
Vergaderjaar 2004–2005

30 100 B

Jaarverslag en slotwet Gemeentefonds 2004

Nr. 1

JAARVERSLAG VAN HET GEMEENTEFONDS (B)
Aangeboden 18 mei 2005

INHOUDSOPGAVE		blz.
A.	Algemeen	4
1.	Voorwoord	4
2.	Verzoek tot dechargeverlening	5
3.	Leeswijzer	7
B.	Beleidsverslag	8
4.	Beleidsprioriteiten	8
5.	Beleidsartikelen	10
C.	Jaarrekening	16
6.	Verantwoordingsstaat	16
7.	Saldibalans	17
8.	Bijlage 1: Verdiepingsbijlage	20
9.	Bijlage 2: Aanbevelingen Algemene Rekenkamer	21
10.	Bijlage 3: Lijst van de belangrijke termen en hun betekenis	22

A. ALGEMEEN

1. VOORWOORD

Het jaarverslag van het gemeentefonds over het jaar 2004 heeft als doel de koppeling tussen beleid en budget inzichtelijk te maken. Het jaarverslag in het algemeen en de derde woensdag van mei in het bijzonder geven een verdere invulling aan het belang van een transparante terugkoppeling van beleid naar de Staten-Generaal. Dit jaarverslag beoogt daarbij zo goed mogelijk invulling te geven aan het VBTB- gedachtegoed.

Wel moet worden benadrukt dat de begroting en het jaarverslag van het gemeentefonds afwijken van de begroting en het jaarverslag van de departementen, doordat de ministers van BZK en van Financiën als beheerders van het gemeentefonds een systeemverantwoordelijkheid hebben. Met de uitkering uit het gemeentefonds wordt niet beoogd om specifieke beleidsdoelen te realiseren, maar om de gemeenten in staat te stellen hun taken goed te kunnen verrichten. De verantwoordelijkheid voor de resultaten van het gevoerde beleid met de middelen uit het fonds ligt bij de gemeenten. Prestatie-indicatoren hieromtrent kunnen derhalve in dit jaarverslag niet worden opgenomen. Wel wordt verantwoording afgelegd over de vraag of het fonds adequaat was van omvang en of de verdeling over de gemeenten goed was. Dat is immers de verantwoordelijkheid van de fondsbeheerders.

Het jaarverslag bestaat naast het op dit voorwoord volgende verzoek tot dechargeverlening en een leeswijzer uit een beleidsmatige paragraaf getiteld beleidsverslag en de jaarrekening. Het beleidsverslag komt terug op de in de ontwerpbegroting 2004 aangegeven beleidsprioriteiten. Als tegenpool van de in de ontwerpbegroting gebruikte w-vragen staan bij het jaarverslag de drie h-vragen centraal.

- Hebben we bereikt wat we hebben beoogd?
- Hebben we gedaan wat we daarvoor zouden doen?
- Heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

De Staatssecretaris van Financiën,

De Minister van Financiën,

2. VERZOEK TOT DECHARGEVERLENING

Verzoek tot dechargeverlening van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Staatssecretaris van Financiën en de Minister van Financiën aan de Voorzitters van de Eerste Kamer en de Tweede Kamer van de Staten-Generaal.

Onder verwijzing naar de artikelen 63 en 64 van de Comptabiliteitswet 2001 verzoek ik de beide Kamers van de Staten-Generaal de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Staatssecretaris van Financiën en de Minister van Financiën decharge te verlenen over het in het jaar 2004 gevoerde financiële beheer met betrekking tot de uitvoering van de begroting van het gemeentefonds.

Ten behoeve van de oordeelsvorming van de Staten-Generaal over dit verzoek tot dechargeverlening is door de Algemene Rekenkamer als externe controleur op grond van artikel 82 van de Comptabiliteitswet 2001 een rapport opgesteld van haar bevindingen en haar oordeel met betrekking tot:

- a. het gevoerde financieel beheer;
 - b. de ten behoeve van dat beheer bijgehouden administraties;
 - c. de financiële informatie in het jaarverslag;
 - d. de saldibalans;
 - e. de totstandkoming van de informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering;
 - f. de in het jaarverslag opgenomen informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering;
- van het gemeentefonds. Dit rapport wordt separaat door de Algemene Rekenkamer aan de Staten-Generaal aangeboden.

Bij het besluit tot dechargeverlening dienen, naast het onderhavige jaarverslag en het hierboven genoemde rapport van de Algemene Rekenkamer, de volgende, wettelijk voorgeschreven, stukken te worden betrokken:

- a. het Financieel jaarverslag van het Rijk over 2004 dit jaarverslag wordt separaat aangeboden;
- b. de slotwet van het gemeentefonds over het jaar 2004 de slotwet is als afzonderlijk kamerstuk gepubliceerd. het besluit tot dechargeverlening kan niet worden genomen, voordat de betrokken slotwet is aangenomen;
- c. het rapport van de Algemene Rekenkamer over het jaar 2004 met betrekking tot de onderzoeken, bedoeld in artikel 83 van de Comptabiliteitswet 2001. Dit rapport, dat betrekking heeft op het onderzoek van de centrale administratie van 's Rijks schatkist en van het Financieel jaarverslag van het Rijk, wordt separaat door de Algemene Rekenkamer aangeboden;
- d. de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer met betrekking tot de in het Financieel jaarverslag van het Rijk over 2004 opgenomen rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk over 2004 alsmede met betrekking tot de Saldibalans van het Rijk over 2004 (de verklaring van goedkeuring, bedoeld in artikel 83, derde lid, van de Comptabiliteitswet 2001);

het besluit tot dechargeverlening kan niet worden genomen, voordat de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer is ontvangen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes

De Staatssecretaris van Financiën,
J. G. Wijn

De Minister van Financiën,
G. Zalm

3. LEESWIJZER

Het jaarverslag van het gemeentefonds maakt onderdeel uit van de financiële verantwoording van het Rijk maar heeft daarbinnen, evenals het jaarverslag van het provinciefonds, een eigen bijzonder karakter. Het jaarverslag van het gemeentefonds kent in tegenstelling tot een departementaal jaarverslag slechts één beleidsartikel: het gemeentefonds. Het beleid dat wordt gevoerd ter realisatie van de algemene beleidsdoelstelling is direct verbonden met dit ene beleidsartikel.

