

Vergaderjaar 2013–2014

33 750 B

Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2014

Nr. 2

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

	blz.
A. Artikelsgewijze toelichting bij het begrotingswetsvoorstel	3
B. Begrotingstoelichting	4
1. Leeswijzer	4
2. Het beleid	5
2.1. <i>De beleidsagenda</i>	5
2.1.1. Beleidsmutaties	8
2.2. <i>Het beleidsartikel</i>	8
2.2.1. Algemene beleidsdoelstelling	8
2.2.2. Rol en verantwoordelijkheid minister	8
2.2.3. Beleidswijzigingen	11
2.2.4. Budgettaire gevolgen van beleid	11
2.2.5. Toelichting op de uitgavencategorieën	13
3. Het verdiepingshoofdstuk	16
3.1. Opbouw verplichtingen, uitgaven en ontvangsten vanaf de vorige ontwerpbegroting	16
3.2. Integratie-uitkeringen	22
3.3. Decentralisatie-uitkeringen	23
3.4. Financieel overzicht gemeenten 2013	24
3.5. Specifieke uitkeringen	27
3.6. Opbrengst lokale heffingen 2013	28

C.	Bijlagen bij de begroting	32
Bijlage 1	Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds 2014	32
Bijlage 2	Beleidsmutaties	53
Bijlage 3	Moties en toezeggingen in het vergaderjaar 2012–2013	55
Bijlage 4	Rechtspersonen met een Wettelijke Taak en Zelfstandige Bestuursorganen	57
Bijlage 5	Lijst met afkortingen	58
Bijlage 6	Lijst met belangrijke termen en hun betekenis	59

A. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING BIJ HET BEGROTINGSWETS- VOORSTEL

Wetsartikel 1

De begrotingsstaten die onderdeel uitmaken van de Rijksbegroting, worden op grond van artikel 1, derde lid, van de Comptabiliteitswet 2001 elk afzonderlijk bij de wet vastgesteld. Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe om de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2014 vast te stellen.

Alle voor dit jaar vastgestelde begrotingswetten samen vormen de Rijksbegroting voor het jaar 2014. Een toelichting bij de Rijksbegroting als geheel is opgenomen in de Miljoenennota 2014.

Met de vaststelling van dit wetsartikel worden de uitgaven, verplichtingen en de ontvangsten voor het jaar 2014 vastgesteld. Het begrotingsartikel dat in de begroting van het gemeentefonds is opgenomen wordt in onderdeel B. van deze memorie van toelichting toegelicht (de zgn. begrotingstoelichting).

Wetsartikel 3

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

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

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

B. BEGROTINGSTOELICHTING

1. LEESWIJZER

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

De voorliggende toelichting bij de begroting 2014 van het gemeentefonds kent de volgende indeling.

Na dit hoofdstuk met de leeswijzer start hoofdstuk 2 met de beleidsagenda van het gemeentefonds, waarin onder meer de belangrijkste beleidsmutaties worden beschreven. Vervolgens wordt ingezoomd op het beleidsartikel: het gemeentefonds. Hierin komen de met het beleid samenhangende algemene beleidsdoelstelling, de rol en verantwoordelijkheid van de minister, de beleidswijzigingen, de budgettaire gevolgen van beleid en de toelichting op de uitgavencategorieën aan bod. Hoofdstuk 3 is het verdiepingshoofdstuk. In dit hoofdstuk wordt de opbouw aangegeven van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het gemeentefonds vanaf de stand ontwerpbegroting 2013 naar de stand ontwerpbegroting 2014. In hoofdstuk 3 wordt ook ingegaan op de ontwikkeling van de integratie- en decentralisatie-uitkeringen. Verder wordt in dit hoofdstuk het gemeentefonds in een breder kader geplaatst, waarbij nader wordt ingegaan op de andere inkomstenbronnen van de gemeenten; de specifieke uitkeringen en de lokale heffingen. Tenslotte wordt in het Financieel overzicht gemeenten een confrontatie van de gemeentelijke inkomsten en uitgaven gepresenteerd. In hoofdstuk 4 treft u het Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds 2014 aan, het verslag van het jaarlijkse onderzoek naar de verdeling van het gemeentefonds.

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

2. HET BELEID

2.1. De beleidsagenda

Regeerakkoord Rutte II

Om Nederland sterker uit de huidige crisis te laten komen, is een solide beleid nodig om de overheidsfinanciën op orde te brengen. Het Regeerakkoord vraagt van iedereen een bijdrage, ook van gemeenten. De keuzes zijn niet eenvoudig, maar de omstandigheden bieden ook kansen om zaken anders te organiseren, zoals bijvoorbeeld door decentralisatie van taken. Voor de gemeenten bevat het Regeerakkoord naast de doorwerking van de normeringssystematiek ook enkele generieke ombuigingen.

In het Regeerakkoord is opgenomen dat door middel van de decentralisaties in het sociale domein de gemeenten de eerstverantwoordelijke overheidslaag worden voor de onderwerpen werk, maatschappelijke ondersteuning en jeugdzorg. De gemeenten krijgen per 1 januari 2015 op grond van de nieuwe Wmo, Jeugdwet en Participatiewet een brede integrale verantwoordelijkheid voor het sociale domein. De kern van de decentralisatieoperatie is onveranderd en is erop gericht dat de burger die het nodig heeft ondersteuning krijgt die aansluit bij zijn persoonlijke situatie en behoeften.

Deze veranderingen bieden kansen. Nu alle drie de decentralisaties eenzelfde invoeringsdatum kennen hebben gemeenten meer tijd om zich voor te bereiden en kunnen gemeenten direct starten met een integrale benadering van het sociale domein. Daarnaast biedt het gewonnen draagvlak bij de sociale en maatschappelijke partners een stevige basis voor de decentralisaties. De overheveling van budgetten als gevolg van de decentralisaties van jeugd, langdurige zorg en de participatiewet zijn nog niet opgenomen in deze begroting van het gemeentefonds.

In de decentralisatiebrief van 19 februari 2013 (Tweede Kamer, 2012–2013, [33 400 VII, nr. 59](#)) heeft het kabinet de randvoorwaarden geschetst die noodzakelijk zijn bij de decentralisaties. Zo werkt het kabinet aan het verstevigen van de uitvoeringskracht van gemeenten, aan ruimte voor maatwerk en integraliteit in de wet- en regelgeving, aan een stevig implementatie- en ondersteuningsaanbod voor gemeenten en aan ontschotting van budgetten. Met ontschotting bedoelt het kabinet dat gemeenten in staat worden gesteld met een integraal budget maatwerk te leveren voor burgers.

Verdeling gemeentefonds

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

Op basis van het Periodiek Onderhoudsrapport 2010 wordt onderzoek gedaan naar de verdeling van het gemeentefonds. In het periodiek onderhoudsrapport werd geconstateerd dat een aantal clusters onevenwichtig is verdeeld over de gemeenten. Voor sommige gemeenten wordt op enkele clusters daardoor minder geld geraamd dan op grond van hun specifieke structuurkenmerken kan worden verwacht, terwijl voor andere gemeenten meer wordt geraamd dan kan worden verwacht op grond van

de Financiële verhoudingswet. De eerste fase van het onderzoek is afgerond in 2011. Uit deze eerste fase bleek dat inderdaad aanpassingen binnen het fonds gewenst waren om de onevenwichtigheden op te heffen. De tweede fase van het onderzoek is naar verwachting ultimo 2013 afgerond. In deze fase worden enkele nadere onderzoeksvragen beantwoord voor de fysieke clusters en het cluster Openbare orde en veiligheid. Ook krijgt het nieuwe verdeelstelsel in deze fase vorm. Langs deze weg komt het fonds in de basis weer op orde. Daarmee is het geschikt om de verwachte toekomstige ontwikkelingen op basis van het Regeerakkoord zoals de decentralisaties, te kunnen verwerken.

In overleg met de VNG hebben de fondsbeheerders afgesproken dat het gemeentefonds in 2015 integraal wordt herijkt. De herijking moet drie resultaten opleveren:

- geconstateerde scheefheden worden weggewerkt;
- de clusterindeling wordt vereenvoudigd en meer toegesneden op de huidige en nieuwe taken van gemeenten;
- het periodieke onderhoud van het gemeentefonds voor de toekomst wordt onderzocht.

De herijking heeft geen betrekking op de verdeelmodellen van de decentralisaties en op de ontwikkeling van het deelfonds sociaal, zoals genoemd in de decentralisatiebrief van het kabinet (Tweede Kamer, 2012–2013, [33 400 VII, nr. 59](#)). Er is wel veel aandacht voor een goede aansluiting tussen de decentralisaties, het deelfonds en de herijking. Het is de bedoeling om de definitieve voornemens met betrekking tot de herijking in het voorjaar van 2014 bekend te maken.

EMU-saldo

Op 23 april 2013 heeft de Tweede Kamer ingestemd met het wetsvoorstel Houdbare overheidsfinanciën. De Wet Houdbare overheidsfinanciën (Hof) stelt dat de decentrale overheden een gelijkwaardige inspanning leveren bij het streven om te voldoen aan de Europese begrotingsdoelstellingen. De wet kwantificeert deze gelijkwaardige inspanning echter niet maar stelt dat deze wordt ingevuld door na aanvang van een nieuw kabinet in een bestuurlijk overleg een EMU-saldopad voor de gezamenlijke decentrale overheden af te spreken. Op 18 januari 2013 hebben het Rijk en de decentrale overheden een financieel akkoord gesloten (Tweede Kamer, 2012–2013, [33 400 B, nr. 7](#)) waarin genoemd saldopad voor het EMU-macrosaldo voor de gezamenlijke decentrale overheden is vastgesteld.

In het financieel akkoord is onderscheid gemaakt tussen een genormeerd saldopad en een saldo-ambitie. De saldo-ambitie sluit aan bij de CPB-raming ten tijde van het Regeerakkoord, die laat zien waarop het saldo van de medeoverheden volgens de modellen van het CPB zou uitkomen door uitvoering van het Regeerakkoord. De saldo-ambitie is:

- 2013: – 0,5% bbp.
- 2014: – 0,3% bbp.
- 2015: – 0,3% bbp.
- 2016: – 0,2% bbp.
- 2017: – 0,2% bbp.

De norm voor het saldo is ruimer, omdat er t.o.v. de ambitie een marge is ingebouwd. Als de ambitie dus onverhoopt niet gerealiseerd wordt, hoeven de decentrale overheden niet direct maatregelen te nemen. De afgesproken tekortnorm voor deze kabinetsperiode betreft:

- 2013 t/m 2015: – 0,5% bbp.
- 2016: – 0,4% bbp.
- 2017: – 0,3% bbp.

In het bestuurlijk overleg financiële verhouding van het voorjaar 2015 wordt gezien of op basis van de dan beschikbare realisaties de daling in 2016 en 2017 verantwoord en mogelijk is. In de wet is een mogelijkheid voorzien om een maatregel op te leggen als de decentrale overheden niet aan de norm voldoen en afspraken om weer binnen de norm te komen niet worden gerealiseerd. Sancties zijn onderdeel van de wet, maar zullen gedurende deze kabinetsperiode niet worden toegepast, zolang er geen sanctie uit Europa volgt.

BTW-compensatiefonds

In het financieel akkoord dat het Rijk en de decentrale overheden op 18 januari 2013 (Tweede Kamer, 2012–2013, 33 400 B, nr. 7) hebben gesloten heeft het kabinet de gemeenten en provincies een handreiking gedaan door het BCF niet af te schaffen. De taakstellende korting van € 310 miljoen (gemeentefonds) en € 40 miljoen (provinciefonds) vanaf 2015 blijft echter gehandhaafd. Ook komt er een plafond op het BCF door het te koppelen aan de normeringssystematiek voor het gemeentefonds en provinciefonds. Het plafond is vastgesteld op basis van de raming van het BCF voor 2014, namelijk € 3,1 miljard. Vanaf dat moment groeit het BCF met het accres. Het plafond wordt tevens aangepast voor taakmutaties (zoals de decentralisaties) die gepaard gaan met onttrekkingen of toevoegingen aan het BCF. De afgelopen jaren lag de realisatie van het BCF rond de € 2,8 miljard. Als het plafond overschreden wordt, dan wordt er uitgenomen uit het gemeentefonds en provinciefonds. Bij een realisatie lager dan het plafond, komt het verschil ten gunste aan het gemeentefonds en provinciefonds. De toevoeging of uitname wordt over het gemeentefonds en provinciefonds verdeeld conform de aandelen van de gezamenlijke gemeenten en gezamenlijke provincies in het BCF in gerealiseerde jaar. Naar huidig inzicht zal in 2015 circa € 180 miljoen worden toegevoegd aan het gemeente- en provinciefonds vanwege een onderschrijding van het plafond. Het Rijk en de VNG/IPO hebben afgesproken dat het effect van de decentralisaties op het BCF nog verkend wordt.

Schatkistbankieren

Eén van de maatregelen in de begroting 2013 die een significante bijdrage levert aan de EMU-schuldverlaging en daarnaast financieel risico voor decentrale overheden vermindert, is de invoering van het verplicht schatkistbankieren door decentrale overheden. Dit houdt in dat gemeenten, provincies, waterschappen en door hen opgerichte gemeenschappelijke regelingen de middelen die zij (tijdelijk) niet nodig hebben voor de uitoefening van hun taken en verantwoordelijkheden – met andere woorden hun overtollige middelen – aanhouden in de schatkist. Middelen kunnen worden aangehouden via een rekening-courant of in één of meer deposito's.

Middels een regeling van de minister van Financiën worden zaken omtrent de uitvoering vastgesteld. Te denken valt aan de uit te zonderen middelen (doelmatigheidsdrempel) en de vaststelling van de rentepercentages. Het wetsvoorstel is op 4-7-2013 aangenomen door de Tweede Kamer. Invoering is voorzien uiterlijk eind 2013.

2.1.1. Beleidsmutaties

Door wijzigingen in beleid van verschillende departementen kan worden overgegaan tot het beleggen of juist weghalen van taken bij gemeenten. Soms gaat dit gepaard met een toevoeging aan of een uitname uit het gemeentefonds. In tabel 2.1.1. worden de mutaties per uitgavencategorie weergegeven als gevolg van de beleidsmutaties. Voor een overzicht van de beleidsmatige mutaties vanaf ontwerpbegroting 2013 wordt verwezen naar bijlage 2. In tabel 3.1.2. wordt vanaf de stand ontwerpbegroting 2013 een aansluiting gegeven naar de stand ontwerpbegroting 2014. De weergegeven mutaties worden in het verdiepingshoofdstuk 3 afzonderlijk toegelicht voor zover dit nog niet gebeurd is in een eerder begrotingsstuk.

Tabel 2.1.1. Beleidsmutaties (x € 1.000)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Opdracht</i>						
1. Kosten Financiële-verhoudingswet	750	- 250	- 250	- 250	0	0
<i>Bijdragen aan ZBO's/RWT's</i>						
1. Kosten Waarderingskamer	769	793	663	663	663	663
<i>Subsidies</i>						
1. Budget A+O-fonds	0	62	62	62	62	62
2. Bijdrage aan VNG	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000
3. Bijdrage aan KING	0	0	0	0	0	0
<i>Bijdragen aan medeoverheden</i>						
1. Algemene uitkering ca en de aanvullende uitkeringen	- 338.433	379.106	- 227.625	- 297.625	- 382.625	- 440.856
2. Integratie-uitkeringen	70.196	137.181	- 411.698	- 556.698	- 556.698	- 558.217
3. Decentralisatie-uitkeringen	137.801	22.609	16.852	15.000	15.000	15.000
Totaal mutaties (inclusief meerjarige doorwerking 1e suppletoire 2013)	- 126.917	541.501	- 619.996	- 836.848	- 921.598	- 981.348

2.2. Het beleidsartikel

2.2.1. Algemene beleidsdoelstelling

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

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

2.2.2. Rol en verantwoordelijkheid minister

De fondsbeheerders, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Financiën – i.c. de Staatssecretaris van Financiën – zijn op basis van de Financiële verhoudingswet verantwoordelijk voor de financiële verhoudingen tussen Rijk, provincies en gemeenten. De fondsbeheerders dragen zorg voor een adequate omvang alsmede een goede werking van de verdeelsystematiek van het gemeentefonds. 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.

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

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

Voor de realisatie van de in paragraaf 2.1.1. beschreven beleidsthema's zijn er een aantal instrumenten en activiteiten.

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

A) Normeringssystematiek

De omvang van het gemeentefonds ontwikkelt zich volgens de normeringssystematiek. De normeringssystematiek houdt in dat het fonds meebeweegt met de netto gecorrigeerde rijksuitgaven, volgens het principe «samen de trap op, samen de trap af». Op die wijze wordt het jaarlijkse groeipercentage (het zogenaamde accres) bepaald. Deze systematiek werkt sinds 1995 en berust op een bestuurlijke afspraak tussen het Rijk, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO).

B) Artikel 2 Financiële verhoudingswet

Er zijn jaarlijks diverse specifieke taakmutaties die tot toevoegingen en/of onttrekkingen aan het gemeentefonds kunnen leiden. Het Rijk heeft een verantwoordelijkheid bij het bepalen van de hoogte van die specifieke uitnamen en/of toevoegingen als gevolg van taakmutaties, waarbij het kabinet handelt conform artikel 2 van de Financiële verhoudingswet. Dit artikel geeft aan dat indien beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten, in een afzonderlijk onderdeel van de bijbehorende toelichting met redenen wordt omkleed en met kwantitatieve gegevens wordt gestaafd, welke de financiële gevolgen van deze wijziging voor de provincies of gemeenten zijn.

C) Bestuurlijk overleg financiële verhouding

Het Bestuurlijk overleg financiële verhouding (Bofv) tussen de fondsbeheerders, de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen (UvW) zal twee keer per jaar plaats vinden, rond het verschijnen van de Voorjaarsnota en de Miljoenennota. Iedere partij is gerechtigd om agendapunten in te

brengen. Zonodig kunnen ook andere bewindslieden dan de fondsbeheerders aan het overleg deelnemen. Onder andere de vraag of de omvang van het gemeentefonds als adequaat kan worden beschouwd, wordt beantwoord in Bofv. Wanneer één van de partijen (Rijk of VNG/IPO) de uitkomsten van de normeringsystematiek op enig moment onredelijk vindt, kan dit in het Bofv aan de orde worden gesteld.

D) Macronorm OZB

De OZB-opbrengst van gemeenten wordt op macroniveau gemaximeerd door jaarlijks een percentage vast te stellen waarmee de som van de OZB-opbrengsten van alle gemeenten mag groeien. De macronorm 2013 voor de OZB stijging is 3% (zonder correctie 2012). De bestuurlijke afspraak om de totale (landelijke) OZB stijging in 2013 te beperken tot € 103.900.000 met een correctie van de overschrijding in 2012 van € 7.700.000 is niet gehaald. Er is sprake van een overschrijding in 2012 en in 2013 van tezamen € 37.800.000. Deze overschrijding is besproken in het Bestuurlijk overleg financiële verhoudingen van 22 mei 2013. Hierin is besloten dat a) het bedrag van de overschrijding in mindering wordt gebracht op wat in 2014 aan maximale stijging gerealiseerd mag worden en b) de systematiek van de macronorm geëvalueerd wordt. De macronorm 2014 zonder correctie van de overschrijding over de jaren 2012 en 2013 betekent een OZB-stijging van maximaal € 125.900.000 (= 3,5%¹ over OZB opbrengst 2013, bron Coelo). De maximale OZB stijging 2014 inclusief correctie overschrijding 2012–2013 komt daarmee uit op maximaal € 125.900.000 –/– € 37.800.000 = € 88.100.000 (OZB-stijging van 2,45%).

