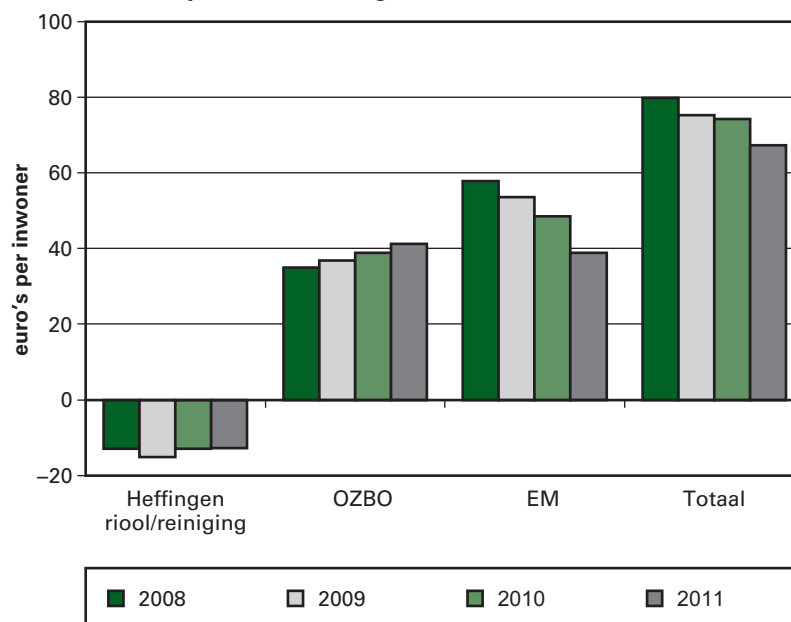
De opbouw van paragraaf 3.4. is als volgt. In paragraaf 3.4.2. vergelijken we de veronderstelde inkomsten met de feitelijke inkomsten, namelijk de netto-inkomsten uit de Onroerende zaakbelasting (OZB), de Overige eigen middelen (OEM) en de riool- en reinigingsrechten. Dan volgen in paragraaf 3.4.3. de 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 2008–2011 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), 2008 t/m 2011 (euro's per inwoner; 367 gemeenten)



¹ Die gemeenten zijn buitenbeschouwing gelaten waarvan de afwijking van de algemene uitkering uit het gemeentefonds volgens de gemeentefondscirculaire enerzijds en de algemene uitkering volgens de begroting (f921) anderzijds in tenminste één van de laatste 3 jaren niet binnen de marge van maximaal 5% is.

Voor de clusters Riolering en Reiniging tezamen geldt dat hun saldo van baten en lasten in 2010 en 2011 lager is begroot dan in de ijkpunten van het gemeentefonds wordt verondersteld. De feitelijke kostendekkendheid is dus lager dan de veronderstelde. Dat heeft voor een deel 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 Riolering en Reiniging. Daarnaast kan het ook een bewuste keuze zijn van gemeenten om minder dan kostendekkend te heffen via de riool- en reinigingsrechten.

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 rekestarief van het gemeentefonds¹. Ook in 2011 is de stijging van de feitelijke tarieven hoger dan de stijging van het rekestarief.

