

Vergaderjaar 2014–2015

34 000 B

Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2015

Nr. 2

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

	blz.
A. Artikelsgewijze toelichting bij het begrotingswetsvoorstel	3
B. Begrotingstoelichting	4
1. Leeswijzer	4
2. Het beleid	5
2.1. <i>De beleidsagenda</i>	5
2.1.1. Beleidsmutaties	6
2.2. <i>Het beleidsartikel</i>	7
2.2.1. Algemene beleidsdoelstelling	7
2.2.2. Rol en verantwoordelijkheid Minister	7
2.2.3. Beleidswijzigingen	10
2.2.4. Budgettaire gevolgen van beleid	10
2.2.5. Toelichting op de uitgavencategorieën	12
3. Het verdiepingshoofdstuk	15
3.1. Opbouw verplichtingen, uitgaven en ontvangsten vanaf de vorige ontwerpbegroting	15
3.2. Integratie-uitkeringen overig	21
3.3. Decentralisatie-uitkeringen	22
4. Gemeentefonds in breder perspectief	25
4.1. Inkomstenbronnen van gemeentren	25
4.2. Specifieke uitkeringen	26
4.3. Opbrengst lokale heffingen 2014	27
4.4. Financieel overzicht gemeenten 2014	30
4.5. Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds 2015	33

5.	Bijlagen bij de begroting	35
Bijlage 1	Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds 2015	35
Bijlage 2	Beleidsmutaties	59
Bijlage 3	Moties en toezeggingen in het vergaderjaar 2013–2014	61
Bijlage 4	Rechtspersonen met een Wettelijke Taak en Zelfstandige Bestuursorganen	64
Bijlage 5	Lijst met afkortingen	65
Bijlage 6	Lijst met belangrijke termen en hun betekenis	66

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 2015 vast te stellen.

Alle voor dit jaar vastgestelde begrotingswetten samen vormen de Rijksbegroting voor het jaar 2015. Een toelichting bij de Rijksbegroting als geheel is opgenomen in de Miljoenennota 2015.

Met de vaststelling van dit wetsartikel worden de uitgaven, verplichtingen en de ontvangsten voor het jaar 2015 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 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. Ingevolge artikel 5, tweede lid, van de Financiële-verhoudingswet hebben de gemeenten gezamenlijk recht op de bedragen die in de begroting als verplichting voor het totaal van de integratie-uitkeringen en het totaal van de decentralisatie-uitkeringen is opgenomen.

De in dit wetsartikel opgenomen bedragen zijn niet rechtstreeks uit de begrotingsstaat af te leiden. De bedragen worden nader onderbouwd in paragraaf 2.2.4. van deze memorie.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk

De Staatssecretaris van Financiën,
E.D. Wiebes

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 2015 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, de rol en verantwoordelijkheid van de minister, de beleidswijzigingen, de budgettaire gevolgen van beleid en de toelichting op de uitgavencategorieën aan bod. Hoofdstuk 3 is het verdiepingshoofdstuk. In dit hoofdstuk wordt de opbouw aangegeven van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het gemeentefonds vanaf de stand ontwerpbegroting 2014 naar de stand ontwerpbegroting 2015. In hoofdstuk 3 wordt ook ingegaan op de ontwikkeling van de integratie- en decentralisatie-uitkeringen. In hoofdstuk 4 wordt het gemeentefonds in een breder kader geplaatst, waarbij nader wordt ingegaan op de inkomstenbronnen van de gemeenten, zoals de specifieke uitkeringen en de lokale heffingen. Ook wordt in dit hoofdstuk het Financieel overzicht gemeenten, een confrontatie van de gemeentelijke inkomsten en uitgaven, gepresenteerd. Daarnaast treft u het Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds 2015 aan, het verslag van het jaarlijkse onderzoek naar de verdeling van het gemeentefonds. In hoofdstuk 5 staan de bijlagen.

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

Verdeling gemeentefonds

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 te kunnen leveren tegen globaal gelijke lasten.

Het Periodiek Onderhoudsrapport (POR) 2010 liet zien dat de verdeling van de middelen uit het Gemeentefonds niet meer goed aansloot op de kosten van gemeenten. Om deze reden is de afgelopen jaren onderzoek uitgevoerd voor het groot onderhoud van het gemeentefonds. Conform de systematiek van de Financiële-verhoudingswet wordt de verdeling van de middelen uit het gemeentefonds in het groot onderhoud aangepast aan de verschillen in kosten tussen gemeenten. Door de scheefheden weg te werken wordt de verdeling weer kostengeoriënteerd. De fondsbeheerders hebben in goed overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, betrokken ministeries en de Raad voor de financiële verhoudingen besloten dat de uitkomsten van het groot onderhoud per 2015 in het gemeentefonds worden verwerkt. Dat gebeurt in dat jaar voor het grootste deel van het gemeentefonds. Het groot onderhoud wordt daarnaast voortgezet om in 2016 datzelfde te realiseren voor het resterende deel van het gemeentefonds.

Het verdeelstelsel is in het kader van het groot onderhoud onder meer aangepast in verband met de positie van de vier grote gemeenten en met het oog op het gebruik van de Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG).

De wijzigingen in het verdeelstelsel per 2015 zijn als volgt:

- 1) Een aantal clusters is samengevoegd, al dan niet in delen. Het cluster Maatschappelijke zorg is met het oog op de decentralisaties Wmo 2015, jeugd en participatie gesplitst in de clusters Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd.
- 2) Om diverse redenen treden er veranderingen op in de maatstaven. De voornaamste redenen zijn de verlaging van de vaste bedragen van de vier grootste gemeenten en het gebruik van de Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG).
- 3) De decentralisatie-uitkering Beeldende kunst en vormgeving is overgeheveld naar de algemene uitkering. Daarnaast is ten laste van de algemene uitkering de nieuwe decentralisatie-uitkering Groeiopgave Almere ingesteld.
- 4) De bedragen per eenheid van de maatstaven zijn gewijzigd.

De wijzigingen waartoe is besloten worden in 2015 in één keer in het verdeelstelsel ingevoerd. Het effect op de algemene uitkering wordt door een overgangsregeling in twee jaar gerealiseerd. Zo wordt invulling gegeven aan de bestuurlijke afspraak van een maximaal nadelig effect van € 15 per inwoner per jaar.

In het vervolg worden in 2014 het cluster Werk en inkomen en de clusteronderdelen Brandweer en rampenbestrijding en Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing onderzocht, zodat voor

deze cluster(onderdelen) het groot onderhoud met ingang van het uitkeringsjaar 2016 kan worden doorgevoerd. Bij deze tweede fase van het groot onderhoud gemeentefonds zal aandacht zijn voor de verdeelmaatstaf vast bedrag. Naar aanleiding van het VNG-advies over het groot onderhoud is tevens besloten om op basis van recente cijfers onderzoek te doen naar de uitgaven voor het clusteronderdeel Onderwijshuisvesting. De resultaten van dit onderzoek zullen worden betrokken bij de tweede fase van het groot onderhoud.

Bij brief van 22 mei 2014 is de Tweede Kamer geïnformeerd over het groot onderhoud (Tweede Kamer, 2013–2014, **33 750 B, nr. 15**).

Decentralisaties sociaal domein

Met ingang van 2015 worden gemeenten op grond van de Wmo 2015, de Jeugdwet en de Participatiewet integraal verantwoordelijk voor het sociaal domein. De decentralisaties gaan in 2015 gepaard met een toevoeging van middelen aan het gemeentefonds. De uitkering bestaat uit de middelen die per 2015 voor de Wmo 2015 (het nieuwe deel) en voor jeugd naar gemeenten gaan en uit het participatiebudget zoals dat per 2015 voor de Participatiewet beschikbaar komt. De middelen worden voor drie jaar verstrekt via één integratie-uitkering en blijven apart zichtbaar op de gemeentefondsbegroting. Na drie jaar gaan de middelen over naar de algemene uitkering van het gemeentefonds, tenzij dit om verdeelsysteem-technische redenen niet mogelijk is.

Het gemeentelijk aandeel voor de Wmo 2015 en jeugd in 2015 is op basis van de historische situatie bepaald. Per 2016 wordt voor beide een objectief verdeelmodel ingevoerd. Voor participatie wordt vanaf het begin van de integratie-uitkering begonnen met een objectief verdeelmodel.

BTW-compensatiefonds

Het BTW-compensatiefonds (BCF) krijgt vanaf 2015 een plafond. Uitgangspunt voor het plafond is de raming van het BTW-compensatiefonds voor 2014. Vanaf 2015 groeit of daalt dit bedrag met het accrespercentage zoals volgt uit de normeringssystematiek voor het gemeentefonds en het provinciefonds. Het plafond wordt tevens aangepast voor taakmutaties (zoals de decentralisaties) die gepaard gaan met onttrekkingen of toevoegingen aan het BCF. De afgelopen jaren lag de realisatie van het BCF rond de € 2,8 miljard. Als het plafond overschreden wordt, volgt een uitname uit het gemeentefonds en provinciefonds. Bij een realisatie lager dan het plafond, komt het verschil ten gunste aan het gemeentefonds en provinciefonds. De toevoeging of uitname wordt over het gemeentefonds en provinciefonds verdeeld conform de aandelen van de gezamenlijke gemeenten en gezamenlijke provincies in het BCF in het gerealiseerde jaar.

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 2014 wordt verwezen naar bijlage 2. In tabel 3.1.2. wordt vanaf de stand ontwerpbegroting 2014 een aansluiting gegeven naar de stand ontwerpbegroting 2015. 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)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Opdracht</i>						
1. Kosten Financiële-verhoudingswet	1.000	0	0	0	0	0
<i>Bijdragen aan ZBO's/RWT's</i>						
1. Kosten Waarderingskamer	- 13	164	164	164	164	164
<i>Bijdragen aan (inter-)nationale organisaties</i>						
1. Budget A+O-fonds	0	148	148	148	148	148
2. Bijdrage aan VNG	- 437	36.043	1	1	- 999	- 999
3. Bijdrage aan KING	0	0	0	0	0	0
<i>Bijdragen aan medeoverheden</i>						
1. Algemene uitkering ca en de aanvullende uitkeringen	- 27.037	- 267.096	- 272.096	- 255.496	- 243.096	- 237.177
2. Integratie-uitkeringen overig	140.288	232.622	220.431	217.107	223.049	223.130
3. Decentralisatie-uitkeringen	246.472	171.555	177.405	102.155	97.155	97.155
4. Integratie-uitkering sociaal domein	0	10.286.466	10.220.546	9.840.848	9.697.977	9.609.089
Totaal mutaties (inclusief meerjarige doorwerking 1e suppletoire 2014)	360.273	10.459.902	10.346.599	9.904.927	9.774.398	9.691.510

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 beleidsthema's:

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. Rol en verantwoordelijkheid Minister

De fondsbeheerders, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Financiën – i.c. de Staatssecretaris van Financiën – zijn op basis van de Financiële verhoudingswet verantwoordelijk voor de financiële verhoudingen tussen Rijk, provincies en gemeenten. De fondsbeheerders dragen zorg voor een adequate omvang alsmede een goede werking van de verdeelsystematiek van het gemeentefonds. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de resultaten die ze met hun bijdrage uit dit fonds realiseren. Met inachtneming van de wet- en regelgeving, zijn gemeenten autonoom in het voeren van hun beleid bekostigd uit het gemeentefonds.

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 de resultaten blijft bij de gemeenten.

Op grond van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) moet elk afzonderlijk begrotingsartikel periodiek (tenminste eens in de 7 jaar) worden geëvalueerd (Artikel 3.1 RPE: Al het beleid dat valt onder de beleidsartikelen in de begroting). In de doorlichting van artikel 1.1 van de begroting van BZK (H7) wordt ingegaan op de bestuurlijke en financiële verhoudingen met de decentrale overheden die ten grondslag liggen aan de geldstromen die via de fondsen lopen. Er vindt geen afzonderlijke beleidsdoorlichting plaats van het gemeentefonds en provinciefonds.

Voor de realisatie van de in paragraaf 2.2.1. beschreven beleidsthema's zijn er een aantal instrumenten en activiteiten.

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

A) Normeringssystematiek

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

B) Artikel 2 Financiële verhoudingswet

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

C) Bestuurlijk overleg financiële verhouding

Het Bestuurlijk overleg financiële verhouding (Bofv) tussen de fondsbeheerders, de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen (UvW) zal twee keer per jaar plaats vinden, rond het verschijnen van de Voorjaarsnota en de Miljoenennota. Iedere partij kan agendapunten inbrengen. Zonodig kunnen ook andere bewindslieden dan de fondsbeheerders aan het overleg deelnemen. De uitkomst van de normeringssystematiek (vgl. A) kan in het Bofv bestuurlijk worden gewogen.

D) Macronorm OZB

De OZB-opbrengst van gemeenten wordt op macroniveau gemaximeerd door jaarlijks een percentage vast te stellen waarmee de som van de OZB-opbrengsten van alle gemeenten mag groeien. De macronorm 2015 voor de OZB stijging is 3% van 3,711 miljard.

E) Financieel overzicht gemeenten

Jaarlijks wordt het Financieel overzicht gemeenten (FOG) opgesteld. Dit is de analyse van de financiële positie van de gemeenten. De gegevens in het FOG vormen een kwantitatieve onderbouwing van het oordeel over de toereikendheid van het gemeentefonds. Het FOG is opgenomen in hoofdstuk 4.

F) Artikel 12 gemeenten

Een 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 2.2.1. Gemeenten artikel 12 Financiële-verhoudingswet

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 ¹	2015 ¹
Aantal	3	4	4	4	4	4	4	3	3
Bedrag (x € 1.000)	21.970	20.465	27.899	23.145	21.378	31.273	23.025	22.248	32.362

¹ raming van de bedragen

G) Monitoring nieuwe middelen sociaal domein

Het college van burgemeester en wethouders legt over de besteding van de middelen sociaal domein uitsluitend financiële verantwoording af aan de gemeenteraad. Het Rijk vraagt geen verantwoording over de rechtmatigheid van de besteding aan gemeenten. Wel zal het Rijk de uitvoering van de taken van het sociaal domein 3D monitoren om de systeemverantwoordelijkheid van vakministers en fondsbeheerders te kunnen borgen. Het Rijk ontvangt mede daartoe via het informatiesysteem Informatie voor derden (lv3) per gemeente informatie over de uitgaven in het sociaal domein. Om die informatie-uitwisseling mogelijk te maken is lv3 aangepast op de komende decentralisaties. lv3 is geen verantwoordingsinformatie en op basis van lv3 kan niet worden teruggevorderd, de uitkering is immers vrij besteedbaar. Om aanvullende zekerheid te krijgen over de betrouwbaarheid van de lv3-informatie over de bestedingen in het sociaal domein wordt aan gemeenten gevraagd om bij de eerste lv3-kwartaallevering in 2015 eenmalig een goedkeurend oordeel van de accountant over de juistheid en volledigheid te leveren.

Beleidsthema 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.

H) Verdeelmaatstaven

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.

l) Periodiek onderhoudsrapport

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. Voor een samenvatting en conclusies van het POR wordt verwezen naar hoofdstuk 4 en bijlage 1.

Het aantal bijstellingen van de verdeling van het gemeentefonds is, ondanks het periodiek onderhoud vanaf 1997, beperkt geweest. Het grote onderhoud per 2015 is de eerste integrale herziening. Om taken goed uit te kunnen voeren is het belangrijk dat gemeenten beschikken over stabiele inkomsten waarop zij hun meerjarig beleid kunnen baseren. Toekomstbestendigheid betekent daarom tevens dat het gemeentefonds vanuit de basis sneller wordt aangepast aan de actuele situatie van gemeenten en daardoor beperktere herverdeeleeffecten kent. Het onderhoudsstelsel wordt daarom per 2016 vernieuwd. Naast de al gebruikelijke analyses van het onderhoudsstelsel (onderzoek naar afwijkingen) op het niveau van alle gemeenten samen, zullen meer analyses worden gemaakt op basis van groepen gemeenten met bepaalde kenmerken (mesoanalyses). Dit kan op basis van inwonertal maar ook op basis van andere kostenfactoren, zoals bijvoorbeeld sociale structuur, die in het verdeelmodel zijn meegenomen. Relevante verschillen worden zo eerder ontdekt. Ook zal worden gekeken naar de verschillen tussen de gemeentebegrotingen en hun rekeningen en de relevantie daarvan voor de verdeling. De kostenstructuur op rekeningbasis kan immers een ander beeld geven dan die op begrotingbasis. Het is de bedoeling om gemeenten meer duidelijkheid en stabiliteit te bieden over de ontwikkelingen in het gemeentefonds; gedacht wordt aan onderhoud één maal in de vier jaar, aan te kondigen in de meicirculaire in het jaar voorafgaand aan de gemeenteraadsverkiezingen.

2.2.3. Beleidswijzigingen

De belangrijkste beleidswijzigingen in de komende jaren liggen op het terrein van de decentralisaties in het sociale domein. Tevens zal zoals vermeld de verdeling van het gemeentefonds in 2015 worden gewijzigd in het kader van het groot onderhoud. De relevante beleidswijzigingen zijn beschreven in de beleidsagenda (paragraaf 2.1). De financiële consequenties van deze beleidswijzigingen staan vermeld in de tabellen 2.1.1 en 3.1.2 en bijlage 2. De toelichting staat in paragraaf 3.1.

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 2.2.2. Budgettaire gevolgen van beleid (x € 1.000)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Verplichtingen:	18.706.730	27.272.721	27.036.042	26.507.998	26.317.719	26.174.831
Uitgaven:	18.741.505	27.272.721	27.036.042	26.507.998	26.317.719	26.174.831
Waarvan juridisch verplicht		100%				
<i>Opdracht</i>						
1. Kosten Financiële-verhoudingswet	2.841	1.841	1.841	2.091	2.091	2.091
<i>Bijdragen aan ZBO's/RWT's</i>						
1. Kosten Waarderingskamer	1.938	1.985	1.985	1.985	1.985	1.985
<i>Bijdragen aan (inter-)nationale organisaties</i>						
1. Budget A+O-fonds	6.301	6.449	6.449	6.449	6.449	6.449
2. Bijdrage aan VNG	6.861	43.341	7.299	7.299	6.299	6.299
3. Bijdrage aan KING	7.464	7.464	7.464	7.464	7.464	7.464
<i>Bijdragen aan medeoverheden</i>						
1. Algemene uitkering ca en de aanvullende uitkeringen	15.636.222	14.552.778	14.600.553	14.532.838	14.487.007	14.432.926
2. Integratie-uitkeringen overig	1.760.891	1.304.199	1.142.105	1.138.096	1.142.519	1.142.600
3. Decentralisatie-uitkeringen	1.318.987	1.068.198	1.047.800	970.928	965.928	965.928
4. Integratie-uitkering sociaal domein	0	10.286.466	10.220.546	9.840.848	9.697.977	9.609.089
Ontvangsten:	18.741.505	27.272.721	27.036.042	26.507.998	26.317.719	26.174.831
1. Terugontvangsten Waarderingskamer		92				
2. Ontvangsten ex art. 4 Fvw	18.741.413	27.272.721	27.036.042	26.507.998	26.317.719	26.174.831

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.

