

Vergaderjaar 2008–2009

31 700 B**Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2009****Nr. 2****MEMORIE VAN TOELICHTING**

Inhoudsopgave		blz.
A.	Artikelsgewijze toelichting bij het begrotingswetsvoorstel	2
B.	Begrotingstoelichting	3
1.	Leeswijzer	3
2.	Het beleid	4
2.1.	<i>De beleidsagenda</i>	4
2.1.1.	Beleidsprioriteiten	4
2.1.2.	Beleidsmutaties	6
2.2.	<i>Het beleidsartikel</i>	8
2.2.1.	Algemene beleidsdoelstelling	8
2.2.2.	Verantwoordelijkheid minister	8
2.2.3.	Succesfactoren	8
2.2.4.	Budgettaire gevolgen van beleid	9
2.2.5.	Operationele doelstellingen	11
3.	Het verdiepingshoofdstuk	14
3.1.	Opbouw verplichtingen, uitgaven en ontvangsten vanaf de vorige ontwerpbegroting	14
3.2.	Integratie-uitkeringen	19
3.3.	Decentralisatie-uitkeringen	20
3.4.	Financieel overzicht gemeenten 2008	21
3.5.	Specifieke uitkeringen	25
3.6.	Overzicht opbrengst lokale heffingen 2007	28
4.	Bijlagen bij de begroting	33
Bijlage 1	Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds 2009	35
Bijlage 2	Moties en toezeggingen in het vergaderjaar 2007–2008	77
Bijlage 3	Lijst met afkortingen	78
Bijlage 4	Lijst met belangrijke termen en hun betekenis	79

A. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING BIJ HET BEGROTINGS- WETSVORSTEL

Wetsartikel 1 (uitgaven/verplichtingen en ontvangsten)

De begrotingsstaten die onderdeel uitmaken van de Rijksbegroting, worden op grond van artikel 1, derde lid, van de Comptabiliteitswet 2001 elk afzonderlijk bij de wet vastgesteld. Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe om de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2009 vast te stellen.

Alle voor dit jaar vastgestelde begrotingswetten samen vormen de Rijksbegroting voor het jaar 2009. Een toelichting bij de Rijksbegroting als geheel is opgenomen in de Miljoenennota 2009.

Met de vaststelling van dit wetsartikel worden de uitgaven, verplichtingen en de ontvangsten voor het jaar 2009 vastgesteld. Het begrotingsartikel dat in de begroting van het gemeentefonds is opgenomen wordt in onderdeel B. van deze memorie van toelichting toegelicht (de zgn. begrotingstoelichting).

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

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

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

De minister van Financiën,
W. J. Bos

B. BEGROTINGSTOELICHTING

1. LEESWIJZER

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

De voorliggende toelichting bij de begroting 2009 van het gemeentefonds kent de volgende indeling.

Na dit hoofdstuk met de leeswijzer start hoofdstuk 2 met de beleidsagenda van het gemeentefonds, waarin onder meer de beleidsprioriteiten voor 2009 en de belangrijkste beleidsmutaties worden beschreven. Vervolgens wordt ingezoomd op het beleidsartikel: het gemeentefonds. Hierin komen de met het beleid samenhangende algemene beleidsdoelstelling en nader geoperationaliseerde doelstellingen aan bod. Ook worden de hierbij behorende prestatie-indicatoren behandeld. De tabel Budgettaire gevolgen van beleid geeft inzicht in de integrale uitgaven die samenhangen met de algemene beleidsdoelstelling.

Hoofdstuk 3 is het verdiepingshoofdstuk. In dit hoofdstuk wordt de opbouw aangegeven van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het gemeentefonds vanaf de stand ontwerpbegroting 2008 naar de stand ontwerpbegroting 2009. In hoofdstuk 3 wordt ook ingegaan op de ontwikkeling van de integratie-uitkeringen. Verder wordt in dit hoofdstuk het gemeentefonds in een breder kader geplaatst, waarbij nader wordt ingegaan op de andere inkomstenbronnen van de gemeenten de specifieke uitkeringen. Verder wordt aandacht besteed aan de bijdrage van de gemeenten aan het EMU-tekort.

In hoofdstuk 4 treft u de bijlage Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds 2009 aan, het verslag van het jaarlijkse onderzoek naar de verdeling van het gemeentefonds.

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

2. HET BELEID

2.1. De beleidsagenda

De beleidsagenda bevat een beknopte weergave van de speerpunten van het beleid voor het gemeentefonds.

Rijk en gemeenten hebben samen met de provincies de ambitie zich als één overheid op te stellen, een overheid die de burger centraal stelt in al haar beleid en optreden. Een overheid ook die past bij de huidige samenleving, dus die minder betuttelt en meer ruimte biedt aan mensen, bedrijven en organisaties. De samenleving is gebaat bij een overheidsstelsel waarbinnen verantwoordelijkheden en taken goed zijn belegd en waarbij doelen en resultaten zo helder mogelijk zijn geformuleerd.

In het Bestuursakkoord Rijk en gemeenten van juni 2007 zijn afspraken gemaakt over decentralisatie, gevolgd door de Commissie d'Hondt die medio 2008 heeft gerapporteerd. Hiermee wordt onderstreept dat de gemeenten de ogen en oren van de overheid zijn, weten welke problemen lokaal spelen en welke remedie het meest effectief zal zijn. Om de verwachtingen van burgers daarbij ook waar te kunnen maken betekent dit decentralisatie van taken en bevoegdheden naar gemeenten die de directe leefomstandigheden van burgers positief kunnen beïnvloeden. Daarbij is een aanpassing van de Financiële-verhoudingswet een vereiste. De parlementaire behandeling daarvan is afgerond en de aangepaste wet is inmiddels van toepassing. De nieuwe wet geeft een wettelijke verankering van single information en single audit SISA, het principe om via de jaarstukken van medeoverheden ook verantwoording over specifieke uitkeringen aan het rijk af te leggen. De wet regelt de wijze van verantwoording tussen mede-overheden en introduceert nieuwe instrumenten als de decentralisatie-uitkering voor gemeenten en provincies in de begrotingen van het gemeentefonds en provinciefonds. Tevens regelt de wet de zogenaamde verzameluitkering per departement. Behalve decentralisatie is het ook nodig de bestuurskracht van gemeenten te versterken door onder andere benchmarks, het vergemakkelijken van samenwerking en herindeling.

2.1.1. Vertaling naar beleidsprioriteiten gemeentefonds

Een goede bestuurlijke verhouding tussen Rijk en gemeenten is alleen dan mogelijk als ook in de financiële verhouding door een ieder gedragen afspraken worden gemaakt. De kernpunten die daarbij aan de orde zijn luiden als volgt:

2.1.1.1. Ontwikkeling van de kosten en de inkomsten

- Onderstaande tabel 2.1.1. laat zien dat in vergelijking met de gemeentefonds-begroting van 2008 de financiële ruimte voor gemeenten in deze kabinetsperiode iets afwijkt.

Het verschil heeft vooral te maken met hogere geraamde gemeentefondsaccessen in de jaren 2008 en 2009 en lagere ramingen in 2010 en 2011. Verder heeft een actualisatie plaatsgevonden, waaronder de verwerking van de nacalculatie gemeentefonds 2007, die meerjarig doorwerkt (zie paragraaf 3.4 voor meer informatie).

Op basis van dit beeld kan nog steeds geconcludeerd worden dat de financiële ruimte van gemeenten voldoende is.

Tabel 2.1.1. De ontwikkeling van de kosten en de inkomsten (x € mln.)

	2008	2009	2010	2011	2012
Kostenontwikkeling	714	1 813	2 266	2 760	3 016
Inkomstenontwikkeling	1 112	2 931	3 189	3 567	4 352
Financiële ruimte	398	1 118	922	807	1 336

- Het Bestuurlijk Overleg Financiële verhouding (BOFv) tussen de fondsbeheerders, de VNG en het IPO zal twee keer per jaar plaats vinden, rond het verschijnen van Voorjaarsnota en Miljoenennota. Iedere partij is gerechtigd om agendapunten in te brengen (open agenda). De deelnemers aan het overleg zijn de fondsbeheerders, de VNG en het IPO. Indien noodzakelijk en gewenst kunnen ook andere bewindslieden aanwezig zijn.
- Het kabinet zal artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet onverkort toepassen en naleven. De vakministers zijn primair verantwoordelijk voor het aangeven van de kosten en bekostigingswijze van taakwijzigingen van gemeenten. Daartoe treden zij tijdig in overleg met de fondsbeheerders en daarna – conform de Code interbestuurlijke verhoudingen – met de VNG. Er zal daarbij meer aandacht zijn voor de gevolgen van nieuw Europees beleid om met de gemeenten en provincies te bezien of er sprake is van financiële consequenties en op welke wijze die (kunnen) worden gedekt.

2.1.1.2. Lokale autonomie

- In het BOFv wordt gesproken over het belastinggebied van gemeenten. Hierbij is aan de orde op welke wijze het belastinggebied door omvang en samenstelling kan bijdragen aan de lokale autonomie. Van belang daarbij is dat wijzigingen budgettair neutraal verlopen. Het kabinet en de VNG zijn overeengekomen dat de samenstelling van het gemeentelijke belastinggebied besproken wordt in het licht van de voorstellen van de commissie d’Hondt. In het BOFv van 9 april 2008 is gesproken over de opbrengsten OZB over het jaar 2008, op basis van CBS-gegevens. De CBS-gegevens laten een lichte overschrijding van de door het Rijk gestelde macronorm (3,75%) zien van ca. 0,15% (€ 6 mln.). De bestuurlijke weging in het overleg heeft geleid tot het niet doorvoeren van een correctie op het gemeentefonds in 2008. De overschrijding in 2008 zal meetellen bij het bestuurlijke oordeel in het voorjaar van 2009 over de geraamde opbrengstontwikkeling van 2009.
- Ten aanzien de precariobelasting wordt een gedeeltelijke afschaffing voorbereid. Het is het voornemen van het kabinet om een eerder geuite wens van de Tweede Kamer zo uit te voeren dat de onder- en bovengrondse infrastructuur van nutsbedrijven en netbeheerders wordt vrijgesteld van precario en pacht of verhuur. Dit is wetstechnisch goed af te bakenen. De precariobelasting blijft bestaan als regulerend instrument voor gemeenten ter zake van o.a. terrassen en andere objecten boven, op en in de openbare grond. In het overleg met de Kamer is vastgesteld dat de dekking voor de te derven inkomsten van gemeenten in de OZB moet worden gevonden. Het streven is het wetsvoorstel hiertoe in werking te laten treden met ingang van 1 januari 2010. De gemeenten zijn in de meicirculaire 2008 van het gemeentefonds opgeroepen om al in 2009 te anticiperen op de aanstaande wetswijziging. In de macronorm die geldt voor de OZB zal daartoe ruimte worden geboden.

- Het beleid ter vergroting van de gemeentelijke beleidsvrijheid en ter vermindering van de administratieve lasten zal worden voortgezet. In dit kader past ook de doelstelling van het kabinet om het aantal specifieke uitkeringen (in 2007 134) in deze kabinetsperiode te verminderen tot een maximum van 45. Begin 2008 waren er nog 101 specifieke uitkeringen. In 2009 resteren nog 65 specifieke uitkeringen.
- De hierboven genoemde aanpassing van de Financiële-verhoudingswet geeft een wettelijke verankering aan single information en single audit, regelt de wijze van verantwoording tussen mede-overheden en introduceert nieuwe instrumenten als de decentralisatie-uitkering en de verzameluitkering. De decentralisatie-uitkering, onderdeel van het gemeentefonds, maakt een afwijkende verdeling van de bestaande verdeelsleutel mogelijk, ook als het om tijdelijke middelen gaat of om structurele middelen zonder vaststaand tijdstip van overheveling naar de algemene uitkering. De verzameluitkering, een bijzondere vorm van specifieke uitkering, bundelt kleine thema's per departement op een onbureaucratische manier. Er geldt een gering aantal voorwaarden en de verantwoording is uitsluitend financieel en op de doelen van het departement.

2.1.2. Beleidsmutaties

Door wijzigingen in beleid van verschillende departementen kan worden overgegaan tot het beleggen of juist onttrekken van taken bij gemeenten. Soms gaat dit gepaard met een toevoeging aan of een uitname uit het gemeentefonds. In onderstaande overzichtstabel 2.1.2. wordt een opsomming gegeven van de belangrijkste beleidsmatige mutaties. In tabel 3.1.2. wordt van af de stand ontwerpbegroting 2008 een aansluiting gegeven naar de stand ontwerpbegroting 2009. De weergegeven mutaties worden in de verdiepingsbijlage (paragraaf 3) afzonderlijk toegelicht voor zover dit nog niet gebeurd is in een eerder begrotingsstuk.

Tabel 2.1.2. Beleids mutaties (x € 1 000)						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Wmo «Volledig Pakket Thuis» (Integratie-uitkering)	22 300					
Wijken (Motie-Van Geel) Buurtinitiatieven leefbaarheid van VROM (Integratie-uitkering)	10 000					
Impuls Brede scholen Combinatiefuncties OCW-deel 1e tranche (Integratie-uitkering)	9 400					
Impuls Brede scholen Combinatiefuncties VWS-deel 1e tranche (Integratie-uitkering)	7 500					
Versterking beleidsinzet gemeenten tbv uitbreiding buitenschoolse opvang (OCW)	5 000					
Sport en bewegen (Integratie-uitkering)	4 500					
Antidiscriminatie voorzieningen overboeking van VROM/WWI (Integratie-uitkering)	3 011					
Overloop 2007/2008 kosten Financiële-verhoudingswet	1 000					
Overloop 2007/2008 kosten Waarderingskamer	39					
Kosten Waarderingskamer	10					
Kosten Waarderingskamer uit de Algemene uitkering	- 10					
Terugdraaien btw-component netteren specifieke uitkering WOZ	- 2 540					
Correctie Wmo 4,5 mln. van AU naar IU (Integratie-uitkering Wmo)	4 500					
Correctie Wmo 4,5 mln. van AU naar IU	- 4 500					
Correctie op toevoeging Dijkstal II	- 9 600					
Digitaal Klantdossier (SZW)	- 15 100					

Tabel 2.1.2. Beleids mutaties (x € 1 000)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Uitkering behoeftzaamheidsreserve 2007/nacalculatie accres 2007	- 39 766					
Accres tranche 2008 meerjarig (VJN mutatie)	128 696	128 696	128 696	128 696	128 696	128 696
Nota van wijziging Motie-Van Geel (Kamerstukken II 2007/2008, 31 200, nr. 16)	40 000	40 000				
Kinderopvang: harmonisering kinderopvang en peuterspeelzalen/kinderopvang SMI (OCW)	28 184	28 184				
Kinderopvang: inburgering oudkomers	15 405	7 693	7 693	7 693	7 693	7 693
Wmo correctie Friesland (Integratie-uitkering Wmo)	3 700	3 700	3 700	3 700	3 700	3 700
Pilot VVE Limburg en Drenthe (Integratie-uitkering)	3 000	3 000				
Versterking kwaliteit en toezicht kinderopvang (OCW)	3 000	3 000	3 000	3 000	3 000	3 000
Aanpak kindermishandeling (Integratie-uitkering)	2 916	2 916	2 916			
Maatschappelijke Stages (OCW-deel)	2 350	7 400	7 400	7 450	7 500	7 500
Maatschappelijke Stages (VWS-deel)	2 350	7 400	7 400	7 450	7 500	7 500
Pilot VVE Groningen (Integratie-uitkering)	1 600	1 600				
Excessieve kosten archeologie	1 250	1 250	1 250	1 250	1 250	1 250
Drank- en Horecawet (Pilot) VWS-deel (Integratie-uitkering)	1 088	1 088				
Drank- en Horecawet (Pilot) BZK-deel (Integratie-uitkering)	1 087	1 087				
Opvang mannen G4	800	800				
European Pollutant Release Transfer Register (E-PRTR)	504	414	414			
Koplopers regeling homo emancipatiebeleid (Integratie-uitkering)	380	440	440	440		
Professionaliseringsfonds burgemeesters	- 450	- 450	- 450	- 450		
Wmo-index (Integratie-uitkering Wmo)	- 2 400	- 2 400	- 2 400	- 2 400	- 2 400	- 2 400
Correctie uitname Bestuurlijke boete	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000
Uitstel halvering behoeftzaamheidsreserve (uitgaven mutatie)	- 98 739	- 98 739	- 98 739	- 98 739	- 98 739	- 98 739
Structurele doorwerking nacalculatie accres 2007	- 185 660	- 185 660	- 185 660	- 185 660	- 185 660	- 185 660
Accres tranche 2009 meerjarig		1 220 071	1 220 071	1 220 071	1 220 071	1 220 071
Bijstelling Accres 2008	- 7 387	- 7 387	- 7 387	- 7 387	- 7 387	- 7 387
WOZ-kosten regeling		53 518	53 518	53 518	53 518	53 518
Overheveling budgetten inzake WOZ-kosten regeling van de waterschappen naar het GF		21 022	21 022	21 022	21 022	21 022
Bijdrage aan VNG inzake WOZ-kosten (apparaat-uitgaven)		1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
Bijdrage aan VNG inzake WOZ-kosten uit de Algemene uitkering		- 1 000	- 1 000	- 1 000	- 1 000	- 1 000
Samenloop Wmo met Awbz verblijf (Integratie-uitkering)	3 000	3 000				
Correctie Wmo 4,5 mln. van AU naar IU (Integratie-uitkering Wmo)		4 500	4 500	4 500	4 500	4 500
Correctie Wmo 4,5 mln. van AU naar IU		- 4 500	- 4 500	- 4 500	- 4 500	- 4 500
Wmo psychosociale grondslag (Algemene uitkering)		17 000	17 000	17 000	17 000	17 000
Compensatie opbrengst eigen bijdragen Wmo (Integratie-uitkering)		10 000	10 000	10 000	10 000	10 000
Nominale index Wmo (Integratie-uitkering Wmo)		48 200	48 200	48 200	48 200	48 200
Langdurigheidtoeslag		40 000	40 000	40 000	40 000	40 000
Reële index Wmo (Integratie-uitkering Wmo)		30 600	30 600	30 600	30 600	30 600
Beeldende kunst en vormgeving (Decentralisatie-uitkering)		13 500	13 500	13 500	13 500	13 500
Antidiscriminatie voorzieningen overboeking van VROM/WWI		6 000	6 000	6 000	6 000	6 000
AWBZ subsidie regeling ADL (Integratie-uitkering Wmo)		3 000	3 000	3 000	3 000	3 000
Bijdrage aan de apparaatuitgave GF (A+O-fonds) uit de Algemene uitkering		421	421	421	421	421
Bijdrage uit de Algemene uitkering aan het A+O-fonds		- 421	- 421	- 421	- 421	- 421
Bestuurskosten (SISA)		- 11 200	- 11 200	- 11 200	- 11 200	- 11 200
Besparing SUWI-ketens		- 25 000	- 45 000	- 60 000	- 63 000	- 63 000

Tabel 2.1.2. Beleids mutaties (x € 1 000)						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Huishoudelijke verzorging (Integratie-uitkering Wmo)		- 30 000				
Totaal mutaties (inclusief meerjarige doorwerking 1e suppletoire 2008)	- 54 582	1 348 743	1 279 984	1 261 754	1 258 864	1 258 864

2.2. Het beleidsartikel

2.2.1. Algemene beleidsdoelstelling

De gemeentefondsbeegroting maakt onderdeel uit van de Rijksbegroting, maar heeft daarbinnen, evenals de provinciefondsbeegroting, een eigen bijzonder karakter. Zo kent de gemeentefondsbeegroting in tegenstelling tot een departementale begroting slechts één beleidsartikel: het gemeentefonds. Dit beleidsartikel kent als algemene doelstelling: te bewerkstelligen dat de gemeenten via het gemeentefonds de juiste middelen krijgen toebedeeld om hun taken naar behoren uit te voeren. Deze doelstelling valt uiteen in twee onderdelen:

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

2.2.2. Verantwoordelijkheid minister

De fondsbeheerders, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – i.c. de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – en de minister van Financiën, zijn systeemverantwoordelijk voor het gemeentefonds. De fondsbeheerders zijn niet verantwoordelijk voor de resultaten die gemeenten met hun bijdrage uit dit fonds realiseren: gemeenten zijn, met inachtneming van de wet- en regelgeving, autonoom in het voeren van hun beleid bekostigd uit het gemeentefonds. Ook de eigen gemeentelijke belastingsopbrengsten kennen deze karakteristiek. Dit in tegenstelling tot de overige inkomstenbronnen van gemeenten, specifieke uitkeringen en heffingen en retributies. Niet alleen in bestedingsrichting, ook de effectiviteit van de inzet van de middelen is een gemeentelijke verantwoordelijkheid, waarin het college van B&W wordt gecontroleerd door de gemeenteraad.

2.2.3. Succesfactoren van beleid

Ondanks dat de fondsbeheerders slechts systeemverantwoordelijk zijn, neemt dat niet weg dat van tijd tot tijd vragen opkomen of de gemeenten als collectiviteit geen andere prioriteiten zouden moeten stellen, bijvoorbeeld ter ondersteuning van gezamenlijk onderschreven prioriteiten van het Rijk. In een dergelijk geval kunnen het Rijk en de gemeenten bestuurlijke afspraken maken over de accenten in de bestedingsrichting van de gemeenten. De desbetreffende vakministers spelen hier naast de fondsbeheerders een belangrijke rol. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor resultaten blijft bij de gemeenten.

2.2.4. Budgettaire gevolgen van beleid

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

Tabel 2.2.4.1. Budgettaire gevolgen van beleid (x € 1000)						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Verplichtingen:	16 194 355	17 629 917	17 551 074	17 521 892	17 519 175	17 519 278
Uitgaven:	16 028 822	17 421 178	17 342 335	17 313 153	17 310 436	17 310 539
<i>Apparaatuitgaven</i>						
1. Kosten Financiële-verhoudingswet	3 091	2 091	2 091	2 091	2 091	2 091
2. Kosten Waarderingskamer	1 168	1 158	1 158	1 158	1 158	1 158
3. Budget A+O-fonds	5 466	5 887	5 887	5 887	5 887	5 887
4. Bijdrage aan VNG inzake WOZ-kosten		1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
<i>Programma-uitgaven</i>						
1. Algemene uitkering ca en de aanvullende uitkeringen	14 432 629	15 833 208	15 737 495	15 723 848	15 721 571	15 721 674
2. Integratie-uitkeringen	1 586 468	1 564 334	1 581 204	1 565 669	1 565 229	1 565 229
3. Decentralisatie-uitkeringen		13 500	13 500	13 500	13 500	13 500
Ontvangsten:	16 028 822	17 421 178	17 342 335	17 313 153	17 310 436	17 310 539
<i>Apparaatontvangsten</i>						
1. Terugontvangsten Waarderingskamer						
<i>Programma-ontvangsten</i>						
1. Ontvangsten ex art. 4 Fvw	16 028 822	17 421 178	17 342 335	17 313 153	17 310 436	17 310 539

Het verschil in enig jaar tussen de verplichtingen en de uitgaven wordt veroorzaakt door de behoedzaamheidsreserve (€ 208 739 000), die wel in de verplichtingenstand wordt meegenomen, maar pas in het jaar na afloop van het begrotingsjaar – doorgaans voor een deel – tot uitkering komt. De behoedzaamheidsreserve wordt dan verrekend met de nacalculatie van de accessen. Het verplichtingenbedrag voor 2009 van de algemene uitkering bedraagt € 15 833 208 000 vermeerderd met € 208 739 000, wat resulteert in € 16 041 947 000. Zie ook wetsartikel 3. In de bestuurlijke overleggen in 2007 met gemeenten en provincies, is het voorstel van de werkgroep «evaluatie normeringsystematiek gemeente- en provinciefonds» aangenomen om met ingang van 2008 de behoedzaamheidsreserve te verminderen, van € 208 739 000 naar € 110 000 000 voor de gemeenten en van € 18 152 000 naar € 10 000 000 voor de provincies. Voorwaarde hierbij was dat de vermindering budgettair neutraal geschiedt voor alle partijen. Thans is gebleken dat budgettaire verwerking van voornoemde halvering in 2008 complexer is dan bij de evaluatie van de normeringsystematiek is voorzien. Dit heeft te maken met de wijze waarop in de kasbegroting van het Rijk, de behoedzaamheidsreserve budgettair is verwerkt, en de aansluiting met de baten-lasten praktijk bij gemeenten en provincies. De beide fondsbeheerders hebben daarom in overleg met de VNG en het IPO besloten de vermindering van de behoedzaamheidsreserve tot nader order uit te stellen.

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. Zo bezien kunnen de uitgaven niet worden beïnvloed.

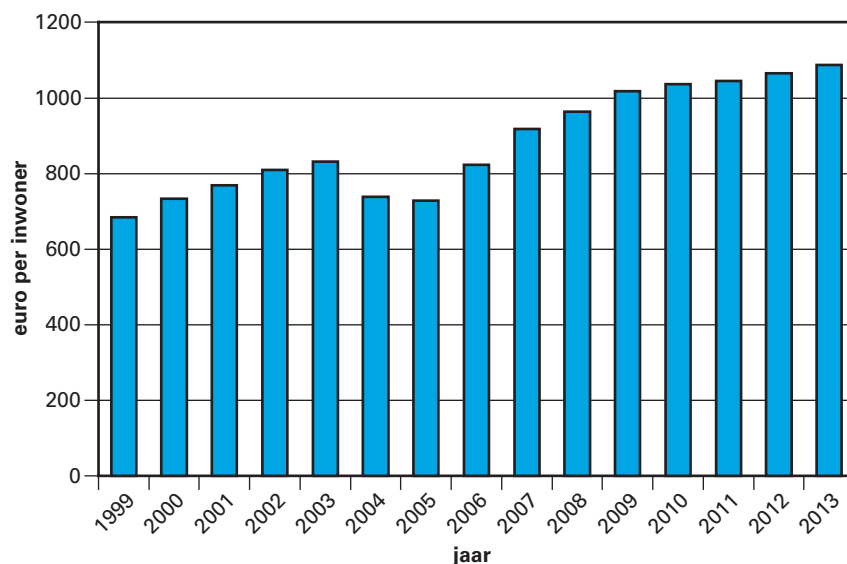
Ontvangsten

Wetsartikel 4, eerste lid van de Financiële-verhoudingswet regelt dat bij (begrotings)wet voor ieder uitkeringsjaar een bedrag aan middelen voor het Rijk wordt afgezonderd ten behoeve van het gemeentefonds. Op grond van het tweede lid zijn de uitgaven en de afgezonderde inkomsten over ieder uitkeringsjaar aan elkaar gelijk. Gelet hierop is ten behoeve van de dekking van de uitgaven ten laste van het gemeentefonds een post Ontvangsten ex artikel 4 van de Financiële-verhoudingswet geraamd (zie in tabel 2.2.4.1. onder Programma-ontvangsten).

