



# Rijksbegroting 2013 B Gemeentefonds

Vergaderjaar 2012–2013

**33 400 B**

## **Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2013**

**Nr. 1**

### **VOORSTEL VAN WET**

18 september 2012

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat ingevolge artikel 105 van de Grondwet de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Rijk bij de wet moet worden vastgesteld, dat in artikel 1 van de Comptabiliteitswet 2001 wordt bepaald welke begrotingen tot die van het Rijk behoren en dat overigens de inrichting van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het gemeentefonds moet geschieden met inachtneming van de bepalingen van de Financiële-verhoudingswet;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

#### **Artikel 1**

De bij deze wet behorende begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2013 wordt vastgesteld.

#### **Artikel 2**

De vaststelling van de in artikel 1 bedoelde begrotingsstaat geschiedt in duizenden euro's.

#### **Artikel 3**

Het verplichtingenbedrag in artikel 5, eerste lid, van de Financiële-verhoudingswet ter zake van de algemene uitkering c.a. en de aanvullende uitkeringen wordt voor het uitkeringsjaar 2013 vastgesteld op € 15 358 690 000. De verplichtingenbedragen in artikel 5, tweede lid, van de Financiële-verhoudingswet ter zake integratie-uitkeringen en decentralisatie-uitkeringen zijn respectievelijk € 1 483 600 000 en € 1 098 580 000.

#### **Artikel 4**

Deze wet treedt in werking met ingang van 1 januari van het jaar waarop de vaststelling van de begroting betrekking heeft. Indien het Staatsblad waarin deze wet wordt geplaatst, wordt uitgegeven op of na deze datum van 1 januari, treedt zij in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van dat Staatsblad en werkt zij terug tot en met 1 januari.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

De Staatssecretaris van Financiën,

Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2013  
Begrotingsstaat inzake het gemeentefonds behorende bij de Wet van ....., Stb. ...  
Begroting 2013  
Bedragen x € 1 000

		(1)		
Art.	Omschrijving	Oorspronkelijk vastgestelde begroting		
		Verplichtingen	Uitgaven	Ontvangsten
1	gemeentefonds	17 963 120	17 963 120	17 963 120

Vergaderjaar 2012–2013

**33 400 B**

## **Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2013**

**Nr. 2**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **Inhoudsopgave**

	blz.
<b>A. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING BIJ HET BEGROTINGSWETS-VOORSTEL</b>	<b>2</b>
<b>B. BEGROTINGSTOELICHTING</b>	<b>3</b>
<b>1. Leeswijzer</b>	<b>3</b>
<b>2. Het beleid</b>	<b>4</b>
2.1. De beleidsagenda	4
2.1.1. Beleidsmutaties	5
2.2. Het beleidsartikel	6
2.2.1. Algemene beleidsdoelstelling	6
2.2.2. Verantwoordelijkheid minister	6
2.2.3. Succesfactoren van beleid	6
2.2.4. Budgettaire gevolgen van beleid	7
2.2.5. Operationele doelstellingen	8
<b>3. Het verdiepingshoofdstuk</b>	<b>11</b>
3.1. Opbouw verplichtingen, uitgaven en ontvangsten vanaf de vorige ontwerpbegroting	11
3.2. Integratie-uitkeringen	18
3.3. Decentralisatie-uitkeringen	18
3.4. Financieel overzicht gemeenten 2012	21
3.5. Specifieke uitkeringen	24
3.6. Opbrengst lokale heffingen 2012	26
<b>4. Bijlagen bij de begroting</b>	<b>30</b>
Bijlage 1 Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds 2013	30
Bijlage 2 Beleidsmutaties	52
Bijlage 3 Moties en toezeggingen in het vergaderjaar 2011–2012	54
Bijlage 4 Lijst met afkortingen	56
Bijlage 5 Lijst met belangrijke termen en hun betekenis	57

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

### **Wetsartikel 1**

De begrotingsstaten die onderdeel uitmaken van de Rijksbegroting, worden op grond van artikel 1, derde lid, van de Comptabiliteitswet 2001 elk afzonderlijk bij de wet vastgesteld. Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe om de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2013 vast te stellen.

Alle voor dit jaar vastgestelde begrotingswetten samen vormen de Rijksbegroting voor het jaar 2013. Een toelichting bij de Rijksbegroting als geheel is opgenomen in de Miljoenennota 2013.

Met de vaststelling van dit wetsartikel worden de uitgaven, verplichtingen en de ontvangsten voor het jaar 2013 vastgesteld. Het begrotingsartikel dat in de begroting van het gemeentefonds is opgenomen wordt in onderdeel B. van deze memorie van toelichting toegelicht (de zgn. begrotingstoelichting).

### **Wetsartikel 3**

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

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
J. W. E. Spies

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 gemeentefondsbe-  
groting 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 systeemverantwoor-  
delijk voor het gemeentefonds en niet voor de resultaten die gemeenten  
met hun budget uit dit fonds realiseren. Gemeenten zijn, met inacht-  
neming van de wet- en regelgeving, autonoom in het voeren van hun  
beleid bekostigd uit het gemeentefonds. De begroting van het gemeente-  
fonds bevat geen output- en/of outcomegegevens. Deze worden door de  
gemeenten in hun begrotingen gepresenteerd.

De voorliggende toelichting bij de begroting 2013 van het gemeentefonds  
kent de volgende indeling.

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

Hoofdstuk 3 is het verdiepingshoofdstuk. In dit hoofdstuk wordt de  
opbouw aangegeven van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het  
gemeentefonds vanaf de stand ontwerpbegroting 2012 naar de stand  
ontwerpbegroting 2013. 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 2013 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 fonds-  
beheer, 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 Koninkrijksre-  
laties.

## **2. HET BELEID**

### **2.1 De beleidsagenda**

#### *Begrotingsakkoord 2013*

Gezonde overheidsfinanciën zijn van essentieel belang. Sinds het tot stand komen van het regeerakkoord 2010 is Nederland geconfronteerd met nieuwe onzekerheden en tegenvallende economische ontwikkelingen. Nederland is opnieuw in een recessie terecht gekomen en ook voor de komende jaren wordt een lage economische groei verwacht. Als gevolg hiervan dreigden de overheidsfinanciën voor 2013 verder te verslechteren. In de ontstane politieke situatie na de val van het kabinet Rutte hebben de fracties van VVD, CDA, D66, GroenLinks en de ChristenUnie de handen ineen geslagen en een begrotingsakkoord voor 2013 gesloten. Het akkoord behelst een aanvullend pakket van hervormingen, ombuigingen en lastenmaatregelen. De € 12,4 miljard aan saldoverbeterende maatregelen uit het begrotingsakkoord 2013 raken iedereen, ook de medeoverheden. Zo worden de medeoverheden met ingang van 2013 verplicht om te schatkistbankieren en werken de uitgavenverlagingen op de Rijksbegroting via de normeringssystematiek (trap op, trap af) evenredig door naar het gemeentefonds en het provinciefonds. Doordat de maatregelen voor het grootste deel neerslaan aan de inkomstenkant van de Rijksbegroting, heeft het begrotingsakkoord echter een relatief beperkte doorwerking op het accres.

In het Begrotingsakkoord is afgesproken dat decentralisatie van de functie begeleiding uit de AWBZ en de Wet werken naar vermogen per 2013 niet doorgaan. Deze decentralisaties maakten onderdeel uit van de Bestuursafspraken 2011–2015. De overige afspraken uit dit pakket gaan wel door. De komende kabinetsformatie zal helderheid geven over de voornemens ten aanzien van decentralisatie van taken naar gemeenten. De invoeringskosten die met de decentralisatie begeleiding gemoeid zijn, blijven in afwachting van de plannen van het nieuwe kabinet in het gemeentefonds zitten. In het begrotingsakkoord zijn verzachtende maatregelen opgenomen ten aanzien van de korting op de BDU Verkeer en Vervoer.

Het begrotingsakkoord zorgt ervoor dat 2013, ondanks de demissionaire periode, in budgettair opzicht geen verloren jaar is. Gezien de demissionaire status van het kabinet dat deze begroting opstelt, is gekozen voor een sobere invulling van de beleidsagenda 2013, waarbij wordt ingegaan op de relevante ontwikkelingen die de begroting in financiële zin raken. In de artikelen wordt, zoals in andere jaren, de relevante financiële en beleidsinformatie die samenhangt met de voorgenomen uitgaven vermeld. Voor de cijferopstelling in het begrotingsjaar 2013 en zeker de jaren daarop volgend geldt dat deze moet worden gezien in de wetenschap dat een nieuw kabinet met beleid zal komen dat zijn weerslag heeft op deze periode.

#### *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. Het nader onderzoek is opgedeeld in twee fases. In de eerste fase is verkend of er aanleiding is om nieuwe ijkpunten vorm te gaan geven. In de tweede fase krijgen deze nieuwe ijkpunten vorm, volgt omzetting naar verdeelmaatstaven en ten slotte het uitnemen en terugzetten in het maatstavenstelsel van het gemeentefonds. De eerste fase is voor alle clusters doorlopen, de tweede fase wordt alleen doorlopen wanneer de eerste fase daartoe aanleiding geeft. Over de onderzoeksresultaten van de eerste fase is de Tweede Kamer geïnformeerd bij brief van 6 december 2011 (Kamerstukken II, 2011–2012, 33 000 B, nr. 6).

De onderzoeksresultaten van de eerste fase zijn in het najaar van 2011 bekend geworden. Na weging van de onderzoeksbevindingen zijn de VNG en Rfv gevraagd te adviseren. Op 15 en 16 november 2011 zijn de adviezen van de Rfv en VNG ontvangen. Ook hebben diverse groepen van gemeenten aandacht gevraagd voor de stapeling van ontwikkelingen. De Minister van BZK heeft te kennen gegeven er oog voor te hebben dat er veel op de gemeenten afkomt met de decentralisaties en bezuinigingen. Een adequate verdeling van het gemeentefonds is daarbij essentieel. Gemeenten hebben voldoende tijd nodig om te kunnen anticiperen op wijzigingen in de omvang van de algemene uitkering. Gezien het voorgaande heeft de Minister van BZK samen met de medefondsbeheerder de Staatssecretaris van Financiën besloten om, conform de verzoeken van de VNG en Rfv, prioriteit te (blijven) geven aan de inbedding van de voorgenomen decentralisaties in het gemeentefonds. Voorts is besloten dat de invoering van de herverdeling van de overige onderdelen van het gemeentefonds niet eerder dan per 2014 zal plaatsvinden. Het is de bedoeling de Tweede Kamer hierover in het voorjaar van 2013 te informeren.

#### *EMU-saldo*

Beheersing van het EMU-saldo is een gemeenschappelijke opgave voor Rijk en de medeoverheden. De aanscherping van het Stabiliteits- en Groeipact waartoe in 2011 door de EU-lidstaten is besloten, wordt omgezet in nationale wetgeving. Voor het jaar 2013 geldt onverkort de norm van 0,5% van het BBP als plafond voor het EMU-tekort voor medeoverheden. Dit plafond is opgedeeld in een plafond voor het EMU-tekort van 0,38% BBP voor gemeenten, 0,07% BBP voor provincies en 0,05% BBP voor waterschappen. Voor de jaren 2014 en verder is een saldropad voor de EMU-norm van de medeoverheden afgesproken.

#### *Schatkistbankieren*

In het begrotingsakkoord is afgesproken om in 2013 verplicht schatkistbankieren zonder leenfaciliteit in te voeren voor gemeenten, provincies, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen. Depositotarieven en inleentarieven worden geharmoniseerd. Door alle tegoeden binnen de collectieve sector te houden daalt de bruto schuld van de Nederlandse overheid. Daarnaast wordt voor medeoverheden door dit voorstel het risico dat ze lopen op hun uitzettingen geminimaliseerd.

#### *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 2012 wordt verwezen naar bijlage 2. In tabel 3.1.2. wordt vanaf de stand ontwerpbegroting 2012 een aansluiting gegeven naar de stand ontwerpbegroting 2013. 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)**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Onderzoek en Bijdragen organisaties</i>						
1. Kosten Financiële-verhoudingswet	1 000	0	0	0	0	0
2. Kosten Waarderingskamer	42	0	0	0	0	0
3. Budget A+O-fonds	0	- 22	- 22	- 22	- 22	- 22
4. Bijdrage aan VNG	16 298	4 298	4 298	4 298	4 298	4 298
5. Bijdrage aan KING	0	0	0	0	0	0
<i>Programma</i>						
1. Algemene uitkering ca en de aanvullende uitkeringen	- 84 515	- 405 490	- 425 232	- 425 085	- 424 850	- 424 165
2. Integratie-uitkeringen	57 852	18 065	21 007	20 860	15 957	15 272
3. Decentralisatie-uitkeringen	102 239	48 592	46 867	33 002	24 422	22 800
<b>Totaal mutaties (inclusief meerjarige doorwerking 1e suppletoire 2012)</b>	<b>92 916</b>	<b>- 334 557</b>	<b>- 353 082</b>	<b>- 366 947</b>	<b>- 380 195</b>	<b>- 381 817</b>

## 2.2 Het beleidsartikel

### 2.2.1 Algemene beleidsdoelstelling

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

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

### 2.2.2 Verantwoordelijkheid minister

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

### 2.2.3 Succesfactoren van beleid

Van tijd tot tijd kunnen vragen opkomen of de gemeenten als collectiviteit geen andere prioriteiten zouden moeten stellen, bijvoorbeeld ter ondersteuning van gezamenlijk onderschreven prioriteiten van het Rijk. In een dergelijk geval kunnen het Rijk en de gemeenten bestuurlijke

afspraken maken over de accenten in de bestedingsrichting van de gemeenten. De desbetreffende vakministers spelen hier naast de fondsbeheerders een belangrijke rol. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor resultaten blijft bij de gemeenten.

#### 2.2.4 Budgettaire gevolgen van beleid

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

<b>Tabel 2.2.1. Budgettaire gevolgen van beleid (x € 1000)</b>						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Verplichtingen:</b>	18 368 204	<b>17 963 120</b>	17 839 731	17 432 815	17 526 291	17 524 669
<b>Uitgaven:</b>	18 427 043	<b>17 963 120</b>	17 839 731	17 432 815	17 526 291	17 524 669
<i>Onderzoek en Bijdragen organisaties</i>						
1. Kosten Financiële-verhoudingswet	3 091	<b>2 091</b>	2 091	2 091	2 091	2 091
2. Kosten Waarderingskamer	1 200	<b>1 158</b>	1 158	1 158	1 158	1 158
3. Budget A+O-fonds	6 261	<b>6 239</b>	6 239	6 239	6 239	6 239
4. Bijdrage aan VNG	17 298	<b>5 298</b>	5 298	5 298	5 298	5 298
5. Bijdrage aan KING	7 464	<b>7 464</b>	7 464	7 464	7 464	7 464
<i>Programma</i>						
1. Algemene uitkering ca en de aanvullende uitkeringen	15 703 934	<b>15 358 690</b>	15 284 153	15 047 499	15 170 274	15 170 959
2. Integratie-uitkeringen	1 523 301	<b>1 483 600</b>	1 483 422	1 483 275	1 478 372	1 477 687
3. Decentralisatie-uitkeringen	1 164 494	<b>1 098 580</b>	1 049 906	879 791	855 395	853 773
<b>Ontvangsten:</b>	18 427 043	<b>17 963 120</b>	17 839 731	17 432 815	17 526 291	17 524 669
<i>Onderzoek en Bijdragen organisaties</i>						
1. Terugontvangsten Waarderingskamer	89					
<i>Programma</i>						
1. Ontvangsten ex art. 4 Fvw	18 426 954	<b>17 963 120</b>	17 839 731	17 432 815	17 526 291	17 524 669

In tegenstelling tot een departementale begroting zijn bij een fonds als het gemeentefonds de verplichtingen leidend. Dit houdt in dat zij, eenmaal geaccordeerd, altijd geheel tot uitbetaling komen. Geld dat in enig jaar nog niet aan gemeenten wordt uitgekeerd, wordt automatisch aan het volgende begrotingsjaar toegevoegd.