Dit jaarverslag zal de eerdere, op 2004 betrekking hebbende, begrotingen van het gemeentefonds (de oorspronkelijk vastgestelde begroting 2004, de 1e en 2e suppletore begrotingen 2004) als uitgangspunt nemen. Terugkijkend op de beleidsprioriteiten zal hierbij vooral de ontwerpbegroting 2004 van het gemeentefonds van belang zijn.

Het jaarverslag is verdeeld in twee onderdelen: het beleidsverslag en de jaarrekening. Het beleidsverslag is een terugblik op het gevoerde beleid in 2004. Hierin komt de realisatie van de beleidsprioriteiten aan bod, worden de budgettaire gevolgen van het gevoerde beleid in beeld gebracht en worden er beleidsmatige conclusies ten aanzien van de beleidsprioriteiten getrokken.

Bovendien wordt in de paragraaf beleidsartikelen stilgestaan bij de prestatiegegevens die betrekking hebben op de beleidsdoelstellingen van het gemeentefonds. Hier wordt ook de toelichting gegeven op het verschil tussen de oorspronkelijke vastgestelde begroting en realisatie. De jaarrekening geeft het financiële beeld van het begrotingsjaar 2004 wat betreft het gemeentefonds. In dit onderdeel wordt de verantwoordingsstaat en de saldibalans gepresenteerd. Ten slotte volgen er nog drie bijlagen (verdiepingsbijlage, aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer en een lijst van de belangrijkste termen en hun betekenis).

B. BELEIDSVERSLAG

4. BELEIDSPRIORITEITEN 2004

In de ontwerpbegroting 2004 van het gemeentefonds is een aantal beleidsprioriteiten benoemd. In dezelfde volgorde komen deze prioriteiten in dit jaarverslag opnieuw aan de orde. Dit jaarverslag geeft aan in hoeverre het afgelopen jaar invulling is gegeven aan deze beleidsprioriteiten. Sommige van de benoemde beleidsprioriteiten vergen een meerjarige aanpak en verschijnen in de toekomst wederom op de agenda. Hier worden de vorderingen gedurende het afgelopen jaar op het gebied van deze prioriteiten beschreven. Dit hoofdstuk geeft voornamelijk een terugblik op het begrotingsjaar 2004. De voortgang van de beleidsprioriteiten, gezien naar de toekomst, komt jaarlijks in de ontwerp-begrotingen naar voren.

Onderdeel A beschrijft de realisatie van de beleidsprioriteiten in 2004. Vervolgens worden de budgettaire en financiële consequenties van deze beleidsprioriteiten weergegeven. Als laatste volgt onderdeel C met de beleidsmatige conclusies ten aanzien van de besproken beleids-prioriteiten.

A. Realisatie van de beleidsprioriteiten 2004

Plan van aanpak transparantie (Plavat)

In december 2000 is het *Plan van Aanpak Transparantie* in de Financiële Verhouding tussen Rijk en gemeenten (Plavat) aan de Tweede Kamer voorgelegd (zie Kamerstukken II 2000/01, 27 400 B, nr. 7). In dit plan is vastgelegd welke stappen worden ondernomen om te komen tot meer transparantie in de financiële verhouding. Het gaat hierbij om het in kaart brengen van de financiële inkomensstromen van gemeenten, hoe deze worden besteed en welke effecten hiermee worden beoogd. Het inzicht dat wordt verkregen kan betrokken worden bij de uitkomst van de normeringssystematiek en de ontwikkeling van de lokale heffingen. Het Plavat moet leiden tot een meer doelmatige inzet en verdeling van middelen.

Het parlement is sindsdien op de hoogte gehouden van de ontwikkeling via voortgangsrapportages. De laatste voortgangsrapportage is de Tweede Kamer in december 2003 voorgelegd (Kamerstukken II 2003/04, 29 200 B en 29 200 C, nr. 10). In het vervolg worden geen voortgangsrapportages meer opgesteld. Het aanvankelijke voornemen het parlement via het Financieel Overzicht Gemeenten (F.O.G.) en het Financieel Overzicht Provincies (F.O.P.) op de hoogte te houden is vervallen. Voor zover nodig zal het parlement bij de begroeting of ad hoc worden geïnformeerd.

In juni 2004 is de derde versie van het F.O.G. verschenen. Dit overzicht is betrokken bij het bestuurlijk overleg over de uitkomst van de normerings-systematiek dat op 10 juni 2004 tussen Rijk en VNG/IPO plaatsvond. Het F.O.G. is in dit kader te beschouwen als een instrument om de ontwikkeling van het gemeentefonds binnen het totaal van de financiële verhoudingen te beoordelen. Het F.O.G. 2004 is de Tweede Kamer op 16 juli 2004 toegezonden (brief Minister BZK, kenmerk FO2004/70 276).

Het F.O.G. 2004 is nadien geactualiseerd. De resultaten van de actualisatie zijn opgenomen in de memorie van toelichting bij de ontwerp-begroting 2005 van het gemeentefonds. In het Bestuurlijk Overleg Financiële Verhouding van 10 juni 2004 is besloten niet langer een F.O.G. uit te brengen als afzonderlijk document (zie Kamerstukken II 2004/05, 29 800 B,

nr. 2, blz. 4). Het voornemen is in de memorie van toelichting bij de begroting 2006 van het gemeentefonds de relevante kerngegevens van het F.O.G. op te nemen.