Ter informatie geeft tabel 2.2.4.2. de accressen voor het gemeentefonds op basis van de stand Miljoenennota 2009 en geeft figuur 2.2.4.3. het verloop van de algemene uitkering per inwoner van 1998–2012 op basis van de Voorjaarsnota 2007 weer.

Tabel 2.2.4.2. Accressen gemeentefonds, stand Miljoenennota 2009						
Uitkeringsjaar	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Accrespercentage	- 0,26%	1,64%	3,77%	5,63%	7,44%	8,28%
Stand Voorjaarsnota in duizenden euro	- 34 954	198 479	448 585	756 773	890 475	1 022 154

Figuur 2.2.4.3. Uitkering gemeentefonds in € per inwoner



De gemeenten ontvangen in 2009, gebaseerd op de stand Voorjaarsnota 2008, uit het gemeentefonds ruim € 17,2 miljard. Per inwoner komt de algemene uitkering uit op een landelijk gemiddelde van € 1 048 per inwoner. Ten opzichte van 2008 betekent dit een stijging van € 70 per inwoner door voornamelijk de omvang van het accres. De stijging in 2007 ten opzichte van 2006 komt voornamelijk door de compensatie in het

kader van de afschaffing van het gebruikersdeel OZB en het accres 2006. De daling van 2004 ten opzichte van 2003 is het gevolg van de uitname in verband met het BTW-compensatiefonds. De daling van de algemene uitkering per inwoner in 2005 ten opzichte van 2004 vloeit voornamelijk voort uit de afschaffing van de € 45,38-maatregel. De uitvoering voor wat betreft de uitkeringen uit het gemeentefonds geschiedt door betalingen aan alle gemeenten in 50 termijnen.

2.2.5. Operationele doelstellingen

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

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

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

Motivering

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

Activiteiten 2009

Bestuurlijk Overleg Financiële Verhoudingen (Bofv), in voor- en najaar.

Prestatie-indicatoren

De vraag of de omvang van het gemeentefonds als adequaat kan worden beschouwd, wordt beantwoord in het Bestuurlijk Overleg Financiële Verhoudingen (Bofv). Volgens een in 1995 gemaakte afspraak vindt dit overleg tweemaal per jaar plaats. Wanneer één van de partijen (Rijk of VNG/IPO) de uitkomsten van de normeringssystematiek op enig moment onredelijk vindt, kan dit in het Bestuurlijk Overleg aan de orde worden gesteld. In dit verband moeten ook de kerngegevens Financieel overzicht gemeenten worden genoemd: de analyse van de financiële positie van de gemeenten. De kerngegevens vormen een kwantitatieve onderbouwing van het oordeel over de toereikendheid van het gemeentefonds. Nadere informatie is daarover te vinden in paragraaf 3.4.

Een andere indicator over de financiële posities van gemeenten en daarmee indirect over de omvang van het gemeentefonds, is het aantal gemeenten dat een beroep moet doen op art. 12 van de Financiële-verhoudingswet.

Dat aantal is de laatste jaren beperkt gebleven zoals onderstaande tabel laat zien.

Tabel 2.2.5. Gemeenten artikel 12 Financiële-verhoudingswet								
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007*	2008*
Aantal	3	3	4	5	5	5	3	4
Bedrag (x €1 000)	17 036	19 079	19 869	21 080	23 398	26 556	20 811	21 974

* raming

Operationele doelstelling 2: Een verdeling van de beschikbare financiële middelen over gemeenten die elk van de gemeenten in staat stelt om hun inwoners een gelijkwaardig voorzieningenpakket tegen globaal gelijke lasten te kunnen leveren.

Motivering

Het budget van de algemene uitkering van het gemeentefonds wordt over de gemeenten verdeeld via een verdeelsysteem van ongeveer 50 verdeelmaatstaven. Het Rijk is verantwoordelijk voor het ontwikkelen en onderhouden van een systeem van verdeelmaatstaven dat een verdeling tot stand brengt. Dit verdeelsysteem stelt gemeenten in staat hun voorzieningen op een onderling gelijkwaardig niveau te brengen tegen globaal gelijke lastendruk en rekening houdend met de structuurkenmerken van de gemeenten. De gemeenten kunnen zelf bepalen aan welke voorzieningen zij hun geld bij voorkeur besteden (eigen prioriteetstelling). Zij leggen resultaatverantwoordelijkheid af aan de gemeenteraad. Zolang voor een uitkeringsjaar de voor de verdeelmaatstaven noodzakelijke statistische gegevens nog niet bekend of definitief zijn, worden de gemeenten bevoorschot op basis van voorlopige cijfers. Hierbij wordt ernaar gestreefd de voorschotten zo goed mogelijk aan te laten sluiten op de algemene uitkering waarop een gemeente uiteindelijk recht heeft, zoals deze vastgesteld kan worden nadat de statistische gegevens definitief zijn vastgesteld.

Het gedurende en na afloop van het uitkeringsjaar beschikbaar komen van bepaalde definitieve volumegegevens leidt tot bijstellingen in de bevoorschotting. Aangezien voor het gemeentefonds de verplichtingen leidend zijn, zullen deze altijd tot uitkering komen.

Voor de bevoorschotting van de integratie-uitkeringen geldt eveneens dat ernaar gestreefd wordt deze zo goed mogelijk te laten aansluiten bij de integratie-uitkeringen waarop een gemeente uiteindelijk recht heeft. Veelal loopt de bevoorschotting van de integratie-uitkeringen mee met de bevoorschotting van de algemene uitkering; dus ook bevoorschotting in 50 termijnen.

Prestatie-indicator

Voor wat betreft de verdeling van de beschikbare financiële middelen is het Periodiek Onderhoudsrapport (POR) de belangrijkste indicator. Daarin wordt door de fondsbeheerders bijgehouden of de verdeling nog adequaat is, d.w.z. of deze, binnen bepaalde marges nog aansluit bij de

daadwerkelijke uitgaven van de gemeenten zoals blijkt uit de begrotingen. Het POR verschijnt jaarlijks als bijlage bij de begroting. Kortheidshalve wordt voor een samenvatting en conclusies van het POR verwezen naar bijlage 1.

3. HET VERDIEPINGSHOOFDSTUK

In paragraaf 3.1. wordt de opbouw van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten vanaf de stand ontwerpbegroting gemeentefonds 2008 naar de stand van de voorliggende ontwerpbegroting 2009 beschreven. De mutaties die hierin worden genoemd die betrekking hebben op de 1e suppletore begroting 2008 (Kamerstukken II, vergaderjaar 2007–2008, 31 474 B, nr. 1) kunt u in genoemde begrotingsstukken terugvinden. De nieuwe mutaties worden toegelicht.

In paragraaf 3.2. wordt een overzicht van de integratie-uitkeringen gegeven en in 3.3 van de decentralisatie-uitkeringen. In 3.4. wordt ingegaan op het Financieel overzicht gemeenten (FOG). Paragraaf 3.5. betreft de specifieke uitkeringen. Tevens wordt in dit verdiepingshoofdstuk aandacht gegeven aan de opbrengst lokale heffingen 2008 in paragraaf 3.6.

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

Verplichtingen

Onderstaande tabel geeft de opbouw aan van de verplichtingen van het gemeentefonds vanaf de stand ontwerpbegroting 2008 naar de stand ontwerpbegroting 2009.

Tabel 3.1.1. Opbouw verplichtingen gemeentefonds (x € 1000)						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Stand ontwerpbegroting 2008	16 150 198	16 182 435	16 172 351	16 161 399	16 161 572	16 161 675
Nota van wijziging Motie-Van Geel (Kamerstukken II 2007/2008, 31 200, nr. 16)	40 000	40 000				
Mutaties 1e suppletore begroting 2008	7 744	20 358	- 14 601	- 17 831	- 17 721	- 17 721
Stand 1e suppletore begroting 2008	16 197 942	16 242 793	16 157 750	16 143 568	16 143 851	16 143 954
Nieuwe mutaties	- 3 587	1 387 124	1 393 324	1 378 324	1 378 324	1 378 324
Stand ontwerpbegroting 2009	16 194 355	17 629 917	17 551 074	17 521 892	17 519 175	17 519 278

Uitgaven

Onderstaande tabel geeft de opbouw aan van de uitgaven van het gemeentefonds vanaf de stand ontwerpbegroting 2008 naar de stand ontwerpbegroting 2009.

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

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Stand ontwerpbegroting 2008:	16 040 198	16 072 435	16 062 351	16 051 399	16 051 572	16 051 675
Nota van wijziging Motie-Van Geel (Kamerstukken II 2007/2008, 31 200, nr. 16)	40 000	40 000				
Mutaties 1e suppletoire begroting 2008	- 47 789	- 78 381	- 113 340	- 116 570	- 116 460	- 116 460
Stand 1e suppletoire begroting 2008:	16 032 409	16 034 054	15 949 011	15 934 829	15 935 112	15 935 215
Mutaties nog niet eerder opgenomen in een begrotingsstuk						
1a) Accres tranche 2009		122 071	122 071	122 071	122 071	122 071
1b) Bijstelling Accres 2008	- 7 387	- 7 387	- 7 387	- 7 387	- 7 387	- 7 387
2) Besparing SUWI ketens		- 25 000	- 45 000	- 60 000	- 63 000	- 63 000
3) Langdurigheidtoeslag		40 000	40 000	40 000	40 000	40 000
4) WOZ-kosten regeling		53 518	53 518	53 518	53 518	53 518
4a) Overheveling inzake WOZ-kosten regeling van de waterschappen naar het GF		21 022	21 022	21 022	21 022	21 022
4b) Bijdrage aan VNG inzake WOZ-kosten (apparaat-uitgaven)		1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
4c) Bijdrage aan VNG inzake WOZ-kosten uit de Algemene uitkering		- 1 000	- 1 000	- 1 000	- 1 000	- 1 000
5) Bestuurskosten (SISA)		- 11 200	- 11 200	- 11 200	- 11 200	- 11 200
6) Beeldende kunst en vormgeving (Decentralisatie-uitkering)		13 500	13 500	13 500	13 500	13 500
7) Huishoudelijke verzorging (Integratie-uitkering Wmo)		- 30 000				
8) AWBZ subsidie regeling ADL (Integratie-uitkering Wmo)		3 000	3 000	3 000	3 000	3 000
9) Nominale index Wmo (Integratie-uitkering Wmo)		48 200	48 200	48 200	48 200	48 200
10) Reële index Wmo (Integratie-uitkering Wmo)		30 600	30 600	30 600	30 600	30 600
11a) Correctie Wmo 4,5 mln. van AU naar IU		- 4 500	- 4 500	- 4 500	- 4 500	- 4 500
11b) Correctie Wmo 4,5 mln. van AU naar IU (Integratie-uitkering Wmo)		4 500	4 500	4 500	4 500	4 500
12) Opvang mannen G4	800	800				
13a) Bijdrage aan de apparaatuitgave GF (A+O-fonds)		421	421	421	421	421
13b) Bijdrage uit de Algemene uitkering aan het A+O-fonds		- 421	- 421	- 421	- 421	- 421
14) Samenloop Wmo met Awbz verblijf (Integratie-uitkering)	3 000	3 000				
15) Wmo psychosociale grondslag (Algemene uitkering)		17 000	17 000	17 000	17 000	17 000
16) Compensatie opbrengst eigen bijdragen Wmo (Integratie-uitkering)		10 000	10 000	10 000	10 000	10 000
Totaal nieuwe mutaties (uitgaven = verplichtingen)	- 3 587	1 387 124	1 393 324	1 378 324	1 375 324	1 375 324
Totaal nieuwe mutaties (uitgaven niet zijnde verplichtingen)	0	0	0	0	0	0
Totaal nieuwe mutaties (uitgaven én verplichtingen)	- 3 587	1 387 124	1 393 324	1 378 324	1 375 324	1 375 324
Stand ontwerpbegroting 2009	16 028 822	17 421 178	17 342 335	17 313 153	17 310 436	17 310 539
Apparaatuitgaven	9 725	10 136	10 136	10 136	10 136	10 136
Programma-uitgaven	16 019 097	17 411 042	17 332 199	17 303 017	17 300 300	17 300 403

Toelichting op de nieuwe mutaties

1a) en 1b) Accres 2009 en accres 2008 meerjarig

Het betreft hier in de eerste plaats de reguliere bijstelling van het Accres 2009 op basis van de ontwikkeling in de netto-gecorrigeerde rijksuitgaven stand Miljoenen nota 2009. Ten tweede de reguliere bijstelling van het Accres 2008. (NB De gevens worden eind augustus door MinFin bekend gemaakt)

2) Besparing SUWI ketens

In het Coalitieakkoord benadrukt het kabinet het belang om de effectiviteit en inrichting van de keten samenwerking, werk en inkomen te verbeteren om op die manier meer mensen aan het werk te krijgen. Van CWI, UWV en gemeenten wordt verwacht dat zij hun werkzaamheden op elkaar afstemmen om zo kwaliteit en effectiviteit van de dienstverlening en re-integratie te verbeteren. Daartoe worden op lokaal niveau arbeidsmarktbeleid en re-integratie samengebracht in één loket, aldus het Coalitieakkoord. Met de invulling hiervan dient een ombuiging vanaf 2008, oplopend tot 190 miljoen structureel vanaf 2012, te worden gerealiseerd.

In het Kabinetsstandpunt Evaluatie SUWI (kamerstukken II, 2007/08, 26 448, nr. 342) is ten aanzien van de taakstelling opgenomen dat eenderde van deze taakstelling (€ 63 miljoen) door de gemeenten wordt opgebracht. In de brief van 11 december 2007 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de wijze waarop deze gemeentelijke taakstelling wordt ingevuld (Kamerstukken II, 2007/2008, 26 448, nr. 347). Onderdeel daarvan is de fusie van CWI en UWV.

De doelstelling uit het Coalitieakkoord wordt voor het gemeentelijke domein verwezenlijkt doordat gemeenten gezamenlijk met UWV en CWI de toonkamerprincipes gaan uitwerken.

Door deze implementatie vindt de dienstverlening aan werkzoekenden en werkgevers in de keten niet meer volgtijdelijk plaats, maar geïntegreerd en in één loket (Locatie Werk en Inkomen). Dit betekent dat efficiencywinst kan worden gerealiseerd door minder overdrachtsmomenten (tussen CWI, UWV en gemeenten). Daarnaast zal als gevolg van geïntegreerde dienstverlening de overlap in taken tussen UWV, CWI en gemeenten verminderen. Het gaat hier om besparingen die optreden in de uitvoeringskosten.

De taakstelling wordt gerealiseerd door een structurele uitname uit het gemeentefonds. De structurele besparing van € 63 miljoen moet zijn gerealiseerd in 2012. In de tussentijd (2009-2012) zal een geleidelijke uitname plaatsvinden. De uitname zal ten laste van het cluster Werk en Inkomen plaatsvinden. Overigens worden er tegelijkertijd door een herschikking binnen de begroting van SZW middelen aan het flexibel re-integratiebudget toegevoegd.

3) Langdurigheidtoeslag

Het kabinet is met de VNG overeengekomen de langdurigheidtoeslag te decentraliseren. Het kabinet beoogt de decentralisatie per 1 januari 2009 in werking te laten treden. Op dit moment wordt de langdurigheidtoeslag via de specifieke uitkering voor de Wwb gefinancierd (I-deel Wwb). Er is daarbinnen geen apart budget voor de langdurigheidtoeslag. De omvang van de overheveling naar het gemeentefonds is daarom bepaald op basis van de laatst bekende realisatiecijfers (gemeentelijke uitgaven) gecorrigeerd voor de volumeontwikkeling van de huidige doelgroep (Wwb en Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering). Het gaat om een bedrag van € 40 miljoen.

4 t/m 4c) WOZ-kosten regeling

De verantwoordelijkheid voor de waardering van onroerende zaken is opgedragen aan de gemeenten. De waarderingskosten worden gedragen door de drie overheden, te weten het Rijk (Belastingdienst), de gemeenten en de waterschappen. In het bestuurlijk overleg WOZ (d.d. 3 juli 2007) is afgesproken dat de uitvoeringskosten die nu nog via de specifieke uitkering «kostenverrekening en gegevensuitwisseling Wet waardering onroerende zaken» worden gefinancierd met ingang van 2009 worden overgeheveld naar het gemeentefonds om op deze manier gemeenten meer vrijheid te geven bij de besteding van de middelen.

Het rijksdeel in 2008 van € 53 517 863 (dit is exclusief BTW) en van de waterschappen van € 21 021 699 wordt per 2009 overgeheveld naar het gemeentefonds. De BTW-component van € 2,540 miljoen van de huidige specifieke uitkering is al in 2008 door het Rijk aan het gemeentefonds toegevoegd in de netteringsoperatie van de specifieke-uitkeringen (zie § 3.11 van de junicirculaire gemeentefonds 2007). In totaal bedraagt het rijksdeel in 2008 € 56 057 863. Omdat de specifieke uitkering «kostenverrekening en gegevensuitwisseling Wetwaardering onroerende zaken» in 2008 nog inclusief BTW wordt uitgekeerd is de toevoeging van de BTW-component in 2008 incidenteel teruggedraaid.

In de huidige specifieke uitkering wordt een bedrag van € 1,0 miljoen afgezonderd en terbeschikking gesteld aan de VNG voor gezamenlijke activiteiten voor een efficiënte uitvoering van de wet WOZ. Op verzoek van de VNG wordt dit bedrag van € 1,0 miljoen vanaf 2009 voorlopig afgezonderd van de algemene uitkering. Dit om gerichte ondersteuning op landelijke schaal te kunnen continueren. In 2011 wordt bezien of deze constructie nog noodzakelijk is. In totaal wordt in 2009 (exclusief BTW) € 73 539 562 toegevoegd aan de algemene uitkering van het gemeentefonds.

5) Bestuurskosten (SISA)

Bij de besluitvorming in augustus 2007 over de begroting 2008 is door het kabinet besloten tot een taakstellende vermindering van de bestuurskosten m.i.v. 2011. De idee daarbij was dat dit onder andere ingevuld zou kunnen worden door een vermindering van het aantal raadsleden en lokale bestuurders. De oorspronkelijk beoogde invulling van de taakstelling ad 90 miljoen vanaf 2011 blijkt niet in volle omvang haalbaar. Nader onderzoek heeft aangetoond dat dit bedrag te hoog is. De taakstelling wordt daarom teruggebracht naar € 40,9 mln., maar gaat ten dele eerder in. Voor de invulling daarvan is besloten tot het inboeken van € 11,2 mln. (vanaf 2009) in verband met de ontstane efficiencywinst als gevolg van het invoeren van Single Information en Single Audit (SiSa). Over het restant van de taakstelling is in het Bofv tussen Rijk en VNG/IPO van 11 september 2008 afgesproken dat het kabinet het restant als besparingsverlies voor zijn rekening neemt. Daar tegenover staat dat het Gemeentefonds en Provinciefonds niet worden verhoogd met de financiële gevolgen die zijn ontstaan op het gebied van het BTW-compensatiefonds (in totaal 30 mln. per jaar).

6) Beeldende kunst en vormgeving (Decentralisatie-uitkering)

Met ingang van 2009 wordt de Regeling Cultuurbereik 2005–2008 (van 12 april 2005, nr.WJZ/2005/11620 (8165) beëindigd. Onderdeel van deze regeling is de beeldende kunst en vormgeving, op basis waarvan in genoemde periode gelden aan bepaalde gemeenten werden verstrekt. In de brief van de minister van OCenW aan de Kamer «Beleid beeldende kunst» van 7 december 2007(DK/B&B/2007/51817) is opgenomen dat per 1 januari 2009 de gemeenten met meer dan 90 000 inwoners (peildatum

1 januari 2007) en de provinciehoofdsteden een decentralisatie-uitkering beeldende kunst en vormgeving vanuit het gemeentefonds zullen ontvangen.

De jaarlijkse uitkering is voor 9 gemeenten gelijk aan die welke zij in 2005–2008 per jaar hebben ontvangen. Voor de overige 27 gemeenten wordt deze vastgesteld op een vast bedrag van € 150 000 per jaar.

7) Huishoudelijke verzorging (Integratie-uitkering Wmo)

Op basis van de door het SCP uitgebrachte bindend Wmo advies 2009 heeft het kabinet in overleg met de VNG besloten het Wmo-budget voor huishoudelijke hulp in 2009 met € 30 miljoen te verlagen.

Dit maakt onderdeel uit van een breder pakket aan afspraken over de financiering van de (uitvoering-) kosten van de Wmo door gemeenten.

8) AWBZ subsidie regeling ADL woningaanpassingen (Integratie-uitkering Wmo)

Met ingang van 1 januari 2009 komt de AWBZ subsidieparagraaf aanpassingen te vervallen. Voor het leveren van individuele voorzieningen wordt een bedrag van € 3 miljoen toegevoegd aan het Wmo budget. In 2009 worden de middelen alleen toegevoegd aan het budget van gemeenten waar zich een ADL-cluster bevindt.

9 en 10) Nominale en reële index Wmo (Integratie-uitkering Wmo)

De nominale index 2009 bedraagt 3,67% en de reële index 2009 2,39%.

11a en 11b) Correctie Wmo € 4 500 000 van AU naar IU

Het bedrag stond als algemene uitkering geboekt, het behoort echter een deel van de totale Wmo integratie-uitkering te zijn. In de 1e suppletore begroting 2008 is de overboeking voor 2008 vastgelegd, de meerjarige doorwerking wordt in deze begroting verwerkt.

12) Opvang mannen G4

De staatssecretaris van VWS heeft met de beleidsbrief Beschermd en Weerbaar aan de 2e Kamer dd. 10 december 2007, (Kamerstukken II, vergaderjaar 2007–2008, 28 345 en 22 894, nr. 51) aangegeven extra middelen in te willen zetten voor onder andere een pilot mannenopvang eergeerelateerd geweld bij de G4-gemeenten. Voor 2008 en 2009 wordt in dat kader € 800 000 per jaar aan het gemeentefonds toegevoegd. Dit bedrag wordt gelijkelijk verdeeld over de G4.

13a en 13b) Bijdrage aan de apparaatsuitgave GF (A+O-fonds)

De bijdrage aan het A+O-fonds voor het jaar 2009 en verder is vastgesteld op een bedrag van € 5 887 000. Ten opzichte van de 1ste suppletore begroting 2008 betekent dit een verhoging van € 421 000. Deze verhoging wordt aan de algemene uitkering van het gemeentefonds onttrokken en overgeboekt naar het onderdeel Bijdrage aan het A+O-fonds.

14) Samenloop Wmo met Awbz verblijf (Integratie-uitkering)

Door verschillen in de uitvoering bij het CAK van de regeling eigen bijdrage Wmo en de regeling eigen bijdrage intramuraal verblijf AWBZ zijn gemeenten € 3 miljoen aan eigen bijdragen Wmo misgelopen. De geraamde eigen bijdragen Wmo worden hiervoor in 2008 en 2009 met € 3 mln. verlaagd. Hierdoor stijgt de integratieuitkering Wmo met € 3 mln. Vanaf 2010 is – door advisering van de onafhankelijke derde over de integratieuitkering – aparte verrekening van de geïnde eigen bijdrage niet meer noodzakelijk.

15) Wmo psychosociale grondslag (Algemene uitkering)

Door het schrappen van de psychosociale grondslag van de functie ondersteunende begeleiding algemeen zullen mensen met psychosociale problemen vaker een beroep doen op door gemeenten gefinancierde voorzieningen. De gemeenten ontvangen hiervoor vanaf 1 januari 2009 een financiële tegemoetkoming van € 53 000 000 structureel. De gemeenten ontvangen € 17 000 000 via de algemene uitkering uit het gemeentefonds, € 30 000 000 via de specifieke uitkering maatschappelijke opvang/OGGZ en € 6 000 000 via de specifieke uitkering vrouwenopvang.

16) Compensatie opbrengst eigen bijdragen Wmo (Integratie-uitkering)

De gemeenten ontvangen een compensatie voor het negatieve effect op de opbrengst eigen bijdragen Wmo vanwege de invoering van de nieuwe regeling financiële tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten. Door een aanpassing van inkomensgrenzen voor mensen jonger dan 65 jaar in de eigen bijdragen, kunnen gemeenten minder eigen bijdragen innen.

3.2. Integratie-uitkeringen

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

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

	2008	2009
Stand ontwerpbegroting:	1 510 886	
Mutaties 1e suppletoire begroting 2008:	72 582	
Stand 1e suppletoire begroting 2008:	1 583 468	
Waarvan per integratieuitkering:		
Wmo	1 462 600	1 423 000
Amendement De Pater	25 000	25 000
Amendement De Pater overboeking naar Algemene uitkering	- 1 100	
WUW-middelen	22 099	19 416
Opvoeden in de buurt	12 900	
Tijdelijke stimuleringsregeling intensivering en controle (TSIOC)	9 690	9 690
Regionale Platforms Fraudebestrijding	2006	2006
Ondersteuning bibliotheken	5 791	5 791
Antidiscriminatie voorzieningen overboeking van VROM/WWI	3 011	
Drank- en Horecawet (Pilot) BZK-deel	1 087	1 087
Drank- en Horecawet (Pilot) VWS-deel	1 088	1 088
Impuls Brede scholen Combinatiefuncties OC&W-deel 1e tranche	9 400	
Impuls Brede scholen Combinatiefuncties VWS-deel 1e tranche	7 500	
Pilot VVE Groningen	1 600	1 600
Pilot VVE Limburg en Drenthe	3 000	3 000
Wijken (Motie-Van Geel) Buurtinitiatieven leefbaarheid van VROM	10 000	
Koplopers regeling homo emancipatiebeleid	380	440
Sport en bewegen	4 500	
Aanpak Kindermishandeling	2 916	2 916
Nog niet eerder opgenomen in een begroting:		
Huishoudelijke verzorging (Wmo)		- 30 000
AWBZ subsidie regeling ADL (Wmo)		3 000
Nominale index Wmo		48 200
Reële index Wmo		30 600
Correctie Wmo van Au naar IU		4 500
Samenloop Wmo met Awbz verblijf	3 000	3 000
Compensatie opbrengst eigen bijdragen Wmo		10 000
Subtotaal bijstellingen en nieuwe integratie-uitkeringen OW 2009		69 300
Totaal aan integratie-uitkeringen stand OW 2009:		1 564 334

3.3 Decentralisatie-uitkeringen

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

het gemeentefonds. In tabel 3.3.1 is een overzicht opgenomen.

