



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

De wonderre wereld van de gemeentefinanciën

GEMEENTEFINANCIËNBERICHT 2014



De wondere wereld van de gemeentefinanciën
Gemeentefinanciënbericht 2014

Colofon:

Deze publicatie is een uitgave van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten in samenwerking met het Actieprogramma Lokaal Bestuur. Het Actieprogramma Lokaal Bestuur is een project van de VNG en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Redactie

Oy-Len Rigot MSc

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Postbus 30435

2500 GK Den Haag

Informatiecentrum 070-3738393

E-mail: informatiecentrum@vng.nl

Druk

Drukkerij Excelsior, Den Haag

Vormgeving

Chris Koning, VNG

Foto's

www.123rf.com

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Inleiding	7
Deel I - De inkomsten van een gemeente	9
1.1 Gemeentefonds	9
1.2 Specifieke uitkeringen	11
1.3 Eigen inkomsten	12
1.3.1 Belastingen	12
1.3.2 Overige Eigen Middelen	16
Bijlage A Verdeling en groei van het gemeentefonds	17
Bijlage B Onroerende-zaakbelastingen en de waarde van de onroerende zaken	18
Deel II - De uitgaven van een gemeente	21
2.1 Categoriele uitgaven	21
2.2 Functionele uitgaven	23
Bijlage C Het baten-lastenstelsel en het kasstelsel	27
Deel III - Programmabegroting en -rekening	29
3.1 Besluit Begroting en Verantwoording	30
Bijlage D Jaaragenda 2014	35
Deel IV - Gemeentelijke balans	37
4.1 De balans	37
Deel V - De financiën bij gemeentelijke samenwerking	41
5.1 Motieven	41
5.2 Gemeenschappelijke regelingen	42
5.3 Geldstromen vanuit het Rijk bij gemeenschappelijke regelingen	43

Deel VI - Decentralisaties in het sociaal domein	45
6.1 Jeugdzorg	46
6.2 Wmo/AWBZ	46
6.3 Participatiewet	47
6.4 Keuzes van de gemeenteraad	47
6.5 Samenwerkingsverbanden	48
Bijlage E Geldstromen van het Rijk	49
Deel VII - Nuttige internetadressen	51

Voorwoord

Voor u ligt een vernieuwde uitgave van 'De wondere wereld van de gemeentefinanciën'. Deze uitgave is een samenwerking van de VNG en het Actieprogramma Lokaal Bestuur.

Er verandert veel bij gemeenten. Er komen onder andere nieuwe taken bij terwijl er tegelijkertijd vanwege de bezuinigingen minder budget is voor de uitvoering van de gemeentelijke taken. Gemeenten staan voor de uitdaging om de juiste financiële keuzes te maken. De gemeenteraad heeft een belangrijke rol bij het maken van die keuzes. Daarom is deze publicatie vooral voor raadsleden bedoeld. De publicatie biedt veel informatie over de organisatie van de gemeentefinanciën en gaat nadrukkelijk in op de rol van de gemeenteraad.

Na de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2014 is een nieuwe groep volksvertegenwoordigers van start gegaan. Graag maken wij u (opnieuw) wegwijs in de soms wondere wereld van de gemeentelijke financiën!



Kees Jan de Vet
Lid directieraad, Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Inleiding

Gemeenten willen hun burgers zo goed mogelijk bedienen. De financiële middelen zijn echter beperkt, zeker in deze tijd. Er moeten dus keuzes worden gemaakt. Keuzes als: gaan we de gemeentelijke belastingen verhogen of gaan we korten op de subsidie aan het gemeentelijk zwembad? Gaan we meer geld besteden aan de Stichting welzijn ouderen of aan wegonderhoud? Als raad heeft u een belangrijke rol bij het maken van financiële keuzes. Het is dan ook belangrijk om zicht te krijgen op hoe gemeenten geld ontvangen en waar dit geld naartoe gaat.

Gemeenten kunnen op drie manieren geld ontvangen: via het gemeentefonds, specifieke uitkeringen en eigen inkomsten. In deel I van deze publicatie wordt ingegaan op die drie manieren. De gemeentelijke uitgaven zijn zeer divers. Daarom zijn de uitgaven in deze publicatie ingedeeld naar kostensoort en naar taak. Daarover meer in deel II. De begrotingsbehandeling is hét moment voor de gemeenteraad om daadwerkelijk keuzes te maken over het inzetten van het geld. In deel III komt de werking van de begrotingscyclus aan bod. Daarnaast wordt gekeken naar de instrumenten die u als raadslid heeft om invloed te kunnen uitoefenen op de besteding van het geld. Welke posten er op de gemeentelijke balans staan en wat de posten betekenen, is toegelicht in deel IV. In dat deel komt ook het gemeentelijk grondbeleid aan bod. In de delen V en VI van deze publicatie leest u over de financiën bij gemeentelijke samenwerking en de decentralisaties. Tot slot staat in deel VII een overzicht van handige links naar organisaties en publicaties. Bij een aantal delen zijn bijlagen toegevoegd. In deze bijlagen vindt u verdieping over een paar onderwerpen.



Deel I - De inkomsten van een gemeente

Gemeenten kunnen op drie manieren geld ontvangen om hun gemeentelijke taken te bekostigen. Het grootste deel van de inkomsten ontvangen gemeenten van het Rijk. Dit gebeurt via het gemeentefonds en via specifieke uitkeringen. Gemeenten kunnen ook geld ontvangen via eigen inkomsten. De drie manieren worden ook wel eens vergeleken met kinderen die geld krijgen van hun ouders.¹ Gemeenten krijgen zakgeld van het Rijk langs de weg van het gemeentefonds, kleedgeld via specifieke uitkeringen en ze kunnen geld verdienen via een bijbaantje zoals het bezorgen van kranten. De belangrijkste krantenwijk is de onroerendezaakbelasting. In dit deel gaan we in op de drie manieren waarop gemeenten geld kunnen ontvangen.

1.1 Gemeentefonds

Het gemeentefonds is een geldstroom van het Rijk naar gemeenten. Het gemeentefonds wordt verdeeld aan de hand van veel verschillende maatstaven. Deze maatstaven zijn bijvoorbeeld het aantal inwoners, de oppervlakte van de gemeente en het aantal leerlingen. De verdeling van het gemeentefonds houdt rekening met verschillen in kosten tussen gemeenten. Bijvoorbeeld: een gemeente met veel leerlingen heeft hogere uitgaven aan schoolgebouwen dan een gemeente met minder leerlingen. Ook houdt de verdeling rekening met de draagkracht tussen gemeenten. Gemeenten met een relatief zwakke sociale structuur, zoals veel inwoners met lage inkomens of veel bijstandsgerechtigden, krijgen daarom meer geld om hun voorzieningenniveau op peil te houden. Die gemeenten hebben gemiddeld genomen minder mogelijkheden om via lokale belastingen inkomen te genereren om deze voorzieningen te dekken.

De samenstelling van het gemeentefonds

Het gemeentefonds bestaat uit vier vormen van uitkeringen:

- Algemene uitkering

Dit is de grootste van de vier uitkeringen. Gemeenten hoeven zich niet te verantwoorden over de besteding van de algemene uitkering richting het Rijk en kunnen deze vrij besteden. De verantwoording vindt plaats aan de gemeenteraad. De inkomsten uit de algemene uitkering behoren daarom tot de algemene middelen van de gemeente.

¹ Guus te Wechel (1987), De financiële verhouding vanuit gemeentelijk perspectief, ESB 501-505

- **Artikel 12 uitkering**
De artikel 12 uitkering wordt toegekend als een gemeente over een lange tijd grote financiële tekorten op de begroting heeft en een meerjarig slecht vooruitzicht. Door een deel van de financiële zelfstandigheid in te leveren, krijgt de gemeente deze aanvullende uitkering.
- **Decentralisatie-uitkering**
Een decentralisatie-uitkering wordt uitgekeerd in plaats van een algemene uitkering vanwege afwijkende indexatiemethoden of de wijze van verdelen. Een decentralisatie-uitkering wordt uitgekeerd als bijvoorbeeld niet alle 403 gemeenten een deel van het budget krijgen of als er heel gericht verdeeld wordt, bijvoorbeeld alleen onder gemeenten die een zeehaven of een gemeentelijk museum hebben. Het is de bedoeling dat de decentralisatie-uitkering op termijn wordt overgeheveld naar de algemene uitkering.
- **Integratie-uitkering**
Een integratie-uitkering is vergelijkbaar met een decentralisatie-uitkering. Wel zijn er een aantal verschillen. Een integratie-uitkering wordt uitgekeerd aan alle gemeenten. Daarnaast staat het vast dat de integratie-uitkering wordt overgeheveld naar de algemene uitkering. Een integratie-uitkering wordt vooral gebruikt om grote herverdeeleeffecten op te vangen. Herverdeeleeffecten zijn financiële voor- of nadelen voor gemeenten die worden veroorzaakt door andere verdeling van gelden.

Vanaf 2015 worden de decentralisaties in het sociaal domein gefinancierd vanuit een speciaal onderdeel van het gemeentefonds: het deelfonds sociaal domein. Dus niet via een van de vier hier genoemde uitkerings-typen. Alleen het inkomensdeel van de Wet werk en bijstand (WWB) – als onderdeel van de decentralisatie Werk – blijft gefinancierd via een specifieke uitkering.