E) Financieel overzicht gemeenten

Jaarlijks wordt het Financieel overzicht gemeenten (FOG) opgesteld. Dit is de analyse van de financiële positie van de gemeenten. De gegevens in het FOG vormen een kwantitatieve onderbouwing van het oordeel over de toereikendheid van het gemeentefonds. Het FOG is opgenomen in paragraaf 3.4.

F) Artikel 12 gemeenten

Een indicator voor de financiële positie van gemeenten is het aantal gemeenten dat een beroep doet op artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet. Dat aantal is de laatste jaren beperkt gebleven, zoals onderstaande tabel laat zien.

Tabel 2.2.1. Gemeenten artikel 12 Financiële-verhoudingswet

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 ¹	2013 ¹	2014 ¹
Aantal	5	3	4	4	4	4	4	4	4
Bedrag (x € 1.000)	26.556	21.970	20.465	27.899	23.145	21.378	31.273	23.025	19.748

¹ Raming van de bedragen

¹ De 3,5% is opgebouwd uit een reële trendmatige groei van het Bruto Binnenlandse Product (BBP) van 1,5% en een inflatiepercentage van 2% (prijsontwikkeling Nationale Bestedingen op basis van het Centraal Economisch Plan 2013).

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

G) Verdeelmaatstaven

Het budget van de algemene uitkering van het gemeentefonds wordt over de gemeenten verdeeld via een verdeelsysteem van ongeveer 60 verdeelmaatstaven. De fondsbeheerders zijn verantwoordelijk voor het ontwikkelen en onderhouden van het systeem van verdeelmaatstaven dat de verdeling tot stand brengt. Dit verdeelsysteem heeft als doel gemeenten in staat te stellen hun voorzieningen op een onderling gelijkwaardig niveau te brengen tegen globaal gelijke lastendruk en rekening houdend met de structuurkenmerken van de gemeenten.

Zolang voor een uitkeringsjaar de voor de verdeelmaatstaven noodzakelijke statistische gegevens nog niet bekend of definitief zijn, worden de gemeenten bevoorschot op basis van voorlopige cijfers. Hierbij wordt ernaar gestreefd de voorschotten zo goed mogelijk aan te laten sluiten op de algemene uitkering waarop een gemeente uiteindelijk recht heeft, zoals deze vastgesteld wordt nadat de statistische gegevens definitief zijn vastgesteld. Dit streven geldt ook voor integratie- en decentralisatie-uitkeringen. Het gedurende en na afloop van het uitkeringsjaar beschikbaar komen van bepaalde definitieve volumegegevens leidt tot bijstellingen in de bevoorschotting. Aangezien voor het gemeentefonds de verplichtingen leidend zijn, zullen deze altijd tot uitkering komen.

H) Periodiek onderhoudsrapport

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

2.2.3. Beleidswijzigingen

De belangrijkste beleidswijzigingen in de komende jaren liggen op het terrein van de decentralisaties in het sociale domein. Tevens zal zoals vermeld de verdeling van het gemeentefonds in 2015 worden herijkt. Overige relevante beleidswijzigingen zijn beschreven in de beleidsagenda (paragraaf 2.1) en hebben betrekking op het BTW-compensatiefonds, de Wet Hof en het verplicht schatkistbankieren. Naast de doorwerking van de normeringssystematiek bevat het Regeerakkoord Rutte II een aantal generieke ombuigingen. De financiële consequenties van deze ombuigingen staan vermeld in de tabellen 2.1.1 en 3.1.2 en bijlage 2. De toelichting staat in paragraaf 3.1.

2.2.4. Budgettaire gevolgen van beleid

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

Tabel 2.2.2. Budgettaire gevolgen van beleid (x € 1.000)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Verplichtingen:	17.807.524	18.381.232	16.812.819	16.689.443	16.603.071	16.543.321
Uitgaven:	17.836.203	18.381.232	16.812.819	16.689.443	16.603.071	16.543.321
Waarvan juridisch verplicht		100%				
<i>Opdracht</i>						
1. Kosten Financiële-verhoudingswet	2.841	1.841	1.841	1.841	2.091	2.091
<i>Bijdragen aan ZBO's/RWT's</i>						
1. Kosten Waarderingskamer	1.927	1.951	1.821	1.821	1.821	1.821
<i>Subsidies</i>						
1. Budget A+O-fonds	6.239	6.301	6.301	6.301	6.301	6.301
2. Bijdrage aan VNG	7.298	7.298	7.298	7.298	7.298	7.298
3. Bijdrage aan KING	7.464	7.464	7.464	7.464	7.464	7.464
<i>Bijdragen aan medeoverheden</i>						
1. Algemene uitkering ca en de aanvullende uitkeringen	15.020.257	15.663.259	14.819.874	14.872.649	14.788.334	14.730.103
2. Integratie-uitkeringen	1.553.796	1.620.603	1.071.577	921.674	920.989	919.470
3. Decentralisatie-uitkeringen	1.236.381	1.072.515	896.643	870.395	868.773	868.773
Ontvangsten:	17.836.203	18.381.232	16.812.819	16.689.443	16.603.071	16.543.321
1. Terugontvangsten Waarderingskamer						
2. Ontvangsten ex art. 4 Fvw	17.836.203	18.381.232	16.812.819	16.689.443	16.603.071	16.543.321

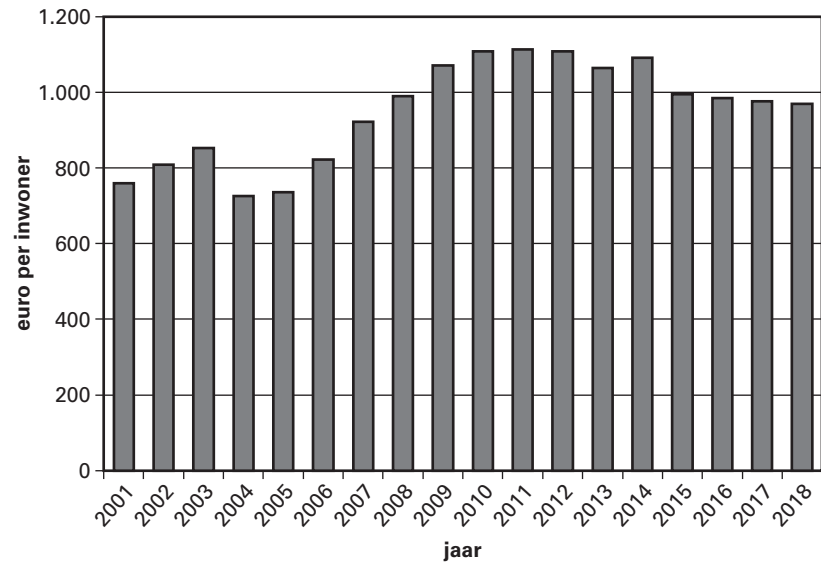
In tegenstelling tot een departementale begroting zijn bij een fonds als het gemeentefonds de verplichtingen leidend. Dit houdt in dat zij, eenmaal geaccordeerd, altijd geheel tot uitbetaling komen. Geld dat in enig jaar nog niet aan gemeenten wordt uitgekeerd, wordt automatisch aan het volgende begrotingsjaar toegevoegd. Op basis van de Financiële verhoudingswet (voor de uitkeringen aan de gemeenten en provincies) en doorlopende overeenkomsten (voor Waarderingskamer, VNG, KING, A en O fonds) is het percentage juridisch verplicht bijna 100%. Alleen een deel van de «Kosten Financiële verhoudingswet» is op voorhand niet juridisch verplicht.

Ontvangsten

Wetsartikel 4, eerste lid, van de Financiële-verhoudingswet regelt dat bij (begrotings)wet voor ieder uitkeringsjaar een bedrag aan middelen voor het Rijk wordt afgezonderd ten behoeve van het gemeentefonds. Op grond van het tweede lid zijn de uitgaven en de inkomsten over ieder uitkeringsjaar aan elkaar gelijk. Gelet hierop is ten behoeve van de dekking van de uitgaven ten laste van het gemeentefonds een post Ontvangsten ex artikel 4 van de Financiële-verhoudingswet geraamd (zie in tabel 2.2.2. onder Ontvangsten).

Ter informatie geeft figuur 2.2.3. het verloop van de uitkering uit het gemeentefonds (totaal Bijdragen aan medeoverheden) per inwoner van 2001 tot en met 2018 weer. De bedragen 2001 tot en met 2012 zijn op basis van de jaarverslagen. De bedragen 2013 tot en met 2018 zijn op basis van de cijfers in voorliggende begroting.

Figuur 2.2.3. Uitkering gemeentefonds in € per inwoner



De gemeenten ontvangen in 2014 uit het gemeentefonds € 18.356.377.000 (Bijdragen aan medeoverheden). Per inwoner komt de uitkering uit op een landelijk gemiddelde van € 1.091 per inwoner. Ten opzichte van 2013 betekent dit een mutatie van € 27 per inwoner door met name het accres 2014.

2.2.5. Toelichting op de uitgavencategorieën

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

Kosten Financiële-verhoudingswet

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

Kosten Waarderingskamer

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

Budget A+O-fonds

Het A en O fonds ondersteunt gemeenten op het gebied van arbeidsmarkt en HRM-beleid. Afsproken is tussen de fondsbeheerders en VNG dat voor dit doel gemeenten structureel bijdragen in de kosten van het A en O fonds via het gemeentefonds². Daartoe is in 2000 structureel een bedrag

² Deze afspraak, de voorwaarden en de manier van indexeren zijn vastgelegd in een brief van de Minister van BZK van 17 mei 2000 (kenmerk AB2000/60827) aan de VNG.

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

Bijdrage aan VNG

De bijdrage aan de VNG in 2013 is opgebouwd uit een aantal posten:

a) WOZ-kosten

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

b) Digitaal Klantdossier

Voor het beheer van de ontwikkelde ICT-onderdelen binnen het programma Digitaal Klantdossier werk en inkomen (DKD) ontvangt de VNG met ingang van 2011 jaarlijks € 1,61 miljoen uit het gemeentefonds³.

c) Expertisecentrum kinderopvang

Ter verbetering van de handhaving in de kinderopvang heeft de VNG per 2012 een expertisecentrum opgericht. De kosten van het expertisecentrum van € 0,5 miljoen worden met ingang van 2012 structureel bekostigd uit het gemeentefonds⁴.

d) 14+ netnummer

Gemeenten hebben met het 14+netnummer een eenvoudig herkenbaar nummer als telefonische ingang voor de burger. In de bestuurlijke regiegroep dienstverlening en e-overheid is overeengekomen dat de VNG de opdrachtgever is voor het beheer van de centrale voorzieningen voor dit nummer. Voor de uitvoering van het beheer is overeengekomen dat met ingang van 2012 een bedrag van € 2,188 miljoen rechtstreeks vanuit het fonds wordt betaald aan de VNG⁵.

Bijdrage aan KING

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

³ Dit is vastgelegd in de brief van de Directeur-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties aan de VNG van 13 september 2011 (kenmerk 2011-2000114001).

⁴ Dit is vastgelegd in de brief van de Directeur-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties aan de VNG van 18 november 2011 (kenmerk 2011-2000524497).

⁵ Dit is vastgelegd in de brief van de Directeur-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties aan de VNG van 21 december 2011 (kenmerk 2011-2000587479).

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

Algemene uitkering ca en de aanvullende uitkeringen

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

Integratie-uitkeringen

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

Decentralisatie-uitkeringen

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

3. HET VERDIEPINGSHOOFDSTUK

In paragraaf 3.1. wordt de opbouw van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten vanaf de stand ontwerpbegroting gemeentefonds 2013 naar de stand van de voorliggende ontwerpbegroting 2014 beschreven. 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 2013 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 2013 naar de stand ontwerpbegroting 2014.

Tabel 3.1.1. Opbouw verplichtingen gemeentefonds (x € 1.000)						
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Stand ontwerpbegroting 2013	17.963.120	17.839.731	17.432.815	17.526.291	17.524.669	17.524.669
Mutaties 1e suppletoire begroting 2013	- 102.534	572.063	- 881.747	- 1.118.506	- 1.203.506	- 1.263.506
Stand 1e suppletoire begroting 2013	17.860.586	18.411.794	16.551.068	16.407.785	16.321.163	16.261.163
Nieuwe mutaties	- 53.062	- 30.562	261.751	281.658	281.908	282.158
Stand ontwerpbegroting 2014	17.807.524	18.381.232	16.812.819	16.689.443	16.603.071	16.543.321
<i>Waarvan verplichtingenbedrag kosten Financiële-verhoudingswet</i>	2.841	1.841	1.841	1.841	2.091	2.091
<i>Waarvan verplichtingenbedrag kosten Waarderingskamer</i>	1.927	1.951	1.821	1.821	1.821	1.821
<i>Waarvan verplichtingenbedrag budget A+O-fonds</i>	6.239	6.301	6.301	6.301	6.301	6.301
<i>Waarvan verplichtingenbedrag bijdrage aan VNG</i>	7.298	7.298	7.298	7.298	7.298	7.298
<i>Waarvan verplichtingenbedrag bijdrage aan KING</i>	7.464	7.464	7.464	7.464	7.464	7.464
<i>Waarvan verplichtingenbedrag algemene uitkering</i>	14.992.452	15.663.259	14.819.874	14.872.649	14.788.334	14.730.103
<i>Waarvan verplichtingenbedrag integratie-uitkeringen</i>	1.553.802	1.620.603	1.071.577	921.674	920.989	919.470
<i>Waarvan verplichtingenbedrag decentralisatie-uitkeringen</i>	1.235.501	1.072.515	896.643	870.395	868.773	868.773

Uitgaven

Onderstaande tabel geeft de opbouw aan van de uitgaven van het gemeentefonds vanaf de stand ontwerpbegroting 2013 naar de stand ontwerpbegroting 2014.

Tabel 3.1.2. Opbouw uitgaven gemeentefonds (x € 1.000)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Stand ontwerpbegroting 2013	17.963.120	17.839.731	17.432.815	17.526.291	17.524.669	17.524.669
Mutaties 1e suppletoire begroting 2013:						
1) BTW-compensatiefonds		- 174.179	- 483.840	- 483.840	- 483.840	- 483.840
2a) RA A5 Terugdraaien vermindering politieke ambtsdragers			110.000	110.000	110.000	110.000
2b) RA A6 Initiatiefwet Heijnen			- 18.000	- 18.000	- 18.000	- 18.000
2c) RA A7 Motie Van Haersma Buma afromen onderwijs-huisvesting			- 256.000	- 256.000	- 256.000	- 256.000
2d) RA A8 Lagere apparaatskosten gemeenten			- 60.000	- 120.000	- 180.000	- 240.000
2e) RA D20 Afschaffen wettelijk verplichte maatschappelijke stages			- 20.000	- 20.000	- 20.000	- 20.000
2f) RA E56 Verplicht hergebruik scootmobiel/rolstoel etc. in Wmo			- 15.000	- 25.000	- 50.000	- 50.000
2g) RA E55 WMO huishoudelijke hulp inkomensafhankelijk beperken (integratie-uitkering)		- 89.000	- 975.000	- 1.140.000	- 1.140.000	- 1.140.000
3) Accres tranche 2014		973.468	973.468	973.468	973.468	973.468
Overige mutaties 1e suppletoire begroting 2013	- 73.855	- 138.226	- 137.375	- 139.134	- 139.134	- 139.134
Stand 1e suppletoire begroting 2013	17.889.265	18.411.794	16.551.068	16.407.785	16.321.163	16.261.163
Mutaties nog niet eerder opgenomen in een begrotingsstuk:						
4) RA E55 WMO huishoudelijke hulp inkomensafhankelijk beperken (integratie-uitkering)		89.000	510.000	530.000	530.000	530.000
5) Accres tranche 2012 (incidenteel)	- 106.037					
6) Green Deal (decentralisatie-uitkering)	2.617					
7) LHBT emancipatiebeleid (decentralisatie-uitkering)	20	20				
8) Quick Wins Binnenhavens (decentralisatie-uitkering)	4.643					
9) Nationale gebiedsontwikkelingen (Nota Ruimte en BIRK) (decentralisatie-uitkering)	15.108	106	93			
10) Invoeringskosten decentralisatie Jeugdzorg (decentralisatie-uitkering)	24.000	7.775				
11a) WUW-middelen naar de AU						1.599
11b) WUW-middelen (integratie-uitkering)						- 1.599
12a) Correctie waterschapswegen (knelpunten verdeelproblematiek) uit de AU						- 80
12b) Correctie waterschapswegen (knelpunten verdeelproblematiek) (integratie-uitkering)						80
13a) Bijdrage aan het A+O-fonds		62	62	62	62	62
13b) Bijdrage uit de algemene uitkering aan het A+O-fonds		- 62	- 62	- 62	- 62	- 62
14) Transitiekosten nieuwe WMO		37.000				
15a) Kosten Waarderingskamer		130				
15b) Kosten Waarderingskamer uit de algemene uitkering		- 130				
16) WMO (integratie-uitkering)	25.502	137.181	53.302	53.302	53.302	53.302
17) Intensivering Amsterdam voortijdig schoolverlaters Caribisch Nederland	65					
18a) Onderzoek CPB decentralisaties (Rijk)	- 250	- 250	- 250	- 250		
18b) Onderzoek CPB decentralisaties (VNG)		- 250	- 250	- 250	- 250	
19a) Accres tranche 2013	- 18.730	- 18.730	- 18.730	- 18.730	- 18.730	- 18.730
19b) Accres tranche 2014		- 282.414	- 282.414	- 282.414	- 282.414	- 282.414
Totaal nieuwe mutaties	- 53.062	- 30.562	261.751	281.658	281.908	282.158
Stand ontwerpbegroting 2014	17.836.203	18.381.232	16.812.819	16.689.443	16.603.071	16.543.321
<i>Waarvan uitgavenbedrag kosten Financiële-verhoudingswet</i>	2.841	1.841	1.841	1.841	2.091	2.091
<i>Waarvan uitgavenbedrag kosten Waarderingskamer</i>	1.927	1.951	1.821	1.821	1.821	1.821
<i>Waarvan uitgavenbedrag budget A+O-fonds</i>	6.239	6.301	6.301	6.301	6.301	6.301
<i>Waarvan uitgavenbedrag bijdrage aan VNG</i>	7.298	7.298	7.298	7.298	7.298	7.298
<i>Waarvan uitgavenbedrag bijdrage aan KING</i>	7.464	7.464	7.464	7.464	7.464	7.464
<i>Waarvan uitgavenbedrag algemene uitkering</i>	15.020.257	15.663.259	14.819.874	14.872.649	14.788.334	14.730.103
<i>Waarvan uitgavenbedrag integratie-uitkeringen</i>	1.553.796	1.620.603	1.071.577	921.674	920.989	919.470
<i>Waarvan uitgavenbedrag decentralisatie-uitkeringen</i>	1.236.381	1.072.515	896.643	870.395	868.773	868.773

Toelichting op de nieuwe mutaties

Onderstaand worden de mutaties toegelicht voor zover nog niet eerder toegelicht in een begrotingsstuk. De «overige mutaties 1^e suppletoire begroting 2013» zijn toegelicht in de 1e suppletoire begroting 2013 (Tweede Kamer, 2012–2013, [33 640 B, nrs. 1 en 2](#)).