Tabel 3.3.1. Overzicht decentralisatie-uitkeringen gemeentefonds (in € 1000)						
Omschrijving	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nog niet eerder opgenomen in een begroting:						
Beeldende kunst en vormgeving		13 500	13 500	13 500	13 500	13 500
Totaal decentralisatie-uitkeringen stand OW 2009:		13 500	13 500	13 500	13 500	13 500

3.4 Financieel overzicht gemeenten 2008

In de afgelopen jaren is een vaste methode ontwikkeld om een beeld van de financiële positie van de gemeenten te schetsen. De analyse is bekend onder de benaming Financieel overzicht gemeenten (F.O.G.). Doel van het F.O.G. is een beeld te geven van de ontwikkeling van de gemeentefinanciën. Dat beeld ondersteunt het bestuurlijke oordeel bij de vraag of tegenover de taken waarvoor gemeenten zich gesteld zien voldoende middelen staan. Het F.O.G. gaat over alle gemeentelijke inkomsten, niet alleen over de gemeentefondsinkomsten. Het totaalbeeld omvat ook de gemeentelijke uitgaven en de gemeentelijke vermogenspositie, evenals gegevens over de gemeentelijke productie. Aanvankelijk is het F.O.G. een zelfstandige publicatie geweest, maar vanaf 2006 zijn de kerngegevens onderdeel van de memorie van toelichting van de gemeentefonds-begroting. Bij de evaluatie van de normeringmethode gemeentefonds hebben het Rijk en de VNG het nut en de noodzaak van de opstelling van het F.O.G. nog eens bevestigd (Kamerstukken II 2006–2007, 30 800 B en C, nr. 4).

Uitkomsten en conclusies

De komende jaren treedt een inkomstenstijging op die de noodzakelijke ontwikkeling van de uitgaven overtreft (gecorrigeerd voor de effecten van inflatie, de groei van inwoners, woningen enz. en veranderingen in taken). Daarmee is ruimte voor gemeentelijke intensiveringen. Die financiële ruimte is voldoende, ondanks dat afspraken in het Bestuursakkoord beslag hebben gelegd op gemeentelijke middelen.

Het eigen vermogen van de gemeenten vertoont een stijgende lijn, in het bijzonder de algemene reserve. De gemeentelijke productie stijgt, zij het – zoals in de quataire sector gebruikelijk – minder dan de algemene middelen die worden ingezet.

Deze analyse wijst op een bevredigende ontwikkeling van de gemeentelijke financiële positie. De kernvraag, zijn en worden gemeenten financieel in staat gesteld hun taken te vervullen, verdient een bevestigend antwoord.

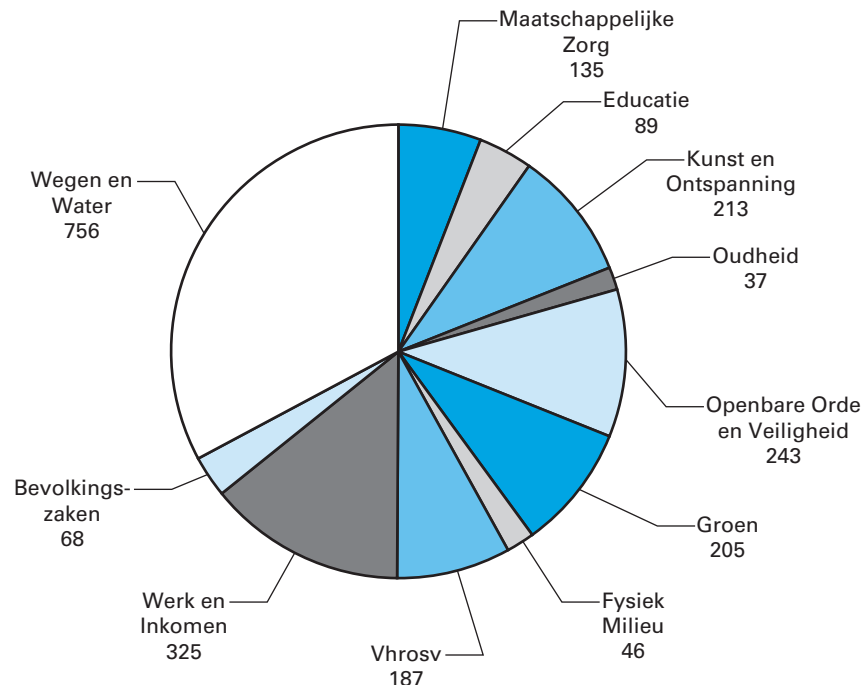
In het navolgende wordt de analyse in meer detail uiteengezet.

Terugblik

Hierna is weergegeven op welke taken de gemeenten tussen 2003 en 2008 meer middelen hebben ingezet (figuur 3.4.1.) en vanuit welke inkomstenbronnen of bezuinigingen op taken deze inzet is bekostigd (figuur 3.4.2.). De verschillen zijn afgeleid van de gemeentelijke begrotingscijfers die door het CBS zijn opgesteld. Om het beeld vanuit F.O.G.-perspectief te

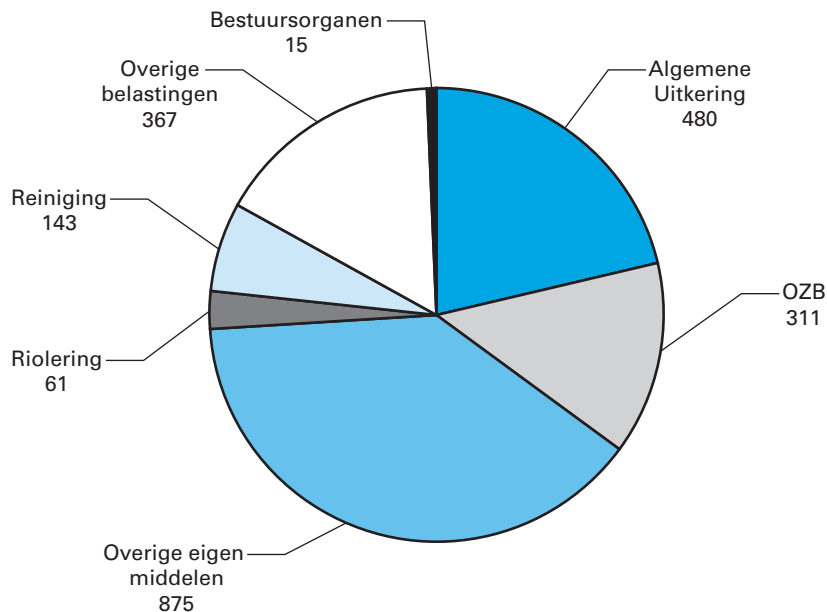
krijgen zijn de verschillen gecorrigeerd voor de effecten van veranderingen in het gemeentelijke takenpakket (taakmutaties), van prijsontwikkeling en van de groei van inwoners, woningen en andere gemeentelijke ontwikkelingen (areaalontwikkeling). De uitkomsten geven volgens deze aanpak een zo goed mogelijke benadering van de gevolgen van gemeentelijke keuzes. In de Periodieke Onderhoudsrapportage gemeentefonds, die als bijlage is bijgevoegd, is een analyse gemaakt van de begrotingsgegevens zonder dat de genoemde correcties zijn aangebracht.

Figuur 3.4.1. Intensiveringen tussen 2003 en 2008 (bedragen in € mln.)



In figuur 3.4.1. wordt de stijging per uitgavencluster weergegeven, na correctie voor taakmutaties, prijsontwikkeling en areaalontwikkeling, over de periode 2003 tot 2008. De intensiveringen totaliseren tot een bedrag van € 2,3 miljard. Het gaat daarbij steeds om de netto-uitgaven: de lasten zijn verminderd met de taakgebonden baten, zoals ontvangen specifieke uitkeringen en de opbrengst van heffingen. Hierbij hebben de gemeenten op vrijwel alle taakclusters extra middelen ingezet. De grootste intensivering heeft plaatsgevonden op het cluster Wegen en Water, zowel in miljoenen euro's als in procenten. De grootste cluster, maatschappelijke zorg, kent de kleinste stijging in procenten.

Figuur 3.4.2. Bekostiging intensiveringen tussen 2003 en 2008 (bedragen in € mln.)



In figuur 3.4.2. is weergegeven met welk bedrag, na correctie voor taakmutaties, prijsontwikkeling en areaalontwikkeling, de inkomsten tussen 2003 en 2008 zijn gestegen en daarmee de bekostiging vorm heeft gekregen. De opgetelde inkomstenstijgingen bedragen, net als de intensiveringen, € 2,3 miljard. Zichtbaar is dat gemeenten de intensiveringen tussen 2003 en 2008 vooral dekken vanuit de groei van de inkomsten uit de Overige eigen middelen (o.a. door de groei van de inkomsten vanuit de bouwgrondexploitatie) en de Algemene uitkering. In tegenstelling tot alle andere uitgavenclusters maken de clusters Reiniging, Riolering en Bestuursorganen onderdeel uit van deze figuur. Het saldo op de twee eerstgenoemde clusters daalt, omdat van de vrijwel even grote baten en lasten op deze clusters de baten iets sneller stijgen.

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

Vooruitblik

Hierna is een beeld gegeven van de financiële ruimte van de gemeenten voor de jaren 2008 tot en met 2009. Het jaar 2008 is meegenomen als eerste jaar van de huidige kabinetsperiode. In voorgaande jaren is een vierjarige periode weergegeven, beginnend met het begrotingsjaar. De financiële ruimte is berekend door de inkomsten en kosten vanuit de gemeentelijke begrotingen door te rekenen naar 2012. De financiële ruimte is het saldo van deze beide. De inkomsten en kosten lopen van jaar op jaar op door prijs- en areaalontwikkeling. Daarnaast is er invloed door veranderingen in het gemeentelijke takenpakket en wijzigingen in de bekostiging daarvan. Die zijn onder meer het gevolg van het Coalitie-

akkoord en de afgesloten Bestuursakkoorden. In tabel 3.4.1. is de opbouw weergegeven. In plaats van uitgavenontwikkeling wordt in deze paragraaf van kostenontwikkeling gesproken. De vooruitblik wordt namelijk in hoge mate door normatieve veronderstellingen van het Rijk bepaald.

Tabel 3.4.1. Geraamde cumulatieve ontwikkeling van uitgaven en inkomsten, 2008–2012 (in € mln)					
	2008	2009	2010	2011	2012
<i>Kostenontwikkeling</i>	714	1 813	2 266	2 760	3 016
Algemene middelen, waarvan:					
Taakmutaties uit bestuursakkoord	70	140	430	500	220
Overige taakmutaties	27	143	91	76	85
Areaal	44	86	130	175	220
Prijzen	398	1 002	1 134	1 403	1 679
Specifieke middelen, waarvan:					
Taakmutaties	- 75	- 237	- 312	- 387	- 387
Areaal	25	53	81	110	139
Prijzen	225	626	712	883	1 060
<i>Inkomstenontwikkeling</i>	1 112	2 931	3 189	3 567	4 352
Gemeentefonds					
Nacalculatie accres 2007	- 226	- 186	- 186	- 186	- 186
Accres	1 012	2 232	2 434	2 622	3 087
Taakmutaties	19	126	66	43	43
OZB	101	238	302	367	457
OEM	31	79	92	115	139
Specifieke uitkeringen	175	442	481	606	812
Financiële ruimte	398	1 118	923	807	1 336

In tabel 3.4.1 is te zien dat de financiële ruimte ontstaat in de eerste jaren. De ruimte neemt daarna (licht) af om in 2012 weer toe te nemen. Het beeld is het resultaat van eerst aanzienlijke, daaraan geringere accessen Gemeentefonds, gevoegd bij bestuurlijke afspraken tussen het Rijk en de gemeenten over de inzet van gemeentelijke middelen voor verschillende maatschappelijke doelen. De financiële ruimte vertoont in de eerste jaren hetzelfde patroon als in de vooruitblik in de vorige gemeentefondsbegroting. Voor de latere jaren is de lichte stijging omgeslagen in een lichte daling. Het jaar 2012 is nieuw in de tabel opgenomen.

De totale cumulatieve kostenontwikkeling voor deze periode wordt vooral bepaald door de prijsontwikkeling. De areaalontwikkeling is beperkt van omvang. De stijging van de inkomsten wordt in hoofdzaak bepaald door het accres Gemeentefonds. De taakmutaties uit het bestuursakkoord, oplopend tot € 500 miljoen in 2011 bestaat uit € 280 miljoen voor intensiveringen op het terrein van OC&W, SZW, J&G en € 220 miljoen voor de aanpassing van het cluster OOV. De afspraken over de eerstgenoemde intensiveringen eindigen per 2011.

Ontwikkeling vermogenspositie

In deze paragraaf wordt de ontwikkeling van de vermogenspositie van gemeenten aangegeven voor de periode 2001 tot en met 2006 op basis van de rekeningen.

Tabel 3.4.2. Ontwikkeling eigen en vreemd vermogen en voorzieningen 2001–2006 (in € mld)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<i>Eigen vermogen</i>	24,1	25,0	25,4	24,2	25,3	27,5
waarvan algemene reserve	5,4	5,4	5,3	7,1	9,7	10,4
waarvan bestemmingsreserve	18,0	19,0	20,1	17,0	15,6	15,7
waarvan resultaat	0,7	0,6	0,0	0,1	0,0	1,5
<i>Vreemd vermogen</i>	39,4	40,1	40,6	41,9	40,1	38,8
<i>Voorzieningen</i>	4,8	5,2	6,7	9,3	10,3	11,3

Bron: CBS

Het eigen vermogen is in de periode 2001 tot en met 2006 toegenomen van € 24,1 miljard tot € 27,5 miljard. Het overgrote deel van deze stijging komt vanuit de groei van de algemene reserve. Tegenover de daling van de bestemmingsreserves staat een stijging van de voorzieningen in diezelfde periode. Dit wordt veroorzaakt door een definitieverandering van de begrippen voorzieningen en bestemmingsreserves in het kader van het BBV.

De gegevens in de tabel laten zien dat het niveau van het vreemd vermogen over de periode 2001–2006 eerst in lichte mate is gestegen, vanaf 2005 is een lichte daling waarneembaar. Het totaal aan vreemd vermogen is in 2006 € 38,8 miljard. De post voorzieningen laat in de periode 2001–2006 een stijging zien van € 6,5 miljard. Zoals genoemd wordt een deel van deze stijging veroorzaakt door veranderingen vanuit het BBV in 2004.

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

3.5 Specifieke uitkeringen

Op het terrein van de specifieke uitkeringen staat het nodige te gebeuren. Het jaar 2009 is het invoeringsjaar van de decentralisatie-uitkering en de verzameluitkering en de komende jaren worden gekenmerkt door een (voortgezette) daling van het aantal specifieke uitkeringen. Deze paragraaf belicht in financieel opzicht een aantal aspecten dat daaraan is verbonden.

Tabel 3.5.1. geeft inzicht in het aantal specifieke uitkeringen. Het overzicht betreft de periode 2008–2012 en omvat niet alleen de specifieke uitkeringen aan gemeenten, maar ook die aan de andere medeoverheden.

Tabel 3.5.1. Aantal specifieke uitkeringen per departement (2008: realisatie, 2009–2012: verwachte ontwikkeling)					
Ministerie	2008	2009	2010	2011	2012
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	6	4	2	2	2
Economische Zaken	8	8	5	4	4
Financiën	1	0	0	0	0
Jeugd en Gezin	6	4	3	3	2
Justitie	4	2	1	1	1
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	4	2	2	2	2
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	14	7	5	5	5
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	10	9	5	5	5
Verkeer en Waterstaat	8	5	5	5	5
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	19	7	7	6	6
Volksgesondheid, Welzijn en Sport	9	5	4	4	3
Wonen, Wijken en Integratie	12	12	4	2	2
Totaal	101	65	43	39	37

De tabel maakt zichtbaar dat het kabinetsbeleid om het aantal specifieke uitkeringen te verminderen op koers ligt. Het beoogde aantal aan het einde van de kabinetsperiode bedraagt maximaal 45. Zonder uitzondering daalt het aantal specifieke uitkeringen per ministerie. Daarbij leveren de grootste gebruikers de grootste bijdrage.

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

Tabel 3.5.2. Aandeel specifieke uitkeringen per departement (in € mln)			
Ministerie	Uitgaven	Specifieke uitkeringen	
	totaal	bedrag	%
Algemene Zaken	61	0	0,0
Buitenlandse Zaken	12 673	0	0,0
Justitie	5 481	35	0,6
BZK	5 689	103	1,8
OCW	32 577	1 622	5,0
Financiën	3 765	55	1,5
Defensie	8 095	0	0,0
VROM	1 302	282	21,7
VenW	9 757	1 951	20,0
Economische Zaken	2 591	118	4,6
LNV	2 323	430	18,5
SZW	23 859	7 855	32,9
VWS	13 849	85	0,6
Jeugd en Gezin	5 837	1 272	21,8
WWI	4 014	1 352	33,7
Totaal	131 873	15 161	11,5

Bron: Miljoenennota 2008; Overzicht specifieke uitkeringen 2008 Tabel 4.2

De betekenis van specifieke uitkeringen verschilt van departement tot departement. Enkele departementen verstrekken in het geheel geen middelen aan de decentrale overheden. Met de voorgenomen overheveling van de specifieke uitkering uitvoering WOZ zal vanaf 2009 ook Financiën tot deze groep gaan behoren. Bij andere departementen, te weten SZW en WWI, gaat meer dan 30% van de uitgaven in de vorm van specifieke uitkeringen naar de medeoverheden. Een groep van vier departementen – VROM, VenW, LNV en JenG – heeft een aandeel specifieke uitkeringen van omstreeks 20%.

Zou de tabel zich beperken tot de specifieke uitkeringen aan gemeenten dan verandert vooral het beeld van VenW, LNV en JenG. Een relatief groot deel van de specifieke uitkeringen van deze departementen wordt aan bijvoorbeeld provincies en Wgrplusregio's verstrekt.

Tabel 3.5.3. geeft voor 2008 per gemeentelijk uitgavencluster de betekenis aan van specifieke uitkeringen in relatie tot de totale uitgaven en de andere gemeentelijke inkomstenbronnen.

Tabel 3.5.3. Inkomstenbronnen per uitgavencluster (x € mln)				
Uitgavencluster	Algemene middelen	Specifieke uitkeringen	Overig	Totaal
Werk en Inkomen	1 878	7 700	- 750	8 828
Maatschappelijke Zorg	4 696	1 250	- 345	5 601
Educatie	2 519	1 500	- 285	3 734
Kunst en Ontspanning	1 767	30	755	2 552
Groen	1 341		378	1 719
Vhrosv	1 023	450	851	2 324
Oudheid	219		156	375
Riolering	11		1 186	1 197
Reiniging	- 326		2 330	2 004
Wegen en Water	2 407	50	1 117	3 574
Openbare Orde en Veiligheid	1 239	100	172	1 511
Fysiek Milieu	547	50	- 4	593
Bevolkingszaken	258		365	623
Bestuursorganen	542		208	750
Overig	1 682	75	3 902	5 659
Overige eigen middelen	8 032	24	- 24	8 032
Totaal	27 835	11 229	10 012	49 076

Bron: bevoorschotting gemeentefonds; CBS-begrotingsstatistiek, Overzicht specifieke uitkeringen 2008

Tabel 3.5.3. maakt zichtbaar dat de uitgavenclusters onderling volstrekt verschillen in bekostigingswijze. Zo worden de clusters Groen en Fysiek milieu vooral bekostigd uit algemene middelen, terwijl het cluster Werk en inkomen vooral wordt bepaald door specifieke uitkeringen. De kolom Overig is berekend als restpost. De berekende bedragen kennen soms een eenduidige verklaring, zoals bij de clusters Riolering en Reiniging. De genoemde bedragen sporen met de rechten op die clusters (zie ook paragraaf 3.6). De beide clusters worden in hoofdzaak uit taakgebonden middelen bekostigd. Andere inkomsten in de kolom Overig zijn bijvoorbeeld (bouw)leges, huuropbrengsten, opbrengsten van verkopen en overdrachten van provincies en Europa. De opsplitsing per uitgavencluster is niet beschikbaar.

Bij de interpretatie speelt een rol dat weliswaar de CBS-begrotings-uitgaven als uitgangspunt zijn genomen, maar dat deze zijn verbonden met andere gegevensbronnen, zonder directe aansluiting. Deze aanpak verklaart ook het hogere bedrag aan specifieke uitkeringen in vergelijking met vorig jaar: toen is bijvoorbeeld een groot deel van de sociale werkvoorziening die via gemeentelijke samenwerkingsverbanden verliep buiten beschouwing gebleven.

3.6. Opbrengst lokale heffingen 2008

3.6.1. Inleiding

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

Tabel 3.6.1. Opbrengsten lokale heffingen 2008 (x € mln.)						
	2006	2007	2008	% stijging i.v.m. 2007	Stijging in miljoenen	Stijging in % van de totale stijging
Onroerende-zaakbelastingen (1)	2 563	2 635	2 739	3,9	104	26,9
Hondenbelasting (1)	53	54	56	3,7	2	0,5
Toeristenbelasting (1)	110	113	119	5,3	6	1,6
Precariobelasting (1)	83	85	89	4,7	4	1,0
Parkeerbelasting (1)	416	445	467	4,9	22	5,7
Afvalstoffenheffing/reinigingsrechten (1)	1 652	1 685	1 711	2,5	26	6,7
Rioolrechten (1)	1 006	1 093	1 162	6,3	69	17,8
Bouwvergunningen (1)	406	438	482	10,0	44	11,4
Secretarieleges (1)	206	224	248	10,7	24	6,2
Provinciale opbrengsten op de MRB (3)	1 119	1 138	1 242	9,1	104	26,9
Waterschapsomslagen (4)	803	815	821	0,7	6	1,6
Verontreinigingsheffing (4)	1 226	1 258	1 234	- 1,9	- 24	- 6,2
Totale opbrengst	9 643	9 983	10 370	3,9	387	100

3.6.2. Gemeentelijke heffingen

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

3.6.2.1. Opbrengsten uit gemeentelijke belastingen

De begrote opbrengsten uit gemeentelijke belastingen bedragen in 2008 € 3,47 miljard. In vergelijking met 2007 is dit een stijging van 4,14 procent. Het grootste deel van deze stijging wordt zoals blijkt uit tabel 3.6.2. veroorzaakt door de stijging van de OZB-opbrengst.

Tabel 3.6.2. Gemeentelijke belastingen (x € mln.)					
	2006	2007	2008	% stijging t.o.v. 2007	Stijging in miljoenen
Onroerende-zaakbelastingen	2 563	2 635	2 739	3,9	104
Hondenbelasting	53	54	56	3,7	2
Toeristenbelasting	110	113	119	5,3	6
Precariobelasting	83	85	89	4,7	4
Parkeerbelasting	416	445	467	4,9	22
Totale opbrengst	3 225	3 332	3 470	4,1	138

In het Bestuurlijk Overleg Financiële verhouding van 9 april 2008 is gesproken over de opbrengsten OZB over het jaar 2008, op basis van CBS gegevens. De CBS-gegevens laten een lichte overschrijding van de door het rijk gestelde macronorm (3,75 procent) zien van circa € 6 mln. (0,15%). De bestuurlijke weging in het overleg heeft geleid tot het niet doorvoeren van een correctie op het gemeentefonds in 2008. De overschrijding in 2008 zal meetellen bij het bestuurlijke oordeel over de opbrengstontwikkeling van 2009.

Voor 2008 geldt de WOZ-waarde op 1 januari 2007, in 2007 gold peiljaar 2005. Indien de WOZ-waarde door herwaardering en/of door de vergroting van het areaal stijgt, heeft dat consequenties voor de belastingcapaciteit van een gemeente. Een wijziging van de belastingcapaciteit met meer dan de gemiddelde WOZ-waarde-stijging wordt gecorrigeerd via een wijziging van de algemene uitkering.

Tabel 3.6.3. Gemiddelde onroerende zaakbelasting per gezinshuishouden (in euro's)				
Waarde in 2007	Waarde in 2008	2007	2008	2006-2007
171 075	182 759	166	171	3,0%
262 072	279 971	254	260	2,4%
318 854	340 632	310	318	2,7%

Bron Coelo (betreft woningen)

De cijfers in tabel 3.6.3. moeten als volgt gelezen worden: de OZB voor een huis met een gemiddelde waarde van € 171 075 in 2007 is gestegen van € 166 naar € 171. Dit is een stijging van 3 procent.

3.6.2.2. Precariobelasting

Tijdens het Algemeen Overleg van 6 maart 2008 heeft de Tweede Kamer aangedrongen om te komen tot de vrijstelling voor ondergrondse infrastructuur van nutsbedrijven op precario. Dit voornemen was eerder gemeld in voorafgaande circulaire, maar nog niet geëffectueerd als gevolg van de vraag naar de dekking van de gederfde inkomsten bij gemeenten en provincies. Dit op grond van artikel 2 Financiële verhoudingswet. Het is de bedoeling dat de onder- en bovengrondse infrastructuur van nutsbedrijven en netbeheerders wordt vrijgesteld. Dit is wetstechnisch goed af te bakenen. De precariobelasting blijft bestaan als

regulerend instrument voor gemeenten ter zake van o.a. terrassen en andere objecten boven, op en in de openbare grond.

