

Vergaderjaar 2006–2007

30 800 B

Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2007

Nr. 2

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave		blz.
A.	Artikelsgewijze toelichting bij het begrotingswetsvoorstel	2
B.	Begrotingstoelichting	3
1	Leeswijzer	3
2	Het beleid	4
2.1	<i>De beleidsagenda</i>	4
2.1.1	Beleidsprioriteiten	4
2.1.2	Beleidsmutaties	5
2.2	<i>Het beleidsartikel</i>	10
2.2.1	Algemene beleidsdoelstelling	10
2.2.2	Verantwoordelijkheid minister	11
2.2.3	Succesfactoren	11
2.2.4	Budgettaire gevolgen van beleid	11
2.2.5	Operationele doelstellingen	13
3	Het verdiepingshoofdstuk	15
3.1	Opbouw verplichtingen, uitgaven en ontvangsten vanaf de vorige ontwerpbegroting	15
3.2	Integratie-uitkeringen	16
3.3	Financieel overzicht gemeenten 2006	17
3.4	Specifieke uitkeringen	21
3.5	EMU-tekort	24
4	Bijlagen bij de begroting	25
Bijlage 1	Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds 2007	27
Bijlage 2	Moties en toezeggingen in het vergaderjaar 2005–2006	65
Bijlage 3	Lijst met afkortingen	66
Bijlage 4	Lijst met belangrijke termen en hun betekenis	67

A. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING BIJ HET BEGROTINGS- WETSVORSTEL

Wetsartikel 1 (uitgaven/verplichtingen en ontvangsten)

De begrotingsstaten die onderdeel uitmaken van de Rijksbegroting, worden op grond van artikel 1, derde lid, van de Comptabiliteitswet 2001 elk afzonderlijk bij de wet vastgesteld. Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe om de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2007 vast te stellen.

Alle voor dit jaar vastgestelde begrotingswetten tezamen vormen de Rijksbegroting voor het jaar 2007. Een toelichting bij de Rijksbegroting als geheel is opgenomen in de Miljoenennota 2007.

Met de vaststelling van dit wetsartikel worden de uitgaven, verplichtingen en de ontvangsten voor het jaar 2007 vastgesteld. Het begrotingsartikel dat in de begroting van het gemeentefonds is opgenomen wordt in onderdeel B van deze memorie van toelichting toegelicht (de zgn. begrotingstoelichting).

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

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

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

De minister van Financiën,
G. Zalm

B. BEGROTINGSTOELICHTING

1. LEESWIJZER

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

De voorliggende toelichting bij de begroting 2007 van het gemeentefonds kent de volgende indeling.

Na dit hoofdstuk met de leeswijzer start hoofdstuk 2 met de beleidsagenda van het gemeentefonds, waarin onder meer de beleidsprioriteiten voor 2007 en de belangrijkste beleidsmutaties worden beschreven. Vervolgens wordt ingezoomd op hét beleidsartikel: het gemeentefonds. Hierin komen de met het beleid samenhangende algemene beleidsdoelstelling en nader geoperationaliseerde doelstellingen aan bod. Ook worden de hierbij behorende prestatie-indicatoren behandeld. De tabel Budgettaire gevolgen van beleid geeft inzicht in de integrale uitgaven die samenhangen met de algemene beleidsdoelstelling.

Hoofdstuk 3 is het verdiepingshoofdstuk. In dit hoofdstuk wordt de opbouw aangegeven van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het gemeentefonds vanaf de stand ontwerpbegroting 2006 naar de stand ontwerpbegroting 2007. In hoofdstuk 3 wordt ook ingegaan op de ontwikkeling van de integratie-uitkeringen. Verder wordt in dit hoofdstuk het gemeentefonds in een breder kader geplaatst, waarbij nader wordt ingegaan op de andere inkomstenbronnen van de gemeenten de specifieke uitkeringen. Tot slot wordt aandacht besteed aan de bijdrage van de gemeenten aan het EMU-tekort.

In hoofdstuk 4 treft u de bijlage Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds 2007 aan.

Tot slot van deze leeswijzer verdienen de apparaatsuitgaven enige aandacht. De apparaatsuitgaven in de zin van materiële en personele uitgaven van de medewerkers bij de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Financiën die betrokken zijn bij het fondsbeheer, zijn niet in de tabel Budgettaire gevolgen van beleid opgenomen. Deze kosten worden in de respectievelijke departementale begrotingen verantwoord.

2. HET BELEID

2.1. De beleidsagenda

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

2.1.1. Beleidsprioriteiten

Voor 2007 worden als beleidsprioriteiten gesteld:

Financiële verhouding

De financiële verhouding tussen Rijk en medeoverheden blijft doorlopend aandacht vragen. Het gaat daarbij veelal om het reguliere proces terzake de ontwikkeling van de fondsen (gekoppeld aan de Rijksbegroting) en de communicatie tussen het Rijk en de medeoverheden. Dit laatste voornamelijk door middel van de circulaires en regiobijeenkomsten. De prioriteiten voor 2007 en verder zijn in sterke mate afhankelijk van de Financiële Verhouding in de komende kabinetsperiode. Het voorwerk wordt in 2006 en mogelijk ook nog begin 2007 verricht.

In dat kader zijn twee onderwerpen vermeldenswaard:

1. *Scenario's omvang decentraal belastinggebied in relatie tot de bestuurlijke verhoudingen en uitwerking van de opcenten IB/LB*
De Stuurgroep Eenhoorn (2005) heeft onder andere geadviseerd de OZB te vervangen door opcenten IB/LB. Aan de Tweede Kamer is toegezegd de opcenten op de IB/LB technisch uit te werken. In de Eerste Kamer is eind 2005 de motie Engels c.s. (Eerste Kamer 2005/06, 30 096, E) aangenomen. Daarin wordt het kabinet gevraagd maatregelen voor te bereiden tot herstel van het gemeentelijk belastinggebied. Deze motie wordt uitgewerkt door scenario's voor de omvang van het gemeentelijk belastinggebied in relatie tot de bestuurlijke verhoudingen te maken. De uitwerking van de opcenten wordt aan deze scenario's gekoppeld. De scenario's worden najaar 2006 aan het parlement aangeboden.
2. *Evaluatie normering*
In 2006 wordt de evaluatie van de normeringssystematiek verricht. Daarbij staan op de agenda: de toereikendheid van de fondsen, de stabiliteit over en binnen de jaren, de (wijze van) koppeling aan de groei van de uitgaven van het Rijk, de inzichtelijkheid van en het bestuurlijk oordeel over de uitkomsten van de normeringssystematiek, de actualiteit van de fondsen, de transactiekosten en de beheersing van het EMU-saldo van de decentrale overheden. Het evaluatierapport zal in het najaar van 2006 worden aangeboden, zodat het beschikbaar is voor een volgend kabinet.

Single information en single audit

Conform het kabinetsstandpunt Brinkman (Kamerstukken II 2004/05, 29 800 B, nr. 16) wordt vanaf het verantwoordingsjaar 2006 single information en single audit ingevoerd. Dit geldt vanaf 2006 voor een deel van de specifieke uitkeringen en voor de overige vanaf het verantwoordingsjaar 2007. De invoering wordt in 2006 en 2007 samen met externe partijen, zoals gemeenten, Algemene Rekenkamer, provincies, vakdepartementen en CBS, verder uitgewerkt en vormgegeven. Met single information en single audit wordt zo veel mogelijk aangesloten bij de jaarrekening, de controle daarvan en de planning- en controlcyclus van de besturen van gemeenten en provincies. Daardoor zal een belangrijke

daling van de administratieve lasten en verantwoordingsbureaucratie voor de gemeenten en provincies worden bereikt.

2.1.2. Beleidsmutaties

Door wijzigingen in beleid van verschillende departementen kan worden overgegaan tot het beleggen of juist onttrekken van taken bij gemeenten. Soms gaat dit gepaard met een toevoeging aan of een uitname uit het gemeentefonds. In onderstaande overzichtstabel wordt vanaf de stand ontwerpbegroting 2006 een aansluiting gegeven naar de stand ontwerp-begroting 2007 aan de hand van de belangrijkste beleidsmatige mutaties voor de periode 2006 tot en met 2011. De weergegeven mutaties worden onder de tabel afzonderlijk toegelicht, voorzover ze betrekking hebben op 2007 (en eventueel op daarop volgende jaren).

Tabel 2.1.2. Overzichtstabel uitgaven gemeentefonds (in € 1000)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Stand ontwerpbegroting 2006	13 032 425	13 013 305	12 974 992	13 024 657	13 024 657	13 024 657
Belangrijkste beleidsmatige mutaties (inclusief autonome mutaties):						
Mutaties 1e suppletore begroting gf 2006						
1) Structurele doorwerking nacalculatie 2005	- 122 883	- 122 883	- 122 883	- 122 883	- 122 883	- 122 883
2) Accres 2006	301 452	301 452	301 452	301 452	301 452	301 452
3) Behoedzaamheidsreserve 2005	85 856	0	0	0	0	0
4) Wijziging betalingsverloop	28 386	0	0	0	0	0
5) Overloop 2005/2006 onderdee (kosten Fvw)	1 376	0	0	0	0	0
6) Kosten onverzekerdenproblematiek	5 000	3 000	3 000	3 000	3 000	3 000
7) Bestuurlijk akkoord met VNG	- 75 000	- 240 000	- 240 000	- 240 000	- 240 000	- 240 000
8) Bestuurlijke boete fout parkeren	5 000	0	0	0	0	0
9) Bijzondere bijstand; koopkracht reparatie lage inkomens	35 000	0	0	0	0	0
10) Professionaliseringsfonds burgemeesters	- 450	- 450	0	0	0	0
11) Wachtgelden gemeentelijke herindeling	51	0	0	0	0	0
12) Terugontvangsten waarderingskamer	79	0	0	0	0	0
13) Technische mutatie integratie-uitkeringen	1	1	1	1	1	1
Stand 1e suppletore begroting gf 2006	13 296 293	12 954 425	12 916 562	12 966 227	12 966 227	12 966 227
14) Accres 2007		464 708	464 708	464 708	464 708	464 708
15) Invoeringskosten Wmo	30 000					
16) Integratie-uitkering Wmo		1 279 300	1 279 800	1 279 800	1 279 800	1 279 800
17) C2000		- 7 300				
18) EGEM			- 2000	- 2000	- 2000	0
19) Herziening kinderalimentatiestelsel	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000
20) Bescherming archeologisch erfgoed (Valletta)	4 500					
21) Arbeidstoeleiding en groepsverkleining ZMLK	26 752					
22) Bijzondere bijstand (Wet Bopz)		3 000	3 000	3 000	3 000	3 000
Stand ontwerpbegroting 2007	13 367 545	14 704 132	14 672 069	14 721 734	14 721 734	14 721 735

Toelichting op de mutaties

1. Structurele doorwerking nacalculatie 2005

Voor 2005 is een negatieve nacalculatie berekend van € 122 833 000. Deze nacalculatie vloeit voort uit de de normeringssystematiek. Zie Kamerstukken II 2005/06, 30 560 B, nr. 2, blzz. 3 en 4, onder 1. Deze nacalculatie heeft structurele doorwerking naar de jaren 2006 en volgende.

2. Accres 2006

Het accres 2006 vloeit eveneens voort uit de normeringssystematiek.

De verhoging van het accres 2006 bij Voorjaarsnota 2006 van € 302 452 000 heeft structurele doorwerking naar de jaren 2007 en volgende. Zie voor de verhoging van € 301 452 000: Kamerstukken II 2005/06, 30 560 B, nr. 2, blz.4, onder 2.

3. Behoedzaamheidsreserve 2005

De fondsbeheerders streven een adequate omvang van het gemeentefonds na. Het belangrijkste instrument om dit streven te verwezenlijken is de normeringssystematiek. Onderdeel van deze normeringssystematiek is de nacalculatie gebaseerd op de realisatie van de netto-gecorrigeerde rijksuitgaven in de Voorlopige Rekening. Voor 2005 komt het nagecalculeerde accrespercentage van 1,64 (positief) overeen met een accres van € 198 479 000 (positief). Ten tijde van de Voorjaarsnota 2005 werd op grond van de toen beschikbare gegevens een accres verwacht van € 321 362 000 (positief). Het negatieve verschil van € 122 883 000 is de omvang van de nacalculatie over het uitkeringsjaar 2005. Het resultaat van de nacalculatie wordt verrekend met de behoedzaamheidsreserve die in 2005 is ingehouden. Op grond hiervan is het uit te keren bedrag van de behoedzaamheidsreserve 2005 € 85 856 000 (€ 208 739 000 min € 122 883 000). De feitelijke uitbetaling vindt plaats in het uitkeringsjaar 2006 (zie Kamerstukken II 2005/06, 30 560 B, nr. 2, blz. 3 en 4, onder 1).

4. Wijziging betalingsverloop

Bij Voorlopige Rekening 2005 is vastgesteld hoe de in 2005 gerealiseerde uitbetalingen aan de gemeenten zich verhouden tot het bedrag dat bij de 2^e suppletore begroting 2005 voor de uitbetalingen is geraamd. Daarbij is gebleken dat lagere uitbetalingen zijn gedaan dan bij Najaarsnota 2005 werden verwacht. Het betreft een verschil van € 28 386 000. Omdat voor het gemeentefonds de verplichtingen leidend zijn, wordt geld dat in enig jaar nog niet aan gemeenten wordt uitgekeerd, aan het volgende begrotingsjaar toegevoegd (zie Kamerstukken II 2005/2006, 30 560 B, nr. 2).

5. Overloop 2005/2006 onderdeel «Kosten Fvw»

In 2005 is het budget «kosten financiële verhoudingswet» niet geheel tot besteding gekomen. Een deel van de onderuitputting ter hoogte van € 1 376 000 zal in 2006 tot besteding komen (zie Kamerstukken II 2005/2006, 30 560 B, nr. 2).

6. Kosten onverzekerdenproblematiek

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport komt gemeenten financieel tegemoet in de administratieve lasten die samenhangen met het afsluiten van collectieve verzekeringen en de kosten van voorlichting voor ondermeer bijstandsgerechtigden. Voor de administratieve lasten die samenhangen met het afsluiten van collectieve verzekeringen ontvangen de gemeenten € 3 miljoen structureel. Zie Kamerstukken II 2005/06, 30 560 B, nr. 2, blz.4, onder 5).

7. Bestuurlijk akkoord met VNG

Op 4 april 2006 is in het bestuurlijk overleg financiële verhouding tussen de ministers van BZK en van Financiën, de VNG en het IPO gesproken over de financiële stand van zaken bij gemeenten en provincies. In het bestuurlijk overleg heeft centraal gestaan of de fondsbeheerders, de VNG en het IPO op meerdere dossiers, die de financiën van gemeenten en provincies raken, een integraal akkoord zouden kunnen sluiten. Daarbij stonden voornamelijk de gemeentefinanciën centraal: de zogenaamde «pijnpuntenlijst» van de VNG, de nacalculatie met betrekking tot het

BTW-compensatiefonds (BCF), een toevoeging (tot en met 2009) voor Openbare Orde en Veiligheid (OOV) en het lopend onderzoek naar de precieze omvang en achtergronden van de gestegen OOV uitgaven. Tot het akkoord behoren verschillende elementen die voor 2007 van belang zijn.

Genoemd worden:

1. Nacalculatie BCF.
2. Oplossing pijnpunten en intensiveringen.

ad 1

Uitkomst van het akkoord is een nacalculatie van het BCF die resulteert in een uitname van € 115 miljoen in 2006, € 520 miljoen voor de jaren 2007, 2008 en 2009 en een uitname van € 300 miljoen voor het jaar 2010 en volgende. De oploop in de bedragen wordt veroorzaakt doordat de terugwerkende kracht over oude jaren niet in één keer ten laste komt van de gemeenten, maar wordt uitgesmeerd over de jaren tot en met 2009.

ad 2

Tegenover de extra uitname uit het gemeentefonds staat een aantal toevoegingen.

In de eerste plaats zijn dat de middelen voor OOV (€ 220 miljoen voor de jaren 2007, 2008 en 2009).

Voor 2010 staat voor de extra uitgaven OOV een pm-post genoteerd, zodat het volgende kabinet op basis van het onderzoek tot definitieve besluitvorming kan overgaan.

Andere punten uit het akkoord zijn het leerlingenvervoer (€ 15 miljoen structureel vanaf 2006), het vervallen van de WOZ-taakstelling (€ 20 miljoen structureel met ingang van 2007) en het amendement De Pater-van der Meer (€ 25 miljoen structureel met ingang van 2006). Bij de behandeling van het voorstel van wet tot afschaffing gebruikersdeel OZB op woningen is het amendement De Pater-van der Meer (Kamerstukken II 2005/06, 30 096, nr. 19) door de Tweede Kamer aangenomen. Het amendement beoogt ook huishoudens met een onroerende zaak die niet in hoofdzaak tot woning dient, te laten profiteren van de afschaffing van het gebruikersdeel op woningen. De OZB aanslag niet-woningen wordt verminderd met het percentage van de waarde van de onroerende zaak dat tot woning dient, dan wel in hoofdzaak dienstbaar is aan woon-doeleinden. In 2006 kan de gemeente de aanslag op verzoek van de belastingplichtige verminderen; vanaf 2007 dient de vermindering in de aanslag te zijn begrepen. Eind januari zijn alle gemeenten verzocht om inzicht te geven in de derving van inkomsten. De gemeenten worden gecompenseerd voor het verlies aan inkomsten. Om aansluiting te krijgen tussen gederfde inkomsten en compensatie is besloten tot een integratie-uitkering.

Het akkoord is nader toegelicht in de memorie van toelichting bij de 1e suppletore begroting gemeentefonds 2006 (zie Kamerstukken II 2005/06, 30 560 B, blz. 4 en 5, onder 6). Het akkoord is integraal te raadplegen via de website van het ministerie van BZK (www.minbzk.nl in de rubriek «Financiën provincies en gemeenten», onder het kopje «Publicaties»). gemeentefonds 2006 (zie Kamerstukken II 2005/06, 30 560 B, nr. 2, blz. 4 en 5, onder 6).

8. Bestuurlijke boete fout parkeren

De uitname voor het wetsvoorstel Bestuurlijke boete fout parkeren wordt voor het jaar 2006 ongedaan gemaakt. De beoogde invoeringsdatum van het wetsvoorstel Bestuurlijke boete fout parkeren is namelijk verschoven

naar 1 januari 2007. Voorts zijn zowel dit wetsvoorstel als het wetsvoorstel Overlast in de openbare ruimte nog steeds onderwerp van parlementaire behandeling. Onduidelijk is of dit nog nadere (financiële) gevolgen zal opleveren voor beide wetsvoorstellen. Bij het verschijnen van de najaarsnota hopen wij u nader te kunnen informeren (zie Kamerstukken II 2005/2006, 30 560 B, nr. 2).

9. Bijzondere bijstand; koopkracht reparatie lage inkomens

Het kabinet heeft besloten om eenmalig een bedrag van € 70 miljoen beschikbaar te stellen voor de laagste inkomensgroepen. Van de genoemde € 70 miljoen is de helft bestemd voor de bijzondere bijstand; de andere € 35 miljoen betreft een extra kinderkorting voor gezinnen met een laag inkomen. De middelen voor de bijzondere bijstand worden toegevoegd aan het gemeentefonds (zie Kamerstukken II 2005/2006, 30 300 XV, nr. 78, blz. 3 en Kamerstukken II 2005/2006, 30 560 B, nr. 2).

10. Professionaliseringsfonds burgemeesters

De algemene uitkering is in 2005 verlaagd met € 0,6 miljoen om het professionaliseringsfonds burgemeesters te voeden. Voor de jaren na 2005 was in afwachting van de conclusies die uit een evaluatie over het fonds zouden worden getrokken, nog geen uitname voorzien. De evaluatie heeft plaatsgevonden en heeft tot de conclusie geleid dat de uitname voor de jaren 2006 en 2007 wordt voortgezet voor een bedrag van € 450 000. Deze conclusie is getrokken in overleg met de VNG. In de loop van 2007 zal opnieuw worden gezien op welke wijze de gemeentelijke bijdrage voor de jaren 2008 en verder aan het professionaliseringsfonds vorm zal krijgen (zie Kamerstukken II 2005/06, 30 560 B, nr. 2, blz. 5, onder 9).

11. Wachtgelden gemeentelijke herindeling

Deze post is toegelicht in de memorie van toelichting bij de 1^{ste} suppletore begroting gemeentefonds 2006. (zie Kamerstukken II 2005/2006, 30 560 B, nr. 2).

12. Terugontvangsten Waarderingskamer

Deze post is toegelicht in de memorie van toelichting bij de 1^{ste} suppletore begroting gemeentefonds 2006. (zie Kamerstukken II 2005/2006, 30 560 B, nr. 2).

13. Technische mutatie integratie-uitkeringen

Deze post is toegelicht in de memorie van toelichting bij de 1^{ste} suppletore begroting gemeentefonds 2006. (zie Kamerstukken II 2005/06, 30 560 B, nr. 2, blz. 6, onder 13).

14. Accres 2007

Op basis van de ontwikkeling in de netto-gecorrigeerde rijksuitgaven is het Accres 2007 bij Voorjaarsnota 2006 berekend op € 464 708 000 miljoen.

15. Invoeringskosten Wmo

De staatssecretaris van VWS en de VNG zijn overeengekomen dat voor 2006 eenmalig € 30 miljoen aan het gemeentefonds wordt toegevoegd in verband met de gemeentelijke kosten van voorbereiding voor de Wmo. Voor 2005 was eerder eenmalig een bedrag van € 45 miljoen aan het gemeentefonds toegevoegd voor de voorbereiding van de Wmo. Daar de Wmo later in werking treedt dan destijds voorzien, worden ook in 2006 nog voorbereidingskosten gemaakt.

16. Integratie-uitkering Wmo

Met ingang van 1 januari 2007 zal de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in werking treden. Met deze wet wordt de verantwoordelijkheid voor een aantal voorzieningen uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) overgedragen aan gemeenten. Het gaat om huishoudelijke hulp € 1 116 miljoen (€ 1 194,7 miljoen voor zorg in natura, plus € 118,3 miljoen voor persoonsgebonden budget (pgb) voor huishoudelijke hulp minus € 197,0 miljoen voor eigen bijdrage zorg in natura).

Daarnaast wordt een aantal subsidieregelingen overgeheveld. Het gaat om: diensten bij wonen met zorg € 22,9 miljoen, zorgvernieuwingen-projecten geestelijke gezondheidszorg (GGZ) € 6,7 miljoen en coördinatie vrijwillige thuiszorg en mantelzorg (CVTM) € 32,0 miljoen in 2007, en € 32,5 miljoen in 2008 en verder. Voor vorming, training en advies (VTA) voor vrijwilligers wordt een bedrag van € 2,5 miljoen overgeheveld en voor collectieve GGZ-preventie € 9,5 miljoen. De middelen voor het Besluit bijdrage AWBZ gemeenten (Bbag), een specifieke uitkering in het kader van de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) € 22,7 miljoen wordt eveneens overgeheveld. Het daadwerkelijk over te hevelen budget wordt gebaseerd op de realisatie 2005. Deze realisatie is nog niet volledig bekend zodat het budget nog bijgesteld zal worden.