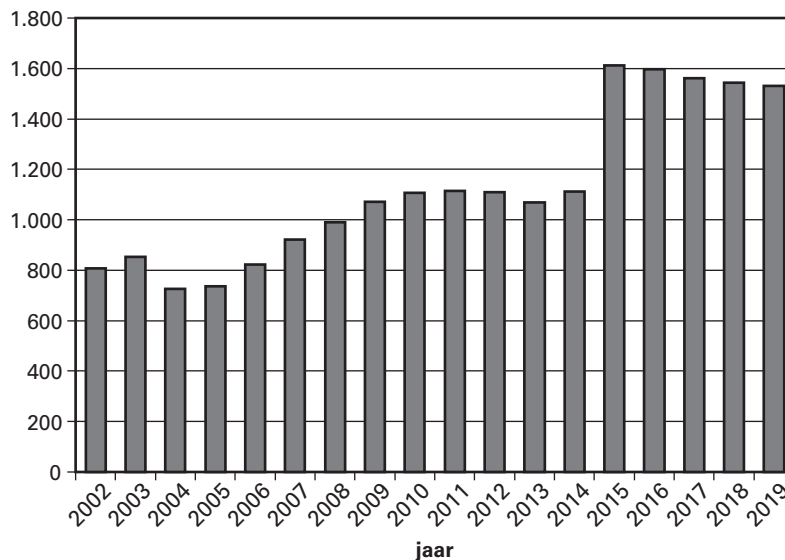
Op basis van de Financiële verhoudingswet (voor de uitkeringen aan de gemeenten) en doorlopende overeenkomsten (voor Waarderingskamer, VNG, KING, A en O fonds) is het percentage juridisch verplicht bijna 100%. Alleen een deel van de «Kosten Financiële verhoudingswet» is op voorhand niet juridisch verplicht.

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 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 2.2.2. onder Ontvangsten).

Ter informatie geeft figuur 2.2.3. het verloop van de uitkering uit het gemeentefonds (totaal Bijdragen aan medeoverheden) per inwoner van 2002 tot en met 2019 weer. De bedragen 2002 tot en met 2013 zijn op basis van de jaarverslagen. De bedragen 2014 tot en met 2019 zijn op basis van de cijfers in voorliggende begroting.

Figuur 2.2.3. Uitkering gemeentefonds in € per inwoner



De gemeenten ontvangen in 2015 uit het gemeentefonds € 27.211.641.000 (Bijdragen aan medeoverheden). Per inwoner komt de uitkering uit op een landelijk gemiddelde van € 1.613 per inwoner. Ten opzichte van 2014 betekent dit een mutatie van € 501 per inwoner door met name de toevoeging van de middelen op het vlak van het sociaal domein.

2.2.5. Toelichting op de uitgavencategorieën

In Tabel 2.2.2. Budgetaire gevolgen van beleid staan een aantal uitgavencategorieën. Deze worden hier nader toegelicht.

Kosten Financiële-verhoudingswet

Dit betreft het budget dat elk jaar is gereserveerd voor de uitvoering van onderzoeken op het vlak van de omvang en verdeling van het gemeentefonds en het onderhoud van het betaalsysteem.

Kosten Waarderingskamer

De Waarderingskamer controleert of alle Nederlandse gemeenten de Wet waardering onroerende zaken (Wet WOZ) volgens de voorgeschreven regels uitvoeren. Verder houdt de Waarderingskamer toezicht op de uitvoering van de Basisregistratie waarde onroerende zaken. Op basis van de Wet WOZ dragen gemeenten voor dit doel bij in de kosten van de Waarderingskamer. Dit is verder uitgewerkt in artikel 5 van het Uitvoeringsbesluit kostenverrekening en gegevensuitwisseling Wet waardering onroerende zaken. Bepaald is dat gemeenten uit het gemeentefonds structureel voor de helft bijdragen in de begrote kosten van de Waarderingskamer.

Budget A en O-fonds

Het A en O-fonds ondersteunt gemeenten op het gebied van arbeidsmarkt en HRM-beleid. De fondsbeheerders en de VNG hebben afgesproken dat gemeenten voor dit doel structureel bijdragen in de kosten van het A en O-fonds via het gemeentefonds¹. Daartoe is in 2000 structureel een

¹ Deze afspraak, de voorwaarden en de manier van indexeren zijn vastgelegd in een brief van de Minister van BZK van 17 mei 2000 (kenmerk AB2000/60827) aan de VNG.

bedrag overgeheveld van BZK naar het gemeentefonds. Jaarlijkse indexatie komt echter ten laste van de algemene uitkering.

Bijdrage aan VNG

De bijdrage aan de VNG in 2015 is opgebouwd uit een aantal posten:

a) WOZ-kosten

Op 6 oktober 2008 is het Uitvoeringsbesluit kostenverrekening en gegevensuitwisseling Wet waardering onroerende zaken gewijzigd. Eén van de zaken die is gewijzigd is de financieringswijze van de bijdrage van het Rijk aan gemeenten voor de kosten die zij maken bij de waarderings in het kader van de Wet WOZ. De bijdrage (inclusief die van de Waterschappen) is met ingang van 1 januari 2009 overgeheveld naar de algemene uitkering van het gemeentefonds. In de nota van toelichting is ook bepaald dat vanaf 2009 voorlopig een bedrag van € 1 miljoen wordt afgezonderd van de algemene uitkering en ter beschikking wordt gesteld aan de VNG. De VNG dient dit bedrag te gebruiken voor gezamenlijke activiteiten voor een efficiënte uitvoering van de Wet WOZ.

b) Digitaal Klantdossier

Voor het beheer van de ontwikkelde ICT-onderdelen binnen het programma Digitaal Klantdossier werk en inkomen (DKD) ontvangt de VNG in 2015 € 0,611 miljoen uit het gemeentefonds².

c) Expertisecentrum kinderopvang

Ter verbetering van de handhaving in de kinderopvang heeft de VNG per 2012 een expertisecentrum opgericht. De kosten van het expertisecentrum van € 0,5 miljoen worden met ingang van 2012 structureel bekostigd uit het gemeentefonds³.

d) 14+ netnummer

Gemeenten hebben met het 14+netnummer een eenvoudig herkenbaar nummer als telefonische ingang voor de burger. In de bestuurlijke regiegroep dienstverlening en e-overheid is overeengekomen dat de VNG de opdrachtgever is voor het beheer van de centrale voorzieningen voor dit nummer. Voor de uitvoering van het beheer is overeengekomen dat met ingang van 2012 een bedrag van € 2,188 miljoen rechtstreeks vanuit het fonds wordt betaald aan de VNG⁴.

e) Informatiebeveiligingsdienst (IBD)

Ter ondersteuning van gemeenten voor een goede informatiebeveiliging ontvangt de VNG vanaf 2013 jaarlijks een bedrag van € 2 miljoen⁵.

f) Implementatieondersteuning mGBA

De modernisering Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (mGBA) heeft vertraging en overschrijding van het budget opgelopen als gevolg van problemen bij de bouw van de Basisregistratie personen (BRP). De Tweede Kamer is hierover geïnformeerd bij brief van 28 oktober 2013 (Tweede Kamer, 2013–2014, **27 859, nr. 68**). De aanvullende kosten

² Dit is vastgelegd in de brief van de Directeur-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties aan de VNG van 13 september 2011 (kenmerk 2011-2000114001).

³ Dit is vastgelegd in de brief van de Directeur-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties aan de VNG van 18 november 2011 (kenmerk 2011-2000524497).

⁴ Dit is vastgelegd in de brief van de Directeur-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties aan de VNG van 21 december 2011 (kenmerk 2011-2000587479).

⁵ Dit is vastgelegd in de brief van de Directeur-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties aan de VNG van 4 december 2012 (kenmerk 2012-0000681305).

voor de implementatieondersteuning aan gemeenten zijn als gevolg hiervan € 3 miljoen. Hiervoor wordt uit het gemeentefonds in de periode 2015–2017 € 1 miljoen per jaar aan de VNG betaald.

g) Uitvoeringskracht gemeenten

De VNG gaat een aantal specialistische en/of landelijk georganiseerde taken in het kader van het sociaal domein, uit het oogpunt van efficiency en effectiviteit centraal ondersteunen en/of uitvoeren. De benodigde middelen van € 36,042 miljoen worden hiertoe vanuit het gemeentefonds beschikbaar gesteld.

Bijdrage aan KING

Gemeenten kunnen bij het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) terecht voor kennis over versoepeling van werkprocessen, voor digitale oplossingen voor dienstverlening en het werk van de ambtelijke organisatie, voor advies over en een spiegel voor hun (bestuurlijk) functioneren en voor vergelijking met en leren van andere gemeenten. Ook hier is afgesproken tussen de fondsbeheerders en VNG dat gemeenten voor dit doel structureel bijdragen in de kosten van KING via het gemeentefonds⁶.

Algemene uitkering c.a. en de aanvullende uitkeringen

Dit betreft de uitkering aan alle gemeenten, die ten goede komt aan de algemene middelen van de gemeenten. De uitkering is gebaseerd op de artikelen 5 en 6 van de Financiële verhoudingswet.

Integratie-uitkeringen overig

Dit betreft de uitkering die wordt toegepast als overheveling van een specifieke uitkering of andere middelen naar de algemene uitkering bezwaarlijk is vanwege de omvang van de herverdeleffecten. De integratie-uitkering voorziet dan in een geleidelijke overgang naar de algemene uitkering. De uitkering is gebaseerd op artikel 5 lid 2 van de Financiële verhoudingswet. Voor een overzicht van de integratie-uitkeringen met uitzondering van de integratie-uitkering sociaal domein wordt verwezen naar paragraaf 3.2.

Decentralisatie-uitkeringen

Sinds 2008 bestaat binnen het gemeentefonds naast de algemene uitkering en de integratie-uitkering ook de decentralisatie-uitkering. De verdeling van de decentralisatie-uitkering volgt evenmin als de integratie-uitkering de regels van de verdeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds. Anders dan bij de integratie-uitkering, waar de termijn van overheveling naar de algemene uitkering van tevoren vaststaat, ontbreekt bij de decentralisatie-uitkering een dergelijke termijn. Dat maakt de uitkering geschikt voor de overheveling van specifieke uitkeringen, ook als die termijn nog niet bekend is. Ook maakt het de uitkering geschikt voor middelen die slechts tijdelijk beschikbaar zijn. Voor een overzicht van de decentralisatie-uitkeringen wordt verwezen naar paragraaf 3.3.

Integratie-uitkering sociaal domein

De integratie-uitkering sociaal domein bestaat uit de middelen die per 2015 voor de Wmo 2015 (het nieuwe deel) en voor jeugd naar gemeenten gaan en uit het participatiebudget zoals dat per 2015 voor de Participatiewet beschikbaar komt.

⁶ Deze afspraak en de voorwaarden zijn vastgelegd in de brief van de Staatssecretaris van BZK aan de VNG van 24 augustus 2009 (kenmerk 2009-0000454832).

3. HET VERDIEPINGSHOOFDSTUK

In paragraaf 3.1. wordt de opbouw van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten vanaf de stand ontwerpbegroting gemeentefonds 2014 naar de stand van de voorliggende ontwerpbegroting 2015 beschreven. In paragraaf 3.2. wordt een overzicht van de integratie-uitkeringen gegeven en in 3.3 van de decentralisatie-uitkeringen.

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 2014 naar de stand ontwerpbegroting 2015.

Tabel 3.1.1. Opbouw verplichtingen gemeentefonds (x € 1.000)						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Stand ontwerpbegroting 2014	18.381.232	16.812.819	16.689.443	16.603.071	16.543.321	16.483.321
Mutaties 1e suppletoire begroting 2014	69.382	- 137.024	- 132.724	- 132.974	- 132.032	- 132.032
Stand 1e suppletoire begroting 2014	18.450.614	16.675.795	16.556.719	16.470.097	16.411.289	16.351.289
Nieuwe mutaties	256.116	10.596.926	10.479.323	10.037.901	9.906.430	9.823.542
Stand ontwerpbegroting 2015	18.706.730	27.272.721	27.036.042	26.507.998	26.317.719	26.174.831
<i>Waarvan verplichtingenbedrag kosten Financiële-verhoudingswet</i>	2.841	1.841	1.841	2.091	2.091	2.091
<i>Waarvan verplichtingenbedrag kosten Waarderingskamer</i>	1.938	1.985	1.985	1.985	1.985	1.985
<i>Waarvan verplichtingenbedrag budget A+O-fonds</i>	6.301	6.449	6.449	6.449	6.449	6.449
<i>Waarvan verplichtingenbedrag bijdrage aan VNG</i>	6.861	43.341	7.299	7.299	6.299	6.299
<i>Waarvan verplichtingenbedrag bijdrage aan KING</i>	7.464	7.464	7.464	7.464	7.464	7.464
<i>Waarvan verplichtingenbedrag algemene uitkering</i>	15.606.531	14.552.778	14.600.533	14.532.838	14.487.007	14.432.926
<i>Waarvan verplichtingenbedrag integratie-uitkeringen overig</i>	1.760.891	1.304.199	1.142.105	1.138.096	1.142.519	1.142.600
<i>Waarvan verplichtingenbedrag decentralisatie-uitkeringen</i>	1.313.903	1.068.198	1.047.800	970.928	965.928	965.928
<i>Waarvan verplichtingenbedrag integratie-uitkering sociaal domein</i>	0	10.286.466	10.220.546	9.840.848	9.697.977	9.609.089

Uitgaven

Onderstaande tabel geeft de opbouw aan van de uitgaven van het gemeentefonds vanaf de stand ontwerpbegroting 2014 naar de stand ontwerpbegroting 2015.

Tabel 3.1.2. Opbouw uitgaven gemeentefonds (x € 1.000)						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Stand ontwerpbegroting 2014	18.381.232	16.812.819	16.689.443	16.603.071	16.543.321	16.483.321
Mutaties 1e suppletoire begroting 2014:						
1) Buitenonderhoud primair onderwijs		- 158.800	- 158.800	- 158.800	- 158.800	- 158.800
Overige mutaties 1e suppletoire begroting 2014	104.157	21.776	26.076	25.826	26.768	26.768
Stand 1e suppletoire begroting 2014	18.485.389	16.675.795	16.556.719	16.470.097	16.411.289	16.351.289
Mutaties nog niet eerder opgenomen in een begrotingsstuk:						
2) Individuele studietoelage		6.000	18.000	29.000	35.000	35.000

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
3) Uitvoeringskosten Participatiewet		3.000	10.000	17.000	24.000	30.000
4a) Correctie waterschapswegen (knelpunten verdeelproblematiek) uit de AU						- 81
4b) Correctie waterschapswegen (knelpunten verdeelproblematiek) (integratie-uitkering)						81
5a) Bijdrage aan het A+O-fonds		148	148	148	148	148
5b) Bijdrage uit de algemene uitkering aan het A+O-fonds		- 148	- 148	- 148	- 148	- 148
6) Terugontvangsten Waarderingskamer 2013 naar AU	92					
7) Waterschapsverkiezingen		23.800				
8) E-content bibliotheken		- 8.000	- 9.200	- 10.600	- 12.200	- 12.200
9a) Groeiopgave Almere (algemene uitkering)		- 7.000	- 7.000	- 7.000	- 7.000	- 7.000
9b) Groeiopgave Almere (decentralisatie-uitkering)		7.000	7.000	7.000	7.000	7.000
10a) Beeldende kunst en vormgeving (algemene uitkering)		13.500	13.500	13.500	13.500	13.500
10b) Beeldende kunst en vormgeving (decentralisatie-uitkering)		- 13.500	- 13.500	- 13.500	- 13.500	- 13.500
11) RSP Zuiderzeelijn (decentralisatie-uitkering)	56.922					
12) Vrouwenopvang (decentralisatie-uitkering)		12.100	12.100	12.100	12.100	12.100
13) IODS kwaliteitsprojecten (decentralisatie-uitkering)	8.835					
14) Vsv-programmagelden RMC-regio's G4 (decentralisatie-uitkering)	1.992					
15) Technische correctie (algemene uitkering)	- 4.000	- 4.000	- 4.000	- 4.000	- 4.000	- 4.000
16) Buurtsportcoaches (decentralisatie-uitkering)	57.027					
17) E-overheid		- 500	- 4.150	- 4.150	- 4.150	- 4.150
18a) Macrobudget Wsw (integratie-uitkering sociaal domein)		2.256.217	2.084.216	1.915.217	1.759.216	1.644.217
18b) Gemeentelijk participatiebudget (integratie-uitkering sociaal domein)		638.245	636.585	640.886	664.360	691.466
18c) Jeugd justitiële jeugdzorg (integratie-uitkering sociaal domein)		358.201	358.200	320.621	320.607	320.607
18d) Jeugd (integratie-uitkering sociaal domein)		3.525.200	3.434.100	3.359.679	3.359.349	3.359.354
18e) Wmo (integratie-uitkering sociaal domein)		3.538.445	3.707.445	3.604.445	3.594.445	3.593.445
18f) Maatschappelijke opvang (decentralisatie-uitkering)		87.529	87.529	87.529	87.529	87.529
18g) Vrouwenopvang (decentralisatie-uitkering)		4.026	4.026	4.026	4.026	4.026
19) Maatschappelijke opvang (decentralisatie-uitkering)	1.290					
20) Wmo (integratie-uitkering)	93.530	191.864	179.673	176.349	176.349	176.349
21a) Implementatieondersteuning mGBA (algemene-uitkering)		- 1.000	- 1.000	- 1.000		
21b) Implementatieondersteuning mGBA (bijdrage aan VNG)		1.000	1.000	1.000		
22a) Kosten Waarderingskamer		164	164	164	164	164
22b) Kosten Waarderingskamer uit de algemene uitkering		- 164	- 164	- 164	- 164	- 164
23) Bodemsanering (decentralisatie-uitkering)	36					
24) Wmo (decentralisatie-uitkering)		75.000	75.000			
25a) Jeugd (integratie-uitkering sociaal domein)		- 14.876				
25b) Wmo (integratie-uitkering sociaal domein)		- 14.683				
25c) Participatiewet (integratie-uitkering sociaal domein)		- 283				
25d) Vrouwenopvang (decentralisatie-uitkering)		- 5.850				
25e) Burgerzakenmodules Basisregistratie personen (algemene uitkering)	- 350	- 350				
25f) Organisatie van uitvoeringskracht gemeenten (bijdrage aan VNG)	350	36.042				
26) Koopkrachtgetoetkoming minima (decentralisatie-uitkering)	66.000					
27a) Accres tranche 2014	- 25.608	- 25.608	- 25.608	- 25.608	- 25.608	- 25.608
27b) Accres tranche 2015		- 84.593	- 84.593	- 84.593	- 84.593	- 84.593
Totaal nieuwe mutaties	256.116	10.596.926	10.479.323	10.037.901	9.906.430	9.823.542
Stand ontwerpbegroting 2015	18.741.505	27.272.721	27.036.042	26.507.998	26.317.719	26.174.831
<i>Waarvan uitgavenbedrag kosten Financiële-verhoudingswet</i>	2.841	1.841	1.841	2.091	2.091	2.091
<i>Waarvan uitgavenbedrag kosten Waarderingskamer</i>	1.938	1.985	1.985	1.985	1.985	1.985
<i>Waarvan uitgavenbedrag budget A+O-fonds</i>	6.301	6.449	6.449	6.449	6.449	6.449
<i>Waarvan uitgavenbedrag bijdrage aan VNG</i>	6.861	43.341	7.299	7.299	6.299	6.299
<i>Waarvan uitgavenbedrag bijdrage aan KING</i>	7.464	7.464	7.464	7.464	7.464	7.464
<i>Waarvan uitgavenbedrag algemene uitkering</i>	15.636.222	14.552.778	14.600.553	14.532.838	14.487.007	14.432.926

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Waarvan uitgavenbedrag integratie-uitkeringen overig	1.760.891	1.304.199	1.142.105	1.138.096	1.142.519	1.142.600
Waarvan uitgavenbedrag decentralisatie-uitkeringen	1.318.987	1.068.198	1.047.800	970.928	965.928	965.928
Waarvan uitgavenbedrag integratie-uitkering sociaal domein	0	10.286.466	10.220.546	9.840.848	9.697.977	9.609.089

Toelichting op de nieuwe mutaties

Onderstaand worden de mutaties toegelicht voor zover nog niet eerder toegelicht in een begrotingsstuk. De «overige mutaties 1^e suppletoire begroting 2014» zijn toegelicht in de 1e suppletoire begroting 2014 (Tweede Kamer, 2013–2014, **33 940 B, nrs. 1 en 2**).