1) BTW-compensatiefonds

In het regeerakkoord Rutte II is afgesproken om het BTW-compensatiefonds (BCF) af te schaffen. In het Financieel akkoord tussen Rijk en medeoverheden van 18 januari 2013 (Tweede Kamer, 2012–2013, [33 400 B, nr. 7](#)) is echter overeengekomen dat het kabinet zal afzien van de voorgenomen afschaffing. Daarbij geldt dat de in het regeerakkoord opgenomen korting gehandhaafd blijft. Het bedrag is als volgt opgebouwd:

- a) Terugdraaien uitname met betrekking tot de btw-correctie in de begroting 2013 van € 64,703 miljoen vanaf 2014 in verband met verhoging van de btw met 2 procentpunt per 1 oktober 2012 (Tweede Kamer, 2012–2013, [33 400 B, nr. 2](#)).
- b) Een uitname van € 238,882 miljoen vanaf 2014 in verband met de financiering via het gemeentefonds van de automatische compensatie via het BCF voor de btw-verhoging.
- c) Een taakstellende structurele korting van € 309,661 miljoen vanaf 2015, mede als gevolg van de hogere groei van het BCF de afgelopen jaren ten opzichte van de accrespercentages.

2a) RA A5 Terugdraaien vermindering politieke ambtsdragers

Betreft maatregel A5 in het regeerakkoord Rutte II. Het verminderen van het aantal politieke ambtsdragers voor gemeenten met 25% zoals voorgenomen in het regeerakkoord Rutte I vindt geen doorgang.

2b) RA A6 Initiatiefwet Heijnen

Betreft maatregel A6 in het regeerakkoord Rutte II. Het kabinet beoogde een dualiseringscorrectie toe te passen conform het wetsvoorstel van het lid Heijnen door middel van wijziging van de gemeentewet in verband met het terugbrengen van het aantal gemeenteraadsleden tot op het niveau van voor de dualisering van het gemeentebestuur. Hierdoor zou het aantal raadsleden worden teruggebracht met 1.500. De bijbehorende besparing zou worden gerealiseerd door een uitname uit het gemeentefonds van € 18 miljoen vanaf 2015. Nu het wetsvoorstel op 9 juli 2013 door de Eerste Kamer is verworpen, is besloten de korting in te boeken als generële korting.

2c) RA A7 Motie Van Haersma Buma afkomen onderwijshuisvesting

Betreft maatregel A7 in het regeerakkoord Rutte II. Er vindt vanaf 2015 een uitname uit het gemeentefonds van € 256 miljoen plaats van de middelen die in de verdeling toegerekend worden aan onderwijshuisvesting, maar daar niet aan uitgegeven worden, zoals geconstateerd in de motie Van Haersma Buma (Tweede Kamer, 2011–2012, [33 000, nr. 12](#)).

2d) RA A8 Lagere apparaatskosten gemeenten

Betreft maatregel A8 in het regeerakkoord Rutte II. Korting op het gemeentefonds van € 60 miljoen in 2015 oplopend tot € 975 miljoen in 2025 in verband met besparingen die ontstaan door schaalvoordelen, verminderen van toezicht, vereenvoudiging van regelgeving en minder dubbeling van taken.

2e) RA D20 Afschaffen wettelijk verplichte maatschappelijke stages
Betreft maatregel D20 in het regeerakkoord Rutte II. De wettelijke verplichte maatschappelijke stages worden per 2015 afgeschaft. Daarbij vindt een uitname uit gemeentefonds plaats van € 20 miljoen vanaf 2015.

2f) RA E56 Verplicht hergebruik scootmobiel/rolstoel etc. in Wmo
Betreft maatregel E56 in het regeerakkoord Rutte II. Hulpmiddelen zoals rolstoelen en scootmobielen worden verstrekt door gemeenten binnen de Wmo. Hiervoor geldt voortaan een plicht tot hergebruik. Er wordt daarom taakstellend vanaf 2015 € 15 miljoen oplopend tot € 50 miljoen in 2017 uitgenomen uit het gemeentefonds.

2g) RA E55 WMO huishoudelijke hulp inkomensafhankelijk beperken (integratie-uitkering)

Betreft maatregel E55 in het regeerakkoord Rutte II. In het regeerakkoord is afgesproken dat het WMO-budget met 75% wordt verminderd door het beroep op de bestaande huishoudelijke hulp voor nieuwe cliënten in 2014 en voor bestaande cliënten in 2015 te beëindigen en de overblijvende 25% van het budget in te zetten voor een maatwerkvoorziening. Zie ook punt 4.

3) Accres tranche 2014

Het gemeentefonds en het provinciefonds ontwikkelen zich evenredig met de netto gecorrigeerde rijksuitgaven (NGRU). Nemen de NGRU van jaar op jaar toe, dan neemt ook de algemene uitkering van de fondsen toe. Bij een afname van de NGRU geldt het omgekeerde. De groei of krimp van de fondsen als gevolg van deze normeringsystematiek wordt accres genoemd. Het accres van tranche 2014 bedraagt voor het gemeentefonds € 973,468 miljoen.

4) RA E55 WMO huishoudelijke hulp inkomensafhankelijk beperken (integratie-uitkering)

Zie ook punt 2g. In het door het Kabinet, werkgevers en sociale partners gesloten akkoord over de bezuinigingen en hervormingen in de zorg van 24 april 2013 (Tweede Kamer, 2012–2013, [33 566](#), nr. 29) is onder andere afgesproken de middelen voor huishoudelijke hulp te verhogen ten opzichte van het regeerakkoord. Van het huidige budget blijft 60% beschikbaar voor de gemeenten. De overgebleven korting bedraagt daardoor € 465 miljoen in 2015 oplopend tot € 610 miljoen in 2016 en verder.

5) Accres tranche 2012 (incidenteel)

Voor 2012 is het accres verlaagd met € 192,02 miljoen. Voor 2012 is een deel (€ – 85,983 miljoen) reeds verwerkt in de 1e suppletoire begroting 2013 (Tweede Kamer, 2012–2013, [33 640 B](#), nrs. 1 en 2). Het restant (€ – 106,037 miljoen) wordt opgenomen in voorliggende begroting.

6) Green Deal (decentralisatie-uitkering)

De decentralisatie-uitkering Green Deal wordt in 2013 verhoogd met € 2,617 miljoen ten behoeve van de gemeente Nijmegen voor de aanleg van een warmtetransportnet (€ 2,5 miljoen) en de gemeente Amsterdam (€ 0,117 miljoen).

7) LHBT emancipatiebeleid (decentralisatie-uitkering)

Via de decentralisatie-uitkering LHBT-emancipatiebeleid (LHBT: Lesbische vrouwen, Homoseksuele mannen, Biseksuelen en Transgender personen) ontvangt de gemeente Venlo in 2013 en 2014 € 20.000 per jaar. Deze gemeente heeft als doelstelling de veiligheid, weerbaarheid en sociale

acceptatie van LHBT verder te bevorderen, in Nederland en waar mogelijk ook internationaal.

8) Quick Wins Binnenhavens (decentralisatie-uitkering)

Het kabinet zet het restbudget van de regeling Quick Wins Binnenvaart primair in voor een versterking van het landelijke netwerk van binnenhavens en inlandterminals langs achterlandverbindingen en hoofdvaarwegen. Hieraan wordt invulling gegeven door, op basis van cofinanciering, middelen beschikbaar te stellen via een decentralisatie-uitkering aan gemeenten voor een beperkt aantal havengerelateerde gebiedsontwikkelingen. In dit kader ontvangt in 2013 de gemeente Waalwijk € 4,643 miljoen.

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

De gemeente Dordrecht ontvangt in 2013 via de decentralisatie-uitkering Nationale gebiedsontwikkeling € 15 miljoen ten behoeve van het project Westelijke Dordtse oever in de Nota Ruimte. Daarnaast ontvangen de gemeenten Rotterdam (project Hart van Zuid), Tilburg (project Spoorzone) en Zaandam (project Inverdan) over 2013 t/m 2015 alsnog het ingehouden btw-deel van de decentralisatie-uitkering.

10) Invoeringskosten decentralisatie Jeugdzorg (decentralisatie-uitkering)

Voor de invoeringskosten voor de decentralisatie jeugdzorg is in 2013 € 48 miljoen beschikbaar. Hiervan komt nu een deel ten goede aan de provincies (€ 1,95 miljoen) en grootstedelijke regio's (€ 0,45 miljoen) voor de reeds te maken invoeringskosten en zal een deel (€ 5,85 miljoen) worden gebruikt voor de financiering van onderzoek, experimenten en het transitiebureau. Voor de gemeenten is € 39,75 miljoen beschikbaar. Hiervan is een deel (€ 15,75) reeds bij 1^e suppletoire begroting 2013 (Tweede Kamer, 2012–2013, [33 640 B, nrs. 1 en 2](#)) beschikbaar gekomen. Het restant (€ 24 miljoen) wordt bij voorliggende begroting overgeboekt. Voor 2014 is € 16 miljoen beschikbaar. Daarvan is een deel (€ 8,25 miljoen) beschikbaar voor provincies en voor onderzoek, congressen, het transitiebureau en andere ondersteunende activiteiten. Aan gemeenten wordt in 2014 € 7,75 miljoen beschikbaar gesteld.

11a en b) WUW-middelen

Via de integratie-uitkering WUW-middelen worden bedragen betaald die gemoeid zijn met de uitkering ter compensatie van het vervallen van de bijdragen in de kosten van rente en afschrijving van kapitaaluitgaven van wegen en veren. Daarnaast wordt een bijdrage gegeven ter compensatie van de wegvallende WUW (Wet Uitkering Wegen) bijdragen in de kosten van veerverbindingen. Het bedrag van de integratie-uitkering was tot en met 2011 € 13,132 miljoen. Vanaf 2012 neemt het de integratie-uitkering jaarlijks af ten gunste van de algemene uitkering. De integratie-uitkering eindigt in 2018 waarin het overgebleven bedrag van € 1,599 miljoen wordt overgeheveld naar de algemene-uitkering.

12a en b) Correctie waterschapswegen (knelpunten verdeelproblematiek)

Met het gesloten bestuurlijk akkoord van april 2006 is € 15 miljoen aan de algemene uitkering van het gemeentefonds toegevoegd ten behoeve van knelpunten in de verdeling (Kamerstukken II, 2005–2006, [30 560 B, nr 2](#)). Een knelpunt betreft de integratie-uitkering Correctie waterschapswegen. Deze uitkering beoogt een compensatie te verstrekken voor btw die door gemeenten wordt betaald doordat het onderhoud van hun wegen is uitbesteed aan waterschappen. Gemeenten hebben de verplichting tot

bekostiging van het onderhoud vanwege de Wet herverdeling wegenbeheer. Doorgaans kunnen gemeenten de kosten vanwege de afdracht van btw voor het onderhoud van wegen declareren bij het BTW-compensatiefonds. Wanneer het beheer van wegen valt onder de verantwoordelijkheid van waterschappen kunnen de gemeenten de afdracht van btw niet declareren bij het BTW-compensatiefonds. Hierdoor zijn de kosten voor het wegenonderhoud hoger in die gemeenten waar het onderhoud van wegen wordt gedaan door waterschappen. Deze hogere kosten worden met deze uitkering gecompenseerd. Voor het jaar 2018 bedraagt de uitkering € 3,531 miljoen. Ten opzichte van 2014 is dat een stijging van € 80.000. Dat bedrag wordt onttrokken aan de algemene uitkering.

13a en b) Bijdrage aan het A+O-fonds

De bijdrage aan het A+O-fonds voor het jaar 2014 en verder is vastgesteld op een bedrag van € 6.301.000. Ten opzichte van de 1e suppletoire begroting 2013 betekent dit een verhoging van € 62.000. Deze verhoging wordt uit de algemene uitkering van het gemeentefonds gehaald en toegevoegd aan het onderdeel «Bijdrage aan het A+O-fonds».

14) Transitiekosten nieuwe WMO

Het kabinet stelt in aanvulling op de middelen die in het kader van de decentralisatie begeleiding reeds beschikbaar zijn gesteld voor gemeenten (€ 47,6 miljoen in 2012; € 32 miljoen in 2013), in 2014 een bedrag van € 37 miljoen beschikbaar via de algemene uitkering. Deze middelen zijn bedoeld om gemeenten te compenseren voor de (transitie)kosten die samenhangen met de inwerkingtreding van de nieuwe WMO per 2015.

15a en b) Kosten Waarderingskamer

Het voorlopige aandeel van de gemeenten in de kosten van de Waarderingskamer in 2014 bedraagt € 1.277.500. De voorlopige beheerbijdrage van de gemeenten in de Landelijke voorziening WOZ in 2014 bedraagt € 673.200. In totaal is de voorlopige bijdrage van de gemeenten in 2014 dan ook € 1.950.700⁷. Dat is een verhoging van € 129.700. Dit bedrag wordt vanuit de algemene uitkering overgeboekt naar de Waarderingskamer.

16) WMO (integratie-uitkering)

De integratie-uitkering WMO wordt als volgt gemuteerd:

- Structureel maken volume index 2013: € 29,7 miljoen vanaf 2014.
- Weglek WMO extramuraliseren zzp 2014: € 53,7 miljoen in 2014.
- Nominale lpo tranche 2013: € 25,502 miljoen vanaf 2013.
- Volume indexering WMO tranche 2014 incidenteel: € 30,178 miljoen in 2014.
- Uitname i.v.m. dekking beheerskosten CAK: – € 1,9 miljoen vanaf 2014.

17) Voortijdig schoolverlaters Amsterdam

Dit bedrag vloeit voort uit een afspraak tussen het ministerie van OCW en de gemeente Amsterdam met betrekking tot intensivering van het Amsterdamse beleid ten aanzien van voortijdig schoolverlaters afkomstig uit het Caribische deel van het Koninkrijk.

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

18a en b) Onderzoek CPB decentralisaties

Het CPB krijgt taken gedurende een periode van 4 jaar waarbij een bedrag van € 500.000 per jaar voor 4 jaar is vastgesteld. Afgesproken is daarbij dat het CPB door het Rijk en door de VNG wordt betaald; beide de helft. Het aandeel van het Rijk wordt betaald uit het onderzoeksbudget van het gemeentefonds en het aandeel van de VNG wordt betaald uit de algemene uitkering van het gemeentefonds.

19a en b) Accres tranche 2013 en 2014

Het gemeentefonds en het provinciefonds ontwikkelen zich evenredig met de netto gecorrigeerde rijksuitgaven (NGRU). Nemen de NGRU van jaar op jaar toe, dan neemt ook de algemene uitkering van de fondsen toe. Bij een afname van de NGRU geldt het omgekeerde. De groei of krimp van de fondsen als gevolg van deze normeringssystematiek wordt accres genoemd. Het accres van tranche 2013 bedraagt – € 157,318 miljoen. Dat is € 18,73 miljoen minder dan waar bij voorjaarsnota 2013 vanuit werd gegaan. Het accres van tranche 2014 bedraagt € 691,054 miljoen. Dat is € 282,414 miljoen minder dan waar bij voorjaarsnota 2013 vanuit werd gegaan.

3.2. Integratie-uitkeringen

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

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

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ontwerpbegroting 2013:						
Correctie waterschapswegen (knelpunten verdeelproblematiek)	3.120	3.224	3.298	3.374	3.451	3.451
WMO	1.477.305	1.477.305	1.477.305	1.472.637	1.472.637	1.472.637
WUW-middelen	3.175	2.893	2.672	2.361	1.599	1.599
Stand ontwerpbegroting 2013	1.483.600	1.483.422	1.483.275	1.478.372	1.477.687	1.477.687
1e suppletoire begroting 2013:						
Wijziging betalingsverloop integratie-uitkeringen 2012	- 6					
WMO	44.700					
RA E55 WMO huishoudelijke hulp inkomensafhankelijk beperken		- 89.000	- 975.000	- 1.140.000	- 1.140.000	- 1.140.000
Stand 1e suppletoire begroting 2013	1.528.294	1.394.422	508.275	338.372	337.687	337.687
Nog niet eerder opgenomen in een begroting:						
RA E55 WMO huishoudelijke hulp inkomensafhankelijk beperken		89.000	510.000	530.000	530.000	530.000
WUW-middelen						- 1.599
Correctie waterschapswegen (knelpunten verdeelproblematiek)						80
WMO	25.502	137.181	53.302	53.302	53.302	53.302
Stand ontwerpbegroting 2014	1.553.796	1.620.603	1.071.577	921.674	920.989	919.470

3.3. Decentralisatie-uitkeringen

De verdeling van de decentralisatie-uitkering volgt evenmin als de integratie-uitkering de regels van de verdeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds. Anders dan bij de integratie-uitkering, waar de termijn van overheveling naar de algemene uitkering van tevoren vaststaat, ontbreekt bij de decentralisatie-uitkering een dergelijke termijn. Dat maakt de uitkering geschikt voor de overheveling van specifieke uitkeringen, ook als die termijn nog niet bekend is. Ook maakt het de uitkering geschikt voor middelen die slechts tijdelijk beschikbaar zijn. In tabel 3.3.1. is een overzicht opgenomen.