Decentraal belastinggebied

In het kader van de beperking van de lastenontwikkeling op decentraal niveau komen er in het hoofdlijnenakkoord enkele belangrijke wijzigingen op het gebied van gemeentelijke belastingen voor. Ten eerste wordt het gebruikersdeel van de OZB op woningen afgeschaft. Via het gemeentefonds worden gemeenten voor de gedeelde inkomsten gecompenseerd. Ten tweede worden de overige OZB-belastingen gemaximeerd. Het streven is gericht op effectivering van de maatregelen in 2006. Daarnaast is in 2005 de € 45,38-regeling afgeschaft. Aangezien dit jaarverslag met name ziet op het verstreken jaar 2004 wordt hier op dit onderwerp niet verder ingegaan. Bij andere (toekomstige) gelegenheden zullen de ontwikkelingen bij het decentraal belastinggebied ongetwijfeld de nodige aandacht krijgen.

B. Budgettaire en financiële consequenties van de beleidsprioriteiten 2004

Er hebben zich in het begrotingsjaar 2004 geen belangrijke mutaties voorgedaan die verbonden kunnen worden aan bovenstaande realisatie van beleidsprioriteiten. Wel hebben, zoals gebruikelijk, in het kader van de normeringssystematiek diverse (omvangrijke) mutaties plaatsgevonden. Het gaat daarbij om de nacalculaties 2003 en 2004 en het accres 2004.

C. Beleidsmatige conclusies ten aanzien van de beleidsprioriteiten

Wij stellen vast dat de gemeente voldoende middelen ontvangen om hun taken naar behoren te vervullen. Het jaar 2004 wordt gekenmerkt door budgettaire krapte, maar in een meerjarig perspectief gezien is sprake van financiële ruimte. Hieruit kan worden afgeleid dat de normeringssystematiek van het gemeentefonds voldoet. Het Plavat-traject heeft in het jaar 2004 de beoogde vooruitgang geboekt. Zo is ten opzichte van het jaar 2003 meer inzicht verkregen in de verdeling van de specifieke uitkeringen.

5. BELEIDSARTIKELEN

1. Algemene beleidsdoelstelling

De gemeentefondsbegroting kent één artikel: het beleidsartikel «gemeentefonds». Dit beleidsartikel kent een samengestelde beleidsdoelstelling, te weten:

1. Het nastreven van een adequate omvang van het gemeentefonds.
2. Het nastreven van een adequate verdeling van de middelen over de gemeenten.

Deze samengestelde algemene beleidsdoelstelling verwoordt de systeemverantwoordelijkheid van de beheerders voor het gemeentefonds. De fondsbeheerders zijn niet verantwoordelijk voor de resultaten die gemeenten met hun budget uit dit fonds realiseren. Gemeenten zijn, met inachtneming van de wet- en regelgeving, autonoom in het voeren van hun beleid bekostigd uit het gemeentefonds. Niet alleen de bestedingsrichting, ook de effectiviteit van de inzet van de middelen is een gemeentelijke verantwoordelijkheid, waarin het college van Burgemeester en Wethouders wordt gecontroleerd door de gemeenteraad.

Dat neemt niet weg dat van tijd tot tijd vragen opkomen of de gemeenten als collectiviteit geen andere prioriteiten zouden moeten stellen, bijvoorbeeld ter ondersteuning van de 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 ligt bij de gemeenten.

2. Nader geoperationaliseerde doelstellingen

De bovengenoemde algemene hoofddoelstelling is nader uitgewerkt in onderstaande operationele doelstellingen:

1. De gemeenten via het gemeentefonds voorzien van voldoende financiële middelen voor het uitvoeren van hun taken.
De omvang van het gemeentefonds wordt bepaald volgens een vaste normeringssystematiek. Deze houdt in dat de groei van het gemeentefonds is gekoppeld aan de groei van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven. Het achterliggende uitgangspunt is «samen de trap op, samen de trap af»: wanneer het Rijk meer uit kan geven, kunnen gemeenten dit ook, en wanneer het rijk de broekriem moet aanhalen, dan moeten gemeenten dit ook.
Daarnaast vinden in de loop van een jaar diverse toevoegingen en onttrekkingen aan het gemeentefonds plaats als gevolg van specifieke taakmutaties.
2. Het verdelen van de beschikbare financiële middelen over gemeenten zodat zij een gelijkwaardig voorzieningenpakket tegen globaal gelijke lasten kunnen leveren.
De fondsbeheerders zijn verantwoordelijk voor een dusdanige verdeling van de beschikbare financiële middelen over gemeenten, dat de gemeenten een gelijkwaardig voorzieningenpakket tegen globaal gelijke lasten kunnen leveren. Het verdeelstelsel is daarom kostengeoriënteerd: het beoogt tegemoet te komen aan kostenverschillen tussen gemeenten die ontstaan door verschillen in (sociale of fysieke)

structuur. Doordat het verdeelstelsel deze verschillen gladstrijkt hebben gemeenten een gelijke uitgangspositie. Om dit te realiseren is een systeem van verdeelmaatstaven ontwikkeld dat inspeelt op structuurverschillen tussen gemeenten. Wel dient dit stelsel voldoende globaal te blijven; het gemeentefonds is immers geen bundeling van specifieke uitkeringen en gemeenten kunnen zelf bepalen aan welke voorzieningen zij hun geld bij voorkeur besteden (eigen prioriteitenstelling).