1) Buitenonderhoud primair onderwijs

Vanaf 2015 gaat de verantwoordelijkheid voor buitenonderhoud en aanpassingen van schoolgebouwen in het primair onderwijs en het speciaal onderwijs van gemeenten naar de schoolbesturen. Daartoe wordt € 158,8 miljoen van de algemene uitkering overgeheveld naar de begroting van OCW. De schoolbesturen zullen de middelen voortaan ontvangen van het Ministerie van OCW.

2) Individuele studietoeslag

In het kader van de Participatiewet is de individuele studietoeslag geïntroduceerd. Het betreft een nieuwe vorm van aanvullende inkomensondersteuning. De toeslag is bedoeld voor studerende, die recht hebben op studiefinanciering of een tegemoetkoming op grond van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS), en geen minimumloon kunnen verdienen. De regeling is niet voor studenten met een in aanmerking te nemen vermogen. Hiervoor wordt € 6 miljoen in 2015 oplopend tot € 35 miljoen in 2018 en verder toegevoegd aan het gemeentefonds. Dit betreffen zowel de uitkeringslasten voor de individuele inkomensondersteuning als de uitvoeringskosten voor de gemeenten.

3) Uitvoeringskosten Participatiewet

In het kader van de Participatiewet wordt vanaf 2015 de toegang tot de Wajong beperkt. Hierdoor zal de gemeentelijke doelgroep toenemen, omdat mensen met arbeidsvermogen die bij ongewijzigd beleid onder de (financiële) verantwoordelijkheid van de UWV zouden komen vanaf 2015 onder de Participatiewet gaan vallen. Het kabinet voegt voor de uitvoeringskosten ten behoeve van de genoemde nieuwe doelgroep € 3 miljoen in 2015 oplopend tot € 30 miljoen in 2019 toe aan de algemene uitkering van het gemeentefonds.

4a en b) Correctie waterschapswegen (knelpunten verdeelproblematiek)

Met het gesloten bestuurlijk akkoord van april 2006 is € 15 miljoen aan de algemene uitkering van het gemeentefonds toegevoegd ten behoeve van knelpunten in de verdeling (Kamerstukken II, 2005–2006, **30 560 B, nr 2**). Een knelpunt betreft de integratie-uitkering Correctie waterschapswegen. Deze uitkering beoogt een compensatie te verstrekken voor btw die door gemeenten wordt betaald doordat het onderhoud van hun wegen is uitbesteed aan waterschappen. Gemeenten hebben de verplichting tot bekostiging van het onderhoud vanwege de Wet herverdeling wegenbeheer. Doorgaans kunnen gemeenten de kosten vanwege de afdracht van btw voor het onderhoud van wegen declareren bij het BTW-compensatiefonds. Wanneer het beheer van wegen valt onder de verantwoordelijkheid van waterschappen kunnen de gemeenten de

afracht van btw niet declareren bij het BTW-compensatiefonds. Hierdoor zijn de kosten voor het wegonderhoud hoger in die gemeenten waar het onderhoud van wegen wordt gedaan door waterschappen. Deze hogere kosten worden met deze uitkering gecompenseerd. Voor het jaar 2019 bedraagt de uitkering € 3,612 miljoen. Ten opzichte van 2018 is dat een stijging van € 81.000. Dat bedrag wordt onttrokken aan de algemene uitkering.

5a en b) Bijdrage aan het A+O-fonds

De bijdrage aan het A+O-fonds voor het jaar 2015 en verder is vastgesteld op een bedrag van € 6,449 miljoen. Ten opzichte van de 1^e suppletoire begroting 2014 betekent dit een verhoging van € 148.000. Deze verhoging wordt uit de algemene uitkering van het gemeentefonds gehaald en toegevoegd aan het onderdeel «Bijdrage aan het A+O-fonds».

6) Terugontvangsten Waarderingskamer 2013 naar AU

De Waarderingskamer heeft de jaarrekening over 2013 uiteindelijk € 184.640 lager vastgesteld. Vanuit het gemeentefonds wordt voorzien in een gedeeltelijke financiering van de apparaatsuitgaven van de Waarderingskamer. Volgens bestaande afspraken komt nu 50% van het genoemde bedrag ten goede aan de algemene uitkering van het gemeentefonds.

7) Waterschapsverkiezingen

Per 1 juli 2014 treedt de Wet aanpassing waterschapsverkiezingen in werking. Dit betekent dat de waterschapsverkiezingen in 2015 tegelijk met de verkiezingen voor de provinciale staten plaatsvinden. Gemeenten krijgen door de wetwijziging voor het eerst een rol bij het organiseren van de waterschapsverkiezingen. De toevoeging van € 23,8 miljoen aan de algemene uitkering compenseert gemeenten voor de extra kosten als gevolg van de organisatie van gecombineerde verkiezingen.

8) E-content bibliotheken

In 2011 is besloten om de inkoop van e-content door bibliotheken te centraliseren. Omdat de lokale bibliotheken deze taak niet meer uit gaan voeren wordt de algemene uitkering van het gemeentefonds verlaagd met € 8 miljoen in 2015 oplopend tot € 12,2 miljoen in 2018 en verder. De uitname zal plaatsvinden per 2015, als de Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen in werking treedt.

9a en b) Groeiopgave Almere

Omdat de uitzonderlijke groeikosten van Almere niet via de reguliere verdeelsystematiek van het gemeentefonds kunnen worden vergoed, ontvangt Almere als uitvloeisel van het groot onderhoud van het gemeentefonds vanaf 2015 een jaarlijkse decentralisatie-uitkering ter grootte van € 7 miljoen. De decentralisatie-uitkering heeft een duur van maximaal 22 jaar.

10a en b) Beeldende kunst en vormgeving

Als uitvloeisel van het groot onderhoud van het gemeentefonds gaat de decentralisatie-uitkering Beeldende kunst en vormgeving van € 13,5 miljoen per 2015 op in de algemene uitkering.

11) RSP Zuiderzeelijn (decentralisatie-uitkering)

In 2014 wordt aan het gemeentefonds € 56,9 miljoen toegevoegd ten gunste van de gemeente Assen voor het project FlorijnAs in verband met RegioSpecifiekPakket (RSP) Zuiderzeelijn.

12) Vrouwenopvang (decentralisatie-uitkering)

Voor de kwaliteitsimpuls aanpak van huiselijk geweld wordt vanaf 2015 structureel € 10 miljoen toegevoegd aan de decentralisatie-uitkering Vrouwenopvang. Daarnaast is € 2,1 miljoen toegevoegd vanwege de decentralisatie van de opvang van specifieke groepen slachtoffers.

13) IODS kwaliteitsprojecten (decentralisatie-uitkering)

Het Rijk draagt met een bijdrage van € 8,8 miljoen aan de gemeente Midden-Delfland bij aan het behoud van het karakteristieke landschap. De bijdrage is bestemd voor de zogenoemde IODS kwaliteitsprojecten (Integrale Ontwikkeling Delft–Schiedam) «Sanering verspreid liggende glastuinbouw» en «Groen ondernemen, een nieuwe landbouw» (onderdeel «Grondinstrument»). De bijdrage betreft de tweede tranche en wordt verleend op basis van de gemaakte afspraken in de Bestuurlijke Overeenkomst IODS van 2 september 2010.

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

Voor de intensivering van de begeleiding van 18- en 19-jarigen die dreigen uit te vallen wordt de decentralisatie-uitkering Voortijdig schoolverlaters-programmagelden Regionaal Meld- en coördinatiepunt-regio's G4 in 2014 opgehoogd met, afgerond, € 2 miljoen.

15) Technische correctie (algemene uitkering)

Dit betreft een technische correctie van € – 4 miljoen in verband met een onjuiste extrapolatie 2013–2014.

16) Buurtsportcoaches (decentralisatie-uitkering)

In de komende jaren staat de kwaliteitsbevordering van de combinatiefuncties en buurtsportcoaches centraal, waarbij voor de laatste een verbreding naar andere sectoren geldt voor het maken van een verbinding tussen sport- en beweegaanbieders en andere sectoren zoals zorg, welzijn, jeugdzorg en kinderopvang, bedrijfsleven en onderwijs. Daarnaast is er aandacht voor de landelijke en lokale effecten van de inzet van Combinatiefuncties en Buurtsportcoaches op het bereik van doelgroepen en de sport-, beweeg- en cultuurdeelname. De achtergrond van de buurtsportcoaches is heel verschillend. Om meer verbinding tussen deze professionals te realiseren en kennisdeling tot stand te brengen, faciliteert het Rijk ondersteuning op de genoemde gebieden. Het Rijk draagt hiertoe € 57,027 miljoen bij.

17) E-overheid

Voor de financiering van de e-Overheid wordt in aanvulling op de uitnames die reeds zijn verwerkt in de Voorjaarsnota 2014 (Tweede Kamer, 2013–2014, **33 940 B, nrs 1 en 2**) in 2015 € 0,5 miljoen en in 2016 en verder € 4,15 miljoen uitgenomen uit het gemeentefonds. Deze uitnames betreffen:

- 1) De huidige facturen aan gemeenten (jaarlijks totaal circa € 5,3 miljoen.) voor verstrekkingen van gegevens uit het Handels Register en het Kadaster worden omgelegd via het gemeentefonds in de vorm van een structurele uitname. De hoogte van de uitname per 2016 is nu vooralsnog € 3,65 miljoen.
- 2) Omdat in 2013 de eerste gemeenten zijn aangesloten op Mijn Overheid en in 2014 meer gemeenten zullen volgen, wordt hiervoor van gemeenten een bijdrage gevraagd in de vorm van een structurele uitname uit het gemeentefonds van € 0,5 miljoen.

18a en b) Macrobudget Wsw en gemeentelijk participatiebudget (integratie-uitkering sociaal domein)

Vanaf 2015 maakt het gebundeld participatiebudget onderdeel uit van het gemeentefonds via de integratie-uitkering sociaal domein. Het gebundeld participatiebudget bestaat uit het macrobudget Wsw (Wet sociale werkvoorziening) en het gemeentelijk participatiebudget.

18c t/m g) Jeugdwet en Wmo (integratie-uitkering sociaal domein)

In het kader van de Jeugdwet en de Wmo 2015 worden de nieuwe middelen die daarmee samenhangen per 2015 overgeheveld naar het gemeentefonds en uitgekeerd via de integratie-uitkering sociaal domein. Daarnaast worden per 2015 de decentralisatie-uitkeringen vrouwenopvang (€ 4 miljoen) en maatschappelijke opvang (€ 87,5 miljoen) structureel verhoogd met het AWBZ-budget dat samenhangt met opvang.

19) Maatschappelijke opvang (decentralisatie-uitkering)

Beschermd wonen wordt vanaf 2015 op grond van de Wmo 2015 de verantwoordelijkheid van gemeenten. Centrumgemeenten voeren hierbij de regie. Om een adequate voorbereiding op deze nieuwe taak mogelijk te maken en te komen tot goede afstemming met regiogemeenten en (veld)partijen, ontvangt elke centrumgemeente in 2014 € 30.000. De decentralisatie-uitkering Maatschappelijke opvang wordt hiervoor met € 1,29 miljoen opgehoogd in 2014.

20) Wmo (intergratie-uitkering)

De integratie uitkering Wmo wordt verhoogd vanwege toekenning van volume indexatie tranche 2014 (€ 30,4 miljoen) en tranche 2015 (€ 34,1 miljoen) en nominale indexatie: tranche 2014 (€ 35,9 miljoen) en correctie op eerder toegekende tranche 2013 (€ 13,7 miljoen). Verder is de integratie-uitkering per 2015 verhoogd met € 77,8 miljoen in verband met effecten van extramuralisering van lichte zorgzwaartepakketten in de AWBZ. In 2014 is eenmalig € 45 miljoen extra budget toegekend samenhangend met de afschaffing van de Tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten (Wtcg) en de Compensatie eigen risico (CER). Dit extra budget wordt vanaf 2015 aan de integratie-uitkering sociaal domein toegevoegd.

21a en b) Implementatieondersteuning mGBA

De modernisering Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (mGBA) heeft vertraging en overschrijding van het budget opgelopen als gevolg van problemen bij de bouw van de Basisregistratie personen (BRP). De Tweede Kamer is hierover geïnformeerd bij brief van 28 oktober 2013 (Tweede Kamer, 2013–2014, [27 859, nr. 68](#)). De aanvullende kosten voor de implementatieondersteuning aan gemeenten zijn als gevolg hiervan € 3 miljoen. Hiervoor wordt uit het gemeentefonds in de periode 2015–2017 € 1 miljoen per jaar aan de VNG betaald.

22a en b) Kosten Waarderingskamer

Het voorlopige aandeel van de gemeenten in de kosten van de Waarderingskamer in 2015 bedraagt € 1.321.500. De voorlopige beheerbijdrage van de gemeenten in de Landelijke voorziening WOZ in 2015 bedraagt € 663.300. In totaal is de voorlopige bijdrage van de gemeenten in 2015

dan ook € 1.984.800⁷. Dat is een verhoging van € 163.800. Dit bedrag wordt vanuit de algemene uitkering overgeboekt naar de Waarderingskamer.

23) Bodemsanering

Met de opheffing en opsplitsing van de gemeente Boarnsterhim neemt Leeuwarden als bevoegd gezag Wet Bodembescherming een deel van het grondgebied van de provincie Friesland over. Als uitvloeisel daarvan wordt de decentralisatie-uitkering Bodemsanering van Leeuwarden in 2014 met een bedrag van € 36.000 verhoogd. Een overeenkomstig bedrag wordt in minder gebracht op de decentralisatie-uitkering Bodemsanering van de provincie Friesland.

24) Wmo (decentralisatie-uitkering)

Het kabinet stelt in 2015 en 2016 tijdelijk extra middelen beschikbaar aan gemeenten voor een huishulptoeslag waarmee gemeenten de mogelijkheid krijgen om arbeidsplaatsen in de huishoudelijke hulp te behouden.

25a t/m f) Uitvoeringskracht gemeenten (bijdrage aan VNG)

De VNG gaat een aantal specialistische en/of landelijk georganiseerde taken in het kader van het sociaal domein, uit het oogpunt van efficiency en effectiviteit centraal ondersteunen en/of uitvoeren. De benodigde middelen worden hiertoe vanuit het gemeentefonds beschikbaar gesteld aan de VNG.

26) Koopkrachttegemoetkoming minima (decentralisatie-uitkering)

Voor de koopkrachttegemoetkoming voor minima wordt in 2014 eenmalig € 66 miljoen toegevoegd aan het gemeentefonds als decentralisatie-uitkering.

27a en b) Accres tranche 2014 en 2015

Het gemeentefonds en het provinciefonds ontwikkelen zich 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. Het accres van tranche 2014 bedraagt € 456,266 miljoen. Dat is € 25,608 miljoen minder dan waar bij voorjaarsnota 2014 vanuit werd gegaan. Het accres van tranche 2015 bedraagt – € 84,593 miljoen.

3.2.Integratie-uitkeringen overig

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 van de integratie-uitkeringen met uitzondering van de integratie-uitkering sociaal domein. Deze is apart zichtbaar in tabel 2.2.2 Budgetaire gevolgen van beleid.

⁷ Dit bedrag kan nog wijzigen op basis van de definitief vastgestelde begroting van de Waarderingskamer.

Tabel 3.2.1. Overzicht integratie-uitkeringen gemeentefonds (x € 1.000)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ontwerpbegroting 2014:						
Correctie waterschapswegen (knelpunten verdeelproblematiek)	3.224	3.298	3.374	3.451	3.531	3.531
Wmo	1.614.486	1.065.607	915.939	915.939	915.939	915.939
WUW-middelen	2.893	2.672	2.361	1.599	0	0
Stand ontwerpbegroting 2014	1.620.603	1.071.577	921.674	920.989	919.470	919.470
1e suppletoire begroting 2014:						
VTH-taken	40.758	40.758	40.758	40.758	46.700	46.700
Wmo	6.000					
Stand 1e suppletoire begroting 2014	1.667.361	1.112.335	962.432	961.747	966.170	966.170
Nog niet eerder opgenomen in een begroting:						
Correctie waterschapswegen (knelpunten verdeelproblematiek)						81
Wmo	93.530	191.864	179.673	176.349	176.349	176.349
Stand ontwerpbegroting 2015	1.760.891	1.304.199	1.142.105	1.138.096	1.142.519	1.142.600

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 van de decentralisatie-uitkeringen.

Tabel 3.3.1. Overzicht decentralisatie-uitkeringen overig gemeentefonds (x € 1.000)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ontwerpbegroting 2014:						
Bedrijventerreinen	1.190		522			
Beeldende kunst en vormgeving	13.500	13.500	13.500	13.500	13.500	13.500
Bestaand Rotterdams gebied	2.527	2.527				
Bodemsanering	17.765					
Centra voor Jeugd en Gezin	383.137	383.137	383.137	383.137	383.137	383.137
Eigen kracht	50					
Gezond in de stad	5.023	5.023	5.023	5.023	5.023	5.023
Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing	139.062					
Invoeringskosten Jeugdzorg	7.775					
Jeugd	25.580	21.780	21.780	21.780	21.780	21.780
Kwaliteitssprong Zuid	1.400	1.400				
LHBT emancipatiebeleid	940					
Maatschappelijke opvang	297.528	297.528	297.528	297.528	297.528	297.528
Nationale gebiedsontwikkelingen (Nota Ruimte en BIRK)	12.004	11.887				
Spoorse doorsnijdingen		3.356				
Sterke regio's		2.000	1.100			
Veiligheidshuizen	7.700	7.700	7.700	7.700	7.700	7.700
Versterking peuterspeelzaalwerk	35.000	35.000	35.000	35.000	35.000	35.000
Vrouwenopvang	105.334	105.105	105.105	105.105	105.105	105.105
Vsv-programmagelden RMC-regio's G4	6.700	6.700				
We Can Young	300					
Zichtbare Schakel	10.000					
Stand ontwerpbegroting 2014	1.072.515	896.643	870.395	868.773	868.773	868.773
1e suppletoire begroting 2014:						
Aldel	500					
Bodemsanering	- 163					
Erfgoed en ruimte	2.182					
Gezond in de stad	5.000	5.000	5.000	5.000		
Green Deal	204					
Invoeringskosten jeugdzorg	32.045					
LHBT emancipatiebeleid	225	250	250			
Mantelzorg	6.000					
Meetsysteem van geluid	39					
Pilots participatieverklaring	629					
Vrouwenopvang	2.625					
Wijziging betalingsverloop decentralisatie-uitkeringen 2013	5.084					
Stand 1e suppletoire begroting 2014	1.126.885	901.893	875.645	873.773	868.773	868.773
Nog niet eerder opgenomen in een begroting:						
Groeiopgave Almere		7.000	7.000	7.000	7.000	7.000
Beeldende kunst en vormgeving		- 13.500	- 13.500	- 13.500	- 13.500	- 13.500
RSP Zuiderzeelijn	56.922					
Vrouwenopvang		12.100	12.100	12.100	12.100	12.100
IODS kwaliteitsprojecten	8.835					
Vsv-programmagelden RMC-regio's G4	1.992					
Buurtsportcoaches	57.027					
Maatschappelijke opvang		87.529	87.529	87.529	87.529	87.529
Vrouwenopvang		4.026	4.026	4.026	4.026	4.026
Maatschappelijke opvang	1.290					
Bodemsanering	36					
Wmo (decentralisatie-uitkering)		75.000	75.000			
Vrouwenopvang		- 5.850				
Koopkrachttegemoetkoming minima	66.000					
Stand ontwerpbegroting 2015	1.318.987	1.068.198	1.047.800	970.928	965.928	965.928

In artikel 13, lid 5, van de Financiële verhoudingswet 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 volgende alinea wordt hiervan verslag gedaan.