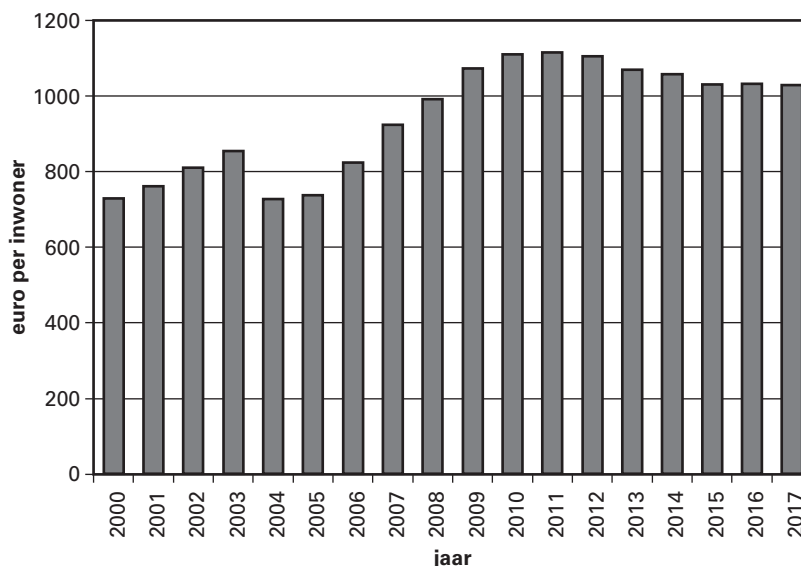
#### *Ontvangsten*

Wetsartikel 4, eerste lid, van de Financiële-verhoudingswet regelt dat bij (begrotings)wet voor ieder uitkeringsjaar een bedrag aan middelen voor het Rijk wordt afgezonderd ten behoeve van het gemeentefonds. Op grond van het tweede lid zijn de uitgaven en de inkomsten over ieder uitkeringsjaar aan elkaar gelijk. Gelet hierop is ten behoeve van de dekking van de uitgaven ten laste van het gemeentefonds een post Ontvangsten ex artikel 4 van de Financiële-verhoudingswet geraamd (zie in tabel 2.2.1. onder Ontvangsten-Programma).

Ter informatie geeft figuur 2.2.2. het verloop van de uitkering uit het gemeentefonds (totaal programma-uitgavenbedrag) per inwoner van 2000 tot en met 2017 weer. De bedragen 2000 tot en met 2011 zijn op basis van

de jaarverslagen. De bedragen 2012 tot en met 2017 zijn op basis van de cijfers in voorliggende begroting.

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



De gemeenten ontvangen in 2013 uit het gemeentefonds € 17 940 870 000 (programma-uitgaven). Per inwoner komt de uitkering uit op een landelijk gemiddelde van € 1 068 per inwoner. Ten opzichte van 2012 betekent dit een mutatie van € – 36 per inwoner door voornamelijk een stijging van het aantal inwoners en het negatieve accres. Ook in 2012 was er sprake van een daling; deze komt voornamelijk door het negatieve accres. De stijging in 2011 komt voornamelijk door de onderuitputting in het jaar 2010 welke in 2011 is uitbetaald. De stijging in 2010 komt voornamelijk door de toename van de decentralisatie-uitkeringen. De stijging in de jaren 2004 t/m 2009 komt voornamelijk door de omvang van het accres en de introductie van de decentralisatie-uitkeringen.

### 2.2.5 Operationele doelstellingen

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

##### *Motivering*

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

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

lijkheid bij het bepalen van de hoogte van specifieke uitnamen en/of toevoegingen als gevolg van taakmutaties, waarbij het kabinet handelt conform artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet.

#### *Activiteiten 2013*

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.

De macronorm OZB blijft van toepassing. De OZB-opbrengst wordt op macroniveau gemaximeerd door jaarlijks een percentage vast te stellen waarmee de som van de OZB-opbrengsten van alle gemeenten mag groeien. De macronorm voor het begrotingsjaar 2013 is 3,0% over € 3,237 miljard (de OZB-opbrengst op basis van de gemeentelijke begrotingen 2012). Het percentage van 3,0% is opgebouwd uit een reële trendmatige groei van het Bruto Binnenlandse Product (BBP) van 1,25% en een inflatiepercentage van 1,75% (prijsontwikkeling Nationale Bestedingen op basis van het Centraal Economisch Plan 2012). In het Bestuurlijk overleg financiële verhoudingen (Bofv) van 10 mei 2012 hebben de fondsbeheerders aangegeven dat de overschrijding van de macronorm over 2012 ter grootte van € 7,7 miljoen in mindering wordt gebracht op de ruimte voor 2013. Daarmee bedraagt deze € 3,3264 miljard en de groeirimte bedraagt 2,76%.

#### *Prestatie-indicatoren*

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

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

**Tabel 2.2.3. Gemeenten artikel 12 Financiële-verhoudingswet**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 <sup>1</sup>	2012 <sup>1</sup>
Aantal	5	5	3	4	4	4	4	4
Bedrag (x € 1 000)	23 398	26 556	21 970	20 465	27 899	23 145	22 416	22 397

1. raming van de bedragen

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

*Motivering*

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

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

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

*Prestatie-indicator*

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

Zoals in paragraaf 2.1 werd vermeld, wordt er onderzoek gedaan naar de verdeling van het gemeentefonds.

### 3. HET VERDIEPINGSHOOFDSTUK

In paragraaf 3.1. wordt de opbouw van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten vanaf de stand ontwerpbegroting gemeentefonds 2012 naar de stand van de voorliggende ontwerpbegroting 2013 beschreven. De mutaties die hierin worden genoemd die betrekking hebben op de 1e suppletoire begroting 2012 (Kamerstukken II, vergaderjaar 2011–2012, 33 280 B, nr. 1) kunt u in genoemde begrotingsstukken terugvinden. De nieuwe mutaties worden toegelicht.

In paragraaf 3.2. wordt een overzicht van de integratie-uitkeringen gegeven en in 3.3 van de decentralisatie-uitkeringen. In 3.4. wordt ingegaan op het Financieel overzicht gemeenten (FOG). Paragraaf 3.5. betreft de specifieke uitkeringen. Tevens wordt in dit verdiepingshoofdstuk aandacht gegeven aan de opbrengst lokale heffingen 2012 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 2012 naar de stand ontwerpbegroting 2013.

<b>Tabel 3.1.1. Opbouw verplichtingen gemeentefonds (x € 1000)</b>						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Stand ontwerpbegroting 2012</b>	18 334 127	<b>18 297 677</b>	18 192 813	17 799 762	17 906 486	17 906 486
Mutaties 1e suppletoire begroting 2012	- 176 387	<b>- 255 966</b>	- 249 023	- 249 773	- 251 173	- 251 173
<b>Stand 1e suppletoire begroting 2012</b>	18 157 740	<b>18 041 711</b>	17 943 790	17 549 989	17 655 313	17 655 313
Nieuwe mutaties	210 464	<b>- 78 591</b>	- 104 059	- 117 174	- 129 022	- 130 644
<b>Stand ontwerpbegroting 2013</b>	18 368 204	<b>17 963 120</b>	17 839 731	17 432 815	17 526 291	17 524 669
<i>Waarvan verplichtingenbedrag kosten Financiële-verhoudingswet</i>	3 091	<b>2 091</b>	2 091	2 091	2 091	2 091
<i>Waarvan verplichtingenbedrag kosten Waarderingskamer</i>	1 200	<b>1 158</b>	1 158	1 158	1 158	1 158
<i>Waarvan verplichtingenbedrag budget A+O-fonds</i>	6 261	<b>6 239</b>	6 239	6 239	6 239	6 239
<i>Waarvan verplichtingenbedrag bijdrage aan VNG</i>	17 298	<b>5 298</b>	5 298	5 298	5 298	5 298
<i>Waarvan verplichtingenbedrag bijdrage aan KING</i>	7 464	<b>7 464</b>	7 464	7 464	7 464	7 464
<i>Waarvan verplichtingenbedrag algemene uitkering</i>	15 645 886	<b>15 358 690</b>	15 284 153	15 047 499	15 170 274	15 170 959
<i>Waarvan verplichtingenbedrag integratie-uitkeringen</i>	1 523 307	<b>1 483 600</b>	1 483 422	1 483 275	1 478 372	1 477 687
<i>Waarvan verplichtingenbedrag decentralisatie-uitkeringen</i>	1 163 697	<b>1 098 580</b>	1 049 906	879 791	855 395	853 773

##### *Uitgaven*

Onderstaande tabel geeft de opbouw aan van de uitgaven van het gemeentefonds vanaf de stand ontwerpbegroting 2012 naar de stand ontwerpbegroting 2013.

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

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Stand ontwerpbegroting 2012</b>	18 334 127	<b>18 297 677</b>	18 192 813	17 799 762	17 906 486	17 906 486
Mutaties 1e suppletoire begroting 2012	- 117 548	<b>- 255 966</b>	- 249 023	- 249 773	- 251 173	- 251 173
<b>Stand 1e suppletoire begroting 2012</b>	18 216 579	<b>18 041 711</b>	17 943 790	17 549 989	17 655 313	17 655 313
Mutaties nog niet eerder opgenomen in een begrotingsstuk:						
1a) Bijdrage aan het A+O-fonds		<b>- 22</b>	- 22	- 22	- 22	- 22
1b) Bijdrage uit de algemene uitkering aan het A+O-fonds		<b>22</b>	22	22	22	22
2) Terugontvangsten Waarderingskamer 2011 naar AU	89					
3) Antillianengemeenten (decentralisatie-uitkering)		<b>- 4 485</b>				
4) Impuls Brede Scholen, Sport & Cultuur (decentralisatie-uitkering)	10 677					
5) Sterke regio's (decentralisatie-uitkering)		<b>5 900</b>		2 000	1 100	
6) Jeugd (decentralisatie-uitkering)	3 800	<b>3 800</b>	3 800			
7) Vrouwenopvang (decentralisatie-uitkering)	14 229	<b>14 000</b>	14 000	14 000	14 000	14 000
8) Uitvoeringskosten inburgering		<b>24 600</b>				
9) Bijzondere bijstand kosten kinderopvang		<b>- 2 000</b>	- 2 000	- 2 000	- 2 000	- 2 000
10) Bodemsanering (decentralisatie-uitkering)	- 188	<b>- 213</b>				
11) Vsv-programmagelden RMC-regio's G4 (decentralisatie-uitkering)		<b>6 700</b>	6 700	6 700		
12) Eigen kracht (decentralisatie-uitkering)	50	<b>50</b>	50			
13) Veiligheidshuizen (decentralisatie-uitkering)		<b>7 700</b>	7 700	7 700	7 700	7 700
14) Nationale gebiedsontwikkelingen (Nota Ruimte en BIRK) (decentralisatie-uitkering)	8 120					
15) Bedrijventerreinen (decentralisatie-uitkering)	3 418	<b>855</b>	1 190		522	
16) Green Deal (decentralisatie-uitkering)	550					
17) Nationale gebiedsontwikkelingen (Nota Ruimte en BIRK) (decentralisatie-uitkering)		<b>178</b>	177	102		
18a) Correctie waterschapswegen (knelpunten verdeelproblematiek) uit de AU			- 3 224	- 3 298	- 3 374	- 3 451
18b) Correctie waterschapswegen (knelpunten verdeelproblematiek) (integratie-uitkering)			3 224	3 298	3 374	3 451
19a) WUW-middelen naar de AU	4 164	<b>9 957</b>	10 239	10 460	10 771	11 533
19b) WUW-middelen (integratie-uitkering)	- 4 164	<b>- 9 957</b>	- 10 239	- 10 460	- 10 771	- 11 533
20a) Ondersteuning bibliotheken naar de AU	5 791	<b>5 791</b>	5 791	5 791	5 791	5 791
20b) Ondersteuning bibliotheken (integratie-uitkering)	- 5 791	<b>- 5 791</b>	- 5 791	- 5 791	- 5 791	- 5 791
21) Zichtbare Schakel (decentralisatie-uitkering)		<b>10 000</b>	10 000			
22a) Accres tranche 2012	99 900	<b>99 900</b>	99 900	99 900	99 900	99 900
22b) Accres tranche 2013		<b>- 176 692</b>	- 176 692	- 176 692	- 176 692	- 176 692
23a) WMO indexatie 2012 (integratie-uitkering)	69 819	<b>69 819</b>	69 819	69 819	65 151	65 151
23b) WMO vermogensinkomensbijtelling (integratie-uitkering)		<b>- 34 000</b>	- 34 000	- 34 000	- 34 000	- 34 000
24) Kinderopvang		<b>- 40 000</b>	- 40 000	- 40 000	- 40 000	- 40 000
25) BTW-correctie		<b>- 64 703</b>	- 64 703	- 64 703	- 64 703	- 64 703
<b>Totaal nieuwe mutaties</b>	210 464	<b>- 78 591</b>	- 104 059	- 117 174	- 129 022	- 130 644
<b>Stand ontwerpbegroting 2013</b>	18 427 043	<b>17 963 120</b>	17 839 731	17 432 815	17 526 291	17 524 669
<i>Waarvan uitgavenbedrag kosten Financiële-verhoudingswet</i>	3 091	<b>2 091</b>	2 091	2 091	2 091	2 091
<i>Waarvan uitgavenbedrag kosten Waarderingskamer</i>	1 200	<b>1 158</b>	1 158	1 158	1 158	1 158



	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Waarvan uitgavenbedrag budget A+O-fonds	6 261	6 239	6 239	6 239	6 239	6 239
Waarvan uitgavenbedrag bijdrage aan VNG	17 298	5 298	5 298	5 298	5 298	5 298
Waarvan uitgavenbedrag bijdrage aan KING	7 464	7 464	7 464	7 464	7 464	7 464
Waarvan uitgavenbedrag algemene uitkering	15 703 934	15 358 690	15 284 153	15 047 499	15 170 274	15 170 959
Waarvan uitgavenbedrag integratie-uitkeringen	1 523 301	1 483 600	1 483 422	1 483 275	1 478 372	1 477 687
Waarvan uitgavenbedrag decentralisatie-uitkeringen	1 164 494	1 098 580	1 049 906	879 791	855 395	853 773

### Toelichting op de nieuwe mutaties

#### 1a en b) Bijdrage aan het A+O-fonds

De bijdrage aan het A+O-fonds voor het jaar 2013 en verder is vastgesteld op een bedrag van € 6 239 000. Ten opzichte van de 1e suppletoire begroting 2012 betekent dit een verlaging van € 22 000. Deze verlaging wordt aan de algemene uitkering van het gemeentefonds toegevoegd van het onderdeel Bijdrage aan het A+O-fonds.

#### 2) Waarderingskamer

De Waarderingskamer heeft de jaarrekening over 2011 uiteindelijk € 178 900 lager vastgesteld. Vanuit het gemeentefonds wordt voorzien in een gedeeltelijke financiering van de apparaatsuitgaven van de Waarderingskamer. Volgens bestaande afspraken komt nu 50% van het genoemde bedrag ten goede aan de algemene uitkering van het gemeentefonds.

#### 3) Antillianengemeenten (decentralisatie-uitkering)

Het kabinet voert geen beleid meer dat zich richt op specifieke doelgroepen, maar pakt problemen aan via generiek beleid. De aanpak van Antilliaans-Nederlandse risicojongeren wordt daarom eind 2012 beëindigd. Dit is een jaar eerder dan oorspronkelijk aangegeven. De eerder opgenomen middelen van € 4,485 miljoen voor 2013 zullen niet aan de gemeenten worden uitgekeerd.