Om te kunnen bepalen of bovenstaande operationele doelstellingen in voldoende mate worden bereikt is een aantal effectindicatoren ontwikkeld. Binnen de systeemverantwoordelijkheid van de fondsbeheerders spitsen de prestatiegegevens in dit jaarverslag zich toe op de omvang en de verdeling van het gemeentefonds. Daarbij sluiten de prestatiegegevens aan bij de onderverdeling in de operationele doelstellingen. De prestatiegegevens omtrent de omvang omvatten de werking van de normeringssystematiek (in hoeverre functioneert de systematiek) en het Financieel Overzicht Gemeenten. De prestatiegegevens aangaande de verdeling richten zich op het Periodiek OnderhoudsRapport en het aantal artikel 12-aanvragen.

Omvang

1. De werking van de normeringssystematiek

Voor de beoordeling van de werking van de normeringssystematiek kan gekeken worden naar twee indicatoren: de uitkomsten van het halfjaarlijks bestuurlijk overleg en de evaluatie van de normeringssystematiek. Wat betreft het bestuurlijk overleg: in 1995 is afgesproken om eens per half jaar bestuurlijk overleg te voeren rond de (uitkomsten van) de normering. Indien een van beide partijen (Rijk of VNG/IPO) de uitkomsten van de normeringssystematiek op enig moment onredelijk vindt, kunnen deze uitkomsten in het halfjaarlijkse bestuurlijk overleg aan de orde worden gesteld. In de periode 1995–2004 hebben deze bestuurlijke overleggen niet geleid tot ingrijpende wijzigingen in de normeringssystematiek. Hieruit kan worden afgeleid dat deze heeft voldaan. Aan het einde van de huidige kabinetsperiode wordt de normeringssystematiek opnieuw geëvalueerd.

2. Financieel Overzicht Gemeenten (F.O.G.)

Een tweede belangrijke indicatie voor de toereikendheid van de omvang van het fonds is de vraag: krijgen de gemeenten inderdaad voldoende middelen? Het antwoord hierop valt na te gaan met behulp van het Financieel Overzicht Gemeenten (F.O.G.), dat laat zien hoe de financiële ruimte van gemeenten zich ontwikkelt. Het F.O.G. is een uitvloeisel van Plavat. Het doel van Plavat is het komen tot meer transparantie in de financiële verhouding. Het overzicht geeft (meerjarig) zowel een terugblik als een vooruitblik op de financiële situatie van de gemeenten. Doel van het F.O.G. is een beter gefundeerd oordeel mogelijk te maken over de rekenkundige uitkomsten van de normeringssystematiek voor het gemeentefonds. Het overzicht ondersteunt het Rijk en de VNG bij het halfjaarlijkse overleg over de rekenkundige uitkomsten van de normering. Daarbij is het uitgangspunt dat de groei van de algemene middelen toereikend moet zijn om de voorzieningen op een voldoende niveau te handhaven, rekening houdend met prijs-, volume- en taakmutaties.

In juli 2004 is het derde F.O.G. naar de Tweede Kamer verzonden. Dit overzicht bestaat uit een terugblik (1999–2004) en een vooruitblik (2004–2008). De terugblik geeft een inzicht in de ontwikkeling in de financiële positie van de gemeenten in de afgelopen jaren. De vooruitblik geeft inzicht in de verwachte financiële ruimte van gemeenten. In het najaar van 2004 heeft er een actualisatie plaatsgevonden. (zie ook de memorie van toelichting bij de ontwerpbegroting 2005 van het gemeentefonds).

Zoals eerder in dit jaarverslag gemeld, is in het Bestuurlijk Overleg Financiële Verhouding van 10 juni 2004 besloten niet langer een F.O.G. uit te brengen als afzonderlijk document (zie Kamerstukken II 2004/05, 29 800 B, nr. 2, blz. 4), maar bestaat het voornemen de relevante gegevens uit het F.O.G. op een andere wijze ter kennis van het parlement te brengen.

Verdeling

1. Periodiek OnderhoudsRapport (POR)

Het gemeentefonds is verdeeld in clusters. Dit zijn brede beleidsterreinen, zoals «wegen en water», «openbare orde en veiligheid» etc. Op het geaggregeerde niveau van deze brede beleidsterreinen wordt gevolgd of de verdeling van het gemeentefonds nog overeenkomt met de kostenontwikkeling in de gemeenten (zoals die zichtbaar wordt uit gemeentelijke begrotingen/rekeningen). Dit wordt jaarlijks onderzocht in het kader van het Periodiek Onderhoudsrapport (POR), dat verschijnt als bijlage bij de begroting van het gemeentefonds. Het meest recente POR, het POR 2005, bevat een terugblik op de verdeling in 2004. Daaruit komt naar voren dat het verdeelsysteem in zijn algemeenheid gezien goed werkt. Wel waren op bepaalde beleidsclusters verschillen te zien tussen het verdeelstelsel en de kostenontwikkeling in de gemeenten. Wanneer die verschillen kleiner zijn dan € 5 per inwoner, ondernemen de fondsbeheerders geen actie. Op enkele clusters waren de verschillen groter dan € 5 per inwoner. Dan volgt nader onderzoek. Het belangrijkste lopende onderzoek is de herijking van de clusters Bijstand en Zorg. Daarnaast viel een afwijking te constateren bij de clusters Bestuursorganen en Openbare Orde en Veiligheid. Voor laatstgenoemd cluster geldt dat de stijgende kostenontwikkeling was voorzien, maar zich met grotere intensiteit, en in hoger tempo, voordoet dan verwacht. De ontwikkeling bij het cluster Bestuursorganen wordt eerst via een nadere verkenning geanalyseerd, alvorens eventueel besloten wordt een diepgaander onderzoek uit te laten voeren. Dit komt omdat het cluster kampt met boekingsproblemen in samenhang met uitgaven die eigenlijk horen tot het cluster algemene ondersteuning. Bij het cluster Openbare Orde en Veiligheid is het voornemen nader onderzoek te starten.