In tabel 3.3.1. is te zien dat de meeste bij ontwerpbegroting 2014 en 1e suppletoire begroting 2014 opgenomen decentralisatie-uitkeringen niet structureel zijn. Van omzetting naar integratie-uitkering of algemene uitkering is voor die decentralisatie-uitkeringen dan ook geen sprake. Voor de decentralisatie-uitkeringen «Centra voor Jeugd en gezin», «Gezond in de stad», «Jeugd», «Maatschappelijke opvang», «Veiligheidshuizen», «Versterking peuterspeelzaalwerk» 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. De decentralisatie-uitkering «Beeldende kunst en vormgeving» gaat in 2015 op in de algemene uitkering. Van de nog niet eerder in een begroting opgenomen decentralisatie-uitkeringen wordt bij ontwerpbegroting 2016 bezien of ze kunnen worden omgezet naar integratie-uitkering of algemene uitkering.

4. GEMEENTEFONDS IN BREDER PERSPECTIEF

In dit hoofdstuk wordt het gemeentefonds in een breder perspectief geplaatst. Daarbij wordt een overzicht gegeven van de (overige) inkomstenbronnen van gemeenten en hoe die zich verhouden tot de uitkering uit het gemeentefonds (paragraaf 4.1). Daarnaast wordt nader ingegaan op de specifieke uitkeringen (paragraaf 4.2) en de lokale heffingen (paragraaf 4.3). Ook wordt in dit hoofdstuk het Financieel overzicht gemeenten, een confrontatie van de gemeentelijke inkomsten en uitgaven gepresenteerd (paragraaf 4.4). Daarnaast treft u het Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds 2015 aan, het verslag van het jaarlijkse onderzoek naar de verdeling van het gemeentefonds (paragraaf 4.5 en bijlage 1).

4.1. Inkomstenbronnen van gemeenten

De uitgaven van gemeenten worden uit verschillende inkomstenbronnen bekostigd. In tabel 4.1.1. staat een overzicht van de verschillende inkomstenbronnen van de gemeenten voor de periode 2008–2014⁸. De cijfers tot en met 2012 zijn op basis van de jaarrekeningen. De cijfers 2013 en 2014 zijn op basis van de begrotingen.

Tabel 4.1.1. Inkomsten gemeenten 2008–2014 (x € miljoen)

	2008 ¹	2009 ¹	2010 ¹	2011 ¹	2012 ¹	2013 ²	2014 ²
Gemeentefonds	16.198	17.690	18.591	18.370	18.437	17.941	18.716
Specifieke uitkeringen	10.650	11.165	10.163	9.613	9.212	9.067	9.858
OZB	2.797	2.935	3.043	3.170	3.336	3.598	3.711
Retributies en overige belastingen	4.781	4.758	4.814	4.943	4.984	5.144	5.147
Bouwgrondexploitatie	8.720	7.878	7.171	6.992	6.242	5.057	4.540
Onttrekkingen reserves	7.585	9.214	10.563	9.162	9.070	3.909	3.448
Overige middelen	11.717	16.950	11.310	12.212	11.142	7.425	6.061
Totaal	62.448	70.588	65.656	64.461	62.423	52.141	51.481

¹ cijfers op basis van jaarrekeningen

² cijfers op basis van begrotingen

Een belangrijke bron is het gemeentefonds. Het opgenomen bedrag betreft de verplichtingenbedragen van de algemene uitkering, de integratie-uitkeringen en de decentralisatie-uitkeringen. Het gemeentefonds is verantwoordelijk voor 36% van de totale inkomsten in 2014. Een beschrijving van de opbouw is te vinden in hoofdstuk 3 van de voorliggende ontwerp-begroting.

Een tweede belangrijke inkomstenbron wordt gevormd door de specifieke uitkeringen (19% in 2014). Een belangrijk deel hiervan heeft in 2014 nog betrekking op sociale aangelegenheden (bijstand, re-integratie, sociale

⁸ De bronnen zijn:

- Gemeentefonds: slotwet betreffende jaar (rekeningcijfers) en ontwerp-begroting (begrotingcijfers)
- Specifieke uitkeringen: lv3 CBS economische categoriën (rekeningcijfers) en OSU (begrotingcijfers)
- OZB: lv3 CBS functies (rekeningcijfers) en COELO Atlas lokale lasten (begrotingcijfers)
- Retributies en overige belastingen: lv3 CBS functies (rekeningcijfers en begrotingcijfers)
- Bouwgrondexploitatie: lv3 CBS functies (rekeningcijfers en begrotingcijfers)
- Onttrekkingen reserves: lv3 CBS functies (rekeningcijfers en begrotingcijfers)
- Overige middelen: lv3 CBS functies (rekeningcijfers en begrotingcijfers), is een restpost.

werkvoorziening). Op de specifieke uitkeringen wordt in paragraaf 4.2. dieper ingegaan.

Naast de uitkeringen van het Rijk hebben de gemeenten inkomsten uit de Onroerende Zaakbelasting (OZB), retributies en overige belastingen. Op deze opbrengsten uit lokale heffingen wordt in paragraaf 4.3. ingegaan.

4.2. Specifieke uitkeringen

4.2.1. 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.

4.2.2. Aantal specifieke uitkeringen

In lijn met het beleid van de afgelopen jaren is het aantal specifieke uitkeringen verder afgenomen. In 2013 is het aantal specifieke uitkeringen afgenomen van 55 naar 45 en in 2014 zet de dalende trend zich door. Momenteel bevat het OSU 35 uitkeringen. Dat is een vermindering van 22% ten opzichte van 2013. Ook de komende jaren zal naar verwachting de daling zich verder voortzetten.

Tabel 4.2.1. geeft inzicht in het aantal specifieke uitkeringen. Het overzicht betreft de periode 2009–2013 en omvat niet alleen de specifieke uitkeringen aan gemeenten, maar ook die aan provincies en gemeenschappelijke regelingen.

Tabel 4.2.1. Aantal specifieke uitkeringen per departement (2009–2014)

Ministerie	2009	2010	2011 (oud) ¹	2011 (nieuw) ¹	2012	2013	2014
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	6	3	3	7	5	3	
Economische Zaken, Landbouw en Innovatie				15	9		
Economische Zaken	9	12	10			8	6
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	4	5	5				
Financiën							
Infrastructuur en Milieu				31	24	20	16
Verkeer en Waterstaat	12	11	7				
Veiligheid en Justitie				3	3	2	2
Justitie	5	4	3				
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	14	6	4	4	3	2	2
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	9	7	7	7	6	5	5
Volksgesondheid, Welzijn en Sport	7	5	5	8	5	5	4
Jeugd en Gezin	5	4	3				
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	27	25	24				
Wonen, Wijken en Integratie	11	6	4				
Totaal	109	88	75	75	55	45	35

¹ Voor 2011 is ter vergelijking het aantal specifieke uitkeringen vermeld naar ongewijzigde departementale indeling (oud) en huidige departementale indeling (nieuw).

Bron: Onderhoudsrapportage Specifieke Uitkeringen 2014

4.2.3. Omvang specifieke uitkeringen

Tabel 4.2.2. geeft per ministerie inzicht in het aandeel van specifieke uitkeringen in de totale begroting van departementen.

Tabel 4.2.2. Aandeel specifieke uitkeringen per departement 2014 (x € miljoen)

Ministerie	Uitgaven totaal	Specifieke uitkeringen			
		aan gemeenten	aan provincies	aan WGR	% totaal
Algemene Zaken	61	0	0	0	0,0
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	888	0	0	0	0,0
Buitenlandse Zaken	9.069	0	0	0	0,0
Defensie	7.602	0	0	0	0,0
Economische Zaken	5.032	26	9	0	0,7
Financiën	9.262	0	0	0	0,0
Infrastructuur en Milieu	10.254	38	683	1.160	18,3
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	34.799	393	0	0	1,1
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	33.756	9.352	0	0	27,7
Veiligheid en Justitie	11.808	0	348	177	4,4
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	14.817	49	1.250	1	8,8
Totaal	137.348	9.858	2.290	1.337	9,8

Bron: Onderhoudsrapportage Specifieke Uitkeringen 2014 en Miljoenennota 2014

De tabel laat zien dat het totale bedrag dat op dit moment begroot is voor specifieke uitkeringen aan decentrale overheden € 13,5 miljard bedraagt⁹. Dat betekent een stijging van bijna 0,9 miljard ten opzichte van 2013. De kwantitatieve afname van het aantal specifieke uitkeringen gaat dus niet gepaard met een afname in euro's. De voornaamste reden daarvan is dat het Ministerie van SZW in economisch moeilijkere tijden hogere bedragen verstrekt aan sociale voorzieningen van ongeveer € 0,8 miljard.

Overigens wijken de cijfers per decentrale overheid in bovenstaande tabel af van de cijfers in het OSU. De reden is dat een deel van de Brede doeluitkering verkeer en vervoer (€ 1,2 miljard) in het OSU is toegeschreven aan de gemeenten. In 2014 wordt dit deel echter aan de gemeenschappelijke regelingen (WGR) uitgekeerd. Daarnaast wordt in het OSU de Doeluitkering jeugdzorg voor € 348 miljoen toegeschreven aan de gemeenten. In 2014 wordt deze uitkering echter nog uitgekeerd aan de provincies.

Het aandeel van specifieke uitkeringen verschilt van departement tot departement. Enkele departementen verstrekken in het geheel geen middelen aan de decentrale overheden. Bij de departementen lenM en SZW gaat respectievelijk 18,3% en 27,7% van de uitgaven in de vorm van specifieke uitkeringen naar de decentrale overheden.

4.3. Opbrengst lokale heffingen

4.3.1. Inleiding

In deze paragraaf wordt via tabel 4.3.1. een overzicht gegeven van de opbrengsten van de lokale heffingen van de gemeenten. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de OZB, retributies en overige belastingen.

⁹ Van 38 miljoen is de verdeling over de decentrale overheden nog onbekend.

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 het Ministerie van BZK. Op de Reinigingsheffing, Rioolheffing, OZB en precariobelasting wordt dieper ingegaan.

Tabel 4.3.1. Opbrengsten lokale heffingen gemeenten 2010–2014 (x € miljoen)

		2010	2011	2012	2013	2014	% stijging t.o.v. 2013	Stijging in miljoenen	Stijging in % van de totale stijging
OZB	Onroerende- zaakbelastingen	3.043	3.170	3.336	3.598	3.711	3,1	113	97,4
Retributies	Secretarieleges	303	299	304	292	291	- 0,1	0	- 0,2
	Baten marktgeld	30	29	31	33	32	- 0,3	0	- 0,1
	Reinigingsheffingen	1.753	1.758	1.738	1.766	1.743	- 1,3	- 23	- 19,8
	Rioolrechten	1.304	1.368	1.419	1.463	1.496	2,3	33	28,5
	Baten begraaf- plaatsrechten	102	103	108	114	115	0,4	1	0,4
	Bouwvergunningen	435	424	382	436	390	- 10,6	- 46	- 39,7
	Baatbelasting	- 4	2	1	1	1	- 5,8	0	0,0
Overige belastingen	Parkeerbelasting	552	598	610	645	660	2,3	15	12,8
	Baten roerende woon en bedrijfsruimten	2	2	2	3	3	1,4	0	0,0
	Forensenbe- lasting	25	26	28	28	29	4,6	1	1,1
	Toeristenbe- lasting	130	148	159	162	170	4,5	7	6,3
	Hondenbelasting	60	61	64	64	64	0,5	0	0,3
	Reclamebe- lasting	20	19	20	23	21	- 7,3	- 2	- 1,4
	Precariobe- lasting	102	106	119	115	132	14,4	17	14,4
	Totale opbrengst	7.857	8.112	8.320	8.742	8.858	1,3	116	100

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, OZB vanaf 2013 COELO Atlas lokale lasten Baten 2010–2012 op basis van rekeningen, baten 2013–2014 op basis van begrotingen

De begrote opbrengsten uit gemeentelijke lokale heffingen bedragen in 2014 € 8,858 miljard. In vergelijking met 2013 is dit een stijging van 1,3 procent. Het grootste deel van deze stijging wordt, zoals blijkt uit tabel 4.3.1., veroorzaakt door de stijging van de OZB-opbrengst.

4.3.2. Reinigingsheffing

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 op het niveau van de verordening.

De begrote opbrengsten uit reinigingsheffingen (afvalstoffenheffing en reinigingsrecht samen) dalen in 2014 met € 23 miljoen tot € 1,743 miljard. Ten opzichte van 2013 is dit een daling van - 1,3 procent.

Tabel 4.3.2. geeft aan wat gemiddeld door een alleenstaande en meerpersoonshuishouden per jaar wordt betaald aan reinigingsheffing.

Tabel 4.3.2. Reinigingsheffing per gezinshuishouden 2012–2014 (in euro's) ¹

	2012	2013	2014	2012–2013	2013–2014
Alleenstaande	210	209	204	– 0,9%	– 2,0%
Meerpersoonshuishouden	269	268	265	– 0,1%	– 1,4%

¹ Nultarieven zijn meegerekend

4.3.3. Rioolheffing

De begrote opbrengsten uit rioolheffingen stijgen in 2014 tot € 1,496 miljard, wat een stijging van 2,3 procent is. Tabel 4.3.3 geeft aan wat gemiddeld aan rioolrechten per jaar wordt betaald door een alleenstaande en meerpersoonshuishouden.

Tabel 4.3.3. Rioolrecht per gezinshuishouden 2012–2014 (in euro's) ¹

	2012	2013	2014	2012–2013	2013–2014
Alleenstaande, gebruiker	81	83	85	1,4%	3,2%
Alleenstaande, eigenaar	167	172	175	3,2%	1,8%
Meerpersoonshuishouden, gebruiker	93	95	97	1,5%	2,7%
Meerpersoonshuishouden, eigenaar	179	184	187	3,1%	1,6%

¹ Nultarieven zijn meegerekend. Woningwaarde: modaal

4.3.4. Onroerende zaakbelasting (OZB)

De begrote opbrengsten uit de onroerende zaakbelastingen stijgen in 2014 tot € 3,711 miljard, wat een stijging is van 3,1 procent. De cijfers in tabel 4.3.4. moeten als volgt gelezen worden: de OZB voor een huis met een gemiddelde waarde van € 165.988 in 2014 is gestegen van € 197 naar € 202. Dit is een stijging van 2,3 procent.

Tabel 4.3.4. Gemiddelde onroerende zaakbelasting per gezinshuishouden 2013–2014 (in euro's)

Waarde in 2013	Waarde in 2014	2013	2014	2013–2014
176 022	165.988	197	202	2,3%
269 650	254.280	302	309	2,3%
328 074	309.374	368	376	2,3%

Bron Coelo (betreft woningen)

4.3.4. Precariobelasting

De precariobelasting is in 2014 gestegen naar € 132 miljoen, een stijging van 14,4 procent. De Minister informeert de Tweede Kamer in het najaar van 2014 over het wetsvoorstel afschaffing precario van nutsbedrijven, inclusief zijn bevindingen met betrekking tot de alternatieven. Er wordt dan ook besloten of het wetsvoorstel in zijn huidige vorm wordt ingediend.

4.4. Financieel overzicht gemeenten 2014

4.4.1. Inleiding

In het Financieel overzicht gemeenten (FOG) wordt een confrontatie van de gemeentelijke inkomsten en uitgaven van gemeenten gepresenteerd. Daarbij worden de netto lasten (lasten – baten) van gemeenten¹⁰ gecorrigeerd voor taakmutaties, areaal- en prijsontwikkeling. De analyse is gebaseerd op een aantal aannames en ramingen die de uitkomsten onzeker maken. Desalniettemin geeft het FOG een indicatie van de financiële ruimte (inkomsten – uitgaven) van gemeenten voor de komende jaren.

4.4.2. Terugblik

In onderstaande tabel 4.4.1. wordt teruggekeken naar de financiële positie van gemeenten in de jaren 2010–2014. 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 lokale heffingen. De verschillen tussen 2010 en 2014 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 (paragraaf 4.4) is een analyse gemaakt van de begrotingsgegevens zonder dat de genoemde correcties zijn aangebracht.

¹⁰ Bron: functies lv3 CBS

Tabel 4.4.1. Ontwikkeling uitgaven en inkomsten 2010–2014 (cumulatief, x € 1 miljoen)

	2010	2011	2012	2013	2014
Uitgavenclusters					
Werk en inkomen	260	113	200	40	51
Maatschappelijke zorg	- 417	- 201	- 383	- 641	- 786
Educatie	- 39	27	- 12	- 110	- 81
Kunst en ontspanning	16	- 53	- 69	- 169	- 158
Groen	1	- 62	- 78	- 161	- 147
VHROSV	- 2	- 186	- 79	- 85	27
Oudheid	9	- 1	0	- 21	- 23
Riolering	- 10	- 30	- 61	- 70	- 95
Reiniging	- 12	- 22	- 63	- 62	- 67
Wegen en water	66	- 133	- 141	- 218	- 270
Openbare orde en veiligheid	- 85	- 62	25	- 23	- 24
Fysiek milieu	- 25	- 29	- 48	- 36	- 73
Bevolkingszaken	15	- 9	16	- 17	61
Bestuursorganen	1	7	- 4	- 25	- 4
Totaal uitgavenstijging	- 223	- 643	- 697	- 1.598	- 1.589
Inkomstenclusters					
Algemene uitkering	- 323	- 356	- 729	- 1.462	- 1.201
OZB	46	67	198	260	349
Overige eigen middelen	85	- 128	14	- 152	- 414
Totaal inkomstenstijging	- 192	- 417	- 518	- 1.353	- 1.266

In de periode 2010–2014 zien we een daling van de gemeentelijke inkomsten van € 1,3 miljard. Gemeenten zijn in deze periode € 1,6 miljard minder gaan uitgeven. Met name op de clusters Maatschappelijke zorg, Kunst en ontspanning, Groen en Wegen en water zijn er minder netto-lasten.

Bij de gemeentelijke inkomsten uit specifieke uitkeringen en uit rechten en heffingen staan in beginsel tegenover de ontwikkelingen in die inkomsten vergelijkbare ontwikkelingen bij de uitgaven. Zodoende werken zij neutraal door in de analyse.

4.4.3. Vooruitblik

De komende jaren krijgen gemeenten naar verwachting te maken met een daling van de financiële ruimte. 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 onderstaande tabel 4.4.2. wordt een beeld gegeven van de financiële ruimte van de gemeenten voor de jaren 2015 tot en met 2018. Dit beeld is gebaseerd op een aantal aannames en ramingen die de uitkomsten onzeker maken. De basis wordt ontleend aan gegevens uit de Onderhoudsrapportage specifieke uitkeringen 2014, gemeentelijke begrotingsgegevens over 2014 en de meicirculaire gemeentefonds 2014. De ontwikkeling van jaar op jaar bestaat uit correcties voor taakmutaties, prijsontwikkeling en areaalontwikkeling.

Tabel 4.4.2. Ontwikkeling kosten en inkomsten 2015–2019 (cumulatief; x € 1 miljoen)

	2015	2016	2017	2018	2019
Kostenontwikkeling	8.180	8.787	9.048	9.513	10.344
Algemene middelen					
Taakmutaties	9.146	9.026	8.617	8.511	8.426
Areaal	673	891	1.117	1.313	1.685
Prijzen	301	482	602	723	843
Specifieke middelen					
Taakmutaties	- 3.069	- 3.075	- 3.081	- 3.081	- 3.081
Areaal	1.044	1.328	1.624	1.845	2.235
Prijzen	85	135	169	203	237
Inkomstenontwikkeling	7.018	7.427	7.513	7.694	8.063
Gemeentefonds					
Accres	105	289	436	468	500
Taakmutaties	8.696	8.516	8.068	7.903	7.758
OZB	63	99	126	153	157
Overige eigen middelen	95	135	171	204	258
Specifieke uitkeringen	- 1.941	- 1.612	- 1.288	- 1.033	- 609
Financiële ruimte	- 1.161	- 1.360	- 1.535	- 1.819	- 2.281

Volgens de analyse is 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.