#### 4) Impuls Brede Scholen, Sport & Cultuur (decentralisatie-uitkering)

De impuls brede scholen richt zich op de realisatie van de zogenaamde combinatiefuncties. Dit zijn functies waarbij een werknemer in dienst is bij één werkgever, maar werkzaam is ten behoeve van twee of meer sectoren. Op 10 december 2007 hebben het Rijk (OCW en VWS), de VNG en vertegenwoordigers van de onderwijs-, sport- en cultuursector bestuurlijke afspraken gemaakt met als doel de realisatie van in totaal 2 500 (fte's) combinatiefuncties in 2012. In verband met gewijzigde uitkeringen uit de eerste vier tranches en de bijdrage voor de uitkeringen uit de vijfde tranche is € 10,677 miljoen beschikbaar.

#### 5) Sterke regio's (decentralisatie-uitkering)

Via de decentralisatie-uitkering Sterke regio's ontvangen de gemeente Leiden in 2015 € 2 miljoen voor het Bio science Park en de gemeente Haarlemmermeer in 2013 € 5,9 miljoen en in 2016 € 1,1 miljoen voor de HST Cargo.

#### 6) Jeugd (decentralisatie-uitkering)

Aan de decentralisatie-uitkering Jeugd wordt voor de periode 2012–2014 € 3,8 miljoen toegevoegd ten behoeve van de gemeente Rotterdam voor het project «De nieuwe kans en de wijksschool».

#### *7) Vrouwenopvang (decentralisatie-uitkering)*

Aan de decentralisatie-uitkering Vrouwenopvang wordt structureel € 14 miljoen toegevoegd vanaf 2012 voor de brede aanpak van geweld in afhankelijkheidsrelaties en voor de aanpak van oudermishandeling. Daarnaast wordt de decentralisatie-uitkering Vrouwenopvang voor de gemeente Gouda incidenteel in 2012 verhoogd met € 229 000 in verband met het amendement Wiegman-van Meppelen Scheppink, dat in 2009 is aangenomen door de Tweede Kamer. Dit amendement heeft als doel bij te dragen in het exploitatietekort van het Siriz-huis te Gouda (VBOK-huis voor tienermoeders).

#### *8) Uitvoeringskosten inburgering*

Voor de periode van 2010–2013 zijn de middelen voor de uitvoeringskosten van de Wet inburgering ondergebracht in de algemene uitkering van het gemeentefonds. De uitkering in 2013 betreft hiervoor € 24,6 miljoen.

#### *9) Bijzondere bijstand kosten kinderopvang*

Om de armoedeval voor alleenstaande ouders met een relatief laag inkomen te verminderen, is voor gemeenten de mogelijkheid gecreëerd om bij de kwijtschelding van lokale belastingen rekening te houden met de kosten van formele kinderopvang. Om gemeenten te ondersteunen bij het uitvoeren van deze maatregel is bij Ontwerpbegroting 2012 (Kamerstukken II, 2011–2012, 33 000 B, nrs. 1 en 2) structureel € 10 miljoen aan het gemeentefonds toegevoegd. In verband met de financiële compensatie van waterschappen voor het betrekken van de eigen bijdrage kinderopvang bij het bepalen van het recht op kwijtschelding wordt hiervan per 2013 € 2 miljoen uitgenomen en via een subsidieregeling van het ministerie van I&M aan de waterschappen betaald.

#### *10) Bodemsanering (decentralisatie-uitkering)*

De stuurgroep van het convenant «Bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties» is overeengekomen dat de projectmiddelen binnen het Uitvoeringsprogramma voor de jaren 2012 en 2013 door de partijen (waaronder de gemeenten) gedragen zullen worden. De budgetten van de decentralisatie-uitkering bodem worden daarom voor de jaren 2012 en 2013 verlaagd met respectievelijk € 188 000 en € 213 000.

#### *11) Vsv-programmagelden RMC-regio's G4 (decentralisatie-uitkering)*

De vier grootste gemeenten ontvangen in 2013, 2014 en 2015 jaarlijks in totaal € 6,7 miljoen voor de decentralisatie-uitkering voortijdig schoolverlaten RMC-regio's G4. Het kabinet Rutte heeft de doelstelling voor het tegengaan van voortijdige schooluitval (vsv) aangescherpt. Het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters mag in 2016 maximaal 25 000 zijn. Vanaf schooljaar 2012–2013 wordt het nieuwe subsidie-instrumentarium van kracht om deze doelstelling te bereiken. Voor de RMC-regio's G4 (Agglomeratie Amsterdam, Haaglanden/Westland, Rijnmond en Utrecht) wordt een deel van de subsidie die voor de RMC-regio beschikbaar is aan de G4 uitgekeerd in de vorm van een decentralisatie-uitkering.

#### *12) Eigen kracht (decentralisatie-uitkering)*

Voor de uitvoering van het programma «Eigen Kracht» om vrouwen zonder startkwalificatie te begeleiden naar werk ontvangt de gemeente Helmond via een decentralisatie-uitkering € 50 000 per jaar voor de jaren 2011, 2012 en 2013.

*13) Veiligheidshuizen (decentralisatie-uitkering)*

Met ingang van 2013 worden de middelen voor veiligheidshuizen toegevoegd aan het gemeentefonds. De bijdrage van € 7,7 miljoen structureel wordt verdeeld over de 25 zetelgemeenten van de veiligheidsregio's en wordt als decentralisatie-uitkering verstrekt. De middelen zijn bedoeld als bijdrage in de gemeenschappelijke kosten en basisfaciliteiten die nodig zijn voor een goede ketensamenwerking in het regionale veiligheidshuis. Dit jaar loopt (de verdeling van) de bijdrage nog via het Openbaar Ministerie. De uitkering is gekoppeld aan bestuurlijke afspraken die door de Minister van Veiligheid en Justitie en de voorzitter van de VNG zijn ondertekend. Conform deze afspraken dient de zetelgemeente met de overige gemeenten in de regio en andere betrokken partijen overeenstemming te bereiken over de wijze waarop de middelen worden verdeeld over de verschillende locaties van de veiligheidshuizen.

*14) Nationale gebiedsontwikkelingen (Nota Ruimte en BIRK) (decentralisatie-uitkering)*

Via de decentralisatie-uitkering Nationale gebiedsontwikkelingen ontvangen in 2012 de gemeente Eindhoven € 2,720 miljoen voor de ontsluiting van de A2 rondom Eindhoven, de gemeente Groningen € 3,2 miljoen voor het project Centrale Zone en de gemeente Apeldoorn € 2,2 miljoen voor het project Kanaalzone.

*15) Bedrijventerreinen (decentralisatie-uitkering)*

Het rijksbeleid ten aanzien van het herstructureren van bedrijventerreinen is gewijzigd. Uit het convenant tussen de VNG, het IPO en de regering vloeit onder meer voort dat waar mogelijk en wenselijk de beschikbare rijksmiddelen voor uitvoering van het Besluit Topper worden gedecentraliseerd. Voor diverse «Topperprojecten» ontvangen de gemeenten Rotterdam, Hogeveen, Etten-Leur, Den Bosch, Oss, Kampen, Beek en Nijmegen in 2012 € 3,418 miljoen, in 2013 € 0,855 miljoen, in 2014 € 1,19 miljoen en in 2016 € 0,522 miljoen via de decentralisatie-uitkering bedrijventerreinen.

*16) Green Deal (decentralisatie-uitkering)*

Op 3 oktober 2011 is een Green Deal gesloten met Amsterdam. Conform het door de gemeente overlegde projectplan met begroting wordt voor 2012 een bedrag van € 550 034 beschikbaar gesteld.

*17) Nationale gebiedsontwikkelingen (Nota Ruimte en BIRK) (decentralisatie-uitkering)*

De decentralisatie-uitkering nationale gebiedsontwikkelingen wordt in de periode 2013 t/m 2015 met in totaal € 0,457 miljoen verhoogd. Het project Station/vesting Zaltbommel wordt verhoogd met € 0,807 miljoen en het project Noordelijke IJ-oever Amsterdam wordt met € 0,35 miljoen verlaagd.

*18a 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 de jaren 2014 tot en met 2017 bedraagt de uitkering respectievelijk € 3,224 miljoen, € 3,298 miljoen, € 3,374 miljoen en € 3,451 miljoen. Deze bedragen worden onttrokken aan de algemene uitkering.

#### *19a 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 is 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.

#### *20a en b) Ondersteuning bibliotheken*

Eind 2001 gaven IPO, VNG en OCW met de ondertekening van het «Koepelconvenant herstructurering openbaar bibliotheekwerk» het startschot voor een ingrijpende vernieuwingsoperatie voor de bibliotheeksector. Doel daarvan was de dienstverlening van openbare bibliotheken te verbeteren en verbreden en tegelijk het bibliotheekstelsel te versterken. Om dit te stimuleren werd de zogenoemde «5,5 miljoen-regeling» in het leven geroepen voor gemeenten met maximaal 30 000 inwoners. In 2007 werd besloten dat de vorming van de basisbibliotheken zodanig was gevorderd dat er onvoldoende reden was om deze nog langer bovenlokaal te stimuleren. Met VNG en IPO werd daarom overeengekomen dat de betreffende gelden (€ 5,791 miljoen) per 01-01-08 werden overgeheveld naar het gemeentefonds. De afspraak hield in dat de eerste vijf jaar aan gemeenten met maximaal 30 000 inwoners een integratie-uitkering wordt verstrekt en dat daarna vanaf 2013 de middelen worden overgeheveld naar de algemene uitkering en verdeeld via de maatstaf vast bedrag.

#### *21) Zichtbare Schakel (decentralisatie-uitkering)*

Het Rijk wil gemeenten meer sturingsmogelijkheden geven om op lokaal niveau een goede verbinding te leggen tussen preventie, wonen, welzijn en zorg. In 2009 is het programma «Zichtbare schakel: de wijkverpleegkundige voor een gezonde buurt» gestart. Uit de tussenrapportage van dit programma (Kamerstukken II, 2011–2012, 23 235 nr. 95) blijkt dat de Zichtbare Schakels als wijkverpleegkundige deze rol heel goed vervullen. Om de projecten uit dit programma te borgen kiest het Rijk ervoor de structurele middelen (€ 10 miljoen per jaar) gedurende twee jaar via een decentralisatie-uitkering beschikbaar te stellen.

#### *22a en b) Accres tranche 2012 en 2013*

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 2012 bedraagt – € 244,242 miljoen. Dat is € 99,9 miljoen meer dan waar bij voorjaarsnota 2012 vanuit werd gegaan. Het accres van tranche 2013 bedraagt – € 176,692 miljoen.

#### *23a en b) WMO (integratie-uitkering)*

Betreft vergoeding voor loon- en prijsontwikkeling 2012. Daarnaast wordt het WMO-budget vanaf 2013 verlaagd vanwege een vermogensinkomensbijtelling.

#### *24) Kinderopvang*

In de wijziging van de Wet Kinderopvang 2013 is geregeld dat met ingang van 2013 de Belastingdienst voortaan de gehele toeslag voor zowel werkende als doelgroepouders zal uitkeren. Op dit moment keren de gemeenten en UWV aan doelgroepouders de vaste voet in de kinderopvangtoeslag uit. Belastingdienst keert deze vaste voet voor werknemers en zelfstandigen uit. De Belastingdienst keert op dit moment al voor iedereen (mits het inkomen niet te hoog is) de inkomensafhankelijke toeslag uit. Aangezien een ieder onafhankelijk van het inkomen aanspraak kon maken op de vaste voet konden de gemeente en het UWV dit onderdeel aan de doelgroepouders uitbetalen omdat zij ook het beste zicht hadden op wie onder die doelgroep viel. Op basis van de bijdrage van het UWV en de gemeente wist de Belastingdienst vervolgens dat deze ouders doelgroepouder zijn en in die zin ook recht hadden op de inkomensafhankelijke toeslag die de Belastingdienst vervolgens kon uitbetalen.

Vanaf 2013 wordt de vaste voet in de eerste kindtabel inkomensafhankelijk gemaakt en wordt deze voor de hoogste inkomens afgebouwd naar 0%. Dit betekent dat als UWV en de gemeenten nog deze vaste voet aan doelgroepouders zouden moeten uitkeren, dit inkomensafhankelijk zou moeten zijn. Dit is niet mogelijk, omdat UWV en de gemeenten niet over de daarvoor benodigde gegevens beschikken. De Belastingdienst beschikt wel over alle inkomensgegevens. De uitbetaling van de volledige toeslag voor doelgroepouders zal daarom worden gedaan door de Belastingdienst vanaf 2013. In 2005 is er bij de invoering van de Wet kinderopvang een budget van € 24,3 miljoen toegevoegd voor de uitbetaling van het werkgeversdeel voor doelgroepouders. Inmiddels is dit bedrag inclusief latere toevoegingen en accres gegroeid tot € 40 miljoen. Omdat de rol van gemeenten in de uitbetaling van de kinderopvangtoeslag komt te vervallen, wordt het eerder toegekende budget voor de uitkeringslasten vanaf 2013 weer uit het gemeentefonds gehaald.

#### *25) BTW-correctie*

In het Begrotingsakkoord is besloten dat het algemene btw-tarief per 1 oktober 2012 met 2 procentpunt wordt verhoogd. Gemeenten en provincies kunnen gebruik blijven maken van het btw-compensatiefonds (BCF). Dit houdt in dat gemeenten en provincies, via het BCF, voor ongeveer € 250 miljoen gecompenseerd worden voor de btw-verhoging. De btw-verhoging leidt tegelijkertijd via hogere prijzen tot een hogere prijsbijstelling (circa € 350 miljoen vanaf 2013). De prijsbijstelling is relevant voor de netto gecorrigeerde rijksuitgaven (NGRU). Zonder verdere maatregelen zouden – via een hogere NGRU en daarmee een hoger accres – gemeenten en provincies twee keer gecompenseerd worden voor de btw-verhoging. Om dit te voorkomen worden het gemeentefonds en het provinciefonds vanaf 2013 verlaagd met het effect van de btw-verhoging op de prijsbijstelling (€ 70 miljoen, ongeveer 20

procent van € 350 miljoen). Voor het gemeentefonds betekent dit een verlaging van € 64,703 miljoen.

Er is voor gekozen om het gemeentefonds en het provinciefonds te verlagen en niet de accessen te corrigeren, omdat dat er toe zou leiden dat er tot in lengte van dagen een correctiepost zou moeten worden opgenomen van € 350 miljoen. Dit is vergelijkbaar met de werkwijze die gekozen is voor de boeking van het weglekeffect van de bijstand vorig jaar. Dit effect is uit de accessen gehaald en rechtstreeks op de fondsen geboekt.