In het overleg met de Kamer is vastgesteld dat de compensatie voor de te derven inkomsten van gemeenten ligt in de OZB-grondslag en bij de provincies bij de provinciale opcenten. Het streven is de wetswijziging per 1 januari 2010 in te laten gaan. Aan gemeenten, die thans hoge aanslagen aan de nutsbedrijven opleggen, is verzocht om reeds in 2009 de vaststelling van de belastingverordening geleidelijk rekening te houden met de wens van de Kamer om geen precario meer te heffen op de infrastructuur en de dekking van de gederfde inkomsten te zoeken in de OZB. Dit vooruitlopend op de aanstaande wettelijke vrijstelling en om te voorkomen dat die gemeenten met een hoge aanslag in één keer hun OZB zouden moeten verhogen. Daartoe zal in de voor de OZB geldende macronorm ruimte worden geboden.

3.6.2.3. Opbrengsten uit retributies

Retributies zijn de tarieven die de overheid in rekening brengt voor het verlenen van concrete diensten. In het kader van de woonlasten zijn vooral de opbrengst van de rioolrechten en de opbrengst van de afvalstoffenheffing interessant. Beide heffingen zijn wettelijk gemaximeerd tot 100% kostendekkendheid. Hieronder wordt voor de rioolheffing en de afvalstoffenheffing aangegeven hoe de opbrengst en de kostendekkingsgraad zich ontwikkelen.

De begrote opbrengst uit retributies bedraagt in 2008 ruim € 3,6 miljard. In vergelijking met 2006 is dat een stijging van 4,7 procent. Deze ontwikkeling wordt in de volgende alinea's toegelicht.

A: Reinigingsheffing

De begrote opbrengsten uit reinigingsheffingen (afvalstoffenheffing en reinigingsrecht samen) stijgen met € 26 miljoen tot € 1,711 miljard. Ten opzichte van 2007 is dit een stijging van 1,5 procent. Voor gezinshuishoudingen heeft dit de volgende implicaties:

Tabel 3.6.4. Reinigingsheffing per gezinshuishouden (in euro's)					
	2006	2007	2008	2006-2007	2007-2008
Eenpersoonshuishouden	204	209	211	2,6%	1,0%
Meerpersoonshuishouden	256	264	266	3,1%	0,7%

Nultarieven zijn meegerekend

Uit tabel 3.6.4 blijkt dat een eenpersoonshuishouden in 2008 gemiddeld 211 euro aan reinigingsheffingen betaalt. Dit is ten opzichte van 2007 een toename van 1 procent. Een meerpersoonshuishouden betaalt in 2008 gemiddeld 266 euro; een stijging van 0,7 procent.

B: Rioolheffing

De begrote opbrengsten uit rioolheffingen stijgen in 2008 tot € 1,162 miljard, wat een stijging van 6,3 procent is. De rioollasten stijgen vanwege de wijze van financiering van de riolering en vanwege de gestegen kosten. Het vervangen van de riolering wordt in tegenstelling tot het aanleggen uit de rioolheffing betaald. De stijging van de kosten die uit rioollasten

worden gefinancierd is allereerst te verklaren omdat er op veel plaatsen in Nederland sprake is van een verouderd na-oorlogs rioleringsstelsel dat aan vervanging toe is. Deze vervanging wordt bekostigd uit de rioolheffing. Daarnaast dienen maatregelen te worden getroffen om steeds vaker voorkomende kortdurende overvloedige regenval te verwerken. Ook dit leidt tot hogere kosten.

Als gevolg van de stijging van de opbrengsten neemt het gemiddelde kostendeckingspercentage per gemeente van de rioolheffing toe tot meer dan 96,4 procent. In 77 procent van de gemeenten bedraagt de kostendeckering van de rioolheffing 100 procent.

Tabel 3.6.5. Rioolrecht per gezinshuishouden * (in euro's)					
	2006	2007	2008	2006-2007	2007-2008
Eenpersoonshuishouden, gebruiker	63	67	70	6,2%	4,4%
Eenpersoonshuishouden, eigenaar	125	135	142	8,0%	5,1%
Meerpersoonshuishouden, gebruiker	73	77	82	5,7%	5,4%
Meerpersoonshuishouden, eigenaar	135	146	154	7,6%	5,6%

* Nultarieven zijn meegerekend. Woningwaarde: modaal

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

3.6.3. Provinciale opcenten motorrijtuigenbelasting

Provinciale opcenten op de motorrijtuigenbelasting mogen door provincies worden geheven op basis van artikel 222 Provinciewet. De opcenten worden geheven bovenop het rijkstarief van de motorrijtuigenbelasting. De hoogte van de provinciale opcenten is wettelijk gemaximeerd. De vaststelling van de opcenten geschiedt door Provinciale Staten. Omdat het een algemene belasting betreft komt de opbrengst toe aan de algemene middelen van de provincie.

Voor de periode vanaf 1 april 2008 tot en met 31 maart 2009 mag het aantal opcenten ten hoogste 107,9 procent bedragen. Geen enkele provincie heft het maximum aantal opcenten daar de opcenten variëren van 63,9 tot 91,8. In vergelijking met 2007 is de opbrengst in 2008 met € 104 miljoen gestegen tot € 1,242 miljard. Dit is een stijging van 9,1 procent. Ook dit jaar komt dit voornamelijk door een stijging van het aantal auto's en een stijging van het gemiddelde gewicht per voertuig.

3.6.4. Waterschapsomslagen

In 2008 zijn er 27 waterschappen. De waterschapsheffingen zijn de enige inkomstenbron van de waterschappen en daarmee per definitie kostendeckend. De waterschapsheffingen bestaan uit de zogeheten waterschapsomslagen en de verontreinigingsheffing. De verontreinigingsheffing wordt door de waterschappen geheven om de kosten voor het in stand houden en verbeteren van de waterkwaliteit door te berekenen. De kosten hebben voornamelijk betrekking op het zuiveren van afvalwater. De ontwikkeling van de opbrengsten van de waterschapsheffingen is in de periode 2006-2008 als volgt:

Tabel 3.6.6. Ontwikkeling opbrengsten waterschapsheffingen 2005–2008
(x € mln.)

	2006	2007	2008	2007– 2008
Totaal omslagheffing	803	815	821	0,7%
Totaal waterverontreinigingsheffing	1 226	1 258	1 234	– 1,9%

4. BIJLAGEN BIJ DE BEGROTING

Periodiek Onderhouds Rapport gemeentefonds 2009

INHOUDSOPGAVE

1.	INLEIDING EN SAMENVATTING	39			
1.1	<i>Inleiding</i>	39	2.4	<i>Afgeronde onderwerpen</i>	47
1.1.1	Doel van het POR	40	2.4.1	Groepsgrootte ZMLK onderwijs	47
1.1.2	Andere rapportages Financiële Verhouding	40	2.4.2	Overige onderwerpen	47
1.1.3	Korte toelichting op de werking van het verdeelstelsel	40	3.	SCAN	48
1.1.4	Opbouw van het POR 2009	41	3.1	<i>Inleiding</i>	48
1.2	<i>Samenvatting</i>	41	3.2	<i>Samenvatting</i>	48
1.2.1	De onderhoudsagenda	41	3.3	<i>Methodiek van de scan</i>	49
1.2.2	De belangrijkste bevindingen uit de scan	41	3.3.1	Het doel en de aard van de scan	49
			3.3.2	Inhoud en reikwijdte van de scan	49
2.	ONDERWERPEN VAN DE LOPENDE ONDERHOUDSAGENDA	43	3.4	<i>Ontwikkeling van gemeentelijke inkomsten en uitgaven in alle gemeenten</i>	51
2.1	<i>Onderwerpen uit het verdeelstelsel</i>	43	3.4.1	Het niveau van de begrote gemeentelijke inkomsten	52
2.1.1	Cluster Kunst en Ontspanning	43	3.4.2	De begrote gemeentelijke netto uitgaven (alle gemeenten)	54
2.1.2	Krimp gemeenten	44	3.5	<i>Scan van inkomsten en uitgaven bij 423 gemeenten</i>	54
2.1.3	Positie G 4 in verdeelstelsel	44	3.5.1	<i>Inleiding</i>	54
2.2	<i>Beleidsvoornemens departementen</i>	44	3.5.2	De scan van veronderstelde versus feitelijke inkomstenstructuur	55
2.2.1	Wet Werk en Bijstand en Participatiefonds	44	3.5.3	IJkpunten versus feitelijke uitgaven	61
2.2.2	Wet Maatschappelijke Ondersteuning	45			
2.2.3	Maatschappelijke Stages en Vrijwilligerswerk	45			
2.2.4	Wabo	46			
2.3	<i>Integratie- en Decentralisatie-uitkeringen</i>	46			

1.1 Inleiding

1.1.1 Doel van het POR

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

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

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

In het POR 2009 staan de volgende twee vragen centraal:

1. *Welke effecten hebben beleidsvoornemens en -maatregelen van het Rijk op de verdeelsystematiek en op de financiële verhouding in brede zin?* Een overzicht hiervan wordt gepresenteerd in hoofdstuk 2.
2. *Is het verdeelstelsel van het gemeentefonds nog in voldoende mate in overeenstemming met de ontwikkeling van de kostenstructuur van de gemeenten?* Om deze vraag te beantwoorden is een Scan ontwikkeld, waarbij de algemene uitkering uit het gemeentefonds wordt geconfronteerd met de gegevens zoals die uit de gemeentelijke begrotingen naar voren komen. De bevindingen worden, deels in grafische vorm, gepresenteerd in hoofdstuk 3.

Uit de twee genoemde vragen vloeien de onderwerpen voort die een plaats krijgen op de Onderhoudsagenda van het verdeelstelsel. Zie figuur 2.1. Op deze Onderhoudsagenda is per onderwerp aangegeven in welke fase van het onderhoud het onderwerp zich bevindt, waarbij drie fasen worden onderscheiden: signalering, onderzoek en aanpassing.

«Signalering» betekent dat het onderwerp door de fondsbeheerders wordt gevolgd met het oog op de vraag of nader onderzoek nodig is; «Onderzoek» betekent dat er nader onderzoek naar dit onderwerp plaatsvindt en «Aanpassing» houdt in dat daadwerkelijke aanpassingen in de financiële verhouding aan de orde zijn. Indien relevant is aangegeven op welk uitgavencluster van het gemeentefonds het onderwerp betrekking heeft. Bij elk onderwerp is tevens aangegeven wanneer de Tweede Kamer opnieuw zal worden geïnformeerd.

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

1.1.2 Andere rapportages Financiële Verhouding

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

Financiële Overzichtsgegevens in de begroting

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

Circulaires gemeentefonds

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

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

1.1.3 Korte toelichting op de werking van het verdeelstelsel

De belangrijkste uitgangspunten van het verdeelstelsel zijn *globaliteit* en *kostenoriëntatie*. Globaliteit omdat het gemeentefonds geen geormeerde budgetten bevat, maar een algemene geldstroom vormt, waaraan geen bestedingsvoorwaarden zijn gesteld zoals dat bij specifieke uitkeringen wel het geval is.

Kostenoriëntatie betekent dat deze globale verdeelsystematiek wél moet inspelen op verschillen in kostenstructuur tussen gemeenten. De verdeling moet zodanig zijn dat gemeenten over een gelijkwaardige voorzieningencapaciteit kunnen beschikken bij een gelijke belastingdruk. Of de voorzieningen in de gemeenten daadwerkelijk hetzelfde zijn is daarbij niet relevant: dat is een kwestie van gemeentelijk beleid. Waar het om gaat is dat gemeenten een gelijkwaardige uitgangspositie hebben en niet vanwege bepaalde structuurkenmerken een voor- of nadeel ondervinden. De belastingcapaciteit wordt ook bij die afweging betrokken.

Deze uitgangspunten zijn uitgewerkt in een stelsel van verdeelmaatstaven, die met hun relatieve gewichten zijn gegroepeerd in zogenaamde clusters die een globaal beleidsveld bestrijken. Deze clusters vormen het uitgangspunt van de meso-analyse die wordt gemaakt in de Scan, die wordt gepresenteerd in hoofdstuk 3. Daar wordt op clusterniveau een vergelijking gemaakt tussen de uitgaven volgens de gemeentelijke begrotingen

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 ijkijking bevat dus een expliciete normstelling.

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

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

1.1.4 Opbouw van het POR 2009

De verdere opbouw van het POR 2009 is als volgt: Hoofdstuk 2 behandelt de onderwerpen van de onderhoudsagenda. Hoofdstuk 3 bevat de resultaten van de Scan.

1.2 Samenvatting

1.2.1 De onderhoudsagenda

De onderhoudsagenda was afgelopen jaar behoorlijk in beweging en zal dat komend jaar ook blijven. Afgelopen jaar is een onderzoek verricht naar het cluster Kunst en Ontspanning. Ook de WMO blijft in beweging. Daarnaast leidt de decentralisatieagenda, die is vastgelegd in het Bestuursakkoord «Samen aan de Slag» dat op 4 juni 2007 werd gesloten met de VNG, tot veel nieuwe ontwikkelingen in het gemeentefonds. Met ingang van 1 augustus 2008 is de Financiële Verhoudingswet gewijzigd, waardoor er in het gemeentefonds naast de reeds bestaande Integratie-uitkering voortaan ook een zogenaamde Decentralisatie-uitkering is geïntroduceerd.

Daardoor komen veel nieuwe geldstromen naar het gemeentefonds, die niet, of niet meteen, worden geïntegreerd in de algemene uitkering. In het POR 2009 worden deze integratie- en decentralisatieuitkeringen vermeld in een apart overzicht, dat naast de reguliere POR onderhoudsagenda staat. De primaire verantwoordelijkheid voor de verdeling ligt immers bij het betreffende vakdepartement (dat er dan ook steeds bij is vermeld).

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.

Scan: veronderstelde versus feitelijke inkomsten en uitgaven

In de scan is dit jaar speciale aandacht besteed aan de problematiek van de krimpgemeenten. Daarnaast is ingezoomd op de achtergronden van de gemiddelde OZB-stijging, waarbij ook is gekeken naar de samenhang met de twee andere grote lokale heffingen, namelijk die voor reiniging en riolering. Ook zijn we nagegaan waaraan de eventuele extra middelen worden besteed. De bevindingen worden nader besproken in hoofdstuk 3.

HOOFDSTUK 2: ONDERWERPEN VAN DE LOPENDE ONDERHOUDSAGENDA

Dit hoofdstuk bevat een rapportage over de ontwikkelingen op de verschillende onderwerpen die in het POR 2008 waren geagendeerd, alsmede op nieuwe onderwerpen die van belang zijn voor de financiële verhouding. Bij elk onderwerp wordt opnieuw gewogen in welke fase van het onderhoud het zich bevindt: signalering, aanpassing of onderzoek.

In paragraaf 2.1 wordt eerst ingegaan op de onderhoudsonderwerpen die voortkomen uit het verdeelstelsel zelf, vervolgens komen in paragraaf 2.2 de beleidsvoornemens van de departementen aan bod. In paragraaf 2.3 worden de actuele integratie- en decentralisatieuitkeringen weergegeven en in paragraaf 2.4 worden de onderwerpen behandeld die zijn afgerond en daarom worden afgevoerd van de onderhoudsagenda.

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

Figuur 2.1
Onderhoudsagenda 2009

Onderwerp	Agenda 2009	Volgende informatiemoment	Agenda 2008
Cluster Kunst en Ontspanning	Onderzoek	Najaar 2008	N.v.t.
Krimpgemeenten	Onderzoek	Najaar 2009	N.v.t.
Positie G 4 in het verdeelstelsel	Signalering	Voorjaar 2009	N.v.t.
Wet Werk en Bijstand	Signalering	Voorjaar 2009	Signalering
Participatiefonds	Aanpassing	Wetsvoorstel bij Tweede Kamer, daarna afgerond	Onderzoek
Wet Maatschappelijke Ondersteuning	Aanpassing	Voorjaar 2009	Onderzoek
Maatschappelijke Stages en Vrijwilligerswerk	Aanpassing	Najaar 2009	N.v.t.
WABO	Signalering	Najaar 2009	Signalering

2.1 Onderwerpen uit het verdeelstelsel

2.1.1 Cluster Kunst en Ontspanning

Het cluster laat al enkele jaren een beeld zien waarbij de feitelijke uitgaven van gemeenten liggen boven het ijkpunt van het gemeentefonds. Vooral bij grote gemeenten en gemeenten met een centrumfunctie is dit het geval. In het POR 2007 en het POR 2008 hebben we dit beeld al wat nader geanalyseerd. Toen bleek dat de hogere uitgaven vooral lagen op het terrein van Sport. De uitgaven bleken tamelijk willekeurig verdeeld over de soorten gemeenten, zodat er direct niet een structuurkenmerk in het oog sprong waarmee deze kosten zouden kunnen samenhangen. Daarbij kwam nog, dat de uitgaven op het gebied van Kunst en Ontspanning (het gaat vooral om Bibliotheken, Kunst, Sport) in aanzienlijke mate het gevolg zijn van eigen beleidskeuzes van de gemeente.

Deze redenen waren voor de fondsbeheerders aanleiding om een nader onderzoek in te stellen. Dat heeft in de loop van 2008 plaatsgevonden en omvatte naast het cluster Kunst en Ontspanning ook het cluster Oudheid. De voornaamste conclusies zijn dat de verdeelmaatstaven in het cluster Kunst & Ontspanning de juiste zijn. Wel kan worden geconstateerd dat de bedragen per eenheid zodanig zijn, dat niet alle feitelijke uitgaven worden

gedekt. Dat is vanuit het gemeentefonds bezien ook niet strikt nodig. Dat is gemiddeld genomen bij alle clusters het geval, wat financieel mogelijk is doordat gemeenten meer aan OZB en Overige Eigen Middelen ontvangen dan in het verdeelstelsel is verondersteld. Het geheel overziende zien we dan ook geen aanleiding voor verdere stappen. De onderzoeksrapportage zal in het najaar van 2008 nog separaat aan de Tweede kamer worden toegezonden. Zie verder ook de Scan in hoofdstuk 3

2.1.2 Krimp gemeenten

Recentelijk heeft de RFV aandacht gevraagd voor de positie van gemeenten met een krimpende bevolking in het verdeelstelsel. Daarom hebben de fondsbeheerders in het kader van de Scan (zie hoofdstuk 3) nader laten analyseren hoe de krimpgemeenten in het verdeelstelsel zitten. Daaruit is gebleken dat in de uitgaven- en inkomstenpatronen onderdelen zijn aan te wijzen die «typisch» bij krimpgemeenten behoren, zoals minder kosten aan onderwijshuisvesting en minder opbrengsten uit de grondexploitatie. Los van de vraag of het voor hen «typisch» is, hebben krimpgemeenten een wat zwakkere sociale structuur en daarmee verbonden hogere kosten. Ook de meeste andere kosten zijn eenvoudig te duiden als uitvloeisel van hun sociale, demografische en economische omstandigheden. Bezien vanuit het gemeentefonds is naar onze mening sprake van een redelijke vergoeding voor de diverse uitgaven van krimpgemeenten, zonder dat het fonds doelbewust op «krimp» is ingericht, evenmin als het op stationaire of groeigemeenten als zodanig is geënt. Dat leidt ook tot de conclusie dat het fonds minder automatisch het inwonertal volgt, dan de raden in hun advies lijken aan te nemen. Afgezien van deze kleine nuance, sluiten we ons aan bij de conclusie van de Rob en de Rfv dat naar momentele kennis de introductie van een «groei of krimp»-factor» in het gemeentefonds, niet in de rede ligt.

2.1.3 Positie G 4 in het verdeelstelsel

De G 4 hebben een wat specifieke positie in de verdeelsystematiek van het Gemeentefonds, met name door het bestaan van een vast bedrag voor deze gemeenten. Bij de behandeling van de gemeentefonds begroting 2008 in de Tweede Kamer is dit aan de orde geweest, de vraag was daarbij in hoeverre een specifieke de positie van de G 4 (nog) gerechtvaardigd is. De fondsbeheerders hebben daarbij aangegeven dit te zullen bezien, maar niet al in het komend jaar. Daarmee is een tijdspad uitgezet dat past bij de urgentie van het vraagstuk.

2.2 Beleidsvoornemens departementen

2.2.1 Wet Werk en Bijstand en Participatiefonds

In het afgelopen seizoen 2007/2008 is opnieuw veel aandacht besteed aan het financieel verdeelmodel, zowel voor het I-deel (het budget ter bekostiging van de bijstandsuitkeringen) als voor het W-deel (de reïntegratiebudgetten). Met de Vaste Kamercommissie voor SZW is diverse malen algemeen overleg gevoerd over het verdeelmodel voor het I-deel, in het kader van het Periodiek onderhoud. Het ministerie van BZK is, vanuit de verantwoordelijkheid voor de financiële verhouding, intensief bij het onderhoud van het model betrokken. Daarbij is gelet op de samenhang van de Wwb met de rest van

de financiële verhouding, en de gevolgen van de Wwb voor financiële ruimte en spankracht van de gemeenten.

Gezien de huidige stand van zaken kan BZK dit onderwerp in de signaleringsfase blijven volgen. De Tweede Kamer zal opnieuw worden geïnformeerd bij het POR 2010

Voor het W-deel geldt dat in het nieuwe Coalitieakkoord is vastgelegd dat dit zal worden geïntegreerd in een Participatiefonds, samen met de middelen voor inburgering. Inmiddels ligt een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer. Het voorstel behelst ook dat de uitvoeringskosten voor inburgering naar het gemeentefonds worden overgeheveld. Nadat de besluitvorming over het Participatiefonds is afgerond, kan het onderwerp worden afgevoerd van de onderhoudsagenda.

2.2.2 Wet Maatschappelijke Ondersteuning

In 2007 is de Wmo in werking getreden en worden de middelen verdeeld via het Gemeentefonds. Een deel van de Wmo-middelen was al onderdeel van het gemeentefonds, namelijk de welzijnswet en de Wet Voorzieningen Gehandicapten. De middelen die er nieuw zijn bij gekomen, hangen samen met huishoudelijke verzorging, het persoonsgebonden budget en met een aantal voormalige subsidie-regelingen uit de AWBZ. Deze middelen, samen meer dan 1 miljard euro, zijn aan het gemeentefonds toegevoegd in de vorm van een integratie-uitkering met een langlopend karakter.

Doordat het een integratie-uitkering betreft is het normale gemeentefondsaccres niet van toepassing. Deze middelen hebben een eigen groeivoet, die jaarlijks zal worden bepaald op basis van een advies van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP). Ook kennen deze middelen een specifieke verdeling, op basis van een speciaal ontwikkeld objectief verdeelmodel. Dat wordt toegepast met ingang van 2008. In het voorjaar van 2008 heeft in het overleg tussen fondsbeheerders, VWS en VNG, besluitvorming plaatsgehad over het eerste SCP -advies betreffende het budget voor 2009. Conform de eerder opgestelde afspraken is de onderuitputting die zich in het eerste jaar 2007 heeft voorgedaan, niet meegenomen bij de bepaling van het budget 2009. De onderuitputting is dus grotendeels beschouwd als een aanloopkwestie met een eenmalig karakter. De Tweede Kamer zal opnieuw worden geïnformeerd in het najaar van 2009

2.2.3 Maatschappelijke Stages en Vrijwilligerswerk

De ministeries van OCW en VWS en de VNG hebben op 21 december 2007 een convenant gesloten over de (verdere) ontwikkeling van een makelaarsfunctie ten behoeve van maatschappelijke stages en de stimulering van vrijwilligerswerk. Deze middelen zijn bedoeld voor het tot stand brengen van een effectieve lokale of regionale bemiddelingsinfrastructuur voor vrijwilligerswerk, mede gericht op de ontwikkeling van de maatschappelijke stage. Het kabinet wil dat leerlingen die vanaf schooljaar 2007/2008 in het voortgezet onderwijs instromen op een bepaald moment in hun opleiding een maatschappelijke stage volgen. Vanaf schooljaar 2011/2012 is de maatschappelijke stage verplicht voor alle instromers in het voortgezet onderwijs. Daarnaast wil het kabinet dat het aantal vrijwilligers toeneemt en dat er goede ondersteuning beschikbaar is voor vrijwilligersorganisaties. Het gaat om gezamenlijk beleid van OCW en VWS.

Gebruikmakend van hun fijnmazige lokale netwerk en van de lokale of regionale bemiddelingsinfrastructuur kunnen gemeenten stagiairs, (potentiële) vrijwilligers en maatschappelijke organisaties met elkaar in contact (laten) brengen en matchen. Daartoe zal in 2008 een bedrag van € 4,7 miljoen aan het gemeentefonds worden toegevoegd, oplopend naar ca € 30 miljoen in 2011 en verdere jaren. De helft van het bedrag wordt verdeeld via de maatstaf inwoners, de andere helft via de maatstaf leerlingen Voortgezet Onderwijs. OCW en VWS investeren zelf rechtstreeks een bedrag van € 0,8 miljoen totaal in landelijke ondersteuning.

2.2.4 Wabo

De invoering van de Wet Algemene bepalingen omgevingsrecht (Kamerstukken II, 2006/07, 30 844) is een jaar uitgesteld. De minister van VROM is nog in overleg met de VNG. Mogelijk worden er in het najaar van 2008 of anders in 2009 wel al middelen voor de uitvoering van het activiteitenbesluit overgeheveld naar het gemeentefonds; het gaat daarbij om € 1,9 miljoen. De Tweede Kamer zal hierover zo spoedig mogelijk worden geïnformeerd, op zijn laatst in het najaar van 2009.