Bij de kostenontwikkeling zien we in 2015 ruim € 9,1 miljard aan taakmutaties bij de algemene middelen. Dit wordt met name veroorzaakt door de toevoeging van € 10,3 miljard in 2015 aan het gemeentefonds voor taken op het sociaal domein en de daarbij behorende uitgaven. Daar staat tegenover dat de taakmutaties bij de specifieke middelen ongeveer € 3,1 miljard negatief zijn. Dit komt doordat de specifieke uitkeringen Wet sociale werkvoorzieningen (Wsw) en Wet participatiebudget (Wpb) per 2015 worden beëindigd en worden overgeheveld naar het gemeentefonds.

Overigens wordt er bij deze analyse vanuit gegaan dat de decentralisaties op het vlak van jeugd, Wmo en participatie neutraal doorwerken, doordat tegenover de ontwikkelingen in de inkomsten vergelijkbare ontwikkelingen in de uitgaven staan.

4.4.4. Ontwikkeling vermogenspositie

In onderstaande tabel 4.4.3 wordt de ontwikkeling van de vermogenspositie van gemeenten aangegeven voor de periode 2006 tot en met 2012 op basis van de rekeningen.

Tabel 4.4.3. Ontwikkeling eigen en vreemd vermogen en voorzieningen 2006–2012 (x € miljard)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<i>Eigen vermogen</i>	27,5	28,2	30,0	34,3	32,2	31,2	29,9
waarvan algemene reserve	10,4	10,8	11,3	11,7	11,4	11,0	10,5
waarvan bestemmingsreserve	15,7	16,0	17,7	21,1	20,6	20,1	18,8
waarvan resultaat	1,5	1,3	1,0	1,6	0,2	0,1	0,7
<i>Vreemd vermogen</i>	38,8	37,1	44,0	45,1	48,8	50,1	51,7
<i>Voorzieningen</i>	11,4	10,6	7,0	7,0	7,0	7,2	7,8

Bron: CBS

Op basis van rekeningen

Het eigen vermogen is in de periode 2006 tot en met 2012 toegenomen van € 27,5 miljard tot € 29,9 miljard. Wel is in 2010 voor het eerst een daling waarneembaar die zich in 2011 en 2012 doorzet. Het niveau van het vreemd vermogen is tot en met 2007 gedaald. Vanaf 2008 is vervolgens een stijging waarneembaar tot € 51,7 miljard. De post voorzieningen laat in de periode 2006–2012 een daling zien van € 3,6 miljard.

4.5. Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds 2015

Het Periodiek Onderhoudsrapport (POR) is een jaarlijks rapport dat tot doel heeft inzicht te geven in de werking van het verdeelstelsel van het gemeentefonds in vergelijking met de ontwikkeling van de kostenstructuur bij de gemeenten. De achtergrond van het POR ligt in de parlementaire behandeling van de Financiële verhoudingswet (Fvw) in 1996/1997. Toen werd geconstateerd dat het nodig is om het verdeelstelsel van het gemeentefonds voortdurend op zijn werking te bezien en indien nodig bij te stellen. Jaarlijks voeren de fondsbeheerders dit periodiek onderhoud uit en de uitkomsten daarvan worden opgenomen in het POR, dat aan de Tweede Kamer wordt aangeboden als bijlage bij de begroting van het gemeentefonds.

In het POR worden de veronderstelde uitgaven en inkomsten in het verdeelstelsel afgezet tegen de begrote uitgaven en inkomsten volgens de gemeentelijke begrotingen.

Veronderstelde uitgaven en inkomsten in het verdeelstelsel (ijkpunten)

De algemene uitkering uit het gemeentefonds wordt verdeeld met een groot aantal maatstaven, zoals inwonertal, oppervlakte en bebouwendichtheid. Al deze maatstaven zijn gegroepeerd tot uitgavenclusters en inkomstenclusters. Een uitgavencluster is een samenhangend geheel van beleidsterreinen. Voor elk van de uitgavenclusters is een zogeheten ijkpunt opgesteld, die het veronderstelde kostenniveau van een gemeente in een cluster weergeeft. Het ijkpunt van een cluster wordt berekend via de formule: de bedragen per eenheid van de betrokken maatstaven maal de eenheden van de betrokken maatstaven plus een eventueel vast bedrag en de aan het cluster toegerekende decentralisatie- en integratieuitkeringen.

Uitgaven en inkomsten volgens de gemeentelijke begrotingen

Wat de gemeenten daadwerkelijk uitgeven op de uitgavenclusters en ontvangen uit de inkomstenclusters wordt afgeleid uit de gemeentelijke begrotingen¹¹. Strikt genomen komt de realiteit beter tot uiting in de gemeenterekening, maar gebruik van de rekening heeft als nadeel dat de actualiteitswaarde vermindert. De cijfers uit de gemeentelijke begrotingen worden daarbij op een aantal manieren bewerkt. Ten eerste wordt het cluster Algemene ondersteuning verdeeld over de overige uitgavenclusters op basis van hun omvang. Ten tweede wordt de berekende omvang van de uitgavenclusters gecorrigeerd voor het verschil tussen de door de gemeente begrote uitkering uit het gemeentefonds en de uitkering uit het gemeentefonds volgens de circulaire van het gemeentefonds. Ten derde worden die gemeenten niet meegenomen in de analyse waarvan de afwijking van de uitkering uit het gemeentefonds volgens de gemeentefondscirculaires enerzijds en de uitkering uit het gemeentefonds volgens de begroting (functie 921) anderzijds in tenminste één van de laatste 3 jaren niet binnen de marge van maximaal 5% is.

Het POR 2015 is opgenomen in bijlage 1 bij deze begroting.

¹¹ Bron: functies lv3 CBS

5. BIJLAGEN BIJ DE BEGROTING

BIJLAGE 1: PERIODIEK ONDERHOUDS RAPPORT GEMEENTEFONDS 2015

INHOUDSOPGAVE	blz.
1. Inleiding en samenvatting	36
1.1. <i>Inleiding</i>	36
1.1.1. Doel van het POR	36
1.1.2. Korte toelichting op de werking van het verdeelstelsel	36
1.1.3. Opbouw van het POR 2015	37
1.2. <i>Samenvatting</i>	37
1.2.1. De onderhoudsagenda	37
1.2.2. De belangrijkste bevindingen uit de scan	37
2. Onderwerpen van de lopende onderhoudsagenda	39
2.1. <i>Inleiding</i>	39
2.2. <i>Onderwerpen uit het verdeelstelsel</i>	40
2.2.1. Groot onderhoud gemeentefonds	40
2.2.2. Periodiek onderhoud gemeentefonds	42
2.2.3. Krimp gemeenten	42
2.2.4. Positie G4 in verdeelstelsel	42
2.3. <i>Beleidsvoornemens departementen</i>	43
2.3.1. Decentralisaties sociaal domein	43
2.3.2. Overheveling buitenonderhoud onderwijshuisvesting	43
2.4. <i>Afgeronde onderwerpen</i>	43
3 SCAN	45
3.1. <i>Inleiding</i>	45
3.2. <i>Over de scan als instrument</i>	45
3.3.1. Het doel en de aard van de scan	45
3.3.2. De inhoud en reikwijdte van de scan	45
3.3. <i>Ontwikkeling van de gemeentelijke inkomsten en uitgaven in alle gemeenten</i>	47
3.3.1. Het niveau van de begrote gemeentelijke inkomsten	47
3.3.2. De begrote gemeentelijke netto-uitgaven (alle gemeenten)	49
3.4. <i>De scan van inkomsten en uitgaven bij 368 gemeenten</i>	50
3.4.1. Inleiding	50
3.4.2. De scan van veronderstelde versus begrote inkomstenstructuur	50
3.4.3. IJkpunten versus begrote uitgaven	52
Bijlage 1 bij hoofdstuk 3: samenstelling clusters t/m 2014	57

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. Jaarlijks voeren de fondsbeheerders dit periodiek onderhoud uit en de uitkomsten daarvan worden opgenomen in het POR, dat aan de Tweede Kamer wordt aangeboden als bijlage bij de begroting van het gemeentefonds.

In het POR staan de volgende twee vragen centraal:

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

Het antwoord op vraag 1 wordt gepresenteerd in de onderhoudsagenda in hoofdstuk 2. Om vraag 2 te kunnen beantwoorden is een scan ontwikkeld, waarbij de algemene uitkering uit het gemeentefonds wordt geconfronteerd met de gegevens zoals die uit de gemeentelijke begrotingen naar voren komen. De bevindingen worden, deels in grafische vorm, gepresenteerd in hoofdstuk 3.

1.1.2. Korte toelichting op de werking van het verdeelstelsel

De belangrijkste uitgangspunten van het verdeelstelsel zijn *globaliteit* en *kostenoriëntatie*. Globaliteit omdat het gemeentefonds geen geormeerkte budgetten bevat, maar een algemene geldstroom vormt, waaraan geen bestedingsvoorwaarden zijn gesteld zoals dat bij specifieke uitkeringen wel het geval is. Kostenoriëntatie betekent dat deze globale verdeelsystematiek wél moet inspelen op verschillen in kostenstructuur tussen gemeenten. De verdeling moet zodanig zijn dat gemeenten over een gelijkwaardige voorzieningencapaciteit kunnen beschikken bij een gelijke belastingdruk. Of de voorzieningen in de gemeenten daadwerkelijk hetzelfde zijn is daarbij niet relevant: dat is een kwestie van gemeentelijk beleid. Waar het om gaat is dat gemeenten een gelijkwaardige uitgangspositie hebben en niet vanwege bepaalde structuurkenmerken een voor- of nadeel ondervinden. De belastingcapaciteit wordt ook bij die afweging betrokken.

De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) heeft in haar rapport «Verdelen, vertrouwen en verantwoorden» gereflecteerd op het stelsel van financiële verhoudingen. Het rapport bevat een weergave van de recente ontwikkeling van de financiële verhoudingen, en een overzicht van de actuele discussie. De Raad constateert dat er geen aanleiding is

voor een ingrijpende herinrichting van het stelsel van financiële verhoudingen. De fondsbeheerders delen de constatering van de Raad. De trend om steeds meer via de (vrij besteedbare) uitkering uit het gemeentefonds te laten lopen (en minder via specifieke uitkeringen) heeft daar aan bijgedragen.

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 mesoanalyse die wordt uitgevoerd in de scan in hoofdstuk 3. Daar wordt op clusterniveau een vergelijking gemaakt tussen de uitgaven volgens de gemeentelijke begrotingen en de uitgaven zoals die door het verdeelstelsel aan een bepaald cluster worden toebedeeld. Clusters zijn geïjkt, waarbij bepaalde kostenfactoren wel, en bepaalde kostenfactoren niet worden gehonoreerd. De ijking bevat dus een expliciete normstelling.

1.1.3. Opbouw van het POR 2015

De verdere opbouw van het POR 2015 is als volgt: Hoofdstuk 2 behandelt de onderwerpen van de onderhoudsagenda. Hoofdstuk 3 bevat de resultaten van de scan. In 2015 vindt het groot onderhoud gemeentefonds plaats. In het volgende POR zal daarom de clusterindeling volgens het groot onderhoud worden gevolgd.

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. Dit heeft geleid tot het groot onderhoud van het gemeentefonds per 2015 (zie ook paragraaf 2.2.1). Door het groot onderhoud zijn de analyses in hoofdstuk 3 waarover in de scan wordt gerapporteerd evenals vorig jaar ook dit jaar beperkt. In het nader onderzoek zijn er per cluster immers al uitgebreidere analyses 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 «geïjkte» inkomsten en uitgaven te confronteren met de werkelijke inkomsten en uitgaven, zoals die zijn verwerkt in de gemeentelijke begrotingen.

Het geheel van de veertien uitgavenclusters overziend, wordt een aantal signalen voor scheefheid in verdeling waargenomen. Grotendeels komen die overeen met de signalen uit eerdere Periodieke Onderhoudsrapporten, hetgeen al aanleiding gaf voor het groot onderhoud per 2015. Wel zien we dat bij een aantal clusters de verschillen groter zijn geworden. Dat geldt bijvoorbeeld het cluster Maatschappelijke zorg. Gezien de herijking van dit cluster per 2015 in het groot onderhoud en de invloed van de drie decentralisaties (Wmo, jeugd en participatie) op dit cluster per 2015, is

besloten om hier nu geen nader onderzoek naar te verrichten. Zie verder paragraaf 2.2.1. voor de stand van zaken van het groot onderhoud.

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 2014 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*: het onderwerp wordt door de fondsbeheerders gevolgd met het oog op de vraag of nader onderzoek nodig is;
- *Onderzoek*: er vindt nader onderzoek naar dit onderwerp plaats;
- *Aanpassing*: aanpassingen in de financiële verhouding zijn aan de orde.

Indien relevant is aangegeven op welk uitgavencluster van het gemeentefonds het onderwerp betrekking heeft. Bij elk onderwerp is tevens aangegeven wanneer de Tweede Kamer naar verwachting 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 2015

Onderwerp	Agenda 2015	Volgende informatiemoment	Agenda 2014
Overige eigen middelen	Afgerond, geen aanpassing	nvt ¹	Onderzoek
OZB	Afgerond, geen aanpassing	nvt ¹	Onderzoek
Cluster Werk en inkomen	Onderzoek	Voorjaar 2015	Onderzoek
Cluster Maatschappelijke zorg	Aanpassing	nvt ¹	Onderzoek
Cluster Kunst en ontspanning	Aanpassing	nvt ¹	Onderzoek
Cluster Oudheid	Aanpassing	nvt ¹	Onderzoek
Cluster Educatie	Onderzoek ²	Voorjaar 2015	Onderzoek
Cluster Openbare orde en veiligheid	Onderzoek ³	Voorjaar 2015	Onderzoek
Cluster Wegen en water	Aanpassing	nvt ¹	Onderzoek
Cluster Groen	Aanpassing	nvt ¹	Onderzoek
Cluster VHRCSV	Onderzoek	Voorjaar 2015	Onderzoek
Cluster Bestuursorganen	Aanpassing	nvt ¹	Onderzoek
Cluster Fysiek milieu	Aanpassing	nvt ¹	Onderzoek
Cluster Bevolkingszaken	Aanpassing	nvt ¹	Onderzoek
Cluster Riolering	Aanpassing	nvt ¹	Onderzoek
Cluster Reiniging	Aanpassing	nvt ¹	Onderzoek
Cluster Algemene ondersteuning/overig	Aanpassing	nvt ¹	Onderzoek
Krimp gemeenten	Onderzoek	Voorjaar 2016	Onderzoek
Positie G4 in het verdeelstelsel	Onderzoek	Voorjaar 2015	Onderzoek
Decentralisaties sociaal domein	Aanpassing	2014 ⁴	Aanpassing
Overheveling buitenonderhoud onderwijshuisvesting	Aanpassing	nvt	Signalering

¹ Bij brief van 22 mei 2014 is de Tweede Kamer geïnformeerd over het groot onderhoud per 2015 (Tweede Kamer, 2013–2014, 33 750 B, nr. 15)

² Betreft clusteronderdeel Onderwijshuisvesting

³ Betreft clusteronderdeel Brandweer en rampenbestrijding

⁴ De Kamer wordt gedurende het proces geïnformeerd door de Minister van BZK over de transitie en transformatie van gemeenten (hiervoor wordt een transitiecommissie ingesteld) en door de departementen van VWS, V&J en SZW m.b.t. het functioneren van de stelsels gerelateerd aan de uitvoering van de Jeugdwet, de Wmo 2015 en de Participatiewet

2.2. Onderwerpen uit het verdeelstelsel

2.2.1. Groot onderhoud gemeentefonds

In het Periodieke Onderhoudsrapport (POR) van 2010 constateerden de fondsbeheerders BZK en Financiën dat de verdeling van middelen niet meer aansloot op de kosten van gemeenten. Deze scheefgroei gaf aanleiding tot vervolgonderzoek. In 2010 zijn de fondsbeheerders gestart met het nader onderzoeken van de bevindingen uit het POR 2010. Daarbij is ook gezocht naar een vernieuwing van de uitgangspunten voor de verdeling. Aanvankelijk was het de bedoeling niet alleen naar het gemeentefonds te kijken, maar naar gemeentefinanciën in den brede: er zou ook een oordeel gegeven worden over de doelmatigheid van de gemeentefinanciën – in het verlengde van het rapport Kalden. Dit bleek echter moeilijk vorm te geven in het onderzoek. In 2011, toen de eerste fase van het onderzoek was afgerond, zijn de ideeën voor een herijkt gemeentefonds inclusief doelmatigheidsgedachte voorgelegd aan de samenwerkingspartners ministeries, Raad voor financiële verhoudingen (Rfv) en de VNG. Deze ideeën vielen niet goed, in het bijzonder bij VNG en Rfv omdat zij oordeelden dat een doelmatigheidsoordeel van de fondsbeheerder op gespannen voet staat met de beleidsvrijheid van gemeenten. Daarnaast bleek dat het moment van de herijking ook niet optimaal was vanwege de inbedding van decentralisaties «begeleiding» en «werken naar vermogen». Mede op verzoek van de VNG is het project toen tijdelijk stilgezet.

Inmiddels hebben de fondsbeheerders in goed overleg met de VNG, betrokken ministeries en de Rfv besloten dat per 2015 groot onderhoud wordt uitgevoerd op het gemeentefonds. Het gaat daarbij om *groot onderhoud* van het gemeentefonds: de vastlegging van de huidige praktijk in de verdeling van het gemeentefonds. In de uitwerking van het groot onderhoud zijn niet alle clusters meegenomen. Het cluster Werk & inkomen en de clusteronderdelen VHROSV (onderdeel van het nieuwe cluster Infrastructuur & Gebiedsontwikkeling), Brandweer en rampen (onderdeel van Openbare orde & veiligheid) worden per 2016 aangepast. Van het subcluster Onderwijshuisvesting (onderdeel van Educatie) is het ijkpunt per 1 januari 2015 verlaagd. Dit subcluster wordt echter ook meegenomen in de 2^e fase van het onderzoek. Eventueel wordt dit subcluster naar aanleiding van de uitkomsten daarvan opnieuw per 2016 aangepast.

Het doel van het groot onderhoud is een toekomstbestendige basis voor het gemeentefonds. Dit betekent dat de gemeenten de uitkering krijgen die bij hun taken past volgens de systematiek van de Financiële verhoudingswet. Ook bestaat het groot onderhoud uit het doorvoeren van enkele technische aanpassingen. Het resultaat van het groot onderhoud leidt tot een andere verdeling tussen en binnen clusters en tot herverdeeffecten tussen gemeenten. Het groot onderhoud heeft zich geconcentreerd op vier punten.

Ten eerste wordt de clusterindeling vereenvoudigd en globaler: de huidige vijftien uitgavenclusters worden teruggebracht naar negen. Hierdoor worden inhoudelijk samenhangende taken zoveel mogelijk in één cluster gebracht en wordt het aantal verdeelformules binnen het gemeentefonds kleiner.

Ten tweede wordt het vaste bedrag specifiek voor de G4 daar waar mogelijk teruggebracht. De Rfv concludeerde al in 2009 dat de argumentatie voor de vaste bedragen door de tijd is achterhaald omdat het takenpakket en de omstandigheden sindsdien zijn veranderd. De fondsbeheerders konden zich vinden in deze aanbevelingen. Op dit moment ontvangen de G4 een deel van de algemene uitkering uit het gemeentefonds in de vorm van vaste bedragen, bovenop het vaste bedrag dat elke gemeente ontvangt. Het is de bedoeling de vaste bedragen van de G4 per cluster onder maatstaven te brengen en mee te nemen in de systematiek die voor alle andere gemeenten geldt. Per 2015 start deze objectivering, die verder wordt gebracht in 2016. Het is nu nog niet mogelijk om de vaste bedragen volledig af te schaffen omdat voor een aantal onderdelen van het gemeentefonds het groot onderhoud per 2016 wordt uitgevoerd. Bovendien kunnen niet voor alle onderdelen passende maatstaven worden gevonden, zoals bij de cultuurconvenanten.