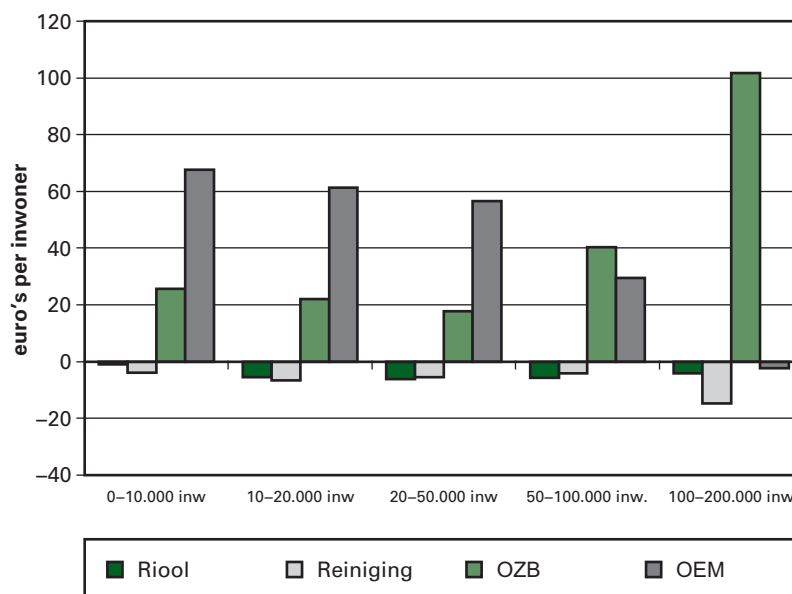
Het grootst is het verschil bij het saldo van de Overige eigen middelen (OEM). In het gemeentefonds gaan we ervan uit dat de OEM circa 5% van de (netto)uitgaven bedragen. Feitelijk is hun niveau hoger en is het verschil met die 5% in de loop der jaren groter geworden. Tussen 2010 en 2011 is het verschil net als tussen de voorafgaande jaren wel gedaald. Het verschil tussen veronderstelde en feitelijke OEM is in 2011 met 19,9% afgenomen ten opzichte van 2010. Dat is het resultaat van uiteenlopende «plussen en minnen», waaronder lagere inkomsten uit grondexploitatie. Vermeld dient hierbij wel te worden dat dit beeld vertekend wordt door het hoge saldo van de mutaties reserves (functie 980) van één gemeente. Zonder deze gemeente is de daling van de OEM in 2011 ten opzichte van 2010 «slechts» 5,1%.

Bij elkaar genomen genereren de clusters Riolering, Reiniging, OZB en OEM circa € 67 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 2011 een verdeling van de clusters Riolering, 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 naarmate een gemeente groter wordt. Zoals al vaker opgemerkt, kan het verschil van gemeente tot gemeente desalniettemin zeer uiteenlopen. Ook hier wordt opgemerkt dat de OEM bij de grootteklasse 100 000–250 000 inwoners wordt vertekend door het hoge saldo van de mutaties reserves (functie 980) van één gemeente. Zonder deze gemeente zou het verschil tussen de feitelijke en veronderstelde netto-inkomsten bij de OEM + € 19 zijn.

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

Figuur 3.4. Verschil tussen de feitelijke en veronderstelde netto inkomsten bij de clusters Riool, Reiniging, OZB en OEM (exclusief de mutatie reserves) in 2011 naar groottegroepen (euro's per inwoner; 367 gemeenten)



Bovenstaand geschetst beeld van de OEM en OZB werd min of meer ook in het POR van 2010 en 2011 geschetst. Dat was de reden dat in het POR 2010 een nader onderzoek is aangekondigd naar de inkomstenclusters OEM en OZB.

Ook in het POR 2012 hebben we besloten om in de analyse 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 geen enkel 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. In het POR 2012 is daarom de veronderstelde OEM verhoogd van 5% naar 7% van de uitgavenijkpunten. Deze OEM-formule is verwerkt in de navolgende figuren 3.5. en 3.6.

3.4.3. IJkpunten versus feitelijke uitgaven

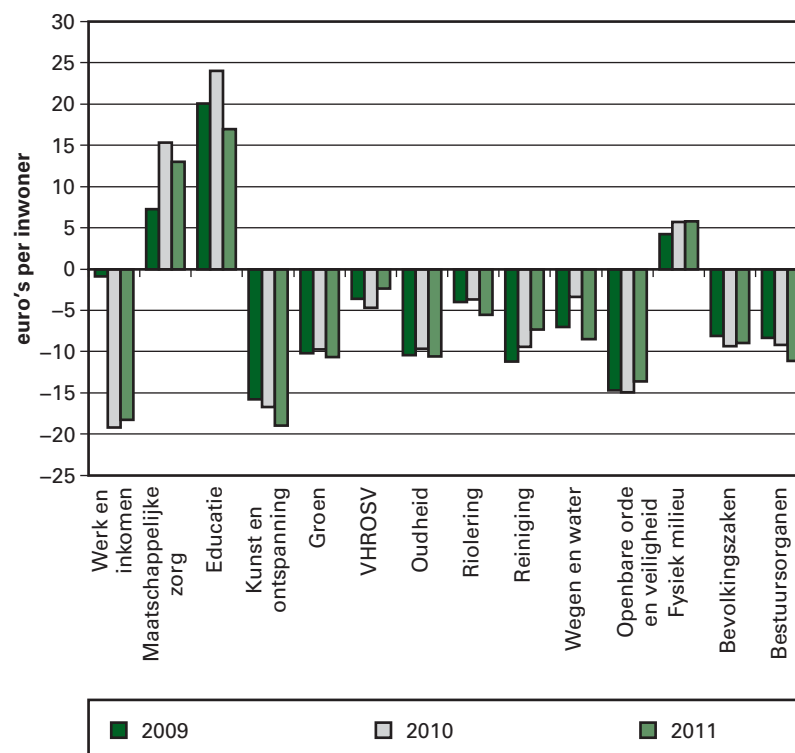
Verschillen tussen veronderstelde en feitelijke uitgavenpatronen komen in theorie in twee vormen voor; in de praktijk zien we ze vaak in combinatie. De eerste vorm is dat voor alle gemeenten bij elkaar de *omvang* van de feitelijke uitgaven afwijkt van de veronderstelde uitgaven. De tweede uitingsvorm 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. 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 beleids-