2.3 Integratie- en Decentralisatie-uitkeringen

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

Dat leidt tot een behoorlijke dynamiek op het gebied van de integratie- en decentralisatie-uitkeringen in het gemeentefonds. In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de actuele en komende decentralisatie-uitkeringen:

Huisverbod bij huiselijk geweld*	VWS
Drank- en horecawet*	VWS/ Justitie
Anti-discriminatievoorzieningen*	WWI
Nationaal Actie-plan Sport en Bewegen	VWS
Polarisatie en Radicalisering	BZK
Veilige Publieke Taak	BZK
Homo-emancipatiebeleid	OCW
Impuls Brede School Sport en Cultuur	VWS/OCW
Tijdbeleid	OCW
Beeldende Kunst en Vormgeving	OCW
Wijken	WWI
Taalcoaches	WWI
Delltaplan Inburgering	WWI
Cultuurparticipatie	OCW
Stimulering lokaal klimaatbeleid	VROM (uitvoering Senter Novem)
Tijdelijke Stimuleringsregeling intensivering opsporing en controle (Tsioc)*	SZW

* De met een sterretje gemarkeerde onderwerpen maakten in het POR 2008 deel uit van de onderhoudsagenda.

De hier genoemde vakdepartementen zijn in eerste instantie verantwoordelijk voor de verdeling van de middelen. Sommige decentralisatieuitkeringen kennen een aanvraagprocedure, waarbij gemeenten plannen indienen die door het vakdepartement beoordeeld worden. Op dit oordeel wordt vervolgens een verdeling van de middelen over gemeenten gebaseerd. Bij andere decentralisatieuitkeringen is de verdeling gebaseerd op bestuurlijke afspraken van het vakdepartement met de gemeenten, bijvoorbeeld in de vorm van een convenant. De verdeling wordt vervolgens door de fondsbeheerders uitgevoerd en vastgelegd in een aparte verdeel-AMvB.

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

2.4 Afgeronde onderwerpen

Onderstaande onderwerpen zijn afgevoerd van de onderhoudsagenda.

2.4.1 Beroepsgrootteverkleining ZMLK onderwijs

Met ingang van 1 januari 2006 is de groepsgrootte binnen het ZMLK onderwijs van 12 naar 6 leerlingen verlaagd. De financiële gevolgen zijn inmiddels in het gemeentefonds afgewikkeld. Er is geen verdere actie van de fondsbeheerders meer noodzakelijk.

2.4.2 Overige onderwerpen

De volgende onderwerpen zijn van de onderhoudsagenda overgeheveld naar bovenstaande lijst van integratie- en decentralisatieuitkeringen: Anti discriminatievoorzieningen, Drank- en Horecawet, Huisverbod bij huiselijk geweld, Tijdelijke Stimuleringsregeling intensivering opsporing en controle, Regionale Platforms fraudebestrijding.

HOOFDSTUK 3: SCAN

3.1 Inleiding

Het 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 voor de verdeling kunnen hebben. Eveneens worden de inkomsten van de gemeenten gevolgd.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd: 3.2 biedt een samenvatting van de uitkomsten van de scan van dit jaar en 3.3 geeft een korte beschrijving van de methodiek van de scan. Dan volgt in 3.4 een schets van het verloop van de inkomsten van alle gemeenten tezamen, die dient als achtergrond voor de eigenlijke scan. In 3.5 tenslotte worden de resultaten van de scan beschreven. Het geeft inzicht in de ontwikkeling van de uitgaven en inkomsten in 2007/08 en – vooral – de verdeling ervan over groepen gemeenten.

3.2 Samenvatting

De scan van dit jaar richt zich naast de gebruikelijke onderwerpen, op een speciaal onderwerp, namelijk de financiële gevolgen van een krimpende bevolking. Dit in aansluiting van het gezamenlijke advies daarover van de Raad voor openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen. Logischerwijs richten de raden hun blik ver vooruit, namelijk op demografische ontwikkeling op de lange termijn. Voor het POR beschikken we daarentegen slechts over cijfers van het heden en het recente verleden, de jaren 2005/08. Voor die jaren zijn we nagegaan of daarin al iets van door de raden verwachte ontwikkelingen herkenbaar is. Deze eerste verkenning brengt ons tot twee, naar hun aard voorlopige, conclusies:

- In de uitgaven- en inkomstenpatronen zijn onderdelen aan te wijzen die «typisch» bij krimpgemeenten behoren, zoals minder kosten aan onderwijshuisvesting en minder opbrengsten uit de grondexploitatie. Los van de vraag of het voor hen «typisch» is, hebben krimpgemeenten een wat zwakkere sociale structuur en daarmee verbonden hogere kosten. Ook de meeste andere kosten zijn eenvoudig te duiden als uitvloeisel van hun sociale, demografische en economische omstandigheden.
- Bezien vanuit het gemeentefonds is naar onze mening sprake van een redelijke vergoeding voor de diverse uitgaven van krimpgemeenten, zonder dat het fonds doelbewust op «krimp» is ingericht, evenmin als het op stationaire of groeigemeenten als zodanig is geënt. Dat leidt ook tot de conclusie dat het fonds minder automatisch het inwonertal volgt, dan de raden in hun advies lijken aan te nemen. Afgezien van deze kleine nuance, sluiten we ons aan bij de conclusie van de Rob en de Rfv dat naar momentele kennis de introductie van een «groei of krimp»-factor in het gemeentefonds, niet in de rede ligt.

In de reguliere scan zijn we «ingezoomd» op de achtergronden van de gemiddelde OZB-stijging, waarbij we ook naar de samenhang met de twee andere grote lokale heffingen hebben gekeken, die voor reiniging en riolering. Ook zijn we nagegaan waaraan de eventuele extra middelen worden besteed. Dit leidt tot volgende conclusies:

- de meeste gemeenten hebben een of meer van deze drie lokale lasten verhoogd, sommige zelfs sterk; daarnaast is een kleine groep die ze heeft verlaagd.
- Het gelijktijdig sterk verhogen van alle drie komt vrijwel niet voor; als een van de drie (sterk) stijgt, is de stijging van de andere doorgaans (heel) beperkt.
- Extra financiële armslag ontlenen de gemeenten grotendeels aan de stijging van de OZB, al is dit qua omvang minder belangrijk dan de armslag die de algemene uitkering biedt.
- De stijging van riool- en reinigingsrechten is meestal (veel) minder groot dan van de OZB en heeft voor tweederde te maken met stijging van kosten.
- Een specifieke bestedingsrichting van de extra middelen is niet gevonden. De extra middelen worden dus op een breed terrein aangewend, «voor elk wat wils».

Naar aanleiding van de scans van vorige jaren hebben wij buiten dit onderhoudsrapport om een nader onderzoek laten doen naar de clusters Kunst & Ontspanning en Oudheid. Dit brengt ons tot de conclusie dat de verdeelmaatstaven in het cluster Kunst & Ontspanning de juiste zijn. Slechts de bedragen per eenheid zijn zodanig, dat niet alle feitelijke uitgaven worden gedekt. Dat is vanuit het gemeentefonds bezien ook niet strikt nodig. Dat is gemiddeld genomen bij alle clusters het geval, wat financieel mogelijk is doordat gemeenten meer aan OZB en Overige Eigen Middelen ontvangen dan in het verdeelstelsel is verondersteld. Het geheel overziende zien we dan ook geen aanleiding voor verdere stappen.

3.3 Over de scan als instrument

3.3.1 Doel en de aard van de scan

Het doel van de scan is het signaleren van wijzigingen in de gemeentelijke kostenstructuur die consequenties kunnen hebben voor de verdeling van de middelen uit het gemeentefonds. Het verdeelstelsel van het gemeentefonds beoogt de beschikbare middelen te verdelen met een globale aansluiting op de gemeentelijke kostenstructuren, rekening houdend met het vermogen eigen middelen te vergaren.

De scan is een eenvoudig instrument; dit correspondeert met de eerste fase van het periodiek onderhoud: de signalering. Op basis van de scan wordt bestuurlijk besloten of een waargenomen verandering in de kostenstructuur aanleiding geeft tot nader onderzoek, de tweede fase van het periodiek onderhoud. De resultaten van dit onderzoek kunnen aanleiding vormen om tot de derde onderhoudsfase te besluiten, de fase van aanpassing.

3.3.2 Inhoud en reikwijdte van de scan

IJkpunten: de veronderstelde uitgaven en inkomsten in het verdeelstelsel
De algemene uitkering uit het gemeentefonds wordt verdeeld met een groot aantal (verdeel)maatstaven, zoals inwonertal, oppervlakte en bebouwingsdichtheid. Al deze maatstaven zijn gegroepeerd tot veertien

uitgavenclusters en twee inkomstenclusters. Een uitgavencluster is een samenhangend geheel van beleidsterreinen.

De clusters in het gemeentefonds zijn:

Uitgavenclusters¹:

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

Inkomstenclusters:

Onroerende zaakbelasting
Overige eigen middelen

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

¹ Er is nog het cluster Algemene ondersteuning. Dit wordt evenredig verdeeld over de andere clusters, behalve over Bestuursorganen.

Voor elk van de uitgavenclusters is een zogeheten ijkpunt opgesteld. Dat is een formule die het veronderstelde kostenniveau van een gemeente in een cluster weergeeft. Een eenvoudig voorbeeld is Oudheid. Daarvan luidt de ijkpuntformule (in ronde bedragen):

4600 x oppervlak historische kern + 44 x woningen in «bewoonde oorden 1930» + 127 x woningen in «bewoonde oorden 1930» bij die gemeenten die óók een historische kern hebben + 1 x woonruimte.

De gemeenten krijgen dus een bedrag per woonruimte en bedragen voor de omvang van hun historische bebouwing.

Voor het inkomstencluster Onroerende Zaakbelasting is eveneens een ijkpunt opgesteld.¹ Voor het inkomstencluster Overige eigen middelen is dat niet gedaan. Van deze gemeentelijke middelen wordt eenvoudigweg aangenomen dat ze 5% bedragen van de som van de ijkpunten van de uitgavenclusters.

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

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

Feitelijke uitgaven en inkomsten volgens gemeentelijke begrotingen

Wat de gemeenten daadwerkelijk uitgeven voor de uitgavenclusters en ontvangen uit de inkomstenclusters leiden wij af uit de gemeentelijke begrotingen. Strikt genomen komt de realiteit beter tot uiting in de gemeenterekening, maar gebruik van de rekening heeft als nadeel dat de

¹ Dit is uitvoering behandeld in het Periodiek Onderhoudsrapport 2007, dat verscheen in september 2006.

actualiteitswaarde van de scan vermindert. Voor deze scan (POR 2009) kunnen wij ons baseren op de begrotingen 2008, of op de rekeningen van 2006. Omwille van de actualiteit kiezen we voor de begrotingen – dit te meer vanwege de grote dynamiek van de gemeentelijke wereld en dus de gemeentefinanciën. Bovendien is uit diverse onderzoeken gebleken dat de verschillen tussen rekening en begroting doorgaans niet spectaculair zijn, ook omdat begrotingen op de laatst bekende rekeningcijfers voortbouwen.

Vergelijking van ijkpunten en feitelijke uitgaven en inkomsten

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

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

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

Geven deze toetsen zicht op verschillen die a) relatief groot zijn, die b) bestendig zijn en die 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, zoals bij de clusters Kunst & Ontspanning en Oudheid. Dat kan weer leiden tot een onderzoek gericht op mogelijke herijking, laatstelijk gebeurde dat bij het cluster Openbare orde en veiligheid.)

Naast deze standaard aanpak, kan ook de actualiteit reden zijn een onderwerp te behandelen. Dat jaar gaan we in op gemeenten met een krimpende bevolkingen en gemeenten met een hoge OZB-stijging.

Reikwijdte van de scan

De scan richt zich op alle gemeenten behalve de vijf Waddengemeenten en de vier grote steden. Door hun positie in het verdeelstelsel is het nauwelijks relevant hen in de analyse te betrekken. De grafieken van de eigenlijke scan in paragraaf 3.5 hebben dus betrekking op de Nederlandse gemeenten zonder deze negen. (De als algemene achtergrond geschetste ontwikkeling in 3.4 gaat wel over alle gemeenten.)

De kwaliteit van gemeentelijke begrotingsgegevens wordt steeds beter. Vorig jaar vielen om datatechnische redenen 29 gemeenten buiten de onderzoeksgroep. Dit jaar zijn dat er nog maar 11.

3.4 Ontwikkeling van gemeentelijke inkomsten en uitgaven in alle gemeenten

Als achtergrond van de scan in 3.5 schetsen we de loop van uitgaven en inkomsten in 2007 en 2008 voor alle Nederlandse gemeenten gezamenlijk, met uitzondering van de genoemde 11 gemeenten.

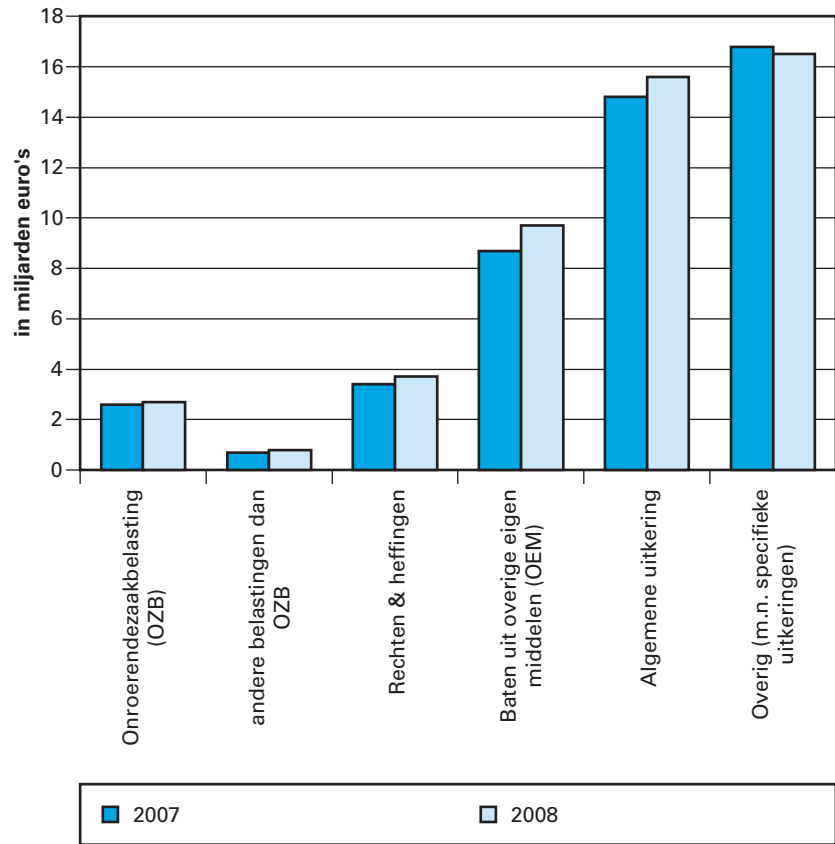
3.4.1 Het niveau van de begrote gemeentelijke inkomsten

Figuur 3.1 geeft een overzicht van de ontwikkeling van het totaal aan gemeentelijke inkomsten volgens de gemeentebegrotingen in 2007 en 2008. De figuur onderscheidt zes inkomstenbronnen:

- i. de Onroerende zaakbelasting (OZB),
- ii. andere belastingen dan de OZB,
- iii. gemeentelijke rechten en heffingen,
- iv. de baten uit de resterende Overige eigen middelen (OEM),
- v. de Algemene uitkering,
- vi. een restgroep van inkomsten die vooral bestaat uit Specifieke uitkeringen.¹

Figuur 3.1 betreft dus ook de vier grote steden en de Waddengemeenten (de twee categorieën die in paragraaf 3.5 buiten beschouwing zullen blijven).

Figuur 3.1 Ontwikkeling van begrote gemeentelijke inkomsten 2007/08 (miljarden euro's, alle gemeenten)



¹ Deze indeling voerden we vorig jaar in. Volgens de geldende definities behoren sommige «kleine» belastingen en rechten tot de OEM, de overige eigen middelen. Ofschoon dat het geen grote bedragen zijn, halen we ze t.b.v. van figuur 3.1 sinds vorig jaar uit de OEM en voegen ze bij ii en iii. Zo brengen we met i, ii en iii expliciet alle belastingen en heffingen in beeld waarmee burgers en bedrijven te maken hebben.

² Alle bedragen in deze vijf onderdelen zijn voor het jaar 2007 wat hoger dan die we in het vorige POR vermeldden. De reden is dat toen om data-technische redenen de tien herindelingsgemeenten buiten dit overzicht zijn gehouden; inmiddels zijn cijfers gecorrigeerd en hier gebruikt.

We gaan nu op deze vijf onderdelen nader in.²

i. Onroerende zaakbelasting (OZB)

De OZB stijgt van € 2,6 miljard in 2007 naar € 2,7 miljard in 2008, een toename van 3,9%. Dat is meer dan de stijging van 2,9%, die in het vorige POR werd waargenomen. In subparagraaf 3.5.2 komen we daarop terug.

ii. andere belastingen dan de OZB

Ondanks de gedeeltelijke afschaffing is de OZB nog steeds de grootste lokale belasting, want alle andere gemeentelijke belastingen tezamen bedragen «slechts» € 0,8 miljard. Hun omvang groeide tussen 2007 en 2008 met 4,7%, dus een fractie minder dan de vorige stijging van 4,9%. Vorig jaar steeg de parkeerbelasting (d.i. parkeergelden en leges van parkeervergunningen) meer dan gemiddeld. Dit jaar is de stijging van deze en de meeste andere onderdelen min of meer gelijk aan de totale groei van 4,7%.

iii. gemeentelijke rechten en bestemmingsheffingen

Het begrote bedrag van deze groep gemeentelijke inkomsten is in 2008 € 3,7 miljard. Daarvan is € 0,1 miljard het gevolg van een boekhoudkundige verandering. Sinds 2008 zijn de gemeenten weer verplicht de marktgelden en begrafenisrechten afzonderlijk te boeken, wat overigens voor 2004 ook het geval was. Gecorrigeerd voor deze verandering nam deze groep inkomsten tot met 4,7%, dat is wat minder dan de stijging tussen 2006 en 2007, die 5,3% beliep.

Het betreft inkomsten waar specifieke prestaties tegenover staan. Hun begrote bedrag mag niet hoger zijn dan de begrote kosten van die prestaties.¹ Daarin onderscheiden deze inkomsten zich van de belastingen, waaraan geen specifieke prestaties gekoppeld hoeven te zijn en kostendekkendheid geen rol speelt bij te toegestane hoogte.

Van de rechten zijn het reinigingsrecht en de afvalstoffenheffing financieel de grootste. In 2008 beliepen ze € 1,7 miljard, wat 1,6% meer is dan het jaar ervoor; daarmee is de stijging iets minder dan de 2,0% in het vorige POR. Qua financieel belang volgen dan de rioolrechten. Deze stegen met 6,4% tot een niveau van een kleine € 1,2 miljard in 2008; ook deze stijging is kleiner dan die van vorig jaar (8,8%).

Hogere waren de toenames van de bouwleges en secretarieleges. De bouwleges stegen in 2008 met 9,9% (was 7,9%) en de secretarieleges met 10,5% (was 9,2%).

iv. de baten uit Overige eigen middelen (OEM)

Het begrip «Overige eigen middelen» (OEM) wordt op deze plaats anders gebruikt dan in het verdeelstelsel van het gemeentefonds. Hier, evenals in figuur 3.2, heeft het begrip OEM betrekking op de *baten* van de betreffende begrotingsposten, samen goed voor zo'n € 9,7 miljard. In het fonds figureert van de OEM alleen het *saldo* van baten en lasten; dat saldo is veel lager en komt aan de orde bij de eigenlijke scan in paragraaf 3.5, onderdeel 3.5.3.

De hier besproken OEM-baten bestaan voor ruim tweederde uit revenuen van de grondexploitatie. De resterende deel wordt grotendeels gevormd door opbrengsten uit geldleningen en beleggingen. De OEM-baten stegen van 2007 op 2008 van € 8,7 miljard naar € 9,7 miljard, dus met 11%. Dit was de resultante van dalingen en stijgingen van afzonderlijke onderdelen. Ten eerste stegen de baten uit grondexploitatie met ruim € 0,9 miljard, terwijl de opbrengsten uit geldleningen en beleggingen € 0,1 miljard daalden. Deze diverse andere veranderingen waren kleiner; gezamenlijk leiden ze tot een toename van de OEM-baten € 0,1 miljard.

v. de Algemene uitkering

Deze steeg van € 14,8 miljard in 2007 naar € 15,6 miljard in 2008. Het verschil van € 0,8 miljard is voor grootste deel – namelijk € 0,7 miljard – het gevolg van het algemene accres van het gemeentefonds.

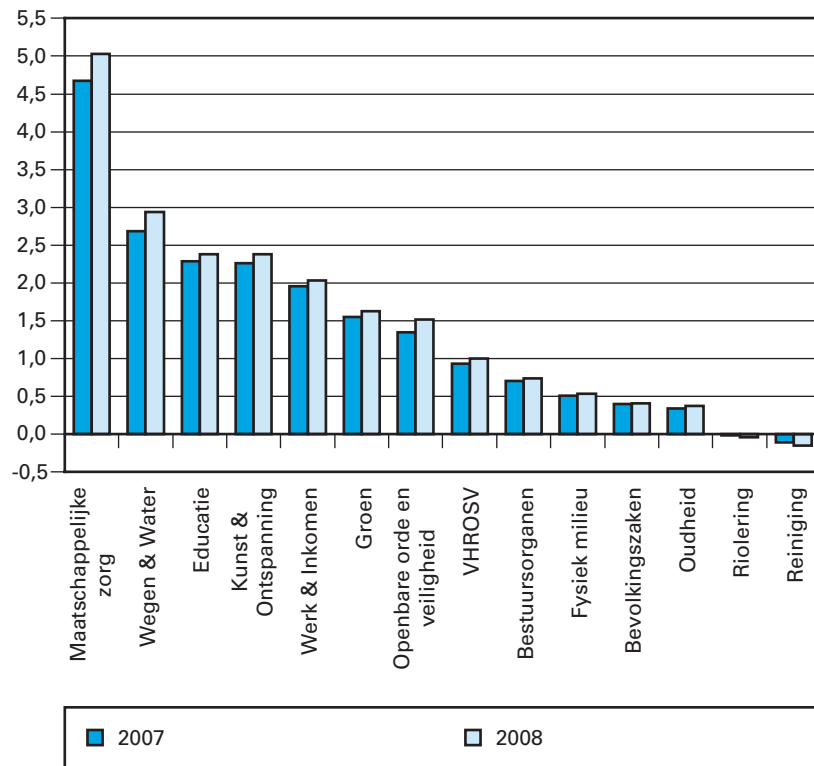
¹ Het is wel toegestaan de rechten lager vast te stellen dan de kosten; ook is het mogelijk op het ene recht «te verdienen» mits men op een ander recht «verliest», zodanig dat de som van rechten maximaal 100% is van de som van de kosten.

vi. overige inkomsten die vooral bestaat uit Specifieke uitkeringen
 Deze groep bestaat vooral uit specifieke uitkeringen. Vooral, maar niet uitsluitend, want de begrotingsstatistiek maakt het niet mogelijk specifieke uitkeringen afzonderlijk of als categorie te bepalen. Het verloop van deze overige inkomsten geeft daarom slechts een globale indruk van de ontwikkeling van het bedrag aan Specifieke uitkeringen. Het totaal van deze overige inkomsten gingen volgens de begrotingen van € 16,8 miljard naar € 16,5 miljard, een daling dus van € 0,3 miljard.

3.4.2 De begrote gemeentelijke netto-uitgaven (alle gemeenten)

In het verdeelstelsel staan niet bruto-uitgaven, maar netto-uitgaven centraal, dit is het saldo van de lasten en specifieke baten; het saldo van de diverse clusters wordt afgebeeld in Figuur 3.2. De gemiddelde groei tussen 2007 en 2008 is 6,5%. De clusters Openbare orde en veiligheid, Oudheid en Wegen & Water liggen met hun groei duidelijk boven dat gemiddelde, de clusters Educatie, Werk & Inkomen en Bevolkingszaken eronder.

Figuur 3.2 Netto-uitgaven per cluster voor de jaren 2007 en 2008 (miljarden euro's, alle gemeenten)



3.5 Scan van inkomsten en uitgaven bij 423 gemeenten

3.5.1 Inleiding

Deze paragraaf bevat de eigenlijke scan, het hart van dit hoofdstuk. Hier worden de ijkpunten uit het gemeentefonds vergeleken met de feitelijke ontwikkeling van uitgaven en inkomsten, zoals af te leiden uit de CBS-begrotingsstatistiek.

Zoals gezegd heeft de scan betrekking op de meeste, maar niet alle 443 gemeenten. Vanwege hun bijzondere positie in het verdeelstelsel worden de Waddengemeenten en de vier grote steden erbuiten gehouden. In principe gaat dit POR dus over 434 gemeenten. Daarvan moeten vanwege de kwaliteit van het basismateriaal 11 gemeenten buiten beschouwing worden gelaten, zodat de scan over 423 gemeenten gaat. Het onderzoek is gebaseerd op drie begrotingsjaren, namelijk 2006, 2007 en 2008; soms betrekken we ook het jaar 2005 in de beschouwing, in het bijzonder in het onderzoek naar de gemeenten met een dalend inwonertal.

De opbouw van deze paragraaf is als volgt.

In 3.5.2 vergelijken we de veronderstelde met de feitelijke inkomsten, namelijk de netto-inkomsten uit de Onroerend zaakbelasting (OZB) en de Overige eigen middelen (OEM). Dan volgen in 3.5.3 de verschillen tussen de veronderstelde en de feitelijke inkomsten.