Ten derde worden verschillende administratieve wijzigingen verwerkt, die onder andere worden veroorzaakt door veranderde registraties bij een aantal maatstaven. Een voorbeeld is de nieuwe Basisregistratie adressen en gebouwen (BAG). Het groot onderhoud biedt de mogelijkheid om de clusters integraal en systematisch aan dergelijke wijzigingen aan te passen.

Ten vierde is besloten over compensatie van kosten voor Almere, die zijn gerelateerd aan de groeiafspraken in 2010 die met deze gemeente zijn gemaakt in het kader van het programma Rijk- en regioprogramma Amsterdam Almere Markermeer (RRAAM). Deze afspraken zijn herbevestigd in het recent afgesloten RRAAM en uitvoeringsovereenkomst Almere 2.0. Omdat de uitzonderlijke groeikosten van Almere niet via de reguliere systematiek van het gemeentefonds kunnen worden bekostigd, wordt een decentralisatie-uitkering ingevoerd voor de groeiopgave van Almere vanaf 2015, ter grootte van € 7 miljoen per jaar en voor maximaal 22 jaar, onder voorbehoud van dit groot onderhoud per 2015. Deze uitkering wordt om de vijf jaar geëvalueerd.

In de uitwerking van het groot onderhoud is niet mogelijk gebleken om de gehele basis per 2015 mee te nemen; voor vier (sub)clusters zal het groot onderhoud per 2016 worden uitgevoerd. De clusters waarvoor de voorstellen voor groot onderhoud al zijn afgerond, worden in de algemene uitkering van 2015 verwerkt. De reden hiervoor is dat de periode tussen de gebruikte onderzoeksgegevens en het jaar van de aanpassing van de verdeling niet onnodig langer wordt en de actualisatie van deze gegevens zeer bewerkelijk is. Het groot onderhoud dat in 2016 wordt uitgevoerd heeft geen invloed op individuele (sub)clusters die in 2015 al zijn aangepast. Mogelijk heeft het groot onderhoud 2016 tot gevolg dat het volume moet worden aangepast van alle clusters die in het groot onderhoud 2015 zaten. Dit zal naar rato van de omvang van de clusters gebeuren. Het bestaande cluster Maatschappelijke zorg wordt gesplitst in Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd, beide gekoppeld aan de decentralisaties Wmo en Jeugd met ingang van 2015. Hier is dus alleen sprake van een herindeling.

Bij brief van 22 mei 2014 is de Tweede Kamer geïnformeerd over het groot onderhoud (Tweede Kamer, 2013–2014, [33 750 B, nr. 15](#)).

2.2.2. Periodiek onderhoud gemeentefonds

Sinds de invoering van het periodiek onderhoud in 1997 is het groot onderhoud per 2015 de eerste integrale herziening. Dit soort grote aanpassingen in de verdeling van het gemeentefonds is onwenselijk voor gemeenten, omdat deze kunnen leiden tot grote herverdeel-effecten. Om taken goed uit te kunnen voeren is het belangrijk dat gemeenten beschikken over stabiele inkomsten waarop zij hun meerjarig beleid kunnen baseren. Toekomstbestendigheid betekent daarom tevens dat het gemeentefonds vanuit de basis sneller wordt aangepast aan de actuele situatie van gemeenten en daardoor beperktere herverdeel-effecten kent. Het onderhoudsstelsel wordt daarom vernieuwd. Naast de al gebruikelijke analyses van het onderhoudsstelsel (onderzoek naar afwijkingen) op het niveau van alle gemeenten samen, zullen meer analyses worden gemaakt op basis van groepen gemeenten met bepaalde kenmerken (mesoanalyses). Dit kan op basis van inwonertal maar ook op basis van andere kostenfactoren, zoals bijvoorbeeld de sociale structuur, die in het verdeelmodel zijn meegenomen. Relevante verschillen worden zo eerder ontdekt. Ook zal worden gekeken naar de verschillen tussen de gemeentebegrotingen en hun verantwoordingen en de relevantie daarvan voor de verdeling. Het is de bedoeling om gemeenten meer duidelijkheid en stabiliteit te bieden over de ontwikkelingen in het gemeentefonds; gedacht wordt aan onderhoud één maal in de vier jaar, aan te kondigen in de meicirculaire in het jaar voorafgaand aan de gemeenteraadsverkiezingen. Zoals aangegeven is dit jaar er nog voor gekozen vast te houden aan de bestaande opzet van het POR; het is de bedoeling om de plannen voor het periodieke onderhoud uit het groot onderhoud in het volgende POR te verwerken.

2.2.3. Krimp gemeenten

Met ingang van 2011 is een maatstaf in het gemeentefonds opgenomen voor gemeenten die te maken hebben met bevolkingsdaling. De maatstaf heeft een looptijd van 5 jaar. Gemeenten komen in aanmerking voor de tijdelijke krimpmaatstaf als ze aan de volgende twee voorwaarden voldoen. Ten eerste dient er sprake te zijn van een substantiële bevolkingsdaling: het inwoneraantal moet minimaal 1% lager liggen dan het inwonertal zeven jaar eerder (in 2011 werd vergeleken met het inwonertal 2004, in 2012 met het inwonertal 2005, etc.). Daarnaast moet de gemeente in de provincie Groningen, Zeeland of Limburg liggen, omdat hier de krimpregio's liggen zoals benoemd in het *Interbestuurlijk actieplan bevolkingsdaling «Krimpen met kwaliteit», 2009*. Bij introductie van de tijdelijke maatstaf is gesteld dat er aan het eind van de looptijd een duidelijk beeld dient te zijn van de financiële gevolgen van bevolkingsdaling voor gemeenten. Daartoe is gemeenten die in aanmerking komen voor de krimpmaatstaf gevraagd om – op vrijwillige basis – een paragraaf demografische ontwikkeling in hun begroting en jaarrekening opnemen. In de tweede helft van 2014 vindt daarnaast een evaluatie van de maatstaf plaats. De informatie uit de paragrafen demografische ontwikkeling zal daarbij worden betrokken.

2.2.4. 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. De specifieke positie van de G4 is meegenomen bij het groot onderhoud. Zie hiervoor paragraaf 2.2.1.

2.3. Beleidsvoornemens departementen

2.3.1. Decentralisaties sociaal domein

Met ingang van 2015 worden gemeenten op grond van de Wmo 2015, de Jeugdwet en de Participatiewet integraal verantwoordelijk voor het sociaal domein. De decentralisaties gaan in 2015 gepaard met een toevoeging van middelen aan het gemeentefonds. De uitkering bestaat uit de middelen die per 2015 voor de Wmo 2015 (het nieuwe deel) en voor jeugd naar gemeenten gaan en uit het participatiebudget zoals dat per 2015 voor de Participatiewet beschikbaar komt. De middelen worden voor drie jaar verstrekt via één integratie-uitkering en blijven apart zichtbaar op de gemeentefondsbegroting. Na drie jaar gaan de middelen over naar de algemene uitkering van het gemeentefonds, tenzij dit om verdeelsysteem-technische redenen niet mogelijk is.

Het gemeentelijk aandeel voor de Wmo 2015 en jeugd in 2015 is op basis van de historische situatie bepaald. Per 2016 wordt voor beide een objectief verdeelmodel ingevoerd. Voor participatie wordt vanaf het begin van de integratie-uitkering begonnen met een objectief verdeelmodel.

2.3.2. Overheveling buitenonderhoud onderwijshuisvesting

Bij Wet van 7 mei 2014 (**Stb 175**) tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet primair onderwijs BES vindt de overheveling van taak en budget voor aanpassingen in onderwijshuisvesting van gemeente naar school plaats. De taken en het budget voor het buitenonderhoud en aanpassingen van schoolgebouwen in het primair en speciaal onderwijs worden van gemeenten naar schoolbesturen overgeheveld per 1 januari 2015. Door deze wetswijziging wordt per 2015 het gemeentefonds met € 158,8 miljoen verlaagd.

2.4. Afgeronde onderwerpen

Het onderwerp «Vergunningverlening, toezicht en handhaving» wordt als onderwerp afgevoerd van de onderhoudsagenda. In 2009 sloten IPO, VNG en Rijk een overeenkomst waarbij afspraken werden gemaakt over het oplossen van een aantal structurele problemen bij de uitvoering van het omgevingsrecht. Onder meer werd overeengekomen dat de bevoegdheid voor (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) bij provinciale inrichtingen wordt gedecentraliseerd naar de gemeenten, met uitzondering van die bedrijven vallend onder de werking van het Besluit risico's en zware ongevallen (BRZO) of de Europese richtlijn Integrated Pollution Prevention and Control (IPPC). De overdracht van taken en bijbehorende middelen, via een overheveling van het provinciefonds naar het gemeentefonds, is per 1 januari 2014 gerealiseerd. De verdeling van de middelen over de gemeenten vindt in 2014 plaats via een integratie-uitkering. In het kader van het groot onderhoud gemeentefonds zijn de mogelijkheden verkend om deze integratie-uitkering onder te brengen in de algemene uitkering. Die verkenning heeft niet geleid tot de gewenste uitkomst, zodat de bedragen vanaf 2015 worden verdeeld via een decentralisatie-uitkering. De fondsbeheerders blijven de komende jaren bezien op welke manier de overgang naar de algemene uitkering kan worden bewerkstelligd.

Het Regeerakkoord bevat enkele ombuigingen op het gemeentefonds die in 2015 beginnen. Het betreft de ombuigingen in verband met gemeentelijke apparaatskosten, het BTW-compensatiefonds en raadsleden. Daarnaast vindt in 2015 een overheveling plaats met betrekking tot onderwijshuisvesting van gemeenten naar onderwijsinstellingen. Een belangrijke vraag bij de besluitvorming over de verdeling van de ombuigingen en de overheveling was steeds die naar de specifieke of de generieke invulling. Nadat dit eerder al voor de gemeentelijke apparaatskosten en de raadsleden is gebeurd heeft nu ook definitieve besluitvorming plaatsgevonden voor het BTW-compensatiefonds en de onderwijshuisvesting. De uitkomst is via de meicirculaire gemeentefonds aan de gemeenten bekend gemaakt.

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.

In 2015 vindt het groot onderhoud gemeentefonds plaats. In het volgende POR zal daarom de clusterindeling volgens het groot onderhoud worden 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 2011–2013 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

Veronderstelde uitgaven en inkomsten in het verdeelstelsel (ijkpunten)
De algemene uitkering uit het gemeentefonds wordt verdeeld met een groot aantal maatstaven, zoals inwonertal, oppervlakte en bebouwendichtheid. Al deze maatstaven zijn gegroepeerd tot uitgavenclusters en inkomstenclusters. Een uitgavencluster is een samenhangend geheel van

beleidsterreinen. Voor elk van de uitgavenclusters is een zogeheten ijkpunt opgesteld, die het veronderstelde kostenniveau van een gemeente in een cluster weergeeft. Het ijkpunt van een cluster wordt berekend via de formule: de bedragen per eenheid van de betrokken maatstaven maal de eenheden van de betrokken maatstaven plus een eventueel vast bedrag en de aan het cluster toegerekende decentralisatie- en integratie-uitkeringen.

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.

Uitgaven en inkomsten volgens de gemeentelijke begrotingen

Wat de gemeenten daadwerkelijk uitgeven op de uitgavenclusters en ontvangen uit de inkomstenclusters wordt afgeleid uit de gemeentelijke begrotingen¹². Strikt genomen komt de realiteit beter tot uiting in de gemeenterekening, maar gebruik van de rekening heeft als nadeel dat de actualiteitswaarde vermindert. Voor deze scan (POR 2015) baseren we ons op de begrotingen 2014. De cijfers uit de gemeentelijke begrotingen worden daarbij op een aantal manieren bewerkt. Ten eerste wordt het cluster Algemene ondersteuning verdeeld over de overige uitgavenclusters op basis van hun omvang. Ten tweede wordt de berekende omvang van de uitgavenclusters gecorrigeerd voor het verschil tussen de door de gemeente begrote uitkering uit het gemeentefonds en de uitkering uit het gemeentefonds volgens de circulaire van het gemeentefonds. Ten derde worden die gemeenten niet meegenomen in de analyse waarvan de afwijking van de uitkering uit het gemeentefonds volgens de gemeentefondscirculaires enerzijds en de uitkering uit het gemeentefonds volgens de begroting (functie 921) anderzijds in tenminste één van de laatste 3 jaren niet binnen de marge van maximaal 5% is.

Vergelijking van ijkpunten en begrote uitgaven en inkomsten

Deze vergelijking is het hart van de scan. Als de scan grote verschillen laat zien tussen de ijkpunten en de begrote 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 begrote uitgaven en inkomsten op het spoor te komen. Ten eerste een toets op het verschil tussen ijkpunt en begrote

¹² Bron: functies lv3 CBS

omvang voor alle gemeenten die onderwerp van de scan zijn. Ten tweede een toets op het verschil tussen ijkpunt en begrote 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

Potentieel worden er 403 gemeenten in de scan betrokken, waarvan er om datechnische redenen 35 buiten de onderzoeksgroep vallen. Ten eerste worden de vijf Waddengemeenten en de vier grote steden buiten beschouwing gelaten. Door hun positie in het verdeelstelsel is het niet wenselijk hen in de analyse te betrekken. Ten tweede zijn vanwege de kwaliteit van het basismateriaal 26 gemeenten buiten beschouwing gelaten¹³. De scan zoals gepresenteerd in paragraaf 3.4. gaat dus over 368 gemeenten; de spreiding van de 26 «uitvallers» is zodanig dat de 368 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 2013 en 2014 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 begrotingen in 2013 en 2014¹⁴. De figuur onderscheidt zeven inkomstenbronnen:

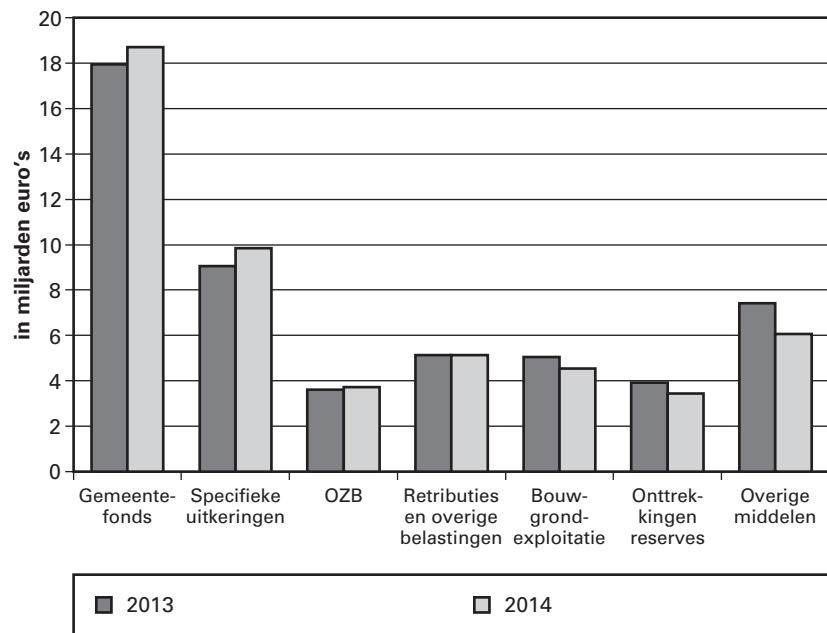
1. Gemeentefonds.
2. Specifieke uitkeringen.
3. OZB.
4. Retributies en overige belastingen.
5. Bouwgrondexploitatie.
6. Onttrekkingen aan reserves.
7. Overige middelen

¹³ Die gemeenten zijn buiten beschouwing gelaten waarvan de afwijking van de algemene uitkering uit het gemeentefonds volgens de gemeentefondscirculaire enerzijds en de algemene uitkering volgens de begroting (f921) anderzijds in tenminste één van de laatste 3 jaren niet binnen de marge van maximaal 5% is.

¹⁴ De bronnen zijn:

- Gemeentefonds: ontwerpbegroting (begrotingcijfers)
- Specifieke uitkeringen: OSU (begrotingcijfers)
- OZB: COELO Atlas lokale lasten (begrotingcijfers)
- Retributies en overige belastingen: lv3 CBS functies (begrotingcijfers)
- Bouwgrondexploitatie: lv3 CBS functies (begrotingcijfers)
- Onttrekkingen reserves: lv3 CBS functies (begrotingcijfers)
- Overige middelen: lv3 CBS functies (begrotingcijfers), is een restpost.

Figuur 3.1. Ontwikkeling van begrote gemeentelijke inkomsten 2013–2014 (miljarden euro's, alle gemeenten)



We gaan nu op deze zes onderdelen nader in.

1. Gemeentefonds (inclusief decentralisatie- en integratie-uitkeringen)

Deze is gestegen van € 17,94 miljard in 2013 naar € 18,72 miljard in 2014. Dit komt met name door het begrote accres.

2. Specifieke uitkeringen

Alhoewel het aantal specifieke uitkeringen is gedaald is het begrote bedrag gestegen. Van € 9,07 miljard in 2013 naar € 9,86 miljard in 2014. De voornaamste reden daarvan is dat het Ministerie van SZW in economisch moeilijker tijden hogere bedragen verstrekt aan sociale voorzieningen van ongeveer € 0,8 miljard.

3. De Onroerende zaakbelasting (OZB).

De OZB stijgt van € 3,6 miljard in 2013 naar € 3,71 miljard in 2014, een toename van 3,1%.

4. Retributies en overige belastingen

De retributies en overige belastingen blijven nagenoeg gelijk. € 5,14 miljard in 2013 en € 5,15 miljard in 2014. Binnen het totaal stegen voornamelijk de rioolrechten, de parkeerbelasting, de toeristenbelasting en de precariobelasting. Daar staat een afname tegenover van de reinigingsheffingen, de bouwvergunningen.

5. Bouwgrondexploitaties

Bij de bouwgrondexploitaties zien we een sterke daling van de inkomsten. In 2013 werd er nog € 5,06 miljard aan inkomsten begroot. In 2014 is dat nog € 4,54 miljard. Deze daling is al een aantal jaren te zien.

6. Onttrekkingen aan reserves

Voor 2014 begroten de gemeenten een onttrekking aan de reserves (algemene reserve en bestemmingsreserves) van € 3,45 miljard. In 2013 was dit nog € 3,91 miljard. Wel zien we hier een groot verschil tussen

rekeningen en begrotingen. Zo werd in 2012 op basis van de rekeningen € 9,07 miljard aan de reserves onttrokken.