Voor de uitvoering van de Wmo krijgen gemeenten een bedrag van € 67,0 miljoen. Hieruit moeten ook de kosten voor de vaststelling en inning van de eigenbijdrage door het Centraal Administratie Kantoor (CAK), de uitvoering van het persoonsgebonden budget (pgb) en de ondersteunende taken ten aanzien van pgb-houders betaald worden.

Overheveling van de middelen naar de Wmo die gepaard gaan met de ADL-clusters (Algemene dagelijkse levensbehoeften) is een jaar uitgesteld omdat besloten is de subsidieregeling voor de ADL-clusters vooralsnog in 2007 te laten bestaan. Gebleken is dat pas aan het einde van de zomer en in het najaar 2006 de gegevens beschikbaar zullen zijn waarmee verantwoord de inpassing van een deel van de ADL-clusters in de reguliere AWBZ kan worden gemaakt. (Deze gegevens komen o.a. uit de pilots voor de zorgzwaartebekostiging). Van de betrokken partijen kan niet worden verwacht een dergelijke grote omslag, van inpassing in de reguliere AWBZ, in zo korte tijd zorgvuldig af te ronden.

17. C2000

In het Bestuurlijk Overleg Financiële Verhouding op 4 september 2006 is definitief tussen het Rijk en de VNG overeengekomen dat de uitname ter hoogte van € 7,3 miljoen voor C2000 in 2007 wordt gecontinueerd. De structurele dekking voor de kosten van C2000 wordt nog nader bezien in het licht van het lopende onderzoek naar de kosten van Openbare Orde en Veiligheid en besluitvorming rond de veiligheidsregio's.

18. EGEM

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties en de VNG zijn in het kader van de Elektronische Overheid overeengekomen om met ingang van 2008 tot en met 2010 € 2 miljoen uit het gemeentefonds uit te nemen ten behoeve van het doelgroepenprogramma EGEM (elektronische Gemeente). Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal eveneens voor € 2 miljoen bijdragen aan het EGEM-programma.

19. Herziening kinderalimentatiestelsel

Het kabinet is van plan het voorstel van wet tot herziening van het kinderalimentatiestelsel in te trekken. De met de herziening verbonden besparingen op de bijstandsuitkeringen zullen dan ook niet gaan

optreden. Dit geldt ook voor bij de gemeenten optredende besparingen op de apparaatskosten bijstand ter hoogte van € 10 miljoen. De uitname ter hoogte van € 10 miljoen wordt dan ook met ingang van 2006 structureel ongedaan gemaakt.

20. Bescherming archeologisch erfgoed (Valletta)

Aan de gemeenten wordt in 2006 eenmalig een bedrag van € 4,5 miljoen beschikbaar gesteld als incidentele bijdrage voor de komende inwerking-treding van de Wet op de archeologische monumentenzorg (implementa-tie van het verdrag van Valletta). Dit bedrag wordt toegevoegd aan het gemeentefonds. Zie de brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 7 februari 2006 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2005/06, 29 259, nr. 21).

De verwachting is dat de wet op 1 januari 2007 in werking treedt. De structurele toevoeging aan het gemeentefonds zal worden opgenomen in de 1e suppletore begroting gemeentefonds 2007. Zie voor de structurele toevoeging genoemd kamerstuk.

21. Arbeidstoeleiding en groepsverkleining ZMLK

In verband met de behoefte aan versterking van de mogelijkheden voor arbeidstoeleiding in het voortgezet onderwijs, zijn er meer praktijklokalen nodig. Dat betekent dat minder gebruik gemaakt wordt van theorie-ruimten. Voor de ene school brengt dat met zich het samenvoegen van bestaande ruimtes of een herverkaveling van (een gedeelte van) het gebouw. In andere gevallen zal (gedeeltelijke) nieuwbouw of aanbouw nodig zijn. Om dit mogelijk te maken wordt voor 2006 eenmalig € 25 633 000 aan het gemeentefonds toegevoegd.

Daarnaast wordt voor leerlingen ZMLK een bedrag toegevoegd aan het gemeentefonds van € 1 118 000 in verband met de verlaging van de groepsgrootte van 12 naar 7 leerlingen. Deze verlaging is per 1 januari 2006 geëffectueerd.

22. Bijzondere bijstand (Wet Bopz)

Met ingang van 2007 wordt € 3 miljoen structureel aan de algemene uitkering toegevoegd ten behoeve van de bijzondere bijstand in het kader van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet Bopz). Naar aanleiding van een onbedoeld effect in de wetgeving waardoor een noodzakelijke inkomensvoorziening niet mogelijk was, komen personen die gedwongen zijn opgenomen in een Bopz-inrichting, en vóór opname een werkloosheidsuitkering ontvingen, in aanmerking voor bijzondere bijstand.

2.2. Het beleidsartikel

2.2.1. Algemene beleidsdoelstelling

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

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

2.2.2. Verantwoordelijkheid minister

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

2.2.3. Succesfactoren van beleid

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

2.2.4. Budgettaire gevolgen van beleid

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

Tabel 2.2.4.1. Budgettaire gevolgen van beleid (in € 1000)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Verplichtingen	11 898 800	13 461 535	14 880 871	14 880 808	14 930 473	14 930 473	14 932 474
Uitgaven:	11 996 218	13 367 545	14 704 132	14 672 069	14 721 734	14 721 734	14 723 735
<i>Apparaatsuitgaven</i>							
1. Kosten Financiële-verhoudingswet	1 110	3 467	2 091	2 091	2 091	2 091	2 091
2. Kosten Waarderingskamer	1 158	1 237	1 158	1 158	1 158	1 158	1 158
3. Budget A+O-fonds	5 076	5 073	5 073	5 073	5 073	5 073	5 073
<i>Programma-uitgaven</i>							
1. Algemene uitkering ca en de aanvullende uitkeringen	11 912 956	13 272 668	13 347 714	13 336 849	13 389 197	13 392 552	13 397 481
2. Integratie-uitkeringen	75 918	85 100	1 348 097	1 326 899	1 324 216	1 320 861	1 317 932
Ontvangsten:							
<i>Apparaats-ontvangsten</i>							
1. Terugontvangsten Waarderingskamer	79	0	0	0	0	0	0
<i>Programma-ontvangsten</i>							
1. Ontvangsten ex art. 4 Fvw	11 996 139	13 367 545	14 704 132	14 672 069	14 721 734	14 721 734	14 723 735

Het verschil in enig jaar tussen de verplichtingen en de uitgaven wordt veroorzaakt door de behoedzaamheidsreserve (€ 208,738 miljoen), die wel in de verplichtingenstand wordt meegenomen, maar pas in het jaar na afloop van het begrotingsjaar – doorgaans voor een deel – tot uitkering komt. De behoedzaamheidsreserve wordt dan verrekend met de nacalculatie van de accessen. Het verplichtingenbedrag voor 2007 van de algemene uitkering bedraagt € 13 347 714 000 vermeerderd met € 208 738 000, wat resulteert in € 13 556 452 000. Zie ook wetsartikel 3.

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

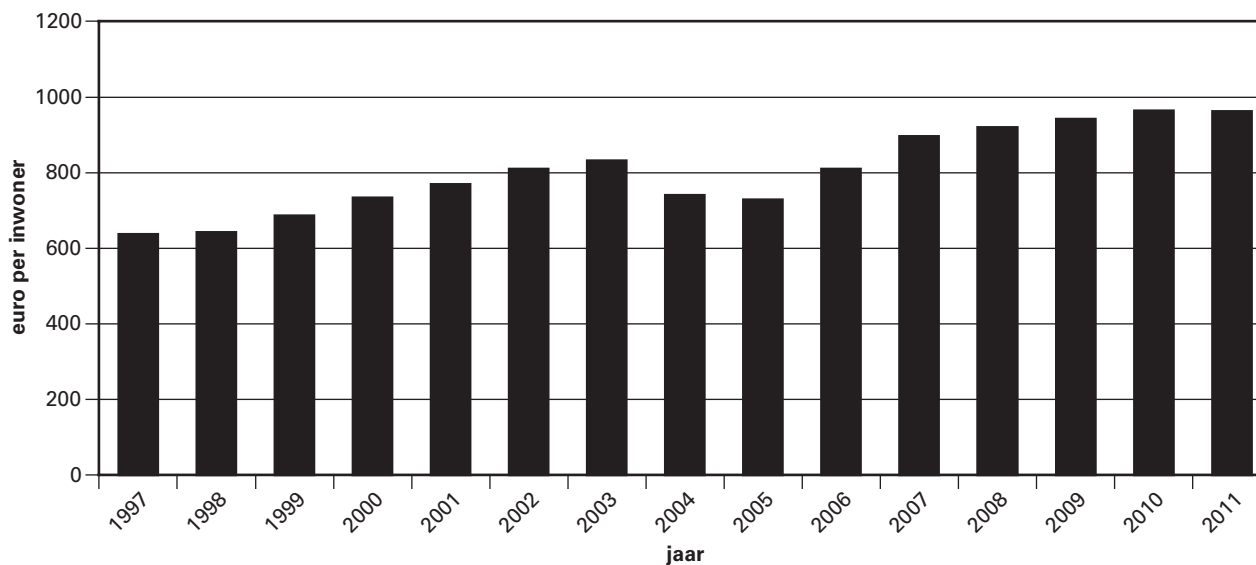
De omvang van de uitgaven wordt structureel bepaald door de normeringsmethodiek. Als regel houdt de methodiek in dat de ontwikkeling van het gemeentefonds een afgeleide is van de ontwikkeling van de rijksuitgaven. De zogeheten budgetflexibiliteit van het gemeentefonds is derhalve een afgeleide van de budgetflexibiliteit van de rijksuitgaven (in zoverre dat een verandering in de rijksuitgaven leidt tot een verandering van de omvang van de uitgaven van het gemeentefonds; hier wordt met budgetflexibiliteit dus niet de juridische verplichting van de uitgaven bedoeld). Tot de normeringsmethode behoort tevens een bestuurlijke weging van de uitkomsten van de normering. Deze geeft de mogelijkheid om – indien nodig – na overleg tussen het Rijk, de VNG en het IPO af te wijken van de rekenkundige uitkomsten.

Ter informatie geeft tabel 2.2.4.2. de accessen voor het gemeentefonds op basis van de stand Miljoenennota 2007 en geeft figuur 2.2.4.1 het verloop van de algemene uitkering per inwoner van 1997–2011 op basis van de Voorjaarsnota 2006 weer.

Tabel 2.2.4.2. Accessen gemeentefonds, stand Miljoenennota 2007

Uitkeringsjaar	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Accrespercentage	5,38%	2,81%	- 0,26%	1,64%	3,77%	4,27%
In miljoenen euro	665,700	368,900	- 34,954	198,479	448,585	569,919

Figuur 2.2.4.1 Uitkering gemeentefonds in € per inwoner



De gemeenten ontvangen in 2007, gemeten naar de stand Voorjaarsnota 2006, als algemene uitkering uit het gemeentefonds ruim € 14,6 miljard. Dit is zuiver de algemene uitkering, exclusief de uitkering uit het BTW-compensatiefonds. Per inwoner komt de algemene uitkering uit op een landelijk gemiddelde van € 897 per inwoner. Ten opzichte van 2006 betekent dit een stijging van € 87 per inwoner door voornamelijk de overheveling van middelen uit de AWBZ ten behoeve van de Wmo integratie-uitkering. De stijging in 2006 ten opzichte van 2005 komt voornamelijk door de compensatie in het kader van de afschaffing van het gebruikersdeel OZB en het accres 2006.

De eerdere daling van de algemene uitkering per inwoner in 2005 ten opzichte van 2004 vloeit voornamelijk voort uit de afschaffing van de € 45,38-maatregel.

De uitvoering voor wat betreft de uitkeringen uit het gemeentefonds geschiedt door betalingen aan alle gemeenten in 50 termijnen.

Het budget van de algemene uitkering van het gemeentefonds wordt over de gemeenten verdeeld via een verdeelsysteem van ongeveer 50 verdeelmaatstaven. Dit verdeelsysteem stelt gemeenten in staat hun voorzieningen op een onderling gelijkwaardig niveau te brengen tegen globaal gelijke lastendruk en rekening houdend met de structuurkenmerken van de gemeenten. Zolang voor een uitkeringsjaar de voor de verdeelmaatstaven noodzakelijke statistische gegevens nog niet bekend of definitief zijn, worden de gemeenten bevoorschot op basis van voorlopige cijfers. Hierbij wordt ernaar gestreefd de voorschotten zo goed mogelijk aan te laten sluiten op de algemene uitkering waarop een gemeente uiteindelijk recht heeft, zoals deze vastgesteld kan worden nadat de statistische gegevens definitief zijn vastgesteld.

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

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

2.2.5 Operationele doelstellingen

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

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

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

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

Activiteiten 2007 Bestuurlijk Overleg Financiële Verhoudingen (BOFV), in voor- en najaar.

Doelgroep VNG.

Prestatieindicator De vraag of de omvang van het gemeentefonds als adequaat kan worden beschouwd, wordt beantwoord in het Bestuurlijk Overleg Financiële Verhoudingen (BOFV). Volgens een in 1995 gemaakte afspraak vindt dit overleg tweemaal per jaar plaats. Wanneer één van de partijen (Rijk of VNG/IPO) de uitkomsten van de normeringssystematiek op enig moment onredelijk vindt, kan dit in het Bestuurlijk Overleg aan de orde worden gesteld.

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 Rijk is verantwoordelijk voor het ontwikkelen en onderhouden van een systeem van verdeelmaatstaven dat een verdeling tot stand brengt die erin voorziet dat elke gemeente in staat is een gelijkwaardig voorzieningenpakket voor haar burgers tegen globaal gelijke lasten te kunnen leveren. De gemeenten kunnen zelf bepalen aan welke voorzieningen zij hun geld bij voorkeur besteden (eigen prioriteitenstelling). Zij leggen resultaatverantwoordelijkheid af aan de gemeenteraad.

Prestatieindicator Voor wat betreft de verdeling van de beschikbare financiële middelen is het Periodiek Onderhoudsrapport (POR) de belangrijkste indicator. Daarin wordt door de fondsbeheerders bijgehouden of de verdeling nog adequaat is, d.w.z. of deze, binnen bepaalde marges nog aansluit bij de daadwerkelijke uitgaven van de gemeenten zoals blijkt uit de begrotingen. Het POR verschijnt jaarlijks als bijlage bij de begroting.

Relevante beleidsnota's Periodiek Onderhoudsrapport (POR).

3. HET VERDIEPINGSHOOFDSTUK

In paragraaf 3.1 wordt de opbouw van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten vanaf de stand ontwerpbegroting gemeentefonds 2006 naar de stand van de voorliggende ontwerpbegroting 2007 beschreven. De mutaties die hierin worden genoemd die betrekking hebben op de 1ste suppletore begroting 2006 (Kamerstukken II 2005/2006 30 560 B, nr. 2) kunt u in genoemde begrotingsstukken terugvinden. De nieuwe mutaties worden toegelicht.

In 3.2. wordt een overzicht van de integratie-uitkeringen gegeven. In 3.3 wordt ingegaan op het Financieel overzicht gemeenten (FOG). Paragraaf 3.4 betreft de specifieke uitkeringen. Tot slot wordt in dit verdiepingshoofdstuk aandacht gegeven aan de bijdrage van de lokale overheden aan het EMU-tekort (3.5).

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

Verplichtingen

Onderstaande tabel 3.1.1. geeft de opbouw aan van de verplichtingen van het gemeentefonds vanaf de stand ontwerpbegroting 2006 naar de stand ontwerpbegroting 2007.

Tabel 3.1.1. Opbouw verplichtingen gemeentefonds (in € 1000)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Stand OWB 2006	13 241 163	13 222 044	13 183 731	13 233 396	13 233 396	13 233 396
Mutatie 1e suppl. begr. 2006	149 120	- 58 880	- 58 430	- 58 430	58 430	- 58 430
Nieuwe mutaties	71 252	1 749 707	1 755 507	1 755 507	1 755 507	1 757 508
Stand OWB 2007	13 461 535	14 912 871	14 880 808	14 930 473	14 930 473	14 932 474

Uitgaven

Onderstaande tabel 3.1.2. geeft de opbouw aan van de uitgaven van het gemeentefonds vanaf de stand ontwerpbegroting 2006 naar de stand ontwerpbegroting 2007.

Tabel 3.1.2. Opbouw uitgaven gemeentefonds (in € 1000)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Stand OWB 2006	13 032 425	13 013 305	12 974 992	13 024 657	13 024 657	13 024 657
Mutatie 1e suppl. begr. 2006	263 868	- 58 880	- 58 430	- 58 430	58 430	- 58 430
Nieuwe mutaties	71 252	1 749 707	1 755 507	1 755 507	1 755 507	1 757 508
Stand OWB 2007	13 367 545	14 704 132	14 672 069	14 721 734	14 721 734	14 723 735

Ontvangsten

Wetsartikel 4, eerste lid van de Financiële-verhoudingswet regelt dat bij (begrotings)wet voor ieder uitkeringsjaar een bedrag aan middelen voor het Rijk wordt afgezonderd ten behoeve van het gemeentefonds. Op grond van het tweede lid zijn de uitgaven en de *afgezonderde* inkomsten over ieder uitkeringsjaar aan elkaar gelijk. Gelet hierop is ten behoeve van

de dekking van de uitgaven ten laste van het gemeentefonds een post Ontvangsten ex artikel 4 van de Financiële-verhoudingswet geraamd (zie in tabel 2.2.4.1. onder Programma-ontvangsten).

Toelichting op de nieuwe mutaties

Zowel tabel 3.1.1. als tabel 3.1.2. bevatten een regel nieuwe mutaties. In onderstaande tabel 3.1.3. worden deze nieuwe mutaties, die nog niet eerder zijn toegelicht in een suppletore wet, benoemd en van een toelichting voorzien.

Tabel 3.1.3. Nieuwe mutaties (uitgaven en verplichtingen; in € 1000)

Mutatie	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Accres 2007		464 708	464 708	464 708	464 708	464 708
Invoeringskosten Wmo	30 000					
Integratie-uitkering WMO		1 279 300	1 279 800	1 279 800	1 279 800	1 279 800
C2000		- 7 300				
EGEM			- 2000	- 2000	- 2000	0
Herziening kinderalimentatiestelsel	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000
Bescherming archeologisch erfgoed (Valletta)	4 500					
Arbeidstoeliding en groepsverkleining ZMLK	26 752					
Bijzondere bijstand (Wet Bopz)		3 000	3 000	3 000	3 000	3 000
Totaal	71 252	1 749 708	1 755 508	1 755 508	1 755 508	1 757 508

Zie voor een toelichting § 2.1.2.

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. Echter naar aanleiding van de implementatie van het kabinetsstandpunt Brinkman wordt de hierbij gebruikelijke voorwaarde dat er zicht is op een overgang naar de algemene uitkering losgelaten. Hierdoor kunnen al bestaande en mogelijke nieuwe specifieke uitkeringen, alsnog aan het gemeentefonds en provinciefonds worden toegevoegd die verdeeltechnisch nooit in de algemene uitkering zouden passen (zie kamerstukken II 2005/06, 30 300 B, nr. 23, blz. 6).

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

Omschrijving	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Wmo			1 279 300	1 279 800	1 279 800	1 279 800	1 279 800
Amendement De Pater			25 000	25 000	25 000	25 000	25 000
Precariobelasting	36 143	24 471	12 799	0	0	0	0
WUW-middelen	39 775	35 629	30 988	22 099	19 416	16 061	13 132
Totaal	75 918	60 100	1 348 097	1 326 899	1 324 216	1 320 861	1 317 932

3.3 Financieel overzicht gemeenten 2006

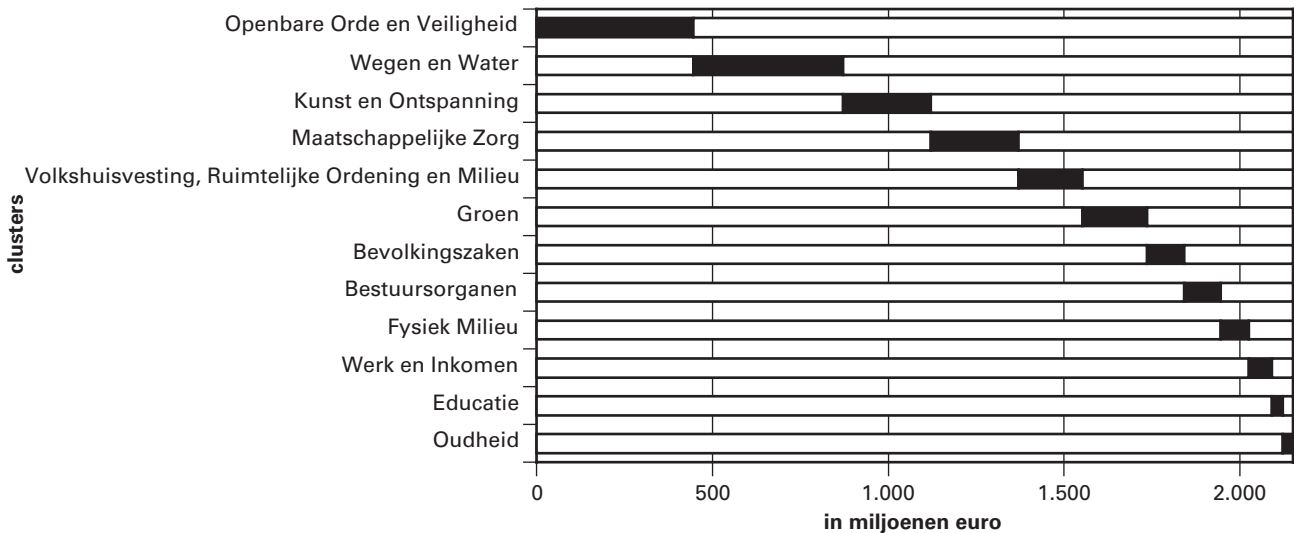
De afgelopen jaren is een Financieel Overzicht Gemeenten (F.O.G.) verschenen. Doel van het F.O.G. is een beeld te geven van de ontwikkeling van de gemeentefinanciën ter ondersteuning van het bestuurlijk oordeel bij de vraag of tegenover de taken waarvoor gemeenten zich gesteld zien voldoende middelen staan. In een bestuurlijk overleg met VNG/IPO is vorig jaar afgesproken de afzonderlijke publicatie niet te continueren, maar wel de kerncijfers te blijven opstellen en op te nemen in de memorie van toelichting bij de begroting van het gemeentefonds.

De kerngegevens betreffen een terugblik en vooruitblik op de ontwikkeling van de inkomsten en kosten van gemeenten en een overzicht van de ontwikkeling van de vermogenspositie.