### 3.2 Integratie-uitkeringen

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

<b>Tabel 3.2.1. Overzicht integratie-uitkeringen gemeentefonds (x € 1000)</b>						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Ontwerpbegroting 2012:</b>						
WMO	1 441 486	<b>1 441 486</b>	1 441 486	1 441 486	1 441 486	1 441 486
WUW-middelen	13 132	<b>13 132</b>	13 132	13 132	13 132	13 132
Regionale Platforms Fraudebestrijding	2 006	<b>2 006</b>	2 006	2 006	2 006	2 006
Correctie waterschapswegen (knelpunten verdeelproblematiek)	3 034	<b>3 120</b>				
Ondersteuning bibliotheken	5 791	<b>5 791</b>	5 791	5 791	5 791	5 791
<b>Stand ontwerpbegroting 2012</b>	<b>1 465 449</b>	<b>1 465 535</b>	<b>1 462 415</b>	<b>1 462 415</b>	<b>1 462 415</b>	<b>1 462 415</b>
<b>1e suppletoire begroting 2012:</b>						
Regionale platforms fraudebestrijding	- 2 006	<b>- 2 006</b>	- 2 006	- 2 006	- 2 006	- 2 006
Wijziging betalingsverloop integratie-uitkeringen 2011	- 6					
<b>Stand 1e suppletoire begroting 2012</b>	<b>1 463 437</b>	<b>1 463 529</b>	<b>1 460 409</b>	<b>1 460 409</b>	<b>1 460 409</b>	<b>1 460 409</b>
<b>Nog niet eerder opgenomen in een begroting:</b>						
Correctie waterschapswegen (knelpunten verdeelproblematiek)			3 224	3 298	3 374	3 451
WUW-middelen	- 4 164	<b>- 9 957</b>	- 10 239	- 10 460	- 10 771	- 11 533
Ondersteuning bibliotheken	- 5 791	<b>- 5 791</b>	- 5 791	- 5 791	- 5 791	- 5 791
WMO indexatie 2012 (integratie-uitkering)	69 819	<b>69 819</b>	69 819	69 819	65 151	65 151
WMO vermogensinkomensbijtelling (integratie-uitkering)		<b>- 34 000</b>	- 34 000	- 34 000	- 34 000	- 34 000
<b>Stand ontwerpbegroting 2013</b>	<b>1 523 301</b>	<b>1 483 600</b>	<b>1 483 422</b>	<b>1 483 275</b>	<b>1 478 372</b>	<b>1 477 687</b>

### 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 € 1000)**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Ontwerpbegroting 2012:</b>						
Aanpak Marokkaans-Nederlandse probleemjongeren	12 400					
Antillianengemeenten	4 485	<b>4 485</b>				
Beeldende kunst en vormgeving	13 500	<b>13 500</b>	13 500	13 500	13 500	13 500
Bestaand Rotterdams gebied	2 527	<b>2 527</b>	2 527	2 527		
Bewonersinitiatieven Haarlemmermeer en Apeldoorn						
Bodemsanering	20 765	<b>20 765</b>	20 765			
Centra voor Jeugd en Gezin	368 137	<b>368 137</b>	368 137	368 137	368 137	368 137
Gezond in de stad	5 023	<b>5 023</b>	5 023	5 023	5 023	5 023
Herbestemming aandachtswijken 2e tranche	400					
Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing	147 812	<b>152 852</b>	139 062			
Jeugd	21 780	<b>21 780</b>	21 780	21 780	21 780	21 780
Maatschappelijke opvang	298 528	<b>297 528</b>	297 528	297 528	297 528	297 528
Nationaal Actieplan Sport en Bewegen	4 785					
Nationale gebiedsontwikkelingen (Nota Ruimte en BIRK)	12 208	<b>14 772</b>	9 712	9 933		
Regeling cultuurparticipatie	5 784					
Rolstoelvoorzieningen Arnhem	300					
Spoorse doorsnijdingen	11 922	<b>23 614</b>		3 356		
Vadercentra	699					
Versterking peuterspeelzaalwerk	35 000	<b>35 000</b>	35 000	35 000	35 000	35 000
Vrouwenopvang	90 225	<b>90 005</b>	90 005	90 005	90 005	90 005
Vsv-programmagelden RMC-regio's G4	5 975					
<b>Stand ontwerpbegroting 2012</b>	<b>1 062 255</b>	<b>1 049 988</b>	<b>1 003 039</b>	<b>846 789</b>	<b>830 973</b>	<b>830 973</b>
<b>1e suppletoire begroting 2012:</b>						
Eigen kracht	850	<b>850</b>				
Impuls Brede Scholen, Sport & Cultuur	36 555					
Invoeringskosten decentralisatie Jeugdzorg	10 500					
IODS kwaliteitsprojecten	9 665					
Kwaliteitsprong Zuid	1 400	<b>1 400</b>	1 400	1 400		
LHBT emancipatiebeleid	750	<b>750</b>	750			
Nationaal Actieplan Sport en Bewegen	- 96					
Nationale gebiedsontwikkelingen (Nota Ruimte en BIRK)	62	<b>7</b>				
Vrouwenopvang	1 100	<b>1 100</b>	1 100	1 100	1 100	1 100
Wijziging betalingsverloop decentralisatie-uitkeringen 2011	797					
<b>Stand 1e suppletoire begroting 2012</b>	<b>1 123 838</b>	<b>1 054 095</b>	<b>1 006 289</b>	<b>849 289</b>	<b>832 073</b>	<b>832 073</b>
<b>Nog niet eerder opgenomen in een begroting:</b>						
Antillianengemeenten		<b>- 4 485</b>				
Impuls Brede Scholen, Sport & Cultuur	10 677					
Sterke regio's		<b>5 900</b>		2 000	1 100	
Jeugd	3 800	<b>3 800</b>	3 800			
Vrouwenopvang	14 229	<b>14 000</b>	14 000	14 000	14 000	14 000
Bodemsanering	- 188	<b>- 213</b>				
Vsv-programmagelden RMC-regio's G4		<b>6 700</b>	6 700	6 700		
Eigen kracht	50	<b>50</b>	50			
Veiligheidshuizen		<b>7 700</b>	7 700	7 700	7 700	7 700
Nationale gebiedsontwikkelingen (Nota Ruimte en BIRK)	8 120					
Bedrijventerreinen	3 418	<b>855</b>	1 190		522	
Green Deal	550					
Nationale gebiedsontwikkelingen (Nota Ruimte en BIRK)		<b>178</b>	177	102		
Zichtbare Schakel		<b>10 000</b>	10 000			
<b>Stand ontwerpbegroting 2013</b>	<b>1 164 494</b>	<b>1 098 580</b>	<b>1 049 906</b>	<b>879 791</b>	<b>855 395</b>	<b>853 773</b>



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

In tabel 3.3.1. is te zien dat de meeste bij ontwerpbegroting 2012 en 1e suppletoire begroting 2012 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», «Versterking peuterspeelwerk» en «Vrouwenopvang» geldt dat deze niet aan alle gemeenten worden uitgekeerd en/of nu nog niet kunnen worden verdeeld via de maatstaven van de algemene uitkering. Deze decentralisatie-uitkeringen kunnen dan ook nu niet worden omgezet in een algemene uitkering of integratie-uitkering. Van de nog niet eerder in een begroting opgenomen decentralisatie-uitkeringen wordt bij ontwerp-begroting 2014 bezien of ze kunnen worden omgezet naar integratie-uitkering of algemene uitkering.

### **3.4 Financieel overzicht gemeenten 2012**

#### *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 2010–2012 zien we daarentegen een flinke daling. De komende jaren krijgen gemeenten naar verwachting te maken met een daling van de financiële ruimte, waarbij geen rekening is gehouden met het beleid van het nieuwe kabinet.

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 2008–2012. 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 2008 en 2012 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 2008–2012 (cumulatief; x € 1 miljoen)

	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Uitgavenclusters</b>					
Werk en inkomen	59	142	389	235	311
Maatschappelijke zorg	41	126	- 325	- 129	- 249
Educatie	- 8	41	- 14	45	5
Kunst en ontspanning	30	216	216	139	111
Groen	22	143	133	65	40
VHROSV	39	140	130	- 57	99
Oudheid	25	41	48	37	36
Riolering	- 16	- 27	- 36	- 56	- 86
Reiniging	- 28	- 5	- 17	- 26	- 66
Wegen en water	164	307	353	145	145
Openbare orde en veiligheid	119	248	153	170	251
Fysiek milieu	- 42	- 6	- 35	- 40	19
Bevolkingszaken	- 7	51	63	38	61
Bestuursorganen	15	44	40	43	29
<b>Totaal uitgavenstijging</b>	<b>413</b>	<b>1 462</b>	<b>1 098</b>	<b>607</b>	<b>705</b>
<b>Inkomstenclusters</b>					
Algemene uitkering	129	1 096	666	581	386
OZB	1	106	134	146	262
Overige eigen middelen	201	160	229	9	139
<b>Totaal inkomstenstijging</b>	<b>330</b>	<b>1 361</b>	<b>1 029</b>	<b>735</b>	<b>787</b>

In de jaren 2008 en 2009 zijn de gemeentelijke inkomsten verruimd, waarmee de gemeenten op nagenoeg alle uitgavenclusters hebben geïntensiveerd. De stijging van de gemeentelijke inkomsten in die periode bedraagt € 1,4 miljard. In de periode 2010–2012 zien we echter een daling van de gemeentelijke inkomsten van € 0,6 miljard. Gemeenten zijn in deze periode vooral minder gaan uitgeven op de clusters Maatschappelijke zorg, Kunst en ontspanning, Groen en Wegen en water.

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

### 3.4.3. Vooruitblik

In onderstaande tabel is een beeld gegeven van de financiële ruimte van de gemeenten voor de jaren 2013 tot en met 2017. De basis wordt ontleend aan gegevens uit de Onderhoudsrapportage specifieke uitkeringen 2012, gemeentelijke begrotingsgegevens over 2012 en de junicirculaire gemeentefonds 2012. De ontwikkeling van jaar op jaar bestaat uit correcties voor taakmutaties, prijsontwikkeling en areaalontwikkeling. De feitelijke uitkomsten zijn erg onzeker. Onderdeel van de OEM is het grondbedrijf van gemeenten waarvoor onduidelijk is hoe dit zich de komende jaren na de crisis zal ontwikkelen.

**Tabel 3.4.2. Ontwikkeling kosten en inkomsten 2013–2017 (cumulatief; x € 1 miljoen)**

	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Kostenontwikkeling</b>	<b>1 486</b>	<b>2 626</b>	<b>3 301</b>	<b>3 955</b>	<b>4 629</b>
Algemene middelen					
– Taakmutaties	– 85	– 340	– 478	– 486	– 486
– Areaal	518	791	929	1 006	1 092
– Prijzen	358	777	1 135	1 553	1 972
Specifieke middelen					
– Taakmutaties	–39	–55	–55	–55	–55
– Areaal	595	1 155	1 332	1 339	1 347
– Prijzen	138	299	437	599	760
<b>Inkomstenontwikkeling</b>	<b>736</b>	<b>1 892</b>	<b>2 349</b>	<b>3 116</b>	<b>3 740</b>
Gemeentefonds					
– Accres	– 69	502	666	1 172	1 515
– Taakmutaties	– 81	– 333	– 458	– 475	– 475
OZB	93	150	198	255	311
Overige eigen middelen	99	174	228	282	337
Specifieke uitkeringen	694	1 399	1 715	1 882	2 051
<b>Financiële ruimte</b>	<b>– 750</b>	<b>– 734</b>	<b>– 952</b>	<b>– 839</b>	<b>– 889</b>

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 met name in de jaren 2013 en 2015 kleiner is dan de prijs- en areaalontwikkelingen in deze jaren.

#### 3.4.4. Ontwikkeling vermogenspositie

In onderstaande tabel wordt de ontwikkeling van de vermogenspositie van gemeenten aangegeven voor de periode 2004 tot en met 2010 op basis van de rekeningen.

**Tabel 3.4.3. Ontwikkeling eigen en vreemd vermogen en voorzieningen 2004–2010 (x € miljard)**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<i>Eigen vermogen</i>	24,2	25,3	27,5	28,2	30,0	34,3	32,2
waarvan algemene reserve	7,1	9,7	10,4	10,8	11,3	11,7	11,4
waarvan bestemmingsreserve	17,0	14,6	15,7	16,0	17,7	21,1	20,6
waarvan resultaat	0,1	1,0	1,5	1,3	1,0	1,6	0,2
<i>Vreemd vermogen</i>	41,9	40,1	38,8	37,1	44,0	45,1	48,8
<i>Voorzieningen</i>	9,3	10,3	11,4	10,6	7,0	7,0	7,0

Bron: CBS

Het eigen vermogen is in de periode 2004 tot en met 2010 toegenomen van € 24,2 miljard tot € 32,2 miljard. Wel is in 2010 voor het eerst een daling waarneembaar. Het niveau van het vreemd vermogen is over de periode 2004 tot en met 2007 gedaald. Vanaf 2008 is vervolgens een stijging waarneembaar. De post voorzieningen laat in de periode 2004–2010 een daling zien van € 2,3 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. Terugblik*

Het rijksbeleid was de afgelopen jaren gericht op het terugdringen van het aantal specifieke uitkeringen. Uit de onderhoudsrapportages van de afgelopen jaren blijkt dat dit beleid succesvol is geweest. Het OSU 2011 telt 75 specifieke uitkeringen ten opzichte van 160 specifieke uitkeringen in 2005. Ten opzichte van 2011 is het aantal specifieke uitkeringen in 2012 verder afgenomen tot 55: een vermindering met 20 specifieke uitkeringen.

#### *3.5.3. Vooruitblik*

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

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

#### *3.5.4. Specifieke uitkeringen in cijfers*

Tabel 3.5.1. geeft inzicht in het aantal specifieke uitkeringen. Het overzicht betreft de periode 2007–2012 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 (2007–2012)**

Ministerie	2007	2008	2009	2010	2011	2011	2012
					(oud) <sup>1</sup>	(nieuw) <sup>1</sup>	
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	12	6	6	3	3	7	5
Economische Zaken, Landbouw en Innovatie						15	9
Economische Zaken	10	8	9	12	10		
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	4	4	4	5	5		
Financiën	1	1					
Infrastructuur en Milieu						31	24
Verkeer en Waterstaat	10	8	12	11	7		
Veiligheid en Justitie						3	3
Justitie	10	4	5	4	3		
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	21	14	14	6	4	4	3
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	22	10	9	7	7	7	6
Volksgesondheid, Welzijn en Sport	18	9	7	5	5	8	5
Jeugd en Gezin		6	5	4	3		
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	26	19	27	25	24		
Wonen, Wijken en Integratie		12	11	6	4		
<b>Totaal</b>	<b>134</b>	<b>101</b>	<b>109</b>	<b>88</b>	<b>75</b>	<b>75</b>	<b>55</b>

Bron: Onderhoudsrapportage Specifieke Uitkeringen 2012

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

Ten opzichte van 2011 is het aantal specifieke uitkeringen met 20 afgenomen: van 75 naar 55, een afname van 27%. De laatste kolom van tabel 3.5.1. laat zien dat de ministeries van EL&I en I&M de grootste absolute bijdrage hebben geleverd aan de afname ten opzichte van 2011. De daling met 20 specifieke uitkeringen komt door het beëindigen van 21 «oude» specifieke uitkeringen en het ontstaan van één nieuwe specifieke uitkering. De belangrijkste oorzaak voor de beëindiging is omzetting naar decentralisatie-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 2012 (x € miljoen)**

Ministerie	Uitgaven		Specifieke uitkeringen	
	totaal	bedrag	bedrag	%
Algemene Zaken	60	0	0	0,0
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	5 237	14	14	0,3
Buitenlandse Zaken	11 724	0	0	0,0
Defensie	7 866	0	0	0,0
Economische Zaken, Landbouw en Innovatie	5 373	68	68	1,3
Financiën	10 773	0	0	0,0
Infrastructuur en Milieu	10 806	2 288	2 288	21,2
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	33 694	363	363	1,1
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	31 066	7 839	7 839	25,2
Veiligheid en Justitie	11 408	131	131	1,1
Volksgesondheid, Welzijn en Sport	17 565	1 621	1 621	9,2
<b>Totaal</b>	<b>145 572</b>	<b>12 324</b>	<b>12 324</b>	<b>8,5</b>

Bron: Onderhoudsrapportage Specifieke Uitkeringen 2012 en Miljoenennota 2012

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 21% en 25% van de uitgaven in de vorm van specifieke uitkeringen naar de medeoverheden.

De verdeling over gemeenten, provincies en gemeenschappelijke regelingen (Wgr) is € 9 281 miljoen respectievelijk € 1 201 miljoen en € 1 428 miljoen (van € 415 miljoen is de verdeling nog onbekend).