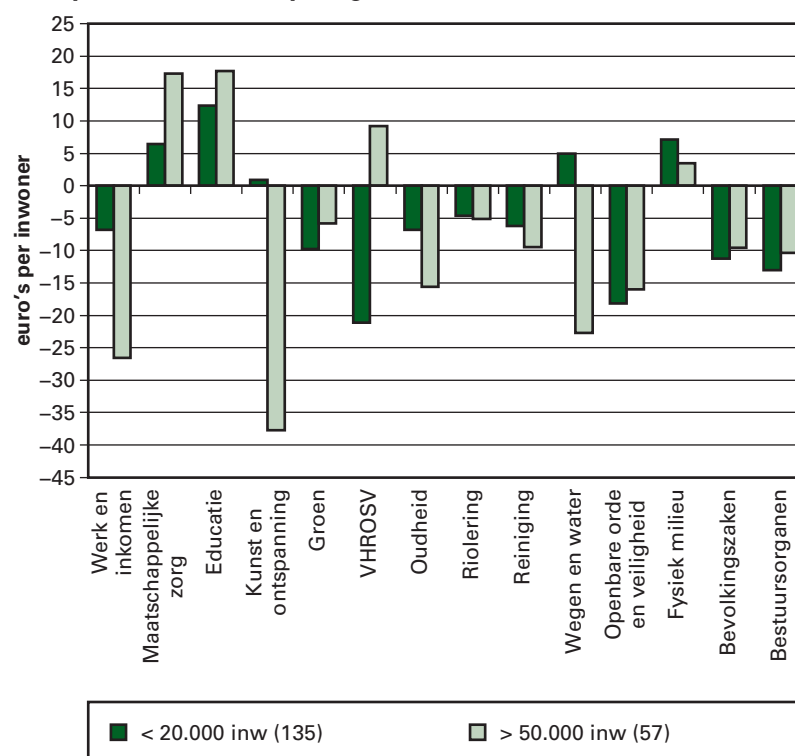
terreinen, zodat daar de uitgaven hoger zijn dan in het fonds wordt verondersteld. Dat is ook te zien in figuur 3.5. Bij de meeste clusters is het uitgavenijkpunt minus de feitelijke uitgaven negatief, dat wil zeggen dat de feitelijke uitgaven hoger zijn dan de geijkte uitgaven. Zoals gezegd is de OEM-formule 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»).

De diverse clusters worden 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 367 gemeenten tezamen in de jaren 2009–2011. Figuur 3.6. toont het verschil tussen feitelijke en gelijke uitgaven voor 135 kleine en 57 grote gemeenten in het lopende jaar 2011.

Figuur 3.5. IJkpunten minus feitelijke uitgaven per cluster in 2009 t/m 2011 (euro per inwoner, 367 gemeenten)



Figuur 3.6. IJkpunten minus feitelijke uitgaven 2011, per cluster in gemeenten met minder dan 20 000 inwoners en gemeenten met meer dan 50 000 inwoners (euro per inwoner, 135 resp. 57 gemeenten)



Werk en inkomen

Bij het cluster Werk en inkomen zagen wij een grote stijging van het verschil tussen ijkpunt en feitelijke uitgaven in 2010. Dit werd voornamelijk veroorzaakt door afname van het aantal bijstandsontvangers in het gemeentefonds (in het ijkpunt wordt het aantal bijstandsontvangers van t-1 gebruikt), terwijl gemeenten een stijging van het aantal bijstandsontvangers in 2010 verwachtten. Dit fenomeen heeft een technisch karakter. Naar verwachting stijgen de basiseenheden bijstandsontvangers in het gemeentefonds in 2011 en komende jaren en wordt het probleem voor een deel opgelost. Voor 2011 zien we dan ook een iets minder groot verschil.