Terugblik

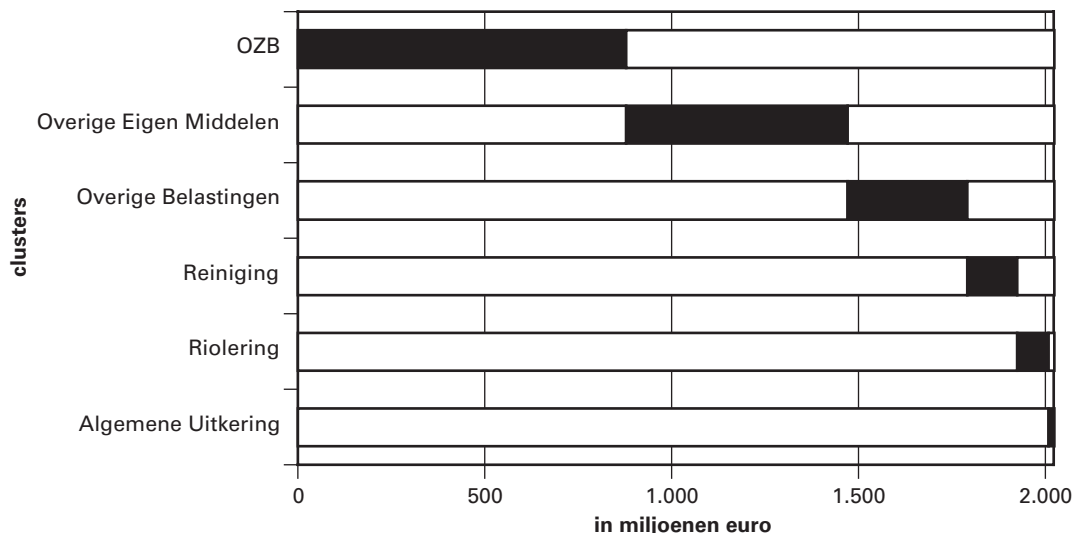
In de terugblik wordt weergegeven op welke taken de gemeenten, bezien vanuit de gemeentelijke begrotingen, tussen 2001 en 2006 meer middelen hebben ingezet (figuur 3.3.1.) en vanuit welke inkomstenbronnen of bezuinigingen op taken deze inzet is bekostigd (figuur 3.3.2.). Als indeling voor gemeentelijke taken wordt hierbij de indeling in taakclusters van het gemeentefonds gebruikt. Inkomstenbronnen worden onderscheiden in de Algemene Uitkering van het gemeentefonds, de onroerende zaakbelasting (OZB), de overige belastingen en de overige eigen middelen.

Figuur 3.3.1. Intensiveringen tussen 2001 en 2006 bij gelijk takenpakket, gelijke prijzen en gelijk areaal



In figuur 3.3.1. wordt weergegeven dat, na correctie voor taakmutaties, prijsontwikkeling en areaalontwikkeling, de gemeentelijke netto-uitgaven op uitgavenclusters tussen 2001 en 2006 met € 2,2 miljard zijn toegenomen. Hierbij hebben de gemeenten op vrijwel alle taakclusters extra middelen ingezet. De grootste intensivering heeft plaatsgevonden op het cluster Openbare Orde en Veiligheid, een gezamenlijke prioriteit van Rijk en gemeenten.

Figuur 3.3.2. Bekostiging intensiveringen tussen 2001 en 2006 bij gelijk takenpakket, gelijke prijzen en gelijk areaal



Uit figuur 3.3.2. valt af te leiden dat gemeenten de € 2,2 miljard aan intensiveringen tussen 2001 en 2006 vooral dekken vanuit de OZB. Hierbij is de OZB-ontwikkeling onder meer gecorrigeerd voor de afschaffing van het gebruikersdeel van de OZB op woningen via de algemene uitkering. Hiernaast zijn de inkomsten vanuit de Overige Eigen Middelen en de Overige Belastingen gestegen. Op de taakclusters Riolering en Reiniging zijn lichte extensiveringen te zien: de inkomsten stijgen iets sneller dan de uitgaven. De algemene uitkering vertoont het kleinste positieve saldo. Hier is de invloed van enkele mindere accresjaren zichtbaar. In feite moet het beeld iets positiever zijn. Niet alle gemeenten hebben de hogere Algemene Uitkering 2006 als gevolg van de OZB-maatregel in hun begroting opgenomen.

Uit de figuren 3.3.1. en 3.3.2. kan de conclusie getrokken worden dat er in de periode 2001–2006 ruimte is geweest voor aanzienlijke intensiveringen op uitgavenclusters. Daarnaast kan geconcludeerd worden dat intensiveringen bekostigd worden door toegenomen inkomsten vanuit de OZB en de Overige Eigen Middelen. De extra ruimte is vooral ingezet op de terreinen Openbare Orde en Veiligheid en Wegen en Water.

Achter het positieve beeld gaat een omslag schuil vanaf 2004/2005, wanneer op clusters als Maatschappelijke Zorg, Educatie, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Stadsvernieuwing, Oudheid en Fysiek Milieu juist extensiveringen te zien zijn. In 2004 is vooral het gemeentefonds teruggevallen. Die terugval is enerzijds groot en anderzijds laat bekend geworden. Dit betekent voor de gemeenten dat ook de jaren 2005 en 2006, ondanks een zeker herstel van het gemeentefonds, in het teken van ombuigingen in verband met de achteruitgang staan.

Vooruitblik

In de vooruitblik wordt een beeld gegeven van de financiële ruimte van de gemeenten voor de jaren 2007 tot en met 2010. De financiële ruimte is berekend door de inkomsten en kosten vanuit de gemeentelijke begrotingen 2006 door te rekenen voor de jaren 2007 tot en met 2010. Hierbij wordt rekening gehouden met prijs- en areaalontwikkeling en, voor zover deze bekend zijn, taakmutaties. In tabel 3.3.1. is weergegeven hoe de berekening van de financiële ruimte is opgebouwd.

Tabel 3.3.1. Geraamde cumulatieve ontwikkeling van uitgaven en inkomsten, 2007–2010

	2007	2008	2009	2010
Kostenontwikkeling	2 139	3 030	3 925	4 851
<i>Algemene middelen</i>				
a. Taakmutaties	1 188	1 187	1 174	1 174
b. Areaal	111	225	340	458
c. Prijzen	476	907	1 346	1 793
<i>Specifieke middelen</i>				
a. Taakmutaties	- 10	- 10	- 10	- 10
b. Areaal	71	143	217	292
c. Prijzen	303	578	858	1 144
Inkomstenontwikkeling	2 261	3 426	4 469	5 444
<i>Gemeentefonds</i>				
a. accres	570	1 101	1 509	1 824
b. taakmutaties	1 008	1 007	994	994
OZB	87	171	258	348
Taakgerelateerde eigen middelen	42	79	116	154
OEM	180	347	516	689
Specifieke uitkeringen	274	721	1 075	1 436
<i>Financiële ruimte</i>	<i>122</i>	<i>397</i>	<i>543</i>	<i>593</i>

In miljoenen euro

In tabel 3.3.1 is te zien dat voor de periode 2007–2010 de financiële ruimte is berekend op € 593 miljoen. Dit is het saldo van de kosten- en de inkomstenontwikkeling. Over een langere reeks van jaren bezien is de uitkomst als gemiddeld te beschouwen. Het jaar 2010 is een mager jaar. Dat is vooral het gevolg van een beperkt gemeentefondsaccres. Het cluster Openbare Orde en Veiligheid vormt daarnaast in dat jaar een knelpunt. De tijdelijke toevoeging voor dat cluster valt in dat jaar weg, zodat dekking vanaf dat jaar nog ontbreekt.

De totale cumulatieve kostenontwikkeling voor deze periode wordt vooral bepaald door de prijsontwikkeling en in mindere mate door de areaalontwikkeling. De taakmutaties 2007 staan in het teken van de invoering van de Wmo.

De totale cumulatieve inkomstenontwikkeling wordt vooral bepaald door de ontwikkeling van de algemene uitkering en de specifieke uitkeringen. Een grote invloed op de algemene uitkering gaat uit van de invoering van de Wmo. Daarnaast zijn de gevolgen verwerkt van het bestuurlijk akkoord dat dit voorjaar met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten is gesloten. In 2007 vermindert de algemene uitkering met € 400 miljoen in verband met het BTW-compensatiefonds. Een vermeerdering van € 220 miljoen treedt op in verband met openbare orde en veiligheid.

Geconcludeerd kan worden dat de gemeenten voldoende middelen ontvangen om hun taken naar behoren te vervullen. Zowel bij de terugblik als de vooruitblik is sprake van een positieve financiële ruimte.

Ontwikkeling vermogenspositie

In deze paragraaf wordt de ontwikkeling van de vermogenspositie van gemeenten aangegeven voor de periode 1999 tot en met 2004 op basis van de rekeningen.

Tabel 3.3.2. Ontwikkeling eigen en vreemd vermogen en voorzieningen 1999–2004 (in miljarden euro)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<i>Eigen vermogen</i>	18,4	22,3	24,1	25,0	25,4	24,2
<i>waarvan algemene reserve</i>	4,3	6,9	5,4	5,4	5,3	7,1
<i>waarvan bestemmingsreserve</i>	13,6	14,3	18,0	19,0	20,1	17,0
<i>waarvan resultaat</i>	0,5	1,1	0,7	0,6	0,0	0,1
<i>Vreemd vermogen</i>	40,2	38,4	39,4	40,1	40,6	41,9
<i>Voorzieningen</i>	4,0	4,3	4,8	5,2	6,7	9,3

Bron: CBS

Het eigen vermogen is in de periode 1999 tot en met 2004 toegenomen van € 18,4 miljard tot € 24,2 miljard. Een belangrijk deel van stijging doet zich voor in het jaar 2000. Van 2003 op 2004 daalt het eigen vermogen. Dit wordt veroorzaakt door een definitieverandering van de begrippen voorzieningen en bestemmingsreserves in het kader van het BBV. Tegenover de daling van de bestemmingsreserves staat een stijging van de voorzieningen.

De gegevens in de tabel laten zien dat het niveau van het vreemd vermogen redelijk stabiel is. Het totaal aan vreemd vermogen is in 2004 € 41,9 miljard. De post voorzieningen laat een stijging zien van € 4,0 miljard in 1999 naar € 9,3 miljard in 2004. Zoals genoemd wordt een deel van deze stijging veroorzaakt door veranderingen vanuit het BBV.

In vorige gemeentefondsbegrotingen is gewaarschuwd voor overhaaste conclusies op basis van de tabel. Die waarschuwing is nog steeds van kracht. Een eerste kanttekening betreft het gegeven dat in de praktijk verschillen in de wijze van boekhouding bestaan. Daarnaast is bij de interpretatie van de omvang van het eigen vermogen van belang welke risico's daar tegenover staan. Een deel van de risico's wordt afgedekt door verzekeringen en voor een deel moeten verplicht voorzieningen worden gevormd. Voor de resterende risico's dient vooral de algemene reserve als buffer. Van deze risico's ontbreekt een systematisch en kwantitatief beeld. Voorts betreffen de hier gepresenteerde cijfers een macrobeeld. Gemeenten verschillen sterk in de omvang van de vermogenspositie. Ten slotte wordt het eigen vermogen door gemeenten ook aangehouden om bespaarde rente toe te voegen aan de exploitatie. De verhouding tussen geblokkeerd eigen vermogen ten behoeve van de exploitatie en vrij aanwendbaar ligt macro in de orde van grootte van 60/40 procent. Per gemeente kan deze verhouding aanzienlijk anders liggen, zodat alleen op gemeentelijk niveau een uitspraak mogelijk is om incidentele tegenvallers met reserves op te vangen.

Concluderend kan worden gesteld dat het niveau van het eigen vermogen redelijk stabiel is.

Gemeentelijke productiecijfers

De gegevens hiervoor zijn steeds in financiële termen gesteld. Jaarlijks wordt daarnaast, via het rapport Maten voor gemeenten van het Sociaal

en Cultureel Planbureau bijgehouden welke productie de gemeenten met dat geld tot stand brengen. Met het Sociaal en Cultureel Planbureau is overeengekomen die aanpak de komende jaren te continueren. Het is van belang om volgens een duurzame methode de productie van gemeenten in kaart te laten brengen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de vergelijking van gemeentelijke productie met die in andere sectoren, de vergelijking over een reeks van jaren en de vergelijking tussen gemeentelijke beleidsterreinen. Die inzichten leiden niet van de ene dag op de andere dag tot ander beleid. Zij vormen wel een onmisbaar bestanddeel bij de totstandkoming van het totale beleid ten aanzien van de gemeenten. De drie dimensies: inkomsten, uitgaven en productie horen bij elkaar. Opgeteld geven zij een totaalbeeld van de gemeenten. De minister is het dan ook niet eens met de opvatting van de Raad voor de financiële verhoudingen dat de productiemeting een zaak van elke gemeente afzonderlijk is, waarmee het kabinet en de Tweede Kamer zich niet zouden moeten bemoeien (advies aan de Tweede Kamer: «Lokale lasten en gemeentelijke prestaties»). Overigens deelt de minister wel de opvatting van de Raad voor de financiële verhoudingen over het nut van benchmarking (voor en door afzonderlijke gemeenten). Evenmin deelt hij het beeld van de Raad voor de financiële verhoudingen dat enige inspanning om de productie voor het totaal van de gemeenten vast te stellen tot mislukken is gedoemd. Eenvoudig is het weliswaar niet, en de uitkomsten vergen interpretatie, maar dat doet geen afbreuk aan de betekenis van de productiemeting als middel om over de jaren heen beelden vast te stellen als grondslag voor beleid.

De betekenis van het Financieel overzicht gemeenten in het licht van de opvattingen van gemeenten en provincies

In de gemeentefondsbegroting 2006 is geconstateerd dat de conclusies van het Financieel overzicht gemeenten niet aanstonds worden gedeeld door de mede-overheden. Zo attenderen gemeenten op ontoereikende compensatie van rijksbeleid en op risico's uit hoofde van bijvoorbeeld de Wmo. Zorg is er daarnaast over de financiële consequenties van voorstellen ten aanzien van de ozb en over de budgetvaststelling Wwb. Van provincies komt daarnaast het signaal dat meer gemeenten onder preventief toezicht zijn gesteld.

In reactie daarop is vorig jaar aangegeven dat de signalen niet wijzen op tekortkomingen in de gehanteerde methode. Wel roepen zij de vraag op hoe deze beelden zijn te rijmen met de op het oog tegenstrijdige conclusie van toereikende middelen. In het belang van een goed fundament voor het bestuurlijke oordeel over de toereikendheid van de middelen is het thema geagendeerd bij de evaluatie van de normeringssystematiek.

3.4 Specifieke uitkeringen

In het kader van het Plan van aanpak transparantie wordt gewerkt aan het verkrijgen van inzicht in de verdeling van specifieke uitkeringen over de decentrale overheden. In de afgelopen jaren lag de focus op het verzamelen van specifieke uitkeringsgegevens. In combinatie met het verzamelen zal de focus de komende jaren verschuiven naar het analyseren van het totaalbeeld van gemeentelijke inkomstenbronnen. Het gaat hierbij onder andere om de vraag hoe gemeenten hun taken, bezien vanuit de gemeentelijke taakclusters, bekostigen en de invloed van veranderingen, zoals bezuinigingen en verschuivingen tussen geldstromen op deze bekostiging.

In het afgelopen jaar is gestreefd naar het verzamelen van de realisatiegegevens van alle specifieke uitkeringen voor het jaar 2005. Het gaat hier om specifieke uitkeringen aan gemeenten, provincies, waterschappen, kaderwetgebieden en andere samenwerkingsverbanden. In totaal zijn voor het jaar 2005, met medewerking van de vakdepartementen, gegevens van 132 inhoudelijk verschillende specifieke uitkeringen verzameld, waarvan 119 specifieke uitkeringen die rechtstreeks (ook) aan gemeenten worden uitgekeerd.

Tabel 3.4.1. geeft een overzicht van het aantal en de omvang van de specifieke uitkeringen aan gemeenten voor de jaren 2004 en 2005 per cluster.

Tabel 3.4.1 Aantal en omvang specifieke uitkeringen in 2004 en 2005 per cluster

Cluster	aantal 2004	aantal 2005	omvang 2004	omvang 2005
Werk en inkomen	15	12	8 779	7 074
Educatie	22	20	4 286	4 184
Maatschappelijke Zorg	23	17	868	830
VHROSV	15	14	649	483
Fysiek Milieu	10	11	70	70
Algemene ondersteuning	3	2	60	54
Kunst en Ontspanning	5	7	26	29
Openbare Orde en Veiligheid	6	7	31	29
Overige Eigen Middelen	7	10	111	26
Wegen en Water	8	8	11	14
Oudheid	4	4	10	8
Reiniging	1	1	3	3
Groen	6	6	0	2
Riolering	0	0	0	0
Bevolkingszaken	4	0	0	0
Bestuursorganen	1	0	0	0
OZB	1	0	76	0
Totaal	131	119	14 982	12 807

(in miljoenen euro)
(Bron: BZK.)

In tabel 3.4.1. is te zien dat het aantal en de omvang van de specifieke uitkeringen van cluster tot cluster sterk verschilt. De clusters Educatie en Maatschappelijke Zorg hebben de hoogste aantallen specifieke uitkeringen. Het cluster Riolering kent geen specifieke uitkeringen. Het leeuwendeel van de specifieke uitkeringen is geoormerkt voor taken op de terreinen Werk en Inkomen en Educatie.

Uit tabel 3.4.1. is ook te zien dat het aantal specifieke uitkeringen aan gemeenten tussen 2004 en 2005 is gedaald met 12. Hiernaast is de totale omvang van de specifieke uitkeringen afgenomen met ongeveer € 2,2 miljard, waarvan € 1,7 miljard bij het cluster Werk en Inkomen. Deze laatste wordt onder meer veroorzaakt door de afname van het aantal bijstandsuitkeringen tussen de twee jaren.

Tabel 3.4.2 Inkomstenbronnen gemeenten per cluster 2006

	inkomsten- bronnen totaal	algemene middelen	(%)	taakgere- lateerde middelen	(%)	specifieke uitkeringen	(%)	overig	(%)
Clusters									
Werk & Inkomen	9 600	1 518	16	0	0	7 074	74	1 008	11
Maatschappelijke Zorg	3 781	2 630	70	0	0	830	22	321	8
Educatie	4 800	1 807	38	0	0	1 913	40	1 080	22
Kunst & Ontspanning	2 302	1 483	64	0	0	29	1	789	34
Groen	1 586	1 162	73	0	0	2	0	423	27
VHROSV	2 355	866	37	406	17	483	21	600	25
Oudheid	383	201	53	0	0	8	2	173	45
Riolering	1 056	47	4	997	94	0	0	12	1
Reiniging	1 800	0	0	1 559	87	3	0	238	13
Wegen & Water	2 999	2 018	67	55	2	14	0	912	30
Openbare Orde en Veiligheid	1 209	682	56	0	0	29	2	498	41
Fysiek Milieu	536	444	83	0	0	70	13	22	4
Bevolkingszaken	524	244	47	206	39	0	0	74	14
Bestuursorganen	668	432	65	0	0	0	0	235	35
Algemene ondersteuning	3 930	1 382	35	0	0	54	1	2 494	63
Overige Eigen Middelen	6 147	6 147	100	0	0	26	0	- 26	0
Totaal	43 676	21 064	48	3 222	7	10 646	24	8 855	20

(in miljoenen euro)
(Bron: CBS en BZK.)

Tabel 3.4.2. geeft een overzicht hoe de verschillende inkomstenbronnen van gemeenten in 2005 over de uitgavenclusters zijn verdeeld. Er worden vier inkomstenbronnen onderscheiden: de algemene middelen (algemene uitkering gemeentefonds, de OZB en de Overige Eigen Middelen), de taakgerelateerde eigen inkomsten (gemeentelijke heffingen en rechten), de specifieke uitkeringen en de overige inkomsten. Binnen de algemene middelen zijn de OEM inkomsten grotendeels niet verdeeld over de uitgavenclusters, maar als totaal opgenomen. De OEM inkomsten betreffen vooral inkomsten vanuit de bouwgrondexploitatie en openbaar vervoer. De overige inkomsten moet gezien worden als een restpost van nog niet specifiek uitgezochte gegevens en ruis tussen gegevensbronnen. Zo kunnen er nog specifieke uitkeringen ontbreken en zijn overdrachten aan gemeenten door de provincies niet expliciet verzameld. Ruis tussen gegevensbronnen kan veroorzaakt worden door aansluitingsverschillen tussen de gemeentelijke begrotingsgegevens en de realisatiegegevens over specifieke uitkeringen. In de tabel is te zien dat binnen de gebruikte gegevens 20 procent niet uit de rechtstreekse inkomstenbronnen van gemeenten is af te leiden.

In tabel 3.4.2. is te zien dat de taakclusters in meer of mindere mate vanuit verschillende inkomstenbronnen bekostigd worden. Uitgaven op het cluster Werk en Inkomen worden voor het merendeel bekostigd uit specifieke uitkeringen, terwijl uitgaven op de clusters Reiniging en Riolering voornamelijk uit taakgerelateerde middelen worden bekostigd. Taakclusters die vanuit verschillende inkomstenbronnen gefinancierd worden zijn VHROSV en Bevolkingszaken. Dit geldt ook voor het cluster Educatie, met daarbij de aantekening dat het gebruik van gegevens uit verschillende bronnen bij dit cluster de analyse bemoeilijkt. Uitgaven op de overige uitgavenclusters worden voornamelijk bekostigd vanuit de algemene middelen.

3.5 EMU-tekort

Begin 2004 bleek dat het EMU-tekort in 2003 uit kwam boven de grenswaarde van 3% BBP uit het verdrag van Maastricht. Dit tekort was mede veroorzaakt door een hoger dan verwacht EMU-tekort van de decentrale overheden (gemeenten, provincies en waterschappen). Naar aanleiding hiervan zijn afspraken gemaakt met de koepelorganisaties Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), InterProvinciaal Overleg (IPO) en Unie van Waterschappen (UvW) om de informatievoorziening te verbeteren en het EMU-saldo van de decentrale overheden te beheersen. Daarbij is onder andere een macro grenswaarde vastgesteld voor het EMU-saldo van de decentrale overheden, welke is doorvertaald naar de individuele gemeenten, provincies en waterschappen. Begin 2005 is opnieuw de balans opgemaakt. Er is toen geconcludeerd dat het EMU-saldo van de totale overheid uit de gevarenzone van -2,5% BBP is gekomen. Afspraak is het EMU-tekort van de decentrale overheid maximaal 0,5% BBP mag bedragen. Het EMU-tekort van de decentrale overheid kwam in 2005 op 0,3% uit en is daarmee nog relatief groot. Het bestuurlijk overleg financiële verhoudingen zal de ontwikkeling van het EMU-tekort decentrale overheden monitoren.

Om de informatievoorziening verder te verbeteren is een aantal maatregelen getroffen. Zo is een stevige prikkel geïntroduceerd door het toezichtbeleid verder vorm te geven. Het CBS beoordeelt de kwaliteit en tijdigheid van de aangeleverde informatie. Bij blijvende tekortkomingen wordt, na een aanwijzing, op kosten van de medeoverheid door de betreffende toezichthouder gezorgd dat verbetermaatregelen worden genomen. Daarnaast dienen gemeenten en provincies met ingang van de begroting 2006 het EMU-saldo op te nemen in hun begroting. Hierdoor wordt de bewustwording vergroot dat decentrale overheden bijdragen aan het EMU-saldo en kunnen bij een dreigende overschrijding van EMU-grenzen tijdig maatregelen getroffen worden.