Eind mei begin juni verschijnt de zogenoemde meicirculaire gemeentefonds. Na Prinsjesdag verschijnt de septembercirculaire gemeentefonds. In deze circulaire worden de gemeenten geïnformeerd over de vooruitzichten en wijzigingen van het gemeentefonds. De gemeentefondscirculaire worden uitgebracht door de fondsbeheerders (het ministerie van Binnenlandse Zaken en het ministerie van Financiën). Als er na september nog belangrijke wijzigingen zijn in het gemeentefonds, wordt er nog een decembercirculaire uitgebracht.

De ontwikkeling van het gemeentefonds

De groei of krimp van het gemeentefonds hangt af van de ontwikkeling van de uitgaven van de verschillende ministeries, ook wel departementale uitgaven genoemd. Als de uitgaven van de ministeries stijgen, groeit het gemeentefonds. Als de uitgaven van de ministeries dalen door bijvoorbeeld bezuinigingen, dan krimpt het gemeentefonds. Dit heet de normeringssystematiek en wordt ook wel de “samen de trap op, samen de trap af-methode” genoemd.

De rijksbegroting heeft een andere omvang dan het gemeentefonds. Een stijging van de departementale uitgaven van € 100 miljoen leidt tot een stijging van het gemeentefonds met ongeveer € 20 miljoen (dat is gelijk aan ± 20% van de uitgavenontwikkeling op rijksniveau). Bij een daling van de uitgaven van de ministeries speelt precies het tegenovergestelde. Doordat de ontwikkeling van het gemeentefonds afhangt van de ontwikkeling van de uitgaven van de ministeries, hebben bezuinigingen die gerealiseerd worden door het verhogen van de rijksbelastingen (meer inkomsten) geen invloed op de ontwikkeling van het gemeentefonds. Meer informatie over de ontwikkeling en de verdeling van het gemeentefonds vindt u in bijlage A.

Accres

Het accres is een veelvuldig gebruikt woord in de gemeentefondscirculaires. Het accres betekent eigenlijk gewoon de jaarlijkse groei (of krimp) van het gemeentefonds. Een accres van 2% betekent dat als in enig jaar de algemene uitkering € 15,4 miljard bedraagt, het daarop volgende jaar de algemene uitkering € 15,708 miljard is [= € 15,4 miljard + (2% van € 15,4 miljard)].

Het nominale accres is het accres dat in de circulaire staat, in het voorbeeld € 0,308 miljard of uitgedrukt in procenten 2%. Voor gemeenten is vooral het reële accres (netto accres) interessant, omdat dit accres de extra ruimte binnen de gemeentelijke begroting voor nieuwe uitgaven of belastingverlaging bepaalt. Het reële accres is het nominale accres met correcties (aftrek) voor de inflatie en de ontwikkeling van de lonen.

BTW-compensatiefonds

Naast het gemeentefonds bestaat er een BTW-compensatiefonds (BCF). Het BCF is opgericht om gemeenten een goede afweging te laten maken bij de vraag of activiteiten uitbesteed moeten worden aan particuliere bedrijven. Als gemeenten diensten of goederen extern inkopen, betalen zij hierover BTW. Als gemeenten de taken zelf uitvoeren, hoeven ze er geen BTW over te betalen. Dit maakt ingekochte diensten en goederen 6% of 21% duurder dan het zelf uitvoeren. Het BCF geeft gemeenten de mogelijkheid BTW-uitgaven terug te vragen. De gemeente kan BTW terugvragen voor bijvoorbeeld de inkoop van kantoorartikelen, de aanleg van een weg of uitbesteding van de afvalinzameling.

1.2 Specifieke uitkeringen

Specifieke uitkeringen zijn het beste te vergelijken met het krijgen van kleedgeld (zie de inleiding van dit deel). Gemeenten ontvangen geld van het Rijk (en soms van Europa of provincies) dat zij moeten besteden aan bepaalde taken (medebewindstaken). Dit geld is geormerkt. De grootste specifieke uitkering is voor de uitvoering van de Wet werk en bijstand (WWB). Verder zijn er onder andere specifieke uitkeringen voor onderwijsachterstandsbeleid, de melding van voortijdig schoolverlaters en de bestrijding van verkeerslawaaai. Gemeenten moeten de besteding van specifieke uitkeringen verantwoorden aan het Rijk. Als de volledige specifieke uitkering niet besteed wordt, moet het niet bestede geld terug naar het Rijk.

De WWB vormt hierop een uitzondering. Op basis van de WWB verstrekken gemeenten algemene bijstand aan wie dit nodig heeft. Verder regelt de WWB het re-integratietraject. De wet is een vangnet voor mensen die niet zelfstandig in hun onderhoud kunnen voorzien. De WWB wordt verdeeld op basis van objectieve criteria. Er wordt dus niet gekeken naar wat een gemeente feitelijk besteedt. Als een gemeente in een jaar WWB-geld overhoudt, mag de gemeente dit geld houden. Bij tekorten moet de gemeente zelf het benodigde budget aanvullen. Deze objectieve criteria zijn ingesteld om gemeenten te prikkelen tot het voeren van een actief uitstroombesluit en mensen kort in de WWB te houden.

1.3 Eigen inkomsten

Om overheidstaken uit te kunnen voeren, hebben gemeenten geld nodig. Naast het geld dat gemeenten ontvangen van de Rijksoverheid, kunnen gemeenten ook geld innen van bedrijven en burgers.

Onderstaande tabel geeft schematisch weer welke eigen inkomsten gemeenten hebben. Per onderdeel inkomsten staan enkele voorbeelden.

Tabel 1.1 Eigen inkomsten van de gemeente

Onderdeel	Voorbeelden
Belastingen	Onroerende-zaakbelastingen (OZB), toeristenbelasting, parkeerbelasting, afvalstoffenheffing, rioolheffing
Overige Eigen Middelen (OEM)	Inkomsten uit bezittingen en grondexploitatie, inkomsten uit kaartverkoop van het gemeentelijke zwembad, museum of de schouwburg

1.3.1 Belastingen

De bedragen die burgers en bedrijven aan de gemeente moeten betalen zonder dat zij daar een individueel aanwijsbare tegenprestatie voor ontvangen, noemt men belastingen.

Gemeentelijk belastinggebied

Het geheel aan mogelijkheden voor gemeenten om belastingen te heffen, noemt men ook wel het belastinggebied. Het belangrijkste doel van belastingheffing is het bijeenbrengen van geld voor de uitvoering van gemeentelijke taken. Een gemeentelijk belastinggebied geeft de gemeenteraad de mogelijkheid om de verdeling tussen inkomsten en uitgaven af te stemmen op plaatselijke voorkeuren. Ook geeft een eigen belastinggebied de gemeenteraad de mogelijkheid verantwoording af te leggen over financiële keuzes en een financiële buffer op te bouwen. Bovendien zal het heffen van belastingen bijdragen aan de betrokkenheid van burgers. De burgers willen weten waaraan hun afgedragen geld besteed wordt. De gemeentelijke belastingheffing speelt een belangrijke rol in de relatie tussen gemeenten, burgers en bedrijven.

De mogelijkheid tot het heffen van belastingen is echter begrensd. Alleen belastingen die in de wet zijn genoemd, kunnen door gemeenten worden geheven. Dit wordt ook wel een gesloten belastingstelsel genoemd. Zo mogen gemeenten wel hondenbelasting heffen, maar geen paardenbelasting.

Belastingtypen

Bij de gemeentelijke belastingen zijn drie typen belastingen te onderscheiden:

- Algemene belastingen: deze belastingen zijn vrij te besteden. Voorbeelden van algemene belastingen zijn de onroerende-zaakbelastingen, parkeerbelastingen en reclamebelasting, toeristenbelasting en forensenbelasting.
- Bestemmingsbelastingen: deze belastingen dienen als inkomsten voor specifieke taken. Onder de bestemmingsbelastingen vallen de afvalstoffenheffing en de rioolheffing.
- Retributies (rechten en leges): de inkomsten van retributies zijn bedoeld om de kosten voor specifieke dienstverlening te dekken. Retributies zijn de vergoedingen die iemand betaalt voor bijvoorbeeld een nieuw paspoort, rijbewijs of voor een omgevingsvergunning.

Keuzes van de raad

Elke gemeente mag individuele keuzes maken ten aanzien van haar belastinggebied. Voor elke belasting heeft de gemeenteraad de keuze deze wel of niet te heffen. De raad kan afwegingen maken van wie de belasting geheven wordt. Moet iedereen meebetalen aan een gemeentelijk taak of moeten alleen diegenen betalen die gebruikmaken van de gemeentelijke taak? Ook maakt de raad een keuze over het voorzieningenniveau dat de gemeente wil bieden, afhankelijk daarvan kan de gewenste belastingopbrengst bepaald worden.

Belastingen kunnen worden ingezet om beleidsdoelstellingen te realiseren. Het bekendste voorbeeld daarvan vormen de parkeerbelastingen die het gemeentelijke beleid rond parkeerdruk ondersteunen. Een ander voorbeeld is het relatief goedkoop aanbieden van bouwvergunningen om de bedrijvigheid in de gemeente te stimuleren. De gemeenteraad kan ook rekening houden met de uitvoeringskosten van een belasting. Het heffen van een vast bedrag per huishouden voor bijvoorbeeld de afvalstoffenheffing is goedkoper dan het heffen van een bijdrage per gebruik. De Gemeentewet kent een aantal verplichte vrijstellingen. De gemeenteraad kan besluiten geen vrijstellingen op te nemen in de belastingverordening.

Daarnaast is in de Gemeentewet bepaald dat de tarieven van de gemeentelijke belastingen niet draagkracht afhankelijk (bij burgers) of winstafhankelijk (bij bedrijven) mogen zijn. Dit verbod moet ervoor zorgen dat gemeenten met hun belastingheffing een inkomenspolitiek voeren, dit is voorbehouden aan het Rijk.