### 3.6 Opbrengst lokale heffingen 2012

#### 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 2012 (x € miljoen)

	2010	2011	2012	% stijging t.o.v. 2011	Stijging in miljoenen	Stijging in % van de totale stijging
Onroerende-zaakbelastingen <sup>1</sup>	2 961	3 063	<b>3 237</b>	5,7	174	47,9
Hondenbelasting <sup>1</sup>	58	58	<b>61</b>	5,8	3	0,9
Toeristenbelasting <sup>1</sup>	132	139	<b>150</b>	7,6	11	2,9
Precariobelasting <sup>1</sup>	66	94	<b>104</b>	10,9	10	2,8
Parkeerbelasting <sup>1</sup>	566	582	<b>614</b>	5,6	32	8,9
Reinigingsheffingen <sup>1</sup>	1 771	1 766	<b>1 769</b>	0,2	3	0,8
Rioolrechten <sup>1</sup>	1 303	1 351	<b>1 415</b>	4,8	64	17,7
Bouwvergunningen <sup>1</sup>	493	485	<b>466</b>	-3,8	-19	-5,1
Secretarieleges <sup>1</sup>	281	291	<b>291</b>	0,1	0	0,1
Provinciale opcenten op de MRB <sup>2</sup>	1 432	1 456	<b>1 457</b>	0,1	1	0,2
Waterschapslasten <sup>1</sup>	2 262	2 343	<b>2 426</b>	3,5	83	22,8
<b>Totale opbrengst</b>	<b>11 325</b>	<b>11 628</b>	<b>11 992</b>	<b>3,1</b>	<b>364</b>	<b>100</b>

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

<sup>2</sup> Bron Belastingdienst

#### 3.6.2. Gemeentelijke heffingen

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

##### 3.6.2.1. Opbrengsten uit gemeentelijke algemene belastingen

De begrote opbrengsten uit gemeentelijke algemene belastingen bedragen in 2012 € 7,351 miljard (tabel 3.6.1: OZB t/m Rioolrechten). In vergelijking met 2011 is dit een stijging van 4,2 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 € 4,167 miljard in 2012 (tabel 3.6.1: OZB t/m Parkeerbelasting). Dit is ten opzichte van 2011 een stijging van 5,9 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. Hieronder wordt voor de rioolheffing en de reinigingsheffingen aangegeven hoe de opbrengst en de kostendekkingsgraad zich ontwikkelen.

#### A: Reinigingsheffing

De begrote opbrengsten uit reinigingsheffingen (afvalstoffenheffing en reinigingsrecht samen) stijgen met € 3 miljoen tot € 1,769 miljard. Ten opzichte van 2011 is dit een stijging van 0,2 procent. Voor gezinshuishoudingen heeft dit de volgende implicaties:

**Tabel 3.6.2. Reinigingsheffing per gezinshuishouden 2012 (in euro's) <sup>1</sup>**

	2010	2011	2012	2010-2011	2011-2012
Alleenstaande	215	213	<b>210</b>	- 0,9%	- 1,2%
Meerpersoonshuishouden	272	271	<b>269</b>	- 0,4%	- 0,8%

<sup>1</sup> Nultarieven zijn meegerekend

Uit tabel 3.6.2 blijkt dat een eenpersoonshuishouden in 2012 gemiddeld € 210 aan reinigingsheffingen betaalt. Dit is ten opzichte van 2011 een daling van € 3 (-1,2%). Een meerpersoonshuishouden betaalt in 2012 gemiddeld € 271. Dit is een daling van 0,8 procent. De reinigingsheffing dekt gemiddeld 99 procent van kosten. Bij 89 procent van de gemeenten is het kostendekkingspercentage 100 procent.

#### B: Rioolheffing

De begrote opbrengsten uit rioolheffingen stijgen in 2012 tot € 1,415 miljard, wat een stijging van 4,8 procent is.

**Tabel 3.6.3. Rioolrecht per gezinshuishouden 2012 (in euro's) <sup>1</sup>**

	2010	2011	2012	2010-2011	2011-2012
Alleenstaande, gebruiker	76	80	<b>81</b>	5,3%	1,8%
Alleenstaande, eigenaar	155	163	<b>167</b>	5,2%	2,7%
Meerpersoonshuishouden, gebruiker	88	92	<b>93</b>	4,5%	1,3%
Meerpersoonshuishouden, eigenaar	167	175	<b>179</b>	4,8%	2,3%

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

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

De gemiddelde kostendekking van de rioolheffing ligt op 98 procent. In 80 procent van de gemeenten bedraagt het kostendekkingspercentage van de rioolheffing 100 procent.

#### C: Onroerende zaakbelasting

Voor het belastingjaar 2012 wordt gebruikt gemaakt van de WOZ-waarde met als waardepeildatum 1 januari 2011. Dit jaar zijn de effecten van de economische situatie op de huizenmarkt zichtbaar in de WOZ-waardering. Tussen de voorgaande waardepeildatum 1 januari 2010 en de huidige waardepeildatum is sprake van een landelijk gemiddelde daling van de

WOZ-waarde van woningen met 1,3 procent. De ontwikkeling per gemeente wijkt uiteraard vaak af van dit gemiddelde.

**Tabel 3.6.4. Gemiddelde onroerende zaakbelasting per gezinshuishouden 2012 (in euro's)**

Waarde in 2011	Waarde in 2012	2011	2012	2011-2012
184 416	181 466	183	<b>190</b>	4,0%
282 510	277 990	280	<b>292</b>	4,1%
343 721	338 221	341	<b>355</b>	4,0%

*Bron Coelo (betreft woningen)*

De cijfers in tabel 3.6.4. moeten als volgt gelezen worden: de OZB voor een huis met een gemiddelde waarde van € 184 416 in 2011 is gestegen van € 183 naar € 190. Dit is een stijging van 4 procent.

### 3.6.2.2. Precariobelasting

Naar aanleiding van de motie Van der Burg (Kamerstukken II, 32 500 VII, nr. 9) is er een nieuw wetsvoorstel gemaakt inzake vrijstelling van de precariobelasting voor netwerken van nutsbedrijven. Hierdoor zullen de netwerken van nutsbedrijven worden vrijgesteld van precariobelasting. Het voorstel zal waarschijnlijk in het najaar van 2012 worden aangeboden aan de Tweede Kamer. De precariobelasting blijft bestaan als regulerend instrument voor gemeenten ter zake van onder andere terrassen en andere objecten boven, op en in de openbare grond. Het voorstel kent een overgangsregeling voor de afschaffing van deze heffing die zal worden gekoppeld aan een peildatum. Gedurende deze overgangstermijn mogen decentrale overheden de precariobelasting op netwerken van nutsbedrijven afbouwen in een zelf gekozen tempo. De peildatum wordt vastgesteld op 1 januari 2012. Dit betekent dat alle decentrale overheden die voor of uiterlijk op 1 januari 2012 precariobelasting op netwerken van nutsbedrijven hieven, gebruik mogen maken van de overgangsregeling.

### 3.6.3. Provinciale opcenten motorrijtuigenbelasting

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

In 2012 mogen de opcenten ten hoogste 105 procent bedragen van het rijkstarief. Geen enkele provincie heft de maximale opcenten daar de opcenten variëren van 67,9% tot 95,0%. In 2012 is de opbrengst € 1,457 miljard.

### 3.6.4. Waterschapslasten

In 2012 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 2010–2012 staat in tabel 3.6.5.

**Tabel 3.6.5. Ontwikkeling opbrengsten waterschapsheffingen 2010–2012 (x € miljoen)**

	2010	2011	2012	2011–2012
Watersysteemheffing	1 059	1 104	<b>1 158</b>	4,9%
Zuiveringsheffing	1 134	1 176	<b>1 204</b>	2,4%
Totaal waterschapslasten	2 262	2 343	<b>2 426</b>	3,5%

*Bron CBS*

## 4. BIJLAGEN BIJ DE BEGROTING

### BIJLAGE 1: PERIODIEK ONDERHOUDS RAPPORT GEMEENTE- FONDS 2013

#### INHOUD

	blz.
<b>1. Inleiding en samenvatting</b>	<b>31</b>
1.1. <i>Inleiding</i>	31
1.1.1. Doel van het POR	31
1.1.2. Korte toelichting op de werking van het verdeelstelsel	31
1.1.3. Opbouw van het POR 2013	32
1.2. <i>Samenvatting</i>	32
1.2.1. De onderhoudsagenda	32
1.2.2. De belangrijkste bevindingen uit de scan	32
<b>2. Onderwerpen van de lopende onderhoudsagenda</b>	<b>34</b>
2.1. <i>Inleiding</i>	34
2.2. <i>Onderwerpen uit het verdeelstelsel</i>	34
2.2.1. Stand van zaken POR-onderzoeken	34
2.2.2. Krimp gemeenten	35
2.2.3. Positie G4 in verdeelstelsel	36
2.3. <i>Beleidsvoornemens departementen</i>	36
2.3.1. Wet werken naar vermogen	36
2.3.2. Begeleiding AWBZ	36
2.3.3. Jeugdzorg	36
2.4. <i>Afgeronde onderwerpen</i>	37
<b>3 SCAN</b>	<b>38</b>
3.1. <i>Inleiding</i>	38
3.2. <i>Over de scan als instrument</i>	38
3.3.1. Het doel en de aard van de scan	38
3.3.2. De inhoud en reikwijdte van de scan	38
3.3. <i>Ontwikkeling van de gemeentelijke inkomsten en uitgaven</i>	40
3.3.1. Het niveau van de begrote gemeentelijke inkomsten	40
3.3.2. De begrote gemeentelijke netto-uitgaven (alle gemeenten)	42
3.4. <i>De scan van inkomsten en uitgaven bij 373 gemeenten</i>	43
3.4.1. Inleiding	43
3.4.2. Veronderstelde versus feitelijke inkomstenstructuur	43
3.4.3. IJkpunten versus feitelijke uitgaven	45
<b>Bijlage 1 bij hoofdstuk 3: samenstelling clusters</b>	<b>50</b>

## 1. INLEIDING EN SAMENVATTING

### 1.1. Inleiding

#### 1.1.1. Doel van het POR

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

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

In het POR 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 geoordeelde 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 2013*

De verdere opbouw van het POR 2013 is als volgt: Hoofdstuk 2 behandelt de onderwerpen van de onderhoudsagenda. Hoofdstuk 3 bevat de resultaten van de scan.

## **1.2. Samenvatting**

### *1.2.1. De onderhoudsagenda*

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

### *1.2.2. De belangrijkste bevindingen uit de scan*

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

Het geheel van de veertien uitgavenclusters overziend, wordt een aantal signalen voor scheefheid in verdeling waargenomen. Grotendeels komen die overeen met de signalen uit eerdere Periodieke Onderhoudsrapporten, hetgeen al aanleiding gaf nader onderzoek aan te kondigen. Op basis van het nader onderzoek naar het verschil tussen feitelijk en geïjkt niveau van de OZB zal een bestuurlijk oordeel worden gevormd over de vraag of het verschil tussen norm en praktijk een aanpassing van de norm rechtvaardigt of niet. Het nadere onderzoek naar de OEM zal een bestuurlijk oordeel mogelijk maken over de vraag of de OEM een rol zou moeten gaan spelen bij de verdeling van het gemeentefonds. Bovendien kunnen deze onderzoeken inzichten opleveren die relevant zijn voor de beoordeling van voornoemde «scheefheden» bij diverse uitgavenclusters. De in het POR van 2010 aangekondigde en in dit POR weer bevestigde nadere onderzoeken van de OEM en OZB worden dan ook in samenhang uitgevoerd met de nadere onderzoeken naar de uitgavenclusters.

Het nader onderzoek is opgedeeld in twee fases. In de eerste fase is verkend of er aanleiding is om nieuwe ijkpunten vorm te gaan geven. In de tweede fase worden deze nieuwe ijkpunten vorm gegeven en volgt het omzetten naar verdeelmaatstaven en tenslotte het uitnemen en terug-

zetten in het maatstavenstelsel van het gemeentefonds. De eerste fase is voor alle clusters doorlopen, de tweede fase alleen wanneer de eerste fase daartoe aanleiding geeft. Over de onderzoeksresultaten van de eerste fase is de Tweede kamer geïnformeerd bij brief van 6 december 2011 (Kamerstukken II, 2011–2012, 33 000 B, nr. 6). De tweede fase zal gefaseerd plaatsvinden. Zie verder paragraaf 2.1.1.

## 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 2012 waren geagendeerd, alsmede op nieuwe onderwerpen die van belang zijn voor de financiële verhouding. Bij elk onderwerp wordt aangegeven in welke fase van het onderhoud het zich bevindt: signalering, aanpassing of onderzoek.

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

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

Tabel 2.1 Onderhoudsagenda 2013

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

### 2.2. Onderwerpen uit het verdeelstelsel

#### 2.2.1. Stand van zaken POR-onderzoeken

In het POR 2010 is geconcludeerd dat nader onderzoek noodzakelijk is naar de clusters Educatie, Groen, Wegen en water, OEM/OZB, Openbare orde en veiligheid en Kunst en ontspanning/Oudheid. In april 2010

verscheen de Brede Heroverweging Openbaar Bestuur en in 2009 het advies van de RfV over de specifieke positie van de G4. Het rapport en het advies gaven aanleiding om in de nadere POR-onderzoeken te kijken naar het verdeelstelsel en het volume van alle clusters. Omdat er samenhang wordt verondersteld tussen de genoemde uitgavenclusters en tussen de uitgaven- en inkomstenclusters vinden deze nadere onderzoeken plaats in de vorm van één uit te voeren nader onderzoek. Ook de beoordeling van een mogelijke nadere toedeling van het vaste bedrag van de G4 aan de algemene verdeelmaatstaven maakt onderdeel uit van de nadere onderzoeken. Zie hiervoor ook paragraaf 2.2.3.

Het nader onderzoek is opgedeeld in twee fases. In de eerste fase is verkend of er aanleiding is om nieuwe ijkpunten vorm te gaan geven. In de tweede fase krijgen deze nieuwe ijkpunten vorm, volgt omzetting naar verdeelmaatstaven en ten slotte het uitnemen en terugzetten in het maatstavenstelsel van het gemeentefonds. De eerste fase is voor alle clusters doorlopen, de tweede fase wordt alleen doorlopen wanneer de eerste fase daartoe aanleiding geeft. Over de onderzoeksresultaten van de eerste fase is de Tweede Kamer geïnformeerd bij brief van 6 december 2011 (Kamerstukken II, 2011–2012, 33 000 B, nr. 6).

De onderzoeksresultaten van de eerste fase zijn in het najaar van 2011 bekend geworden. Na weging van de onderzoeksbevindingen zijn de VNG en RfV gevraagd te adviseren. Op 15 en 16 november 2011 zijn de adviezen van de RfV en VNG ontvangen. Ook hebben diverse groepen van gemeenten aandacht gevraagd voor de stapeling van ontwikkelingen. De Minister van BZK heeft te kennen gegeven oog te hebben voor dat er veel op de gemeenten afkomt met de decentralisaties en bezuinigingen. Een adequate verdeling van het gemeentefonds is daarbij essentieel. Gemeenten hebben voldoende tijd nodig om te kunnen anticiperen op wijzigingen in de omvang van de algemene uitkering. Gezien het voorgaande heeft de Minister van BZK samen met de medefondsbeheerder de Staatssecretaris van Financiën besloten om, conform de verzoeken van de VNG en RfV, prioriteit te (blijven) geven aan de inbedding van de voorgenomen decentralisaties in het gemeentefonds. Voorts is besloten dat de invoering van de herverdeling van de overige onderdelen van het gemeentefonds niet eerder dan per 2014 zal plaatsvinden. Het is de bedoeling de Tweede Kamer hierover in het voorjaar van 2013 te informeren.

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. Daartoe wordt onderzoek gedaan bij de gemeenten die in aanmerking komen voor de krimpmaatstaf. Hiervoor wordt onder andere informatie gebruikt uit de paragrafen demografische ontwikkeling. Ook de uitkomsten van een onderzoek van het ministerie van Infrastructuur en Milieu naar de financiële draagkracht van gemeenten in krimpregio's worden betrokken bij het onderzoek.

### *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. Op dit moment worden alle clusters van het gemeentefonds nader onderzocht. De fondsbeheerders hebben besloten in die onderzoeken telkens ook de specifieke positie van de G4 te bezien en te kijken of er aanleiding is de vaste bedragen te herzien. Op de onderdelen Kunst, Overige Openbare Orde & Veiligheid, Overige Educatie, Maatschappelijk Opvang & Jeugd, Wegen & Water en Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening & Stedelijke Vernieuwing is deze aanleiding gevonden. Op dit moment wordt nagedacht wat de beste manier is de bijbehorende vaste bedragen aan deze clusters te verbinden.