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 367 gemeenten ook dit jaar minder uit dan het ijkpunt, alhoewel het verschil wel minder is dan in 2010. In het bijzonder geven grotere gemeenten beduidend minder uit dan ijkpunt.

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 afneemt in 2011.

Kunst en ontspanning en Oudheid

Figuur 3.5. laat zien dat bij het cluster Kunst en ontspanning ook in 2011 het verschil tussen het ijkpunt en de feitelijke uitgaven weer wat groter is geworden. 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 2011 bijna even groot als in 2010. Ook voor deze clusters is in het POR 2010 een nader onderzoek aangekondigd.

Groen

Volgens figuur 3.5. is het verschil tussen feitelijke uitgaven en ijkpunt bijna even groot als in 2010. Uit 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.

Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing (VHROSV)

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

Riolering en Reiniging

In paragraaf 3.6.2. gingen we al in op de tarieven voor de riolering en de reiniging. Het reinigingsrecht en de afvalstoffenheffing dalen gemiddeld met 0,2% en de rioolrechten stijgen met ruim 3,8%. Vorig jaar stegen beide percentages met respectievelijk met 0,3% en 4,7%.

Wegen en water

Bij het cluster Wegen en water wordt het verschil tussen de veronderstelde en feitelijke uitgaven in 2011 weer groter. Dit wordt met name veroorzaakt door de grote gemeenten, zoals figuur 3.6. laat zien. Gemeenten met meer dan 50 000 inwoners geven € 23 meer uit dan het ijkpunt verondersteld. Dit wordt wel iets gecompenseerd door de uitgaven van kleine gemeenten. Ze geven € 5 per inwoner 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.

Openbare orde en veiligheid

Uit figuur 3.5. blijkt dat het verschil tussen veronderstelde uitgaven volgens het ijkpunt en de feitelijke uitgaven in 2011 iets kleiner is dan in 2010. In tegenstelling tot vorig jaar is het verschil tussen ijkpunt en feitelijke uitgaven bij grote gemeenten kleiner dan bij kleine gemeenten. In het POR 2010 is ook voor dit cluster een nader onderzoek aangekondigd.

Fysiek milieu

Bij dit cluster geven gemeenten minder uit dan het ijkpunt veronderstelt. Dit geldt voor beide grootteklassen, alhoewel het verschil voor de kleine gemeenten groter is.

Bevolkingszaken

Figuur 3.5. laat een kleine afname zien in het verschil tussen ijkpunt en feitelijke uitgaven. Ook in de verdeling over kleine en grote gemeenten is nauwelijks sprake van verandering.

Bestuursorganen

Het verschil tussen feitelijke uitgaven en het ijkpunt is 2011 iets gegroeid ten opzichte van 2010. Bij kleine gemeenten is dit verschil iets groter dan bij grotere gemeenten.

Samenvattend

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 eerdere Periodieke Onderhoudsrapporten, 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 7% 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 geïjkt niveau van de OZB zal een bestuurlijke oordeel worden gevormd over de vraag 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 over de vraag 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 in dit POR weer bevestigde nadere onderzoeken van de OEM en OZB worden dan ook in samenhang uitgevoerd met de nadere onderzoeken naar de uitgavenclusters.