Tevens is met VNG, IPO en UvW afgesproken dat de gezamenlijke werkgroep evaluatie normeringsystematiek een structureel regime zal uitwerken voor de beheersing van het EMU-saldo decentrale overheid (t.b.v. de volgende kabinetsperiode). Als sluitstuk van het structureel systeem wordt momenteel regelgeving voorbereid die de minister van Financiën de mogelijkheid geeft een sanctie op te leggen aan de veroorzakers van de overschrijding van de grenswaarde voor het EMU-saldo van de totale overheid. Deze sanctie moet worden gezien als ultimum remedium. Naar verwachting zal de Tweede Kamer in het najaar van 2006 worden geïnformeerd over de uitkomsten van de evaluatie.

4. BIJLAGEN BIJ DE BEGROTING

**Periodiek
Onderhouds
Rapport
gemeentefonds
2007**

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	31	2.3	<i>Afgeronde onderwerpen</i>	41
			2.3.1	Slappe bodem/bodemgesteldheid	41
1.1	<i>Inleiding</i>	31	2.3.2	Cluster bestuursorganen	42
1.1.1	Doel van het POR	31	2.3.3	Doorberekenen kosten politie-inzet	42
1.1.2	Andere rapportages Financiële Verhouding	31	2.3.4	Stroomlijnen WOZ-taxaties	42
1.1.3	Korte toelichting op de werking van het verdeelstelsel	32	2.3.5	OZB	42
1.1.4	Opbouw van het POR 2007	33	2.3.6	Inburgering	43
			2.3.7	Sociale werkvoorziening	43
2	Onderwerpen van de lopende onderhouds-agenda	34	3	SCAN	44
			3.1	<i>Inleiding</i>	44
2.1	<i>Onderwerpen uit het verdeelstelsel</i>	34	3.2	<i>Samenvatting</i>	44
2.1.1	Cluster Openbare Orde en Veiligheid (inclusief veiligheidregio's)	34	3.3	<i>Over de scan</i>	45
2.1.2	Verbrede riolering	35	3.3.1	Het doel en de aard van de scan	45
2.1.3	BTW-compensatiefonds	35	3.3.2	De inhoud en reikwijdte van de scan	46
			3.3.3	De kwaliteit van gemeentelijke begrotingsgegevens	48
2.2	<i>Beleidsvoornemens departementen</i>	36	3.4	<i>Landelijke ontwikkeling van gemeentelijke inkomsten en uitgaven (alle gemeenten)</i>	48
2.2.1	Wet werk en bijstand (Wwb)	36	3.4.1	Het niveau van de begrote gemeentelijke inkomsten	48
2.2.2	Uitvoeringskosten bijstand	36	3.4.2	De verhouding van baten en lasten per cluster	50
2.2.3	Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)	36	3.4.3	De begrote gemeentelijke netto uitgaven	51
2.2.4	Archeologie: bescherming archeologisch erfgoed	38	3.5	<i>Scan van inkomsten en uitgaven bij 417 gemeenten</i>	52
2.2.5	Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO)	38	3.5.1	Inleiding	52
2.2.6	Huisverbod bij huiselijk geweld	38	3.5.2	Veronderstelde versus feitelijke inkomsten	53
2.2.7	Nationaal bestuursakkoord water en kaderrichtlijn water	38	3.5.3	IJkpunten versus feitelijke uitgaven	57
2.2.8	Drank- en Horecawet	39	3.5.4	Algemene conclusies van de scan	63
2.2.9	Omgevingsvergunning	39			
2.2.10	Jeugdgezondheidszorg	39			
2.2.11	Jeugdzorg	40			
2.2.12	Antidiscriminatievoorzieningen	40			
2.2.13	Groepsgrootteverkleining ZMLK-onderwijs	41			
2.2.14	Stimuleringsregeling intensivering opsporing en controle (Abw)	41			

HOOFDSTUK 1: INLEIDING

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

In het POR 2007 staan de volgende twee vragen centraal:

1. *Welke effecten hebben beleidsvoornemens en – maatregelen van het Rijk op de verdeelsystematiek en op de financiële verhouding in brede zin?*

Een overzicht hiervan wordt gepresenteerd in hoofdstuk 2.

2. *Is het verdeelstelsel van het gemeentefonds nog in voldoende mate in overeenstemming met de ontwikkeling van de kostenstructuur van de gemeenten?*

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

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

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

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

1.1.2. Andere rapportages Financiële Verhouding

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

Financieel Overzichtsgegevens in de begroting

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

Overzicht Specifieke Uitkeringen (OSU)

Het overzicht Specifieke Uitkeringen geeft een overzicht van alle specifieke uitkeringen ten behoeve van kabinet en parlement. Het geeft per uitkering informatie over het bestuurlijk arrangement, de verantwoordingsregels, het bedrag dat erin omgaat etc.

Circulaires gemeentefonds

Meerdere malen per jaar, o.a. in mei en september, verschijnt de circulaire gemeentefonds. Deze informeert de gemeenten over de ontwikkeling van de algemene uitkering, die het gevolg is van de ontwikkeling van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven (het accres) en van allerlei beleidsmaatregelen van het Rijk die leiden tot toevoegingen en uitnames. De informatie uit de circulaire is voor gemeenten dus cruciaal voor het opstellen van de eigen begroting. De circulaire is aldus een belangrijke schakel tussen de ontwikkeling van de rijksbegroting en de financiële doorwerking daarvan in de gemeenten. Het moment van verschijnen is dan ook gekoppeld aan de voorjaarsnota resp. de miljoenennota van het Rijk. De circulaires worden ter kennisneming naar de Eerste en Tweede Kamer gezonden.

1.1.3 Korte toelichting op de werking van het verdeelstelsel

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

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

Deze uitgangspunten zijn uitgewerkt in een stelsel van verdeelmaatstaven, die met hun relatieve gewichten zijn gegroepeerd in zogenaamde clusters die een globaal beleidsveld bestrijken. Deze clusters vormen het uitgangspunt van de meso-analyse die wordt gemaakt in de Scan, die wordt gepresenteerd in hoofdstuk 3. Daar wordt op clusterniveau een vergelijking gemaakt tussen de uitgaven volgens de gemeentelijke begrotingen en de uitgaven zoals die door het verdeelstelsel aan een bepaald cluster worden toebedeeld. Clusters zijn geïjkt, waarbij bepaalde kostenfactoren wel, en bepaalde kostenfactoren niet worden gehonoreerd. De ijking bevat dus een expliciete normstelling.

1.1.4 Opbouw van het POR 2007

De verdere opbouw van het POR 2007 is als volgt: Hoofdstuk 2 behandelt de onderwerpen van de onderhoudsagenda. Hoofdstuk 3 bevat de resultaten van de Scan.

HOOFDSTUK 2: ONDERWERPEN VAN DE LOPENDE ONDERHOUDSAGENDA

Dit hoofdstuk bevat een rapportage over de ontwikkelingen op de verschillende onderwerpen die in het POR 2006 waren geagendeerd, alsmede op nieuwe onderwerpen die van belang zijn voor de financiële verhouding. Bij elk onderwerp wordt opnieuw gewogen in welke fase van het onderhoud het zich bevindt: signalering, onderzoek of aanpassing. In paragraaf 2.1 wordt eerst ingegaan op de onderhoudsonderwerpen die voortkomen uit het verdeelstelsel zelf, vervolgens komen in paragraaf 2.2 de beleidsvoornemens van de departementen aan bod. In paragraaf 2.3 worden de onderwerpen behandeld die zijn afgerond en daarom worden afgevoerd van de onderhoudsagenda.

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

Figuur 2.1
Onderhoudsagenda 2007

Onderwerp	Agenda 2007	Volgende informatiemoment	Agenda 2006
Cluster Openbare Orde en Veiligheid	Onderzoek	Voorjaar 2007	Onderzoek
Verbrede rioolheffing	Onderzoek	Najaar 2007	Onderzoek
BTW-compensatiefonds	Onderzoek	Voorjaar 2007	Onderzoek
Wet werk en bijstand (Wwb)	Signalering	POR 2008	Onderzoek
Uitvoeringskosten bijstand	Onderzoek	POR 2008	Onderzoek
Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)	Onderzoek	Najaar 2007	Onderzoek
Archeologie: bescherming archeologisch erfgoed	Onderzoek	Najaar 2007	Onderzoek
Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO)	Onderzoek	POR 2008	Onderzoek
Huisverbod bij huiselijk geweld	Onderzoek	POR 2008	Onderzoek
Nationaal bestuursakkoord water en kaderrichtlijn water	Onderzoek	POR 2008	Onderzoek
Drank- en horecawet	Onderzoek	POR 2008	Onderzoek
Omgevingsvergunning	Onderzoek	POR 2008	N.v.t.
Jeugdgezondheidszorg	Onderzoek	POR 2008	N.v.t.
Jeugdzorg	Onderzoek	POR 2008	N.v.t.
Antidiscriminatievoorzieningen	Onderzoek	POR 2008	N.v.t.
Beroepsgroofterkleining ZMLK-onderwijs	Onderzoek	POR 2008	N.v.t.
Stimuleringsregeling intensivering opsporing en controle (Abw)	Aanpassing	POR 2008	N.v.t.
<i>De volgende onderwerpen zijn afgerond:</i>			
Slappe bodem/bodemgesteldheid	Afgerond	N.v.t.	Onderzoek
Cluster Bestuursorganen	Afgerond	N.v.t.	Onderzoek
Doorberekenen kosten politie inzet	Afgerond	N.v.t.	Signalering
Stroomlijnen WOZ-taxaties	Afgerond	N.v.t.	Onderzoek
OZB	Afgerond	N.v.t.	Aanpassing
Inburgering	Afgerond	N.v.t.	Onderzoek
Sociale werkvoorziening	Afgerond	N.v.t.	Onderzoek

2.1 Onderwerpen uit het verdeelstelsel

2.1.1 Cluster Openbare Orde en Veiligheid (inclusief veiligheidsregio's)

In het POR van 2005 is uit de scan gebleken dat op het cluster openbare orde en veiligheid (OOV) de feitelijke uitgaven boven het ijkpunt liggen en dat er sprake is van mogelijke schreefgroei. Voorts heeft een gezamenlijke factfinding met de VNG in het voorjaar van 2005 aangetoond dat in de

periode 2001–2004 zowel de gemeentelijke als regionale uitgaven op het gehele terrein van openbare orde en veiligheid aanzienlijk waren gestegen.

Naar aanleiding van deze constatering en de bevestiging daarvan in het POR 2006 is in augustus 2005 een breed onderzoek gestart naar de kostendrijvers en uitgavenpatronen op het terrein van OOV. In dit onderzoek zijn zowel het gemeentefonds als de doeluitkering rampen en zware ongevallen betrokken. Ook wordt in het onderzoek de (financiële) gevolgen meegenomen van het wetsvoorstel Veiligheidsregio's.

Aanvankelijk was de planning van het onderzoek om de resultaten binnen zes maanden op te leveren, maar door een te trage respons bij gemeenten wordt de doorlooptijd naar alle waarschijnlijkheid 12 tot 14 maanden. Dit betekent dat in het najaar van 2006 de resultaten van het onderzoek verwacht worden en kunnen worden verwerkt in de meicirculaire van 2007.

Overigens is in het gesloten bestuurlijk akkoord tussen de fondsbeheerders en VNG op 4 april 2006 opgenomen dat voor de jaren 2007 tot en met 2009 220 miljoen aan het gemeentefonds wordt toegevoegd.

Aanleiding om deze toevoeging nog voor de uitkomsten van het bovengenoemde onderzoek vast te stellen, vloeit mede voort uit het feit dat ten behoeve van de nacalculatie BTW-compensatiefonds een aanzienlijk bedrag wordt uitgenomen (zie ook 2.1.4). Een definitief besluit over de (hoogte van de) toevoeging wordt overgelaten aan het volgende kabinet. Dat besluit zal eveneens worden gebaseerd op de resultaten van het bovengenoemde onderzoek.

2.1.2 Verbrede rioolheffing

Het voorstel tot wijziging van de Gemeentewet, de wet op de Waterhuishouding en de Wet Milieubeheer, in verband met de introductie van zorgplichten voor gemeenten voor het afvloeiend hemelwater ligt voor behandeling bij de Tweede Kamer. De strekking van het voorstel van de wet is om in de gemeentewet een nieuwe rioolheffing te introduceren waarmee de kosten kunnen worden gedekt die voortvloeien uit het Nationaal Bestuursakkoord Water. Het voorstel van wet voorziet in een overgangstermijn van twee jaar voor het huidige rioolrecht.

2.1.3 BTW-compensatiefonds

Met ingang van het jaar 2004 is de algemene uitkering in het gemeentefonds met bijna € 1,1 miljard verlaagd ten behoeve van het BTW-compensatiefonds (BCF). Het betrof een grote operatie met gevolgen voor alle uitgavenclusters van het gemeentefonds. De verlaging is gebaseerd op onderzoek waarin voor het jaar 2002 per cluster het aandeel is geraamd van de BTW in het totaal van de clusteruitgaven.

In juni 2005 is een extern onderzoek gestart dat ertoe strekt het BTW-compensatiefonds te evalueren. Het gaat bij dit onderzoek om twee aparte onderdelen. Bij het eerste onderdeel wordt onderzocht of de hoogte van het uitnamebedrag uit het gemeente- en provinciefonds juist is geweest (de zogenoemde nacalculatie) en op de vraag of de verdeling van het bedrag over de diverse clusters van de beide fondsen adequaat is geweest.

Het tweede onderdeel betreft de vraag naar de praktische uitvoering naar de praktische uitvoering bij het BCF en de mogelijkheden om met behoud van voldoende kwaliteit de administratieve lasten die aan de uitvoering

van het BCF zijn verbonden te verminderen. Bij dit tweede onderdeel wordt ook de beleving van het BCF bij gemeenten en provincies onder de loep genomen.

In het Bestuurlijk overleg financiële verhouding tussen de beheerders van het gemeentefonds, de VNG en het IPO van 4 april 2006 is overeenstemming bereikt over een aantal onderwerpen die de financiën van de gemeenten en provincies betreffen. Een belangrijk element van de overeenkomst was de vaststelling van de aanvullende uitname uit het gemeentefonds in verband met het BTW-compensatiefonds. Overeengkomen is dat voor de jaren 2006 en volgende aanvullend een bedrag uit het gemeentefonds wordt genomen vanwege de nacalculatie van het BCF. Voor 2006 gaat het om een bedrag van € 115 miljoen, voor 2007, 2008 en 2009 om € 520 miljoen en voor de jaren 2010 en volgende om een bedrag van € 300 miljoen. De oploep in de bedragen wordt veroorzaakt doordat de terugwerkende kracht over oude jaren niet in één keer ten laste komt van de gemeenten, maar wordt uitgesmeerd over de jaren tot en met 2009.

2.2 Beleidsvoornemens departementen

2.2.1 Wet werk en bijstand (Wwb)

Het verdeelmodel van het I-deel van het Fonds Werk en Inkomen wordt periodiek beoordeeld en indien nodig bijgesteld. In de eerste helft van 2006 is een voorstel tot bijstelling ontwikkeld. Daartoe is onderzoek verricht door bureau APE. Het proces stond onder leiding van SZW en werd begeleid door een begeleidingscommissie waarin naast de departementen van BZK en Fin ook de VNG alsmede een aantal gemeenten zitting hadden. De uitkomst was dat het verdeelmodel voor het I – deel op enkele punten werd bijgesteld. De resultaten zijn op 21 juni 2006 met de vaste kamercommissie SZW besproken. Ook de financiering van samenwerkingsverbanden is gewijzigd: er wordt geen budget meer rechtstreeks aan een samenwerkingsorgaan uitgekeerd, maar aan de deelnemende gemeenten.

De fondsbeheerders blijven nauw betrokken bij de doorontwikkeling en het periodiek onderhoud van het verdeelmodel. De Tweede Kamer zal opnieuw worden geïnformeerd in het POR 2008

2.2.2 Uitvoeringskosten bijstand

In het gemeentefonds zitten ook de uitvoeringskosten van de Bijstand. Deze groeien (of krimpen) dan ook mee met het accres. Bij de evaluatie van de normering zal worden besloten of dat zo moet blijven. Bestuurlijke conclusies worden door een volgend kabinet getrokken.

2.2.3 Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)

De Wet maatschappelijke ondersteuning is in juni van 2006 aanvaard door de Eerste Kamer en daarmee zal de wet definitief in werking treden met ingang van 2007. De fondsbeheerders zijn intensief betrokken geweest bij het traject, met name bij het uitwerken van de financiering. In verschillende bestuurlijke overleggen tussen de ministers van BZK en Financiën, de staatssecretaris van VWS en het bestuur van de VNG is een financieel arrangement uitgewerkt. Dat houdt in dat de middelen voor de Wmo worden toegevoegd aan het gemeentefonds en dus vrij besteedbaar zijn. De geldstroom krijgt de vorm van een langlopende integratie-uitkering. Deze geldstroom krijgt een aparte groeivoet en een aparte verdeling. Het

budget wordt jaarlijks gemonitord door een onafhankelijke derde, die het budget voor het komend jaar zal ramen op basis van de realisatie van het voorafgaand jaar, waarbij de ontwikkelingen zoals extramuralisering, maar ook loon- en prijs ontwikkelingen worden meegenomen.

De verdeling gebeurt in het jaar 2007 op basis van historische gegevens; gemeenten moeten in staat zijn om lopende verplichting jegens cliënten voort te zetten. In de jaren daarna zal stapsgewijs worden toegewerkt naar de invoering van een verdeelmodel. Dat model is inmiddels ontwikkeld door bureau Cebeon en is onderworpen aan een plausibiliteitstoets door een andere partij, KPMG. De conclusie was dat het model inderdaad de belangrijkste kostendrijvers op een juiste wijze heeft verdisconteerd; het kan dus plausibel worden geacht.

Het precieze invoeringstraject voor dit verdeelmodel staat nog niet vast; de lengte van het traject zal mede worden bepaald door eventuele herverdeeleffecten; deze moeten blijven binnen de door de fondsbeheerders gehanteerde grens van 15 euro per inwoner jaarlijks.

Algemeen wordt gesteld dat de huidige AWBZ door de groeiende uitgaven, demografische en sociaal-economische ontwikkelingen op lange termijn niet houdbaar is. In haar brief van 9 juni jl. aan de Tweede Kamer stelt het kabinet dat zij in het najaar bouwstenen zal ontwikkelen op basis waarvan een nieuwe kabinet keuzen over aanpassingen kan maken. Deze aanpassingen kunnen leiden tot een verdere overheveling van bepaalde onderdelen uit de AWBZ naar de Wmo.

Maatschappelijke Opvang

Ten behoeve van de taken voor de openbare geestelijke gezondheidszorg (OGGZ) van centrumgemeenten vindt per 1 januari 2007 een overheveling vanuit de AWBZ plaats, namelijk een ophoging van de specifieke uitkering met € 60,6 mln.

Voor de GSB gemeenten geldt dat deze in de BDU komt, voor de overige gemeenten geldt dat hun specifieke uitkering wordt verhoogd.

Samen met de G4 heeft het Rijk het Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang ontwikkeld. Het plan is een volgende stap in de richting die het kabinet en de vier grote steden de afgelopen jaren ingeslagen zijn een persoonsgerichte, minder vrijblijvende aanpak van daklozen. Omdat hun vaak overlastgevend en crimineel gedrag het gevolg is van hun dakloosheid, psychische en/of verslavingsproblemen zal een verbetering van hun leefomstandigheden overlast en criminaliteit tevens sterk doen verminderen. Dat stelt hen in staat om binnen hun mogelijkheden mee te doen aan de samenleving.

Het kabinet heeft de steden toegezegd de zorgkantoren in staat te stellen de op basis van de AWBZ geïndiceerde zorg te contracteren die nodig is voor dit plan. In ieder geval zal een nieuwe voorziening in het zorgaanbod worden opgenomen, namelijk de voorziening voor duurzaam verblijf voor chronisch drugsverslaafden en co-morbide patiënten die in aanmerking komen voor een Bopz-opname, maar die in bestaande voorzieningen niet te handhaven zijn en daardoor toch vaak weer op straat belanden. Een voorwaarde voor ophoging van het uitgavenniveau van rijkszijde voor deze doelgroep de komende jaren is dat steden hun huidige uitgaven-niveau voor deze doelgroep (€ 136 mln.) tenminste zullen handhaven, ook als huidige middelen door een uitbreiding van AWBZ-gefinancierde voorzieningen vrijvallen. Op dit moment wordt, ism de VNG, gewerkt aan een vertaling van het plan naar de overige centrumgemeenten.

Er vindt conform de afspraken in GSB III een aanpassing van de verdeelsleutel van de specifieke uitkering maatschappelijke opvang/verslavingsbeleid plaats in overleg tussen Rijk en centrumgemeenten.

2.2.4 Archeologie: bescherming archeologisch erfgoed

Het voorstel van wet op de archeologische monumentenzorg (Kamerstukken II 29 259) is aanvaard door de Tweede Kamer. Dit voorstel dient mede tot implementatie van het verdrag van Valletta.

Het voorstel is in behandeling bij de Eerste Kamer.

Het kabinet heeft de verwachting dat de wet op 1 januari 2007 in werking zal treden.

In verband met de komende inwerkingtreding zijn afspraken gemaakt met de VNG en het IPO.

Met de VNG is afgesproken dat aan het gemeentefonds structureel € 6,35 miljoen wordt toegevoegd als bestuurslastenvergoeding.

Voor 2006 wordt via het gemeentefonds eenmalig een bedrag van € 4,5 miljoen beschikbaar gesteld voor incidentele kosten die op lokaal niveau zijn verbonden aan de voorbereiding van de wet.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft met de VNG en het IPO ook afspraken gemaakt over een evaluatie van de positie van de gemeentelijke bodemvondstendepots en over een evaluatie van de werking van de Algemene Maatregel van Bestuur excessieve opgravingskosten.

2.2.5 Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO)

In de loop van 2007 zal de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) worden ingevoerd. De Wro biedt ruimere mogelijkheden voor het grondbeleid. Het kostenverhaal voor met name het faciliterend gemeentelijk grondbeleid wordt momenteel als te beperkt ervaren. De geheel vernieuwde afdeling Grondexploitatie in de Wro moet daarvoor een oplossing bieden.

Gemeenten en provincies hebben met deze wet de mogelijkheid om bij ontwikkeling van gebieden gemaakte kosten te verhalen. Van kostenverhaal is sprake als de te verhalen kosten voldoen aan de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit. Bij AMvB zullen de verhaalbare kostensoorten limitatief worden vastgelegd in een kostensoortenlijst. Dit geldt zowel voor lokale als regionale projecten. Het wetsvoorstel Wro en het wetsvoorstel voor de genoemde afdeling Grondexploitatie zijn in 2006 door de Tweede Kamer aanvaard.