## **2.3. Beleidsvoornemens departementen**

### *2.3.1. Wet werken naar vermogen*

In het POR 2012 is gemeld het kabinet voornemens was de Wet werken naar vermogen (Wwnv) per 1 januari 2013 in te voeren. In het Begrotingsakkoord 2013 wordt vermeld dat het wetsvoorstel vooralsnog niet doorgaat. De komende kabinetsformatie zal helderheid geven over de verdere voornemens ten aanzien van het wetsvoorstel.

### *2.3.2. Begeleiding AWBZ*

In het POR 2012 is gemeld dat het Rijk had besloten de functie begeleiding uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) te schrappen en de met de extramurale AWBZ-begeleiding te bereiken resultaten onder de reikwijdte van de compensatieplicht van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) te brengen. De middelen zouden worden ingebracht in een nieuwe decentralisatie-uitkering in het gemeentefonds. In het Begrotingsakkoord 2013 is afgesproken dat de geplande overheveling per 2013 niet doorgaat. Na de komende kabinetsformatie wordt helderheid verwacht over de voornemens ten aanzien van decentralisatie van taken uit de AWBZ.

### *2.3.3. Jeugdzorg*

De decentralisatie van de jeugdzorg naar gemeenten biedt kansen om de jeugdzorg effectiever, doelmatiger en integraal te organiseren. Gemeenten worden verantwoordelijk voor de uitvoering van de op kinderen, jongeren en hun opvoeders gerichte zorg. Het wetsvoorstel voor deze stelselwijziging is in voorbereiding. Voor het aanbieden van een deel van de te leveren zorg dient sprake te zijn van bovenlokale samenwerking. Het samenbrengen van de verschillende onderdelen van de jeugdzorg zorgt ervoor dat integrale ondersteuning en zorg dicht bij huis eenvoudiger tot stand komen en dat verkokering tussen zorgdomeinen en verschillende vormen van financiering wordt tegengegaan. Er is een



transformatie nodig naar meer preventie en eerdere ondersteuning, het uitgaan van de eigen kracht van jeugdigen en hun ouders, het minder snel medicaliseren van problemen, een betere samenwerking rond gezinnen en zorg op maat. Ouders, jeugdigen en andere opvoeders moeten gemakkelijker terecht kunnen met hun vragen over opgroeien en opvoeden en pas indien daadwerkelijk nodig, sneller de juiste zorg krijgen. Dit alles wordt neergelegd in een nieuw wettelijk kader. Voor meer informatie, zie de voortgangsbrief stelselwijziging jeugd «Geen kind buitenspel» van 27-4-2012 (Kamerstukken II, 2011–2012, 31 839, nr. 142).

De decentralisatie van de jeugdzorg zal in 2015 zijn beslag krijgen. Momenteel doen SCP/Regioplan en Cebeon onderzoek naar de financiële verdeelsleutel van de middelen die in 2015 naar de gemeenten worden overgeheveld. In het voorjaar van 2013 wordt nadere informatie over de financiële omvang en het verdeelmodel van de decentralisatie verstrekt.

#### **2.4. Afgeronde onderwerpen**

Er zijn geen onderwerpen die zijn afgevoerd van de onderhoudsagenda.

### **3. SCAN**

#### **3.1. Inleiding**

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

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

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd: paragraaf 3.2. geeft een korte beschrijving van de methodiek van de scan. Dan volgt in paragraaf 3.3. een schets van het verloop van de inkomsten van alle gemeenten tezamen, die dient als achtergrond voor de eigenlijke scan. In paragraaf 3.4. tenslotte worden de resultaten van de scan beschreven. Het geeft inzicht in de ontwikkeling van de uitgaven en inkomsten in 2010–2012 en de verdeling ervan over groepen gemeenten.

#### **3.2. Over de scan als instrument**

##### *3.2.1. Doel en de aard van de scan*

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

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

##### *3.2.2. Inhoud en reikwijdte van de scan*

*IJkpunten: de veronderstelde uitgaven en inkomsten in het verdeelstelsel*

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

Voor elk van de uitgavenclusters is een zogeheten ijkpunt opgesteld. Dat is een formule die het veronderstelde kostenniveau van een gemeente in een cluster weergeeft. Een eenvoudig voorbeeld is Bevolkingszaken. Daarvan luidt de ijkpuntformule (in ronde bedragen):  $12 \times \text{inwoners} + 21 \times \text{minderheden} + 15\,000$ .

De gemeenten krijgen dus een bedrag per inwoner, daar bovenop een bedrag voor inwoners die tot etnische minderheden behoren en een vast bedrag.

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

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

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

#### *Feitelijke uitgaven en inkomsten volgens gemeentelijke begrotingen*

Wat de gemeenten daadwerkelijk uitgeven voor de uitgavenclusters en ontvangen uit de inkomstenclusters leiden wij af uit de gemeentelijke begrotingen. Strikt genomen komt de realiteit beter tot uiting in de gemeenterekening, maar gebruik van de rekening heeft als nadeel dat de actualiteitswaarde van de scan vermindert. Voor deze scan (POR 2013) kunnen wij ons baseren op de begrotingen 2012, of op de rekeningen van 2010. Omwille van de actualiteit kiezen we voor de begrotingen – dit te meer vanwege de grote dynamiek in de gemeentelijke wereld en dus de gemeentefinanciën.

#### *Vergelijking van ijkpunten en feitelijke uitgaven en inkomsten*

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

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

kader van het POR). Naast deze standaardaanpak, kan ook de actualiteit reden zijn een onderwerp te behandelen.

#### *Reikwijdte van de scan*

De scan richt zich op alle gemeenten behalve de vijf Waddengemeenten en de vier grote steden. Door hun positie in het verdeelstelsel is het nauwelijks relevant hen in de analyse te betrekken. Potentieel worden er 415 gemeenten in de scan betrokken, waarvan er om datatechnische redenen 42 buiten de onderzoekgroep vallen. De scan zoals gepresenteerd in paragraaf 3.4. gaat dus over 373 gemeenten; de spreiding van de 42 «uitvallers» is zodanig dat de 373 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 2011 en 2012 voor alle Nederlandse gemeenten gezamenlijk, inclusief de vier grote steden en de vijf Waddengemeenten.

#### *3.3.1 Het niveau van de begrote gemeentelijke inkomsten*

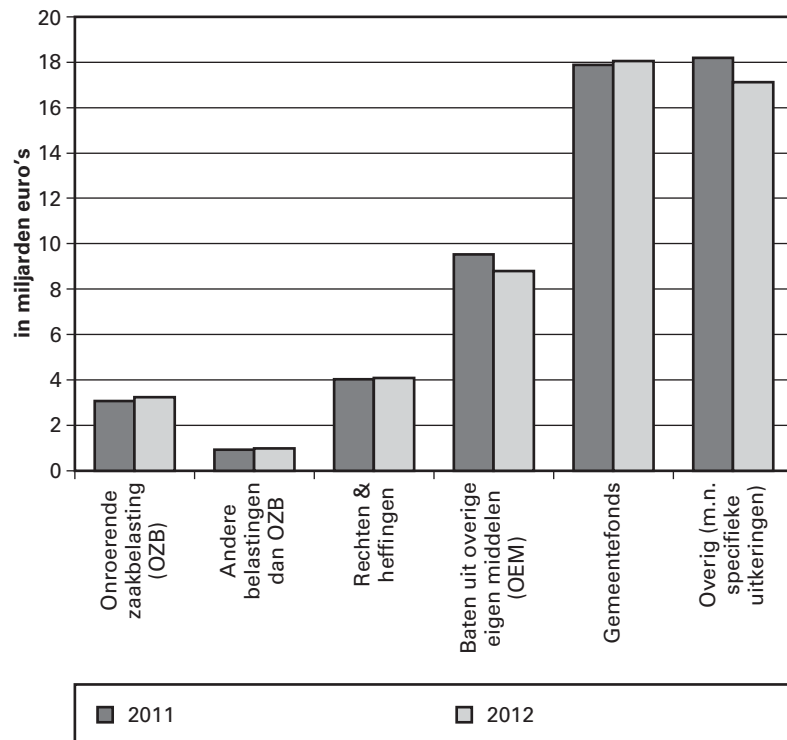
Figuur 3.1. geeft een overzicht van de ontwikkeling van het totaal aan gemeentelijke inkomsten volgens de gemeentebegrotingen in 2011 en 2012. De figuur onderscheidt zes inkomstenbronnen<sup>1</sup>:

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

---

<sup>1</sup> Volgens de geldende clusterdefinities behoren sommige «kleine» belastingen en rechten tot iv, de resterende Overige eigen middelen (OEM). Ofschoon dat geen grote bedragen zijn, halen we ze sinds drie jaar t.b.v. figuur 3.1. uit de OEM en voegen ze bij ii en iii. Zo brengen we met i,ii en iii expliciet alle belastingen en heffingen in beeld waarmee burgers en bedrijven te maken hebben.

**Figuur 3.1. Ontwikkeling van begrote gemeentelijke inkomsten 2011-2012 (miljarden euro's, alle gemeenten)**



We gaan nu op deze zes onderdelen nader in.

*i. De Onroerende zaakbelasting (OZB)*

De OZB stijgt van € 3,06 miljard in 2011 naar € 3,24 miljard in 2012, een toename van 5,7%. In het vorige POR werd een stijging van 3,5% waargenomen.

*ii. Andere belastingen dan de OZB*

Alle andere gemeentelijke belastingen buiten de OZB bedragen tezamen € 0,98 miljard. Hun omvang stijgt tussen 2011 en 2012 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 2012 € 4,09 miljard, tegen € 4,04 miljard het jaar ervoor. Dat is een stijging van 1,3%. Bouwleges namen sterk af en rioolrechten namen sterk toe ten opzichte van 2011.

*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 € 8,8 miljard in 2012. In het fonds figureert van de OEM alleen het *saldo* van baten en lasten; dat saldo is veel lager en komt aan de orde bij de eigenlijke scan in paragraaf 3.4.

De hier besproken OEM-baten bestaan voor ruim tweederde uit opbrengsten van de grondexploitatie. Wel zien we in 2012 een daling van 10,4% 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 steeg van € 17,9 miljard in 2011 naar € 18,0 miljard in 2012.

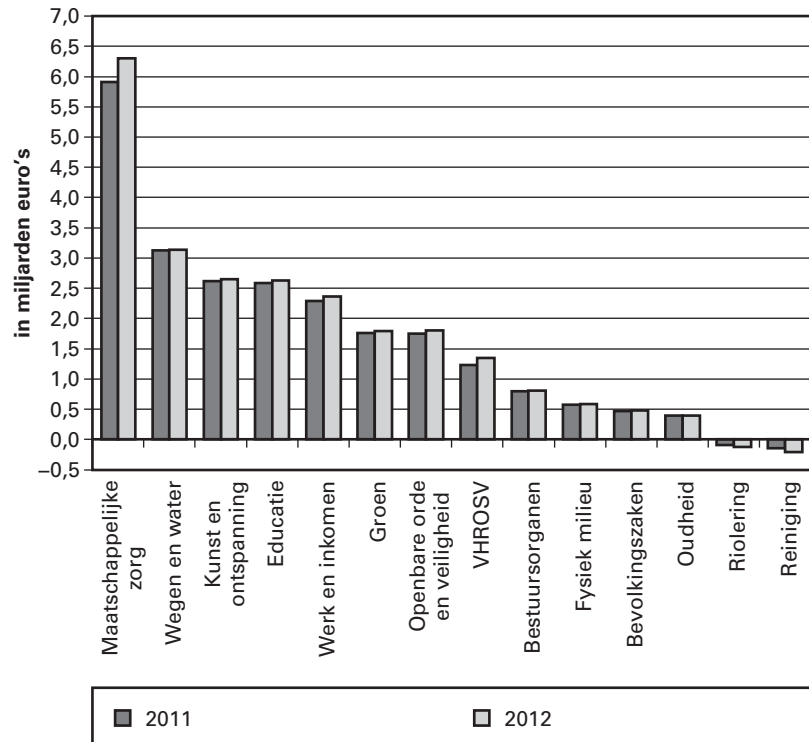
vi. Overige inkomsten

Deze groep bestaat voornamelijk uit specifieke uitkeringen en bijdragen van provincies en de Europese Unie. De CBS-begrotingsstatistiek maakt het niet mogelijk specifieke uitkeringen afzonderlijk of als categorie te bepalen, zodat het verloop van «overige inkomsten» slechts een globale indruk geeft van de ontwikkeling van het bedrag aan specifieke uitkeringen. Het totaal van de overige inkomsten ging volgens de begrotingen van € 18,2 miljard in 2011 naar € 17,1 miljard in 2012, een daling van 6 %.

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 2011 en 2012 is 3%. De netto-uitgaven van de clusters Maatschappelijke zorg (6,7%) en VHROSV (9%) liggen met hun groei duidelijk boven dat gemiddelde. De clusters Wegen en water (0,2%) en Bestuursorganen (0,8%) liggen er duidelijk onder.

**Figuur 3.2. Netto-uitgaven per cluster voor de jaren 2011 en 2012 (miljarden euro's, alle gemeenten)**



### 3.4 Scan van inkomsten en uitgaven bij 373 gemeenten

#### 3.4.1 Inleiding

Deze paragraaf bevat de eigenlijke scan, het hart van hoofdstuk 3. Hier worden de ijkpunten uit het gemeentefonds vergeleken met de feitelijke ontwikkeling van uitgaven en inkomsten, zoals af te leiden uit de CBS-begrotingsstatistiek. Het onderzoek is gebaseerd op de begrotingsjaren vanaf 2009, maar concentreert zich op de jaren 2011 en 2012, en de veranderingen daartussen. Zoals gezegd heeft de scan betrekking op de meeste, maar niet alle 415 gemeenten. Vanwege hun bijzondere positie in het verdeelstelsel worden de Waddengemeenten en de vier grote steden erbuiten gehouden. Vanwege de kwaliteit van het basismateriaal zijn daarnaast 33 gemeenten buiten beschouwing gelaten<sup>1</sup>, zodat de scan over 373 gemeenten gaat.

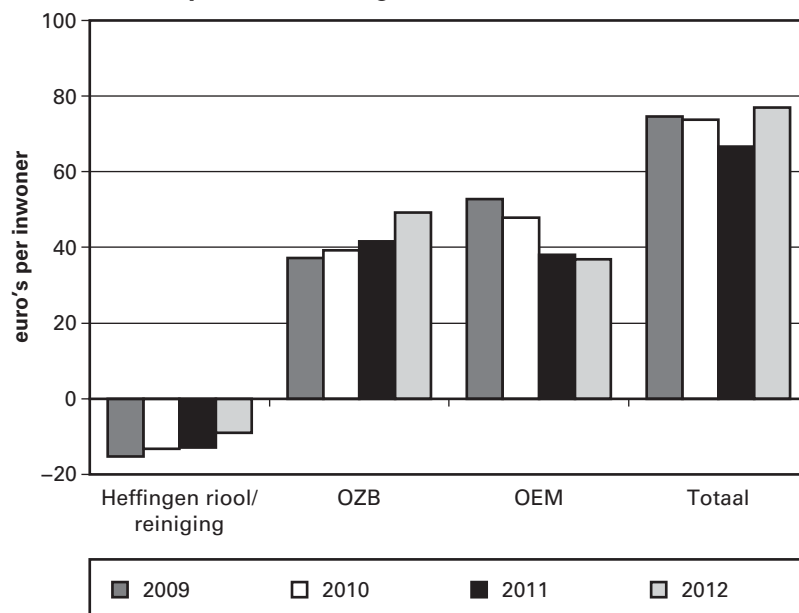
De opbouw van paragraaf 3.4. is als volgt. In paragraaf 3.4.2. vergelijken we de veronderstelde inkomsten met de feitelijke inkomsten, namelijk de netto-inkomsten uit de Onroerende zaakbelasting (OZB), de Overige eigen middelen (OEM) en de riool- en reinigingsrechten. Dan volgen in paragraaf 3.4.3. de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

#### 3.4.2. De scan van veronderstelde versus feitelijke inkomstenstructuur

##### Analyse

In figuur 3.3. is voor de jaren 2009–2012 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 Riol, Reiniging, OZB en OEM (exclusief de mutatie reserves), 2009 t/m 2012 (euro's per inwoner; 373 gemeenten)**



<sup>1</sup> 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.