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

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ontwerpbegroting 2013:						
Bedrijventerreinen	855	1.190		522		
Beeldende kunst en vormgeving	13.500	13.500	13.500	13.500	13.500	13.500
Bestaand Rotterdams gebied	2.527	2.527	2.527			
Bodemsanering	20.552	20.765				
Centra voor Jeugd en Gezin	368.137	368.137	368.137	368.137	368.137	368.137
Eigen kracht	900	50				
Gezond in de stad	5.023	5.023	5.023	5.023	5.023	5.023
Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing	152.852	139.062				
Jeugd	25.580	25.580	21.780	21.780	21.780	21.780
Kwaliteitssprong Zuid	1.400	1.400	1.400			
LHBT emancipatiebeleid	750	750				
Maatschappelijke opvang	297.528	297.528	297.528	297.528	297.528	297.528
Nationale gebiedsontwikkelingen (Nota Ruimte en BIRK)	14.957	9.889	10.035			
Spoorse doorsnijdingen	23.614		3.356			
Sterke regio's	5.900		2.000	1.100		
Veiligheidshuizen	7.700	7.700	7.700	7.700	7.700	7.700
Versterking peuterspeelzaalwerk	35.000	35.000	35.000	35.000	35.000	35.000
Vrouwenopvang	105.105	105.105	105.105	105.105	105.105	105.105
Vsv-programmagelden RMC-regio's G4	6.700	6.700	6.700			
Zichtbare Schakel	10.000	10.000				
Stand ontwerpbegroting 2013	1.098.580	1.049.906	879.791	855.395	853.773	853.773
1e suppletoire begroting 2013:						
Bodemsanering	- 3.000	-3.000				
Buurtsportcoaches	55.208					
Centra voor Jeugd en Gezin	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000
Invoeringskosten decentralisatie Jeugdzorg	15.750					
LHBT emancipatiebeleid	170	170				
Nationale gebiedsontwikkelingen (Nota Ruimte en BIRK)	6.876	2.009	1.759			
Vrouwenopvang	229	229				
We Can Young	300	300				
Wijziging betalingsverloop decentralisatie-uitkeringen 2012	880					
Stand 1e suppletoire begroting 2013	1.189.993	1.064.614	896.550	870.395	868.773	868.773
Nog niet eerder opgenomen in een begroting:						
Green Deal	2.617					
LHBT emancipatiebeleid	20	20				
Quick Wins Binnenhavens	4.643					
Nationale gebiedsontwikkelingen (Nota Ruimte en BIRK)	15.108	106	93			
Invoeringskosten decentralisatie Jeugdzorg	24.000	7.775				
Stand ontwerpbegroting 2014	1.236.381	1.072.515	896.643	870.395	868.773	868.773

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

In tabel 3.3.1. is te zien dat de meeste bij ontwerpbegroting 2013 en 1e suppletoire begroting 2013 opgenomen decentralisatie-uitkeringen niet structureel zijn. Van omzetting naar integratie-uitkering of algemene uitkering is voor die decentralisatie-uitkeringen dan ook geen sprake. Voor de decentralisatie-uitkeringen «Beeldende kunst en vormgeving», «Centra voor Jeugd en gezin», «Gezond in de stad», «Jeugd», «Maatschappelijke opvang», «Veiligheidshuizen», «Versterking peuterspeelwerk» en «Vrouwenopvang» geldt dat deze niet aan alle gemeenten worden uitgekeerd en/of nu nog niet kunnen worden verdeeld via de maatstaven van de algemene uitkering. Deze decentralisatie-uitkeringen kunnen dan ook nu niet worden omgezet in een algemene uitkering of integratie-uitkering. Van de nog niet eerder in een begroting opgenomen decentralisatie-uitkeringen wordt bij ontwerpbegroting 2015 gezien of ze kunnen worden omgezet naar integratie-uitkering of algemene uitkering.

3.4. Financieel overzicht gemeenten 2013

3.4.1. Samenvatting

Uit de analyse van de gemeentefinanciën volgens de vaste methode van het Financieel Overzicht Gemeenten (FOG) blijkt dat – gecorrigeerd voor taakmutaties, areaal- en prijsontwikkeling – tot en met 2009 een grote stijging van inkomsten en uitgaven op de gemeentelijke beleidsterreinen heeft plaatsgevonden. In de periode 2010–2013 zien we daarentegen een flinke daling. De komende jaren krijgen gemeenten naar verwachting te maken met een daling van de financiële ruimte. Deze analyse is gebaseerd op een aantal aannames en ramingen die de uitkomsten onzeker maken. Desalniettemin wijst het FOG op de noodzaak voor gemeenten om zich te bezinnen op hun budgettaire beleid voor de komende jaren.

3.4.2. Terugblik

In onderstaande tabel wordt teruggekeken naar de financiële positie van gemeenten in de jaren 2009–2013. In de analyse is gebruik gemaakt van de gemeentelijke begrotingscijfers die door het CBS zijn opgesteld. Het gaat daarbij steeds om de netto-uitgaven: de lasten zijn verminderd met de taakgebonden baten, zoals ontvangen specifieke uitkeringen en de opbrengst van heffingen. De verschillen tussen 2009 en 2013 zijn gecorrigeerd voor de effecten van veranderingen in het gemeentelijke takenpakket (taakmutaties), van prijsontwikkeling en van de groei van inwoners, woningen en andere gemeentelijke ontwikkelingen (areaalontwikkeling). De uitkomsten geven volgens deze aanpak een zo goed mogelijke benadering van de gevolgen van gemeentelijke keuzes. In het Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds, dat als bijlage is bijgevoegd, is een analyse gemaakt van de begrotingsgegevens zonder dat de genoemde correcties zijn aangebracht.

Tabel 3.4.1. Ontwikkeling uitgaven en inkomsten 2009–2013 (cumulatief; x € 1 miljoen)

	2009	2010	2011	2012	2013
Uitgavenclusters					
Werk en inkomen	83	330	176	268	165
Maatschappelijke zorg	83	- 367	- 169	- 338	- 495
Educatie	49	- 6	53	19	- 73
Kunst en ontspanning	187	186	110	99	10
Groen	120	110	43	29	- 50
VHROSV	101	91	- 96	14	28
Oudheid	16	23	11	14	- 7
Riolering	- 10	- 20	- 40	- 71	- 80
Reiniging	22	11	1	- 40	- 39
Wegen en water	143	189	- 19	- 21	- 76
Openbare orde en veiligheid	129	34	52	142	98
Fysiek milieu	36	8	2	- 15	11
Bevolkingszaken	58	71	44	71	39
Bestuursorganen	29	25	28	19	0
Totaal uitgavenstijging	1.048	684	196	189	-470
Inkomstenclusters					
Algemene uitkering	967	537	453	115	- 387
OZB	105	133	145	282	352
Overige eigen middelen	- 41	28	- 192	- 45	- 206
Totaal inkomstenstijging	1.031	699	406	353	-241

In het jaar 2009 zijn de gemeentelijke inkomsten verruimd met ruim € 1 miljard, waarmee de gemeenten op nagenoeg alle uitgavenclusters hebben geïntensiveerd. In de periode 2010–2013 zien we echter een daling van de gemeentelijke inkomsten van € 1,3 miljard. Gemeenten zijn in deze periode vooral minder gaan uitgeven op de clusters Maatschappelijke zorg, Kunst en ontspanning, Groen, Wegen en water en Educatie.

Op de gemeentelijke inkomsten uit specifieke uitkeringen en uit rechten en heffingen wordt in de paragrafen 3.5 en 3.6 ingegaan. In beginsel staan tegenover de ontwikkelingen in die inkomsten vergelijkbare ontwikkelingen bij de uitgaven. Zodoende werken zij neutraal door in de analyse.

3.4.3. Vooruitblik

In onderstaande tabel is een beeld gegeven van de financiële ruimte van de gemeenten voor de jaren 2014 tot en met 2018. De basis wordt ontleend aan gegevens uit de Onderhoudsrapportage specifieke uitkeringen 2013, gemeentelijke begrotingsgegevens over 2013 en de meicirculaire gemeentefonds 2013. De ontwikkeling van jaar op jaar bestaat uit correcties voor taakmutaties, prijsontwikkeling en areaalontwikkeling. De feitelijke uitkomsten zijn erg onzeker.

Tabel 3.4.2. Ontwikkeling kosten en inkomsten 2014–2018 (cumulatief; x € 1 miljoen)

	2014	2015	2016	2017	2018
Kostenontwikkeling	1.631	2.062	2.929	3.453	3.982
Algemene middelen					
Taakmutaties	- 195	- 849	- 760	- 787	- 787
Areaal	498	704	832	898	963
Prijzen	380	797	1.213	1.688	2.164
Specifieke middelen					
Taakmutaties	0	- 14	- 14	- 22	- 31
Areaal	802	1.121	1.197	1.033	851
Prijzen	145	303	462	642	823
Inkomstenontwikkeling	1.692	1.294	1.817	1.961	2.114
Gemeentefonds					
Accres	973	988	1.127	1.215	1.304
Taakmutaties	- 385	- 1.397	- 1.376	- 1.464	- 1.524
OZB	64	132	201	278	356
Overige eigen middelen	93	161	220	278	335
Specifieke uitkeringen	947	1.410	1.645	1.653	1.643
Financiële ruimte	61	-768	-1.113	-1.492	-1.869

Volgens de analyse is er de komende jaren een negatieve financiële ruimte. Dit wordt met name veroorzaakt doordat, onder de gehanteerde veronderstellingen, de ontwikkeling van het gemeentefonds kleiner is dan de prijs- en areaalontwikkelingen in deze jaren. Bij deze analyse is geen rekening gehouden met de toekomstige decentralisaties. Er wordt immers vanuit gegaan dat deze neutraal doorwerken, doordat tegenover de ontwikkelingen in de inkomsten vergelijkbare ontwikkelingen in de uitgaven staan.

3.4.4. Ontwikkeling vermogenspositie

In onderstaande tabel wordt de ontwikkeling van de vermogenspositie van gemeenten aangegeven voor de periode 2005 tot en met 2011 op basis van de rekeningen.

Tabel 3.4.3. Ontwikkeling eigen en vreemd vermogen en voorzieningen 2005–2011 (x € miljard)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<i>Eigen vermogen</i>	25,3	27,5	28,2	30,0	34,3	32,2	31,2
waarvan algemene reserve	9,7	10,4	10,8	11,3	11,7	11,4	11,0
waarvan bestemmingsreserve	14,6	15,7	16,0	17,7	21,1	20,6	20,1
waarvan resultaat	1,0	1,5	1,3	1,0	1,6	0,2	0,1
<i>Vreemd vermogen</i>	40,1	38,8	37,1	44,0	45,1	48,8	50,1
<i>Voorzieningen</i>	10,3	11,4	10,6	7,0	7,0	7,0	7,2

Bron: CBS

Het eigen vermogen is in de periode 2005 tot en met 2011 toegenomen van € 25,3 miljard tot € 31,2 miljard. Wel is in 2010 voor het eerst een daling waarneembaar die zich in 2011 doorzet. Het niveau van het vreemd vermogen is over de periode 2005 tot en met 2007 gedaald. Vanaf 2008 is vervolgens een stijging waarneembaar. De post voorzieningen laat in de periode 2005–2011 een daling zien van € 3,1 miljard.

3.5. Specifieke uitkeringen

3.5.1. Inleiding

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

3.5.2. Aantal specifieke uitkeringen

In lijn met het beleid van de afgelopen jaren is het aantal specifieke uitkeringen verder afgenomen. Het OSU 2012 liet zien dat het Rijk 55 specifieke uitkeringen verstrekke in dat jaar. In 2013 zet de dalende trend zich door. Momenteel bevat het OSU 45 uitkeringen. Dat is een vermindering van 18% ten opzichte van 2012. Ook de komende jaren zal naar verwachting de daling zich verder voortzetten.

Tabel 3.5.1. geeft inzicht in het aantal specifieke uitkeringen. Het overzicht betreft de periode 2008–2013 en omvat niet alleen de specifieke uitkeringen aan gemeenten, maar ook die aan provincies en gemeenschappelijke regelingen.

Tabel 3.5.1. Aantal specifieke uitkeringen per departement (2008–2013)

Ministerie	2008	2009	2010	2011 (oud) ¹	2011 (nieuw) ¹	2012	2013
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	6	6	3	3	7	5	3
Economische Zaken, Landbouw en Innovatie					15	9	
Economische Zaken	8	9	12	10			8
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	4	4	5	5			
Financiën	1						
Infrastructuur en Milieu					31	24	20
Verkeer en Waterstaat	8	12	11	7			
Veiligheid en Justitie					3	3	2
Justitie	4	5	4	3			
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	14	14	6	4	4	3	2
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	10	9	7	7	7	6	5
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	9	7	5	5	8	5	5
Jeugd en Gezin	6	5	4	3			
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	19	27	25	24			
Wonen, Wijken en Integratie	12	11	6	4			
Totaal	101	109	88	75	75	55	45

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

Bron: Onderhoudsrapportage Specifieke Uitkeringen 2013

3.5.3. Omvang specifieke uitkeringen

Tabel 3.5.2. geeft per ministerie inzicht in het aandeel van specifieke uitkeringen in de totale begroting van departementen.

Tabel 3.5.2. Aandeel specifieke uitkeringen per departement 2013 (x € miljoen)

Ministerie	Uitgaven	Specifieke uitkeringen	
	totaal	bedrag	%
Algemene Zaken	62	0	0,0
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	5.068	3	0,1
Buitenlandse Zaken	11.778	0	0,0
Defensie	7.777	0	0,0
Economische Zaken	5.229	47	0,9
Financiën	10.927	0	0,0
Infrastructuur en Milieu	9.911	1.948	19,7
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	34.075	388	1,1
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	30.225	8.570	28,4
Veiligheid en Justitie	11.197	128	1,1
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	15.711	1.588	10,1
Totaal	141.960	12.672	8,9

Bron: Onderhoudsrapportage Specifieke Uitkeringen 2013 en Miljoenennota 2013

De tabel laat zien dat het totale bedrag dat op dit moment begroot is voor specifieke uitkeringen aan medeoverheden € 12,7 miljard bedraagt. Dat betekent een stijging van € 348 miljoen euro ten opzichte van 2012. De kwantitatieve afname van het aantal specifieke uitkeringen gaat dus niet gepaard met een afname in euro's. Dat betekent dat het gemiddelde bedrag per specifieke uitkering hoger komt te liggen (stijging van 26%).

Het aandeel van specifieke uitkeringen verschilt van departement tot departement. Enkele departementen verstrekken in het geheel geen middelen aan de decentrale overheden. Bij de departementen I&M en SZW gaat respectievelijk 19,7 % en 28,4 % van de uitgaven in de vorm van specifieke uitkeringen naar de medeoverheden.

De verdeling over gemeenten, provincies en gemeenschappelijke regelingen (Wgr) is € 9.067 miljoen respectievelijk € 2.355 miljoen en € 1.220 miljoen (van € 30 miljoen is de verdeling nog onbekend).

3.6. Opbrengst lokale heffingen 2013

3.6.1. Inleiding

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

Tabel 3.6.1. Opbrengsten lokale heffingen 2013 (x € miljoen)

	2011	2012	2013	% stijging t.o.v. 2012	Stijging in miljoenen	Stijging in % van de totale stijging
Onroerende-zaakbelastingen	3.063	3.464	3.598	3,9	134	47,2
Hondenbelasting	58	61	64	4,0	2	0,9
Toeristenbelasting	139	150	162	8,6	13	4,5
Precariobelasting	94	104	115	10,7	11	3,9
Parkeerbelasting	582	614	645	5,0	31	10,9
Reinigingsheffingen	1.766	1.769	1.766	-0,2	-3	-1,0
Rioolrechten	1.351	1.415	1.463	3,3	47	16,7
Bouwvergunningen	485	466	436	-6,6	-31	-10,8
Secretarieleges	291	291	292	0,2	0	0,2
Provinciale opcenten op de MRB	1.456	1.457	1.457	0,0	0	0,0
Waterschapslasten	2.343	2.426	2.504	3,2	78	27,5
Totale opbrengst	11.628	12.218	12.502	2,3	284	100

Bron: Coelo, atlas lokale lasten (2011 bron CBS)

3.6.2. Gemeentelijke heffingen

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

3.6.2.1. Opbrengsten uit gemeentelijke algemene belastingen

De begrote opbrengsten uit gemeentelijke algemene belastingen bedragen in 2013 € 7,814 miljard (tabel 3.6.1: OZB t/m Rioolrechten). In vergelijking met 2012 is dit een stijging van 3,1 procent. Het grootste deel van deze stijging wordt, zoals blijkt uit tabel 3.6.1, veroorzaakt door de stijging van de OZB-opbrengst. De opbrengsten van het vrij te besteden gedeelte van de gemeentelijke algemene belastingen is gestegen naar € 4,585 miljard in 2013 (tabel 3.6.1: OZB t/m Parkeerbelasting). Dit is ten opzichte van 2012 een stijging van 4,4 procent.

In het kader van de woonlasten zijn vooral de opbrengst van de rioolheffing en de opbrengst van de reinigingsheffing interessant. Beide heffingen zijn wettelijk gemaximeerd tot 100 procent kostendekkendheid op het niveau van de verordening. Hieronder wordt voor de rioolheffing en de reinigingsheffingen aangegeven hoe de opbrengst zich ontwikkelt.

A: Reinigingsheffing

De begrote opbrengsten uit reinigingsheffingen (afvalstoffenheffing en reinigingsrecht samen) dalen met € 3 miljoen tot € 1,766 miljard. Ten opzichte van 2012 is dit een daling van -0,2 procent. Tabel 3.6.2 geeft aan wat gemiddeld door een alleenstaande en meerpersoonshuishouden per jaar wordt betaald aan reinigingsheffing.

Tabel 3.6.2. Reinigingsheffing per gezinshuishouden 2013 (in euro's)¹

	2011	2012	2013	2011–2012	2012–2013
Alleenstaande	213	210	209	– 1,2%	– 0,9%
Meerpersoonshuishouden	271	269	268	– 0,8%	– 0,1%

¹ Nultarieven zijn meegerekend

B: Rioolheffing

De begrote opbrengsten uit rioolheffingen stijgen in 2013 tot € 1,463 miljard, wat een stijging van 3,3 procent is. Tabel 3.6.3 geeft aan wat gemiddeld aan rioolrechten per jaar wordt betaald.

Tabel 3.6.3. Rioolrecht per gezinshuishouden 2013 (in euro's)¹

	2011	2012	2013	2011–2012	2012–2013
Alleenstaande, gebruiker	80	81	83	1,8%	1,5%
Alleenstaande, eigenaar	163	167	172	2,5%	3,3%
Meerpersoonshuishouden, gebruiker	92	93	95	1,2%	1,5%
Meerpersoonshuishouden, eigenaar	175	179	184	2,2%	3,2%

¹ Nultarieven zijn meegerekend. Woningwaarde: modaal

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

C: Onroerende zaakbelasting

De begrote opbrengsten uit de onroerende zaakbelastingen stijgen in 2013 tot € 3,598 miljard, wat een stijging is van 3,9 procent. De cijfers in tabel 3.6.4. moeten als volgt gelezen worden: de OZB voor een huis met een gemiddelde waarde van € 176 022 in 2013 is gestegen van € 190 naar € 197. Dit is een stijging van 3,9 procent.

Tabel 3.6.4. Gemiddelde onroerende zaakbelasting per gezinshuishouden 2013 (in euro's)

Waarde in 2012	Waarde in 2013	2012	2013	2012–2013
181.466	176.022	190	197	3,9%
277.990	269.650	292	302	3,6%
338.221	328.074	355	368	3,7%

Bron Coelo (betreft woningen)

3.6.2.2. Precariobelasting

De precariobelasting is in 2013 gestegen naar € 115 miljoen, een stijging van 10,7 procent. Het Wetsvoorstel afschaffing precario van nutsbedrijven wordt in 2013 nog niet naar de Tweede Kamer gezonden. Minister Plasterk neemt meer tijd om te studeren op reële alternatieven. Daarbij wordt onderzocht of een analogie met de «gedoogconstuctie» in de Telecomwet mogelijk is. Het wetsvoorstel tot afschaffing precariobelasting op kabels en leidingen van nutsbedrijven houdt hij tot die tijd aan.

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 motorrijtuigen-

belasting. 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.

In 2013 mogen de opcenten ten hoogste 107,3 procent bedragen van het rijkstarief. Geen enkele provincie heft de maximale opcenten daar de opcenten variëren van 67,9% tot 95,0%. In 2013 is de opbrengst € 1,457 miljard.