Naast de behandeling van de gebruikelijke onderwerpen, besteden we extra aandacht aan:

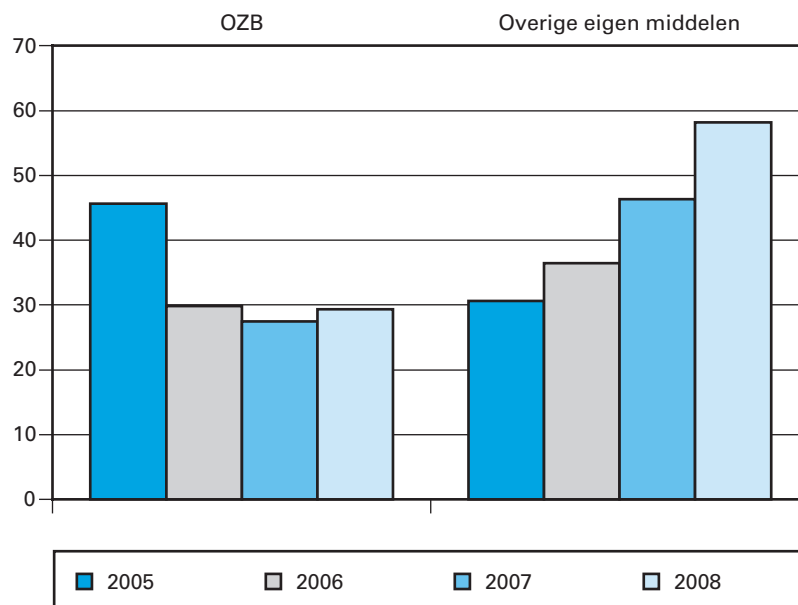
- De stijging van de OZB-opbrengst van 2007 op 2008. Dat gebeurt vanuit twee invalshoeken. In 3.5.2 analyseren we ten eerste hoe de OZB-opbrengst zich ontwikkelde in samenhang met twee andere grote gemeentelijke heffingen, de rioolrechten en de reinigingsrechten (en afvalstoffenheffingen); ten tweede onderzoeken we hoe deze extra middelen worden besteed, dat wil zeggen, of ze neerslaan op specifieke beleidsterreinen.
- Gemeenten met een krimpende bevolking; dit op advies van de Raad voor de financiële verhoudingen. Hieraan besteden we de nieuwe subparagraaf, 3.5.4.

3.5.2 De scan van veronderstelde versus feitelijke inkomstenstructuur

Clusters OZB en Overige eigen middelen: Veronderstelde versus feitelijke inkomsten voor 423 gemeenten

In Figuur 3.3 is het verschil opgenomen tussen de veronderstelde omvang van de OEM en de OZB waarmee in de verdeling van het gemeentefonds rekening wordt gehouden en de feitelijke omvang volgens de begrotingsgegevens van 2005, 2006 en 2007. Voor de verdeling van het gemeentefonds gaat we ervan uit dat 5% van de netto-uitgaven uit de OEM wordt bekostigd en dat gemeenten OZB heffen volgens een landelijk rektarief. In werkelijkheid heeft elke gemeente een andere hoeveelheid OEM en een eigen OZB-tarief. In deze subparagraaf zullen we veronderstelling en werkelijkheid vergelijken.

Figuur 3.3 Verschil tussen feitelijke en veronderstelde hoogte Onroerende zaakbelasting en Overige eigen middelen (exclusief mutatie reserves) in 2005 t/m 2008 (euro per inwoner, 423 gemeenten)



Te zien is dat voor zowel de OEM, als de OZB de feitelijke netto-inkomsten duidelijk hoger zijn dan het niveau waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden. Voor de OEM en OZB samen loopt dat verschil op tot € 88 per inwoner. (Dit stelt de gemeenten in de gelegenheid meer uit te geven dan in het gemeentefonds wordt aangenomen. Omdat ze daarnaast ook nog € 21 per inwoner aan hun reserves onttrekken, liggen de feitelijke uitgaven in totaal € 109 hoger dan de uitgaven-ijkpunten van het gemeentefonds aangegeven. Op de uitgaven komen we in subparagraaf 3.5.3 terug.)

Bij de OZB was in 2006 het verschil tussen norm en werkelijkheid flink kleiner geworden, wat verband hield met de afschaffing van de gebruikersbelasting op woningen. In 2007 nam het verschil nog iets af en is in 2008 weer wat gestegen naar € 29 per inwoner.

Inkomstencluster Overige eigen inkomsten

Voor de Overige eigen middelen neemt het verschil tussen het feitelijke en het veronderstelde niveau toe. Het verschil bedraagt in 2008 € 58 per inwoner. Dit verschil neemt meerdere jaren toe. Vorig jaar deden we daarom een nader onderzoek, waarover we in het periodiek onderhoudsrapport van vorig jaar berichtten. De conclusie was dat er al met al geen reden is tot zorg, vooral door de samenstelling van de OEM: deze bestaan voor maar een klein deel uit tarieven waar de burger direct iets van merkt. De ontwikkelingen in 2008 geven geen betekenisvolle verandering in dit beeld te zien. Daarom laten we de Overige eigen inkomsten in het periodiek onderhoudsrapport van dit jaar verder buiten beschouwing.

Inkomstencluster Onroerende zaakbelasting (in samenhang met heffingen voor riool en reiniging)

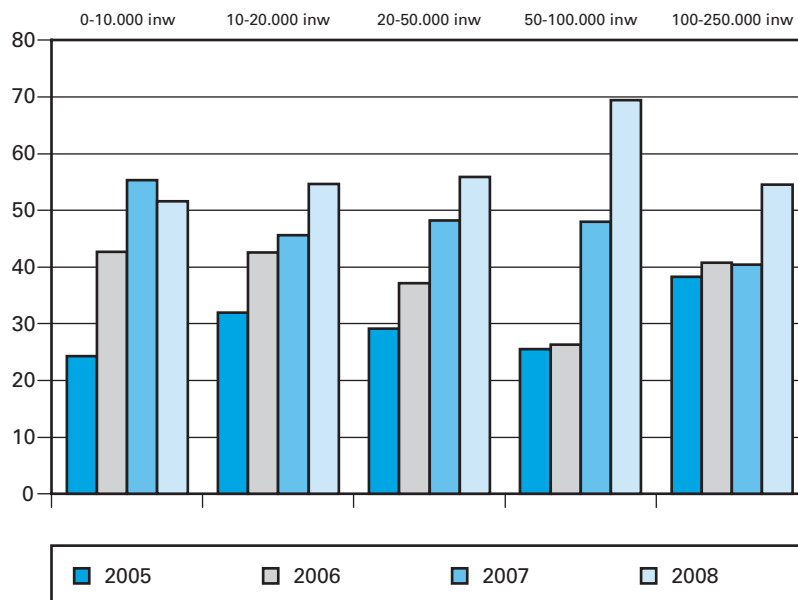
In figuur 3.3 hierboven zagen we dat de gemeenten meer OZB innen, dan waarvan het ijkpunt OZB in het gemeentefonds uitgaat. De afschaffing van het gebruikersdeel van de OZB op woningen in 2006, heeft het verschil flink verkleind. In 2007 was het verschil nog wat verminderd. In 2008 is het

weer wat gestegen en bedraagt voor alle 423 gemeenten samen nu € 29 per inwoner, twee euro meer dan vorig jaar.

Figuur 3.4 geeft dezelfde informatie als Figuur 3.3, maar dan uitgesplitst naar groottegroepen.

Het blijkt dat de kleine stijging zich over bijna alle groottegroepen uitstrekt. Alleen de gemeenten tot 10 000 inwoners maken het verschil tussen feitelijke en geijkte OZB iets kleiner. Bij de andere groepen neemt het verschil toe, bij de kleinere gemeenten wat minder dan bij de grotere.

Figuur 3.4. Verschil tussen begrote OZB-opbrengst en het ijkpunt voor de jaren 2005 t/m 2008 naar gemeentegrootte (euro per inwoner, 423 gemeenten)



OZB, riool en reinigingsrechten ingedeeld naar mate van verandering tussen 2007 en 2008

Het voorgaande beeld ziet er gematigd uit, maar geeft onvolledig zicht op de onderliggende verschillen. Daar gaan we nader op in, want de gemiddelde gemeente bestaat niet.

En dan nog staat de gemiddelde OZB-stijging niet op zichzelf, ook de twee andere grote lokale heffingen (riool en reiniging) laten stijgingen zien. We bekijken daarom deze drie afzonderlijk, en ook hun totaal.

Bovendien richten we ons op de *gehele* stijging van de OZB, en niet de (stijgende) afwijking ten opzichte van het ijkpunt. Daarmee bezien we de OZB eerder vanuit de burger dan vanuit de gemeente. Voor de gemeente is de afwijking van het ijkpunt van belang vanwege de uitkering uit het gemeentefonds. Voor de burgers is de gehele OZB-aanslag van belang. Dezelfde gedachtegang kan men volgen voor de riool- en reinigingsrechten. Voor de gemeente is de kostendekkendheid van de tarieven relevant – zeker als die kosten stijgen -, voor de burgers tellen vooral de tarieven, hoe zeer zij ook de aanwezigheid van riool en reiniging als zodanig mogen waarderen.

Als algemeen kader geven we eerst de totale bedragen (in euro per inwoner) en de stijging daarvan in de laatste jaren van de 423 gemeenten van dit POR.

Tabel 1. Onroerend zaakbelasting, Rioolrechten en Reinigingsrechten/ Afvalstoffenheffing 2007 en 2008 (euro per inwoner, 423 gemeenten)

	2007	Groei in €/inwoner (idem in %)	2008
OZB	154	7 (4,6%)	161
Rioolrecht	66	4 (5,4%)	70
Reinigingsrecht/afvalstoffenheffing	101	1 (0,7%)	102
Totaal	321	11* (3,5%)	332

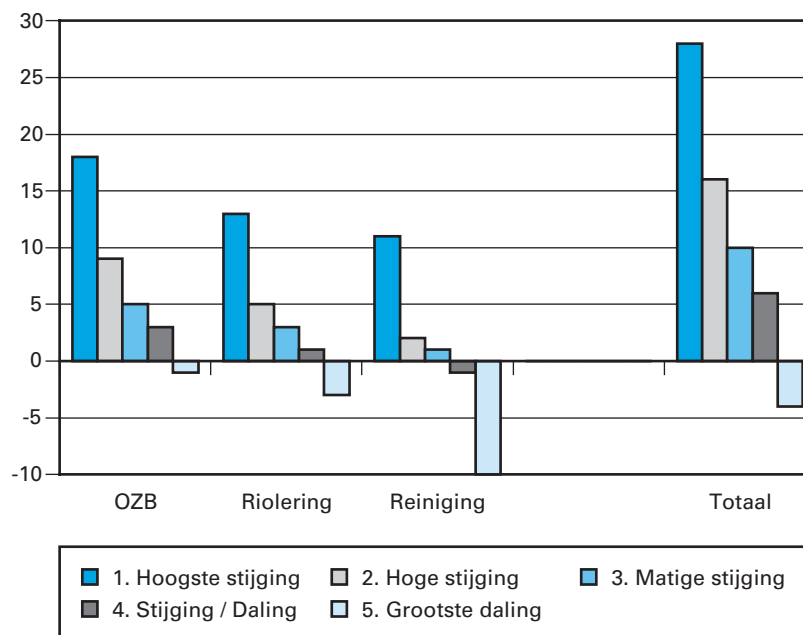
* Door afronding op hele euro's is het totaal soms ongelijk aan de som der onderdelen

De OZB-opbrengst in euro per inwoner is dus anderhalf keer sterker gestegen dan vorig jaar, het rioolrecht is minder gestegen, maar nog steeds meer dan de OZB, terwijl het reinigingsrecht en de afvalstoffenheffing licht zijn gestegen. Het totaal van deze drie voor burgers en gemeenten belangrijke heffingen steeg met 3,5%, iets meer dan de 3,3% van vorig jaar.

Figuur 3.5 hieronder geeft een indruk van hoe verschillend deze gemiddelde groei in de praktijk kan uitpakken. We hebben de veranderingen – in euro per inwoner – voor elk van deze drie heffingen en voor hun totaal in vijf even grote groepen verdeeld. Neem de OZB. In de groep met de hoogste stijging, nam de OZB-opbrengst met gemiddeld 17 euro per inwoner toe; daartegenover staat een laagste groep, waar de OZB met gemiddeld 1 euro per inwoner daalde. Groter nog zijn de verschillen bij reinigingsrecht/afvalstoffenheffing: bij de hoogste groep kwam er gemiddeld 12 euro bij, bij de laagste groep ging er 12 euro per inwoner af. En in werkelijkheid komen er nog grotere verschillen voor. Wat we hier presenteren zijn immers op zich zelf gemiddelden, zij het van vijf groepen die van hoog naar laag lopen.

Tenslotte hebben we ook het totaal van de drie heffingen afgebeeld. In de hoogste groep komt er 28 euro per inwoner bij tussen 2007 en 2008; in de laagste groep gaat er 4 af. We merken op dat de uitersten van het totaal kleiner zijn, dan de som van de uitersten van de afzonderlijke heffingen. Dat komt omdat er geen enkele gemeente is die voor zowel de OZB, als het rioolrecht en het reinigingsrecht het hoogst of het laagst staat. Klaarblijkelijk vindt er op lokaal niveau een soort uitruil plaats en laat men een grote stijging (of daling) van de ene heffing niet samengaan met een zelfde verandering van de beide andere heffingen.

Figuur 3.5, Opbrengstverandering tussen 2007 en 2008 van Onroerend zaakbelasting, Rioolrechten en Reinigingsrechten/Afvalstoffenheffing (euro per inwoner, 423 gemeenten)



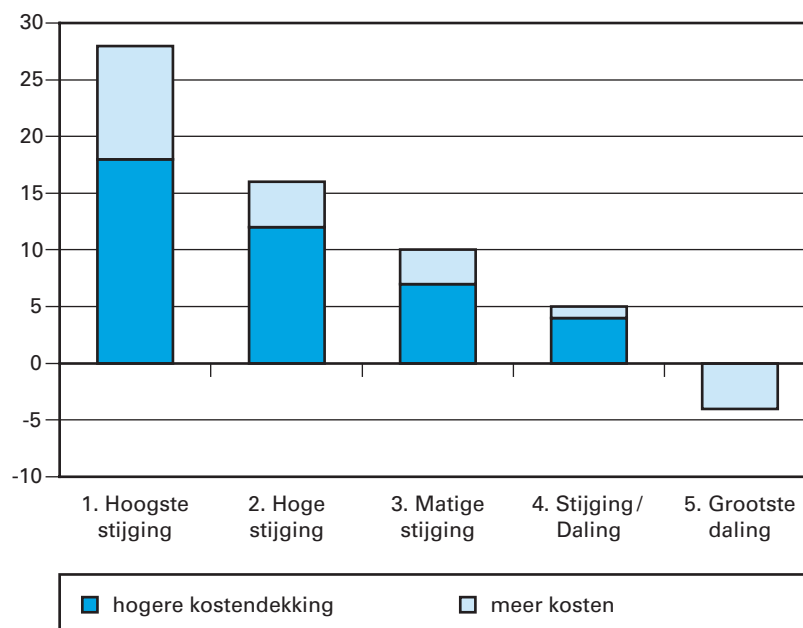
We stelden dat voor de burgers vooral «hun» tarief van belang is. Wat voor de gemeente een opbrengst is, is voor hen vooral een «lokale last». Voor de gemeente daarentegen zijn naast de opbrengsten ook de kosten relevant. In vorige jaren wezen we al op een tendens tot hogere kostendekking. Er is tegelijk ook een tendens van kostenstijging, in het bijzonder bij de riolering, onder meer vanwege de eisen die het (nieuwe) waterbeheer stelt. De stijging van opbrengsten voor riool- en reinigingsheffingen is daarom in twee componenten te scheiden: een toename om gestegen kosten te dekken en een toename om – bij gegeven kosten – het percentage van kostendekking te verhogen. Bij de OZB is dat niet aan de orde. Dat is immers een *algemene* belasting waar geen *specifieke* kosten tegenover staan.

In Figuur 3.6 is de totale stijging voor de vijf groepen afgebeeld. Voor elk van de groepen is de totale stijging gesplitst in die vanwege hogere kosten en die door hogere kostendekking.

In de vier groepen met een stijgend totaal aan OZB en riool- en reinigingsrecht, hangt een deel van de stijging samen met stijgende kosten – grofweg een kwart. Uit het achterliggende cijfermateriaal blijkt dat dit voor een groot deel met de kosten voor riolering samenhangt. Opvallend is de vijfde groep, degene met een daling. De daling in deze groep vloeit goeddeels voort uit kostendaling. Gemiddeld genomen heeft deze groep van gemeenten de kostendaling dus niet omgezet in een hoger percentage kostendekking, maar volledig vertaald in lagere tarieven voor burgers en bedrijven.

We concluderen dat de lokale lasten ook werkelijk lokaal zijn. In de ene gemeente kunnen ze flink stijgen, in de andere kunnen ze dalen.

Figuur 3.6, Opbrengstverandering tussen 2007 en 2008 van het totaal van drie heffingen (OZB, «riool» en «reiniging») door meer kosten en hogere kostendekking (euro per inwoner, 423 gemeenten)



Besteding van extra inkomsten uit OZB en riool- en reinigingsrechten

We hebben ook onderzocht of de middelen waarover de gemeenten beschikking krijgen door de verhoging van hun tarieven van de OZB, de riolering en de reiniging in (een) specifieke cluster(s) zijn besteed. Dat is niet het geval, met uitzondering van natuurlijk de besteding in de clusters Riool en Reiniging zelf.

We lichten dat hieronder toe.

Om te beginnen zetten we de betreffende bedragen (per inwoner) op een rij voor vijf groepen gemeenten. De groepen zijn gevormd op basis van de verandering van de som van de drie grootste lokale lasten. Bij de eerste groep daalde deze som, bij de andere vier groepen was sprake van stijging in oplopende mate. (Deze indeling lijkt sterk op, maar is niet identiek aan, de indeling in de vijf groepen hierboven.)

Tabel 2. Groei van Onroerend zaakbelasting, Rioolrechten en Reinigingsrechten/Afvalstoffenheffing tussen 2007 en 2008, verdeeld in kostenstijging en vrije ruimte (euro per inwoner, 423 gemeenten)

Groep (aantal gemeenten)	Daling (43)	Stijging 0% tot 2% (77)	Stijging 2% tot 4% (119)	Stijging 4% tot 6% (83)	Stijging 6% en meer (101)
OZB	1	4	5	10	14
Rioolrecht	0	1	3	5	8
Reinigingsrecht/afvalstoffenheffing	- 11	- 2	2	1	7
Totaal van de grootste lokale lasten	- 9	3	10	16	28
Waarvan voor					
Kosten riool en reiniging	- 6	0	3	3	11
Extra vrije bestedingsruimte	- 3	4	7	13	17

Ook deze tabel illustreert dat een wereld schuil gaat achter landelijke gemiddelden. Voor deze groepen varieert de verandering van lasten van min negen euro per inwoner – een daling dus – tot plus 28 euro per inwoner.

In de groep met dalende lasten, wordt de daling voor het leeuwendeel veroorzaakt door de daling van het reinigingsrecht en de afvalstoffenheffing. Op hun beurt hebben die dalende lasten te maken met vooral lagere kosten voor de reiniging, maar deels ook met een verlaging van tarieven die uitgaan boven de kostendaling. Deze gemeenten verlagen dus hun bestedingsruimte ten bate van de burgers.

Bij vier groepen waarvan de som van de drie grootste lokale lasten stijgt, wisselt het beeld. Maar globaal genomen heeft de algehele stijging met de OZB te maken. Ten minste de helft van de lastenstijging vloeit voort uit een hogere OZB. Het andere, kleinere deel van de lastenstijging is het gevolg van de riool- en reinigingsrechten en heeft op zijn beurt sterk te maken met hogere kosten. Met andere woorden: als gemeenten hun riool- en reinigingsrechten verhogen, dan doen ze dat voor het merendeel vanwege hogere kosten en voor een kleiner deel om de kostendekking te verbeteren.

Over het geheel genomen vergroten de gemeenten hun bestedingsruimte dus vooral door meer OZB te heffen en maar beperkt door stijgingen van de riool- en reinigingsrechten die uitgaan boven de kostenstijging.

Terzijde merken we op dat de extra bestedingsruimte uit hoofde van de lokale lasten relatief gering is. Zelfs in gemeenten met sterk stijgende lasten is de extra ruimte die de algemene uitkering uit het gemeentefonds heeft driemaal hoger. In de gemeente met lagere stijgingen is het belang van het gemeentefonds natuurlijk nog belangrijker.

Voor elk van deze vijf groepen is nagegaan of er een relatie is tussen de ontwikkeling van de bestedingsruimte door toename van deze drie lokale lasten enerzijds en bepaalde bestedingscategorieën anderzijds. Dat blijkt niet het geval te zijn. Dat is zonder meer vanzelfsprekend voor de drie eerste groepen (de «dalers» en de twee «lichte stijgers»). Bij hen is de extra ruimte door de verandering van hun lokale heffingen zo gering, dat ze verwaarloosbaar is in vergelijking met de bijdrage die de algemene uitkering levert; de bijdrage van de OEM versterkt dit nog eens. Maar ook bij de groepen met een lastenstijging van 4 tot 6%, respectievelijk 6% en meer ontbreekt de relatie met specifieke uitgavenclusters.

We concluderen dat stijgingen van de OZB en van de riool- en reinigingsrechten (als ze de kosten te boven gaan) niet in een specifieke richtingen, maar in een breed pakket van gemeentelijke voorzieningen worden besteed. Voor «elk wat wils».

3.5.3 IJkpunten versus feitelijke uitgaven

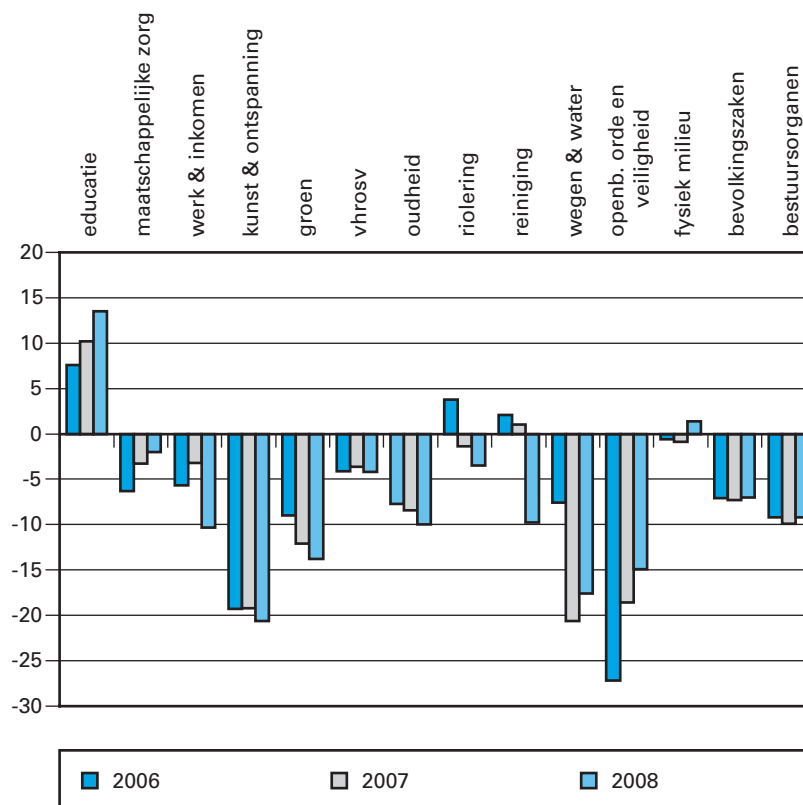
In deze subparagraaf behandelen we de uitgavenclusters. In dit POR kunnen we voor het eerst de in 2006 herijkte «sociale clusters» voor twee jaar naast elkaar zetten. De herijking hield namelijk mede in dat de twee clusters Bijstand en Zorg vanaf 2006 werden vervangen door de clusters Werk&Inkomen, Educatie en Maatschappelijke Zorg. Van deze drie kunnen we de ontwikkeling in 2006 en 2007 met elkaar vergelijken.

Twee toetsen op verschillen tussen ijkpunten en feitelijke uitgaven

Verschillen tussen veronderstelde en feitelijke uitgavenpatronen komen in twee vormen tot uiting. De eerste vorm is dat voor alle gemeenten bij elkaar de *omvang* van de feitelijke uitgaven afwijkt van de veronderstelde uitgaven. De tweede uitingsvorm is dat de feitelijke *verdeling* van uitgaven *over groepen* van gemeenten verschilt van de veronderstelde,

zelfs als de totalen voor alle gemeenten aan elkaar gelijk zijn. Beide vormen worden achtereenvolgend in beeld gebracht in de Figuren 3.7 en 3.8.

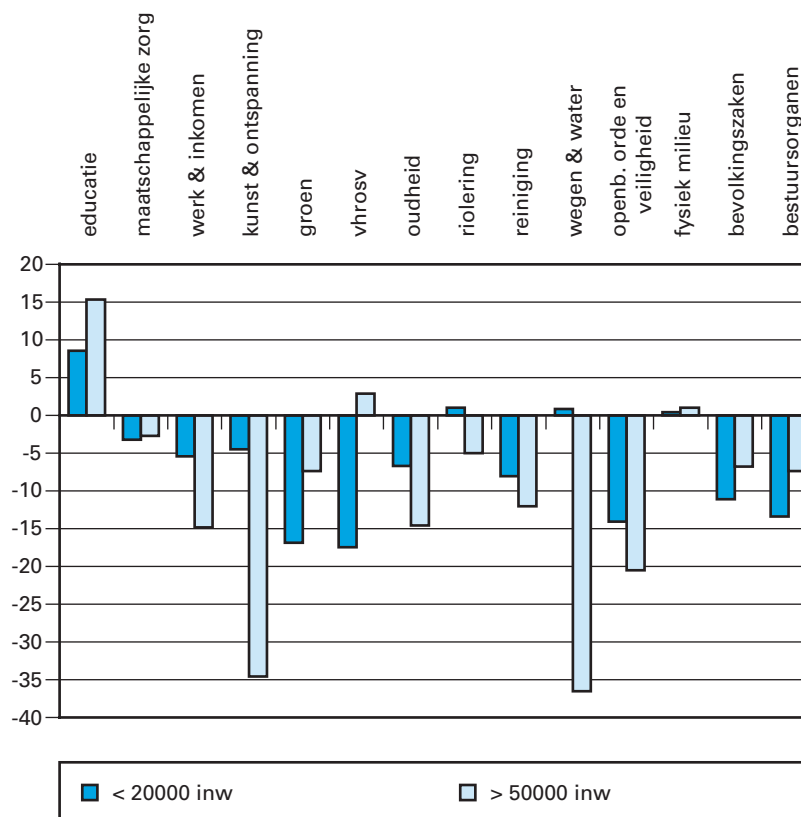
Figuur 3.7. IJkpunten minus feitelijke uitgaven per cluster in 2006 t/m 2008 (euro per inwoner, 423 gemeenten)



Zoals we bij bespreking van de inkomsten zagen, hebben de gemeenten meer eigen middelen dan in het gemeentefonds wordt verondersteld. Dat extra geld besteden ze op uiteenlopende beleidsterreinen, zodat daar de uitgaven hoger zijn dan in het fonds wordt verondersteld. Dat is ook te zien aan Figuur 3.7. Bij de meeste clusters is het verschil uitgavenijkpunt minus feitelijke uitgaven negatief, dat wil zeggen dat de feitelijke uitgaven hoger zijn dan de geijkte.