Keuzes bij de algemene belastingen

Gemeenten zijn vrij in het bepalen van de hoogte en de besteding van de opbrengst van de algemene belastingen. De opbrengsten van de algemene belastingen worden toegekend aan de algemene middelen. Gemeenten kunnen deze voor alle voorzieningen en gemeentelijke taken inzetten.

De grootste eigen inkomstenbron van gemeenten zijn de OZB (onroerende-zaakbelastingen). De OZB worden geheven op basis van de waarde van een onroerende zaak (WOZ-waarde). In Nederland heffen alle gemeenten de OZB maar ze zijn daartoe niet verplicht. Wanneer een gemeente afziet van OZB-heffing, heeft zij minder budget om gemeentelijke taken uit te voeren. Meer informatie over de OZB is te vinden in bijlage B.

Keuzes bij de bestemmingsbelastingen en retributies

Voor bestemmingsbelastingen en retributies geldt dat de geraamde opbrengsten niet hoger mogen zijn dan de geraamde kosten. Het tarief mag dus maximaal kostendekkend zijn. Bij retributies hebben gemeenten daardoor de keuze om voor sommige diensten een hoger tarief vast te stellen om daarmee de tarieven voor andere diensten laag te kunnen houden. Dit wordt ook wel kruissubsidiëring genoemd.

Door de keuzemogelijkheden van de raad bestaan er tussen gemeenten verschillen in de hoogte van de algemene belastingen, bestemmingsbelastingen en retributies.

Kwijtschelding

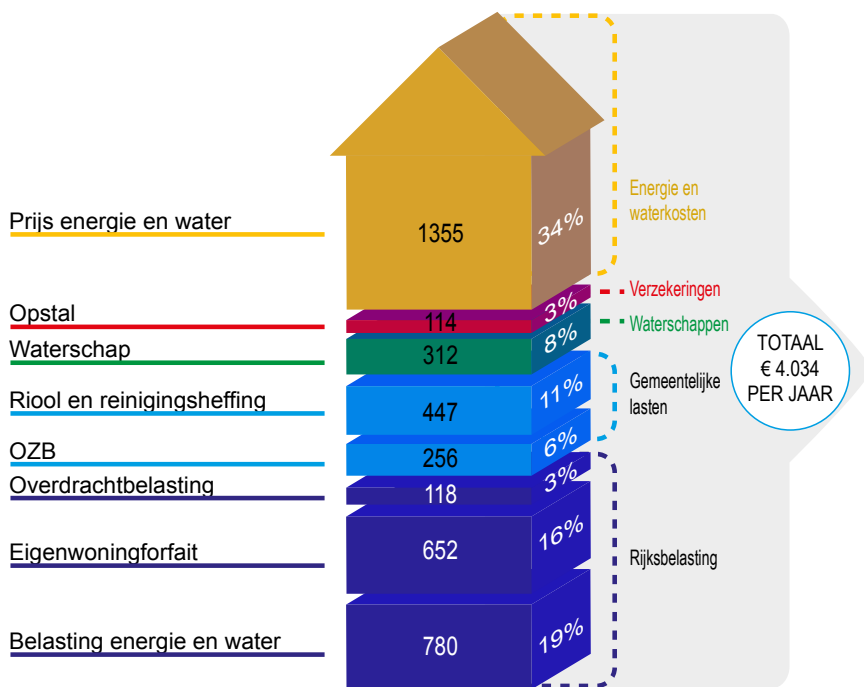
In de wettelijke regels is opgenomen dat een belastingplichtige een ontvangen aanslag moet betalen. Alleen in een beperkt aantal situaties kan kwijtschelding worden verleend. Kwijtschelding is alleen mogelijk als de gemeenteraad daartoe de mogelijkheid heeft geopend.

Het gemeentelijk kwijtscheldingsbeleid wordt door de gemeenteraad vastgesteld. Dit beleid bepaalt de belastingen waarvan kwijtschelding mogelijk is en de voorwaarden van de kwijtscheldingsprocedure. De gemeenteraad is hierbij wel gebonden aan de landelijk voorgeschreven regels van de staatssecretaris van Financiën. De regels komen er in grote lijnen op neer dat alleen burgers met een inkomen tot ongeveer bijstandsniveau en zonder vermogen voor kwijtschelding in aanmerking komen.

Invloed van de gemeentelijke belastingen op de woonlasten

De gemeentelijke belastingen hebben vergeleken met de rijksbelastingen een zeer geringe omvang. Dit illustreert figuur 1.1.

Figuur 1.1 Het aandeel van de verschillende componenten in de bijkomende woonlasten in 2014



De woonlasten zijn betalingen die huishoudens doen in verband met wonen. Algemene woonlasten kunnen worden onderverdeeld in de primaire woonlasten (huur, hypotheek) en de zogeheten bijkomende woonlasten (gas, water, licht, gemeentelijke belastingen, rijksheffingen zoals energiebelasting, enzovoorts). Onder gemeentelijke woonlasten wordt het gemiddelde bedrag verstaan dat een huishouden in een gemeente betaalt aan de onroerende-zaakbelastingen, riolheffing en afvalstoffenheffing.

Atlas van de lokale lasten

Elk jaar stelt Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) de Atlas van de lokale lasten samen². In deze Atlas worden de ontwikkelingen in de lokale lasten van alle gemeenten in kaart gebracht. Ook geeft de Atlas een overzicht van de gehanteerde tarieven en mutaties daarin. De VNG ziet de Atlas van de lokale lasten als de belangrijkste en betrouwbaarste databank omtrent woonlasten.

Verskillende andere onderzoeken en de media

Belangengroeperingen doen ook regelmatig onderzoek naar de gemeentelijke lastendruk. De presentatie van de onderzoeksresultaten is nogal eens gekleurd; de lastenstijgingen worden wel eens overbelicht. Burgers krijgen hierdoor een vertekend beeld van de invloed van gemeentelijke belastingen op hun bestedingsruimte. Dat beeld ziet er als volgt uit:

- de burger is jaarlijks een groot deel van zijn inkomen kwijt aan lokale lasten,
- deze lasten stijgen jaarlijks flink,
- de lokale lasten jagen de inflatie aan.

Dit vertekende beeld kan worden genuanceerd door verwijzing naar de Atlas van de lokale lasten en figuur 1.1 over de woonlasten. Voor gemeenten is het belangrijk rekening te houden met de emoties die gemeentelijke belastingen met zich meebrengen. Dit kan bijvoorbeeld door:

- aanpassing van de wijze van heffing en betaling, bijvoorbeeld via een in termijnen te betalen woonlastennota,
- concreet aan te geven waaraan de gemeente het geld besteedt.

1.3.2 Overige Eigen Middelen

Naast het lokale belastinggebied kan een gemeente inkomsten hebben uit bezittingen (bijvoorbeeld aandelen en grond) of opbrengsten uit verkopen (bijvoorbeeld toegangskaartjes bij het gemeentelijk museum). Gemeenten kunnen bedrijven bezitten die producten en diensten verlenen waarvoor burgers moeten betalen, zoals bij publieke vervoersbedrijven of nutsbedrijven. Deze inkomsten heten de OEM, dat staat voor overige eigen middelen.

De grondexploitatie vormde ook jarenlang een inkomstenbron voor gemeenten. Door gronden bouwrijp te maken en te verkopen, kunnen gemeenten winst maken die in de gemeentekas vloeit. De economische crisis heeft ertoe geleid dat veel gemeenten de laatste jaren te maken hebben met negatieve opbrengsten uit grond.

Gemeenten hebben verder inkomsten door het vragen van prijzen voor het gebruik van voorzieningen. Een voorbeeld is om gebruikers entree te laten betalen voor het gebruik van het gemeentelijke zwembad of toegang tot het gemeentelijk museum.

² COELO, Atlas van de lokale lasten www.coelo.nl/digitaleatlas.html

Bijlage A Verdeling en groei van het gemeentefonds

De verdeling van het gemeentefonds

De verdeling van het gemeentefonds is zo ingericht dat elke gemeente in staat moet zijn bij gelijke belastingdruk een gelijkwaardig voorzieningenniveau te leveren. Dit betekent echter niet dat er geen verschillen tussen gemeenten (mogen) bestaan. Er wordt met de verdeling niet gestreefd naar gelijke belastingtarieven en een gelijk of minimaal voorzieningenniveau. Die keuze is aan de gemeenteraad. De verdeling van de algemene uitkering is slechts gericht op het creëren van een gelijkwaardige uitgangspositie. De verdeling is gebaseerd op drie uitgangspunten:

- 1 Het verdeelstelsel is kostengeoriënteerd. Dit betekent dat de verdeling rekening houdt met de kostenverschillen tussen gemeenten, gelet op de taken die een gemeente moet uitvoeren.
- 2 Het stelsel houdt rekening met verschillen in de mogelijkheid tot het heffen van OZB. De hoogte van de OZB-tarieven speelt geen rol bij deze maatstaf. De gedachte daarachter is eenvoudig. Hoe meer geld een gemeente aan onroerende-zaakbelastingen kan binnenhalen, des te minder geld uit het gemeentefonds nodig is. Daarmee is de waarde van het onroerend goed een negatieve maatstaf. Van de waarde van woning wordt 80% meegenomen in de berekening. Van de niet-woningen wordt 70% meegenomen.
- 3 De verdeling is globaal. Dit betekent dat niet terug te vinden is hoeveel geld met welke taak gemoeid is.