BIJLAGE 1 bij hoofdstuk 3 POR: 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
Maatschappelijke zorg	fie. 620, Maatschappelijke begeleiding en advies fie. 621, Vreemdelingen fie. 622, Huishoudelijke verzorging fie. 630, Sociaal-cultureel werk fie. 641, Tehuizen fie. 650, Kinderdagopvang fie. 651, Dagopvang gehandicapten fie. 652, Voorzieningen gehandicapten fie. 711, Ambulancevervoer fie. 712, Verpleeginrichtingen fie. 714, Openbare gezondheidszorg fie. 715, Jeugdgezondheidszorg (uniform deel) fie. 716, Jeugdgezondheidszorg (maatwerk deel)
Werk en inkomen	fie. 610, Bijstandsverlening en inkomensvoorzieningen fie. 611, Werkgelegenheid fie. 613, Overige sociale zekerheidsregelingen vanuit het Rijk fie. 614, Gemeentelijk minimabeleid fie. 623, Participatiebudget ¹
Kunst en ontspanning	fie. 510, Openbaar bibliotheekwerk fie. 511, Vormings- en ontwikkelingswerk fie. 530, Sport fie. 540, Kunst fie. 580, Overige recreatieve voorzieningen
Groen	fie. 531, Groene sportvelden en terreinen fie. 550, Natuurbescherming fie. 560, Openbaar groen en openluchtrecreatie fie. 724, Lijkbezorging
Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing (VHROSV)	fie. 732, Baten begraafplaatsrechten fie. 810, Ruimtelijke ordening fie. 820, Woningexploitatie / woningbouw fie. 821, Stads- en dorpsvernieuwing fie. 822, Overige volkshuisvesting fie. 823, Bouwvergunningen
Oudheid	fie. 541, Oudheidkunde / musea
Riool	fie. 722, Riolering en waterzuivering (gecombineerd) fie. 729, Huishoudelijk/bedrijfsafvalwater fie. 730, Hemelwater fie. 731, Grondwater fie. 726, Baten rioolheffing (gecombineerd) fie. 727, Baten rioolheffing huishoudelijk/bedrijfsafvalwater
Reiniging	fie. 728, Baten rioolheffing grond- en hemelwater fie. 721, Afvalverwijdering en -verwerking fie. 725, Baten reinigingsrechten en afvalstofheffing

Cluster in gemeentefonds	Samenstelling in termen van begrotingsfuncties uit Besluit Begrotingen en Verantwoording (BBV 2004)
Wegen en water	fie. 210, Wegen, straten en pleinen fie. 211, Verkeersmaatregelen te land fie. 214, Parkeren fie. 215, Baten parkeerbelasting fie. 221, Binnenhavens en waterwegen fie. 223, Veerdiensten fie. 240, Waterkering, afwatering en landaanwinning fie. 936, Baten toeristenbelasting (50%)
Openbare orde en veiligheid	fie. 120, Brandweer en rampenbestrijding fie. 140, Openbare orde en veiligheid fie. 160, Opsporing en ruiming conventionele explosieven
Fysiek milieu	fie. 723, Milieubeheer
Bevolkingszaken	fie. 003, Burgerzaken fie. 004, Baten secretarieleges burgerzaken
Bestuursorganen	fie. 001, Bestuursorganen
Algemene ondersteuning ²	fie. 006, Bestuursondersteuning raad en rekenkamer(functie) fie. 002, Bestuursondersteuning college van burgemeester en wethouders fie. 005, Bestuurlijke samenwerking fie. 922, Algemene baten en lasten fie. 930, Uitvoering Wet WOZ fie. 940, Lasten heffing en invordering gemeentelijke belastingen fie. 960, Saldo van kostenplaatsen fie. 990, Saldo van de rekening van baten en lasten na bestemming
Onroerende zaakbelasting (OZB)	fie. 931, Baten onroerende-zaakbelasting gebruikers fie. 932, Baten onroerende-zaakbelasting eigenaren fie. 941, Lastenverlichting rijk
Overige eigen middelen (OEM)	fie. 212, Openbaar vervoer fie. 220, Zeehavens fie. 230, Luchtvaart fie. 310, Handel en ambacht fie. 311, Baten marktgeld 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 (50%) 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

¹ 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 over de clusters Werk en inkomen, Maatschappelijke zorg en Educatie.