2.2.6 Huisverbod bij huiselijk geweld

Besluitvorming over het wetsvoorstel over huisverbod bij huiselijk geweld zal waarschijnlijk in 2007 plaatsvinden. Met dit wetsvoorstel krijgen burgemeesters de bevoegdheid om iemand van wie een dreiging uitgaat, een huisverbod op te leggen. Dit betekent dat het wetsvoorstel niet eerder dan 1 januari 2008 in werking treedt. Over het financiële arrangement is dus ook nog niets nieuws te melden en is nog steeds onderwerp van discussie. Het eerstvolgend moment waarop de Tweede Kamer hierover opnieuw wordt geïnformeerd is uiterlijk in het POR 2008.

2.2.7 Nationaal bestuursakkoord water en kaderrichtlijn water

In het Nationaal Bestuursakkoord Water is bepaald dat in 2006 de regionale wateropgave in beeld wordt gebracht en daarbij moet dan ook

een beter beeld ontstaan van de benodigde middelen. Dan zal tevens duidelijk moeten worden waar de kosten neerslaan en wat dat betekent voor de lastendruk. De resultaten worden in september verwacht. Met betrekking tot de uitvoering van de Kaderrichtlijn Water zal een maatschappelijke kosten-baten analyse gemaakt worden.

2.2.8 Drank- en Horecawet

Net als vorig jaar wordt er nog steeds gewerkt aan een wetwijziging om een aantal toezichtstaken uit de Drank- en Horecawet over te hevelen naar gemeenten. Gemeenten verlenen al de vergunningen en mogen nadere voorschriften verbinden aan deze vergunningen, maar toezicht daarbij is tot op heden niet toegestaan. Gestreefd wordt het eerste concept van de wet in het najaar van 2006 gereed te hebben. Welke (financiële) gevolgen het wetsvoorstel heeft voor de gemeentelijke organisatie is onderwerp van onderzoek binnen de werkzaamheden t.b.v. de wetwijziging. Daarnaast werkt VWS aan een wijziging van de DHW om de administratieve lasten te verlagen. Naar verwachting zal deze in het najaar van 2006 aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

2.2.9 Omgevingsvergunning

De omgevingsvergunning vloeit voort uit het wetsvoorstel *Wet administratieve bepalingen omgevingsrecht*. Inmiddels is het advies van de Raad van State gereed en werkt VROM aan het nader Rapport. Het advies van de Raad van State is nog niet openbaar. Voor de omgevingsvergunning kan een gemeente *leges* heffen. Het onderzoeksbureau SGBO voert in opdracht van VROM een onderzoek uit dat moet resulteren in een model voor de berekening van leges voor de omgevingsvergunning. Toepassing van het model kan door gemeenten geschieden op vrijwillige basis. Het kabinet hecht aan het profijtbeginsel en het kostenveroorzakingsbeginsel bij de beantwoording van de vraag wie de kosten van een vergunningsaanvraag moet dragen. Het kabinet ziet op dit moment geen aanleiding om over te gaan tot afschaffing van de leges. De aanvrager moet wel duidelijk inzicht hebben in de manier waarop de prijs wordt bepaald. Om de medeoverheden daartoe beter in staat te stellen zal een *kostendragerrichtlijn* worden opgesteld. In het kader van het project *vereenvoudiging vergunningen* heeft het kabinet besloten dat er door BZK een richtlijn kostendragers zal worden opgesteld. Daarin zal worden opgenomen welke kosten, op welke wijze kunnen worden doorberekend in de tarieven van de *rechten*. Verwacht wordt dat deze richtlijn in april 2007 gereed zal zijn. Ook heeft het kabinet aangegeven dat als uitgangspunt wordt gekozen dat de totale legesomvang voor de omgevingsvergunning niet de totale kosten van verlening van deze vergunning mag overschrijden. Dat wil zeggen dat met de leges die zijn gerelateerd aan de omgevingsvergunning geen andere kosten mogen worden verhaald dan de kosten die zijn gemoeid met de omgevingsvergunning.

2.2.10 Jeugdgezondheidszorg

Per 2003 is vanuit de Wet op de collectieve preventie volksgezondheid (Wcpv) de preventieve Jeugdgezondheidszorg (JGZ) onder de gemeentelijke regie gekomen. Doelstelling hierbij is te komen tot een JGZ 0–19 jarigen. Hierbij worden de eerdere Ouder-en Kindzorg 0–4 jarigen, vallende onder de landelijke thuiszorg, en de eerder al onder gemeentelijke regie gestelde jeugdgezondheidszorg 4–19 jarigen geïntegreerd. Op

dit moment wordt de integratie van de JGZ geëvalueerd. Hierbij wordt ook de bekostiging meegenomen die momenteel via zowel het gemeentefonds (maatwerk 0–4 jarigen en JGZ 4–19 jarigen) als via een specifieke uitkering (uniforme taken 0–4 jarigen) loopt. Het voornemen van VWS is de middelen uit de specifieke uitkering, nu € 185,8 miljoen, per 2008 over te hevelen naar het gemeentefonds, tenzij op basis van de evaluatie anders wordt besloten.

2.2.11 Jeugdzorg

In de tweede helft van 2006 komt de evaluatie van de Wet op de jeugdzorg beschikbaar. Deze evaluatie wordt opgesteld naar aanleiding van de motie Soutendijk. Het kabinet heeft in reactie op het *Sturingsadvies Deel 1 Koersen op het kind* aangegeven dat een volgend kabinet, mede op basis van de uitkomsten van deze evaluatie, moet beoordelen of een stelselwijziging in het jeugdbeleid noodzakelijk is.

Het kabinet onderschrijft voorts het advies van de commissaris jeugd- en jongerenbeleid, de heer Van Eijck, om *licht ambulante hulp die nu onder de provinciale, geïndiceerde jeugdzorg valt* onder te brengen in het gemeentelijke, niet-geïndiceerde domein. Dit biedt de mogelijkheid om alle lichte vormen van hulp dichtbij de kinderen en ouders én dichtbij de signaleerders aan te bieden. Zo kan deze hulp (bij beginnende problemen) snel worden ingezet en kan instroom naar de zwaardere provinciale jeugdzorg worden voorkomen. Deze verandering is mogelijk binnen de huidige regelgeving, ook als het gaat om de bijbehorende verschuiving van de bijbehorende gelden van de provincie naar de gemeente. Het kabinet zal – in nauwe samenwerking met gemeenten – bezien welke taken van de *licht ambulante hulp die nu onder de provinciale, geïndiceerde jeugdzorg valt* naar de gemeenten kunnen worden overgeheveld. Daadwerkelijke overgang is in ieder geval niet vóór 2008 mogelijk gemeenten moeten tijd krijgen om afspraken met zorgaanbieders te maken, provincies moeten hun subsidierelatie verantwoord kunnen afbouwen en zorgleveranciers moeten hun organisaties goed kunnen inrichten op de nieuwe situatie waardoor er geen gat valt in de dienstverlening aan de jeugdigen en hun ouders. Uitgangspunt is dat alle hulp die verantwoord overgedragen kan worden overgedragen zal worden.

Het kabinet heeft al wel middelen beschikbaar gesteld voor extra ondersteuning van risicogezinnen met jonge kinderen. Het gaat om een totaalbedrag van € 32,3 mln. voor de periode tot eind 2007. Deze middelen worden via een nieuwe integratie-uitkering uitgezet bij de zeven gemeenten van wie aan de hand van statistische gegevens is vastgesteld dat zij de meeste risicogezinnen met jonge kinderen herbergen. In het POR van 2008 zal u nader worden geïnformeerd over de verdere ontwikkelingen binnen de jeugdzorg.

2.2.12 Antidiscriminatievoorziening

Eind 2005 heeft de regiegroep-Borst-Eilers een advies uitgebracht over de toekomst van de antidiscriminatievoorziening (ADV). In afwachting van een wettelijke structurele regeling ten behoeve van een landelijke dekking van de antidiscriminatievoorziening, die naar verwachting op 1 januari 2008 in werking zal treden, wordt ten behoeve van het in stand houden van het niveau van de huidige antidiscriminatievoorzieningen voor 2006 en 2007 een overgangsregeling getroffen. Voor 2006 wordt middels een integratie-uitkering zowel in het gemeentefonds (3,0 miljoen) als in het

provinciefonds (2,2 miljoen) aan middelen beschikbaar gesteld. De regeling voor 2007 is afhankelijk van het uiteindelijk bestuurlijke- en financiële arrangement voor de ADV's.

2.2.13 Groepsgrootteverkleining ZMLK-onderwijs

Met ingang van 1 januari 2006 is de groepsgrootte binnen het ZMLK-onderwijs van 12 naar 6 leerlingen verlaagd. Op dit moment vindt nader overleg plaats tussen de fondsbeheerders, OCW en de VNG welke financiële gevolgen dit heeft. Ondanks dat deze discussie nog plaats vindt, heeft het ministerie van OCW € 1,118 miljoen overgeheveld naar het gemeentefonds. De verwachting is dat in het najaar van 2006 de structurele financiële gevolgen van deze groepsverkleining bekend zijn.

2.2.14 Stimuleringsregeling intensivering opsporing en controle Algemene bijstandswet (Abw)

Per 3 mei 2003 trad de Tijdelijke stimuleringsregeling intensivering opsporing en controle in werking (Regeling van 29 april 2003, nr. BOB/2003/20087).

Deze tijdelijke regeling heeft tot doel het stimuleren van:

1. samenwerken op het gebied van de sociale recherche;
2. opsporing en controle door middel van het subsidiëren van formatieplaatsen.

Met de tijdelijke stimuleringsregeling konden gemeenten 1 fte voor opsporing en maximaal 5 fte (al naar gelang het aantal Abw uitkeringen) voor controle gefinancierd krijgen. Deze gesubsidieerde formatieplaatsen worden met ingang van 1 januari 2007 structureel gefinancierd.

Aan 163 gemeenten (125 gemeenten controle en 38 gemeenten opsporing) wordt hiervoor jaarlijks in totaal 9,6 miljoen euro beschikbaar gesteld.

De middelen kunnen vanaf 1 januari 2007 via een integratie-uitkering van het gemeentefonds aan de betreffende gemeenten beschikbaar worden gesteld, de tijdelijke regeling zal dan overgaan in de *Stimuleringsregeling intensivering en controle Wet werk en bijstand (Wwb)*. Overwogen wordt om deze uitkering geleidelijk af te bouwen en daarna, via een algemene uitkering uit het gemeentefonds, beschikbaar te stellen voor alle gemeenten. Hierover vindt nog bestuurlijke besluitvorming plaats.

2.3 Afgeronde onderwerpen

2.3.1 Slappe bodem/bodemgesteldheid

Eind 2005 zijn de resultaten beschikbaar gekomen van een onderzoek van bureau Cebeon naar de mogelijkheden om enkele maatstaven in het gemeentefonds te wijzigen, zodat gemeenten met een slappe, waterige bodem meer geld krijgen toebedeeld. De minister van BZK heeft vervolgens een voorstel geformuleerd, dat is behandeld in de Vaste Kamercommissie van BZK op 20 april 2006. Een week later volgde nog een plenaire behandeling, waarbij de Kamer uitsprak de voorstellen uit het Cebeon-rapport te willen volgen. De betreffende aanpassingen (een verzwaring van de bodemfactor in gebieden met veel veen in de bodem, en een verzwaring van de maatstaf oeverlengte) zijn inmiddels verwerkt in de gemeentefondsuitkering van 2007.

2.3.2 Cluster bestuursorganen

In het voorjaar van 2006 hebben de fondsbeheerders onderzoek laten doen naar het cluster Bestuursorganen. Op dat cluster was namelijk al een paar keer in de jaarlijkse Scan scheefheid te zien, Zowel de omvang als de verdeling zagen er scheef uit. De eerste impressie op basis van de onderzoeksgegevens was echter, dat het beeld vertekend zou kunnen zijn vanwege boekingsverschillen. Uit het verrichte onderzoek blijkt dat inderdaad het geval is. Doordat er allerlei indirecte lasten uit de gemeentelijke organisatie (salariskosten, huisvestingskosten etc) aan de bestuursorganen worden toegerekend lijken de uitgaven op dit cluster veel hoger dan waar de gemeentefonds-verdeling rekening mee houdt. In de verdeling wordt er namelijk vanuit gegaan dat deze kosten als *algemene ondersteuning* worden geboekt. Als hiervoor wordt gecorrigeerd en alleen de uitgaven voor bestuursorganen *sec* overblijven, blijkt dat keurig te kloppen met het ijkpunt. Het onderzoeks rapport is als bijlage bij dit POR gevoegd. Het is nog nader toegelicht in hoofdstuk 3 van dit POR.

2.3.3 Doorberekenen kosten politie-inzet

De discussie rond het wetsvoorstel doorberekenen kosten politie-inzet is afgerond. In dit wetsvoorstel worden organisatoren van grote publieks-evenementen waarbij steeds veel politie nodig is, gedwongen de helft van de kosten van de politie-inzet voor hun rekening te nemen. Dit zal gelden voor wedstrijden in het betaalde voetbal, maar mogelijk ook voor andere evenementen waarbij altijd veel politie-inzet nodig is. Te denken valt aan grote muziekfestivals of feesten. Bij nader inzicht blijken de meerkosten van dit wetsvoorstel nagenoeg verwaarloosbaar. Dit heeft te maken met het feit dat gemeenten en met name de burgemeester al de nodige taken had op dit terrein en het wetsvoorstel slechts een minimale toevoeging betreft.

2.3.4 Stroomlijnen WOZ-taxaties

In het hoofdlijnenakkoord is een efficiencytaakstelling van € 60 miljoen ingeboekt op de uitvoeringskosten van de Wet Woz. Van deze taakstelling resteerde voor het jaar 2007 nog € 20 miljoen. In het bestuurlijk akkoord van 4 april 2006 is besloten deze resterende taakstelling op de uitvoering van de Wet Woz niet langer ten laste te laten komen van het gemeentefonds. Het onderwerp is daarmee afgedaan en wordt van de agenda afgevoerd

2.3.5 OZB

Met ingang van 1 januari 2006 is de OZB gebruikersheffing op woningen afgeschaft en zijn de resterende OZB-grondslagen gemaximeerd. De compensatie voor de weggevallen inkomsten vindt plaats via het gemeentefonds, door de toevoeging van € 1 062 miljoen, verdeeld via de maatstaf van de belastmngcapaciteit. De drie overige onderdelen van de OZB zijn blijven bestaan, maar van elk wordt het tarief gemaximeerd. Voor elk onderdeel afzonderlijk is in 2006 een apart rekkentarieff geïntroduceerd. Voor woningen eigenaren bedraagt dit tarief in 2006 € 2,43, voor niet-woningen gebruikers bedraagt dit tarief in 2006 € 2,45 en voor niet-woningen eigenaren bedraagt dit tarief in 2006 € 3,04 bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is het amendement De Pater-van der Meer aangenomen. Het amendement beoogd ook

huishoudens met een onroerende zaak die niet in hoofdzaak tot woning dient, te laten profiteren van de afschaffing van het de OZB op het gebruikersdeel op woningen. Gemeenten worden via het gemeentefonds (middels een integratie-uitkering) gecompenseerd. In het bestuurlijk akkoord van 4 april 2006 is besloten hiervoor een bedrag van € 25 miljoen structureel beschikbaar te stellen. Het onderwerp is daarmee afgedaan en wordt van de agenda afgevoerd.

2.3.6 Inburgering

Het nieuwe stelsel van inburgering is neergelegd in een wetsvoorstel dat inmiddels aan de Eerste Kamer is aangeboden. De bekostiging van de gemeentelijke uitgaven verloopt via een specifieke uitkering (Kamerstukken II 2005/06, 30 308, nr. 26). Over de inhoud van deze uitkering is tussen betrokken partijen veelvuldig overleg geweest. Belangrijke verdeelkenmerken van de specifieke uitkering zijn het aantal door de gemeente vastgestelde inburgeringsvoorzieningen en het aantal inburgeringsplichtigen dat deelneemt aan het inburgeringsexamen. Gemeenten die boven een bepaalde norm presteren krijgen extra middelen. Gemeenten die de norm niet halen ontvangen minder middelen dan de normuitgaven. Eventuele tekorten moeten zij zelf bijpassen. Deze werking is de uitdrukkelijke wens van het kabinet. Voor de GSB-gemeenten maakt inburgering deel uit van de Brede doeluitkering Sociaal, Integratie en Veiligheid.

De nieuwe specifieke uitkering voldoet nog niet aan de uitgangspunten single information en single audit. Op dit moment wordt uitgewerkt of dit vanaf de ingangsdatum te realiseren is of dat voor één of enkele jaren een uitzonderingssituatie geldt. Bij deze uitwerking is een aandachtspunt dat het Ministerie van Justitie naast reguliere verantwoordingsinformatie gedurende een aantal jaren statistische informatie nodig heeft ter bepaling van het gemiddelde prijsniveau van een inburgeringstraject.

Voor het aspect bundeling van uitkeringen aan niet-GSB-gemeenten wordt verwezen naar de tweede voortgangsrapportage Brinkman.

2.3.7 Sociale werkvoorziening

De sociale werkvoorziening wordt gemoderniseerd. Daartoe is een wetsvoorstel aangeboden aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2005/06, 29 817).

Onderdeel van de modernisering is een aanpassing van de bekostigingssystematiek. Deze is in het afgelopen jaar uitgewerkt. Het aantal Wsw-geïndiceerden vervangt het aantal gerealiseerde werkplaatsen in combinatie met de hoogte van de Wsw-wachtlIJst als verdeelcriterium. De ontvanger van deze specifieke uitkering – ter grootte van meer dan € 2 miljard – zal steeds een gemeente zijn. De bekostigingssystematiek kent een voorziening om een al te grote jaarlijkse achteruitgang te voorkomen. Met het ontvangen budget moet elke gemeente een minimumaantal Wsw-plaatsen realiseren. Een gemeente die verwacht meer Wsw-plaatsen te realiseren dan waarvoor budget is ontvangen, kan haar budget vergroten door budget over te nemen van een gemeente die verwacht minder plaatsen te realiseren. Tekorten moeten door de gemeente worden bijgesteld. Een eventueel overschot moet de gemeente eerst aanwenden voor de opheffing van haar wachtlIJst van Wsw-geïndiceerden. De besteding van een eventueel resterend overschot is daarna vrij.

HOOFDSTUK 3: SCAN

3.1 Inleiding

Het uitgangspunt bij het verdelen van het gemeentefonds is dat alle gemeenten een gelijk voorzieningenniveau voor hun burgers kunnen realiseren. Daarom wordt binnen het verdeelstelsel zowel rekening gehouden met verschillen in sociale en fysieke structuur en in centrum-functie, als met verschillen in mogelijkheden om eigen inkomsten te genereren. Dat laatste gebeurt door verevening van een deel van de capaciteit van de OZB, die – ook na gedeeltelijke afschaffing – de voornaamste lokale belasting is.

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 mogelijk consequenties voor de verdeling kunnen hebben. Evenzo worden de inkomsten van de gemeenten gevolgd.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Eerst volgt in 3.2 een samenvatting van de uitkomsten van de scan. In 3.3 wordt de methodiek van de scan samengevat en komen enige onderzoeksmatige kwesties aan de orde. Dan volgt in 3.4 een schets van het verloop van de inkomsten van alle gemeenten tezamen, die dient als achtergrond voor de eigenlijke scan. In 3.5 tenslotte worden de resultaten van de scan beschreven.

3.2 Samenvatting

Het geheel overziende komen we voor 2006 tot volgende conclusies.

Inkomsten en uitgaven

- i. In 2006 geven de gezamenlijke gemeenten meer uit dan de ijkpunten in het gemeentefonds aangeven. Dit is al meerdere jaren het geval. De gemeenten bekostigen dit hogere uitgavenpeil met inkomsten uit Onroerendzaakbelasting (OZB) en Overige eigen middelen (OEM) die beide boven het niveau liggen dat in het gemeentefonds wordt verondersteld. Evenals in 2005 ligt dit voor OZB en OEM tezamen rond 100 euro per inwoner hoger dan waarmee bij de verdeling van het gemeentefonds wordt gerekend.

Inkomsten

- ii. De verdeling van deze 100 euro per inwoner over de inkomstenclusters OZB en OEM, is tussen 2005 en 2006 gewijzigd. De afschaffing van de OZB op het gebruik van woningen heeft het verschil tussen ijkpunt en feitelijk OZB kleiner gemaakt. Dat is een lastenverlichting voor de burger. Daarentegen is het verschil tussen de veronderstelde en de werkelijke OEM groter geworden; dat zit in diverse posten, waarvan de meeste voor de burger geen directe gevolgen hebben.
- iii. Bij de OZB valt verder op dat het verschil tussen ijkpunt en feitelijke opbrengsten nog steeds sterk oploopt naarmate de gemeenten groter worden. Dit houdt mede verband met de uitgavenclusters Kunst & Ontspanning, Wegen & Water en – in afnemende mate – met de twee clusters Riool en Reiniging. In belangrijke mate vloeit dit patroon voort uit eigen beleidskeuzes.

Uitgaven

- iv. Van de uitgavenclusters valt Openbare Orde en Veiligheid het meest op. Aan dit beleidsterrein wordt circa 20 euro per inwoner meer uitgegeven dan het ijkpunt. Dat is op zich veel – circa € 260 miljoen – en ook in verhouding tot de omvang van dit cluster. Dit extra bedrag is van 2005 op 2006 verder gestegen. In 2005 was het al zodanig dat we besloten een nader onderzoek te starten. De uitkomsten ervan worden in dit najaar verwacht. Intussen is met ingang van 2007 alvast € 220 miljoen aan het gemeentefonds toegevoegd. Ook in 2008 en 2009 wordt € 220 miljoen toegevoegd. Of deze toevoeging daarna nog wordt gecontinueerd zal door het volgende kabinet worden besloten.
- v. Het tweede cluster dat opvalt is Bestuursorganen. De afwijking is ongeveer even groot als vorig jaar. We hebben naar aanleiding van de bevindingen van vorig jaar nader onderzoek ingesteld. Het eindrapport is bij dit POR gevoegd. De conclusie is dat de afwijkingen tussen ijkpunt en feitelijke uitgaven vooral het gevolg zijn van boekhoudkundige verschillen en niet van reële kostenverschillen.
- vi. Het derde cluster waar de uitgaven sterker afwijken van het ijkpunt dan bij de meeste andere is Kunst & Ontspanning. En ook dit verschil is tussen 2005 en 2006 toegenomen; het meest in de 100 000+ gemeenten. Nadere beschouwing leert dat dit komt door stijging van het onderdeel *sport*. Opmerkelijk is dat de gemiddelde stijging bij de grote gemeenten resulteert uit zeer verschillende toenames bij afzonderlijke gemeenten, die *niet* eenduidig samenhangen met structuurkenmerken zoals centrumfunctie of grootte. Dit gegeven, gecombineerd met de grote beleidsruimte die gemeenten wat betreft Kunst & Ontspanning hebben, brengt ons ertoe vooralsnog geen nader onderzoek in te stellen. De groei zien wij primair als uitvloeisel van eigen beleid, waarmee in het gemeentefonds geen rekening behoeft te worden gehouden.
- vii. Een vierde uitgavencluster is Wegen & Water, waar opnieuw blijkt dat dunbevolkte gemeenten erop overhouden en dichtbevolkte er juist meer aan uitgaven dan het ijkpunt indiceert. Overigens zal deze scheefheid met ingang van 2006 verminderen als gevolg van de aanpassingen die in de gemeentefondsverdeling zijn gemaakt ten behoeve van gemeenten met een slappe bodem.
- viii. Tenslotte zijn er de clusters Riool en Reiniging. Traditioneel kozen sommige grote gemeenten ervoor deze deels uit de OZB te bekostigen. Naast een algemene tendens onder alle gemeenten naar meer kostendekkende tarieven, heeft zich bij de enkele grote gemeenten een sterke stijging van de riolrechten voorgedaan (waarmee de gedeeltelijke dekking uit de OZB verminderde). Deze toename van riolrechten kent overigens in 2006 geen dwingende noodzaak vanuit de gedeeltelijke afschaffing van de OZB. Hiervoor zijn immers alle gemeenten volledig gecompenseerd.