Bij het verdelen van het gemeentefonds wordt gebruik gemaakt van meer dan 60 verdeelmaatstaven. Enkele voorbeelden van deze maatstaven zijn het aantal leerlingen, het aantal ouderen, de landoppervlakte en het aantal woonruimten. Een overzicht van de maatstaven staat in de mei- en septembercirculaires.

De groei of krimp van de omvang van het gemeentefonds

Het gemeentefonds is een onderdeel van de rijksbegroting. Het recht van gemeenten op een algemene uitkering uit het gemeentefonds is geregeld in de Financiële-verhoudingswet. Er zijn drie manieren waardoor de omvang van het gemeentefonds kan wijzigen:

- als gevolg van taakwijzingen: gemeenten kunnen taken erbij krijgen van het Rijk. Het Rijk moet daarbij aangeven hoe deze taken bekostigd moeten worden
- door verandering van de rijksuitgaven en de toepassing van de “trap op trap af systematiek”, ook wel bekend als de normeringsystematiek
- door overheveling van specifieke uitkeringen. Het gemeentefonds kan groeien doordat specifieke uitkeringen overgeheveld worden

Als bekend is hoe groot het gemeentefondsaccres is en hoeveel aan het gemeentefonds wordt toegevoegd (of uitgelicht) voor taakveranderingen, dan weet de individuele gemeente nog niet wat haar aandeel in deze bedragen is. Dit hangt af van de verdeling van deze bedragen. De beheerders van het gemeentefonds (het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het ministerie van Financiën) bekijken per afzonderlijke wij-

ziging welke verdeling het best aansluit bij de gemeentelijke kosten. Als de omvang van de algemene uitkering wijzigt, kan deze wijziging op twee manieren worden verwerkt:

- via maatstaven: bij deze methode wordt via één maatstaf of meerdere maatstaven de korting of toevoeging verrekend. Het bedrag per inwoner wordt bijvoorbeeld verlaagd respectievelijk verhoogd
- via de uitkeringsfactor: de uitkeringsfactor is een vermenigvuldigingsgetal dat op (bijna) alle maatstaven betrekking heeft. Daarmee wordt de verhoging of verlaging over (bijna) alle maatstaven omgeslagen

Bijlage B Onroerende-zaakbelastingen en de waarde van de onroerende zaken

De OZB zijn de belastingen die geheven wordt op onroerende zaken. Het is de belangrijkste gemeentelijke belasting. Twee factoren bepalen de hoogte van de OZB: de waarde van de onroerende zaak en het tarief. De gemeente stelt elk jaar de waarde vast op basis van de Wet waardering onroerende zaken (Wet WOZ). Op basis van de WOZ-waarde wordt ook de hoogte van andere belastingen bepaald, waaronder het eigenwoning forfait, watersysteemheffing gebouwd en de erfbelasting.

Onroerende-zaakbelastingen

De OZB zijn de grootste eigen inkomstenbron van gemeenten. De jaarlijkse opbrengsten uit de OZB is meer dan € 3 miljard, wat neerkomt op circa 8% van de totale gemeentelijke inkomsten. De opbrengsten van de OZB vallen onder de algemene middelen van de gemeente. Dit betekent dat de gemeenteraad mag bepalen waarvoor de OZB-opbrengsten ingezet mogen worden.

De OZB worden bij de volgende groepen geheven:

Tabel B1 Wie krijgt een OZB-aanslag?

	(Huis)eigenaren en ondernemers	Huurders en ondernemers
Woning (vb. woonhuis, appartement)	Ja	Nee
Niet-woning (vb. bedrijfspand)	Ja	Ja

De relatie tot het gemeentefonds

Als een gemeente de OZB-tarieven verhoogt of verlaagt, heeft dat geen invloed op de hoogte van de uitkering uit het gemeentefonds. Alleen als de WOZ-waarden veranderen, verandert de uitkering van het gemeentefonds voor de gemeente. De WOZ-waarden kunnen ook veranderen door de bouw of sloop van huizen.

Relatie tussen de WOZ-waarde en de OZB

Jaarlijks stelt de gemeenteraad bij de begrotingsbehandeling vast wat de gewenste OZB-opbrengst is voor het uitvoeren van beleidsvoornemens. Deze opbrengst hangt zowel af van de totale WOZ-waarde binnen een gemeente als van de OZB-tarieven die de raad vaststelt. Dit betekent dat de jaarlijkse OZB-aanslag niet perse mee beweegt met de stijging of daling van de WOZ-waarde.

De systematiek rond de OZB wordt geïllustreerd door de infographic.

Figuur B1 De systematiek rond de OZB



Vrijstellingen

Sommige onroerende zaken zijn verplicht vrijgesteld van de OZB, dit zijn bijvoorbeeld:

- Kassen en landbouwgronden,
- Kerken, moskeeën, synagogen en andere gebouwen voor levensbeschouwelijke samenkomsten,
- Openbare wegen, waterwegen en spoorbanen,
- Waterverdedigings- en waterbeheersingswerken van de overheid,
- Omvangrijke machines en werktuigen,
- Natuurterreinen van natuurorganisaties.

Naast bovenstaande uitzonderingen mogen gemeenten ook niet verplichte vrijstellingen opnemen, zolang deze niet in strijd zijn met de wet. Veel voorkomende voorbeelden zijn:

- Onroerende zaken met een WOZ waarde onder de € 12.000 of een lagere drempel,
- Objecten die in eigendom zijn van of in gebruik zijn bij de gemeente,
- Plantsoenen en parken.



Deel II - De uitgaven van een gemeente

De uitgaven van gemeenten zijn zeer divers, dit komt omdat de kosten van gemeenten enorm uiteen lopen. Van de kosten voor een boeket dat de burgemeester aanbiedt bij een 60-jarig huwelijksfeest tot aan het aanleggen van een rotonde, van het verstrekken van inkomenssteun tot het bouwen van een school. De uitgaven van gemeenten worden ingedeeld in categoriale uitgaven en naar functionele uitgaven.

2.1 Categoriale uitgaven

Categoriale uitgaven zijn uitgaven ingedeeld naar kostensoort. Onder categoriale uitgaven vallen onder andere de personeelskosten, subsidies, rentekosten en afschrijvingskosten.

Personele uitgaven

Bij de gemeenten werken in totaal ruim 175.000 ambtenaren. Het personeelsbestand bestaat uit 61% ouder dan 45 jaar, 11% is ouder dan 60 jaar. Jongeren daarentegen vormen een klein aantal: 1% is slechts 25 jaar of jonger.³ De verwachting is dat deze scheve verhouding, die sterk afwijkt van de totale werkende beroepsbevolking, nog zal aanhouden omdat er nauwelijks doorstroom is bij de gemeenten.

Ouderen blijven langer werken en er zijn minder banen doordat gemeenten efficiënter (samen)werken en moeten bezuinigen: voor nieuwe instroom is nauwelijks plaats. Dit zorgpunt deelt de gemeentelijke sector met veel andere werkgevers in de publieke en private sector. Er wordt wel gezocht naar mogelijkheden om jongeren werkervaring te laten opdoen.

Wanneer de economie en dus de arbeidsmarkt weer aantrekt, is het van groot belang dat de gemeente een aantrekkelijke werkgever is. Voorkomen moet worden dat alleen via dure detacheringen voldoende gekwalificeerd personeel wordt aangetrokken. De cao voor gemeente ambtenaren wordt daarom gemoderniseerd.

3 A+O Fonds, Personeelsmonitor 2012 www.aeno.nl/fileadmin/publicaties/personeelsmonitor/personeelsmonitor_2012_def.pdf

Personeelskosten vormen een groot deel van de gemeentebegroting. Investeren in medewerkers is ook daarom nodig: met juiste opleiding en motivatie is de opbrengst groter. Bovendien is er steeds meer behoefte aan andere competenties bij ambtenaren. Door de decentralisaties krijgen gemeenten er meer taken bij. Dit vraagt om een andere werkwijze en maakt samenwerking met andere gemeenten en organisaties noodzakelijk.

Arbeidsvoorwaarden spelen een belangrijke rol bij het vinden en binden van de nieuwe generatie ambtenaren. Net als in de marktsector komen arbeidsvoorwaarden van gemeenten tot stand in een proces van onderhandelingen tussen werkgevers en werknemers (vakbonden). Om de concurrentieslag met de marktsector niet te verliezen mogen de loonontwikkeling en andere arbeidsvoorwaarden in de gemeentelijke sector niet achterblijven.

Wet normering topinkomens

De wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT) heeft invloed op de personeelskosten van gemeenten. Sinds 1 januari 2013 zijn de lonen van de topfunctionarissen aan een maximum gebonden, namelijk 130% van een ministersalaris. Het plan is om vanaf 1 januari 2015 dit maximum te verlagen tot 100% van een ministersalaris.

Subsidieverstrekking

Gemeenten kunnen ervoor kiezen om zelf taken uit te voeren, samen te werken met andere gemeenten (bijvoorbeeld via een gemeenschappelijke regeling) of om taken uit te besteden. Dat laatste kan via een privaat contract of via een subsidierelatie.

Gemeenten kunnen subsidies verstrekken op beleidsterreinen die zij van publiek belang vinden, maar waarvan de uitvoering aan andere partijen wordt overgelaten. Subsidies kunnen eenmalig zijn of jaarlijks uitgekeerd worden.

De raad stelt een subsidieverordening vast. Hierin staat wat de condities zijn voor het verstrekken van subsidies. Bij het vaststellen van de jaarbegroting kan de raad een subsidieplafond bepalen. Als een instantie subsidie wil aanvragen, stelt de gemeente eisen aan informatieverstrekking. Ook geldt er een termijn voor het aanvragen van de subsidie.