2. Artikel 12

Een andere indicatie voor de werking van het verdeelstelsel kan zijn het aantal en de aard van de aanvragen om artikel 12-steun.

Als een gemeente er structureel niet in slaagt haar noodzakelijke uitgaven te bekostigen, kan zij de fondsbeheerders om een aanvullende uitkering (artikel 12-uitkering) verzoeken. Het tekort kan het gevolg zijn van een onvolkomenheid in de verdeelsystematiek, maar dat hoeft niet. Vaak is het een samenspel van verschillende factoren, zodat per geval moet worden bekeken wat de oorzaak is.

In het algemeen kan worden geconstateerd dat het aantal artikel 12-gemeenten en de omvang van het geraamde bedrag dat daarmee gepaard gaat de laatste drie jaren weinig veranderd is.

In tabel 1 wordt de ontwikkeling van het aantal artikel 12-gemeenten en de omvang van de uitkeringen die daarmee gemoeid zijn weergegeven.

Tabel 1: Aantal gemeenten dat een beroep doet op een aanvullende uitkering (artikel 12) en het geraamde bedrag van de verstrekte aanvullende uitkeringen (Bedragen in € 1 000)

	1990	1995	2000 ¹	2001	2002	2003	2004
aantal gemeenten	17 ²	21 ²	8	3	3	4	5 ³
artikel 12-uitkering	55 090	81 060	96 660 ⁴	17 036 ⁴	19 079 ⁴	19 869 ⁴	21 029 ⁴

¹ Het hoge bedrag van dit jaar werd grotendeels veroorzaakt door de uitkering aan de gemeente Gouda.

² Exclusief Amsterdam.

³ Dit betreft de volgende gemeenten: Boskoop, Lelystad (zie hierna), Neder-Betuwe, Nieuwkoop en Simpelveld. Formeel gezien is Lelystad een artikel 12-gemeente, aangezien de ICL-gelden (die door het Rijk in het verleden aan het gemeentefonds zijn toegevoegd) via artikel 12 aan Lelystad worden uitgekeerd. Sinds 1999 krijgt Lelystad daarnaast geen «normale» artikel 12-uitkering en staat de gemeente dan ook niet meer onder «curatele» van het Rijk.

⁴ Exclusief terugbetaling Den Haag ad € 82 504 000.

3. Budgettaire gevolgen van beleid

In tabel 2 worden de budgettaire gevolgen van beleid weergegeven.

Tabel 2: Budgettaire gevolgen van beleid (bedragen in € 1 000)

Gemeentefonds					Realisatie	Oorspronkelijk vastgestelde begroting	Verschil
	2000	2001	2002	2003	2004	2004	2004
Verplichtingen	11 628 891	12 292 444	13 045 853	13 476 408	12 019 858	12 361 610	- 341 752
Waarvan garantieverplichtingen							
Uitgaven	11 543 312	12 159 071	13 032 057	13 831 143	11 817 526	12 152 871	- 335 345
<i>Apparaatsuitgaven</i>							
1. Kosten Financiële-verhoudingswet	1 278	1 591	1 517	1 597	1 077	2 496	- 1 419
2. Kosten Waarderingskamer	681	727	1 121	1 112	1 108	1 112	- 4
3. Budget A&O-fonds	-	4 439	4 572	4 828	5 095	4 837	258
<i>Programmauitgaven</i>							
1. Algemene uitkering c.a. en de aanvullende uitkeringen	11 273 800	11 980 789	12 927 836	13 733 037	11 725 858	12 060 037	- 334 179
2. Integratie-uitkeringen	267 554	171 525	97 011	90 569	84 388	84 389	- 1
Ontvangsten	11 543 311	12 159 071	13 032 057	13 831 143	11 817 526	12 152 871	- 335 345
<i>Apparaatsontvangsten</i>							
1. Terugontvangsten Waarderingskamer	0	0	0	0	235	-	235
<i>Programmaontvangsten</i>							
1. Ontvangsten ex art.4 Fvw	11 543 311	12 159 071	13 032 057	13 831 143	11 817 291	12 152 871	- 335 580

Toelichting

De meest opvallende mutatie in 2004 is de aanzienlijke afname van de algemene uitkering ten opzichte van 2003. Deze afname is vooral te verklaren uit de uitname uit het gemeentefonds van ruim € 1,1 miljard in verband met het BTW-compensatiefonds en daarnaast door een teruggang vanwege de uitkomsten van de normeringsmethodiek. Het accres-

percentage 2004 is uiteindelijk berekend op 0,26 (negatief). Van belang zijn daarnaast uitnamen uit het gemeentefonds vanwege het beperken van het gemeentelijk minimabeleid (€ 150 miljoen), de afroaming van het accres over de € 45,38-regeling (€ 100 miljoen) en de overheveling van middelen kinderopvang van de begroting van het gemeentefonds naar de begroting van SZW (€ 122,7 miljoen). De uitname vanwege het BTW-compensatiefonds is voor de gemeenten – macro gezien – budgettair neutraal in de zin dat de gemeenten in totaliteit het uitgenomen bedrag kunnen claimen bij het BTW-compensatiefonds. De aanzienlijke afname van het gemeentefonds die uit die uitname voortvloeit is daarmee van een andere aard dan de afname die bijvoorbeeld uit het negatief accrespercentage voortvloeit. Ook de overheveling van de middelen kinderopvang naar de begroting van SZW is van een andere aard, omdat de middelen na de overheveling vanuit de begroting van SZW als specifieke uitkering aan de gemeenten zijn verstrekt. Met name de ontwikkeling van het accres (het negatieve accrespercentage) maakt dat het jaar 2004 als een jaar kan worden gekenschetst dat voor de gemeenten evenals voor het Rijk en de provincies een financieel moeilijk jaar was.