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

BIJLAGE 2: BELEIDSMUTATIES

Beleidsmutaties (x € 1 000)						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Polarisatie en radicalisering tranche 2010 (decentralisatie-uitkering)	575					
Bodemsanering (decentralisatie-uitkering)	- 100					
Overloop 2010/2011 kosten Financiële-verhoudingswet	1 000					
Wijziging betalingsverloop algemene uitkering 2010	244 546					
Wijziging betalingsverloop integratie-uitkeringen 2010	- 6					
Wijziging betalingsverloop decentralisatie-uitkeringen 2010	748					
Jeugdwerkloosheid (decentralisatie-uitkering)	23 000					
Versterking toezicht en handhaving kwaliteit gastouderopvang	10 400					
Regio specifiek pakket Zuiderzeelijn (decentralisatie-uitkering)	7 307					
Kosten Waarderingskamer	97					
Kosten Waarderingskamer uit de algemene uitkering	- 97					
Vrouwenopvang (decentralisatie-uitkering)	1 246	1 246	1 246	1 246	1 246	1 246
Mannenopvang G4	1 200					
WMO (integratie-uitkering)	72 900	72 900	72 900	72 900	72 900	72 900
Nationaal Uitvoeringsprogramma e-overheid (NUP)	27 500	31 500	31 500	31 500	- 122 000	
Gezond in de stad (decentralisatie-uitkering)	23	23	23	23	23	23
Nationaal Actieplan Sport en Bewegen (decentralisatie-uitkering)	9 570	4 785				
Impuls Brede Scholen, Sport & Cultuur (decentralisatie-uitkering)	22 551					
Pieken in de Delta (decentralisatie-uitkering)	9 082					
Nationale gebiedsontwikkelingen (decentralisatie-uitkering)	5 000	4 888	4 000			
Verminderen politieke ambtsdragers					- 110 000	- 110 000
Normeren lokaal inkomensbeleid		- 40 000	- 40 000	- 40 000	- 40 000	- 40 000
Schuldhelpverlening		- 20 000	- 20 000	- 20 000	- 20 000	- 20 000
Uitvoeringskosten inburgering		36 700				
Herstructurering bedrijventerreinen (decentralisatie-uitkering)	5 000					
Bijdrage aan het A+O-fonds		229	229	229	229	229
Bijdrage uit de algemene uitkering aan het A+O-fonds		- 229	- 229	- 229	- 229	- 229
Aanpak kindermishandeling (decentralisatie-uitkering)	1 750					
Nationale gebiedsontwikkelingen (Nota Ruimte en BIRK) (decentralisatie-uitkering)	18 852	2 952	10 266	9 712	9 933	
Nationaal Uitvoeringsprogramma e-overheid (NUP) correctie VJN	- 27 500	- 31 500	- 31 500	- 31 500	122 000	
Nationaal Uitvoeringsprogramma e-overheid (NUP) specifiek	26 930	31 690	31 690	31 690	- 122 000	
Nationaal Uitvoeringsprogramma e-overheid (NUP) generiek	- 1 500	- 5 500	- 5 500	- 5 500		
Nationaal Uitvoeringsprogramma e-overheid (NUP) BTW-bijdrage	- 684	- 1 444	- 1 444	- 1 444		
Professionaliseringsfonds burgemeesters		- 450	- 450	- 450	- 450	
Centra voor Jeugd en Gezin (decentralisatie-uitkering)		368 137	368 137	368 137	368 137	368 137
Accres 2012		- 87 887	- 87 887	- 87 887	- 87 887	- 87 887
Aanvullende algemene mutatie		41 387	53 501	65 586	86 331	86 331
Vsv-programmagelden RMC-regio's G4 (decentralisatie-uitkering)		5 975				
Regionale omgevingsdiensten		- 50 000	- 80 000	- 100 000	- 100 000	- 100 000
WMO: Centrale financiering CAK (integratie-uitkering)		- 14 500	- 14 500	- 14 500	- 14 500	- 14 500
Overheidsbrede inkoop van beeldmateriaal		- 4 200	- 4 200			
EU-richtlijn invordering		- 90	- 90	- 90	- 90	
Toezicht en handhaving kinderopvang		13 000	13 000	13 000	13 000	13 000
Nota Ruimtebudgetproject Den Haag Internationale Stad: Scheveningen Boulevard (decentralisatie-uitkering)		4 368	506			
Bestaand Rotterdams gebied (decentralisatie-uitkering)	2 527	2 527	2 527	2 527	2 527	
Bewonersinitiatieven Haarlemmermeer en Apeldoorn (decentralisatie-uitkering)	200					
Transitiekosten decentralisatie Begeleiding		47 600	32 000			

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Bijzondere bijstand chronisch zieken en ouderen		90 000	90 000	90 000	90 000	90 000
Bijzondere bijstand kosten kinderopvang		10 000	10 000	10 000	10 000	10 000
Totaal mutaties (inclusief meerjarige doorwerking 1e suppletoire 2011)	462 117	514 107	435 725	394 950	159 170	269 250

BIJLAGE 3: MOTIES EN TOEZEGGINGEN IN HET VERGADERJAAR 2010–2011

A. Door de Staten-Generaal aanvaarde moties

Onderdeel A.1 Afgedaan

Niet van toepassing.