Ook vanuit de opvatting over de invulling van de publieke taak kunnen gemeenten garanties of leningen verstrekken. Vanwege het financiële risico dat gemeenten daarbij lopen, moet bij de verstrekking een goede risicoafweging worden gemaakt.

WNT en gesubsidieerde instellingen

In Nederland is de discussie gaande over de vraag of gemeenten een salarisnorm mogen opleggen aan gesubsidieerde instellingen. De rechtbank heeft een uitspraak gedaan waaruit blijkt dat de mogelijkheden waarschijnlijk beperkt zijn. De meningen blijven hierover verdeeld. De VNG, gemeenten en het ministerie van Binnenlandse

Zaken en Koninkrijksrelaties en de gemeenten bekijken gezamenlijk wat voor mogelijkheden er zijn om topinkomens bij gesubsidieerde instellingen aan te pakken. Gemeenten kunnen in ieder geval subsidieontvangers verplichten te melden als ze salarissen boven de norm betalen.

Afschrijvingskosten en rentekosten

Gemeenten werken met een stelsel van baten en lasten. Dit leidt ertoe dat gemeenten investeringen afschrijven. Als een gemeente investeringen doet, zijn er doorgaans afschrijvingskosten en vaak ook rentekosten. Om te kunnen investeren moet de gemeente geld lenen. Over het geleende geld moet rente betaald worden. Investeringen gaan langer dan een jaar mee. En de kosten voor de investeringen kunnen als afschrijvingskosten over het aantal gebruiksjaar verdeeld worden. De afschrijvingskosten en rentekosten die voortkomen uit een investering worden samen de kapitaallasten genoemd. In bijlage C vindt u meer informatie over het stelsel van baten en lasten en het kasstelsel waar het Rijk mee werkt.

2.2 Functionele uitgaven

Gemeenten voeren honderden taken uit. Gemeenten kunnen taken zelf uitvoeren of deze met hulp van andere partijen uitvoeren. Functionele uitgaven zijn uitgaven van gemeenten die per taak zijn ingedeeld.

Functionele uitgaven worden vaak ingedeeld in de volgende hoofdfuncties:

- Algemeen bestuur,
- Openbare orde en veiligheid,
- Verkeer, vervoer en waterstaat,
- Economische zaken,
- Onderwijs,
- Cultuur en recreatie,
- Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening,
- Volksgezondheid en milieu,
- Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting,
- Overige/Algemene uitkering.

De volgende paragrafen gaan in op enkele van de functionele uitgaven. Op het gebied van sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening verandert er veel door de overdracht van deze taken naar gemeenten (decentralisaties). De uitgaven aan de decentralisaties worden verder toegelicht in deel VI.

Uitgaven aan openbare orde en veiligheid

Gemeenten hebben verschillende taken op gebied van veiligheid. Grofweg kunnen deze taken in drie functies worden verdeeld:

- Openbare orde en veiligheid,
- Brandweer en rampenbestrijding,
- Opsporing en ruiming conventionele explosieven.

De uitgaven op het gebied van openbare orde en veiligheid en op het gebied van opsporing en ruiming conventionele explosieven worden gefinancierd uit de algemene uitkering van het gemeentefonds. De taken op het gebied van brandweer en rampenbestrijding worden grotendeels uitgevoerd door de veiligheidsregio's.

Uitgaven aan riolering en watertaken

Gemeenten hebben een zorgplicht voor het inzamelen en afvoeren van afvalwater. Ook hebben ze de zorgplicht voor het overtollige hemel- en grondwater. Dit is wettelijk vastgelegd. De inzameling van het overtollige water is niet alleen belangrijk voor de volksgezondheid, maar ook uit milieu overwegingen en om wateroverlast te voorkomen. Om de gemeentelijke watertaken uit te voeren, heffen gemeenten een rioolheffing. Door deze taken van eigen financiering te voorzien, wordt voorkomen dat het budget voor deze taken jaarlijks moet concurreren met andere beleidsvoornemens.

De kosten voor riolering en watertaken stijgen al een aantal jaren. Dit komt door het volgende:

- Een groot deel van de gemeentelijke riolering is aangelegd in de naoorlogse wijken. Deze riolering is nu massaal aan vervanging toe. Dit geeft een piek in de investeringen en heeft een stijging van de lasten tot gevolg.
- Door de klimaatverandering zijn er vaker zware regenbuien, die overlast veroorzaken. De aanpak van de overlast is lastig omdat de hoeveelheid verharde oppervlakte in stedelijke gebieden toeneemt. Er is dus minder ruimte om het afstromende water op te vangen. Er moet daarom gezocht worden naar innovatieve, slimme wijzen om het hemelwater op te vangen en af te voeren.

De kostenstijging is de laatste tijd afgevlakt. Dit komt door het 'Bestuursakkoord Water', dat is gesloten tussen gemeenten, waterschappen, provincies en de Rijksoverheid. In het akkoord is afgesproken dat samenwerkingsverbanden worden opgezet of verder uitgebouwd. Ook is er nieuwe afstemming van taken afgesproken. Dit moet leiden tot verdere besparingen.

Uitgaven aan inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen

Gemeenten dragen de verantwoordelijkheid voor het inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen. Dit is net als de water- en rioleringstaken wettelijk vastgelegd. De inzameling van huishoudelijke afvalstoffen wordt betaald uit de afvalstoffenheffing. Gezien het belang voor onder andere de volksgezondheid hebben ook deze taken een eigen financiering.

De zorgplicht is beperkt tot huishoudelijke afvalstoffen. Bedrijven en instellingen moeten zelf voor de verwijdering van het afval zorgen. Gemeenten mogen bedrijfsafval inzamelen maar daartoe zijn ze niet verplicht. De kosten voor de inzameling van bedrijfsafval mag de gemeente dan ook niet betalen uit de afvalstoffenheffing. Deze kosten kunnen verhaald worden via een reinigingsrecht dat bedrijven moeten betalen.

Bij de kostenontwikkeling van de afvalinzameling is sprake van twee tegengestelde bewegingen. Aan de ene kant stijgen de kosten van de afvalinzameling, doordat de scheiding van afval steeds verder gaat. Aan de andere kant dalen de kosten want de scheiding van afval levert producten op die kunnen worden hergebruikt. Verder dalen de kosten van verbranding van het restafval vanwege de warmteopwekking die het genereert. Per saldo is er in veel gemeenten sprake van een kostendaling.

Uitgaven aan onderwijshuisvesting

Primair en (voortgezet) speciaal onderwijs

Gemeenten dragen de verantwoordelijkheid voor het bekostigen van de eerste inrichting, (vervangende) nieuwbouw, verzekeringstechnische zaken en om aanpassingen van het schoolgebouw en buitenonderhoud in het primair en (voortgezet) speciaal onderwijs. Onder eerste inrichting wordt verstaan de aanschaf van lespakketten en het eerste meubilair.

De kosten voor het onderhoud van voorzieningen, die nader omschreven zijn in een gemeentelijke verordening, worden betaald door de gemeente. In de verordening staat onder andere dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor aanpassingen die het gebouw toegankelijk maken voor gehandicapten (met uitzondering van het aanbrenge van een invalidentoilet) en vervanging van bijvoorbeeld binnenkozijnen, radiatoren en leidingen van de centrale verwarming. De schoolbesturen zijn zelf verantwoordelijk voor de staat van onderhoud van het totale gebouw en kunnen jaarlijks geld voor noodzakelijke voorzieningen bij de gemeente aanvragen.

Voortgezet onderwijs

De gemeente financiert voor het voortgezet onderwijs zowel (vervangende) nieuwbouw als uitbreiding van bestaande bouw en eerste inrichting en verzekeringstechnische zaken. Voor het onderhoud en aanpassingen van de schoolgebouwen krijgen de schoolbesturen rechtstreeks een vergoeding van het Rijk.

Verandering in taken gemeenten

Per 2015 worden de taken op het buitenonderhoud van scholen (primair onderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs) en aanpassingen in schoolgebouwen overgeheveld van de gemeente naar de schoolbesturen. De taken worden weggenomen bij de gemeente en gaan naar een andere partij. Het geld, dat gemoeid is met die taken, wordt daarom uit het gemeentefonds genomen. De gemeenten ontvangen daardoor minder geld van het Rijk.

Uitgaven aan autonome taken

Er zijn taken die gemeenten op eigen initiatief op zich nemen, zoals op het gebied van sport en cultuur. Aan deze beleidsterreinen kunnen gemeenten volstrekt autonoom, zonder nadere wet- en regelgeving, inhoud geven. Gemeenten stimuleren sport en recreatie op verschillende manieren. Van het verstrekken van een subsidie aan een sportvereniging tot het draaiende houden van een gemeentelijk zwembad en het organiseren van sportdagen in wijken. De uitgaven binnen deze beleidsterreinen zijn dan ook divers. Sport en recreatie hebben relatie met andere beleidsterreinen van gemeenten. Zo bevorderen veel gemeenten sport en bewegen binnen het ouderenbeleid.

Bijlage C Het baten-lastenstelsel en het kasstelsel

Gemeenten werken in hun boekhouding met een stelsel van baten en lasten. Dit is vastgelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Meer informatie over het BBV staat in deel III. Bij een baten-lastenstelsel worden uitgaven en ontvangsten voor geleverde of ontvangen diensten verantwoord aan de hand van daadwerkelijk gebruik in dat jaar. Op deze manier kunnen kosten direct gekoppeld worden aan de producten of diensten.