3.3 Over de scan

3.3.1 Het 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, dat 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. Op hun beurt kunnen de resultaten van dit onderzoek de aanleiding vormen om tot de derde onderhoudsfase te besluiten, de fase van aanpassing.

3.3.2 De inhoud en reikwijdte van de scan

Ijkpunten: de veronderstelde uitgaven en inkomsten in het verdeelstelsel
De algemene uitkering uit het gemeentefonds wordt verdeeld met een groot aantal (verdeel)maatstaven, zoals inwonertal, oppervlakte en bebouwingsdichtheid. Al deze maatstaven zijn gegroepeerd tot veertien uitgavenclusters en twee inkomstenclusters. Een cluster is een samenhangend geheel van beleidsterreinen.

Met ingang van 2006 zijn dit¹:

Uitgavenclusters:

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

Inkomstenclusters:

Onroerende zaakbelasting
Overige eigen middelen

Voor elk van deze clusters (behalve Overige eigen middelen) is een zogenaamd ijkpunt opgesteld. Dat is een formule die het veronderstelde kosten- respectievelijk inkomstenniveau van een gemeente op een cluster weergeeft. Een eenvoudig voorbeeld is Kunst & Ontspanning. Daarvan luidt de ijkpunt-formule (in ronde bedragen):

$29 \times \text{inwoner} + 45 \times \text{lokaal klantenpotentieel} + 11 \times \text{regionaal klantenpotentieel}$.

De gemeenten krijgen dus een bedrag per inwoner en bedragen voor de lokale, respectievelijk regionale centrumfunctie die ze vervullen².

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

¹ De beleidsvelden Werk & Inkomen, Educatie en Zorg waren tot vorig jaar ondergebracht in twee clusters, namelijk Bijstand/Sociale Dienst en Zorg (oud).

² Als het aantal «lokale klanten» en «regionale klanten» groter is dan het aantal inwoners, dan vervult een gemeente een lokale respectievelijk regionale centrumfunctie; is het aantal inwoners groter, dan heeft de gemeente juist geen centrumfunctie.

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. Het gebruiken van de rekening betekent echter dat de actualiteitswaarde van de scan sterk vermindert. Voor deze scan (POR 2007) kunnen wij ons hetzij baseren op de begrotingen 2006, hetzij op de rekeningen van 2004. Omwille van de actualiteit kiezen we voor de begroting – dit te meer vanwege de grote dynamiek van de gemeentelijke wereld en dus de gemeentefinanciën. Bovendien zijn de begrotingen voor 2006 gebaseerd op de rekeningen over 2004.

Vergelijking van ijkpunten en feitelijke uitgaven en inkomsten

Deze vergelijking is het hart van de scan. Laat zij grote verschillen zien tussen de ijkpunten en de feitelijke omvang van clusters bij alle, of bij groepen van gemeenten, dan kan dat reden zijn om verder te kijken. Zoals hierboven betoogd, hoeft een verschil als zodanig geen probleem te zijn. Een verschil kan gevolg zijn van de gemeentelijke beleidsvrijheid om meer of minder te besteden dan de ijkpunten aangeven. Bovendien is het stelsel globaal: het kan en wil geen maatpak zijn voor elke gemeente afzonderlijk.

In vroegere scans hanteerden we een eenvoudige norm van 5 euro per inwoner. Bij een positief of negatief verschil groter dan deze norm was er in beginsel aanleiding om het cluster nader te beschouwen.

Gaandeweg hebben we ervaren dat deze norm te eenvoudig is. We noemen de drie meest voorkomende redenen. Ten eerste omdat hij geen recht doet aan de verschillen in omvang van clusters; bij een groot cluster is 5 euro minder belangrijk dan bij een klein. Ten tweede richt deze norm zich alleen op het totaal van het cluster en niet ook op de verdeling erbinnen. Dat is een gemis, want het totaal van het ijkpunt kan gelijk zijn aan de feitelijke uitgaven (of inkomsten), terwijl de verdeling tussen groepen van gemeenten *scheef* is. Ten derde verschillen clusters qua beleidsvrijheid. Bij een cluster met veel beleidsvrijheid, zoals Groen, is een verschil van 5 euro weinig bezwaarlijk. Datzelfde bedrag kan bij een cluster als Bestuursorganen, waar gemeenten weinig beleidsruimte hebben, een reden zijn tot nadere beschouwing.

Sinds enkele jaren is de aanpak daarom deze:

- We doen eerst een toets op het verschil tussen ijkpunt en feitelijke omvang voor de gezamenlijke gemeenten¹. Dan volgt een toets op het verschil tussen ijkpunt en feitelijke omvang voor twee groepen van gemeenten, namelijk kleine versus grote.
- Geven deze toetsen zicht op verschillen die a) relatief groot zijn, die b) bestendig zijn en die c) vermoedelijk samenhangen met structurele, voor gemeenten weinig beïnvloedbare kenmerken of met wettelijke voorschriften, dan wijden we er een nadere beschouwing aan in het kader van deze scan.
- Soms geeft dat weer aanleiding voor nader onderzoek (zoals bij cluster Bestuursorganen) en dat op zijn beurt kan leiden tot een onderzoek gericht op mogelijke herijking (zoals bij cluster Openbare orde en veiligheid.)

Reikwijdte van de scan

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

¹ Uitgezonderd de grote vier en de vijf Waddengemeenten.

3.3.3 De kwaliteit van gemeentelijke begrotingsgegevens

In vorige scans (POR 2005 en 2006) is stil gestaan bij de kwaliteit van de begrotingsgegevens 2004 en 2005, waarop die scans waren gebaseerd. Om uiteenlopende redenen waren de gegevens van 2004 van mindere kwaliteit en was de aansluiting bij eerdere jaren lastig. Inmiddels is de kwaliteit verbeterd, maar nog niet *ideaal*. Dit uit zich in een daling van het aantal gemeenten dat op statistische gronden uit de onderzoekspopulatie moest worden verwijderd. In dit POR zijn dat er 32, vorig jaar waren dat er nog 40.

Wel traden complicaties op rond de begrote OZB-opbrengsten. We komen daarop terug in 3.4.1.

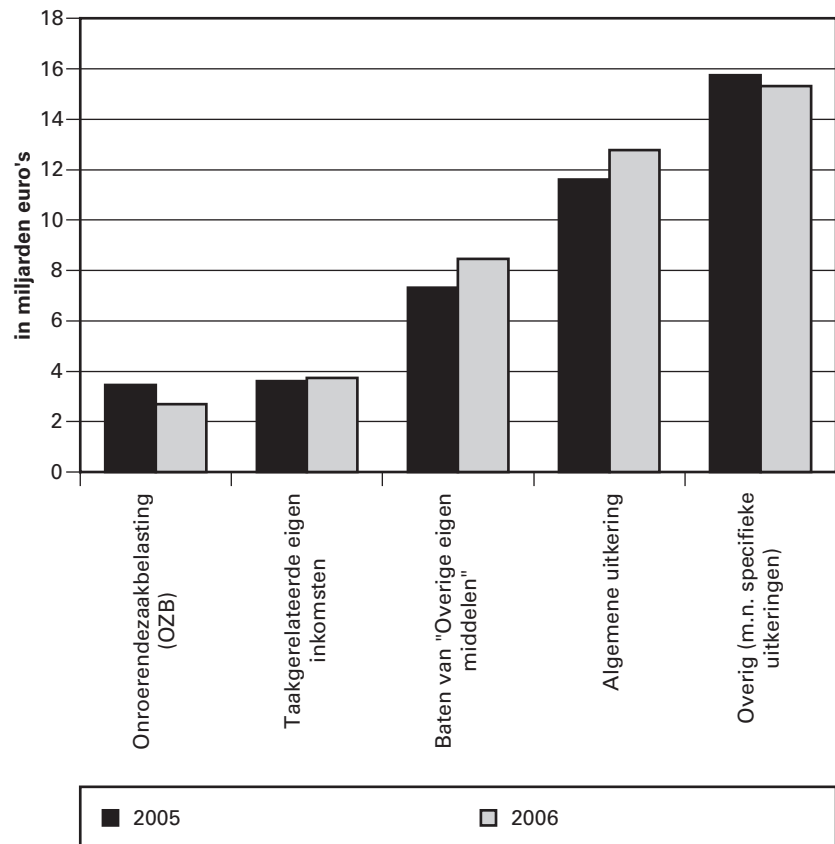
3.4 Ontwikkeling van gemeentelijke inkomsten en uitgaven in alle gemeenten

Als achtergrond van de scan in 3.5 schetsen we de loop van uitgaven en inkomsten in 2005 en 2006 voor *alle* Nederlandse gemeenten.

3.4.1 Het niveau van de begrote gemeentelijke inkomsten

Figuur 3.1 geeft een overzicht van de ontwikkeling van het totaal aan gemeentelijke inkomsten volgens de gemeentebegrotingen in 2005 en 2006. De figuur onderscheidt vijf inkomstenbronnen: de Onroerende zaakbelasting (OZB), de taakgerelateerde eigen inkomsten, de baten behorend bij de Overige eigen middelen (OEM), de Algemene uitkering, en een groep overige inkomsten die vooral bestaat uit Specifieke uitkeringen. Figuur 3.1 betreft alle gemeenten, dus inclusief de vier grote steden en de Waddengemeenten, de twee categorieën die in 3.5 buiten beschouwing zullen blijven.

Figuur 3.1 Ontwikkeling van begrote gemeentelijke inkomsten voor de jaren 2005 en 2006 (alle gemeenten)



Uit de cijfers achter Figuur 3.1 blijkt dat de gemeenten het totaal van hun inkomsten in 2006 hoger begroten dan in 2005; het verschil bedraagt € 1,3 miljard. Binnen dit totaal treden heel uiteenlopende ontwikkelingen op. Het meest in het oog springt de daling van de onroerendezaakbelasting (OZB), ten gevolge van de afschaffing van het gebruikersdeel van de OZB op woningen. Zoals bekend is deze verkleining van het lokale belastinggebied geheel gecompenseerd via het gemeentefonds. Dat zien we terug in een stijging van algemene uitkering. Verder zien we een vrij grote stijging van de baten behorend bij de Overige eigen middelen (OEM); dit is vooral het gevolg van meer baten uit de grondexploitatie. We gaan nu op deze vijf onderdelen nader in.

Onroerende zaakbelasting (OZB)

In de jaren 2005 en 2006 daalt de OZB-opbrengst in alle gemeenten van € 3,4 miljard naar € 2,7 miljard, een terugloop van 22%. Zoals het volgende overzicht laat zien, komt dat vooral door de afschaffing van het gebruikersdeel van de OZB op woningen.

OZB 2005:		€ 3 449 miljoen
veranderingen van 2005 op 2006:		
● afschaffing gebruikersdeel OZB op woningen	– € 1 046 miljoen	
● toename resterende OZB	+ € 282 miljoen	
netto daling OZB		– € 764 miljoen
OZB 2006:		€ 2 684 miljoen

Ter toelichting merken we op:

1. Uit de gemeentelijke begrotingen zijn alleen de totaalbedragen van 2005 en 2006 af te leiden en dus het verschil tussen beide: € 2 684 miljoen in 2006 minus € 3 449 miljoen in 2005 geeft een daling van € 764 miljoen.
2. De berekening van de toename van de resterende OZB is gebaseerd op de totale daling enerzijds (€ 764 miljoen) en de in het gemeentefonds berekende inkomstenderving vanwege de gedeeltelijke afschaffing (€ 1 046 miljoen) anderzijds. Het verschil tussen deze bedragen (€ 282 miljoen) is dan te zien als de stijging van het resterende deel van de OZB¹.
3. In 2005 was er een beperkt aantal gemeenten dat de zogenaamde «€ 45,38»-maatregel (Zalm-snip) op eigen kosten voortzette; in 2006 komt dat vrijwel niet meer voor.
4. In het onderzoek voor dit onderhoudsrapport is gebleken dat sommige gemeenten in hun begroting de OZB en de algemene uitkering raamden, alsof de OZB *niet* voor een deel zou worden afgeschaft. Zij raamden dus de OZB te hoog (inclusief het afschafte deel) en hun algemene uitkering te laag (zonder de compensatie voor de afschaffing). Om een vertekening te vermijden hebben we de cijfers van die gemeenten op dit punt gecorrigeerd.

Baten van «overige eigen middelen» (OEM)

Het begrip van *Overige eigen middelen* (OEM) wordt op deze plaats anders gebruikt dan in het verdeelstelsel van het gemeentefonds. In het fonds figureert van de OEM alleen het saldo van baten en lasten; dat saldo bedraagt circa € 1,9 miljard. Hier, evenals in Figuur 3.2, heeft het begrip OEM betrekking op *de baten* van de betreffende begrotingsposten, samen goed voor zo'n € 8,5 miljard.

¹ Het bedrag van € 1 046 miljoen betreft de stand volgens de mei-circulaire 2005; om uiteenlopende statistische onnauwkeurigheden moet bij de andere getallen in de punten 1 en 2 van de toelichting enige marge in acht worden genomen.

De OEM-baten bestaan voor ruim 60% uit revenuen van de grondexploitatie. De resterende deel wordt grotendeels gevormd uit inkomsten uit het openbaar vervoer en uit geldleningen en beleggingen. De OEM-baten stegen van 2005 op 2006 afgerond van € 7,3 miljard naar € 8,5 miljard, dus met 16%. Als zodanig zegt dit weinig, aangezien er ook lasten tegenover staan. (We komen hierop terug bij de bespreking van het saldo van de OEM in 3.5.2.)

Taakgerelateerde inkomsten

Met «taakgerelateerd» wordt bedoeld dat het inkomsten betreft die «één op één» aan een bepaalde dienstverlening zijn gekoppeld, zoals het ophalen van vuilnis, het verstrekken van een paspoort of het afgeven van een bouwvergunning.

Hiervan zijn de reinigingsrechten veruit de belangrijkste (44%), gevolgd door de rioolheffingen (27%). De rest bestaat uit onder meer parkeerbelasting, bouwleges en leges burgerzaken.

In totaal stijgen deze inkomsten in 2006 met € 143 miljoen ofwel 4%. Per onderdeel zijn er afwijkingen van dit gemiddelde. De reinigingsrechten zaten er met 1% groei duidelijk onder. De rioolrechten stegen daarentegen met 8% veel meer. De overige taakgerelateerde inkomsten namen gemiddeld 5% toe.

Specifieke uitkeringen en overige inkomsten

Dit betreft voor het leeuwendeel uitkeringen van rijk aan gemeenten. Het totaal van deze post is ongeveer gelijk gebleven en belooft in 2006 ruim € 15 miljard¹.

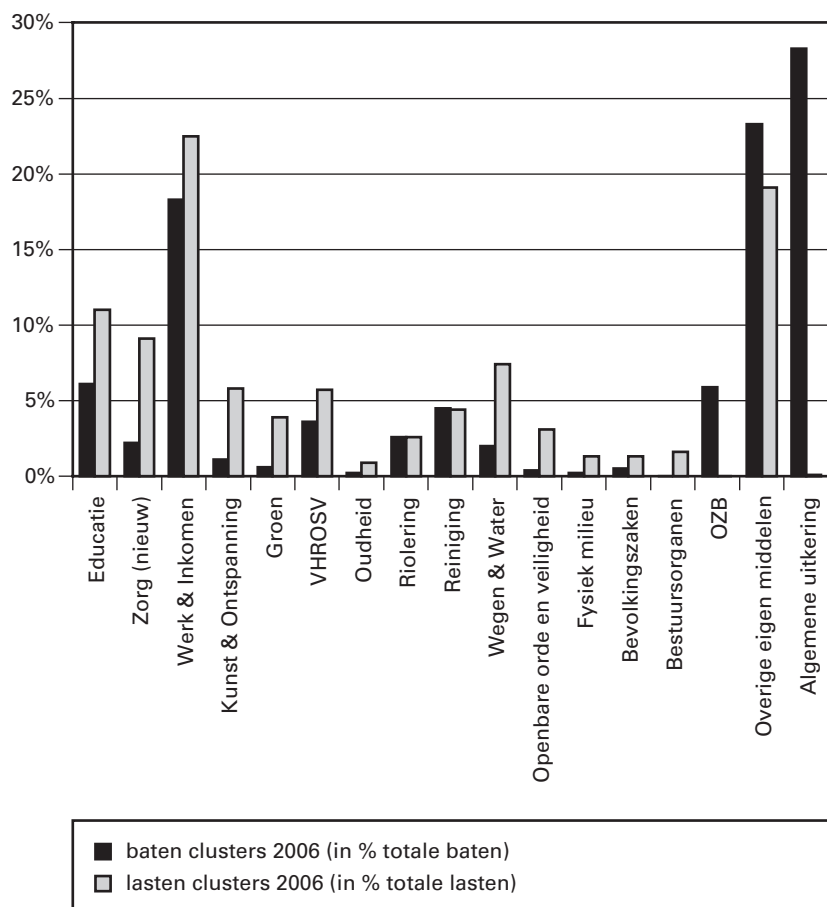
3.4.2 De verhouding van baten en lasten per cluster

De verhouding van baten en lasten is niet voor alle clusters gelijk. Figuur 3.2 laat zien dat deze verdeling van cluster tot cluster sterk verschilt. Aan de ene kant van het spectrum van uitgavenclusters staan Riolering en Reiniging, waarvan de baten en lasten min of meer in evenwicht zijn. Aan de andere kant bevinden zich Bestuursorganen en Openbare Orde en Veiligheid met geen of geringe baten; deze worden dus vrijwel geheel bekostigd uit het positieve saldo van de inkomstenclusters en de algemene uitkering.

Ook de inkomstenclusters geven voor de verhouding baten en lasten een divers beeld. Bij het cluster OZB en het cluster algemene uitkering zijn er weinig tot geen lasten in 2006. Bij het inkomstencluster Overige eigen middelen (OEM) zien we hoge baten en hoge lasten, met per saldo een «plus».

¹ Het is niet mogelijk het totaal aan specifieke uitkeringen uit de begrotingsstatistiek af te leiden. De best mogelijke benadering is het totaal van alle baten te verminderen met de algemene uitkering, de OZB en de OEM, die alle drie wel te bepalen zijn.

Figuur 3.2 Procentuele verdeling baten en lasten 2006 over clusters (alle gemeenten)



3.4.3 De begrote gemeentelijke netto uitgaven

Tot slot van deze paragraaf werpen we een blik op de netto omvang van de uitgavenclusters, dus van het saldo van de baten en lasten zoals weergegeven hierboven. Daarmee geven we een indruk van hun relatieve belang.

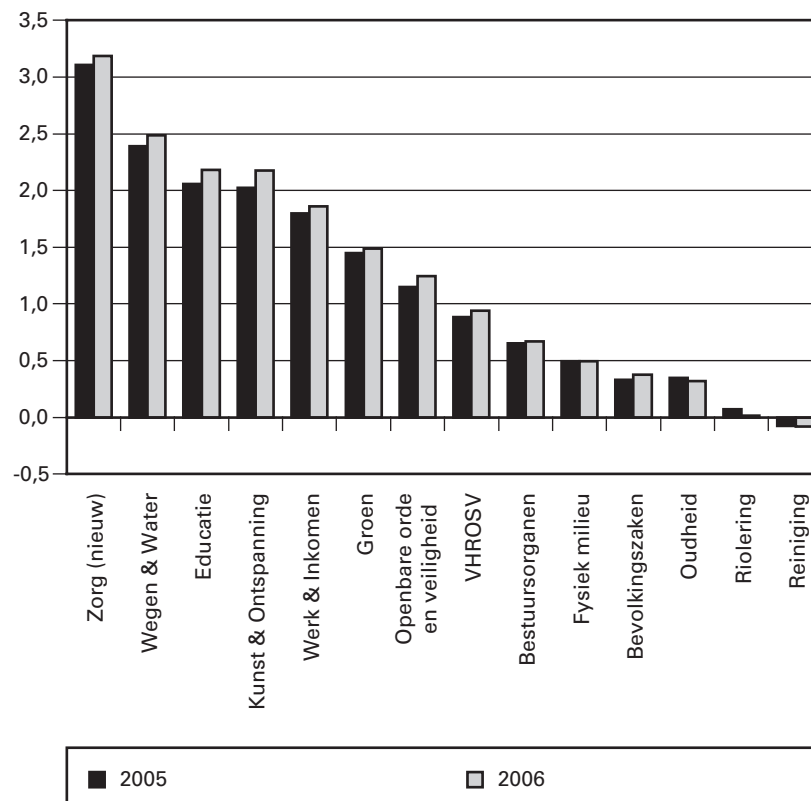
We presenteren in Figuur 3.3 de begrotingscijfers 2005 en 2006 op basis van de nieuwe clusterindeling; de cijfers van 2005 (toen de oude indeling nog gold) zijn voor deze figuur herordend naar de indeling van 2006¹.

Figuur 3.3 laat zien dat het cluster Zorg (nieuw) de grootste is, gevolgd door Wegen & Water en daarna Educatie.

Per saldo geven de gemeenten in 2006 over de gehele linie meer uit dan in 2005. Dat is in lijn met de constatering bij Figuur 3.1, waar bleek dat de gemeentelijke inkomsten van 2005 op 2006 licht zijn gestegen.

¹ Zoals bekend heeft een herijking van de voormalige clusters Zorg en Bijstand plaatsgevonden; hieruit resulteren drie nieuwe clusters: Werk & inkomen, Zorg (nieuw) en Educatie. De ijkpunten van deze nieuwe clusters zijn in 2006 in het verdeelstelsel opgenomen.

Figuur 3.3 Netto uitgaven per cluster in 2005 en 2006 in miljarden euro's (alle gemeenten)



3.5 Scan van inkomsten en uitgaven bij 417 gemeenten

3.5.1 Inleiding

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

Zoals gezegd heeft de scan betrekking op de meeste, maar niet alle 458 gemeenten. Vanwege hun bijzondere positie in het verdeelstelsel worden de Waddengemeenten en de vier grote steden erbuiten gehouden. In principe gaat dit POR over 449 gemeenten. Daarvan moeten vanwege de kwaliteit van het basismateriaal 32 gemeenten buiten beschouwing worden gelaten. De samenstelling van deze *uitvallers* is zodanig dat de resterende groep van 417 gemeenten een representatief beeld geeft voor die 449.