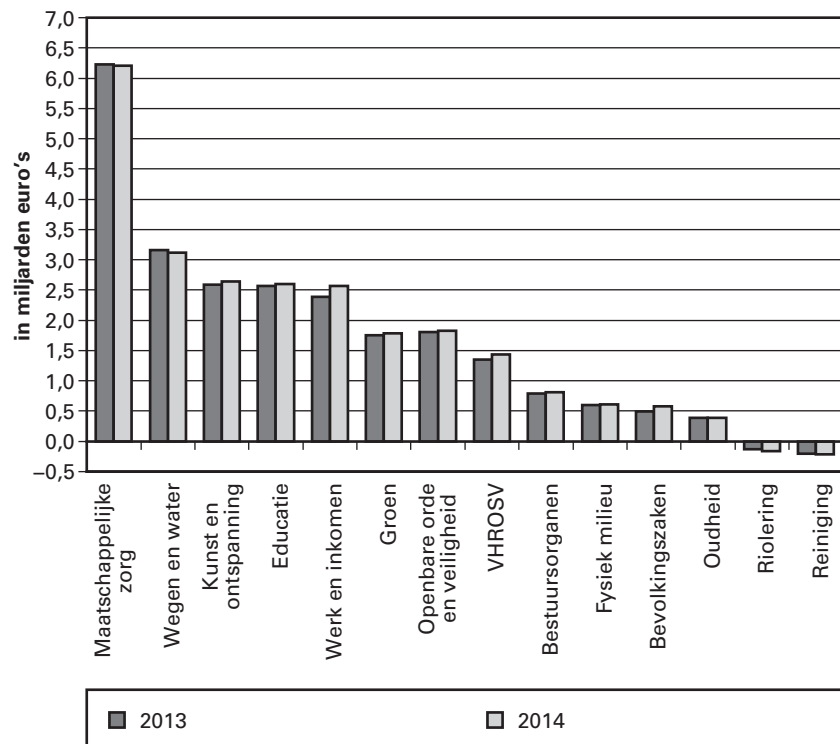
7. Overige middelen

De CBS-begrotingsstatistiek maakt het niet mogelijk om de specifieke uitkeringen afzonderlijk of als categorie te bepalen, daarom wordt voor de specifieke uitkeringen het OSU als bron gebruikt. Daarnaast is afgesproken om voor de OZB de Coelo Atlas Lokale Lasten te gebruiken als bron. Bovendien wordt voor de uitkering uit het gemeentefonds de Ontwerpbegroting van het gemeentefonds als bron gebruikt. Om toch op het door de gemeenten totaal begrote bedrag (zoals blijkt uit de CBS-begrotingssystematiek) uit te komen, is de categorie «Overige middelen» voor een deel een restpost. Daarnaast zitten in deze categorie onder andere de eventuele inkomsten uit openbaar vervoer, zeehavens, luchtvaart, industrie, nutsbedrijven, geldleningen en uitzettingen. In 2014 is deze categorie € 6,1 miljard groot. In 2013 was dit nog € 7,42 miljard.

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 2013 en 2014 is 1,7%. De netto-uitgaven van de clusters Bevolkingszaken (14,9%), Werk en Inkomen (7,1%) en VHROSV (6,7%) liggen met hun groei duidelijk boven dat gemiddelde. De clusters Wegen en water (-1,5%) en Maatschappelijke zorg (-0,2%) liggen er duidelijk onder.

Figuur 3.2. Netto uitgaven per cluster voor de jaren 2013 en 2014 (miljarden euro's, alle gemeenten)



3.4 Scan van inkomsten en uitgaven bij 368 gemeenten

3.4.1. Inleiding

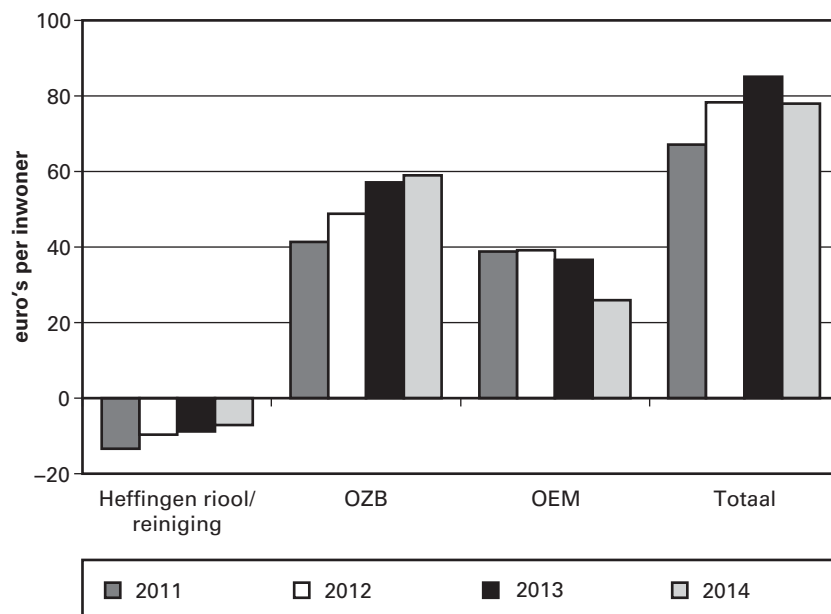
Deze paragraaf bevat de eigenlijke scan. Hier worden de ijkpunten uit het gemeentefonds vergeleken met de begrote ontwikkeling van uitgaven en inkomsten, zoals af te leiden uit de CBS-begrotingsstatistiek. Het onderzoek is gebaseerd op de begrotingsjaren vanaf 2011, maar concentreert zich op de jaren 2013 en 2014, en de veranderingen daartussen.

De opbouw van paragraaf 3.4. is als volgt. In paragraaf 3.4.2. vergelijken we de veronderstelde inkomsten met de begrote 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 begrote uitgaven.

3.4.2. De scan van veronderstelde versus begrote inkomstenstructuur

In figuur 3.3. is voor de jaren 2011–2014 van de belangrijkste eigen inkomsten (riool- en reinigingsrechten, OZB en het saldo van de Overige eigen middelen) het verschil weergegeven tussen het begrote niveau en de ijkpunten van het gemeentefonds.

Figuur 3.3. Verschil tussen de begrote en veronderstelde netto inkomsten bij de clusters Riool, Reiniging, OZB en OEM (exclusief de mutatie reserves), 2011 t/m 2014 (euro's per inwoner; 368 gemeenten)



Voor de clusters Riolerings en Reiniging tezamen geldt dat hun saldo van baten en lasten in 2011 t/m 2014 lager is begroot dan in de ijkpunten van het gemeentefonds wordt verondersteld. De begrote kostendeckendheid is dus lager dan de veronderstelde. Wel zien we dat het verschil minder wordt.

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 rekentarief van het gemeentefonds¹⁵. Ook in 2014 is de stijging van de begrote tarieven fors hoger dan de stijging van het rekentarief, we zien dat het verschil bovendien iets toeneemt.

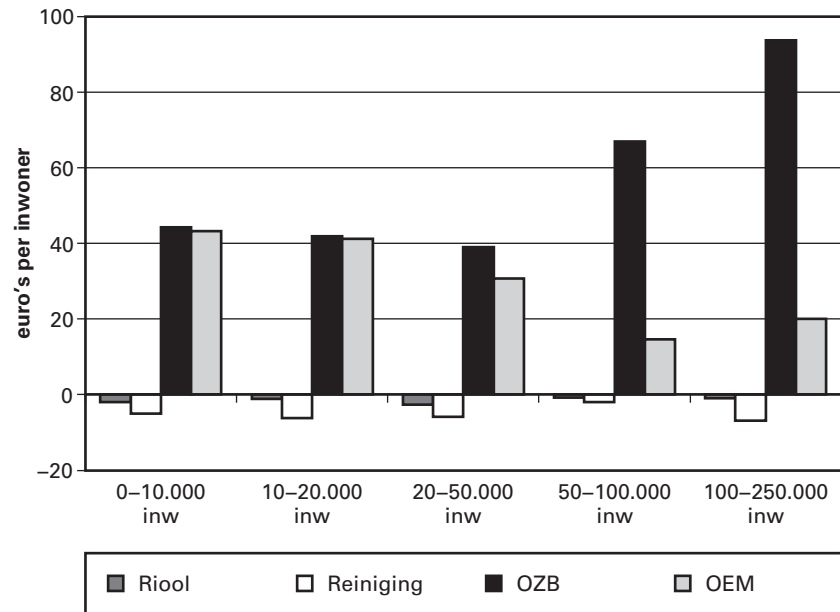
Ook bij het saldo van de Overige eigen middelen (OEM) is er een groot verschil. In het gemeentefonds gaan we ervan uit dat de OEM circa 5% van de (netto)uitgaven bedragen. Feitelijk is hun gemiddelde niveau hoger. Tussen 2013 en 2014 is het verschil wel behoorlijk gedaald. Het verschil tussen veronderstelde en begrote OEM is in 2014 met 29% afgenomen ten opzichte van 2013. Dat is met name het resultaat van lagere inkomsten uit de grondexploitatie.

Bij elkaar genomen genereren de clusters Riolering, Reiniging, OZB en OEM in 2014 € 78 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 2014 een verdeling van de clusters Riolering, Reiniging, OZB en OEM over vijf groottegroepen. Uit het POR 2014 bleek dat naarmate gemeenten groter zijn de kostendekkendheid van de riool- en reinigingsrechten afnam. Dat effect zien we nu echter alleen nog en in minder sterke mate bij de reinigingsrechten. We zien dus dat de grote(re) gemeenten meer en meer overgaan op kostendekkende tarieven. Wel blijft het beeld gehandhaafd dat gemeenten meer OZB-opbrengst per inwoner hebben als ze groter zijn. Bij de OEM neemt het verschil tussen begrote en veronderstelde omvang af naarmate een gemeente groter wordt. Zoals al vaker opgemerkt, kan het verschil van gemeente tot gemeente desalniettemin zeer uiteenlopen.

¹⁵ 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 begrote en veronderstelde netto inkomsten bij de clusters Riool, Reiniging, OZB en OEM (exclusief de mutatie reserves) in 2014 naar groottegroepen (euro's per inwoner; 368 gemeenten)



Ook in het POR 2015 hebben we besloten om in de analyse de in het gemeentefonds veronderstelde OEM (5%) te verhogen tot de aangetroffen OEM (5,9%). Voor een beschrijving van deze verhoging zie het POR 2010. Overigens wordt wel geconstateerd dat de aangetroffen OEM sterk daalt de afgelopen jaren. Zo was deze in 2013 nog 6,8%.

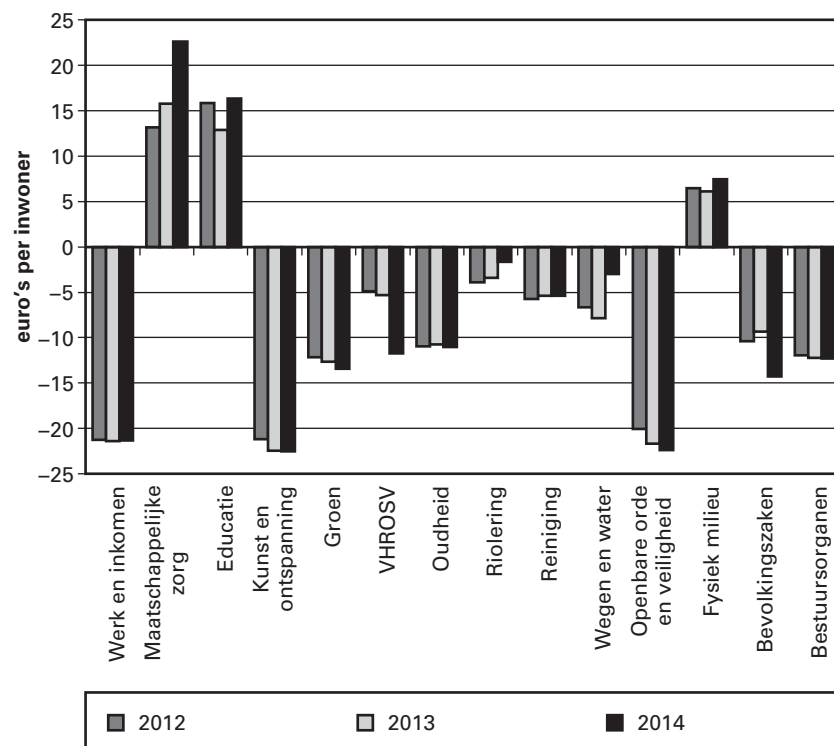
3.4.3. IJkpunten versus begrote uitgaven

Verschillen tussen veronderstelde en begrote 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 begrote uitgaven afwijkt van de veronderstelde uitgaven. De tweede uitingsvorm is dat de begrote *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.

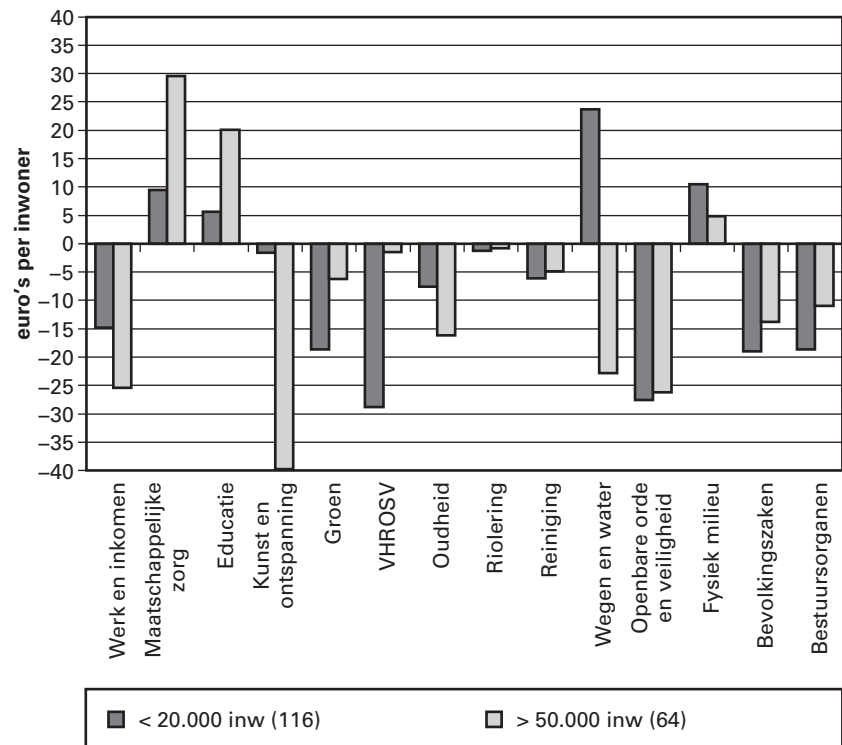
Zoals we bij de bespreking van de inkomsten al zagen, hebben de gemeenten meer eigen middelen dan in het gemeentefonds wordt verondersteld. Dat extra geld besteden ze aan uiteenlopende beleids-terreinen, zodat daar de uitgaven hoger zijn dan in het fonds wordt verondersteld. Dat is ook te zien in figuur 3.5. Bij de meeste clusters is het uitgavenijkpunt minus de begrote uitgaven negatief, dat wil zeggen dat de begrote 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 besproken aan de hand van de figuren 3.5. en 3.6. Figuur 3.5. laat zien hoe de veronderstelde en de begrote omvang zich verhoudt voor alle onderzochte 368 gemeenten tezamen in de jaren 2012–2014. Figuur 3.6. toont het verschil tussen begrote en gelijkte uitgaven voor 116 kleine en 64 grote gemeenten in het lopende jaar 2014.

Figuur 3.5. IJkpunten minus begrote uitgaven per cluster in 2012 t/m 2014 (euro per inwoner, 368 gemeenten)



Figuur 3.6. IJkpunten minus begrote uitgaven 2014, per cluster in kleine en grote gemeenten (euro per inwoner, 116 resp. 64 gemeenten)



Werk en inkomen

Bij het cluster Werk en inkomen zien we evenals in de voorgaande jaren een groot verschil tussen ijkpunt en begrote uitgaven in 2014. In 2014 blijft het verschil constant. Het verschil is aanwezig bij zowel de grote als de kleine gemeenten. Wel is het verschil bij de grote gemeenten groter.

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 368 gemeenten ook dit jaar minder uit dan het ijkpunt. In het bijzonder geven grotere gemeenten minder uit dan het ijkpunt. Gezien de bezuinigingen op grond van het Regeerakkoord op dit cluster per 2015 en de invloed van de drie decentralisaties (Wmo, jeugd en participatie) op dit cluster per 2015, is besloten om hier nu geen nader onderzoek naar te verrichten.

Educatie

Gemeenten geven ook dit jaar minder uit dan het ijkpunt (€ 16 per inwoner). Het verschil tussen ijkpunt en de begrote uitgaven neemt na de daling in 2013 in 2014 weer iets toe. Met name de grote gemeenten geven minder uit dan het ijkpunt.

Kunst en ontspanning en Oudheid

Figuur 3.5. laat zien dat bij het cluster Kunst en ontspanning in 2014 het verschil tussen het ijkpunt en de begrote uitgaven ongeveer gelijk is gebleven. Uit figuur 3.6. blijkt dat die extra uitgaven vooral door grote gemeenten worden gedaan. Bij het cluster Oudheid is het verschil tussen

begrote uitgaven en het ijkpunt in 2014 eveneens bijna even groot als in 2012 en 2013.

Groen

Volgens figuur 3.5. is in 2014 het verschil tussen begrote uitgaven en ijkpunt wat groter dan in 2013. Uit figuur 3.6. blijkt dat de verdeling scheef is. Het verschil tussen begrote uitgaven en ijkpunt is bij kleine gemeenten – € 19 per inwoner en bij grote gemeenten – € 6 per inwoner.

Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing (VHROSV)

Ook voor dit cluster is het verschil tussen begrote uitgaven en ijkpunt in 2014 verder gestegen naar – € 12 per inwoner. Wat de verdeling over de groottegroepen betreft, blijkt uit figuur 3.6. dat deze ongelijk is. Kleine gemeenten geven beduidend meer uit per inwoner dan de grote gemeenten.

Riolering en Reiniging

In paragraaf 3.4.2. gingen we al in op de tarieven voor de riolering en de reiniging.

Wegen en water

Bij het cluster Wegen en water wordt het verschil tussen de veronderstelde en begrote uitgaven in 2014 kleiner. Het verschil met het ijkpunt wordt met name veroorzaakt door de grote gemeenten, zoals figuur 3.6. laat zien. Gemeenten met meer dan 50.000 inwoners geven € 23 per inwoner meer uit dan het ijkpunt verondersteld. Dit wordt in het cluster wel gecompenseerd door de uitgaven van kleine gemeenten. Zij geven € 24 per inwoner minder uit dan het veronderstelde ijkpunt.

Openbare orde en veiligheid

Uit figuur 3.5. blijkt dat het verschil tussen veronderstelde uitgaven volgens het ijkpunt en de begrote uitgaven in 2014 wat groter is dan in 2013. Het verschil tussen ijkpunt en begrote uitgaven is bij kleine gemeenten iets groter dan bij grote gemeenten.

Fysiek milieu

Bij dit cluster geven gemeenten ook in 2014 minder uit dan het ijkpunt veronderstelt, alhoewel dit verschil wel meer wordt. Dit geldt voor beide grootteklassen, alhoewel het verschil voor de kleine gemeenten groter is.

Bevolkingszaken

Figuur 3.5. laat een stijging zien in het verschil tussen ijkpunt en begrote uitgaven. Evenals vorig jaar is het verschil bij de kleine gemeenten groter dan bij de grote gemeenten.

Bestuursorganen

Het verschil tussen begrote uitgaven en het ijkpunt is in 2014 gelijk aan 2013. Bij kleine gemeenten is dit verschil groter dan bij grotere gemeenten.

Samenvattend

Het geheel van de veertien uitgavenclusters overziend, wordt een aantal signalen voor scheefheid in verdeling waargenomen. Grotendeels komen die overeen met de signalen uit eerdere Periodieke Onderhoudsrapporten, hetgeen aanleiding gaf voor het groot onderhoud per 2015. Wel zien we dat bij een aantal clusters de verschillen groter zijn geworden. Dat geldt

bijvoorbeeld het cluster Maatschappelijke zorg. Gezien het groot onderhoud van dit cluster per 2015 in het groot onderhoud en de invloed van de drie decentralisaties (Wmo, jeugd en participatie) op dit cluster per 2015, is besloten om hier nu geen nader onderzoek naar te verrichten.