Het Rijk werkt (voor een belangrijk deel) met het kasstelsel. Bij het kasstelsel wordt alleen rekening gehouden met het moment van de betaling. De inkomsten en uitgaven worden begroot en verantwoord in het jaar waarin zij plaatsvinden, ook al worden de diensten of de producten gedurende meerdere jaren gebruikt.

Aan de hand van het volgende voorbeeld wordt het verschil tussen het baten-lastenstelsel en het kasstelsel verder verduidelijkt.

Voorbeeld

Stel, een ministerie koopt een nieuw onderkomen van € 40 miljoen. Deze investering wordt verantwoord in het jaar van aankoop: dit is de werking van het kasstelsel.

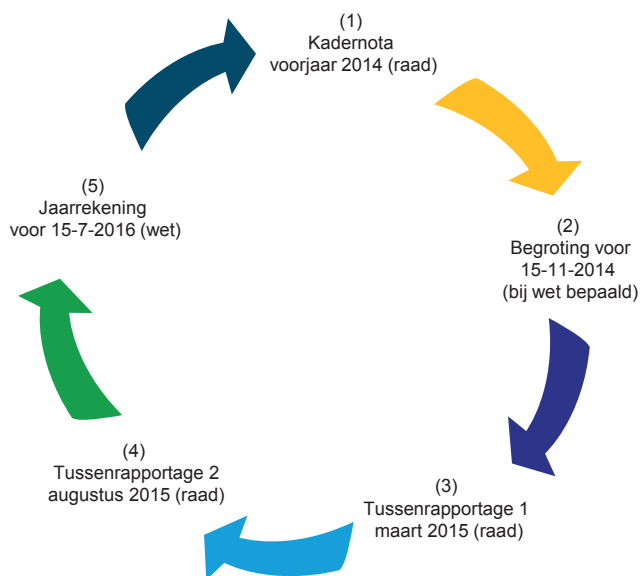
Dit is anders bij een gemeente. Stel een gemeente doet een investering en koopt een gemeentehuis van € 10 miljoen. Dit bedrag wordt afgeschreven over de jaren waarin het gemeentehuis gebruikt wordt. Voor gebouwen wordt veelal een afschrijvingstermijn aangehouden van rond de 40 jaar. Dit betekent dat het gemeentehuis gedurende 40 jaar na de oplevering wordt afgeschreven in een veertigste van de bouwsom, dat is dus € 250.000 per afschrijvingsjaar. De afschrijvingen worden ook wel afschrijvingslasten genoemd.



Deel III - Programmabegroting en -rekening

De begroting is het document waar de gemeentelijke uitgaven (lasten) en inkomsten (baten) bij elkaar worden gebracht. Samen met de behandeling van de kadernota die aan de begroting vooraf gaat, is de begrotingsbehandeling hét moment voor de gemeenteraad om daadwerkelijk keuzes te maken. De kadernota wordt ook wel de voorjaarsnota of perspectiefnota genoemd. Na afloop van het begrotingsjaar wordt de programmarekening opgesteld die aangeeft op welke wijze de begroting werkelijkheid is geworden. De data waarop de documenten (begroting en jaarrekening) bij de Gedeputeerde Staten aangeleverd moeten zijn, zijn opgenomen in de Gemeentewet. De volgende grafiek laat een voorbeeld van een begrotingscyclus in 2015 zien.

Figuur 3.1 De begrotingscyclus van een gemeente.



Sinds 2004 werken gemeenten met de regels voor de begroting en de jaarrekening zoals die zijn opgenomen in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Het BBV ondersteunt de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad. Na de raad toetsten ook Gedeputeerde Staten of de gemeentelijke begroting sluit.

Financiële Verordening

Een ander belangrijk instrument voor de raad is de financiële verordening, volgend uit artikel 212 van de Gemeentewet. In deze verordening stelt de raad de uitgangspunten vast voor het financiële beleid en beheer van de gemeente. Het gaat dan bijvoorbeeld om de inrichting van de begroting, de tussentijdse rapportages en de jaarrekening. Ook kan de raad aangeven wanneer de kadernota moet worden behandeld en op welke momenten ze door het college over de uitvoering van de begroting wordt geïnformeerd. Een ander voorbeeld is dat de raad kan aangeven dat voor investeringen boven een bepaald bedrag een apart collegevoorstel moet worden overlegd. Gemeenteraden wordt geadviseerd om eens in de vier jaar de financiële verordening tegen het licht te houden.

3.1 Besluit Begroting en Verantwoording

Het BBV bevat verschillende eisen voor het opstellen van de gemeentelijke begroting, meerjarenraming en jaarrekening:

- De begroting en jaarrekening moeten ingedeeld worden in een aantal programma's. Vandaar ook de naam programmabegroting en programmarekening. De gemeenteraad bepaalt zelf het aantal en de naamgeving van de programma's.
- In de begroting wordt de algehele financiële positie van de gemeenten beschreven. Deze beschrijving is voor de raad van belang voor een goede oordeelsvorming over de begroting.
- Naast de begroting wordt een meerjarenraming opgesteld. Deze meerjarenraming geldt voor minimaal drie jaren volgend op het lopende begrotingsjaar en is de basis voor het opstellen van toekomstige begrotingen.
- Er moet sprake zijn van een structureel sluitende begroting. Dit betekent dat de structurele lasten gedekt worden door de structurele opbrengsten. Als dat niet het geval is in het begrotingsjaar, moet dit uiterlijk in het laatste jaar van de meerjarenbegroting worden gerealiseerd.

Naast de programma's moeten de begroting en jaarrekening worden voorzien van minimaal zeven paragrafen. Deze zeven paragrafen bundelen de onderwerpen die veelal versnipperd in de begroting en de rekening staan en bieden als het ware een dwarsdoorsnede van de begroting en de jaarrekening. Dit zijn de zeven paragrafen:

- lokale heffingen,
- weerstandsvermogen,
- onderhoud kapitaalgoederen,
- financiering,
- bedrijfsvoering,
- verbonden partijen en
- grondbeleid.

Het belang van de begroting van de raad

De programmabegroting is het document waarmee de raad het college machtigt (autoriseert) om geld uit te geven. Met het vaststellen van de begroting bepaalt de raad de wijze waarop het college het geld moet besteden. Deze toewijzing van gelden door de raad aan de programma's heet ook wel allocatie.

Het is een misverstand om te denken dat de raad ook de begroting moet opstellen. Dit is de taak van het college. In de Gemeentewet is immers geregeld dat het college de stukken voor de raad voorbereidt. Op dit punt wordt wel eens een vergelijking gemaakt met het aanvragen van een offerte voor bijvoorbeeld het schilderen van de buitenkant van het huis. De schilder komt dan eerst langs en vraagt wat er moet gebeuren. Vervolgens komt hij met een offerte. Deze offerte wordt door de cliënt goed bestudeerd en eventueel wordt gevraagd om of onderhandeld over aanpassingen. Pas daarna wordt de offerte geaccepteerd. Met een gemeentelijke begroting gaat het niet veel anders. Ook deze kan door de raad worden beschouwd als een offerte waarmee niet meteen akkoord hoeft te worden gegaan. Eerst zal de raad er kritisch naar kijken en wellicht correcties voorstellen. Na een debat met het college volgt dan de uiteindelijke vaststelling van de (eventueel aangepaste) begroting door de raad. Vervolgens kan het college met de begroting aan de slag.

De invloed van de raad op de vorm en de totstandkoming van de begroting

De raad heeft veel invloed tijdens de bespreking van de kadernota. Dit is ook het moment waarop de eerste grote lijnen voor de begroting van het volgende jaar worden aangegeven. Dan kan de raad bepalen op welke terreinen er meer moet worden gedaan (uitgegeven) en waar het eventueel minder kan. Vervolgens is het aan het college om deze voorstellen van de raad uit te werken in de begroting die in het najaar wordt behandeld. Wanneer de begroting in het najaar wordt behandeld, is er veelal weinig tijd en ruimte voor de raad om nog veel te veranderen.

Doorgaans zal tijdens de begrotingsbehandeling blijken dat de wensen van de raad niet allemaal kunnen worden gerealiseerd. Net als de schilder zal ook het college niet met alle voorgestelde aanpassingen door de raad (direct) akkoord gaan. In het debat zullen raad en college er dan uit moeten komen.

In veel gemeenten wordt het debat over de kadernota steeds belangrijker. De kaders worden in dit debat grotendeels bepaald. Voor het begrotingsdebat resteren dan beperkte bijstellingen.

De programmabegroting biedt antwoord op de belangrijke vragen

Zoals eerder in dit hoofdstuk al is aangegeven, bepaalt het BBV dat de begroting in programma's is ingedeeld. Deze programma's komen in de meeste gevallen overeen met de beleidsvelden in een gemeente. De raad is vrij in het benoemen van het aantal programma's.

Per programma moet de raad drie vragen in samenhang beantwoorden:

- Wat willen we bereiken?
- Wat gaan we daarvoor doen?
- Wat mag het kosten?

De eerste vraag is het moeilijkst om te beantwoorden. Om te voorkomen dat deze vraag door colleges te vrijblijvend wordt beantwoord, is aan deze vraag in veel begrotingen nog een vraag toegevoegd, namelijk: 'En wanneer zijn we tevreden?'

In het kader hieronder wordt een voorbeeld gegeven van een programma dat vastgesteld is door de raad in de begroting.