Onderdeel verplichtingen

Ten opzichte van de oorspronkelijk vastgestelde begroting zijn de verplichtingen met € 341 752 000 neerwaarts bijgesteld. De verplichtingen zijn in de oorspronkelijke begroting vastgesteld op € 12 361 610 000. Bij slotwet worden de verplichtingen met € 24 177 000 verlaagd. Dit bedrag bestaat uit de mutaties wachtgelden gemeentelijk herindeling (+ € 141 000), kosten uitvoering Financiële-verhoudingswet (– € 1 514 000) en de verwerking nacalculatie accessen 2004 (– € 22 803 000) en een technische mutatie in de integratie-uitkeringen i.v.m. afrondingsverschillen. Bij de eerste en tweede suppletore begrotingen hebben eerdere mutaties plaatsgevonden van respectievelijk € 231 894 000 (negatief) en € 85 681 000 (negatief). Een toelichting op deze mutaties is te vinden in de memories van toelichting van beide suppletore begrotingen (Kamerstukken II 2003/004, 29 609, nr. 2 en Kamerstukken II 2004/05, 29 919, nr. 2).

Onderdeel uitgaven

Algemeen

– Kosten Financiële-verhoudingswet

Het gerealiseerde bedrag komt € 1 419 000 lager uit dan in de ontwerp-begroting 2004 werd geraamd. Dit komt doordat niet alle onderzoeken die voor 2004 gepland waren, daadwerkelijk in 2004 zijn uitgevoerd. Het gerealiseerde bedrag voor kosten Financiële-verhoudingswet komt hiermee op € 1 077 000.

– Kosten Waarderingskamer

Het gerealiseerde bedrag komt € 4 000 lager uit dan in de ontwerp-begroting werd geraamd. Het bedrag voor kosten Waarderingskamer komt daarmee uit op € 1 108 000.

– Bijdrage Stichting A+O fonds gemeenten

Het gerealiseerde bedrag komt € 258 000 hoger uit dan in de ontwerp-begroting werd geraamd. Het verschil is het gevolg van een mutatie bij 1e suppletore begroting op dit uitgavenonderdeel vanwege bijstelling voor loon- en prijsontwikkelingen.

Algemene uitkering

– Algemene Uitkering c.a.

De uitgaven van de algemene uitkering van het gemeentefonds zijn € 334 179 000 lager uitgekomen dan was voorzien in de oorspronkelijk vastgestelde begroting. Ze komen daarmee in totaal op € 11 725 858 000. Bij slotwet worden de uitgaven van de algemene uitkering met € 26 084 000 verlaagd. Dit bedrag bestaat uit de wijziging betalingsverloop algemene uitkering 2004. In de Voorlopige Rekening 2004 is vastgesteld hoe de in 2004 gerealiseerde uitbetalingen aan de gemeenten zich verhouden tot het bedrag dat bij de 2e suppletore begroting 2004 voor de uitbetalingen is geraamd. Daarbij is gebleken dat het eerder geraamde bedrag € 26 084 000 hoger is dan de gerealiseerde uitbetalingen. Het overgebleven bedrag komt in latere jaren alsnog tot uitbetaling aan de gemeenten.

Bij de eerste en tweede suppletore begrotingen hebben eerdere mutaties plaatsgevonden van respectievelijk € 222 414 000 (negatief) en € 85 681 000 (negatief). Een toelichting op deze mutaties is te vinden in de memories van toelichting van beide suppletore begrotingen (Kamerstukken II 2003/04, 29 609, nr. 2 en Kamerstukken II 2004/05, 29 919, nr. 2). De verlaging bij eerste en tweede suppletore begrotingen is voornamelijk veroorzaakt door de structurele doorwerking van het accres 2003 en een bijstelling van het accres 2004.

Integratie-uitkeringen

– Integratie-uitkeringen

Het gerealiseerde bedrag komt vrijwel overeen met het bedrag dat in de ontwerpbegroting werd geraamd. Het negatieve verschil van € 1 000 is ontstaan door afrondingsverschillen.

Ontvangsten

– Terugontvangsten Waarderingskamer

Er heeft in 2004 een terugboeking naar het gemeentefonds plaatsgevonden vanuit de Waarderingskamer. Deze terugboeking van € 235 000 betreft het gemeentelijk aandeel in de onderuitputting van het budget 2003 van de Waarderingskamer.

– Ontvangsten ex artikel 4 van de Financiële-verhoudingswet

Sinds de invoering van de Financiële-verhoudingswet zijn de uitgaven en de inkomsten over ieder uitkeringsjaar aan elkaar gelijk. Ten opzichte van de oorspronkelijk vastgestelde begroting van het gemeentefonds voor 2004 worden de ontvangsten ex artikel 4 van de Financiële-verhoudingswet, met € 335 580 000 verlaagd tot € 11 817 291 000.

C. JAARREKENING

6. VERANTWOORDINGSSTAAT VAN HET GEMEENTEFONDS 2004

Tabel 3: Verantwoordingsstaat 2004 van het gemeentefonds
(bedragen in EUR1000)

Art.	Omschrijving	Oorspronkelijk vastgestelde begroting				Realisatie		Verschil realisatie en oorspronkelijk vastgestelde begroting	
		Verplichtingen	Uitgaven	Ontvangsten	Verplichtingen	Uitgaven	Ontvangsten	Verplichtingen	Uitgaven
1	Gemeentefonds	12 361 610	12 152 871	12 152 871	12 019 858	11 817 526	11 817 526	- 341 752	- 335 345

Ons bekend,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

De Staatssecretaris van Financiën,

De Minister van Financiën,

7. SALDIBALANS GEMEENTEFONDS PER 31 DECEMBER 2004

Saldibalans per 31 december 2004 van het gemeentefonds (bedragen in € 1 000)