Voor de clusters Riolering en Reiniging tezamen geldt dat hun saldo van baten en lasten in 2011 en 2012 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. Dat heeft voor een deel te maken met het BTW-compensatiefonds. Nadat was gebleken dat de gemeenten méér uit het BTW-compensatiefonds ontvangen dat verwacht, is in 2007 het gemeentefonds gekort. Dat werkt ook door in de ijkpunten Riolering en Reiniging. Daarnaast kan het ook een bewuste keuze zijn van gemeenten om minder dan kostendekkend te heffen via de riool- en reinigingsrechten.

Terwijl de heffingen voor riool- en reiniging wat lager zijn dan in het verdeelstelsel wordt verondersteld, liggen de OZB-tarieven al langere tijd boven het rekestarief van het gemeentefonds<sup>1</sup>. Ook in 2012 is de stijging van de feitelijke tarieven fors hoger dan de stijging van het rekestarief en zien we 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 niveau hoger en is het verschil met die 5% in de loop der jaren groter geworden. Tussen 2011 en 2012 is het verschil net als tussen de voorafgaande jaren wel gedaald. Het verschil tussen veronderstelde en feitelijke OEM is in 2012 met 3,4% afgenomen ten opzichte van 2011. Dat is het resultaat van uiteenlopende «plussen en minnen», waaronder lagere inkomsten uit grondexploitatie.

Bij elkaar genomen genereren de clusters Riolering, Reiniging, OZB en OEM € 77 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.

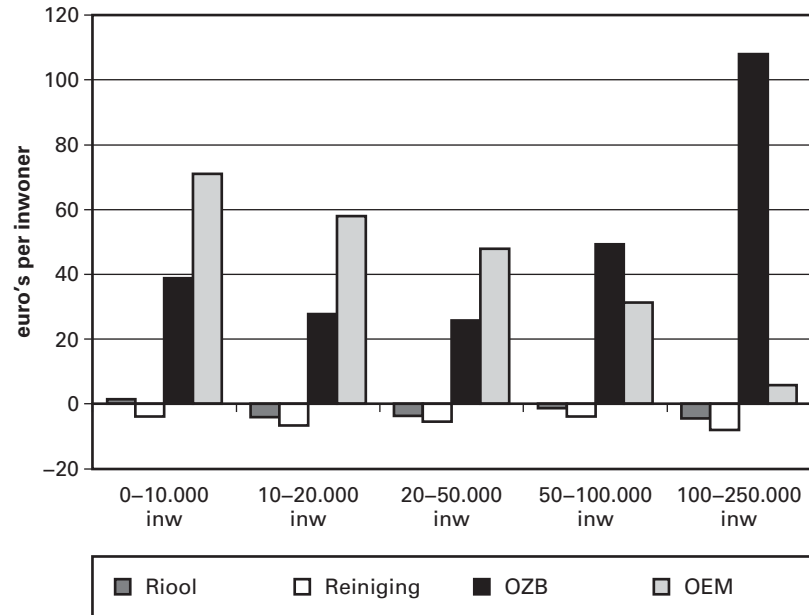
In figuur 3.4. zien we voor het jaar 2012 een verdeling van de clusters Riolering, Reiniging, OZB en OEM over vijf groottegroepen. Naarmate gemeenten groter zijn, neemt de kostendekkendheid van de riool- en reinigingsrechten af. Tegelijkertijd heffen de gemeenten meer OZB, naarmate ze groter worden. Soms was dit gevolg van de expliciete beleidskeuze om lagere inkomens relatief te ontzien door een deel van de kosten van riool en reiniging te dekken uit de OZB. Het belang van deze keuze is allengs minder geworden. Al in eerdere jaren constateerden we dat de grote(re) gemeenten meer en meer overgaan op kostendekkende tarieven. Zien we af van het effect van het BTW-compensatiefonds, dan is het tekort op riool en reiniging minder dan enkele jaren geleden, bovendien zijn de verschillen tussen kleine en grote gemeenten wat afgenomen. Bij de OEM neemt het verschil tussen feitelijke en veronderstelde omvang af naarmate een gemeente groter wordt. Zoals al vaker opgemerkt, kan het verschil van gemeente tot gemeente desalniettemin zeer uiteenlopen.

---

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



**Figuur 3.4. Verschil tussen de feitelijke en veronderstelde netto inkomsten bij de clusters Riool, Reiniging, OZB en OEM (exclusief de mutatie reserves) in 2012 naar groottegroepen (euro's per inwoner; 373 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 2013 hebben we besloten om in de analyse de in het gemeentefonds veronderstelde OEM (5%) te verhogen tot de feitelijk aangetroffen OEM (7%).

### 3.4.3 IJkpunten versus feitelijke uitgaven

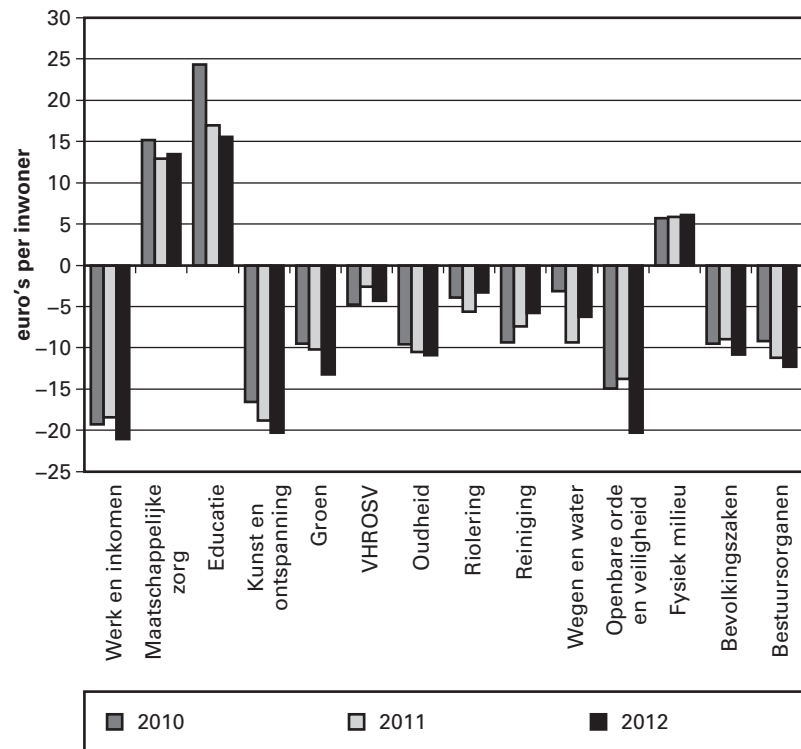
Verschillen tussen veronderstelde en feitelijke uitgavenpatronen komen in theorie in twee vormen voor; in de praktijk zien we ze vaak in combinatie. De eerste vorm is dat voor alle gemeenten bij elkaar de *omvang* van de feitelijke uitgaven afwijkt van de veronderstelde uitgaven. De tweede uitingvorm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

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

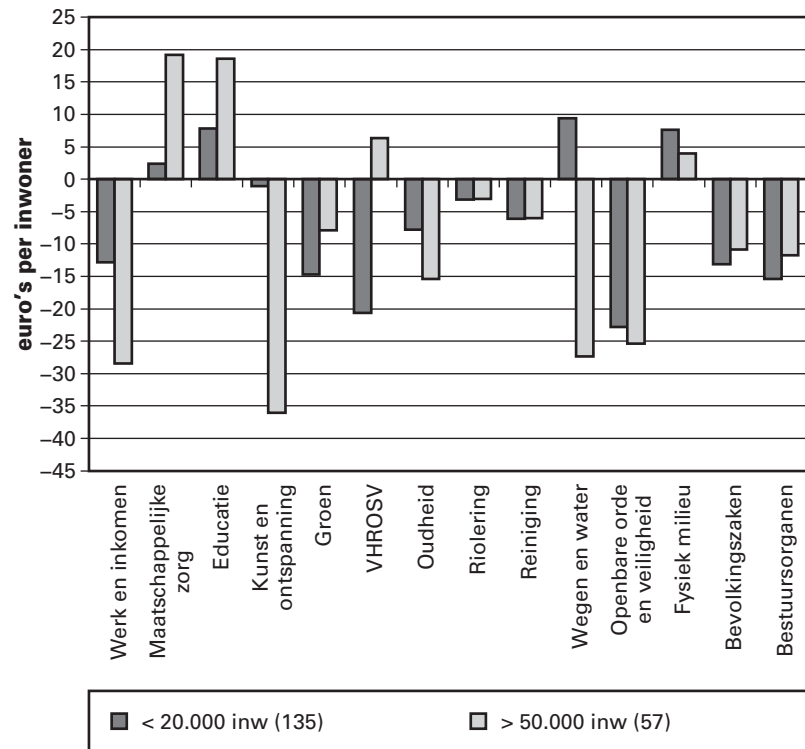
hoge OEM. Ze zijn nu uitsluitend het gevolg van hetzij extra OZB, hetzij lagere uitgaven op andere clusters (dus clusters met een «positief staafje»).

De diverse clusters worden nu 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 373 gemeenten tezamen in de jaren 2010–2012. Figuur 3.6. toont het verschil tussen feitelijke en gelijke uitgaven voor 135 kleine en 59 grote gemeenten in het lopende jaar 2012.

**Figuur 3.5. IJkpunten minus feitelijke uitgaven per cluster in 2010 t/m 2012 (euro per inwoner, 373 gemeenten)**



**Figuur 3.6. IJkpunten minus feitelijke uitgaven 2012, per cluster in gemeenten met minder dan 20.000 inwoners en gemeenten met meer dan 50.000 inwoners (euro per inwoner, 135 resp. 59 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 2012. Bovendien neemt het verschil in 2012 weer 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 373 gemeenten ook dit jaar minder uit dan het ijkpunt. Het verschil is iets meer 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. De redenen voor het in het POR van 2010 aangekondigde nader onderzoek blijven dus van kracht, ondanks dat het verschil tussen ijkpunt en de feitelijke uitgaven verder afneemt in 2012.

#### *Kunst en ontspanning en Oudheid*

Figuur 3.5. laat zien dat bij het cluster Kunst en ontspanning in 2012 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 2012 bijna even groot als in 2011. Wel

zien we een licht stijgende trend. Ook voor deze clusters is in het POR 2010 een nader onderzoek aangekondigd.

#### *Groen*

Volgens figuur 3.5. is in 2012 het verschil tussen feitelijke uitgaven en ijkpunt groter dan in 2011. Uit figuur 3.6. blijkt dat de verdeling scheef is. Dit was in het POR 2010 al het geval. Daarom is in het POR 2010 tot nader onderzoek besloten.

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

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

Omdat de inzet voor stedelijke vernieuwing de kwaliteit van het leven en wonen in steden en dorpen aantoonbaar heeft verbeterd is daarmee de belangrijkste overweging voor een financiële rijksbijdrage komen te vervallen. In 2013 en 2014 is er respectievelijk 212 miljoen en 194 miljoen beschikbaar via gemeente- en provinciefonds waarna een einde komt aan de inzet van rijksmiddelen voor stedelijke vernieuwing (ISV). Nu is het zaak de bereikte kwaliteit op peil te houden en in de op 13 juli 2012 uitgebrachte voortgangsrapportage is aangegeven hoe betrokken overheden invulling geven aan een vernieuwde aanpak voor stedelijke vernieuwing.

#### *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 stijgen gemiddeld met 0,1% en de rioolrechten stijgen met 4,7%. Vorig jaar waren de percentages respectievelijk -0,2% en 3,8%.

#### *Wegen en water*

Bij het cluster Wegen en water wordt het verschil tussen de veronderstelde en feitelijke uitgaven in 2012 kleiner. Het verschil met het ijkpunt wordt met name veroorzaakt door de grote gemeenten, zoals figuur 3.6. laat zien. Gemeenten met meer dan 50 000 inwoners geven € 27 meer uit dan het ijkpunt verondersteld. Dit wordt wel iets gecompenseerd door de uitgaven van kleine gemeenten. Zij geven € 9 per inwoner minder uit dan het veronderstelde ijkpunt. In het POR 2010 gaf deze «scheefheid» in de verdeling tussen grote en kleine gemeenten aanleiding om tot een nader onderzoek te besluiten.

#### *Openbare orde en veiligheid*

Uit figuur 3.5. blijkt dat het verschil tussen veronderstelde uitgaven volgens het ijkpunt en de feitelijke uitgaven in 2012 groter is dan in 2011. Het verschil tussen ijkpunt en feitelijke uitgaven is bij grote gemeenten iets groter dan bij kleine gemeenten. In het POR 2010 is ook voor dit cluster een nader onderzoek aangekondigd.

#### *Fysiek milieu*

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

### *Bevolkingszaken*

Figuur 3.5. laat een toename 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 2012 iets gegroeid ten opzichte van 2011. Bij kleine gemeenten is dit verschil iets groter dan bij grotere gemeenten.

### *Samenvattend*

Het geheel van de veertien uitgavenclusters overziend, wordt een aantal signalen voor scheefheid in verdeling waargenomen. Grotendeels komen die overeen met de signalen uit eerdere Periodieke Onderhoudsrapporten, hetgeen al aanleiding gaf nader onderzoek aan te kondigen. Op basis van het nader onderzoek naar het verschil tussen feitelijk en geijkt niveau van de OZB zal een bestuurlijke oordeel worden gevormd over de vraag of het verschil tussen norm en praktijk een aanpassing van de norm rechtvaardigt of niet. Het nadere onderzoek naar de OEM zal een bestuurlijk oordeel mogelijk maken over de vraag of de OEM een rol zou moeten gaan spelen bij de verdeling van het gemeentefonds. Bovendien kunnen deze onderzoeken inzichten opleveren die relevant zijn voor de beoordeling van voornoemde «scheefheden» bij diverse uitgavenclusters. De in het POR van 2010 aangekondigde en in dit POR weer bevestigde nadere onderzoeken van de OEM en OZB worden dan ook in samenhang uitgevoerd met de nadere onderzoeken naar de uitgavenclusters.