3.6.4. Waterschapslasten

In 2013 zijn er 25 waterschappen. Waterschappen leggen verschillende soorten heffingen op. Met de watersysteemheffing worden de waterkering, de waterbeheersing, het waterkwaliteitsbeheer en bij sommige waterschappen het wegen- en vaarwegenbeheer bekostigd. Enkele waterschappen bekostigen het wegenonderhoud met een afzonderlijke wegenheffing. Met de zuiveringsheffing wordt de afvalwaterzuivering bekostigd. Ten slotte kunnen waterschappen een verontreinigingsheffing opleggen aan zogenaamde directe lozers. De waterschapsbelastingen zijn vrijwel de enige inkomstenbron van de waterschappen en daarmee per definitie kostendekkend. De ontwikkeling van de opbrengsten van de waterschapslasten in de periode 2011–2013 staat in tabel 3.6.5.

Tabel 3.6.5. Ontwikkeling opbrengsten waterschapsheffingen 2011–2013 (x € miljoen)

	2011	2012	2013	2012–2013
Watersysteemheffing	1.104	1.158	1.216	5,0%
Zuiveringsheffing	1.176	1.204	1.221	1,4%
Totaal waterschapslasten	2.343	2.426	2.504	3,2%

Bron CBS

C. BIJLAGEN BIJ DE BEGROTING

BIJLAGE 1: PERIODIEK ONDERHOUDS RAPPORT GEMEENTE- FONDS 2014

INHOUDSOPGAVE

	blz.
1. Inleiding en samenvatting	33
1.1. <i>Inleiding</i>	33
1.1.1. Doel van het POR	33
1.1.2. Korte toelichting op de werking van het verdeelstelsel	33
1.1.3. Opbouw van het POR 2014	34
1.2. <i>Samenvatting</i>	34
1.2.1. De onderhoudsagenda	34
1.2.2. De belangrijkste bevindingen uit de scan	34
2. Onderwerpen van de lopende onderhoudsagenda	35
2.1. <i>Inleiding</i>	35
2.2. <i>Onderwerpen uit het verdeelstelsel</i>	36
2.2.1. Stand van zaken POR-onderzoeken	36
2.2.2. Krimpgemeenten	37
2.2.3. Positie G4 in verdeelstelsel	38
2.3. <i>Beleidsvoornemens departementen</i>	38
2.3.1. Decentralisaties sociaal domein	38
2.3.2. Overheveling buitenonderhoud onderwijshuisvesting	39
2.3.3. Vergunningverlening, toezicht en handhaving	39
2.4. <i>Afgeronde onderwerpen</i>	39
3 SCAN	40
3.1. <i>Inleiding</i>	40
3.2. <i>Over de scan als instrument</i>	40
3.2.1. Het doel en de aard van de scan	40
3.2.2. De inhoud en reikwijdte van de scan	40
3.3. <i>Ontwikkeling van de gemeentelijke inkomsten en uitgaven</i>	42
3.3.1. Het niveau van de begrote gemeentelijke inkomsten	42
3.3.2. De begrote gemeentelijke netto-uitgaven (alle gemeenten)	44
3.4. <i>De scan van inkomsten en uitgaven bij 368 gemeenten</i>	45
3.4.1. Inleiding	45
3.4.2. Veronderstelde versus feitelijke inkomstenstructuur	45
3.4.3. IJkpunten versus feitelijke uitgaven	47
Bijlage 1 bij hoofdstuk 3: samenstelling clusters	51

1. INLEIDING EN SAMENVATTING

1.1. Inleiding

1.1.1. Doel van het POR

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

De achtergrond van het POR ligt in de parlementaire behandeling van de Financiële verhoudingswet (Fvw) in 1996/1997. Toen werd geconstateerd dat het nodig is om het verdeelstelsel van het gemeentefonds voortdurend op zijn werking te bezien en indien nodig bij te stellen. Jaarlijks voeren de fondsbeheerders dit periodiek onderhoud uit en de uitkomsten daarvan worden opgenomen in het POR, dat aan de Tweede Kamer wordt aangeboden als bijlage bij de begroting van het gemeentefonds.

In het POR staan de volgende twee vragen centraal:

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

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

1.1.2. Korte toelichting op de werking van het verdeelstelsel

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

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

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

1.1.3. Opbouw van het POR 2014

De verdere opbouw van het POR 2014 is als volgt: Hoofdstuk 2 behandelt de onderwerpen van de onderhoudsagenda. Hoofdstuk 3 bevat de resultaten van de scan.

1.2. Samenvatting

1.2.1. De onderhoudsagenda

In het POR 2010 is geconcludeerd dat nader onderzoek noodzakelijk is naar vijf uitgavenclusters en de twee inkomstenclusters OEM en OZB. In april 2010 verscheen de Brede Heroverweging Openbaar Bestuur en in 2009 het advies van de Rfv over de specifieke positie van de G4. Het rapport en het advies gaven aanleiding om in de nadere POR-onderzoeken te kijken naar het verdeelstelsel en het volume van alle clusters. Omdat alle clusters onderwerp zijn van nader onderzoek, zijn de analyses in hoofdstuk 3 waarover in de scan wordt gerapporteerd evenals vorig jaar ook dit jaar beperkt. In het nader onderzoek zijn er per cluster immers al uitgebreidere analyses uitgevoerd⁸.

1.2.2. De belangrijkste bevindingen uit de scan

De centrale vraag van de scan is of de bij de verdeling van het gemeentefonds veronderstelde gemeentelijke inkomsten- en uitgavenpatronen voldoende aansluiten bij de werkelijke. Dat wordt bepaald door «geïjkte» inkomsten en uitgaven te confronteren met de werkelijke inkomsten en uitgaven, zoals die zijn verwerkt in de gemeentelijke begrotingen.

Het geheel van de veertien uitgavenclusters overziend, wordt een aantal signalen voor scheefheid in verdeling waargenomen. Grotendeels komen die overeen met de signalen uit eerdere Periodieke Onderhoudsrapporten, hetgeen al aanleiding gaf nader onderzoek aan te kondigen. Zie verder paragraaf 2.1.1. voor de stand van zaken van het POR-onderzoek.

⁸ De resultaten van de eerste fase van het nader onderzoek zijn te vinden op: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/circulaires/2013/05/30/herijking-gemeentefonds.html>

2. ONDERWERPEN UIT DE LOPENDE ONDERHOUDSAGENDA

2.1. Inleiding

Dit hoofdstuk bevat een rapportage over de ontwikkelingen op de verschillende onderwerpen die in het POR 2013 waren geagendeerd, alsmede op nieuwe onderwerpen die van belang zijn voor de financiële verhouding. Bij elk onderwerp wordt aangegeven in welke fase van het onderhoud het zich bevindt: signalering, aanpassing of onderzoek.

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

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

Tabel 2.1 Onderhoudsagenda 2014

Onderwerp	agenda 2014	Volgende informatiemoment	Agenda 2013
Overige eigen middelen	Onderzoek	Najaar 2013	Onderzoek
OZB	Onderzoek	Najaar 2013	Onderzoek
Cluster Werk en inkomen	Onderzoek	Najaar 2013	Onderzoek
Cluster Maatschappelijke zorg	Onderzoek	Najaar 2013	Onderzoek
Cluster Kunst en ontspanning	Onderzoek	Najaar 2013	Onderzoek
Cluster Oudheid	Onderzoek	Najaar 2013	Onderzoek
Cluster Educatie	Onderzoek	Najaar 2013	Onderzoek
Cluster Openbare orde en veiligheid	Onderzoek	Najaar 2013	Onderzoek
Cluster Wegen en water	Onderzoek	Najaar 2013	Onderzoek
Cluster Groen	Onderzoek	Najaar 2013	Onderzoek
Cluster VHRCSV	Onderzoek	Najaar 2013	Onderzoek
Cluster Bestuursorganen	Onderzoek	Najaar 2013	Onderzoek
Cluster Fysiek milieu	Onderzoek	Najaar 2013	Onderzoek
Cluster Bevolkingszaken	Onderzoek	Najaar 2013	Onderzoek
Cluster Riolering	Onderzoek	Najaar 2013	Onderzoek
Cluster Reiniging	Onderzoek	Najaar 2013	Onderzoek
Cluster Algemene ondersteuning/overig	Onderzoek	Najaar 2013	Onderzoek
Krimpgemeenten	Onderzoek	Voorjaar 2016	Onderzoek
Positie G4 in het verdeelstelsel	Onderzoek	Najaar 2013	Onderzoek
Decentralisaties sociaal domein	Aanpassing	Najaar 2013	Signalering
Overheveling buitenonderhoud onderwijshuisvesting	Signalering	Najaar 2014	Signalering
Vergunningverlening, toezicht en handhaving	Aanpassing	Najaar 2013	Signalering

2.2. Onderwerpen uit het verdeelstelsel

2.2.1. Stand van zaken POR-onderzoeken

In 2010 is onderzoek naar aanleiding van het periodiek onderhoudsrapport 2010 (POR 2010) gestart. In dit periodiek onderhoudsrapport werd (opnieuw) geconstateerd dat een aantal clusters onevenwichtig is verdeeld over de gemeenten.

Voor sommige gemeenten wordt op sommige clusters daardoor minder geld geraamd dan op grond van hun specifieke structuurkenmerken kan worden verwacht, terwijl voor andere gemeenten meer wordt geraamd dan kan worden verwacht op grond van de Financiële-verhoudingswet. Deze onevenwichtigheid wordt doorgaans aangeduid met de scheefheid van de verdeling. Deze scheefheid moet zoveel mogelijk recht worden getrokken omdat het uitgangspunt van de verdeling van het gemeentefonds kostenoriëntatie is. Onder kostenoriëntatie wordt verstaan dat bij de verdeling rekening wordt gehouden met verschillen in noodzakelijk uitgaven van gemeenten als gevolg van objectieve structuurkenmerken (bijvoorbeeld het aantal inwoners, oppervlakte, centrumfunctie van een gemeente of de bodemgesteldheid). Kostenverschillen als gevolg van eigen gemeentelijk beleid worden dan ook niet vergoed via het gemeentefonds.

De opdracht van het onderzoek was om alle clusters nader te onderzoeken, om zo de verschillen in uitgavenniveaus te verklaren en kostenniveaus voor de gewenste taken uit te werken (de eerste fase). Daarna zouden nieuwe clusters en nieuwe ijkpunten worden vormgegeven zodat er een vernieuwd maatstavenstelsel voor het gemeentefonds zou zijn (de tweede fase). Hiermee zou voor het eerst in 15 jaar groot onderhoud aan het fonds worden gepleegd.

De eerste fase van het onderzoek is afgerond in 2011. Uit deze eerste fase bleek dat inderdaad aanpassingen binnen het fonds gewenst waren om de onevenwichtigheden op te heffen. Bovendien zou het aantal clusters worden verminderd om in de ramingen beter aan te sluiten bij de gemeentelijke praktijk.

In september 2011 hebben de fondsbeheerders een brief opgesteld en ter consultatie voorgelegd aan VNG, Rfv en vakdepartementen over de bevindingen uit de eerste fase van het onderzoek en de conclusies die zij hieraan wilden verbinden.

Uit de reacties bleek dat er onvoldoende overeenstemming bestond over die conclusies. Hiernaast bleek meer tijd nodig te zijn voor de voorgenomen decentralisaties. Hierdoor is begin 2012 in het project een pauze ingelast. De pauze is benut voor een nadere gedachtevorming over de koers en een vervolg van het onderzoekstechnische deel, de tweede fase.

De tweede fase van het bovengenoemde onderzoek loopt nog en wordt naar verwachting ultimo 2013 afgerond. In deze fase worden enkele nadere onderzoeksvragen beantwoord voor de fysieke clusters en het cluster Openbare orde en veiligheid. Ook worden in deze fase nieuwe verdeelformules opgesteld. De verdeelformules per cluster geven een indicatie van de kosten (raming) volgens de fondsbeheerders per taakgebied. De herverdeeffecten die optreden als gevolg van het nieuwe verdeelstelsel zijn vanuit het perspectief van een kostengeoriënteerde

verdeling bedoelde herverdeeleffecten. Langs deze weg komt het fonds in de basis weer op orde. Daarmee is het geschikt om de verwachte toekomstige ontwikkelingen op basis van het Regeerakkoord zoals de decentralisaties, te kunnen verwerken.

De basisgegevens voor het onderzoek zijn gebaseerd op de gemeentelijke begrotingen 2010 (en de rekeningen 2008 en 2009). De beoogde invoering van het nieuwe verdeelstelsel is 2015. Er zit dus een aantal jaren tussen het moment van het besluit tot herijking en de invoering van het nieuwe verdeelmodel. Daarom hebben de fondsbeheerders in 2012 laten verkennen in hoeverre de scheefheden die werden geconstateerd in 2010, nog steeds actueel zijn op basis van de gemeentelijke begrotingen 2012. Dit onderzoek concludeert voor de periode 2010–2012 dat het mogelijk is de gegevens uit 2010 te gebruiken omdat de geconstateerde scheefheden ook in 2012 nog gelden. De fondsbeheerders blijven bij het beschikbaar komen van actuelere gegevens over de gemeentelijke begroting volgen of de gegevens uit 2010 nog steeds verantwoord kunnen worden gebruikt voor aanpassingen in het verdeelmodel per 2015.

In overleg met de VNG hebben de fondsbeheerders afgesproken dat het gemeentefonds in 2015 integraal wordt herijkt. Mogelijk wordt het cluster Openbare orde en veiligheid een jaar later herijkt als gevolg van de op dit moment lopende evaluatie Wet op de veiligheidsregio's.

De herijking moet drie resultaten opleveren:

- geconstateerde scheefheden worden weggewerkt;
- de clusterindeling wordt vereenvoudigd en meer toegesneden op de huidige en nieuwe taken van gemeenten;
- het periodieke onderhoud van het gemeentefonds voor de toekomst wordt onderzocht.

De herijking heeft geen betrekking op de verdeelmodellen van de decentralisaties en op de ontwikkeling van het deelfonds sociaal, zoals genoemd in de decentralisatiebrief van het kabinet. Er is wel veel aandacht voor een goede aansluiting tussen de decentralisaties, het deelfonds en de herijking. In 2013 worden deze onderdelen verder uitgewerkt en zullen voorstellen zoals gebruikelijk worden besproken met de VNG. Het is het streven om de definitieve voornemens uiterlijk bekend te maken in de meicirculaire 2014. Vanzelfsprekend zullen de voornemens tijdig met de gemeenten worden besproken. De vorm en de planning daarvan worden nog bepaald.

Omdat alle clusters nu onderwerp zijn van nader onderzoek, zijn de analyses in hoofdstuk 3 waarin over de scan wordt gerapporteerd ook dit jaar beperkt. In het nader onderzoek zijn er per cluster immers al uitgebreidere analyses uitgevoerd.

2.2.2. Krimp gemeenten

Met ingang van 2011 is een nieuwe maatstaf in het gemeentefonds opgenomen voor gemeenten die te maken hebben met bevolkingsdaling. De maatstaf heeft een looptijd van 5 jaar. In aanmerking komen gemeenten die in het uitkeringsjaar een inwonertal hebben dat meer dan 1% lager ligt dan het inwonertal van zeven jaar eerder en die gelegen zijn in Groningen, Zeeland of Limburg. In deze provincies liggen de regio's die in het *Interbestuurlijk actieplan bevolkingsdaling Krimpen met kwaliteit (2009)* als krimpregio's benoemd zijn. Het gaat hier om regio's die naast

structurele en substantiële bevolkingsdaling ook huishoudensdaling kennen. Aan het einde van de looptijd van de tijdelijke maatstaf moet een duidelijk beeld zijn ontstaan van de financiële gevolgen van bevolkingsdaling voor gemeenten en de consequenties daarvan voor het beleid van de gemeenten. Daartoe wordt onderzoek gedaan bij de gemeenten die in aanmerking komen voor de krimpmatstaf. Hiervoor wordt onder andere informatie gebruikt uit de paragrafen demografische ontwikkeling.

2.2.3. Positie G4 in het verdeelstelsel

De G4 hebben een specifieke positie in de verdeelsystematiek van het gemeentefonds, voornamelijk tot uitdrukking komend in een eigen vast bedrag voor deze gemeenten. De fondsbeheerders hebben besloten om in de in paragraaf 2.2.1 beschreven POR-onderzoeken ook de specifieke positie van de G4 te bezien en te kijken of er aanleiding is de vaste bedragen te herzien.

2.3. Beleidsvoornemens departementen

2.3.1. Decentralisaties sociaal domein

Met ingang van 2015 zijn de decentralisaties naar de gemeenten van jeugdzorg, langdurige zorg en participatie voorzien. Het gaat om miljardendecentralisaties, voor een deel nieuw geld voor gemeenten, voor een ander deel geld dat nu in de vorm van specifieke uitkeringen wordt verstrekt. Over de aanpak om tot meer samenhang te komen tussen de voorgenomen decentralisaties is de Tweede Kamer bij brief van 19 februari 2013 geïnformeerd (Tweede Kamer, 2012–2013, [33 400 VII, nr. 59](#)). Uitgangspunten daarbij zijn:

- Grotere uitvoeringskracht van gemeenten via samenwerking.
- Bundeling van de budgetten die bedoeld zijn om de participatie in de maatschappij te bevorderen (jeugdzorg, Wmo, participatiebudget) tot één integraal budget (sociaal deelfonds).
- Een samenhangende ondersteuning in situaties waarbij burgers een beroep moeten doen op meerdere voorzieningen via een integraal aanbod/toegang.
- De ministers houden de (systeem)verantwoordelijkheid voor de in wetgeving vastgelegde taken op het sociale domein en zijn hierover verantwoording schuldig aan de Kamer.
- De spelregels voor interbestuurlijke informatie zijn van toepassing op de decentralisaties.
- De decentralisaties gaan gepaard met een beperking van de regeldruk voor burgers, bedrijven en professionals.
- Standaardisatie van de informatievoorziening en hergebruik van informatie in het sociale domein.

Een eerste beeld van de verdeling voor 2015 van jeugdzorg is beschikbaar en is bekend gemaakt in de meicirculaire van gemeentefonds 2013. Deze verdeling is op basis van historische gegevens over het gebruik van jeugdzorg op gemeentelijk niveau. In het voorjaar van 2014 wordt vervolgens bekendgemaakt wat de budgetten zijn per gemeente op basis van de objectieve verdeling, welke geleidelijk van kracht zal zijn vanaf 2016. De verdeling van de langdurige zorg wordt waarschijnlijk in het najaar van 2013 bekend gemaakt. De verdeling van participatie wordt door het ministerie van SZW gecommuniceerd.

In de decentralisatiebrief heeft het kabinet het in het Regeerakkoord geschetste perspectief uitgewerkt om de budgetten van de voorgenomen decentralisaties in stappen te bundelen en zo breed mogelijk te ontschotten in het gemeentefonds tot één integraal budget: het zogenaamde deelfonds sociaal domein. Het perspectief van bundeling richt zich op de budgetten die bedoeld zijn om de participatie en zelfredzaamheid te bevorderen. Voor de Wet werk en bijstand (straks Participatiewet) wordt thans onderzocht of het betrekken van het Inkomensdeel in deze bundeling toegevoegde waarde heeft.