Kijken we in Figuur 3.7 naar veranderingen tussen 2007 en 2008 – in de grafiek het verschil tussen het middelste en rechter staafje per afzonderlijk cluster – dan zien we een heel gevarieerd beeld. Er lopen dan ook diverse ontwikkelingen door elkaar heen, zodat van een algemeen beeld geen sprake is. Dat geldt ook voor de tweede vorm om mogelijke scheefheid van verdeling van het fonds op het spoor te komen. Die is afgebeeld in Figuur 3.8, waarin ook het verschil tussen ijkpunten en uitgaven wordt afgebeeld, maar dan voor kleine en grote gemeenten in het jaar 2008. Daarom zullen we de clusters apart of in samenhangende groepen bespreken.

Figuur 3.8 IJkpunten minus feitelijke uitgaven 2008, per cluster in kleine en grote gemeenten (euro per inwoner, 176 resp. 63 gemeenten)



Niet alle clusters komen uit figuren 3.9 en 3.10 als potentieel «scheef» na voren. We zullen ze toch allemaal bespreken. Soms alleen om aan te geven dat er niets bijzonders aan de hand is, soms om een bepaalde bijzonderheid te vermelden.

Werk & Inkomen, Educatie en Maatschappelijke zorg

Van deze drie in 2006 herijkte clusters valt Educatie op, omdat de gemeenten minder uitgeven dan het ijkpunt aangeeft. Dit is echter schijn. Bij het herijkingsonderzoek kwam naar voren dat bij Educatie – waarvan schoolgebouwen een groot deel uitmaken – vaak sprake is van «verborgen» kapitaallasten. In het verleden zijn deze gebouwen zodanig gefinancierd en geboekt dat de kosten voor rente en afschrijving buiten beeld bleven. In werkelijkheid bestaan die kosten wel. Ze zullen – onder de huidige regels – in de begroting terecht komen. Het ijkpunt houdt daar nu al rekening mee.

Voor het cluster Maatschappelijke Zorg zijn de begrote uitgaven iets omvangrijker dan de in het gemeentefonds veronderstelde uitgaven. Dit cluster omvat ook de onderdelen van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) die voorheen vielen onder de WVG en de welzijnswet. Op dit terrein lijkt in dit eerste WMO-jaar nog niet veel te zijn veranderd. Dat is conform de verwachting, omdat bij de WMO in het eerste jaar de nadruk sterk heeft gelegen op het opzetten van de huishoudelijke verzorging, persoonsgebonden budgetten (pgb's) et cetera: dat wil zeggen de taken die voor gemeenten nieuw waren. De middelen daarvoor lopen via een aparte geldstroom in het gemeentefonds en vallen buiten de analyse van dit periodiek onderhoudsrapport.

De fondsbeheerders zullen de komende jaren in het POR nauwgezet volgen of, en in hoeverre, de verdere ontwikkeling van de WMO in de gemeenten zich ook vertaalt in zichtbare ontwikkelingen van de uitgaven in het cluster Maatschappelijke Zorg.

Bij het cluster Werk & Inkomen neemt het verschil tussen de veronderstelde en feitelijke uitgaven wat toe. In 2007 gaven de 423 gemeenten € 3 per inwoner meer uit dan ze uit het fonds kregen, in 2008 loopt op naar € 10 per inwoner. Echt groot is dat verschil niet, ongeveer 10% van het hele cluster; wat erop neer komt dat gemeenten aan dit cluster een evenredig deel besteden van de extra middelen uit OZB en OEM. Figuur 3.8 laat zien dat grote gemeenten een grotere 'plus' op het ijkpunt Werk & Inkomen zetten dan de kleinere.

Kunst & Ontspanning en Oudheid

Vorig jaar schreven we: «Al enkele jaren vertoont het cluster Kunst & Ontspanning toenemende aanwijzingen voor een volume- en een verdeelprobleem: het totale bedrag van de feitelijke uitgaven én de verdeling ervan over de gemeenten wijken allengs meer af van het ijkpunt in het gemeentefonds.» Dat geldt ook voor het cluster Oudheid, waarvan de absolute bedragen maar een achtste deel van Kunst & Oudheid bedragen, doch relatief een grotere scheefheid vertonen.

Inmiddels hebben we een nader onderzoek in gang gezet naar de beide clusters Kunst & Ontspanning en Oudheid. Dit bevestigt dat sterke centrale en historische gemeenten meer uitgeven aan Kunst & Ontspanning en Oudheid dan het verdeelmodel van het gemeentefonds veronderstelt. De betreffende ijkpunt-formules houden nadrukkelijk rekening met centrumfunctie en historiciteit, maar niet volledig. Er zijn in het onderzoek geen andere structurele factoren gevonden die de verschillen tussen feitelijke en geijkte uitgaven zouden kunnen verklaren. Dit brengt ons tot de conclusie dat de verdeelmaatstaven in de ijkpunt Kunst & Ontspanning en Oudheid de juiste zijn. Slechts de bedragen per eenheid zijn zodanig, dat niet alle feitelijke uitgaven worden gedekt. Dat is vanuit het gemeentefonds bezien ook niet strikt nodig. Dat is gemiddeld genomen bij alle clusters het geval, wat financieel mogelijk is doordat gemeenten meer aan OZB en Overige eigen middelen ontvangen dan in het verdeelstelsel is verondersteld. Dit onderzoek zal separaat aan de Tweede Kamer worden toegezonden.

Groen

Volgens Figuur 3.7 doet zich bij dit cluster een lichte stijging voor in de afwijking tussen uitgaven en het ijkpunt; dat is mede het gevolg van de verschuiving binnen het gemeentefonds ten gunste van Openbare orde en veiligheid. Los hiervan is de verdeling over kleine en grote gemeenten wat schever geworden.

Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening, Stedelijke vernieuwing (VHROSV)

Wat de verdeling over de groottegroepen betreft, blijkt uit Figuur 3.8 dat deze nog ongelijk is. Dit doet zich voor in een mate die in eerdere jaren ook al uit de cijfers bleek. Grote gemeenten geven wat minder uit dan het ijkpunt, kleine juist meer.

Riolering, Reiniging en Wegen & Water

In 3.5.2 gingen we al in op de tarieven voor het riool en de reiniging. Het reinigingsrecht en de afvalstoffenheffing stegen gemiddeld minder dan 1%. De rioolrechten namen gemiddeld met ruim 5% toe. Deze percentages zijn beide lager dan vorig jaar. Rond deze gemiddelden bestaat echter, zoals hierboven uiteengezet, een grote spreiding. Burgers in gemeenten

waar de tarieven flink stegen, zullen zich dan ook weinig kunnen voorstellen bij de gemiddeld minder grote stijging, laat staan bij een daling in andere gemeenten.

Daarnaast gaat op deze clusters en op het cluster Wegen & Water nog een effect uit van het BTW-compensatiefonds. In 2007 leidde dit tot een daling van het saldo op alle drie, maar heel sterk bij Wegen & Water (zie in Figuur 3.7 het verschil tussen 2006 en 2007). In 2008 is de nieuwe verdeling van de uitname van het BTW-compensatiefonds in het gemeentefonds verwerkt. De BTW-compensatiefonds uitname is in 2008 voor het cluster Wegen en Water ten opzichte van het jaar 2007 verlaagd. De omvang van het cluster in het gemeentefonds is hierdoor iets toegenomen en het verschil met de feitelijke uitgaven van gemeenten is verkleind.

De aanpassing van de BTW-compensatiefonds uitneemformule in 2008 leidt er ook toe dat het verschil tussen het feitelijke reinigingssaldo en het in het gemeentefonds veronderstelde van licht positief naar sterk negatief gaat, van plus 1 euro naar min 10 euro per inwoner.

Bij het cluster Wegen & Water wordt het verschil tussen verondersteld en feitelijke uitgaven wat minder groot. Op de uiteenlopende positie van kleine en grote gemeenten heeft dit geen invloed, zoals blijkt uit Figuur 3.8. In eerdere scans wezen we er al op dat het hier niet zo zeer gaat om «klein versus groot», als wel om «dunbevolkt versus dichtbevolkt».

Openbare Orde en Veiligheid

Figuur 3.7 laat zien dat voor de gezamenlijke gemeenten het verschil tussen feitelijke en veronderstelde uitgaven op dit cluster kleiner is geworden, wat conform het ingezette beleid is om hiervoor binnen het fonds meer ruimte beschikbaar te stellen. Uit Figuur 3.8 blijkt dat dit fenomeen zich bij kleine gemeenten meer voor doet dan bij de grote. Het ingezette beleid is dus verhoudingsgewijs meer in het voordeel van de kleine gemeenten geweest dan van de grote.

Fysiek milieu

Hier treden geen veranderingen van betekenis op.

Bevolkingszaken

Figuur 3.7 laat een kleine verandering zien ten opzichte van vorig jaar; ook de verdeling over kleine en grote gemeenten verandert nauwelijks. Wel merken we op dat de leges vrij sterk zijn gestegen: in 2007 met een kleine 8%, in 2008 met 10%.

Bestuursorganen

Figuren 3.7 en 3.9 laten kleine veranderingen zien in vergelijking met de scan van vorig jaar.

3.5.4 De scan van gemeenten met een krimpende bevolking

Inleiding

In hun gezamenlijke advies «Bevolkingsdaling – gevolgen voor bestuur en financiën» van maart 2008 snijden de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen het vraagstuk van gemeenten met een krimpende bevolking aan.

Naar de aard der zaak kijken de raden ook ver vooruit. In het POR is dat in zekere zin niet mogelijk: wij baseren ons op de lopende gemeentebegrotingen en beschikken over die van voorbije jaren. In het POR telt dus het bijna voltooide verleden. Daar gaan onze sommen over.

Berekent men het gemiddelde, dan groeit de bevolking tot op de dag van vandaag, «echte» dalingen liggen nog voor ons. Tegelijk zijn er nu al gemeenten die van dit gemiddelde afwijken en een stationair of zelfs dalend bevolkingsverloop kennen. Het illustreert wat we eerder in dit periodiek onderhoudsrapport zeiden: de gemiddelde gemeente bestaat niet.

Voor dit onderzoek hebben we een driedeling gemaakt van «krimpende», stationaire en groeiende gemeenten op basis van de bevolkingscijfers 2002 en 2007. Van deze drie groepen vergelijken we de begrotingscijfers 2005 en 2008 en de ontwikkeling tussen die jaren.

Hierna zullen we eerst die driedeling presenteren en preciezer beschrijven hoe de groep van gemeenten met een dalende bevolking eruit ziet. Daarna onderzoeken we hoe de drie groepen «scoren» op de verschillende clusters van het gemeentefonds, in het bijzonder diegene waarvan de Rob en de Rfv verwachten dat ze kenmerkend zijn voor de groep van krimpgemeenten. Eerst analyseren we hun feitelijke uitgaven op zich, dan kijken we naar de verschillen tussen de uitgaven-ijkpunten en de feitelijke uitgaven.

Gemeenten met dalende, stabiele en groeiende bevolking in 2002/07

We baseren de indeling op het verleden, dat wil zeggen de bevolkingsgroei van 2002 tot 2007. De gedachte is dat deze periode lang genoeg is om verschillen in groei te laten neerslaan in de ons beschikbare begrotingen, zijn het niet die van 2005, dan toch die van 2008.¹

De 423 gemeenten van dit POR zagen hun gezamenlijke bevolking in deze vijf jaren groeien met 1,5%, met als uitersten Laren waar de bevolking met 7,4% daalde en Barendrecht dat een bevolkingsaanwas van 27% kende.² We verdelen de 423 gemeenten in drie groepen. De «dalers» waarvan de bevolking in vijf jaar tijd met minstens één procent daalde en de «groeiers» waar de bevolking in dezelfde periode met minimaal één procent steeg. De tussenliggende groep noemen we stabiel. Wie zijn bevolking in vijf jaar met minder dan één procent ziet dalen of stijgen zal zich «daler» noch «groeier» wanen; daarvoor is de gemiddelde jaarlijkse verandering van nog geen 0,2% te gering.³

¹ Feitelijk beschikken we ook over begrotingen van voor 2005. Hier doen zich twee praktische complicatie voor die samenhangen met de introductie van nieuwe boekingsregels, het BBV, per 2004. Daardoor zijn ten eerste de gegevens t/m 2003 niet zonder meer vergelijkbaar met die van erna en ten tweede zijn door invoeringsproblemen de gegevens van 2004 van mindere kwaliteit. Vandaar dat 2005 het startjaar is van deze eerste verkenning van dit vraagstuk.

² Zoals bekend blijven de vier grote steden en de vijf Waddengemeenten buiten de analyse van dit rapport. Van hen viel er een buiten de bandbreedte van de 423 gemeenten, namelijk Schiermonnikoog, waar de bevolking tussen 2002 en 2007 met 7,7% daalde.

³ We hebben overwogen de begrenzing van «krimp» scherper te trekken, maar daarvan afgezien omdat de groep dan kleiner wordt en het groepsgemiddelde gevoeliger voor uitschieters bij incidentele gemeenten. Die kans is te meer aanwezig omdat de groep, zoals we zullen zien, heel divers is samengesteld. Om dezelfde reden hebben we de groep krimpgemeenten niet opgedeeld in veel en weinig «krimp», wat op zich interessant kan zijn. Het maakt vermoedelijk uit of het aantal inwoners daalt door minder grote huishoudens (een landelijke trend) of door daling van het aantal huishoudens zelf.

Tabel 3. Gemeenten ingedeeld naar bevolkingsgroei tussen 2002 en 2007 (423 gemeenten)¹

Groep	Criterium voor groei 2002/07	Gemiddelde groei in groep	Aantal gemeenten
Krimpgemeenten	< -1%	- 2,3%	98
Stabiele gemeenten	- 1% tot +1%	0,0%	155
Groeiende gemeenten	> +%	4,2%	170
Alle POR-gemeenten		1,5%	423

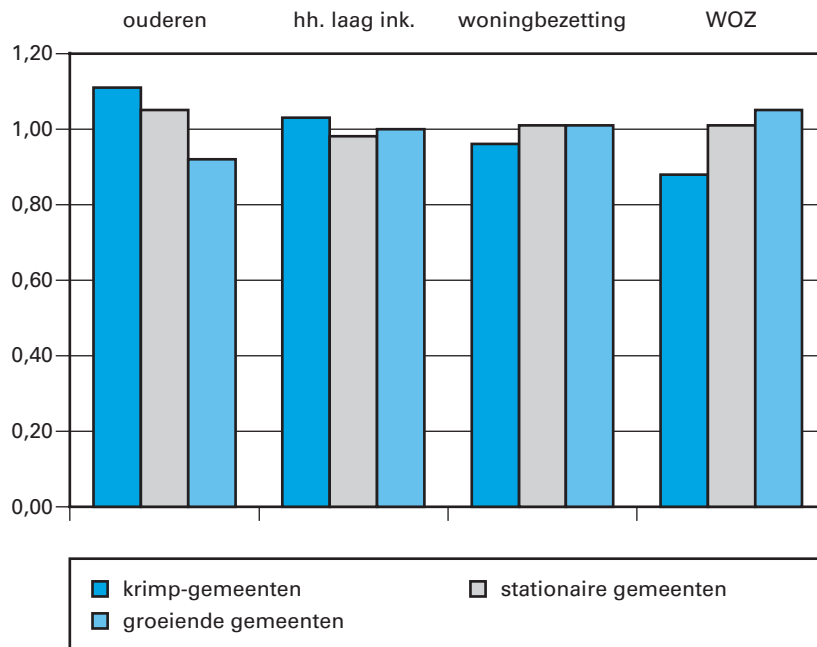
¹ Voor deze indeling baseren we ons op CBS-cijfers uit het verleden, omdat deze preciezer zijn dan de gemeentefondscijfers volgens de voorschotbetalingen; dat betreft voorlopige cijfers dat achteraf nog bijstelling behoeven.

Figuur 3.9 geeft voor een viertal sociale en economische indicatoren de verhouding van de drie typen gemeenten tot het landelijk gemiddelde. Het bovengemiddelde aantal ouderen in krimpgemeenten ligt in de rede, evenals het vrij lage aantal personen per woning. Logischerwijs zijn er dus ook relatief minder jongeren, wat daarom niet in de figuur is opgenomen. Verder blijken de krimpgemeenten gemiddeld genomen op de economi-

sche of welvaartsindicatoren uit het gemeentefonds lager te scoren dan landelijk. Twee voorbeelden zijn in Figuur 3.9 opgenomen: het aandeel huishoudens met een laag inkomen en de waarde van het onroerend goed. Het aandeel van zulke huishoudens is relatief hoog, de waarde van het onroerend goed juist laag.

Deze gemeenschappelijke kenmerken laten onverlet dat de krimpgemeenten een bont gezelschap vormen, evenals de twee andere groepen. Zo tellen we volgens de gemaakte indeling vrij welvarende plaatsen als Laren, Haaren (NB) en Zoeterwoude tot de krimpgemeenten, met aan de andere kant van het spectrum Delfzijl, Brunssum en Dordrecht. Evenzo rekenen we er de centrale stad Maastricht toe, als de randgemeente Rijswijk. Zelfs wat betreft de leeftijdsopbouw is de spreiding groot. We komen er «jonge» gemeenten tegen als Maarssen en Westervoort aan de ene kant en gemeenten met verhoudingsgewijs veel ouderen, als daar zijn Rheden en Sluis aan de andere kant.

Figuur 3.9. Verhouding van krimp-, stationaire en groeiende gemeenten tot landelijk gemiddelde (= 1,0) wat betreft ouderen, huishoudens met laag inkomen, woningbezetting en waarde onroerend goed in 2008 (423 gemeenten)



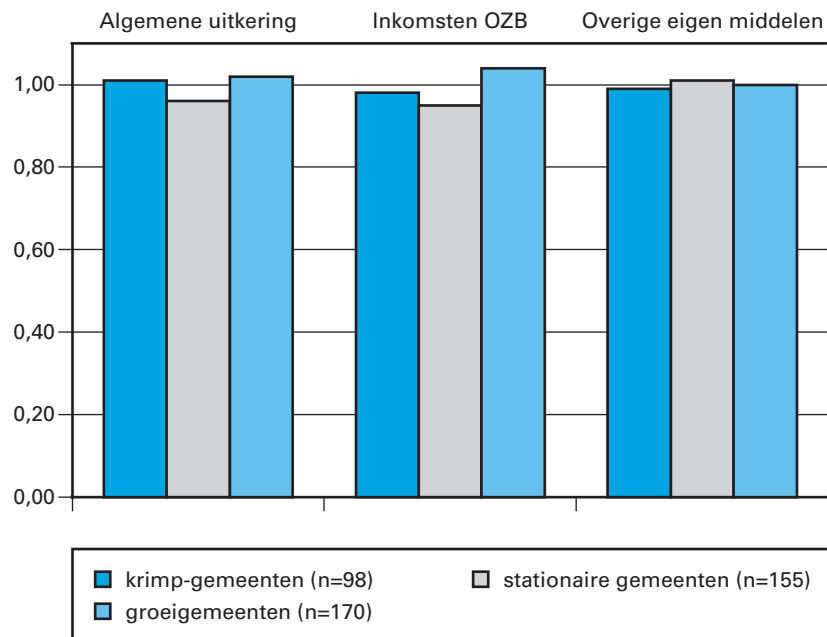
Gemeenten met dalende, stabiele en groeiende bevolking en hun eigen inkomsten

We stappen nu over naar eigen lokale middelen van de drie groepen, dus de algemene uitkering uit het gemeentefonds, de inkomsten uit de OZB en (het saldo van) de overige eigen middelen. Figuur 3.10 geeft daarvan een indruk. Deze geeft van elke groep de omvang van deze middelen in 2005 in verhouding tot hun aandeel in de bevolking. De linkerkant van de Figuur laat de algemene uitkering zien. De krimpgemeenten krijgen een fractie meer algemene uitkering, dan op grond van hun aandeel in de bevolking mag worden verwacht. Ze krijgen duidelijk meer dan de stationaire gemeenten en wat minder dan de groeiende gemeenten. In deze verschillen herkennen we de verschillen in bevolkingssamenstelling, zoals schetsmatig in Figuur 3.9 tot uiting komt.

Het patroon van de OZB is min of meer gelijk aan dat van de algemene uitkering, maar sluit niet helemaal aan bij de verdeling van de waarde onroerend goed over de drie groepen, waar de krimpgemeenten

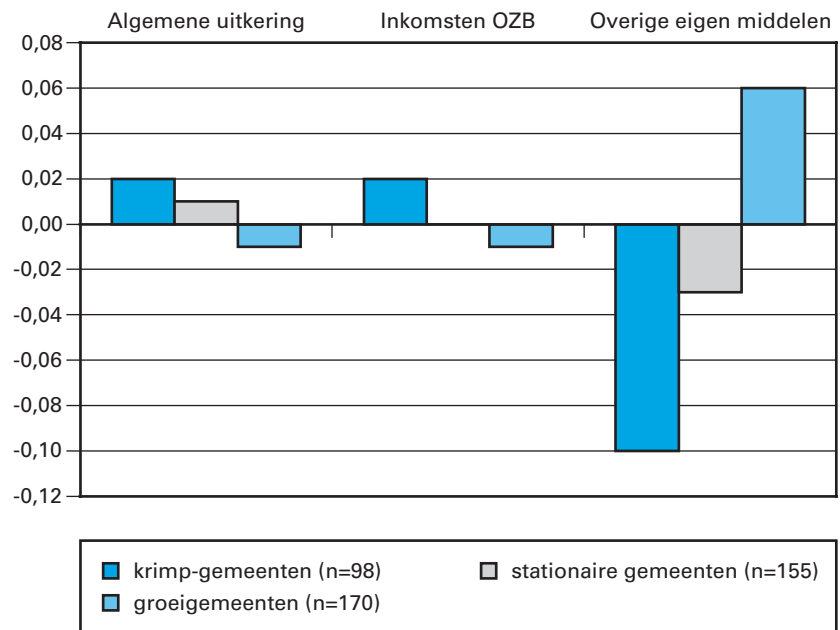
onderaan de rangorde staan. Dat ze qua inkomsten de middenpositie innemen is waarschijnlijk terug te voeren op wat hogere tarieven. Voor de Overige eigen middelen is hun aandeel eveneens lager dan op grond van hun aandeel in de bevolking in de rede ligt. We komen hierop terug.

Figuur 3.10. Eigen middelen van krimp-, stationaire en groeiende gemeenten afgezet tegen hun aandelen in de bevolking in 2005 (423 gemeenten)



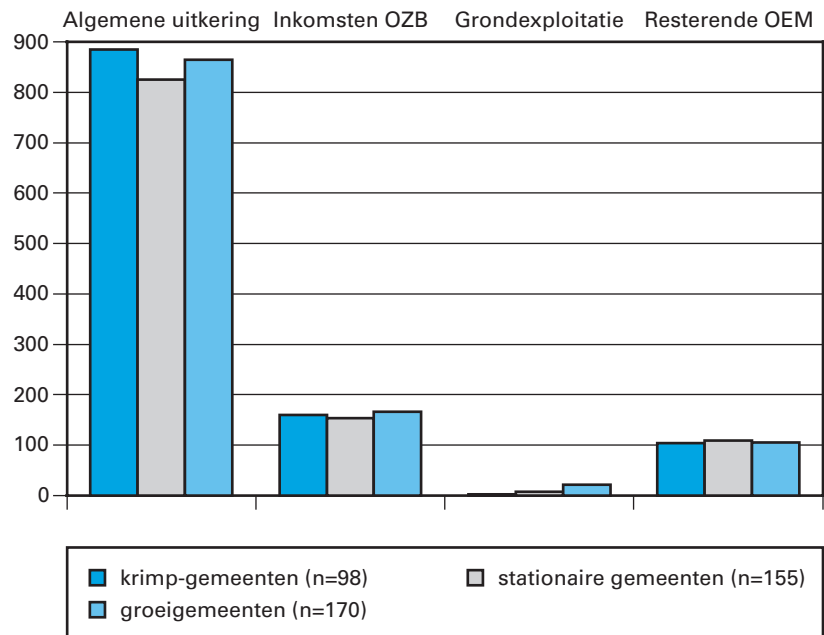
Figuur 3.10 geeft de situatie weer in 2005. Een dergelijke figuur is natuurlijk ook te maken voor 2008. Dat laten we korthedshalve achterwege, maar geven het indirect weer via Figuur 3.11. Deze beeldt de *verandering* van aandelen uit die tussen 2008 en 2008 is opgetreden.