BIJLAGE 1 BIJ HOOFDSTUK 3 POR: SAMENSTELLING CLUSTERS T/M 2014

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
Groen	fie. 580, Overige recreatieve voorzieningen 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)	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Wijziging betalingsverloop algemene uitkering 2013	29.691					
Wijziging betalingsverloop decentralisatie-uitkeringen 2013	5.084					
Overloop 2013/2014 kosten Financiële-verhoudingswet	1.000					
LHBT emancipatiebeleid (decentralisatie-uitkering)	225	250	250			
Invoeringskosten jeugdzorg (decentralisatie-uitkering)	32.045					
Pilots participatieverklaring (decentralisatie-uitkering)	629					
VTH-taken (integratie-uitkering)	40.758	40.758	40.758	40.758	46.700	46.700
Digitaal klantdossier (bijdrage VNG)	- 787	- 999	- 999	- 999	- 999	- 999
Digitaal klantdossier (algemene uitkering)	787	999	999	999	999	999
Kosten Waarderingskamer	- 13					
Kosten Waarderingskamer uit de algemene uitkering	13					
Accres tranche 2013 (incidenteel)	19.622					
Accres tranche 2013 (structureel)	99.248	99.248	99.248	99.248	99.248	99.248
Voorziening informatie sociaal domein	- 8.000					
Meetsysteem van geluid (decentralisatie-uitkering)	39					
Erfgoed en ruimte (decentralisatie-uitkering)	2.182					
E-overheid	- 4.550	- 4 300				
Aldel (decentralisatie-uitkering)	500					
Green Deal (decentralisatie-uitkering)	204					
Gezond in de stad (decentralisatie-uitkering)	5.000	5.000	5.000	5.000		
Vrouwenopvang (decentralisatie-uitkering)	2.625					
Lesbisch ouderschap	198					
Armoedebeleid	70.000	90.000	90.000	90.000	90.000	90.000
Bodemsanering (decentralisatie-uitkering)	- 163					
Kostendelersnorm	5.000					
Mantelzorg (decentralisatie-uitkering)	6.000					
Wmo (integratie-uitkering)	6.000					
Accres tranche 2014	- 209.180	- 209.180	- 209.180	- 209.180	- 209.180	- 209.180
Buitenonderhoud primair onderwijs		- 158.800	- 158.800	- 158.800	- 158.800	- 158.800
Individuele studietoelage		6.000	18.000	29.000	35.000	35.000
Uitvoeringskosten Participatiewet		3.000	10.000	17.000	24.000	30.000
Correctie waterschapswegen (knelpunten verdeelproblematiek) uit de AU						- 81
Correctie waterschapswegen (knelpunten verdeelproblematiek) (integratie-uitkering)						81
Bijdrage aan het A+O-fonds		148	148	148	148	148
Bijdrage uit de algemene uitkering aan het A+O-fonds		- 148	- 148	- 148	- 148	- 148
Terugontvangsten Waarderingskamer 2013 naar AU	92					
Waterschapsverkiezingen		23.800				
E-content bibliotheken		- 8.000	- 9.200	- 10.600	- 12.200	- 12.200
Groeiopgave Almere (algemene uitkering)		- 7.000	- 7.000	- 7.000	- 7.000	- 7.000
Groeiopgave Almere (decentralisatie-uitkering)		7.000	7.000	7.000	7.000	7.000
Beeldende kunst en vormgeving (algemene uitkering)		13.500	13.500	13.500	13.500	13.500
Beeldende kunst en vormgeving (decentralisatie-uitkering)		- 13.500	- 13.500	- 13.500	- 13.500	- 13.500
RSP Zuiderzeelijn (decentralisatie-uitkering)	56.922					
Vrouwenopvang (decentralisatie-uitkering)		12.100	12.100	12.100	12.100	12.100
IODS kwaliteitsprojecten (decentralisatie-uitkering)	8.835					
Vsv-programmagelden RMC-regio's G4 (decentralisatie-uitkering)	1.992					
Technische correctie (algemene uitkering)	- 4.000	- 4.000	- 4.000	- 4.000	- 4.000	- 4.000
Buurtsportcoaches (decentralisatie-uitkering)	57.027					
E-overheid		- 500	- 4.150	- 4.150	- 4.150	- 4.150
Macrobudget Wsw (integratie-uitkering sociaal domein)		2.256.217	2.084.216	1.915.217	1.759.216	1.644.217
Gemeentelijk participatiebudget (integratie-uitkering sociaal domein)		638.245	636.585	640.886	664.360	691.466
Jeugd justitiële jeugdzorg (integratie-uitkering sociaal domein)		358.201	358.200	320.621	320.607	320.607
Jeugd (integratie-uitkering sociaal domein)		3.525.200	3.434.100	3.359.679	3.359.349	3.359.354
Wmo (integratie-uitkering sociaal domein)		3.538.445	3.707.445	3.604.445	3.594.445	3.593.445
Maatschappelijke opvang (decentralisatie-uitkering)		87.529	87.529	87.529	87.529	87.529
Vrouwenopvang (decentralisatie-uitkering)		4.026	4.026	4.026	4.026	4.026
Maatschappelijke opvang (decentralisatie-uitkering)	1.290					

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Wmo (integratie-uitkering)	93.530	191.864	179.673	176.349	176.349	176.349
Implementatieondersteuning mGBA (algemene-uitkering)		- 1.000	- 1.000	- 1.000		
Implementatieondersteuning mGBA (bijdrage aan VNG)		1.000	1.000	1.000		
Kosten Waarderingskamer		164	164	164	164	164
Kosten Waarderingskamer uit de algemene uitkering		- 164	- 164	- 164	- 164	- 164
Bodemsanering (decentralisatie-uitkering)	36					
Wmo (decentralisatie-uitkering)		75.000	75.000			
Jeugd (integratie-uitkering sociaal domein)		- 14.876				
Wmo (integratie-uitkering sociaal domein)		- 14.683				
Participatiewet (integratie-uitkering sociaal domein)		- 283				
Vrouwenopvang (decentralisatie-uitkering)		- 5.850				
Burgerzakenmodules Basisregistratie personen	- 350	- 350				
Organisatie van uitvoeringskracht gemeenten (bijdrage aan VNG)	350	36.042				
Koopkrachttegenoetkoming minima (decentralisatie-uitkering)	66.000					
Accres tranche 2014	- 25.608	- 25.608	- 25.608	- 25.608	- 25.608	- 25.608
Accres tranche 2015		- 84.593	- 84.593	- 84.593	- 84.593	- 84.593
Totaal mutaties (inclusief meerjarige doorwerking 1e suppletoire 2014)	360.273	10.459.902	10.346.599	9.904.927	9.774.398	9.691.510

BIJLAGE 3: MOTIES EN TOEZEGGINGEN IN HET VERGADERJAAR 2013–2014

Moties Onderdeel A.1 Afgedaan		
Omschrijving van de motie	Vindplaats	Stand van zaken
Motie Van Toorenburg c.s.; Verzoekt de regering voorstellen te doen om de bevoegdheden van rekenkamers en rekenkamercommissies voor samenwerkingsverbanden (anders dan op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen) uit te breiden en daarbij het gezamenlijk belang van de deelnemende gemeenten als uitgangspunt te nemen.	Gemeente- en provinciefonds	Afgedaan. De Tweede Kamer is op 31 januari 2014 per brief geïnformeerd (TK 2013–2014, 33 597 , nr. 9).
Gewijzigde motie Heijnen; Verzoekt de regering om, bij aanneming van het wetsvoorstel de deelgemeenten af te schaffen, er zorg voor te dragen dat de allergrootste gemeenten 45 gemeenteraadsleden en maximaal 9 wethouders behouden.	Gemeente- en provinciefonds	Afgedaan. Het initiatiefwetsvoorstel Heijnen is op 14 februari 2013 door de Tweede Kamer aangenomen. De heer Heijnen heeft echter aangegeven dat nu de vermindering van het aantal raadsleden slechts 10% is in plaats van de 25% waar sprake was ten tijde van het indienen van zijn motie hij geen behoefte meer voelt om de grootste gemeenten te compenseren.
Moties: Onderdeel A.2 In behandeling		
Omschrijving van de motie	Vindplaats	Stand van zaken
Motie Litjens c.s.: Verzoekt de regering de diverse modaliteiten van een regeling om de beslissing over het woonplaatsvereiste voor wethouders over te laten aan de afweging van de gemeenteraad te onderzoeken en vervolgens een wetsvoorstel voor te bereiden, waarin recht wordt gedaan aan de lokale autonomie.	Gemeente- en provinciefonds	Motie is in behandeling genomen.
Motie Engels c.s.: Verzoekt de Minister een of meer modellen voor een stelsel van financiële verhoudingen tussen rijk en gemeenten te ontwikkelen waarin rekening wordt gehouden met zowel de effecten van de voorgenomen decentralisaties als met voortgaande processen van gemeentelijke herindeling.	Gemeente- en provinciefonds	In de kabinetsreactie op de vervolgnotitie motie Schouw van het CPB is ingegaan op de financiering van gemeenten. Het Kabinet beraadt zich over toekomstige financieringsmodellen voor decentrale overheden.
Toezeggingen: Onderdeel B.1 Afgedaan		
Omschrijving van de motie	Vindplaats	Stand van zaken
De Minister zegt toe de Kamer nader te informeren over de overige punten van uitwerking, zoals de indexatie van het deelfonds, de nadere uitwerking van de aanwijzing (aanwijzingsbevoegdheid Rijk met als extra waarborg de mogelijkheid tot opschorting van de uitbetaling uit het deelfonds sociaal domein) en de informatieverstrekking van gemeenten aan het Rijk.	Gemeente- en provinciefonds	Afgedaan. Aan deze toezegging is invulling gegeven door indiening bij de Tweede Kamer van het voorstel voor de Tijdelijke wet deelfonds sociaal domein d.d. 24 juni 2014.

De Minister zegt toe een deelfonds in te richten voor de bekostiging van de te decentraliseren verantwoordelijkheden naar gemeenten in het sociaal domein.	Gemeente- en provinciefonds	Afgedaan. De Tweede Kamer is op 9 oktober 2013 per brief geïnformeerd (TK 2013–2014, 33 750-VII , nr. 9).
Het kabinet is bereid en ziet ruimte om binnen de financiële kaders van VWS te bezien of gemeenten passende middelen hebben om mantelzorgers bij te staan en te waarderen.	Gemeente- en provinciefonds	Afgedaan. De Tweede Kamer is op 29 mei 2014 per brief geïnformeerd (TK 2013–2014, 31 839 , nr. 384)
De Minister zegt toe de varianten voor het vaste bedrag uit het Gemeentefonds uiteen te zetten en de Kamer hierover te informeren	Gemeente- en provinciefonds	Afgedaan. De Tweede Kamer is op 23 mei 2014 per brief geïnformeerd (TK 2013–2014, 28 750 , nr. 58)
De Minister zegt toe de Tweede Kamer komend voorjaar bij brief te informeren over de stappen om te komen tot een standpunt op het rapport «Vertrouwen, verdelen, verantwoorden».	Gemeente- en provinciefonds	Afgedaan. De Tweede Kamer is op 23 mei 2014 per brief geïnformeerd (TK 2013–2014, 33 750-B , nr. 15)
De Minister zegt de Eerste Kamer toe, naar aanleiding van een vraag van het lid De Vries-Leggedoor, dat het kernenbeleid van de nieuwe gemeente en de gevolgen hiervan voor de inwoners onderdeel zal vormen van de voor 2013 beoogde evaluatie van de herindeling Súdwest Fryslân.	Gemeente- en provinciefonds	Afgedaan. De Eerste Kamer is op 31 maart 2014 per brief geïnformeerd (EK 2013–2014, 32 242 , nr. F).
De Minister is bereid tot het geven van zo veel mogelijk informatie inzake de precieze vormgeving van de overheveling van taken – o.a. jeugdzorg, langdurige zorg, sociale werkvoorziening – van Rijk naar gemeenten mits dit niet tot vertraging leidt.	Gemeente- en provinciefonds	Afgedaan. De Tweede Kamer is op 8 oktober 2013 per brief geïnformeerd (TK 2013–2014, 33 750-VII , nr. 8)
De Minister zegt toe de Kamer te informeren over de voortgang van de vorming van samenwerkingsverbanden door gemeenten. De financiële gevolgen van het uittreden worden hierin meegenomen. Er wordt in samenspraak met de VNG gestreefd naar congruentie waar dat kan.	Gemeente- en provinciefonds	Afgedaan. De Tweede Kamer is per brief geïnformeerd (TK 2012–2013, 33 400-VII , nr. 81)
De Minister zegt toe naar aanleiding van de reactie van het ROB de gemeenten te adviseren de taken integraal op te pakken.	Gemeente- en provinciefonds	Afgedaan. De Tweede Kamer is op 21 oktober 2013 per brief geïnformeerd (TK 2013–2014, 33 750-VII , nr. 12).

Toezegging: Onderdeel B.2 In behandeling

Omschrijving van de toezegging	Vindplaats	Stand van zaken
De Minister zegt toe de Kamer in het najaar te berichten over de mogelijkheden om in samenwerking met alle betrokken partijen de lokale democratie te versterken. Hierin wordt ook ingegaan op de interpretatie van opkomstcijfers voor het vertrouwen in de democratie, en op de vraag welke factoren van invloed zijn op de opkomst bij lokale verkiezingen.	Gemeente- en provinciefonds	De Kamer zal in het najaar een agenda ter versterking van de lokale democratie worden toegezonden. Hierin zal de gevraagde nadere informatie en duiding over de opkomst(cijfers) bij de gemeenteraadsverkiezingen worden verstrekt.

<p>De Minister zegt toe, vanwege de uitbreiding van de gemeentelijke taken voor het sociaal domein per begrotingsjaar 2015, de komende jaren opnieuw in kaart te laten brengen wat de aard van de afgegeven accountantsverklaringen is. De Tweede Kamer zal over de uitkomsten dit najaar, wanneer de resultaten over begrotingsjaar 2013 beschikbaar zijn, worden geïnformeerd.</p>	<p>Gemeente- en provinciefonds</p>	<p>De Tweede Kamer zal voor het Herfstreces per brief worden geïnformeerd over de uitkomsten van de inventarisatie van afgegeven controleverklaringen door de accountant bij de jaarrekening 2013.</p>
<p>De Minister zegt toe nieuwe informatie met betrekking tot gemeenten die de artikel 12 – status hebben of hebben aangevraagd, of onder preventief toezicht staan of komen te staan aan de Kamer zenden. Tevens wordt nader onderzoek gedaan naar de grondposities van gemeenten, de risico's en PPS – constructies waarover de Tweede Kamer in het najaar van 2014 zal worden geïnformeerd.</p>	<p>Gemeente- en provinciefonds</p>	<p>In december zal de Tweede Kamer worden geïnformeerd over of en welke nieuwe gemeenten een aanvraag hebben ingediend voor een aanvullende uitkering artikel 12. In het najaar zal de Tweede Kamer ook worden geïnformeerd over de resultaten van het vervolg onderzoek naar de financiële situatie bij de gemeentelijke grondbedrijven alsook over het onderzoek naar grondexploitatie in geval van PPS-constructies.</p>

BIJLAGE 4: OVERZICHT RECHTSPERSONEN MET EEN WETTELIJKE TAAK EN ZELFSTANDIGE BESTUURSORGANEN (VALLEND ONDER ANDERE MINISTERIES)

Overzicht Rechtspersonen met een Wettelijke Taak en Zelfstandige Bestuursorganen (vallend onder andere ministeries)							
Naam organisatie	Ministerie	RWT	ZBO	Functie	Begrotings-artikel	Begrotings-raming (x 1.000)	Verwijzing naar website RWT/ZBO
Waarderingskamer	Ministerie van Financiën		X	De Waarderingskamer controleert of alle Nederlandse gemeenten de Wet waardering onroerende zaken (Wet WOZ) volgens de voorgeschreven regels uitvoeren. Verder houdt de Waarderingskamer toezicht op de uitvoering van de Basisregistratie waarde onroerende zaken. Op basis van de Wet WOZ dragen gemeenten voor dit doel bij in de kosten van de Waarderingskamer. Dit is verder uitgewerkt in artikel 5 van het Uitvoeringsbesluit kostenverrekening en gegevensuitwisseling Wet waardering onroerende zaken. Bepaald is dat gemeenten uit het gemeentefonds structureel voor de helft bijdragen in de begrote kosten van de Waarderingskamer.	Artikel 1 «Gemeentefonds»	€ 1.985	http://www.waarderingskamer.nl

Toelichting:

1. Als ZBO's en RWT's uit de begroting van het gemeentefonds (hoofdstuk B) een bijdrage ontvangen, is in de tabel aangegeven ten laste van welk beleidsartikel de bijdrage aan het ZBO of de RWT komt. Alleen de bijdrage in het begrotingsjaar is genoemd, mogelijke bijdragen in latere jaren worden niet vermeld.
2. Als de organisatie een RWT of ZBO is, wordt dat met een kruisje in kolom 2 en 3 aangegeven. De functie van de organisatie is kort omschreven, voor meer informatie is een verwijzing met een link naar de website van de organisatie opgenomen in de laatste kolom van de tabel. Verder is in de tabel aangegeven onder verantwoordelijkheid van welk ministerie de ZBO/RWT valt die een bijdrage ontvangt uit het gemeentefonds.

BIJLAGE 5: 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 6: 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
Cluster	Samenhangend geheel van beleidsterreinen uit oogpunt van kostenoriëntatie en verdeling.
Decentralisatie-uitkering uit het gemeentefonds	Sinds 2008 bestaat binnen het gemeentefonds naast de algemene uitkering (zie algemene uitkering uit het gemeentefonds) en de integratie-uitkering (zie integratie-uitkering uit het gemeentefonds) ook de decentralisatie-uitkering. De verdeling van de decentralisatie-uitkering volgt evenmin als de integratie-uitkering de regels van de verdeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds. Anders dan bij de integratie-uitkering, waar de termijn van overheveling naar de algemene uitkering van tevoren vaststaat, ontbreekt bij de decentralisatie-uitkering een dergelijke termijn. Dat maakt de uitkering geschikt voor de overheveling van specifieke uitkeringen, ook als die termijn nog niet bekend is. Ook maakt het de uitkering geschikt voor middelen die slechts tijdelijk beschikbaar zijn.
Financiële-verhoudingswet (Fvw)	Wet waarin is vastgelegd dat er een gemeentefonds en provinciefonds is. De wet regelt daarnaast globaal de wijze van verdeling van het gemeentefonds. In de wet zijn tevens regels opgenomen met betrekking tot de aanvullende uitkering. Per 1 januari 1997 is de wet voor het gemeentefonds herzien.
Integratie-uitkering uit het gemeentefonds	Uitkering die wordt toegepast als overheveling van een specifieke uitkering of eigen middelen naar de algemene uitkering bezwaarlijk is vanwege de omvang van de herverdeeleffecten. De integratie-uitkering voorziet dan in een geleidelijke overgang naar de algemene uitkering.

IJkpunten	Geobjectiveerde kostennormen per taakgebied, rekening houdend met structuurkenmerken, die voor alle gemeenten respectievelijk provincies beschikbaar zijn.
Normering-systematiek	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 onderhouds-rapportage (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.
Uitkerings-basis	De uitkeringsbasis wordt berekend door de vermenigvuldiging van het aantal eenheden van een set van verdeelmaatstaven met de bijbehorende gewichten (bedragen per eenheid).
Uitkerings-factor	Via de normeringssystematiek wordt jaarlijks de omvang van het gemeentefonds bepaald (voeding). De uitkeringsfactor is de verhouding tussen de voeding en de totale landelijke uitkeringsbasis. De uitkeringsfactor wordt afgerond op 3 decimalen achter de komma. Het derde decimaal achter de komma wordt ook wel een «punt» uitkeringsfactor genoemd. Als de uitkeringsfactor bijvoorbeeld stijgt van 1,253 naar 1,265 is dit een stijging van 12 punten.
Uitkeringsjaar	Het kalenderjaar waarover het recht op uitkering ontstaat.
Verdeelmaat-staf	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.