DEBET			CREDIT		
OMSCHRIJVING	31-12-2004	31-12-2003	OMSCHRIJVING	31-12-2004	31-12-2003
1. Uitgaven t.i.v. de begroting 2003		13 831 143	2. Ontvangsten t.g.v. de begroting 2003		13 831 143
Uitgaven t.i.v. de begroting 2004	11 817 526		Ontvangsten t.g.v. de begroting 2004	11 817 526	
10. Voorschotten	40 996 142	29 468 053	10a. Tegenrekening voorschotten	40 996 142	29 468 053
12a. Tegenrekening openstaande verplichtingen	228 692	26 360	12. Openstaande verplichtingen	228 692	26 360
Totaal	53 042 360	43 325 556	Totaal	53 042 360	43 325 556

Toelichting behorende bij de saldibalans per 31 december 2004 van het gemeentefonds

Hierna worden de saldibalansposten toegelicht. De nummering van de toelichting komt overeen met die van de saldibalansposten.

10. Voorschotten

Hieronder zijn de betaalde voorschotten opgenomen voor nog niet definitief vastgestelde uitkeringen aan gemeenten, alsmede het voorschot op de bijdrage in de kosten van de Waarderingskamer.

De gemeenten ontvangen, als gevolg van de wet, voorschotten tot het bedrag waar ze vermoedelijk recht op hebben. Het totaalbedrag van de betaalde voorschotten bestaat bijna volledig uit voorschotten aan gemeenten op de algemene uitkering. Het bedrag is in bijlage 1 gespecificeerd.

12. Openstaande verplichtingen

Onder deze post zijn de ultimo 2004 openstaande betalingsverplichtingen uit hoofde van de algemene uitkering uit het gemeentefonds, inclusief de netto-uitkeringen over voorgaande jaren, en openstaande betalingsverplichtingen uit hoofde van de integratie-uitkeringen opgenomen. Zie voor een verdere toelichting op de cijfers bijlage 2.

Bijlage 1 bij saldbalans 31 december 2004

Specificatie voorschotten (bedragen x € 1 000)¹

	31-12-2004	31-12-2003
Art.1.1.2 Kosten Waarderingskamer		
2003 Voorschot kosten Waarderingskamer	0	1 112
2004 Voorschot kosten Waarderingskamer	1 108	0
	<hr/>	<hr/>
	1 108	1 112
Art.1.2.1 Algemene uitkering gemeentefonds 2		
1997 1 resp. 2 gemeenten	10 041	103 644
1998 2 resp.2 gemeenten	646 740	646 740
1999 2 resp. 2 gemeenten	696 356	696 356
2000 4 resp.4 greemeenten	792 062	792 062
2001 3 resp.5 gemeenten	819 235	922 561
2002 496 resp. 496 gemeenten	12 944 331	12 949 936
2003 489 resp. 489 gemeenten	13 383 298	13 355 642
2004 483 resp. 483 gemeenten	11 702 971	0
	<hr/>	<hr/>
	40 995 034	29 466 941
TOTAAL	40 996 142	29 468 053

¹ Geen specificaties zijn opgenomen bij art.1.1.1 (geheel), art 1.1.3 (geheel) en art.1.2.2 (geheel). Aangezien voor deze uitkeringen ultimo 2004 reeds beschikkingen zijn opgemaakt, zijn de voorschotten gelijk aan 0.

² Dit onderdeel van de tabel vergelijkt het aantal gemeenten per 31 december 2004 waarvoor per uitkeringsjaar de beschikking nog niet definitief is opgemaakt (en de daarbijbehorende omvang van de voorlopige beschikking) met het aantal gemeenten waarvoor geldt dat de definitieve beschikking voor het betreffende uitkeringsjaar per 31 december 2003 nog niet was opgemaakt.

Mutatieoverzicht voorschotten gemeentefonds (bedragen x € 1 000)

voorschotten per 01-01-2004	29 468 053
ontstaan in 2004	11 730 627
afgerekend in 2004	202 538
voorschotten per 31-2-004	40 996 142

Bijlage 2 bij saldbalans 31 december 2004

Verloop van de openstaande betalingsverplichtingen (bedragen x € 1 000)

Art.	Omschrijving	Openstaande verplichtingen 01-01-2004	Aangegane verplichtingen in 2004 (exclusief positieve bijstel- lingen)	Tot betaling gekomen in 2004	Bijstellingen van aangegane verplichtingen uit eerdere begrotings- jaren	Openstaande verplichtingen 31-12-2004
1.2.1	Algemene uitkering met inbegrip van de netto-uitkering over vorige jaren	26 360	11 928 190	11 725 858	0	228 692
Totaal		26 360	11 928 190	11 725 858	0	228 692

8. BIJLAGE 1: DE VERDIEPINGSBIJLAGE

**Tabel 5: Budgettaire geschiedenis over het jaar 2004
(bedragen in € 1 000)**

Gemeentefonds	Verplichtingen	Kasuitgaven	Kasontvangsten
Ontwerp-begroting (Kmst. II 2003/04, 29 200 B, nr. 1)	12 484 309	12 275 570	12 275 570
Nota van wijziging (kmst. 29 200 B, nr. 8)	- 122 699	- 122 699	122 699
1. Vastgestelde begroting (Stb. 2004, 102)	12 361 610	12 152 871	12 152 871
Mutaties 1e suppletore begroting (Voorjaarsnota)			
Ontwerp-suppl. begroting (Kmst. II 2003/04, 29 609, nr. 1)	- 231 894	- 222 061	- 222 061
2. Vastgestelde mutatie 1e suppletore begroting (Stb. 2004, 531)	- 231 894	- 222 061	- 222 061
Mutaties 2e suppletore begroting (Voorjaarsnota)			
Ontwerp-suppl. begroting (Kmst. II 2004/05, 29 919, nr. 1)	- 85 681	- 85 681	- 85 681
3. Vastgestelde mutatie 2e suppletore begroting (Stb. 2005, 121)	- 85 681	- 85 681	- 85 681
Mutaties slotwet			
Ontwerp-slotwet	- 24 177	- 27 603	- 27 603
4. Vast te stellen mutatie slotwet	- 24 177	- 27 603	- 27 603
Totaal geraamd tevens realisatie 2004 (1+2+3+4)	12 019 858	11 817 526	11 817 526