Voorbeeld

In het programma Zorg wordt niet alleen vastgelegd dat de inwoners van een gemeente goede huishoudelijke hulp moeten krijgen. Ook wordt vastgelegd dat de gemeente pas tevreden is als de inwoners de huishoudelijke hulp met een 7 of hoger beoordelen. Het is niet altijd mogelijk om beleidseffecten tot een getal terug te brengen. Daarbij is de vraag of het verstandig is om 'normgetallen' in de begroting op te nemen. Wel worden de kaderstellende en de controlerende rol van de raad versterkt door het opnemen van concrete doelstellingen in de begroting.

De W-vragen worden per programma beantwoord. Bij het beantwoorden van de laatste vraag: 'Wat gaat het kosten?' kan blijken dat de voornemens te veel geld opslokken. De raad zal zich dan beraden op aanpassing van de wensen of het vinden van extra budget buiten het programma.

De onderwerpen van de drie W-vragen komen terug in de jaarrekening. In de jaarrekening gaat het om drie H-vragen. De vragen zijn als volgt:

- Heeft de gemeente bereikt wat zij wilde bereiken?
- Heeft de gemeente gedaan wat zij wilde doen?
- Heeft het gekost wat de gemeente dacht dat het zou kosten?

De antwoorden van het college op deze drie vragen geven de raad inzicht in de uitvoering van de begroting door het college.

Het is een misverstand om te denken dat de programmabegroting alleen over hoofdlijnen gaat. De raad concentreert zich meestal op de hoofdlijnen. Tijdsdruk en een positie op enige afstand van de werkvloer brengen dat nu eenmaal met zich mee. Wel kan de raad altijd aandacht vragen in de begroting voor die zaken die bij de inwoners in de gemeente sterk leven. Dit kan ook gaan over kwesties met een beperkt financieel gevolg. Het is dan ook beter om te spreken over prioriteiten waar de raad zich in de begroting op moet richten.

De programma's in de programmabegroting

Het aantal programma's in de gemeentelijke begroting verschilt per gemeente. De programma's worden door het college uitgesplitst in voor de ambtelijke organisatie behapbare eenheden: producten. Dit zijn er veelal meer dan 150. Gemeenteraden onderscheiden soms meer programma's om op deze wijze het college scherper aan te sturen. Sommigen willen zelfs zover gaan, dat ze de productenlijst (productenraming) van het college tot programmabegroting verheffen.

Dit is echter nooit de bedoeling van de wetgever geweest. Om zijn uitvoerende taak goed te vervullen heeft het college immers ook bepaalde vrijheden nodig. Ook zal de vaststelling van programmabegroting op productniveau sneller leiden tot financiële overschrijdingen van programma's, noodzakelijke begrotingswijzigingen of een afkeurende accountantsverklaring.

Er zijn ook andere mogelijkheden voor raden om het college scherper aan te sturen. Dit kan bijvoorbeeld door binnen een programma een deelgebied (of product) aan te wijzen en hiervoor de drie W-vragen apart in te vullen. Door het beter benutten van deze W-vragen, en door het toevoegen van de vraag 'en wanneer zijn we tevreden', kan de raad in ieder geval de kaderstellende en de controlerende rol verstevigen.

Terugkijken op de programmarekening

De programmabegroting stelt de verdeling van de inkomsten en uitgaven in een jaar vast. Dit gebeurt voorafgaand aan het begrotingsjaar. De programmarekening dient ertoe om achteraf, na afloop van het begrotingsjaar, terug te kunnen kijken wat van de programmabegroting werkelijk is gerealiseerd.

Controle

Gemeenten werken met publiek geld. Daarom mag van de gemeenten worden verwacht dat zij hun middelen doeltreffend, doelmatig en rechtmatig besteden. Naast de raad, spelen de rekenkamer(commissie) en de accountant een belangrijke rol bij de controle daarvan.

Rekenkamer

In de Gemeentewet is geregeld dat elke gemeente een rekenkamer moet hebben. De rekenkamer helpt de raad met het uitvoeren van zijn controlerende taak, met name als het gaat om doeltreffendheid, de effectiviteit van het beleid. Het is aan de rekenkamer om te bepalen wat zij precies onderzoekt. De gemeenteraad kan wel suggesties aandragen.

Accountant

De gemeenteraad stelt de accountant aan. De taak van de accountant is de controle van de gemeentelijke jaarrekening. Hij of zij gaat na of de cijfers die in de jaarrekening staan, kloppen (een getrouw beeld geven) en of de financiële beheershandelingen in de jaarrekening volgens de regels (rechtmatig) zijn gegaan. Voorbeelden van deze financiële beheershandelingen zijn: aanbestedingen, verstrekte subsidies en geïnde belastingen.

Tot slot

Het is een feit dat raden in deze tijden snel tegen budgettaire grenzen oplopen. Financiële kortingen van het Rijk, maar ook ingezet beleid, investeringen uit het verleden en de grondproblematiek beperken de mogelijkheden. Raadsleden dienen dan ook goed te weten hoe de gemeente er financieel voor staat. Eerder is al gewezen op de beschrijving van de financiële positie en de tenminste zeven paragrafen. Ook een duidelijk onderscheid tussen incidentele en structurele baten en lasten vergroot het inzicht van de raad in de financiële mogelijkheden.

Raadsleden moeten zich niet te snel uit het veld laten slaan. Samen met griffie(r), het college en de ambtenaren zal steeds naar mogelijkheden moeten worden gezocht om het inzicht in de financiële situatie vergroten.

Zoals eerder is beschreven, is de programmabegroting het document waarmee de raad het college machtigt om geld uit te geven. Ook bepaalt de raad met het vaststellen van de begroting de wijze waarop het college het geld moet besteden.

Bijlage D Jaaragenda 2014

Hieronder staan een aantal belangrijke budgettaire momenten, dit is toegespitst op de voorbeeldgemeente Willemschhof.

Voorjaar	<p>Het college stelt de kadernota, ook wel perspectiefnota, op. Deze geeft een eerste schets voor de begroting van de komende vier jaar. Een belangrijke bron hierbij is de meicirculaire van het gemeentefonds. In de meicirculaire gemeentefonds staan cijfers over de ontwikkeling van de algemene uitkering (macro-ontwikkeling en verdeling) en de budgetten 2015 en 2016 voor de drie decentralisaties. De circulaire is ondertekend door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.</p> <p>De cijfers over de eerste drie maanden worden verwerkt in een bestuursrapportage (tussenrapportage). De eerste van twee tussentijdse rapportages, over de uitvoering van de begroting 2014, in de gemeente Willemschhof. De raad van de gemeente Willemschhof heeft ervoor gekozen om twee maal per jaar een bestuursrapportage over de uitvoering van de begroting te ontvangen. Over het aantal van de rapportages is wettelijk niks geregeld, de gemeenteraad mag bepalen hoe vaak hij een bestuursrapportage opgesteld wil zien.</p>
Verkiezingsjaar?	<p>In een verkiezingsjaar vervalt in veel gemeenten de kadernota/perspectiefnota. Vaak wordt een overdrachtsdocument gemaakt, dit wordt aangeboden door het 'vertrekkende' college. Daarnaast is in een verkiezingsjaar het coalitieakkoord meestal het uitgangspunt voor de begroting en het vervangt daarbij de kadernota/perspectiefnota.</p>
Eind juni	<p>De gemeenteraad bespreekt de jaarrekening 2013.</p>
15 juli	<p>De door de gemeenteraad vastgestelde gemeentelijke jaarrekening 2013 moet vóór 15 juli worden gezonden naar Gedeputeerde Staten.</p>
Najaar	<p>Tussenrapportage. De tweede bestuursrapportage aan de raad over de uitvoering van de begroting 2014.</p>
16 september	<p>Prinsjesdag. In de najaarscirculaire (septembercirculaire) gemeentefonds worden de gevolgen voor gemeenten van de Rijksbegroting 2015 weergegeven.</p>
November	<p>De gemeenteraad behandelt de begroting van gemeente Willemschhof 2015.</p>
15 november	<p>De door de gemeenteraad vastgestelde gemeentelijke begroting 2015 moet vóór 15 november worden gezonden naar Gedeputeerde Staten.</p>
December	<p>Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan in december een update uitbrengen over de ontwikkelingen van de algemene uitkering.</p>



Deel IV - Gemeentelijke balans

De balans is onderdeel van de jaarrekening. Links op de balans staan de bezittingen van de gemeente. Rechts op de balans staat hoe deze bezittingen zijn gefinancierd. De balanstotalen van linkerkant en rechterkant moeten altijd gelijk aan elkaar zijn.

Dit deel gaat over de posten op een balans. Welke posten zijn er en wat betekenen ze? Ook wordt aandacht besteed aan het gemeentelijke grondbeleid.

4.1 De balans

Hieronder staat een voorbeeld van een gemeentelijke balans. De posten op de balans zijn onder te verdelen in vier groepen: vaste activa, vlottende activa, eigen vermogen en vreemd vermogen.

Activa	Passiva
<i>Vaste activa</i>	<i>Eigen vermogen</i>
Materiële activa	<ul style="list-style-type: none">• Reserves
Immateriële activa	<ul style="list-style-type: none">• Saldo van de rekening
Financiële activa	
<i>Vlottende activa</i>	<i>Vreemd vermogen</i>
Vorraden	Voorzieningen
Uitzettingen	Langlopende schulden
Liquide middelen	Kortlopende schuld
Overlopende activa	Overlopende passiva
<i>Balanstotaal</i>	<i>Balanstotaal</i>

Posten aan de activazijde

Materiële activa

Materiële vaste activa zijn de bezittingen van gemeenten. Ze kenmerken zich door een levensduur, die langer is dan één jaar. De vaste activa zijn onder te verdelen in investeringen met economisch nut en investeringen

met maatschappelijk nut in de openbare ruimte. Investerings met economisch nut kunnen worden verhandeld (gebouwen) of er kan een bijdrage voor worden gevraagd (riolering). Bij investeringen met maatschappelijk nut (rotondes) kan dat niet. Dit is in de wet bepaald.