## BIJLAGE 1 BIJ HOOFDSTUK 3 POR: SAMENSTELLING CLUSTERS

Cluster in gemeentefonds	Samenstelling in termen van begrotingsfuncties uit Besluit Begrotingen en Verantwoording (BBV 2004)
Educatie	fie. 420, Openbaar basisonderwijs, exclusief onderwijshuisvesting fie. 421, Openbaar basisonderwijs, onderwijshuisvesting fie. 422, Bijzonder basisonderwijs, exclusief onderwijshuisvesting fie. 423, Bijzonder basisonderwijs, onderwijshuisvesting fie. 430, Openbaar (voortgezet) speciaal onderwijs, exclusief onderwijshuisvesting fie. 431, Openbaar (voortgezet) speciaal onderwijs, onderwijshuisvesting fie. 432, Bijzonder (voortgezet) speciaal onderwijs, exclusief onderwijshuisvesting fie. 433, Bijzonder (voortgezet) speciaal onderwijs, onderwijshuisvesting fie. 440, Openbaar voortgezet onderwijs, exclusief onderwijshuisvesting fie. 441, Openbaar voortgezet onderwijs, onderwijshuisvesting fie. 442, Bijzonder voortgezet onderwijs, exclusief onderwijshuisvesting fie. 443, Bijzonder voortgezet onderwijs, onderwijshuisvesting fie. 480, Gemeenschappelijke baten en lasten van het onderwijs fie. 482, Volwasseneneducatie
Maatschappelijke zorg	fie. 620, Maatschappelijke begeleiding en advies fie. 621, Vreemdelingen fie. 622, Huishoudelijke verzorging fie. 630, Sociaal-cultureel werk fie. 641, Tehuizen fie. 650, Kinderdagopvang fie. 651, Dagopvang gehandicapten fie. 652, Voorzieningen gehandicapten fie. 711, Ambulancevervoer fie. 712, Verpleeginrichtingen fie. 714, Openbare gezondheidszorg fie. 715, Jeugdgezondheidszorg (uniform deel) fie. 716, Jeugdgezondheidszorg (maatwerk deel)
Werk en inkomen	fie. 610, Bijstandsverlening en inkomensvoorzieningen fie. 611, Werkgelegenheid fie. 613, Overige sociale zekerheidsregelingen vanuit het Rijk fie. 614, Gemeentelijk minimabeleid fie. 623, Participatiebudget**
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 fie. 732, Baten begraafplaatsrechten
Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing (VHROSV)	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
Bestuursorganen	fie. 004, Baten secretarieleges burgerzaken fie. 001, Bestuursorganen
Algemene ondersteuning *)	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

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

*\*\*\*) 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.*

## BIJLAGE 2: BELEIDSMUTATIES

Beleidsmutaties (x € 1 000)	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Eigen kracht (decentralisatie-uitkering)	850	<b>850</b>				
Bekostiging Digitaal Klantendossier (algemene uitkering)	- 1 610	<b>- 1 610</b>	- 1 610	- 1 610	- 1 610	- 1 610
Bekostiging Digitaal Klantendossier (bijdrage aan VNG)	1 610	<b>1 610</b>	1 610	1 610	1 610	1 610
Regionale platforms fraudebestrijding (Integratie-uitkering)	- 2 006	<b>- 2 006</b>	- 2 006	- 2 006	- 2 006	- 2 006
Wijziging betalingsverloop algemene uitkering 2011	58 048					
Wijziging betalingsverloop integratie-uitkeringen 2011	- 6					
Wijziging betalingsverloop decentralisatie-uitkeringen 2011	797					
Overloop 2011/2012 kosten Financiële-verhoudingswet	1 000					
Nationale gebiedsontwikkelingen (Nota Ruimte en BIRK) (decentralisatie-uitkering)	62	<b>7</b>				
Expertisecentrum kinderopvang (algemene uitkering)	- 500	<b>- 500</b>	- 500	- 500	- 500	- 500
Expertisecentrum kinderopvang (bijdrage aan VNG)	500	<b>500</b>	500	500	500	500
Kosten Waarderingskamer	42					
Kosten Waarderingskamer uit de algemene uitkering	- 42					
Invoeringskosten decentralisatie Jeugdzorg (decentralisatie-uitkering)	10 500					
Overheidsbrede inkoop van beeldmateriaal	3 900	<b>4 200</b>				
Vrouwenopvang (decentralisatie-uitkering)	1 100	<b>1 100</b>	1 100	1 100	1 100	1 100
Impuls Brede Scholen, Sport & Cultuur (decentralisatie-uitkering)	36 555					
Nationaal Actieplan Sport en Bewegen (decentralisatie-uitkering)	- 96					
Beheer 14+ netnummer gemeenten (VNG)	2 188	<b>2 188</b>	2 188	2 188	2 188	2 188
Aanpassing Financieringsarrangement mGBA/ORRA	12 000	<b>- 12 000</b>				
Implementatieondersteuning mGBA (algemene-uitkering)	- 12 000					
Implementatieondersteuning mGBA (bijdrage aan VNG)	12 000					
Uitvoeringskosten fraude	2 000	<b>3 800</b>	3 800	3 800	3 800	3 800
LHBT emancipatiebeleid (decentralisatie-uitkering)	750	<b>750</b>	750			
Kwaliteitssprong Zuid (decentralisatie-uitkering)	1 400	<b>1 400</b>	1 400	1 400		
IODS kwaliteitsprojecten (decentralisatie-uitkering)	9 665					
Accres tranche 2012	- 256 255	<b>- 256 255</b>	- 256 255	- 256 255	- 256 255	- 256 255
Bijdrage aan het A+O-fonds		<b>- 22</b>	- 22	- 22	- 22	- 22
Bijdrage uit de algemene uitkering aan het A+O-fonds		<b>22</b>	22	22	22	22
Terugontvangsten Waarderingskamer 2011 naar AU	89					
Antillianengemeenten (decentralisatie-uitkering)		<b>- 4 485</b>				
Impuls Brede Scholen, Sport & Cultuur (decentralisatie-uitkering)	10 677					
Sterke regio's (decentralisatie-uitkering)		<b>5 900</b>		2 000	1 100	
Jeugd (decentralisatie-uitkering)	3 800	<b>3 800</b>	3 800			
Vrouwenopvang (decentralisatie-uitkering)	14 229	<b>14 000</b>	14 000	14 000	14 000	14 000
Uitvoeringskosten inburgering		<b>24 600</b>				
Bijzondere bijstand kosten kinderopvang		<b>- 2 000</b>	- 2 000	- 2 000	- 2 000	- 2 000
Bodemsanering (decentralisatie-uitkering)	- 188	<b>- 213</b>				
Vsv-programmagelden RMC-regio's G4 (decentralisatie-uitkering)		<b>6 700</b>	6 700	6 700		
Eigen kracht (decentralisatie-uitkering)	50	<b>50</b>	50			
Veiligheidshuizen (decentralisatie-uitkering)		<b>7 700</b>	7 700	7 700	7 700	7 700
Nationale gebiedsontwikkelingen (Nota Ruimte en BIRK) (decentralisatie-uitkering)	8 120					
Bedrijventerreinen (decentralisatie-uitkering)	3 418	<b>855</b>	1 190		522	
Green Deal (decentralisatie-uitkering)	550					
Nationale gebiedsontwikkelingen (Nota Ruimte en BIRK) (decentralisatie-uitkering)		<b>178</b>	177	102		
Correctie waterschapswegen (knelpunten verdeelproblematiek) uit de AU			- 3 224	- 3 298	- 3 374	- 3 451
Correctie waterschapswegen (knelpunten verdeelproblematiek) (integratie-uitkering)			3 224	3 298	3 374	3 451
WUW-middelen naar de AU	4 164	<b>9 957</b>	10 239	10 460	10 771	11 533
WUW-middelen (integratie-uitkering)	- 4 164	<b>- 9 957</b>	- 10 239	- 10 460	- 10 771	- 11 533
Ondersteuning bibliotheken naar de AU	5 791	<b>5 791</b>	5 791	5 791	5 791	5 791



	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ondersteuning bibliotheken (integratie-uitkering)	- 5 791	<b>- 5 791</b>	- 5 791	- 5 791	- 5 791	- 5 791
Zichtbare Schakel (decentralisatie-uitkering)		<b>10 000</b>	10 000			
Accres tranche 2012	99 900	<b>99 900</b>	99 900	99 900	99 00	99 900
Accres tranche 2013		<b>- 176 692</b>	- 176 692	- 176 692	- 176 692	- 176 692
WMO indexatie 2012 (integratie-uitkering)	69 819	<b>69 819</b>	69 819	69 819	65 151	65 151
WMO vermogensinkomensbijtelling (integratie-uitkering)		<b>- 34 000</b>	- 34 000	- 34 000	- 34 000	- 34 000
Kinderopvang		<b>- 40 000</b>	- 40 000	- 40 000	- 40 000	- 40 000
BTW-correctie		<b>-64 703</b>	-64 703	-64 703	-64 703	-64 703
<b>Totaal mutaties (inclusief meerjarige doorwerking 1e suppletoire 2012)</b>	92 916	<b>- 334 557</b>	- 353 082	- 366 947	- 380 195	- 381 817

### BIJLAGE 3: MOTIES EN TOEZEGGINGEN IN HET VERGADERJAAR 2011-2012

#### Moties Onderdeel A1 Afgedaan

Omschrijving van de motie	Vindplaats	Stand van zaken
Motie Heijnen: Roept de regering op om het nieuwe beleidskader gemeentelijke herindelingen in te trekken.	Gemeente- en provinciefonds	De Tweede Kamer is op 2 april 2012 per brief geïnformeerd (TK 2011-2012, 28 750 nr. 49).
Motie Bruins Slot: Verzoekt de regering een zienswijze te ontwikkelen op differentiatie tussen gemeenten naar takenpakket in het kader van de bestuurlijke inrichting en de Kamer daarover voor 1 januari 2012 te informeren.	Gemeente- en provinciefonds	De Tweede Kamer is op 3 februari 2012 per brief geïnformeerd (TK 2011-2012, 28 750 nr. 45).

#### Moties: Onderdeel A.2 In behandeling

Omschrijving van de motie	Vindplaats	Stand van zaken
Motie Heijnen: Verzoekt om met betrekking tot de bouwleges de uitvoering van de afspraken met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg eind 2010 niet alleen te toetsen op transparantie, maar ook op het in acht nemen van een redelijke bandbreedte.	Gemeente- en provinciefonds	De monitor naar de transparantie van de legesheffing wordt op dit moment nog uitgevoerd. De resultaten zijn medio 2012 bekend en worden daarna aan de Kamer toegezonden. De motie Heijnen wordt daarin meegenomen.

#### Toezezingen: Onderdeel B.1 Afgedaan

Omschrijving van de toezezing	Vindplaats	Stand van zaken
De minister zegt toe de Kamer te informeren over het geactualiseerde en aangevulde beleidskader gemeentelijke herindelingen.	Gemeente- en provinciefonds	De Tweede Kamer is op 12 juli 2011 per brief geïnformeerd (TK 2010-2011, 28 750 nr. 28).
De minister zegt toe de Kamer begin december 2011 te informeren over de mogelijke consequenties van de bevindingen nav de onderzoeksresultaten voor het cluster Educatie (binnen de verdeling van het gemeentefonds).	Gemeente- en provinciefonds	De Tweede Kamer is op 7 februari 2012 per brief geïnformeerd (TK 2011-2012, 33 000 B, nr. 8).
De minister zegt toe bij invoering van de Wet dualisering dat vijf jaar na instelling van de provinciale en gemeentelijke rekenkamers hun functioneren zou worden geëvalueerd.	Gemeente- en provinciefonds	De Tweede kamer is op 19 april 2012 per brief geïnformeerd (TK 2011-2012, 33 000-B-11).

De minister zegt toe een visienota inzake de inrichting en het functioneren van het binnenlands bestuur aan de Kamer toe te zenden. Hierin zal ook aandacht voor taakdifferentiatie, alsmede de onderliggende redengeving om tot instelling van een infrastructuurautoriteit Randstad te komen worden meegenomen.	Gemeente- en provinciefonds	De Tweede Kamer is op 10 oktober 2011 per brief geïnformeerd (TK 2011–2012, 33 047, nr. 1)
---	-----------------------------	--

---

**Toezegging: Onderdeel B.2 In behandeling**

---

Omschrijving van de toezegging	Vindplaats	Stand van zaken
Terugkomen bij de Kamer op de EMU (Economische en Monetaire Unie) (lv3)-kwartaalrapportages, na het Bestuurlijk Overleg Financiële Verhouding (BOFV) van april 2010. Met name op de mogelijkheid het aantal rapportages terug te brengen of gebruik te maken van deelverzamelingen (bijvoorbeeld alleen 100 000+).	Gemeente- en provinciefonds	Inmiddels zijn min BZK en min FIN bezig de voorwaarden in de wet HOF (Houdbare Overheidsfinanciën) te regelen.
De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zegt de Kamer, naar aanleiding van een vraag van het lid De Vries-Leggedoor, toe 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 (T01199).	Gemeente- en provinciefonds	Het kernenbeleid en de gevolgen daarvan voor de inwoners wordt meegenomen in de evaluatie, welke in 2013 zal worden afgerond. T.z.t. ontvangen zowel EK als TK het eindrapport.

#### **BIJLAGE 4: LIJST MET AFKORTINGEN**

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

## **BIJLAGE 5: LIJST MET BELANGRIJKE TERMEN EN HUN BETEKENIS**

Aanvullende uitkering	Uitkering op aanvraag van gemeenten waar de algemene middelen aanmerkelijk en structureel tekortschieten om in de noodzakelijke uitgaven te voorzien, ondanks een redelijk peil van de eigen inkomsten.
Accres	Bedrag waarmee het beschikbare bedrag van het gemeentefonds jaarlijks wordt aangepast, gebaseerd op een bestuurlijk overeengekomen normeringssystematiek (zie ook normeringssystematiek).
Algemene uitkering uit het gemeentefonds	Uitkering aan alle gemeenten die ten goede komt aan de algemene middelen.
Artikel 12-uitkering	Zie aanvullende uitkering.
Cluster	Samenhangend geheel van beleidsterreinen uit oogpunt van kostenoriëntatie en verdeling.
Decentralisatie-uitkering uit het gemeentefonds	Sinds 2008 bestaat binnen het gemeentefonds naast de algemene uitkering (zie algemene uitkering uit het gemeentefonds) en de integratie-uitkering (zie integratie-uitkering uit het gemeentefonds) ook de decentralisatie-uitkering. De verdeling van de decentralisatie-uitkering volgt evenmin als de integratie-uitkering de regels van de verdeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds. Anders dan bij de integratie-uitkering, waar de termijn van overheveling naar de algemene uitkering van tevoren vaststaat, ontbreekt bij de decentralisatie-uitkering een dergelijke termijn. Dat maakt de uitkering geschikt voor de overheveling van specifieke uitkeringen, ook als die termijn nog niet bekend is. Ook maakt het de uitkering geschikt voor middelen die slechts tijdelijk beschikbaar zijn.
Financiële-verhoudingswet (Fvw)	Wet waarin is vastgelegd dat er een gemeentefonds en provinciefonds is. De wet regelt daarnaast globaal de wijze van verdeling van het gemeentefonds. In de wet zijn tevens regels opgenomen met betrekking tot de aanvullende uitkering. Per 1 januari 1997 is de wet voor het gemeentefonds herzien.
Integratie-uitkering uit het gemeentefonds	Uitkering die wordt toegepast als overheveling van een specifieke uitkering of eigen middelen naar de algemene uitkering bezwaarlijk is vanwege de omvang van de herverdeeffecten. De integratie-uitkering voorziet dan in een geleidelijke overgang naar de algemene uitkering.
IJkpunten	Geobjectiveerde kostennormen per taakgebied, rekening houdend met structuurkenmerken, die voor alle gemeenten respectievelijk provincies beschikbaar zijn.
Normeringssystematiek	Bepaling van het accres van het gemeentefonds op basis van een norm. De norm is de jaarlijkse procentuele ontwikkeling van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven. De netto gecorrigeerde rijksuitgaven zijn de bruto-rijksuitgaven minus de niet-belastingontvangsten van het Rijk gecorrigeerd voor onder meer de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking, de Europese Unie, het gemeentefonds en het provinciefonds. Als de netto gecorrigeerde rijksuitgaven stijgen (dalen), nemen het gemeentefonds en het provinciefonds met hetzelfde percentage toe (af). Deze systematiek staat ook wel bekend onder het principe van «samen de trap op en samen de trap af».

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

# Rijksbegroting 2013

## B Gemeentefonds

Dit is een gemeenschappelijke uitgave van:  
Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties  
Ministerie van Financiën

Aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer  
der Staten-Generaal door de Minister van Financiën.

### Zetwerk en begeleiding

Sdu Uitgevers  
afdeling Dataverwerking  
e-mail [traffic@sdu.nl](mailto:traffic@sdu.nl)

### Drukwerk

DeltaHage Grafische Dienstverlening

### Vormgeving omslag

Studio Dumber

### Uitgave

Sdu Uitgevers

### Bestelling

Sdu Klantenservice  
Telefoon (070) 378 98 80  
Fax (070) 378 97 83  
e-mail [sdu@sdu.nl](mailto:sdu@sdu.nl)  
Internet [www.sdu.nl](http://www.sdu.nl)  
of via de boekhandel

### Order

ISBN 9789012576130  
NUR 823

[www.rijksbegroting.nl](http://www.rijksbegroting.nl)

**Sdu** UITGEVERS

ISBN 978-90-125-7613-0



9 789012 576130