Een uitgebreide toelichting op de bovengenoemde bedragen en mutaties is te vinden in de memorie van toelichting van de ontwerp-begroting 2004 (Kamerstukken II 2003/04, 29 200 B, nr. 2), in de toelichting op de nota van wijziging (Kamerstukken II 2003/04, 29 200 B, nr. 8) en in de memories van toelichting van de suppletore begrotingen 2004 (Kamerstukken II 2003/04, 29 609, nr. 2 en Kamerstukken II 2004/05, 29 919, nr. 2) van het gemeentefonds. Een uitgebreide toelichting op de mutaties bij slotwet is opgenomen in de memorie van toelichting bij genoemde wet.

9. BIJLAGE 2: AANBEVELINGEN ALGEMENE REKENKAMER

In haar rapport bij het Jaarverslag 2003 van het gemeentefonds heeft de Algemene Rekenkamer geconcludeerd dat het Jaarverslag 2003 voldoet aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 stelt.

Dit geldt zowel voor het onderdeel «Financiële informatie» als voor het onderdeel «Informatie over beleid». Naar aanleiding van de opmerking van de Algemene Rekenkamer in haar «Rapport bij het Jaarverslag 2002 van het gemeentefonds» dat een verklarende woordenlijst ontbreekt, is bij het Jaarverslag 2003 een verklarende woordenlijst gevoegd. Bij het onderhavige Jaarverslag 2004 van het gemeentefonds is deze lijst doorgetrokken. Zie bijlage 3 voor de verklarende woordenlijst.

10. BIJLAGE 3: LIJST VAN DE BELANGRIJKE TERMEN EN HUN BETEKENIS

Aanvullende uitkering	Uitkering op aanvraag van gemeenten waar de algemene middelen aanmerkelijk en structureel tekortschieten om in de noodzakelijke uitgaven te voorzien, ondanks een redelijk peil van de eigen inkomsten.
Accres	Bedrag waarmee het beschikbare bedrag van het gemeentefonds jaarlijks wordt aangepast, gebaseerd op een bestuurlijk overeengekomen normeringsmethode.
Algemene uitkering uit het gemeentefonds	Uitkering aan alle gemeenten die ten goede komt aan de algemene middelen.
Artikel 12-uitkering	Zie aanvullende uitkering uit het gemeentefonds.
Behoedzaamheidsreserve	Gedeelte van de algemene uitkering dat niet aan de gemeenten wordt uitgekeerd, maar als reservering apart wordt gehouden. Eventuele fluctuaties in de hoogte van de algemene uitkering uit hoofde van de normeringsmethode worden na afloop van het begrotingsjaar verrekend met de behoedzaamheidsreserve. Een positief resultaat wordt alsnog aan de gemeenten overgemaakt, een negatief resultaat leidt tot een verlaging van de algemene uitkering.
Cluster	Samenhangend geheel van beleidsterreinen uit oogpunt van kosten-oriëntatie en verdeling. Aggregatieniveau voor het verdelen van middelen voor één of meer maatregelen over een uitkeringsjaar.
Financiële-verhoudingswet	Wet waarin is vastgelegd dat er een gemeentefonds en provinciefonds is. De wet regelt daarnaast globaal de wijze van verdeling van het gemeentefonds en provinciefonds. In de wet zijn tevens regels opgenomen met betrekking tot de aanvullende uitkering. Per 1 januari 1997 is de wet voor het gemeentefonds herzien. Per 1 januari 1998 maakt de regeling voor het provinciefonds ook onderdeel uit van de Financiële-verhoudingswet.
Financieel Overzicht Gemeenten/ Provincies (FOG en FOP)	Overzichten die als doel hebben inzicht te verschaffen in de ontwikkeling van de financiële positie van de gemeenten respectievelijk de provincies.
Integratie-uitkering uit het gemeentefonds	Uitkering die wordt toegepast als overheveling van een specifieke uitkering of eigen middelen naar de algemene uitkering bezwaarlijk is vanwege de omvang van de herverdeeleffecten. De integratie-uitkering voorziet dan in een geleidelijke overgang naar de algemene uitkering.
IPO	Interprovinciaal Overleg, landelijk samenwerkingsverband van alle Nederlandse provincies.
Netto gecorrigeerde rijksuitgaven	Grondslag voor de berekening van het accres van het gemeentefonds. De nettorijksuitgaven zijn de brutorijksuitgaven minus de niet-belastingontvangsten van het Rijk. Correcties hierop vormen onder meer de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking, de Europese Unie en het gemeentefonds en het provinciefonds.
Normeringsmethode	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 methode is sinds 1995 van toepassing.

Periodieke onderhouds-rapportage (POR)	Jaarlijkse rapportage aan de Staten-Generaal over de staat van de verdeelmaatstaven van het gemeentefonds. Wanneer de bestaande verdeling niet meer voldoet aan de kostenstructuren bij de gemeenten, dan wordt gerapporteerd hoe de verdeling kan worden aangepast, c.q. welke onderzoeken op dat gebied lopen. Het rapport verschijnt als bijlage bij de gemeentefondsbegroting.
Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv)	Adviesorgaan op het terrein van de gemeentelijke en provinciale financiën.
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. Er zijn thans (2004/2005) 46 verdeelmaatstaven.
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten, landelijk samenwerkingsverband van alle Nederlandse gemeenten.
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.