Wat de periode betreft baseren we ons in dit POR wederom op twee jaren, namelijk 2005 en 2006. Voor een meer trendmatig beeld werd in vroegere scans een langere reeks van jaren genomen. Nu zien we daar van af, onder andere vanwege de mindere kwaliteit van de gegevens in 2004.

De opbouw van deze paragraaf is als volgt.

In 3.5.2 vergelijken we de veronderstelde met de feitelijke inkomsten. We concentreren ons daarbij op de voornaamste ontwikkeling tussen 2005 en 2006: de afschaffing van de onroerendezaakbelasting (OZB) op het gebruik van woningen. Ook gaan we in op het verband tussen de (resterende)

OZB en de riool- en reinigingsrechten. Wat betreft de Overige eigen middelen (OEM) beperken we ons tot de aspecten die vorig jaar zijn opgevallen.

De vergelijking van de veronderstelde met feitelijke uitgaven komt in 3.5.3 aan de orde. We zullen ons vooral richten op die clusters die geen onderwerp zijn (geweest) van herijking. Dat zijn die clusters die in de vorige scan (POR2006 uit september 2005) al opvielen: Kunst & Ontspanning, Wegen & Water en Bestuursorganen. We besteden dus weinig aandacht aan Zorg, Educatie en Werk & Inkomen, die resulteren uit het herijken van de voormalige clusters Zorg (oud) en Bijstand. Evenmin gaan we diep in op Openbare Orde en Veiligheid, waarvan het onderzoek tot herijking momenteel loopt.

In 3.5.4 volgt de algemene conclusies over de clusters van inkomsten en uitgaven.

Tot besluit van deze inleiding op de scan van dit jaar, roepen we de scan van vorig jaar in herinnering.

Vorig jaar bleek de verschillen tussen ijkpunt en feitelijke OZB-opbrengsten sterk opliepen met de gemeentegrootte. We hebben dit toen in verband gebracht met drie omstandigheden:

1. grote gemeenten bekostigen een groter deel van hun kosten van riool en reiniging uit OZB dan kleine (die vaker kostendekkende tarieven kennen);
2. naarmate gemeenten een grotere centrumfunctie hebben, geven ze méér uit aan Kunst & Ontspanning dan het ijkpunt veronderstelt;
3. dichtbevolkte gemeenten geven méér uit aan Wegen & Water dan het ijkpunt indiceert, dunbevolkte gemeenten juist minder.

Deze omstandigheden blijken ook in 2006 een rol te spelen, vandaar dat we ze opnieuw zullen behandelen. De maatvoering en onderlinge verhoudingen zijn in dit jaar wel anders dan in 2005.

3.5.2 Veronderstelde versus feitelijke inkomsten

Cluster onroerend zaakbelasting en het gemeentefonds

De OZB-opbrengst omvatte tot en met 2005 de inkomsten uit het gebruikersdeel en het eigenarendeel van onroerendezaakbelasting. Met ingang van 2006 is het gebruikersdeel voor woningen afgeschaft.

Al in 1997 is voor dit inkomstencluster een ijkpunt opgesteld. Dat betekent dat bij de verdeling van het gemeentefonds rekening werd (en wordt) gehouden met de verschillen in OZB-capaciteit. De waarde van woningen werd voor 80% meegeteld, die van niet-woningen voor 70%. Het verschil met de volledige (100%) waarde werd gekoppeld aan een bedrag per woonruimte.

De formule van het inkomsten-ijkpunt OZB luidde:

- + Rezentarief x (80% woningwaarde + 70% niet-woningwaarde)
- + bedrag per woonruimte.

De uitkomst van deze formule werd afgetrokken van de uitkomst van de uitgavenformules. Wat resulteerde, was de algemene uitkering uit het gemeentefonds.

Het grote verschil tussen 2006 en de jaren ervoor is het vervallen van de OZB voor gebruikers van woningen. De waarde van de woningen zit vanwege de eigenarenbelasting op woningen nog wel in de OZB-grondslag.

Ingaande 2006 ziet het ijkpunt OZB er dus wat anders uit, maar het principe is hetzelfde:

- + Rekentarief eigenaren woningen x (80% woningwaarde)
- + Rekentarief eigenaren niet-woningen x (70% niet-woningwaarde)
- + Rekentarief gebruikers niet-woningen x (70% niet-woningwaarde)
- + bedrag per woonruimte.

Ijkpunt OZB en feitelijke OZB in 2005

Vorig jaar zagen we dat de gemeenten voor 2005 méér OZB-opbrengsten raamden dan het ijkpunt OZB aangaf. En dit verschil liep sterk op naarmate de gemeenten groter werden. We hebben dit toen in verband gebracht met een drietal aspecten:

1. grote gemeenten bekostigen een groter deel van hun riool en reiniging uit OZB dan kleine;
2. naarmate gemeenten een grotere centrumfunctie hebben, geven ze méér uit aan Kunst & Ontspanning dan het ijkpunt veronderstelt;
3. dichtbevolkte gemeenten geven méér uit aan Wegen & Water dan het ijkpunt indiceert, dunbevolkte gemeenten juist minder.

Deze subparagraaf gaat alleen op het eerste in; op het tweede en het derde komen we terug in subparagraaf 3.5.3, die de uitgavenclusters behandelt.

Ijkpunt OZB en feitelijke OZB in 2006 en relatie met Riool en Reiniging

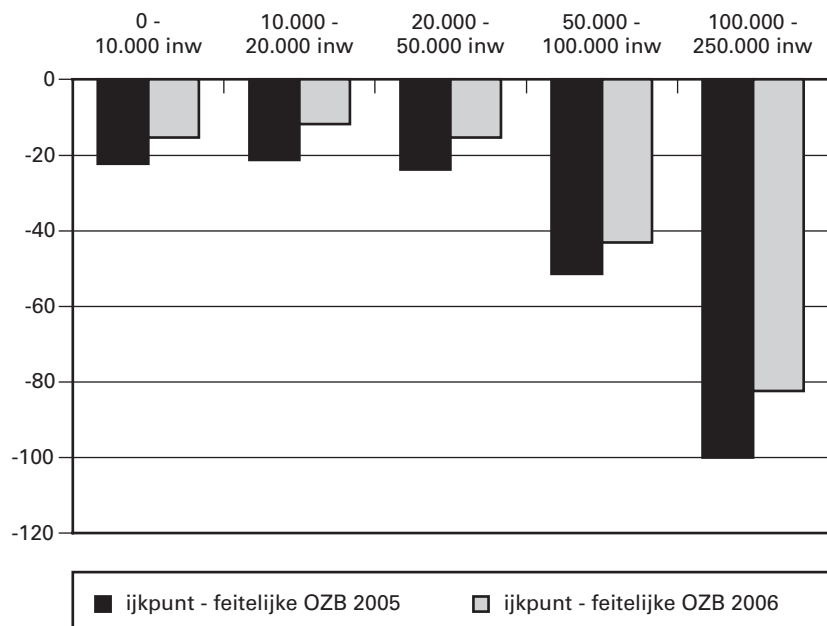
Wij zullen nu eerst nagaan hoe de OZB zich in 2006 tot het (nieuwe) ijkpunt verhoudt. Vervolgens leggen we de link met de clusters Riool en Reiniging.

Figuur 3.4 geeft voor inwonerklassen een overzicht van het verschil tussen de feitelijke inkomsten uit de OZB en de uitkomst van het ijkpunt OZB in het gemeentefonds.

We zien twee aspecten: een algemene verandering tussen 2005 en 2006 en de verdeling over de groottegroepen.

De algemene ontwikkeling is dat door de gedeeltelijke afschaffing het verschil tussen feitelijke en geijkte OZB-opbrengst over de gehele linie afneemt.

Figuur 3.4 Verskil tussen ijkpunt en feitelijke OZB in 2005 en 2006 per groottegroep in euro's per inwoner (417 gemeenten)



Figuur 3.4 laat ook zien dat het verschil tussen de feitelijke en de geijkte OZB nog steeds ongelijk over de inwoner-groottesgroepen is verdeeld, maar dat dit minder wordt. Dat komt omdat bij de 100 000+ gemeenten het verschil met het ijkpunt méér terugloopt, dan bij de andere gemeenten.

We gaan nu nader in op de verhouding tot de clusters Riool en Reiniging. (Op de verhouding met de clusters Kunst & Ontspanning en Wegen & Water komen we in 3.5.3 terug.)

Er waren in het verleden vele gemeenten die een deel van de kosten voor Riool en Reiniging via de OZB bekostigden. Deze gemeenten hadden dus geen kostendekkende riool- en reinigingsrechten. Sinds enkele jaren is er een tendens naar tarieven die meer kostendekkend zijn.

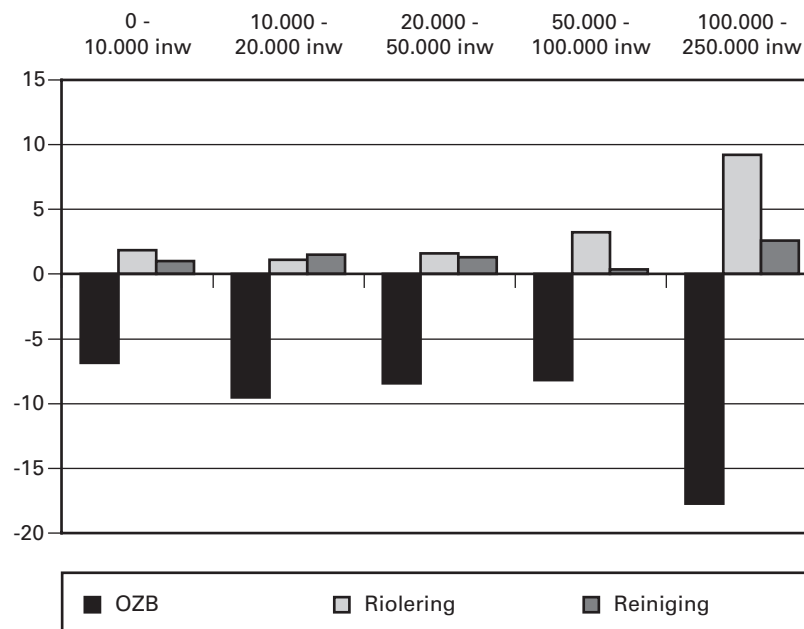
Figuur 3.5 laat zien dat deze trend zich ook in 2005/06 voortzet. In het onderste deel van de figuur zien we de vermindering van de afwijking van ijkpunt en feitelijke OZB, een vermindering die we al uit Figuur 3.4 konden af leiden; in het bovenste deel van de figuur zien we een tegengestelde beweging bij de clusters Riool en Reiniging, zij het van beperkte omvang. De daling van de OZB ging dus samen met enige stijging van riool- en reinigingsrechten.

Uit de achterliggende cijfers blijkt dat er *geen* directe relatie is tussen de mindere inkomsten uit de OZB en de stijging van de riool- en reinigingsrechten. Er is veeleer sprake van een soort algemene trend naar meer kostendekkende tarieven. Dat die relatie er in 2006 *niet* is, is ook logisch aangezien de gemeenten gecompenseerd zijn voor de inkomstenderving bij de OZB. In de jaren na 2006 zullen de OZB-tarieven naar verwachting convergeren naar het rekestarief. Dan zal meer druk ontstaan om ook andere tarieven kostendekkend te maken.

Op die algemene trend is één uitzondering: het cluster Riool bij de groep 100 000+ gemeenten. Daar treedt een gemiddeld vrij grote verandering

op. Uit de achterliggende cijfers blijkt dat sommige van deze gemeenten hun rioolrecht sterk hebben verhoogd. Zoals gezegd was hiervoor financieel geen aanleiding, omdat wij de inkomstenderving bij de OZB geheel hebben gecompenseerd.

Figuur 3.5 Veranderingen tussen 2005 en 2006 van verschillen tussen ijkpunt en feitelijke uitgaven bij clusters OZB, Riolering en Reiniging per groottegroep in euro's per inwoner (417 gemeenten)



Cluster Overige eigen middelen

De Overige eigen middelen (OEM) zoals verwerkt in het gemeentefonds, betreffen het saldo van baten en lasten verbonden met uiteenlopende begrotingsposten. Belangrijke onderdelen met een positief saldo zijn de (netto)opbrengsten van langlopende geldleningen, de bouwgrond-exploitatie en de som van enkele *kleine* belastingen (o.m. precario-, honden- en forensenbelasting); er zijn ook onderdelen met een klein negatief saldo, zoals handel en ambacht.

We zagen in Figuur 3.1 dat de OEM-baten in 2005/06 voor alle Nederlandse gemeenten toenemen van € 7,3 tot € 8,5 miljard. Het *saldo* van baten en lasten – waar het in het gemeentefonds om te doen is – is veel kleiner: in 2005 € 1,7 miljard en € 1,9 miljard in 2006. Voor de gemeenten van de scan zijn al deze bedragen kleiner, vooral omdat de vier grote steden er niet bij zijn. Voor de 417 gemeenten van de scan beliep het OEM-saldo in 2005 € 1,2 miljard en in 2006 € 1,3 miljard.

Het inkomstencluster OEM is het enige waarvoor we deze feitelijke bedragen niet kunnen afzetten tegen een ijkpunt in de strikte zin van het woord. Dat komt omdat bij de invoering van het huidige verdeelstelsel om praktische en principiële redenen is afgezien van het opstellen van een ijkpunt voor de Overige eigen middelen. In 1997 is daarom simpelweg aangenomen dat de gemeenten 5% van hun uitgaven bekostigen uit Overige eigen middelen. Die 5% was het voor alle gemeenten tezamen het geldende gemiddelde.

Van dit gemiddelde gaan we nog steeds uit; in de loop der jaren zijn daarop wel correcties toegepast, maar die waren van technische aard.

Afgezet tegen deze eenvoudige norm nam het saldo van de Overige eigen middelen voor de 417 gemeenten toe. In 2005 was het verschil 54 euro per inwoner, in 2006 is dat 67 euro per inwoner. Afgerond is de toename 12 euro per inwoner, dat is vergelijkbaar met de toename vorig jaar. Vorig jaar viel op dat de toename vrijwel geheel samenhangt met de post «opbrengsten uit langlopende leningen». Dit leek echter geen reële ontwikkeling, maar vooral het gevolg van de toen veranderde boekhoudkundige regels (BBV). Dat vermoeden lijkt nu, een jaar later, te worden bevestigd. Deze post neemt nog wel toe, maar minder sterk dan vorig jaar en bovendien met een gelijkmatiger (en aannemelijker) spreiding over de gemeenten.

Verder geeft OEM geen aanleiding voor nadere analyse. Ook het totaal ervan is redelijk evenwichtig over de groottegroepen gespreid.

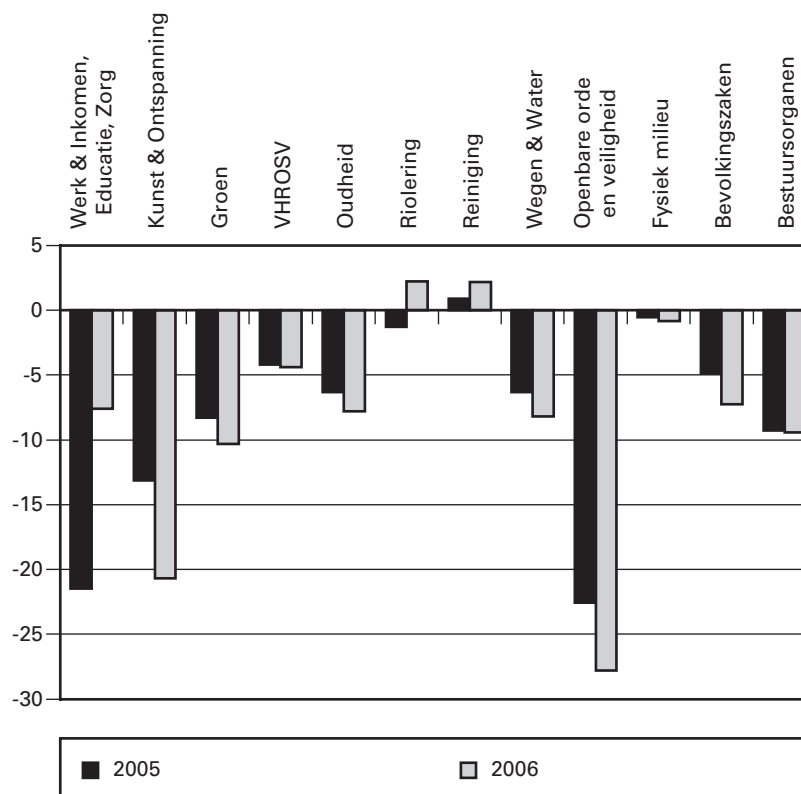
3.5.3 IJkpunten versus feitelijke uitgaven

In deze subparagraaf behandelen we de uitgavenclusters. Dit doen we in twee stappen. Bij de eerste stap gaan we na bij welke clusters er aanwijzingen zijn voor mogelijk te grote verschillen tussen ijkpunt en feitelijke uitgaven. Het zal blijken dat uit deze toets dezelfde clusters naar voren komen als vorig jaar. Bij stap twee gaan we nader in op de clusters die in de eerste stap opvielen.

Twee toetsen op verschillen tussen ijkpunten en feitelijke uitgaven

Verschillen tussen veronderstelde en feitelijke uitgavenpatronen komen in twee vormen tot uiting. De eerste vorm is dat voor alle gemeenten bij elkaar de omvang van de feitelijke uitgaven afwijkt van de veronderstelde. De tweede vorm is dat de feitelijke verdeling van uitgaven over groepen van gemeenten verschilt van de veronderstelde, zelfs als de totalen voor alle gemeenten aan elkaar gelijk zijn. Deze twee vormen worden in beeld gebracht door de Figuren 3.6 en 3.7.

Figuur 3.6 IJkpunten minus feitelijke uitgaven per cluster in 2005 en 2006 (in euro's per inwoner voor 417 gemeenten)



In Figuur 3.6 zien we dat de meeste *balkjes* een minteken hebben, dat dus het verschil *ijkpunten minus begrote uitgaven* is bij de meeste clusters negatief is. Dat betekent dat de gemeenten op deze beleidsterreinen meer uitgeven dan ze uit het gemeentefonds ontvangen. Dat is niet verbazend, want eerder zagen we dat de feitelijke inkomsten uit de Onroerende zaakbelasting (OZB) en de Overige eigen middelen (OEM) hoger zijn dan het niveau zoals verondersteld in het gemeentefonds. In 2006 scheelt dat € 67 respectievelijk € 35 per inwoner; dat is € 102 per inwoner ofwel rond € 1,3 miljard voor de 417 gemeenten samen. Het gevolg is dat de feitelijke uitgaven per *gemiddelde* uitgavencluster eveneens boven het ijkpunt-niveau liggen. Het gaat er dus niet zo zeer om dat clusters afwijken, maar hoeveel ze afwijken.

We bespreken nu de voornaamste afwijkingen in Figuur 3.6.

Werk & inkomen, Educatie en Zorg

We hebben deze drie clusters dit jaar samen genomen, omdat ze afzonderlijk vorig jaar niet bestonden; die uitgaven waren toen over twee clusters verdeeld. Door de som te nemen kunnen we de twee clusters van 2005 vergelijken met de drie van 2006.

Het blijkt dat de afwijking in 2006 van de som van de drie nieuwe clusters duidelijk minder is, dan van de som van de twee oude clusters in 2005. De herijking heeft de feitelijke uitgaven en de in het verdeelstelsel veronderstelde dichterbij elkaar gebracht. Dat was de bedoeling. Gezien deze recente herijking besteden we daar verder geen aandacht aan.

Wel wijzen we op een relatie tussen deze herijking en de andere clusters. Doordat bij de clusters Werk & Inkomen, Educatie en Zorg tezamen de afwijking tussen ijkpunt en feitelijke uitgaven kleiner is geworden, wordt dit verschil bij andere clusters juist wat hoger.

Openbare Orde en Veiligheid

In 2006 zijn de feitelijke uitgaven van dit cluster opnieuw gestegen en nog meer gaan afwijken van het ijkpunt. Al in vorige edities van het POR hebben we dit gesignaleerd en besproken. De geconstateerde scheefheid heeft geleid tot nader onderzoek. Dat onderzoek is nog volop gaande, waarbij ook de andere geldstromen op het gebied van Openbare Orde en Veiligheid in ogenschouw worden genomen (Besluit Doeluitkering Rampenbestrijding, Veiligheidsregio's). Door bureau Cebeon wordt onderzocht of en hoe de omvang en verdeling van de middelen in het Gemeentefonds moet worden aangepast. De uitkomsten van dit onderzoek worden in het najaar van 2006 verwacht.

Hangende de uitkomst van dit onderzoek zijn de fondsbeheerders in april 2006 met de VNG overeen gekomen om alvast 220 miljoen extra aan het gemeentefonds toe te voegen voor Openbare Orde en Veiligheid, met ingang van 2007 en doorlopend tot en met 2009. Een volgend kabinet kan dan verdere besluiten hierover nemen.

Bij de verdeling van die extra middelen hebben we voor 2007 de bestaande verdeling voor het cluster Openbare Orde en Veiligheid gevolgd. Afhankelijk van de uitkomsten van het Cebeon-onderzoek kan die verdeling met ingang van 2008 worden gewijzigd.

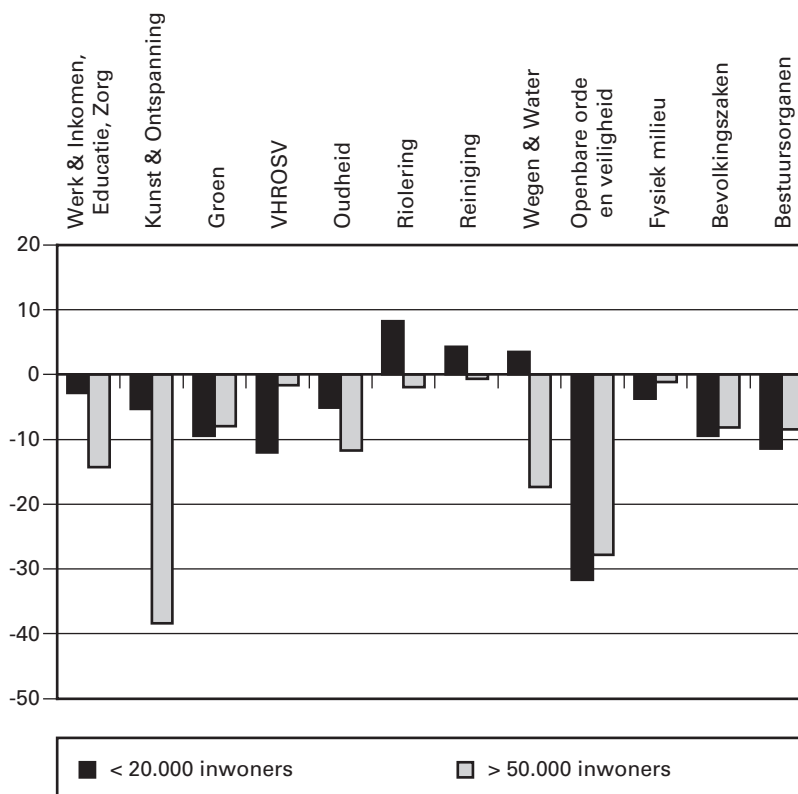
Bij de meeste overige clusters zijn er geringe verschillen tussen feitelijke uitgaven en ijkpunt, als we althans rekening houden met de invloed van de herijking van de *sociale clusters* en met de omvang van de diverse clusters. Bij een groot cluster zegt een afwijking van X euro per inwoner minder, dan bij een klein cluster.