2.3.2. Overheveling buitenonderhoud onderwijshuisvesting

Het voornemen is dat er per 1 januari 2015 een wetwijziging komt waar het gaat om de onderwijshuisvesting. Doel is de taken en het budget voor het buitenonderhoud en aanpassingen van schoolgebouwen in het primair en speciaal onderwijs van gemeenten naar schoolbesturen over te hevelen. Door deze wetwijziging komt er een uitname uit het gemeentefonds. De omvang van de uitname en verdeling is op dit moment nog niet vastgesteld. Voor het jaar 2014 blijft de huidige procedure van aanvragen door de schoolbesturen en vaststellen van het programma door het college ongewijzigd.

2.3.3. Vergunningverlening, toezicht en handhaving

In 2009 sloten IPO, VNG en Rijk een overeenkomst waarbij afspraken werden gemaakt over het oplossen van een aantal structurele problemen bij de uitvoering van het omgevingsrecht. Onder meer werd overeengekomen dat de bevoegdheid voor (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) bij provinciale inrichtingen wordt gedecentraliseerd naar de gemeenten, met uitzondering van die voor bedrijven vallend onder de werking van het Besluit risico's en zware ongevallen (BRZO) of de Europese richtlijn Integrated Pollution Prevention and Control (IPPC). De overdracht van taken en bijbehorende middelen zal per 1 januari 2014 plaatsvinden. Met IPO en VNG wordt momenteel bezien welk bedrag naar het gemeentefonds dient te worden overgeheveld.

2.4. Afgeronde onderwerpen

Er zijn geen onderwerpen afgevoerd van de onderhoudsagenda. In het POR 2013 waren de decentralisaties als aparte onderwerpen «Wet werken naar vermogen», «Begeleiding AWBZ» en «Jeugdzorg» opgenomen. De decentralisaties worden in dit POR in samenhang beschreven in paragraaf 2.3.1. «Decentralisaties sociaal domein» en niet meer apart opgenomen.

3. SCAN

3.1. Inleiding

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

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

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd: paragraaf 3.2. geeft een korte beschrijving van de methodiek van de scan. Dan volgt in paragraaf 3.3. een schets van het verloop van de inkomsten van alle gemeenten tezamen, die dient als achtergrond voor de eigenlijke scan. In paragraaf 3.4. tenslotte worden de resultaten van de scan beschreven. Het geeft inzicht in de ontwikkeling van de uitgaven en inkomsten in 2011–2013 en de verdeling ervan over groepen gemeenten.

3.2. Over de scan als instrument

3.2.1. Doel en de aard van de scan

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

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

3.2.2. Inhoud en reikwijdte van de scan

IJkpunten: de veronderstelde uitgaven en inkomsten in het verdeelstelsel
De algemene uitkering uit het gemeentefonds wordt verdeeld met een groot aantal maatstaven, zoals inwonertal, oppervlakte en bebouwendichtheid. Al deze maatstaven zijn gegroepeerd tot veertien uitgavenclusters en twee inkomstenclusters. Een uitgavencluster is een samenhangend geheel van beleidsterreinen. Bijlage I bij dit hoofdstuk bevat een gedetailleerd overzicht van de samenstelling van de clusters.

Voor elk van de uitgavenclusters is een zogeheten ijkpunt opgesteld. Dat is een formule die het veronderstelde kostenniveau van een gemeente in een cluster weergeeft. Een eenvoudig voorbeeld is Bevolkingszaken. Daarvan luidt de ijkpuntformule (in ronde bedragen): $9 \times \text{inwoners} + 14 \times \text{minderheden} + 10.765$. De gemeenten krijgen dus een bedrag per inwoner, daar bovenop een bedrag voor inwoners die tot etnische minderheden behoren en een vast bedrag.

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

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

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

Feitelijke uitgaven en inkomsten volgens gemeentelijke begrotingen

Wat de gemeenten daadwerkelijk uitgeven voor de uitgavenclusters en ontvangen uit de inkomstenclusters leiden wij af uit de gemeentelijke begrotingen. Strikt genomen komt de realiteit beter tot uiting in de gemeenterekening, maar gebruik van de rekening heeft als nadeel dat de actualiteitswaarde van de scan vermindert. Voor deze scan (POR 2014) kunnen wij ons baseren op de begrotingen 2013, of op de rekeningen van 2011. Omwille van de actualiteit kiezen we voor de begrotingen – dit te meer vanwege de grote dynamiek in de gemeentelijke wereld en dus de gemeentefinanciën.

Vergelijking van ijkpunten en feitelijke uitgaven en inkomsten

Deze vergelijking is het hart van de scan. Als de scan grote verschillen laat zien tussen de ijkpunten en de feitelijke omvang van clusters bij alle, of bij groepen van gemeenten, dan kan deze «scheefheid» reden zijn verder te kijken. Zoals hierboven is betoogd, hoeft een verschil als zodanig geen probleem te zijn. Als gevolg van de gemeentelijke beleidsvrijheid kan een gemeente meer of minder besteden dan de ijkpunten aangeven. Met het oog op de globaliteit van het stelsel wordt ook de mate van afwijking betrokken in de afweging of een aanpassing van het stelsel nodig is.

In de scan van het POR zijn er twee standaardmanieren om verschillen tussen veronderstelde en feitelijke uitgaven en inkomsten op het spoor te komen. Ten eerste een toets op het verschil tussen ijkpunt en feitelijke omvang voor alle gemeenten die onderwerp van de scan zijn. Ten tweede een toets op het verschil tussen ijkpunt en feitelijke omvang voor twee groepen van gemeenten, bijvoorbeeld kleine versus grote. Als deze toetsen zicht geven op verschillen die a) relatief groot zijn, b) bestendig zijn en c) vermoedelijk samenhangen met structurele, voor gemeenten weinig beïnvloedbare kenmerken of met wettelijke voorschriften, dan wijden we er een nadere beschouwing aan in het kader van deze scan (Soms is dat op zijn beurt aanleiding voor nader onderzoek buiten het kader van het POR). Naast deze standaardaanpak, kan ook de actualiteit reden zijn een onderwerp te behandelen.

Reikwijdte van de scan

Potentieel worden er 408 gemeenten in de scan betrokken, waarvan er om datatechnische redenen 40 buiten de onderzoeksgroep vallen. Ten eerste worden de vijf Waddengemeenten en de vier grote steden buiten beschouwing gelaten. Door hun positie in het verdeelstelsel is het nauwelijks relevant hen in de analyse te betrekken. Ten tweede zijn vanwege de kwaliteit van het basismateriaal 31 gemeenten buiten beschouwing gelaten⁹. De scan zoals gepresenteerd in paragraaf 3.4. gaat dus over 368 gemeenten; de spreiding van de 40 «uitvallers» is zodanig dat de 368 representatief voor het geheel zijn.

3.3. Ontwikkeling van de gemeentelijke inkomsten en uitgaven in alle gemeenten

Als achtergrond van de scan in paragraaf 3.4. schetsen we hier het verloop van uitgaven en inkomsten in 2012 en 2013 voor alle Nederlandse gemeenten gezamenlijk, inclusief de vier grote steden en de vijf Waddengemeenten.

3.3.1. Het niveau van de begrote gemeentelijke inkomsten

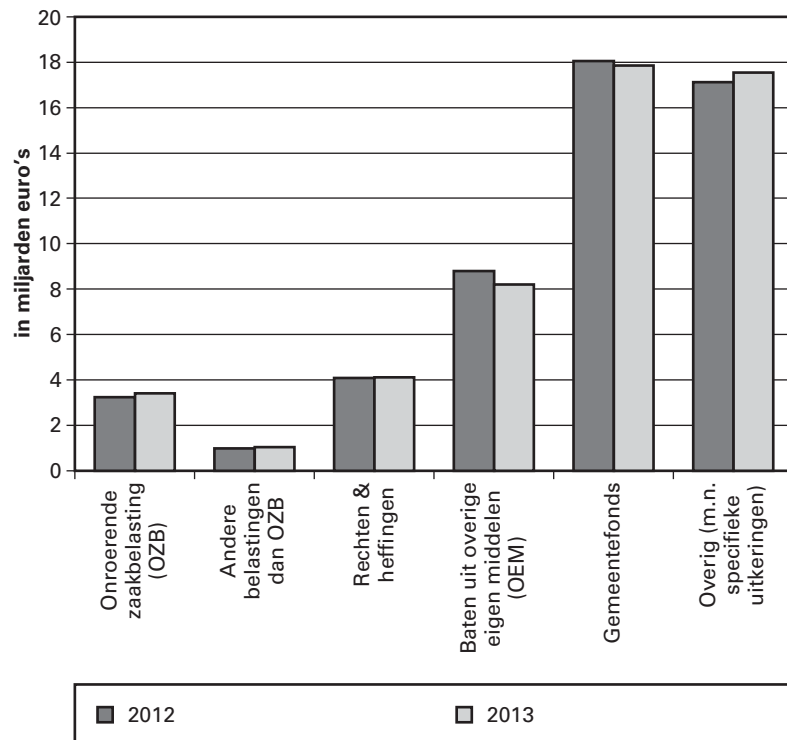
Figuur 3.1. geeft een overzicht van de ontwikkeling van het totaal aan gemeentelijke inkomsten volgens de gemeentebegrotingen in 2012 en 2013. De figuur onderscheidt zes inkomstenbronnen¹⁰:

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

⁹ Die gemeenten zijn buiten beschouwing gelaten waarvan de afwijking van de algemene uitkering uit het gemeentefonds volgens de gemeentefondscirculaire enerzijds en de algemene uitkering volgens de begroting (f921) anderzijds in tenminste één van de laatste 3 jaren niet binnen de marge van maximaal 5% is.

¹⁰ Volgens de geldende clusterdefinities behoren sommige «kleine» belastingen en rechten tot categorie iv, de resterende Overige eigen middelen (OEM). Ofschoon dat geen grote bedragen zijn, halen we ze sinds enkele jaren ten behoeve van figuur 3.1. uit de OEM en voegen ze toe bij de categorieën ii en iii. Daarmee brengen de categorieën i,ii en iii expliciet alle belastingen en heffingen in beeld waarmee burgers en bedrijven te maken hebben.

Figuur 3.1 Ontwikkeling van begrote gemeentelijke inkomsten 2012–2013 (miljarden euro's, alle gemeenten)



We gaan nu op deze zes onderdelen nader in.

i. De Onroerende zaakbelasting (OZB)

De OZB stijgt van € 3,24 miljard in 2012 naar € 3,41 miljard in 2013, een toename van 5,3%. In het vorige POR werd een stijging van 5,7% waargenomen.

ii. Andere belastingen dan de OZB

Alle andere gemeentelijke belastingen buiten de OZB bedragen tezamen € 1,04 miljard. Hun omvang stijgt tussen 2012 en 2013 met € 0,06 miljard. Binnen het totaal stegen voornamelijk de parkeerbelasting (parkeergelden en leges van parkeervergunningen), de toeristenbelasting en de precario-belasting sterk.

iii. Gemeentelijke rechten en bestemmingsheffingen

Dit betreft inkomsten waar specifieke prestaties tegenover staan. Hun begrote bedrag mag niet hoger zijn dan de begrote kosten. Daarin onderscheiden deze inkomsten zich van de belastingen, waaraan geen specifieke prestaties gekoppeld hoeven te zijn en waar kostendekkendheid bij de toegestane hoogte geen rol speelt. Het begrote bedrag van deze groep gemeentelijke inkomsten is in 2013 € 4,1 miljard, tegen € 4,09 miljard het jaar ervoor. Dat is een stijging van 0,4%. Bouwleges namen sterk af en rioolrechten namen sterk toe ten opzichte van 2012.

iv. De baten uit Overige eigen middelen (OEM)

Hier heeft het begrip OEM betrekking op de *baten* van de betreffende begrotingsposten, samen goed voor zo'n € 8,2 miljard in 2013. In het fonds figureert van de OEM alleen het *saldo* van baten en lasten; dat saldo is veel lager en komt aan de orde bij de eigenlijke scan in paragraaf 3.4.

De hier besproken OEM-baten bestaan voor ruim 60% uit opbrengsten van de grondexploitatie. Wel zien we in 2013 een daling van 11,6% bij de opbrengsten van de grondexploitatie. Deze daling was in 2011 al ingezet. Het resterende deel wordt vooral gevormd door opbrengsten uit geldleningen, beleggingen en nutsbedrijven.

v. Gemeentefonds (inclusief decentralisatie- en integratie-uitkeringen)
Deze is gedaald van € 18 miljard in 2012 naar € 17,8 miljard in 2013.

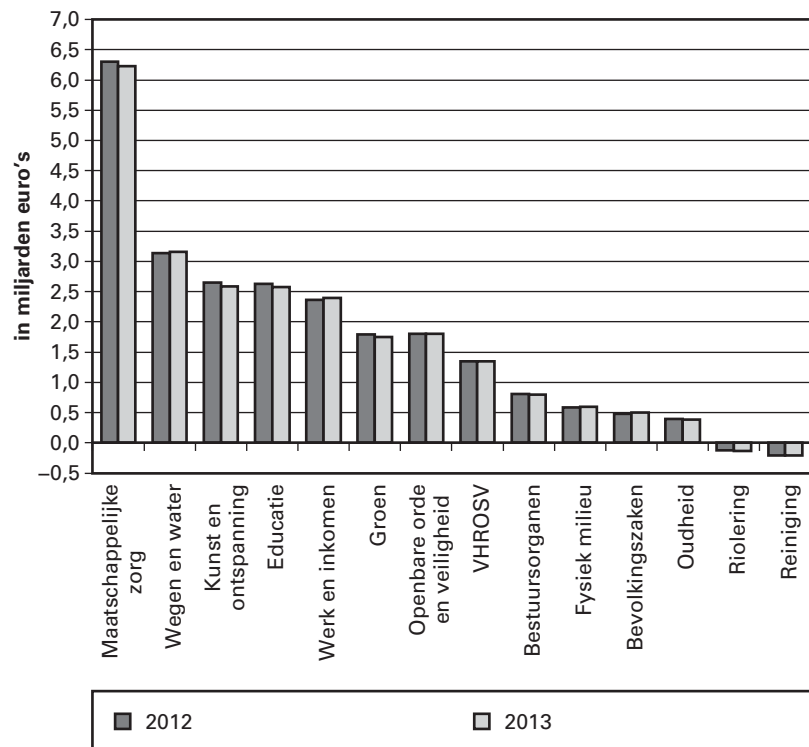
vi. Overige inkomsten

Deze groep bestaat onder andere uit specifieke uitkeringen en bijdragen van provincies en de Europese Unie. De CBS-begrotingsstatistiek maakt het niet mogelijk specifieke uitkeringen afzonderlijk of als categorie te bepalen, zodat het verloop van «overige inkomsten» slechts een globale indruk geeft van de ontwikkeling van het bedrag aan specifieke uitkeringen. Het totaal van de overige inkomsten ging volgens de begrotingen van € 17,1 miljard in 2012 naar € 17,5 miljard in 2013, een stijging van 2,5%.

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

In het verdeelstelsel staan niet de bruto-uitgaven, maar de netto-uitgaven centraal. Dit is het saldo van de lasten en de specifieke baten. Het saldo van de diverse uitgavenclusters wordt afgebeeld in figuur 3.2. De gemiddelde groei tussen 2012 en 2013 is – 0,9%. De netto-uitgaven van de clusters Bevolkingszaken (2,6%), Fysiek milieu (2,1%), Werk en Inkomen (1,2%) en Wegen en Water (0,6%) liggen met hun groei duidelijk boven dat gemiddelde. De clusters Oudheid (– 3,9%), Educatie (– 2,4%), Groen (– 2,2%), Kunst en ontspanning (– 2,1%) en Bestuursorganen (– 1,4%) liggen er duidelijk onder.

Figuur 3.2 Netto uitgaven per cluster voor de jaren 2012 en 2013 (miljarden euro's, alle gemeenten)



3.4 Scan van inkomsten en uitgaven bij 368 gemeenten

3.4.1. Inleiding

Deze paragraaf bevat de eigenlijke scan. Hier worden de ijkpunten uit het gemeentefonds vergeleken met de feitelijke ontwikkeling van uitgaven en inkomsten, zoals af te leiden uit de CBS-begrotingsstatistiek. Het onderzoek is gebaseerd op de begrotingsjaren vanaf 2010, maar concentreert zich op de jaren 2012 en 2013, en de veranderingen daartussen.

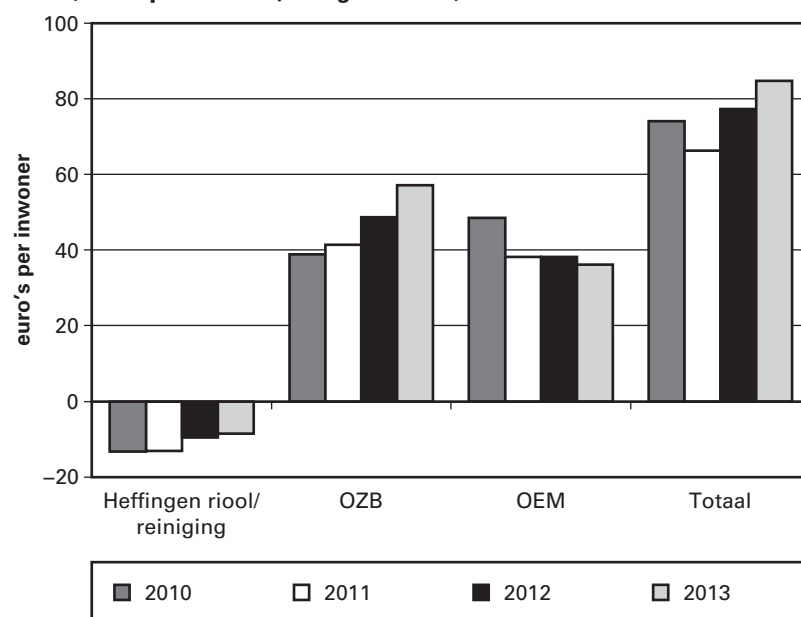
De opbouw van paragraaf 3.4. is als volgt. In paragraaf 3.4.2. vergelijken we de veronderstelde inkomsten met de feitelijke inkomsten, namelijk de netto-inkomsten uit de Onroerende zaakbelasting (OZB), de Overige eigen middelen (OEM) en de riool- en reinigingsrechten. Dan volgen in paragraaf 3.4.3. de verschillen tussen de veronderstelde en de feitelijke uitgaven.

3.4.2. De scan van veronderstelde versus feitelijke inkomstenstructuur

Analyse

In figuur 3.3. is voor de jaren 2010–2013 van de belangrijkste eigen inkomsten (riool- en reinigingsrechten, OZB en het saldo van de Overige eigen middelen) het verschil weergegeven tussen het feitelijke niveau en de ijkpunten van het gemeentefonds.

Figuur 3.3 Verschil tussen de feitelijke en veronderstelde netto inkomsten bij de clusters Riool, Reiniging, OZB en OEM (exclusief de mutatie reserves), 2010 t/m 2013 (euro's per inwoner; 368 gemeenten)



Voor de clusters Riolerings en Reiniging tezamen geldt dat hun saldo van baten en lasten in 2010 t/m 2013 lager is begroot dan in de ijkpunten van het gemeentefonds wordt verondersteld. De feitelijke kostendekkendheid is dus lager dan de veronderstelde. Wel zien we dat het verschil minder wordt.