Figuur 3.11. Verandering tussen 2005 en 2008 van eigen middelen van krimp-, stationaire en groeiende gemeenten afgezet tegen hun aandelen in de bevolking (423 gemeenten)



Relatief gaan de krimpgemeenten er tussen 2005 en 2008 op vooruit, zowel wat betreft de algemene uitkering, als de OZB-opbrengsten. Aangezien de algemene uitkering in totaliteit een gegeven is, gaat die vooruitgang ten kosten van andere gemeenten, in casu de groeigemeenten (die ook wat «afstaan» aan de stationaire gemeenten). Deze verschuiving binnen het gemeentefonds, ze benadrukken we, is geen rechtstreeks gevolg van de dalende inwonertallen bij de een en bevolkingsaanwas bij de ander. Want behalve de (belangrijke) maatstaf «inwoners» is er geen maatstaf in het fonds dat de bevolkingsomvang direct en volledig volgt. Terecht wijzen de raden erop dat diverse maatstaven de inwonersontwikkeling min of meer volgen. Uit de figuur blijkt echter dat dit niet een één-op-één verhouding is. Er zijn klaarblijkelijk andere, «compenserende» maatstaven die ervoor zorgen dat de krimpgemeenten een groter aandeel in het fonds krijgen dan zuiver en alleen op basis van hun inwonertal kon worden verwacht. Vermoedelijk hangt het samen met enige verslechtering in hun sociale structuur – een compensatie daarvoor is immers «ingebakken» in het gemeentefonds. Het meest opvallende in Figuur 3.11 lijkt de verandering in het aandeel Overige eigen middelen. Op zich klopt dat, maar de figuur is in die zin misleidend dat ze voorbij gaat aan de relatief kleine omvang van deze middelen ten opzichte van het gemeentefonds. Anders gezegd: in verhouding tot het aandeel in de bevolking gaan de Overige eigen middelen van de krimpgemeenten achteruit, maar in euro's minder dan dat hun algemene uitkering erop vooruitgaat. Dit laatste laat Figuur 3.12 zien. Deze toont de eigen middelen in 2008 in hun onderling correcte verhouding, namelijk in euro's per inwoner.

Figuur 3.12. Opbouw van de inkomsten van krimp-, stationaire en groei-gemeenten in in 2008 (euro's per inwoner, 423 en 422 gemeenten)¹



Figuur 3.12 levert een aantal interessante inzichten op. Het eerste is dat de krimpgemeenten in 2008 een verhoudingsgewijs hoge algemene uitkering hebben, hoger dan de stationaire gemeenten en hoger ook dan de groeigemeenten.

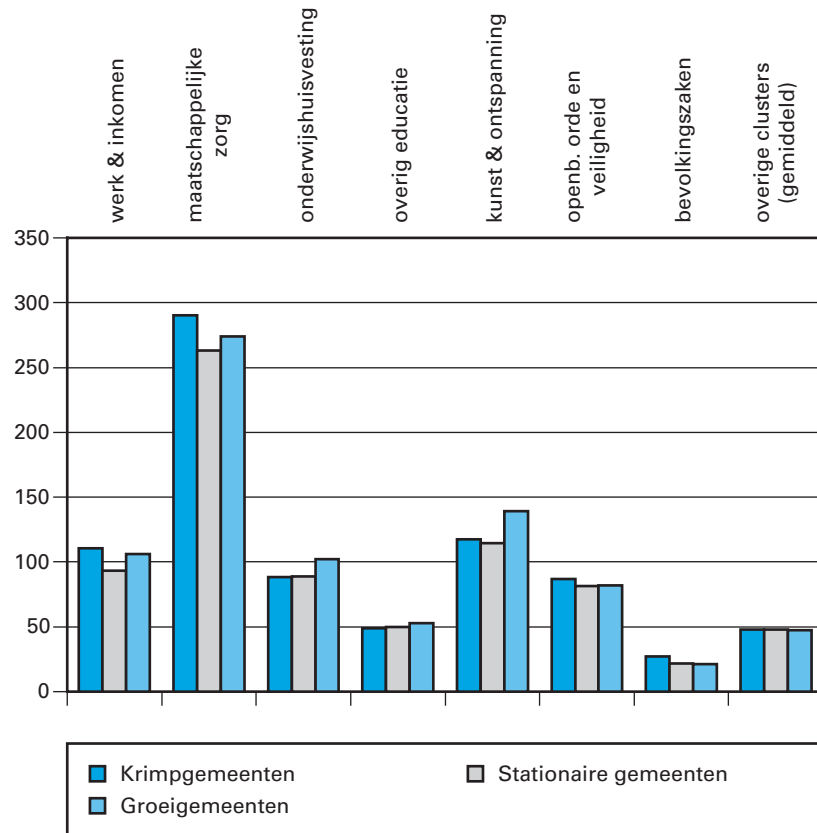
Het tweede betreft de OZB c.a. Dat de krimpgemeenten daarin een middenpositie innemen, zagen we al eerder (Figuur 3.10). Wat daar niet bleek, blijkt uit deze figuur overduidelijk: het verhoudingsgewijs geringe belang van de lokale belastingen en Overige eigen middelen ter bekostiging van gemeentelijke voorzieningen.

Het derde inzicht gaat over de Overige eigen middelen. Deze hebben we in de figuur gesplitst in de nettoresultaten van de grondexploitatie en «resterende overige eigen middelen». Conform de verwachting die de Rob en de Rfv in hun advies uitspreken, is de grondexploitatie bepaald geen vetpot voor de gemeenten met een dalend bevolkingsverloop. Buiten de grondexploitatie liggen de Overige eigen middelen van de krimpgemeenten op een vergelijkbaar niveau als in de twee andere groepen.

Nu we de sociale en financiële kenmerken van de drie groepen globaal kennen, zoomen we preciezer in op hun begrote uitgaven in 2008. We doen dat voor die uitgaven-clusters waar feitelijk de grootste verschillen optreden, verschillen van minstens 5 euro per inwoner. In aansluiting op het advies van de Rob en de Rfv hebben we het cluster Educatie gesplitst in onderwijshuisvesting en overige educatie. De raden opperden de mogelijkheid dat daar een probleem kon zijn voor de krimpgemeenten. De kosten van onderwijshuisvesting hebben naar hun aard een lange looptijd en reageren dus met vertraging op dalende leerlingenaantallen; in een overgangperiode kan dat tot extra kosten leiden.

¹ Er is een krimpgemeente met een extreem grote grondexploitatieopbrengst in 2008. Vermoedelijk is hier sprake van de afsluiting in eens van een groot aantal exploitaties die materieel al lang waren afgesloten en waarvan de opbrengsten dus over een reeks van voorbije jaren zouden kunnen worden toegekend. Dit bedrag, dat zowel atypisch is voor die gemeente zelf, als voor de 97 andere krimpgemeenten, laten we buiten beschouwing.

Figuur 3.13. Netto uitgaven 2008 voor gemeenten met uiteenlopende bevolkingsontwikkeling, (sub)clusters met verschillen >5 euro (in euro's per inwoner, 423 gemeenten)



De uitgavenverschillen voor de cluster Werk & inkomen en Maatschappelijke zorg zijn goed verklaarbaar in het licht van de geconstateerde verschillen in sociale structuur. Deze is in krimpgemeenten wat zwakker dan in groeigemeenten en in stationaire gemeenten het best van de drie. Het uitgavenpatroon sluit daar «naadloos» op aan.

Ook de uitgaven voor onderwijshuisvesting en overig educatie passen bij het beeld van demografische verschillen, in het bijzonder de leeftijdopbouw. In de groeiende gemeenten leven de meeste jongeren en daar zijn deze kosten dan ook het hoogst. Wat betreft het verschil tussen de stationaire en krimpende gemeenten zou het verschil in uitgaven een fractie groter kunnen zijn, als men ze afzet tegen hun bevolkingsopbouw. Kijkt men echter naar het aantal leerlingen dan lijken de beide groepen erg op elkaar en zijn hun ongeveer even hoge kosten begrijpelijk.

Vrij groot zijn ook de uitgavenverschillen bij Kunst & Ontspanning. Die lopen goed in de pas met de «gemiddelde» centrumfunctie van de groep. De meeste centrale plaatsen vinden we onder de groeiende gemeenten, die hier dan ook duidelijk het meest uitgeven; het kleine onderscheid tussen de krimp- en stationaire gemeenten sluit aan op een eveneens klein verschil in de «gemiddelde» centrumfunctie. (Zoals we opmerkten zijn er ook centrumgemeenten met een krimpende bevolking; we noemden Maastricht als voorbeeld.) De «krimp» als zodanig lijkt daar geen invloed op te hebben.

De verschillen op de clusters Openbare orde en veiligheid en Bevolkingszaken zijn verhoudingsgewijs klein. In beide gevallen geven de krimpgemeenten er wat meer voor uit dan de andere gemeenten. Hier zou een

«vaste kosten»-effect kunnen optreden. Om Bevolkingszaken als voorbeeld te nemen: de balie moet toch geopend zijn, ook als de aanloop van burgers vermindert.

Qua uitgaven onderscheiden de andere clusters zich weinig van elkaar, zodat we afzonderlijke bespreking achterwege laten.

Het geheel van de uitgavenverschillen overziende concluderen we dat ze goed te begrijpen zijn door de sociale en functionele kenmerken van de krimp-, groei- en stationaire gemeenten.

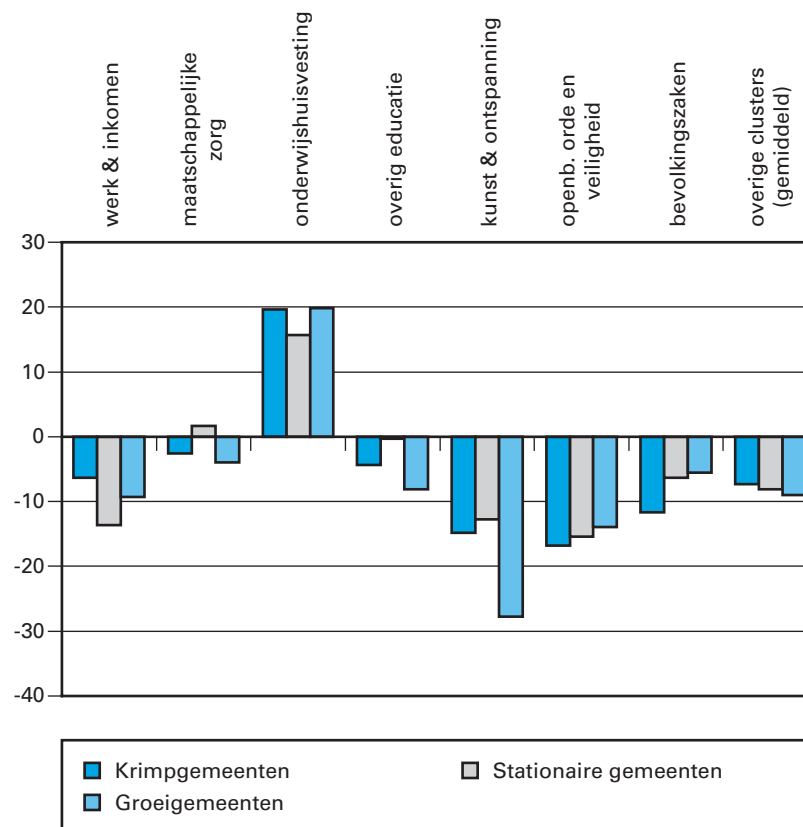
De vraag of de verdeling van de algemene uitkering op de geconstateerde uitgavenverschillen aansluit, is daarmee nog niet beantwoord. Om die vraag in verkennende zin te beantwoorden is Figuur 3.14 gemaakt. Daarin worden de uitgaven van Figuur 3.13 vergeleken met de ijkpunten van het gemeentefonds. Als leeswijzer herinneren we eraan: een balkje boven de streep betekent dat gemeenten minder uitgaven dan het ijkpunt; ligt het balkje onder de streep geven ze juist meer uitgaven dan het gemeentefonds verondersteld.

Figuur 3.14 biedt een wisselend, maar niet per se ongunstig beeld vanuit het perspectief van de gemeenten met een dalende bevolking.

Op het cluster Werk & Inkomen geven de krimpgemeenten wat meer uit dan het ijkpunt aangeeft; maar dit is bij hen minder het geval dan bij de twee andere groepen; bij Maatschappelijke zorg liggen de verschillen tussen feitelijke en geijkte uitgaven dicht bij 0. Per saldo komen de krimpgemeenten op de beide clusters minder negatief uit dan de stationaire en groeiende gemeenten. Voorzover dus teruglopende groei zou leiden tot sociale achterstand, is de compensatie van daarmee samenhangende kosten niet onredelijk te noemen vanuit de krimpgemeenten bezien – althans niet in vergelijkende zin.

Zoals in het algemene deel van dit POR is uitgelegd, houden alle gemeenten ogenschijnlijk over op onderwijshuisvesting. Dat hangt samen met het feit dat de huidige uitgaven deels voortvloeien uit oude boekhoudkundige regels die een deel van de kosten «onzichtbaar» maakten. Sinds 2004 gelden andere regels waardoor sindsdien gerealiseerde en in de toekomst te realiseren voorzieningen, ogenschijnlijk duurder uitpakken, maar feitelijk slechts voor het volle pond in de boeken (zullen) verschijnen. Het recentelijk aangepaste ijkpunt loopt daarop vooruit. Het fonds maakt toekomstige scholenbouw dus mogelijk, ook in de krimpgemeenten.

Figuur 3.14. IJkpunten minus feitelijke uitgaven 2008 voor gemeenten met uiteenlopende bevolkingsontwikkeling, geselecteerde uitgaven-(sub-)clusters (in euro's per inwoner, 423 gemeenten)



Nemen we het totaal van de uitgaven voor Educatie, dan geven zowel de groeiemeenten als de stationaire gemeenten daar even veel méér aan uit, namelijk 15 euro per inwoner. In de groeiemeenten is dat 11 euro. Voor Kunst & Ontspanning geven alle gemeenten gemiddeld meer uit, het meest de gemeenten met een centrumfunctie. Van een specifieke «groei of krimp»-factor is geen aanwijzing.

Bij Openbare orde en veiligheid en Bevolkingszaken is een «groei of krimp»-factor mogelijk wel aanwezig, vooral bij het cluster Bevolkingszaken. Groot zijn de verschillen niet.

Bij de som van de overige clusters komen de feitelijke uitgaven van de groeiemeenten juist minder boven de ijkpunten uit dan ze bij de twee andere groepen doen.

Over het geheel van alle clusters gezien geven de krimpgemeenten 44 euro per inwoner meer uit dan de uitgaven-clusters van het gemeentefonds mogelijk maken, bij de stationaire gemeente is dat 39 euro en bij de groeiende gemeenten 58 euro. In deze meeruitgaven weerspiegelen zich de verschillen in mogelijkheden en gebruik van OZB en Overige eigen middelen.

Deze eerste verkenning van het vraagstuk van de invloed van groeiverschillen op de gemeentelijke uitgaven en de honorering ervan in het gemeentefonds brengt ons tot de volgende, naar hun aard nog voorlopige conclusies:

1. n de uitgaven- en inkomstenpatronen zijn onderdelen aan te wijzen die

«typisch» bij krimpgemeenten behoren, zoals minder kosten aan onderwijshuisvesting en minder opbrengsten uit de grondexploitatie. De beperkt hogere kosten voor Openbare orde en veiligheid en Bevolkingszaken hangen mogelijk ook met de krimp samen. Los van de vraag of het voor hen «typisch» is, hebben krimpgemeenten een wat zwakkere sociale structuur en daarmee verbonden hogere kosten. Ook de meeste andere kosten zijn eenvoudig te duiden als uitvloeisel van hun sociale, demografische en economische omstandigheden.

2. Bezien vanuit het gemeentefonds is naar onze mening sprake van een redelijke vergoeding voor de diverse uitgaven van krimpgemeenten, zonder dat het fonds doelbewust op «krimp» is ingericht, evenmin als het op stationaire of groeigemeenten als zodanig is geënt. Dat leidt ook tot de conclusie dat het fonds minder automatisch het inwonertal volgt, dan de raden in hun advies lijken aan te nemen. Het volgt zo goed mogelijk de kosten, en daar waar gemeenten – in het bijvoorbeeld door hun sociale structuur – onvermijdelijke kosten maken, worden die verevend in het fonds. Afgezien van deze kleiner nuance, sluiten we ons aan bij de conclusie van de Rob en de Rfv dat – bij de huidige stand van kennis en in actuele omstandigheden – de introductie van een «groei of krimp»-factor in het gemeentefonds, niet in de rede ligt.

Cluster in gemeentefonds	Samenstelling in termen van begrotingsfuncties uit Besluit Begrotingen en Verantwoording (BBV 2004)
Educatie	<p>fie. 420, Openbaar basisonderwijs, exclusief onderwijshuisvesting</p> <p>fie. 421, Openbaar basisonderwijs, onderwijshuisvesting</p> <p>fie. 422, Bijzonder basisonderwijs, exclusief onderwijshuisvesting</p> <p>fie. 423, Bijzonder basisonderwijs, onderwijshuisvesting</p> <p>fie. 430, Openbaar (voortgezet) speciaal onderwijs, exclusief onderwijshuisvesting</p> <p>fie. 431, Openbaar (voortgezet) speciaal onderwijs, onderwijshuisvesting</p> <p>fie. 432, Bijzonder (voortgezet) speciaal onderwijs, exclusief onderwijshuisvesting</p> <p>fie. 433, Bijzonder (voortgezet) speciaal onderwijs, onderwijshuisvesting</p> <p>fie. 440, Openbaar voortgezet onderwijs, exclusief onderwijshuisvesting</p> <p>fie. 441, Openbaar voortgezet onderwijs, onderwijshuisvesting</p> <p>fie. 442, Bijzonder voortgezet onderwijs, exclusief onderwijshuisvesting</p> <p>fie. 443, Bijzonder voortgezet onderwijs, onderwijshuisvesting</p> <p>fie. 480, Gemeenschappelijke baten en lasten van het onderwijs</p> <p>fie. 482, Volwasseneneducatie</p>
Maatschappelijke Zorg	<p>fie. 620, Maatschappelijke begeleiding en advies</p> <p>fie. 621, Vreemdelingen</p> <p>fie. 622, Huishoudelijke verzorging</p> <p>fie. 630, Sociaal-cultureel werk</p> <p>fie. 641, Tehuizen</p> <p>fie. 650, Kinderdagopvang</p> <p>fie. 651, Dagopvang gehandicapten</p> <p>fie. 652, Voorzieningen gehandicapten</p> <p>fie. 711, Ambulancevervoer</p> <p>fie. 712, Verpleeginrichtingen</p> <p>fie. 714, Openbare gezondheidszorg</p> <p>fie. 715, Jeugdgezondheidszorg (uniform deel)</p> <p>fie. 716, Jeugdgezondheidszorg (maatwerk deel)</p>
Werk & Inkomen	<p>fie. 610, Bijstandsverlening</p> <p>fie. 611, Werkgelegenheid</p> <p>fie. 612, Inkomensvoorzieningen vanuit het Rijk</p> <p>fie. 613, Overige sociale zekerheidsregelingen vanuit het Rijk</p> <p>fie. 614, Gemeentelijk minimabeleid</p>
Kunst & Ontspanning	<p>fie. 510, Openbaar bibliotheekwerk</p> <p>fie. 511, Vormings- en ontwikkelingswerk</p> <p>fie. 530, Sport</p> <p>fie. 540, Kunst</p> <p>fie. 580, Overige recreatieve voorzieningen</p>
Groen	<p>fie. 531, Groene sportvelden en terreinen</p> <p>fie. 550, Natuurbescherming</p> <p>fie. 560, Openbaar groen en openluchtrecreatie</p> <p>fie. 724, Lijkbezorging</p> <p>fie. 732, Baten begraafplaatsrechten</p>
Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing (VHROSV)	<p>fie. 810, Ruimtelijke ordening</p> <p>fie. 820, Woningexploitatie / woningbouw</p> <p>fie. 821, Stads- en dorpsvernieuwing</p> <p>fie. 822, Overige volkshuisvesting</p> <p>fie. 823, Bouwvergunningen</p>
Oudheid	<p>fie. 541, Oudheidkunde / musea</p>
Riool	<p>fie. 722, Riolering en waterzuivering (gecombineerd)</p> <p>fie. 729, Huishoudelijk/bedrijfsafvalwater</p> <p>fie. 730, Hemelwater</p> <p>fie. 731, Grondwater</p> <p>fie. 726, Baten rioolheffing (gecombineerd)</p> <p>fie. 727, Baten rioolheffing huishoudelijk/bedrijfsafvalwater</p> <p>fie. 728, Baten rioolheffing grond- en hemelwater</p>

Cluster in gemeentefonds	Samenstelling in termen van begrotingsfuncties uit Besluit Begrotingen en Verantwoording (BBV 2004)
Reiniging	fie. 721, Afvalverwijdering en -verwerking fie. 725, Baten reinigingsrechten en afvalstofheffing
Wegen & Water	fie. 210, Wegen, straten en pleinen fie. 211, Verkeersmaatregelen te land fie. 214, Parkeren fie. 215, Baten parkeerbelasting fie. 221, Binnenhavens en waterwegen fie. 223, Veerdiensten fie. 240, Waterkering, afwatering en landaanwinning
Openbare orde en Veiligheid	fie. 120, Brandweer en rampenbestrijding fie. 140, Openbare orde en veiligheid
Fysiek milieu	fie. 723, Milieubeheer
Bevolkingszaken	fie. 003, Burgerzaken fie. 004, Baten secretarieleges burgerzaken
Bestuursorganen	fie. 001, Bestuursorganen fie. 006, Bestuursondersteuning raad en rekenkamer(funcctie)
Algemene ondersteuning*	fie. 002, Bestuursondersteuning college van burgemeester en wethouders fie. 005, Bestuurlijke samenwerking fie. 922, Algemene baten en lasten fie. 930, Uitvoering Wet WOZ fie. 940, Lasten heffing en invordering gemeentelijke belastingen fie. 960, Saldo van kostenplaatsen fie. 990, Saldo van de rekening van baten en lasten na bestemming
Onroerende Zaakbelasting (OZB)	fie. 931, Baten onroerende-zaakbelasting gebruikers fie. 932, Baten onroerende-zaakbelasting eigenaren fie. 941, Lastenverlichting rijk
Overige eigen middelen (OEM)	fie. 212, Openbaar vervoer fie. 220, Zeehavens fie. 230, Luchtvaart fie. 310, Handel en ambacht fie. 311, Baten 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 fie. 937, Baten hondenbelasting fie. 938, Baten reclamebelasting fie. 939, Baten precariobelasting fie. 980, Mutaties reserves die verband houden met de hoofdfunctie 0 tot en met 9

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

A. Door de Staten-Generaal aanvaarde moties

Onderdeel A.1 Afgedaan

Niet van toepassing

Onderdeel A.2 In behandeling

Geen.

B. Door de bewindspersonen gedane toezeggingen

Onderdeel B.1 Afgedaan

Niet van toepassing.

Onderdeel B.2 In behandeling

Omschrijving van de toezegging	Vindplaats	Stand van zaken
De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal de gemeentewet en de provinciewet wijzigen teneinde het mogelijk te maken voor startende ondernemers zonder belastingcapaciteit en vermogen om kwijtschelding te verzoeken van de lokale heffingen voor zover het privé-belastingen betreft	Brief aan de Kamer, kenmerk BZK 2006-0000252252, d.d. 26 juni 2008	Overleg met Verkeer en Waterstaat om hetzelfde te regelen voor de waterschapslasten.
De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de vaste commissie voor Financiën hebben op 6 maart 2008 overleg gevoerd met staatssecretaris Bijleveld-Schouten van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over het gehele gemeentelijke belastinggebied (31 200 B, nrs. 8, 12 en 14). Tijdens dit AO heeft de staatssecretaris van BZK op aandringen van de Kamer toegezegd een wetswijziging door te voeren die een vrijstelling beoogd voor de onder- en bovengrondse infrastructuur van nutsbedrijven.	Moties-De Pater-van der Meer (29 800 B, nr. 9) en de motie-Van Beek/Knops (30 300 VII, nr. 15). Verslag AO, Kamestukken Tweede Kamer, 2007–2008, 31 200 B, nrs. 8, 12 en 14.	Concept Wetsvoorstel wordt voorbereid. Na het reces consultatieronde koepels.

LIJST MET AFKORTINGEN

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

BIJLAGE 4:

LIJST VAN DE 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 uit het gemeentefonds
Behoedzaamheidsreserve	Gedeelte van de algemene uitkering dat niet aan de gemeenten (€ 110 000 000) wordt uitgekeerd, maar als reservering apart wordt gehouden. Eventuele fluctuaties in de hoogte van de algemene uitkering uit hoofde van de normeringsystematiek worden na afloop van het begrotingsjaar verrekend met de behoedzaamheidsreserve. Indien er achteraf voldoende ruimte is om de behoedzaamheidsreserve uit te keren, dan gebeurt dit ook. Het kan echter ook voorkomen dat de behoedzaamheidsreserve slechts ten dele of helemaal niet wordt uitgekeerd.
Cluster	Samenhangend geheel van beleidsterreinen uit oogpunt van kostenoriëntatie en verdeling.
Decentralisatie-uitkering uit het gemeentefonds	Uitkering met een zelfde uitgangspunt als de integratie-uitkering. Anders dan bij de integratie-uitkering, waar de termijn van overheveling naar de algemene uitkering van te voren vast staat, ontbreekt bij de decentralisatie-uitkering een dergelijke termijn. Dit maakt deze uitkering geschikt voor middelen die slechts tijdelijk beschikbaar zijn en voor de overheveling van specifieke uitkeringen.
Financiële-verhoudingswet	Wet waarin is vastgelegd dat er een gemeentefonds en provinciefonds is. De wet regelt daarnaast globaal de wijze van verdeling van het gemeentefonds. In de wet zijn tevens regels opgenomen met betrekking tot de aanvullende uitkering. Per 1 januari 1997 is de wet voor het gemeentefonds herzien.
Integratie-uitkering uit het gemeentefonds	Uitkering die wordt toegepast als overheveling van een specifieke uitkering of eigen middelen naar de algemene uitkering bezwaarlijk is vanwege de omvang van de herverdeeleffecten. De integratie-uitkering voorziet dan in een geleidelijke overgang naar de algemene uitkering.
Normeringsystematiek	Bepaling van het accres van het gemeentefonds op basis van een norm. De norm is de jaarlijkse procentuele ontwikkeling van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven. De netto gecorrigeerde rijksuitgaven zijn de bruto-rijksuitgaven minus de niet-belastingontvangsten van het Rijk gecorrigeerd voor onder meer de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking, de Europese Unie, het gemeentefonds en het provinciefonds. Als de netto gecorrigeerde rijksuitgaven stijgen (dalen), nemen het gemeentefonds en het provinciefonds met hetzelfde percentage toe (af). Deze systematiek staat ook wel bekend onder het principe van «samen de trap op en samen de trap af». De methode is sinds 1995 van toepassing.

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