Onderdeel A.2 In behandeling

Omschrijving van de motie	Vindplaats	Stand van zaken
Motie-Heijnen verzoekt om met betrekking tot de bouwleges de uitvoering van de afspraken met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg eind 2010 niet alleen te toetsen op transparantie, maar ook op het in acht nemen van een redelijke bandbreedte	Kamerstukken II 2009–2010, 32 123 B, nr. 9	Tweede Kamer wordt in september 2011 geïnformeerd over de tussenrapportage. Het eindrapport met een vergelijking tussen 2011 en 2012 zal (naar verwachting) in mei 2012 naar de Tweede Kamer worden gestuurd.

B. Door de bewindspersonen gedane toezeggingen

Onderdeel B.1 Afgedaan

Niet van toepassing.

Onderdeel B.2 In behandeling

Omschrijving van de motie	Vindplaats	Stand van zaken
Terugkomen bij de Kamer op de EMU (Economische en Monetaire Unie) (lv3)-kwartaalrapportages, na het Bestuurlijk Overleg Financiële Verhouding (BOFV) van april 2010. Met name op de mogelijkheid het aantal rapportages terug te brengen of gebruik te maken van deelverzamelingen (bijvoorbeeld alleen 100 000+)	Gemeente- en provinciefonds	De overeengekomen score van twee kwartalen achtereen een tijdige en plausibele aanlevering van de informatie voor derden van 95% is nog niet bereikt. In het Overleg Bestuurlijke en Financiële verhoudingen (BOFV) van september 2011 zal de situatie opnieuw worden bezien en daarna zal de Tweede Kamer worden geïnformeerd.
In het Wetgevingsoverleg van 15 november 2010 heeft de minister toegezegd de Kamer te informeren over het geactualiseerde en aangevulde beleidskader gemeentelijkeherindelingen	Gemeente- en provinciefonds	Tweede Kamer wordt in juli/augustus 2011 per brief geïnformeerd over het beleidskader.
Een visienota inzake de inrichting en het functioneren van het binnenlands bestuur wordt naar de Kamer gezonden (toezegging aan Heijnen (PvdA)). Hierin ook aandacht voor: taakdifferentiatie (toezegging aan Bruins Slot (CDA)) alsmede de onderliggende redengeving om tot instelling van een infrastructuurautoriteit Randstad te komen (toezegging aan Schouw (D66)).	Gemeente- en provinciefonds	Afspraak is dat bestuurlijk overleg plaatsvindt (Catshuissessies) in augustus met de noord- resp. de zuidvleugel. Afhankelijk van uitkomst vindt verdere voortgang visienota plaats.

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
Bofv	Bestuurlijk overleg financiële verhouding
CBS	Centraal Bureau voor de statistiek
DU	Decentralisatie-uitkering
EMU	Economische en Monetaire Unie
FES	Fonds Economische Structuurversterking
FOG	Financieel Overzicht Gemeenten
Fvw	Financiële-verhoudingswet
GF	Gemeentefonds
IPO	Interprovinciaal Overleg
IU	Integratie-uitkering
MILH	Monitor Inkomsten Lokale Heffingen
NGRU	Netto gecorrigeerde Rijksuitgaven
OEM	Overige Eigen Middelen
OOV	Openbare orde en veiligheid
OSU	Onderhoudsrapportage Specifieke Uitkeringen
OW	Ontwerpbegroting
OZB	Onroerende-zaakbelastingen
PF	Provinciefonds
POR	Periodiek Onderhoudsrapport
SiSa	Single information Single audit
UvW	Unie van Waterschappen
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning

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 normeringsystematiek (zie ook normeringsystematiek).
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 normeringsystematiek 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 herverdeeffecten. 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.