Terwijl de heffingen voor riool- en reiniging wat lager zijn dan in het verdeelstelsel wordt verondersteld, liggen de OZB-tarieven al langere tijd boven het rekentarief van het gemeentefonds¹¹. Ook in 2013 is de stijging van de feitelijke tarieven fors hoger dan de stijging van het rekentarief, we zien dat het verschil bovendien toeneemt.

Ook bij het saldo van de Overige eigen middelen (OEM) is er een groot verschil. In het gemeentefonds gaan we ervan uit dat de OEM circa 5% van de (netto)uitgaven bedragen. Feitelijk is hun gemiddelde niveau hoger. Tussen 2012 en 2013 is het verschil wel gedaald. Het verschil tussen veronderstelde en feitelijke OEM is in 2013 met 5% afgenomen ten opzichte van 2012. Dat is het resultaat van uiteenlopende «plussen en minnen», waaronder lagere inkomsten uit grondexploitatie.

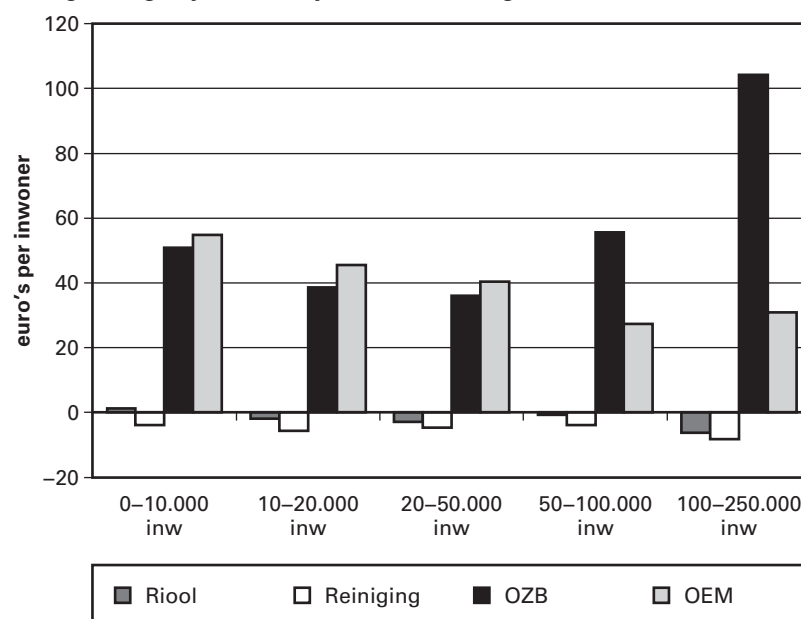
Bij elkaar genomen genereren de clusters Riolerings, Reiniging, OZB en OEM € 85 per inwoner meer gemeentelijke inkomsten dan in het verdeelstelsel van het gemeentefonds wordt verondersteld (zie de meest rechtse staven in figuur 3.3). Dat komt vooral doordat OZB en OEM boven het veronderstelde niveau liggen.

In figuur 3.4. zien we voor het jaar 2013 een verdeling van de clusters Riolerings, Reiniging, OZB en OEM over vijf groottegroepen. Naarmate gemeenten groter zijn, neemt de kostendekkendheid van de riool- en reinigingsrechten af. Tegelijkertijd heffen de gemeenten meer OZB,

¹¹ Anders dan bij de ijkpunten riool- en reiniging heeft de uitname uit het fonds vanwege het BTW-compensatiefonds geen invloed op het ijkpunt OZB.

naarmate ze groter worden. Soms was dit gevolg van de expliciete beleidskeuze om lagere inkomens relatief te ontzien door een deel van de kosten van riool en reiniging te dekken uit de OZB. Het belang van deze keuze is allengs minder geworden. Al in eerdere jaren constateerden we dat de grote(re) gemeenten meer en meer overgaan op kostendekkende tarieven. Zien we af van het effect van het BTW-compensatiefonds, dan is het tekort op riool en reiniging minder dan enkele jaren geleden, bovendien zijn de verschillen tussen kleine en grote gemeenten wat afgenomen. Bij de OEM neemt het verschil tussen feitelijke en veronderstelde omvang af naarmate een gemeente groter wordt. Zoals al vaker opgemerkt, kan het verschil van gemeente tot gemeente desalniettemin zeer uiteenlopen.

Figuur 3.4 Verschil tussen de feitelijke en veronderstelde netto inkomsten bij de clusters Riool, Reiniging, OZB en OEM (exclusief de mutatie reserves) in 2013 naar groottegroepen (euro's per inwoner; 368 gemeenten)



Bovenstaand geschetst beeld van de OEM en OZB werd min of meer ook in het POR van 2010 t/m 2012 geschetst. Dat was de reden dat in het POR 2010 een nader onderzoek is aangekondigd naar de inkomstenclusters OEM en OZB.

Ook in het POR 2014 hebben we besloten om in de analyse de in het gemeentefonds veronderstelde OEM (5%) te verhogen tot de feitelijk aangetroffen OEM (6,8%). Voor een beschrijving van deze verhoging zie het POR 2010.

3.4.3. IJkpunten versus feitelijke uitgaven

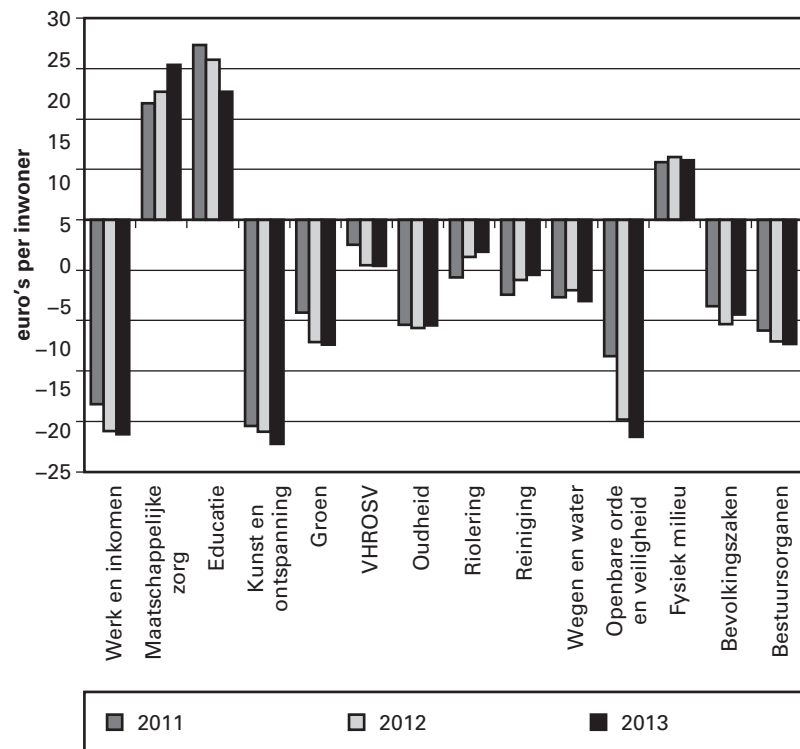
Verschillen tussen veronderstelde en feitelijke uitgavenpatronen komen in theorie in twee vormen voor; in de praktijk zien we ze vaak in combinatie. De eerste vorm is dat voor alle gemeenten bij elkaar de *omvang* van de feitelijke uitgaven afwijkt van de veronderstelde uitgaven. De tweede uitingsvorm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

ondersteuning is niet afzonderlijk zichtbaar gemaakt. Dit cluster is evenredig verdeeld over de andere clusters.

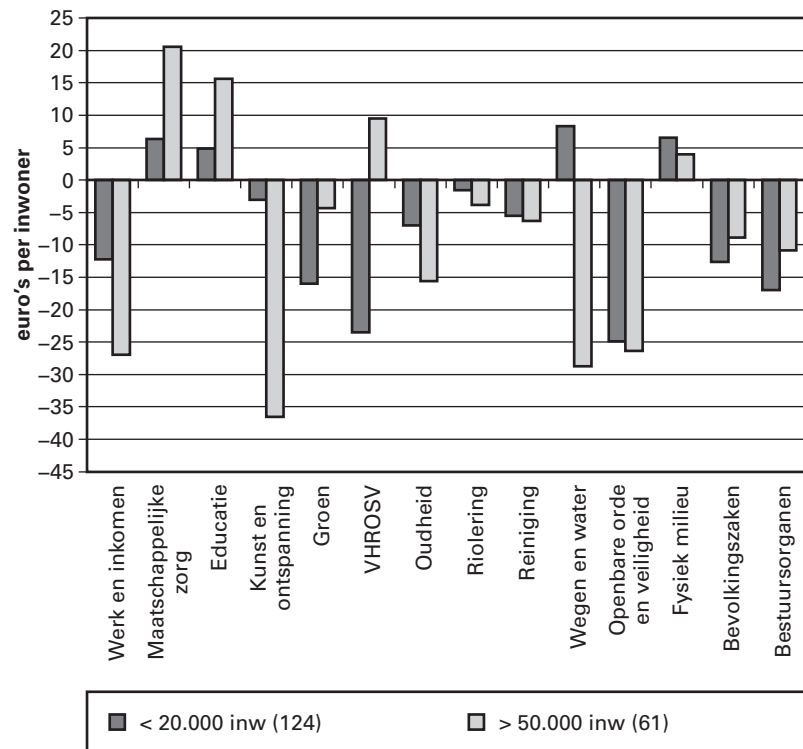
Zoals we bij de bespreking van de inkomsten al zagen, hebben de gemeenten meer eigen middelen dan in het gemeentefonds wordt verondersteld. Dat extra geld besteden ze aan uiteenlopende beleids-terreinen, zodat daar de uitgaven hoger zijn dan in het fonds wordt verondersteld. Dat is ook te zien in figuur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

De diverse clusters worden nu besproken aan de hand van de figuren 3.5. en 3.6. Figuur 3.5. laat zien hoe de veronderstelde en de feitelijke omvang zich verhoudt voor alle onderzochte 368 gemeenten tezamen in de jaren 2011–2013. Figuur 3.6. toont het verschil tussen feitelijke en gelijke uitgaven voor 124 kleine en 61 grote gemeenten in het lopende jaar 2013.

Figuur 3.5 IJkpunten minus feitelijke uitgaven per cluster in 2011 t/m 2013 (euro per inwoner, 368 gemeenten)



Figuur 3.6 IJkpunten minus feitelijke uitgaven 2013, per cluster in kleine en grote gemeenten (euro per inwoner, 124 resp. 61 gemeenten)



Werk en inkomen

Bij het cluster Werk en inkomen zien we evenals in de voorgaande jaren een groot verschil tussen ijkpunt en feitelijke uitgaven in 2013. Bovendien neemt het verschil in 2013 toe. Het verschil is aanwezig bij zowel de grote als de kleine gemeenten. Wel is het verschil bij de grote gemeenten groter.

Maatschappelijke zorg

Dit cluster is het grootste van de binnen het gemeentefonds te onderscheiden beleidsterreinen. Dat was al zo voor 2007; door de toevoeging in 2007 van de gelden voor de huishoudelijke hulp en enkele andere voorzieningen is dat sindsdien nog meer het geval. Gezamenlijk geven de 368 gemeenten ook dit jaar minder uit dan het ijkpunt. Het verschil tussen ijkpunt en feitelijke uitgaven is opvallend groter dan in 2012. In het bijzonder geven grotere gemeenten beduidend minder uit dan het ijkpunt.

Educatie

Gemeenten geven ook dit jaar minder uit dan het ijkpunt (€ 13 per inwoner). Het verschil tussen ijkpunt en de feitelijke uitgaven neemt verder af in 2013.

Kunst en ontspanning en Oudheid

Figuur 3.5. laat zien dat bij het cluster Kunst en ontspanning in 2013 het verschil tussen het ijkpunt en de feitelijke uitgaven wat groter is geworden. Uit figuur 3.6. blijkt dat die extra uitgaven vooral door grote gemeenten worden gedaan. Bij het cluster Oudheid is het verschil tussen feitelijke uitgaven en het ijkpunt in 2013 bijna even groot als in 2012.

Groen

Volgens figuur 3.5. is in 2013 het verschil tussen feitelijke uitgaven en ijkpunt bijna even groot als in 2012. Uit figuur 3.6. blijkt dat de verdeling scheef is. Het verschil tussen feitelijke uitgaven en ijkpunt is bij kleine gemeenten – € 16 per inwoner en bij grote gemeenten – € 4 per inwoner.

Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing (VHROSV)

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

Riolering en Reiniging

In paragraaf 3.6.2. gingen we al in op de tarieven voor de riolering en de reiniging. Het reinigingsrecht en de afvalstoffenheffing dalen gemiddeld met – 0,2% en de rioolrechten stijgen met 3,4%. Vorig jaar waren de percentages respectievelijk 0,1% en 4,7%.

Wegen en water

Bij het cluster Wegen en water wordt het verschil tussen de veronderstelde en feitelijke uitgaven in 2013 groter. Het verschil met het ijkpunt wordt met name veroorzaakt door de grote gemeenten, zoals figuur 3.6. laat zien. Gemeenten met meer dan 50.000 inwoners geven € 29 meer uit dan het ijkpunt verondersteld. Dit wordt in het cluster wel iets gecompenseerd door de uitgaven van kleine gemeenten. Zij geven € 8 per inwoner minder uit dan het veronderstelde ijkpunt.

Openbare orde en veiligheid

Uit figuur 3.5. blijkt dat het verschil tussen veronderstelde uitgaven volgens het ijkpunt en de feitelijke uitgaven in 2013 groter is dan in 2012. Het verschil tussen ijkpunt en feitelijke uitgaven is bij grote gemeenten iets groter dan bij kleine gemeenten.

Fysiek milieu

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

Bevolkingszaken

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

Bestuursorganen

Het verschil tussen feitelijke uitgaven en het ijkpunt is in 2013 is groter geworden dan in 2012. Bij kleine gemeenten is dit verschil groter dan bij grotere gemeenten.

Samenvattend

Het geheel van de veertien uitgavenclusters overziend, wordt opnieuw een aantal signalen voor scheefheid in verdeling waargenomen. Grotendeels komen die overeen met de signalen uit eerdere Periodieke Onderhoudsrapporten, hetgeen al aanleiding gaf nader onderzoek uit te voeren.

BIJLAGE 1 BIJ HOOFDSTUK 3 POR: SAMENSTELLING CLUSTERS

Cluster in gemeentefonds	Samenstelling in termen van begrotingsfuncties uit Besluit Begrotingen en Verantwoording (BBV 2004)
Educatie	fie. 420, Openbaar basisonderwijs, exclusief onderwijshuisvesting fie. 421, Openbaar basisonderwijs, onderwijshuisvesting fie. 422, Bijzonder basisonderwijs, exclusief onderwijshuisvesting fie. 423, Bijzonder basisonderwijs, onderwijshuisvesting fie. 430, Openbaar (voortgezet) speciaal onderwijs, exclusief onderwijshuisvesting fie. 431, Openbaar (voortgezet) speciaal onderwijs, onderwijshuisvesting fie. 432, Bijzonder (voortgezet) speciaal onderwijs, exclusief onderwijshuisvesting fie. 433, Bijzonder (voortgezet) speciaal onderwijs, onderwijshuisvesting fie. 440, Openbaar voortgezet onderwijs, exclusief onderwijshuisvesting fie. 441, Openbaar voortgezet onderwijs, onderwijshuisvesting fie. 442, Bijzonder voortgezet onderwijs, exclusief onderwijshuisvesting fie. 443, Bijzonder voortgezet onderwijs, onderwijshuisvesting fie. 480, Gemeenschappelijke baten en lasten van het onderwijs fie. 482, Volwasseneneducatie
Maatschappelijke zorg	fie. 620, Maatschappelijke begeleiding en advies fie. 621, Vreemdelingen fie. 622, Huishoudelijke verzorging fie. 630, Sociaal-cultureel werk fie. 641, Tehuizen fie. 650, Kinderdagopvang fie. 651, Dagopvang gehandicapten fie. 652, Voorzieningen gehandicapten fie. 711, Ambulancevervoer fie. 712, Verpleeginrichtingen fie. 714, Openbare gezondheidszorg fie. 715, Jeugdgezondheidszorg (uniform deel) fie. 716, Jeugdgezondheidszorg (maatwerk deel)
Werk en inkomen	fie. 610, Bijstandsverlening en inkomensvoorzieningen fie. 611, Werkgelegenheid fie. 613, Overige sociale zekerheidsregelingen vanuit het Rijk fie. 614, Gemeentelijk minimabeleid fie. 623, Participatiebudget ¹
Kunst en ontspanning	fie. 510, Openbaar bibliotheekwerk fie. 511, Vormings- en ontwikkelingswerk fie. 530, Sport fie. 540, Kunst fie. 580, Overige recreatieve voorzieningen
Groen	fie. 531, Groene sportvelden en terreinen fie. 550, Natuurbescherming fie. 560, Openbaar groen en openluchtrecreatie fie. 724, Lijkbezorging
Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing (VHROSV)	fie. 732, Baten begraafplaatsrechten fie. 810, Ruimtelijke ordening fie. 820, Woningexploitatie / woningbouw fie. 821, Stads- en dorpsvernieuwing fie. 822, Overige volkshuisvesting fie. 823, Bouwvergunningen
Oudheid	fie. 541, Oudheidkunde / musea
Riool	fie. 722, Riolering en waterzuivering (gecombineerd) fie. 729, Huishoudelijk/bedrijfsafvalwater fie. 730, Hemelwater fie. 731, Grondwater fie. 726, Baten rioolheffing (gecombineerd) fie. 727, Baten rioolheffing huishoudelijk/bedrijfsafvalwater
Reiniging	fie. 728, Baten rioolheffing grond- en hemelwater fie. 721, Afvalverwijdering en -verwerking fie. 725, Baten reinigingsrechten en afvalstofheffing