Vermeldenswaardig zijn dan alleen de clusters Bestuurorganen en Kunst & Ontspanning¹. We komen hier op terug na bespreking van Figuur 3.7, waarin de afwijkingen in 2006 voor de kleine en de grote gemeenten worden besproken.

De tweede vorm waarin verschillen tussen ijkpunten en feitelijke uitgaven tot uitdrukking kunnen komen, is weergegeven in Figuur 3.7. Deze grafiek toont het verschil tussen feitelijke en geijkte uitgaven voor twee groepen gemeenten, die zeer globaal genomen *land* en *stad* vertegenwoordigen, namelijk de gemeenten tot 20 000 inwoners en de gemeenten met meer dan 50 000 inwoners. Deze toets vormt een aanvulling op die van Figuur 3.6.

¹ De clusters Oudheid en Bevolkingszaken bevinden zich in een «grijs gebied» om welke reden we ze buiten beschouwing laten. In het volgende onderhoudsrapport zullen we nagaan of er reden is tot nadere beschouwing.

Figuur 3.7 IJkpunten minus feitelijke uitgaven in 2006 in kleine en grote gemeenten (in euro's per inwoner voor 417 gemeenten)



Figuur 3.7 geeft een gevarieerd beeld, waarbij dan eens de landelijke, dan eens de stedelijke gemeenten met hun feitelijke uitgaven meer of juist minder afwijken van het ijkpunt.

Het grootst is het verschil bij Kunst & Ontspanning, het cluster dat er in Figuur 3.6 ook al uitsprong.

Evenals vorig jaar, komt bij deze tweede toets ook het cluster Wegen & Water in beeld. Zoals blijkt uit Figuur 3.7 is een aanzienlijk verschil zichtbaar tussen grote en kleine gemeenten: de feitelijke uitgaven van kleine gemeenten zijn € 4 per inwoner lager dan het ijkpunt, de uitgaven van de grote gemeenten liggen er juist € 17 per inwoner boven – een totaal verschil van € 21 per inwoner. Als alle 417 gemeenten samen worden genomen dan liggen de werkelijke uitgaven op het gebied van Wegen en Water juist niet ver van de gemeentefondsverdeling (€ 8 per inwoner verschil op een totaal van € 130 per inwoner).

Voor het overige zijn de verschillen tussen de kleine en grote gemeenten betrekkelijk klein¹.

¹ De cluster Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en Stedelijke vernieuwing (VHROSV) bevindt zich in een «grijs gebied» om welke reden we hem buiten beschouwing laten. In het volgende onderhoudsrapport zullen we nagaan of er reden is tot nadere beschouwing.

² Zoals eerder aangegeven blijven de «sociale clusters» en Openbare orde en veiligheid buiten beschouwing omdat ze onderwerp van onderzoek waren, respectievelijk zijn.

De twee toetsen op verschillen tussen ijkpunten en feitelijke uitgaven – zowel bij alle 417 gemeenten tezamen, als bij de vergelijking van kleine en grote gemeenten – leveren dus volgende clusters op die nadere beschouwing verdienen: Bestuursorganen, Kunst & Ontspanning en Wegen & Water². We zullen deze nu bespreken, waar nodig in relatie met andere clusters.

Cluster Bestuursorganen: uitkomst van het nadere onderzoek

De uitkomsten van het POR2006 (september 2005), waren reden om nader onderzoek te laten verrichten. Toen gaven de cijfers aan dat de «POR-gemeenten» tezamen rond € 150 miljoen ofwel 40% méér uitgaven aan dit cluster dan in het gemeentefonds is opgenomen en dat kleine gemeenten méér meer uitgeven dan grote. Tegelijk was de indruk dat juist bij dit cluster de cijfers vertekend zijn door verschillen in de wijze waarop de gemeenten de kosten boeken.

We hebben dit laten onderzoeken. Het eindrapport is bij dit POR gevoegd¹. De conclusie is, kort samengevat, dat de afwijkingen tussen ijkpunt en feitelijke uitgaven inderdaad worden voor het leeuwendeel veroorzaakt door de manier van boekhouden en niet door reële kostenverschillen. Dit geldt zowel voor alle gemeenten tezamen, als voor het patroon tussen kleine en grote gemeenten. Wanneer voor deze boekingsverschillen wordt gecorrigeerd, dan blijkt het ijkpunt nauw aan te sluiten bij de feitelijke uitgaven. Dat betekent dat het bestaande ijkpunt de gelden goed verdeelt en dat ook de totale omvang ervan goed bemeten is. Dit houdt dus ook in dat de uit de Figuren 3.6 en 3.7 gebleken verschillen bij het cluster Bestuursorganen geen probleem vormen.

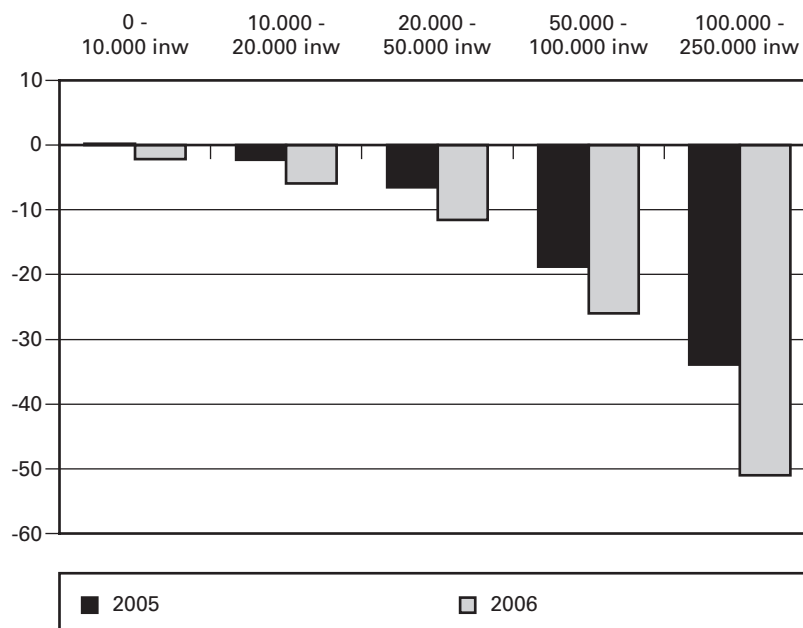
Kunst & Ontspanning

Vorig jaar zagen we dat de verschillen tussen ijkpunt en feitelijke uitgaven sterk stegen met gemeentegrootte en – nog wat meer – met de mate van centrumfunctie. Een vergelijkbaar patroon doet zich dit jaar opnieuw voor, waarbij nu het verband met gemeentegrootte iets groter is dan met centrumfunctie. In Figuur 3.8 hebben we het verband tussen gemeentegrootte en extra uitgaven bovenop het ijkpunt voor Kunst & Ontspanning afgebeeld. Evenals in 2005 lopen deze in 2006 sterk op naarmate de gemeenten groter worden.

Vorig jaar kwam dit voor het eerst duidelijk aan het licht. We hebben toen geen aanleiding gezien voor nader onderzoek. Ten eerste omdat het de eerste maal was. Ten tweede omdat dit cluster vrij veel beleidsvrijheid kent. Dat is van belang, omdat eigen beleidskeuzes in beginsel niet worden verwerkt in het verdeelstelsel.

¹ Uitgavenanalyse van het Cluster Bestuursorganen van het Gemeentefonds, bruno steiner advies, 21 April 2006.

Figuur 3.8 Verschillen tussen ijkpunt en feitelijke uitgaven van cluster Kunst & Ontspanning in 2005 en 2006 per groottegroep (in euro's per inwoner voor 417 gemeenten)



Nu zich dit patroon in 2006 weer voordoet, hebben we naar de achterliggende cijfers gekeken. Dit leidt tot een tweetal inzichten. Het eerste is dat de groei voor circa 2/3 is terug te voeren op het onderdeel sport. De groei is zodanig sterk dat nu ook bij de grootste gemeenten sport «op nummer 1» staat, een positie die tot voor kort aan het onderdeel kunst was voorbehouden. (Bij de gemeente tot 100 000 inwoners was het onderdeel sport altijd al omvangrijker dan kunst.) Het tweede inzicht is dat de groei zeer onregelmatig gespreid is. Ofschoon dus het onderdeel sport gemiddeld genomen fors in de lift zit – juist bij de grote gemeenten – zijn er ook grote gemeenten waar het daalt. Een eenduidig patroon is hier dus niet te onderkennen. Anders gezegd: de verschillen lijken vooral het gevolg van lokale keuzes, niet van *harde* kostenfactoren. Vooralsnog zien wij daarom geen reden voor nadere actie. Evenals het gehele cluster Kunst & Ontspanning, is ook bij het onderdeel sport sprake van een behoorlijke beleidsvrijheid, zodat de mate van inspanning sterk afhankelijk is van lokale voorkeuren en ambities. Een nader onderzoek naar een mogelijke verandering van het verdeelstelsel ligt dan niet voor de hand.

Wegen & Water

Bij dit cluster liet Figuur 3.7 hierboven een groot onderscheid zien tussen kleine en grote gemeenten.

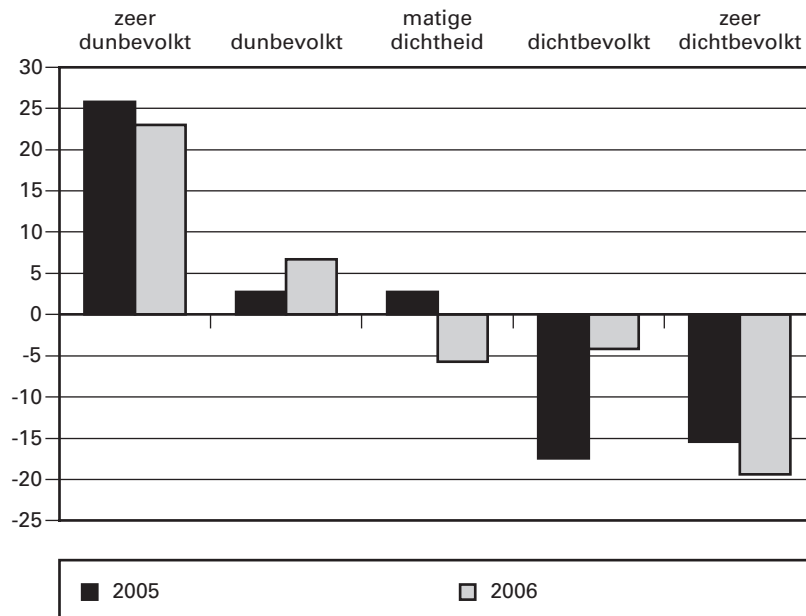
De factor *grootte* zegt echter niet alles over de kosten van dit cluster. Weliswaar is er een samenhang tussen uitgaven voor Wegen & Water en inwonertal, maar de dominante kostenveroorzaker is dichtheid (van bevolking en bebouwing) en niet grootte. In Figuur 3.9 worden daarom de verschillen tussen feitelijke uitgaven en ijkpunt afgezet tegen vijf categorieën van bevolkingsdichtheid.

Figuur 3.9 laat zien dat het patroon in vergelijking met vorig jaar niet wezenlijk is veranderd. Van *voordelige* verschillen tussen ijkpunt en feitelijke uitgaven is sprake bij de zeer dunbevolkte gebieden. *Nadelige*

verschillen zijn te zien de zeer dichtbevolkte gemeenten. Bij de drie tussenliggende groepen zijn de verschillen tussen ijkpunt en feitelijke uitgaven beperkt (behalve in 2005 in de dichtbevolkte gebieden).

Onze eerder geuite bezwaren tegen het door uw Kamer geamendeerde ijkpunt ten gunste van gemeenten met een groot, (zeer) dunbevolkt oppervlak wordt met deze cijfers opnieuw ondersteund. Zoals we toen al opmerkten heeft die amendering geen sterke verankering in de feitelijke uitgaven. Wel zal met ingang van 2006 een mitigerende optreden van deze scheefheid als gevolg van de aanpassingen in de verdeling ten behoeve van gemeenten met een slappe bodem.

Figuur 3.9 Verschillen tussen ijkpunt en feitelijke uitgaven van cluster Wegen & water in 2005 en 2006 naar bevolkingsdichtheid (in euro's per inwoner voor 417 gemeenten)



3.5.4 Algemene conclusies van de scan

Het geheel overziende komen we voor 2006 tot volgende conclusies.

Inkomsten en uitgaven

- i. In 2006 geven de gezamenlijke gemeenten meer uit dan de ijkpunten in het gemeentefonds aangeven. Dit is al meerdere jaren het geval. De gemeenten bekostigen dit hogere uitgavenpeil met inkomsten uit Onroerendzaakbelasting (OZB) en Overige eigen middelen (OEM) die beide boven het niveau liggen dat in het gemeentefonds wordt verondersteld. Evenals in 2005 ligt dit voor OZB en OEM tezamen rond 100 euro per inwoner hoger dan waarmee bij de verdeling van het gemeentefonds wordt gerekend.

Inkomsten

- ii. De verdeling van deze 100 euro per inwoner over de inkomstenclusters OZB en OEM, is tussen 2005 en 2006 gewijzigd. De afschaffing van de OZB op het gebruik van woningen heeft het verschil tussen ijkpunt en feitelijk OZB kleiner gemaakt. Dat is een lastenverlichting voor de

burger. Daarentegen is het verschil tussen de veronderstelde en de werkelijke OEM groter geworden; dat zit in diverse posten, waarvan de meeste voor de burger geen gevolgen hebben.

- iii. Bij de OZB valt verder op dat het verschil tussen ijkpunt en feitelijke opbrengsten nog steeds sterk oploopt naarmate de gemeenten groter worden. Dit houdt mede verband met de uitgavenclusters Kunst & Ontspanning, Wegen & Water en – in afnemende mate – met de twee clusters Riool en Reiniging. In belangrijke mate vloeit dit patroon voort uit eigen beleidskeuzes.

Uitgaven

- iv. Van de uitgavenclusters valt Openbare Orde en Veiligheid het meest op. Aan dit beleidsterrein wordt circa 20 euro per inwoner meer uitgegeven dan het ijkpunt. Dat is op zich veel – circa € 260 miljoen – en ook in verhouding tot de omvang van dit cluster. Dit extra bedrag is van 2005 op 2006 verder gestegen. In 2005 was het al zodanig dat we besloten een nader onderzoek te starten. De uitkomsten ervan worden in dit najaar verwacht. Intussen is met ingang van 2007 alvast € 220 miljoen aan het gemeentefonds toegevoegd.
- v. Het tweede cluster dat opvalt is Bestuursorganen. De afwijking is ongeveer even groot als vorig jaar. We hebben naar aanleiding van de bevindingen van vorig jaar nader onderzoek ingesteld. Het eindrapport is bij dit POR gevoegd. De conclusie is dat de afwijkingen tussen ijkpunt en feitelijke uitgaven vooral het gevolg zijn van boekhoudkundige verschillen en niet van reële kostenverschillen.
- vi. Het derde cluster waar de uitgaven sterker afwijken van het ijkpunt dan bij de meeste andere is Kunst & Ontspanning. En ook dit verschil is tussen 2005 en 2006 toegenomen; het meest in de 100 000+ gemeenten. Nadere beschouwing leert dat dit komt door stijging van het onderdeel «sport». Opmerkelijk is dat de gemiddelde stijging bij de grote gemeenten resulteert uit zeer verschillende toenames bij afzonderlijke gemeenten, die *niet* eenduidig samenhangen met structuurkenmerken zoals centrumfunctie of grootte. Dit gegeven, gecombineerd met de grote beleidsruimte die gemeenten wat betreft Kunst & Ontspanning hebben, brengt ons ertoe vooralsnog geen nader onderzoek in te stellen. De groei zien wij primair als uitvloeisel van eigen beleid, waarmee in het gemeentefonds geen rekening behoeft te worden gehouden.
- vii. Een vierde uitgavencluster is Wegen & Water, waar opnieuw blijkt dat dunbevolkte gemeenten erop overhouden en dichtbevolkte er juist meer aan uitgaven dan het ijkpunt indiceert. Overigens zal deze scheefheid met ingang van 2006 verminderen als gevolg van de aanpassingen die in de gemeentefondsverdeling zijn gemaakt ten behoeve van gemeenten met een slappe bodem.
- viii. Tenslotte zijn er de clusters Riool en Reiniging. Traditioneel kozen sommige grote gemeenten ervoor deze deels uit de OZB te bekostigen. Naast een algemene tendens onder alle gemeenten naar meer kostendekkende tarieven, heeft zich bij de enkele grote gemeenten een sterke stijging van de rioolrechten voorgedaan (waarmee de gedeeltelijke dekking uit de OZB verminderde). Deze toename van rioolrechten kent overigens in 2006 geen dwingende noodzaak vanuit de gedeeltelijke afschaffing van de OZB. Hiervoor zijn immers alle gemeenten volledig gecompenseerd.

A. Door de Staten-Generaal aanvaarde moties

Onderdeel A.1 Afgedaan

Omschrijving van de motie	Vindplaats	Stand van zaken
Motie Fierens c.s. met verzoek aanbevelingen uit rapport Cebeon ten aanzien van de verdeelmaatstaf slappe bodem onverkort over te nemen.	Kamerstukken II, 30 300 B, nr. 20.	De beheerders van het gemeentefonds hebben de problematiek van de meerkosten bij slappe bodem met de Tweede Kamer besproken. Dit heeft geleid tot aanpassing van gemeentefondsmaatstaven conform de aanbevelingen van rapport Cebeon. Daardoor vloeien meer middelen toe aan gemeenten met slappe bodem.

Onderdeel A.2 In behandeling

Geen.

B. Door de bewindspersonen gedane toezeggingen

Onderdeel B.1 Afgedaan

Niet van toepassing.

Onderdeel B.2 In behandeling

Onderwerp en omschrijving van de toezegging	Vindplaats	Stand van zaken
De minister van BZK zal de kamer vóór de begrotingsbehandeling informeren over de meest actuele stand van zaken rond het BTW-compensatiefonds.	Kamerstukken II, 30 550 VII, nr. 7, blz. 12.	In behandeling bij BZK.

LIJST MET AFKORTINGEN

ADL	algemene dagelijkse levensverrichtingen
AKW	Algemene Kinderbijslagwet
AMvB	algemene maatregel van bestuur
Anw	Algemene nabestaandenwet
AOW	Algemene Ouderdomswet
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
AWW	Algemene Weduwen- en Wezenwet
BBV	Besluit Begroting en Verantwoording gemeenten en provincies
Bbz	Besluit bijstandverlening zelfstandigen
BCF	BTW-compensatiefonds
BDUR	Besluit doeluitkering rampen en zware ongevallen
Bofv	Bestuurlijk Overleg financiële verhouding
EMU	Economische en Monetaire Unie
FOG	Financieel Overzicht Gemeenten
FOP	Financieel Overzicht Provincies
Fvw	Financiële-verhoudingswet
GAK	Gemeenschappelijk Administratiekantoor
GF	Gemeentefonds
GHOR	Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen
GSB	Grote stedenbeleid
IPO	Interprovinciaal Overleg
IWS	Invoeringswet stelselherziening sociale zekerheid
KB	kinderbijslag
MILH	Monitor Inkomsten Lokale Heffingen
Nug	Niet uitkeringsgerechtigden
OEM	Overige Eigen Middelen
OOV	Openbare orde en veiligheid
OSU	Overzicht Specifieke Uitkeringen
OWB	Ontwerpbegroting
OZB	Onroerende Zaak Belasting
PF	Provinciefonds
POR	Periodiek Onderhoudsrapport
Rea	Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten Stb. Staatsblad Stcrt. Staatscourant
SVB	Stimuleringsregeling Verwerking Baggerspecie
TVcN	Tolk- en Vertaalcentrum Nederland
VHROSV	Volkshuisvesting/Ruimtelijke Ordening/Stadsvernieuwing
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
Wet	Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten
Rea	
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
WRO	Wet op de Ruimtelijke Ordening
Wro	Wet ruimtelijke ordening (Nieuwe wet)
WUW	Wet Uitkeringen Wegen (Oude wet)
Wvg	Wet voorzieningen gehandicapten

BIJLAGE 4:**LIJST VAN DE BELANGRIJKE TERMEN EN HUN BETEKENIS**

Aanvullende uitkering	Uitkering op aanvraag van gemeenten waar de algemene middelen aanmerkelijk en structureel tekortschieten om in de noodzakelijke uitgaven te voorzien, ondanks een redelijk peil van de eigen inkomsten.
Accres	Bedrag waarmee het beschikbare bedrag van het gemeentefonds en provinciefonds jaarlijks wordt aangepast, gebaseerd op een bestuurlijk overeengekomen normeringsmethode (zie ook normeringsmethode).
Algemene uitkering uit het gemeentefonds	Uitkering aan alle gemeenten en provincies 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 (€ 208 739 000) of provincies (€ 18 152 000) 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. Indien er achteraf voldoende ruimte is om de behoedzaamheidsreserve uit te keren, dan gebeurt dit ook. Het kan echter ook voorkomen dat de behoedzaamheidsreserve slechts ten dele of helemaal niet wordt uitgekeerd.
Cluster	Samenhangend geheel van beleidsterreinen uit oogpunt van kostenoriëntatie en verdeling.
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.
Integratie-uitkering uit het gemeentefonds en provinciefonds	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.
Normeringsmethode	Bepaling van het accres van het gemeentefonds en provinciefonds 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 gemeente- en het provinciefonds met hetzelfde percentage toe (af). Deze systematiek staat ook wel bekend onder het principe van «samen de trap op en samen de trap af». De methode is sinds 1995 van toepassing.

Periodieke onderhoudsrapportage (POR)	Jaarlijkse rapportage aan de Staten-Generaal over de staat van de verdeelmaatstaven van het gemeentefonds. Wanneer de bestaande verdeling niet meer voldoet aan de kostenstructuren bij de gemeenten, dan wordt gerapporteerd hoe de verdeling kan worden aangepast, c.q. welke onderzoeken op dat gebied lopen. Het rapport verschijnt als bijlage bij de gemeentefondsbegroting.
Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv)	Adviesorgaan op het terrein van de gemeentelijke en provinciale financiën.
Uitkeringsbasis	De uitkeringsbasis wordt berekend door de vermenigvuldiging van het aantal eenheden van een set van verdeelmaatstaven met de bijbehorende gewichten (bedragen per eenheid).
Uitkeringsfactor	Via de normeringsmethode wordt jaarlijks de omvang van het gemeentefonds en provinciefonds 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 of provinciale behoefte aan algemene middelen.
Verdeelreserve	Gedeeelte 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.