Cluster in gemeentefonds	Samenstelling in termen van begrotingsfuncties uit Besluit Begrotingen en Verantwoording (BBV 2004)
Wegen en water	fie. 210, Wegen, straten en pleinen fie. 211, Verkeersmaatregelen te land fie. 214, Parkeren fie. 215, Baten parkeerbelasting fie. 221, Binnenhavens en waterwegen fie. 223, Veerdiensten fie. 240, Waterkering, afwatering en landaanwinning fie. 936, Baten toeristenbelasting (50%)
Openbare orde en veiligheid	fie. 120, Brandweer en rampenbestrijding fie. 140, Openbare orde en veiligheid fie. 160, Opsporing en ruiming conventionele explosieven
Fysiek milieu	fie. 723, Milieubeheer
Bevolkingszaken	fie. 003, Burgerzaken fie. 004, Baten secretarieleges burgerzaken
Bestuursorganen	fie. 001, Bestuursorganen
Algemene ondersteuning ²	fie. 006, Bestuursondersteuning raad en rekenkamer(functie) fie. 002, Bestuursondersteuning college van burgemeester en wethouders fie. 005, Bestuurlijke samenwerking fie. 922, Algemene baten en lasten fie. 930, Uitvoering Wet WOZ fie. 940, Lasten heffing en invordering gemeentelijke belastingen fie. 960, Saldo van kostenplaatsen fie. 990, Saldo van de rekening van baten en lasten na bestemming
Onroerende zaakbelasting (OZB)	fie. 931, Baten onroerende-zaakbelasting gebruikers fie. 932, Baten onroerende-zaakbelasting eigenaren fie. 941, Lastenverlichting rijk
Overige eigen middelen (OEM)	fie. 212, Openbaar vervoer fie. 220, Zeehavens fie. 230, Luchtvaart fie. 310, Handel en ambacht fie. 311, Baten marktgeld fie. 320, Industrie fie. 330, Nutsbedrijven fie. 340, Agrarische productie en ontginning fie. 341, Overige agrarische zaken, jacht en visserij fie. 830, Bouwgrondexploitatie fie. 911, Geldleningen en uitzettingen korter dan 1 jaar fie. 913, Overige financiële middelen fie. 914, Geldleningen en uitzettingen langer of gelijk aan 1 jaar fie. 933, Baten roerende woon- en bedrijfsruimten fie. 934, Baten baatbelasting fie. 935, Baten forensenbelasting fie. 936, Baten toeristenbelasting (50%) fie. 937, Baten hondenbelasting fie. 938, Baten reclamebelasting fie. 939, Baten precariobelasting fie. 980, Mutaties reserves die verband houden met de hoofdfunctie 0 tot en met 9

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

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

BIJLAGE 2: BELEIDSMUTATIES

Beleidsmutaties (x € 1.000)	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Wijziging betalingsverloop algemene uitkering 2012	27.805					
Wijziging betalingsverloop integratie-uitkeringen 2012	- 6					
Wijziging betalingsverloop decentralisatie-uitkeringen 2012	880					
Overloop 2012/2013 kosten Financiële-verhoudingswet	1.000					
LHBT emancipatiebeleid (decentralisatie-uitkering)	170	170				
We Can Young (decentralisatie-uitkering)	300	300				
Nationale gebiedsontwikkelingen (Nota Ruimte en BIRK) (decentralisatie-uitkering)	6.876	2.009	1.759			
Landelijke voorziening WOZ (algemene uitkering)	- 663	- 663	- 663	- 663	- 663	- 663
Landelijke voorziening WOZ (Waarderingskamer)	663	663	663	663	663	663
Kosten Waarderingskamer	106					
Kosten Waarderingskamer uit de algemene uitkering	- 106					
Informatiebeveiligingsdienst (algemene uitkering)	- 2.000	- 2.000	- 2.000	- 2.000	- 2.000	- 2.000
Informatiebeveiligingsdienst (VNG)	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000
Vrouwenopvang (decentralisatie-uitkering)	229	229				
Electronische bekendmaking verkeersbesluiten	- 218	- 218	- 218	- 218	- 218	- 218
Invoeringskosten decentralisatie Jeugdzorg (decentralisatie-uitkering)	15.750					
Centra voor Jeugd en Gezin (decentralisatie-uitkering)	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000
Buurtsportcoaches (decentralisatie-uitkering)	55.208					
Mannenopvang	1.200	1.200				
Bodemsanering (decentralisatie-uitkering)	- 3.000	- 3.000				
Herdenking slavennijverleden	150					
WMO (integratie-uitkering)	44.700					
Accres tranche 2012 (incidenteel)	- 85.983					
Accres tranche 2012 (structureel)	- 192.020	- 192.020	- 192.020	- 192.020	- 192.020	- 192.020
Accres tranche 2013	38.104	38.104	38.104	38.104	38.104	38.104
BTW-compensatiefonds		- 174.179	- 483.840	- 483.840	- 483.840	- 483.840
RA A5 Terugdraaien vermindering politieke ambtsdragers			110.000	110.000	110.000	110.000
RA A6 Initiatiefwet Heijnen			- 18.000	- 18.000	- 18.000	- 18.000
RA A7 Motie Van Haersma Buma afromen onderwijshuisvesting			- 256.000	- 256.000	- 256.000	- 256.000
RA A8 Lagere apparaatskosten gemeenten			- 60.000	- 120.000	- 180.000	- 240.000
RA D20 Afschaffen wettelijk verplichte maatschappelijke stages			- 20.000	- 20.000	- 20.000	- 20.000
RA E56 Verplicht hergebruik scootmobiel/rolstoel etc. in Wmo			- 15.000	- 25.000	- 50.000	- 50.000
RA E55 WMO huishoudelijke hulp inkomensafhankelijk beperken (integratie-uitkering)		- 89.000	- 975.000	- 1.140.000	- 1.140.000	- 1.140.000
Accres tranche 2014		973.468	973.468	973.468	973.468	973.468
RA E55 WMO huishoudelijke hulp inkomensafhankelijk beperken (integratie-uitkering)		89.000	510.000	530.000	530.000	530.000
Accres tranche 2012 (incidenteel)	- 106.037					
Green Deal (decentralisatie-uitkering)	2.617					
LHBT emancipatiebeleid (decentralisatie-uitkering)	20	20				
Quick Wins Binnenhavens (decentralisatie-uitkering)	4.643					
Nationale gebiedsontwikkelingen (Nota Ruimte en BIRK) (decentralisatie-uitkering)	15.108	106	93			
Invoeringskosten decentralisatie Jeugdzorg (decentralisatie-uitkering)	24.000	7.775				
WUW-middelen naar de AU						1.599
WUW-middelen (integratie-uitkering)						- 1.599
Correctie waterschapswegen (knelpunten verdeelproblematiek) uit de AU						- 80
Correctie waterschapswegen (knelpunten verdeelproblematiek) (integratie-uitkering)						80
Bijdrage aan het A+O-fonds		62	62	62	62	62
Bijdrage uit de algemene uitkering aan het A+O-fonds		- 62	- 62	- 62	- 62	- 62
Transitiekosten nieuwe WMO		37.000				
Kosten Waarderingskamer		130				
Kosten Waarderingskamer uit de algemene uitkering		- 130				
WMO (integratie-uitkering)	25.502	137.181	53.302	53.302	53.302	53.302

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Intensivering Amsterdam voortijdig schoolverlaters						
Caribisch Nederland	65					
Onderzoek CPB decentralisaties (Rijk)	- 250	- 250	- 250	- 250		
Onderzoek CPB decentralisaties (VNG)		- 250	- 250	- 250	- 250	
Accres tranche 2013	- 18.730	- 18.730	- 18.730	- 18.730	- 18.730	- 18.730
Accres tranche 2014		- 282.414	- 282.414	- 282.414	- 282.414	- 282.414
Totaal mutaties (inclusief meerjarige doorwerking 1e suppletoire 2013)	- 126.917	541.501	- 619.996	- 836.848	- 921.598	- 981.348

BIJLAGE 3: MOTIES EN TOEZEGGINGEN IN HET VERGADERJAAR 2012–2013

Moties Onderdeel A.1 Afgedaan

Omschrijving van de motie	Vindplaats	Stand van zaken
Motie Heijnen: Verzoekt om met betrekking tot de bouwleges de uitvoering van de afspraken met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg eind 2010 niet alleen te toetsen op transparantie, maar ook op het in acht nemen van een redelijke bandbreedte.	Gemeente- en provinciefonds	De Tweede Kamer is op 11 oktober 2012 per brief geïnformeerd (TK 2012–2013, 31 953, nr. 52).
Motie Heijnen en Schouw: Verzoekt de regering wijziging van de Gemeente- en Provinciewet voor te bereiden die voorziet in de rol van commissarissen der Koningin en burgemeesters bij integriteitshandhaving.	Gemeente- en provinciefonds	De motie is meegenomen in de Verzamelwet/Wijziging Gemeentewet. Het wetsvoorstel ligt voor advies bij de Raad van State, waarmee aan de motie wordt voldaan.

Moties: Onderdeel A.2 In behandeling

Omschrijving van de motie	Vindplaats	Stand van zaken
Motie Engels c.s.: Verzoekt de minister een of meer modellen voor een stelsel van financiële verhoudingen tussen rijk en gemeenten te ontwikkelen waarin rekening wordt gehouden met zowel de effecten van de voorgenoemde decentralisaties als met voortgaande processen van gemeentelijke herindeling.	Gemeente- en provinciefonds	Motie is in behandeling genomen.

Toezeggingen: Onderdeel B.1 Afgedaan

Omschrijving van de toezegging	Vindplaats	Stand van zaken
De minister zegt toe de Tweede Kamer onderbouwd te informeren in het geval het kabinet een provinciaal herindelingsadvies niet overneemt, met daarbij de overwegingen van het kabinet om het advies niet over te nemen.	Gemeente- en provinciefonds	De Tweede Kamer is op 28 mei 2013 per brief geïnformeerd (TK 2012–2013, 28 750, nr. 53).
De minster zegt toe in het nieuwe Beleidskader gemeentelijke herindeling nader in te gaan op het feit dat, indien en voor zover gemeenten het onderling niet eens worden over een gemeentelijke herindeling in de regio, er een taak is weggelegd voor de provincie en de Kamer deze te zullen doen toekomen.	Gemeente- en provinciefonds	De Tweede Kamer is op 28 mei 2013 per brief geïnformeerd (TK 2012–2013, 28 750, nr. 53).

Terugkomen bij de Kamer op de EMU (Economische en Monetaire Unie) (lv3)-kwartaalrapportages, na het Bestuurlijk Overleg Financiële Verhouding (BOFV) van april 2010. Met name op de mogelijkheid het aantal rapportages terug te brengen of gebruik te maken van deelverzamelingen (bijvoorbeeld alleen 100.000+).	Gemeente- en provinciefonds	De toezegging is meegenomen in de wet HOF die naar verwachting per 1 januari 2014 in werking zal treden.
De minister zegt toe op verzoek van de heer Schouw (D66) in januari met een brief te komen over de wijze waarop de fusie van de gemeentes Naarden en Bussum opnieuw in gang moet worden gebracht.	Gemeente- en provinciefonds	De Tweede Kamer is op 14 februari 2013 per brief geïnformeerd (TK 2012–2013, 32 280 , nr. 14).
De minister zegt toe op verzoek van de heer Schouw (D66) om in de decentralisatienota/ beleidskader de 3 opties voor gemeentelijke opschaling (ondanks een voorkeur voor de optie «herindeling») evenwichtig te benaderen zodat een breed debat hierover mogelijk blijft.	Gemeente- en provinciefonds	De Tweede Kamer is op 19 februari 2013 per brief geïnformeerd (TK 2012–2013, 33 400-VII , nr. 59).

Toezegging: Onderdeel B.2 In behandeling

Omschrijving van de toezegging	Vindplaats	Stand van zaken
De minister zegt toe de varianten voor het vaste bedrag uit het Gemeentefonds uiteen te zetten en de Kamer hierover te informeren.	Gemeente- en provinciefonds	In de meicirculaire van het gemeentefonds zijn gemeenten geïnformeerd over de financiële prikkel mbt de herindelingsmaatstaf. Daarnaast is afgesproken nader onderzoek te doen naar het vaste bedrag. Dit onderzoek is eind 2013 afgerond.
De minister zegt toe de Kamer te informeren over de voortgang van de vorming van samenwerkingsverbanden door gemeenten. De financiële gevolgen van het uittreden worden hierin meegenomen. Er wordt in samenspraak met de VNG gestreefd naar congruentie waar dat kan	Gemeente- en provinciefonds	Gemeenten hebben tot 31 mei de tijd gehad om aan de VNG door te geven welke samenwerkingsverbanden zij gaan vormen. Tweede Kamer wordt over de uitkomsten geïnformeerd.
De minister zegt toe de Tweede Kamer komend voorjaar bij brief te informeren over de stappen om te komen tot een standpunt op het rapport «Vertrouwen, verdelen, verantwoorden».	Gemeente- en provinciefonds	Bij brief van 7 september 2012 wordt de toezegging verlengd, aangezien het rapport nadrukkelijk bij het vervolg van de herijking van het gemeentefonds betrokken wordt. Over de uitkomst van dat traject wordt de Tweede Kamer naar verwachting in de tweede helft van 2013 geïnformeerd
De minister zegt de Eerste Kamer toe, naar aanleiding van een vraag van het lid De Vries-Leggedoor, dat het kernenbeleid van de nieuwe gemeente en de gevolgen hiervan voor de inwoners onderdeel zal vormen van de voor 2013 beoogde evaluatie van de herindeling Súdwest Fryslân.	Gemeente- en provinciefonds	Het kernenbeleid en de gevolgen daarvan voor de inwoners wordt meegenomen in de evaluatie, welke in 2013 zal worden afgerond. Begin 2014 ontvangt zowel de Eerste Kamer als de Tweede Kamer het eindrapport.

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

Overzicht Rechtspersonen met een Wettelijke Taak en Zelfstandige Bestuursorganen (vallend onder andere ministeries)							
Naam organisatie	Ministerie	RWT	ZBO	Functie	Begrotings-artikel	Begrotings-raming (x 1.000)	Verwijzing naar website RWT/ZBO
Waarderingskamer	Ministerie van Financiën		X	De Waarderingskamer controleert of alle Nederlandse gemeenten de Wet waardering onroerende zaken (Wet WOZ) volgens de voorgeschreven regels uitvoeren. Verder houdt de Waarderingskamer toezicht op de uitvoering van de Basisregistratie waarde onroerende zaken. Op basis van de Wet WOZ dragen gemeenten voor dit doel bij in de kosten van de Waarderingskamer. Dit is verder uitgewerkt in artikel 5 van het Uitvoeringsbesluit kostenverrekening en gegevensuitwisseling Wet waardering onroerende zaken. Bepaald is dat gemeenten uit het gemeentefonds structureel voor de helft bijdragen in de begrote kosten van de Waarderingskamer.	Artikel 1 «Gemeentefonds»	€ 1.821	http://www.waarderingskamer.nl

Toelichting:

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

BIJLAGE 5: LIJST MET AFKORTINGEN

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

BIJLAGE 6: LIJST MET BELANGRIJKE TERMEN EN HUN BETEKENIS

Aanvullende uitkering	Uitkering op aanvraag van gemeenten waar de algemene middelen aanmerkelijk en structureel tekortschieten om in de noodzakelijke uitgaven te voorzien, ondanks een redelijk peil van de eigen inkomsten.
Accres	Bedrag waarmee het beschikbare bedrag van het gemeentefonds jaarlijks wordt aangepast, gebaseerd op een bestuurlijk overeengekomen normeringsystematiek (zie ook normeringsystematiek).
Algemene uitkering uit het gemeentefonds	Uitkering aan alle gemeenten die ten goede komt aan de algemene middelen.
Artikel 12-uitkering	Zie aanvullende uitkering
Cluster	Samenhangend geheel van beleidsterreinen uit oogpunt van kostenoriëntatie en verdeling.
Decentralisatie-uitkering uit het gemeentefonds	Sinds 2008 bestaat binnen het gemeentefonds naast de algemene uitkering (zie algemene uitkering uit het gemeentefonds) en de integratie-uitkering (zie integratie-uitkering uit het gemeentefonds) ook de decentralisatie-uitkering. De verdeling van de decentralisatie-uitkering volgt evenmin als de integratie-uitkering de regels van de verdeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds. Anders dan bij de integratie-uitkering, waar de termijn van overheveling naar de algemene uitkering van tevoren vaststaat, ontbreekt bij de decentralisatie-uitkering een dergelijke termijn. Dat maakt de uitkering geschikt voor de overheveling van specifieke uitkeringen, ook als die termijn nog niet bekend is. Ook maakt het de uitkering geschikt voor middelen die slechts tijdelijk beschikbaar zijn.
Financiële-verhoudingswet (Fvw)	Wet waarin is vastgelegd dat er een gemeentefonds en provinciefonds is. De wet regelt daarnaast globaal de wijze van verdeling van het gemeentefonds. In de wet zijn tevens regels opgenomen met betrekking tot de aanvullende uitkering. Per 1 januari 1997 is de wet voor het gemeentefonds herzien.
Integratie-uitkering uit het gemeentefonds	Uitkering die wordt toegepast als overheveling van een specifieke uitkering of eigen middelen naar de algemene uitkering bezwaarlijk is vanwege de omvang van de herverdeeleffecten. De integratie-uitkering voorziet dan in een geleidelijke overgang naar de algemene uitkering.
IJKpunten	Geobjectiveerde kostennormen per taakgebied, rekening houdend met structuurkenmerken, die voor alle gemeenten respectievelijk provincies beschikbaar zijn.

Normering-systematiek	Bepaling van het accres van het gemeentefonds op basis van een norm. De norm is de jaarlijkse procentuele ontwikkeling van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven. De netto gecorrigeerde rijksuitgaven zijn de bruto-rijksuitgaven minus de niet-belastingontvangsten van het Rijk gecorrigeerd voor onder meer de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking, de Europese Unie, het gemeentefonds en het provinciefonds. Als de netto gecorrigeerde rijksuitgaven stijgen (dalen), nemen het gemeentefonds en het provinciefonds met hetzelfde percentage toe (af). Deze systematiek staat ook wel bekend onder het principe van «samen de trap op en samen de trap af».
Periodieke onderhouds-rapportage (POR)	Jaarlijkse rapportage aan de Staten-Generaal over de staat van de verdeelmaatstaven van het gemeentefonds. Wanneer de bestaande verdeling niet meer voldoet aan de kostenstructuren bij de gemeenten, dan wordt gerapporteerd hoe de verdeling kan worden aangepast, c.q. welke onderzoeken op dat gebied lopen. Het rapport verschijnt als bijlage bij de gemeentefondsbegroting.
Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv)	Adviesorgaan op het terrein van de gemeentelijke en provinciale financiën.
Uitkeringsbasis	De uitkeringsbasis wordt berekend door de vermenigvuldiging van het aantal eenheden van een set van verdeelmaatstaven met de bijbehorende gewichten (bedragen per eenheid).
Uitkeringsfactor	Via de normeringssystematiek wordt jaarlijks de omvang van het gemeentefonds bepaald (voeding). De uitkeringsfactor is de verhouding tussen de voeding en de totale landelijke uitkeringsbasis. De uitkeringsfactor wordt afgerond op 3 decimalen achter de komma. Het derde decimaal achter de komma wordt ook wel een «punt» uitkeringsfactor genoemd. Als de uitkeringsfactor bijvoorbeeld stijgt van 1,253 naar 1,265 is dit een stijging van 12 punten.
Uitkeringsjaar	Het kalenderjaar waarover het recht op uitkering ontstaat.
Verdeelmaatstaf	Maatstaf ter verdeling van de algemene uitkering die verband houdt met de gemeentelijke behoefte aan algemene middelen.

Verdeelreserve	Gedeelte van de algemene uitkering dat niet aan de gemeenten wordt uitgekeerd, maar als reservering apart wordt gehouden. De verdeelreserve dient om onverwachte effecten bij de meting van maatstaven op te vangen. Op het moment dat maatstaven definitief zijn of geen onverwachte ontwikkelingen meer kunnen doormaken wordt de verdeelreserve verrekend.
Waarderingskamer	Zelfstandig bestuursorgaan dat toeziet op een correcte waardering van onroerende zaken in Nederland. De gemeenten dragen via het gemeentefonds bij aan de bekostiging van dit orgaan.