Immateriële activa

Immateriële activa zijn kosten die zijn verbonden aan het sluiten van geldleningen en de kosten van onderzoek en ontwikkeling voor mogelijke investeringen.

Financiële activa

Hieronder vallen de uitgeleende gelden aan derden en kapitaalverstrekkingen met een rentetypische looptijd van één jaar of langer dan een jaar. Rentetypische looptijd betekent dat de rente is vastgelegd voor een bepaalde tijd (looptijd van de uitgeleende gelden).

Voorraden

Dit zijn de voorraden van de gemeenten. Onder voorraden vallen de gronden die zowel niet als wel in exploitatie genomen zijn.

Uitzettingen

Hieronder vallen onder andere de uitgeleende gelden en vorderingen met een rentetypische looptijd van korter dan één jaar.

Liquide middelen

Het direct beschikbaar geld van een gemeente.

Overlopende activa

Dit zijn de nog te ontvangen bedragen en vooruitbetaalde bedragen.

Posten op de passivazijde

Eigen vermogen

Het eigen vermogen bestaat uit de reserves en het saldo van de rekening (gemeentelijk jaarresultaat).

1 RESERVES

Reserves ontstaan door overschotten op de balans of worden planmatig gerealiseerd voor een bestedingsdoel. De gemeenteraad beslist over de voeding en de besteding van de reserves. De reserves zijn geen echt geld. Ze zitten vast in de bezittingen. Reserves zeggen dus niets over de investeringsruimte van een gemeente. Als een gemeente nieuwe investeringen wil doen, moet de gemeente geld op de bankrekening hebben staan. Als dat niet het geval is, moet de gemeente een lening afsluiten. De raad moet zich er bewust van zijn dat bij het afsluiten van nieuwe

leningen er extra rentelasten bij komen.

2 SALDO VAN DE REKENING

Dat is het behaalde resultaat (overschot of tekort) van het vorige jaar. Ook wel bekend als het gemeentelijk jaarresultaat.

Vorzieningen

Vorzieningen worden opgenomen om achterliggende verplichtingen en risico's te dekken, waarvan omvang en tijdstip van optreden onzeker zijn. Voorzieningen worden ook gevormd om gelijkmatige verdeling van lasten te creëren. Dit is bijvoorbeeld het geval bij onderhoudstaken.

Langlopende schulden

Dit zijn opgenomen leningen van een gemeente met een looptijd van een jaar of langer dan één jaar.

Kortlopende schulden

Dit zijn opgenomen leningen met looptijd korter dan één jaar.

Overlopende passiva

Overlopende passiva zijn verplichtingen die gedurende het jaar zijn opgebouwd en pas volgend jaar worden betaald. Dit kunnen vooruit ontvangen bedragen zijn.

Grondexploitatie

Gemeenten hebben de afgelopen jaren grond aangekocht, veelal met de bedoeling er woningen op te bouwen. De verslechterende economische ontwikkelingen hebben echter grote impact gehad op de grondexploitatie. De grondprijzen zijn de afgelopen jaren gedaald. Om gronden aan te kopen hebben gemeenten (vaak) leningen afgesloten. De bijkomende rentekosten van deze leningen drukken op de exploitatie. Gemeenten lopen dus risico's op het terrein van de grondexploitatie.

Gemeenten hebben verschillende mogelijkheden om met de grondexploitatie om te gaan:

- Het afboeken van de waarde van de grond naar de marktwaarde. De gemeente kan namelijk de grond op korte termijn niet tegen de boekwaarde verkopen.
- De grond verkopen voor een lager bedrag. Bij deze mogelijkheid hebben gemeenten geen hoge rentekosten meer, omdat de leningen grotendeels kunnen worden afbetaald.
- Het instellen van erfpacht. Gemeenten kunnen grond in erfpacht uitgeven aan bedrijven en particulieren. Door grond in erfpacht uit te geven blijft de grond juridisch gezien in eigendom van de gemeente. De bedrijven en particulieren betalen een jaarlijks bedrag (canon) aan de gemeente en verkrijgen daarmee het recht om de grond te gebruiken. Ze kunnen er bijvoorbeeld een gebouw op zetten.



Deel V - De financiën bij gemeentelijke samenwerking

Op steeds meer terreinen werken gemeenten samen. Soms is een samenwerking wettelijk voorgeschreven zoals bij de brandweer. Vaak zijn samenwerkingsverbanden vrijwillig, bijvoorbeeld in de vorm van een gezamenlijke sociale dienst of een gemeenschappelijke P&O- afdeling of ICT-afdeling. De gemeentelijke samenwerkingsverbanden kunnen elkaar overlappen. Een gemeente kan verschillende samenwerkingsverbanden aangaan met dezelfde of andere gemeenten.

5.1 Motieven

Er zijn voor gemeenten verschillende motieven om met elkaar samen te werken, zoals:

- Het verminderen van kwetsbaarheid. Vooral kleine organisaties kunnen moeite hebben om de dienstverlening en de uitvoering op kwalitatief hoog niveau te houden. Een voorbeeld hiervan is een gemeenschappelijke regeling bij het heffen van belastingen.
- Reduceren van kosten door schaalvoordelen. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij samenwerking op ICT-gebied.
- Het verhogen van de professionaliteit, arbeidsproductiviteit en deskundigheid van werknemers door het delen van kennis en ervaringen, waardoor specialisatie mogelijk wordt. Dit kan gerealiseerd worden als een paar gemeenten gebruik maken van dezelfde taxateurs bij het vaststellen van de WOZ-waarde.
- Beheersen van risico's. Door samenwerkingsverbanden op het gebied van veiligheid aan te gaan, kunnen gemeenten bijvoorbeeld zich beter voorbereiden op calamiteiten.
- Het samen aanpakken van problematiek die de gemeentegrenzen overschrijdt.
- Verhogen van beleidseffectiviteit.
- Het bereiken van bepaalde maatschappelijke doelen.

Naast de motieven zijn er aandachtspunten bij een gemeentelijke samenwerking. Voor gemeenten is het belangrijk om goede afspraken te maken over de wijze van aansturing en besluitvorming. Er moet voorkomen worden dat er meerdere kapiteins op één schip zijn.

5.2 Gemeenschappelijke regelingen

De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) biedt een publiekrechtelijke basis voor samenwerkingsverbanden tussen overheden. Veel samenwerkingsverbanden tussen overheden zijn een gemeenschappelijke regeling, maar er zijn ook andere vormen van samenwerking bijvoorbeeld via een besloten vennootschap, stichting of vereniging. De gemeenteraad besluit over de deelname aan een gemeentelijke regeling. Daarnaast heeft de gemeenteraad op basis van de wet een directe rol bij het vaststellen van de begroting van de gemeenschappelijke regeling. Dit heeft te maken met de financiële aansprakelijkheid die de deelnemende gemeenten in een gemeenschappelijke regeling hebben.

Financiële aansprakelijkheid gemeenten

Gemeenten zijn financieel aansprakelijk voor het financiële reilen en zeilen van een gemeenschappelijke regeling. Bij een dreigende overschrijding van de begroting is het aan het dagelijks bestuur van de gemeenschappelijke regeling om die kostenoverschrijdingen binnen de begroting op te lossen. Als achteraf toch blijkt dat de begroting overschreden is, wordt de rekening teruggelegd bij de deelnemende gemeenten. De gemeenteraden van de betrokken gemeenten moeten dan beslissen hoe het financieel tekort wordt opgelost. Gemeenten zijn op deze manier volledig aansprakelijk voor de tekorten van de gemeenschappelijke regelingen waarin zij deelnemen.

Programmabegroting

Samenwerkingsverbanden worden in de programmabegroting opgenomen in de paragraaf Verbonden Partijen. Er is sprake van een verbonden partij als een gemeente een financieel belang en een bestuurlijk belang heeft. Van een financieel belang is sprake als een gemeente financieel aansprakelijk is voor de verbonden partij of geld kan kwijt raken bij een faillissement. Een bestuurlijk belang betekent dat de gemeente invloed heeft op de besluitvorming van de verbonden partij. Van beide belangen is sprake bij een gemeenschappelijke regeling.

5.3 Geldstromen vanuit het Rijk bij gemeenschappelijke regelingen

De meeste gemeenschappelijke regelingen worden volledig gefinancierd door de deelnemende gemeenten. Samenwerkingsverbanden via gemeenschappelijke regelingen kunnen op verschillende manieren geld van het Rijk ontvangen. Dit zijn:

- via rechtstreekse specifieke uitkeringen,
- via (een deel van) de specifieke uitkering van de deelnemende gemeenten,
- via (een deel van) de gemeentefondsuitkering van de deelnemende gemeenten.

De gemeenschappelijke regeling heeft de plicht informatie te verstrekken over de besteding van de ontvangen gelden van rechtstreekse specifieke uitkeringen. Dit is net als bij gemeenten: zij moeten ook verantwoorden waar zij hun specifieke uitkeringen aan besteden.

Afname wettelijk verplichte gemeenschappelijke regelingen

De laatste tijd neemt het aantal wettelijk verplichte gemeenschappelijke regelingen af. Dit komt waarschijnlijk omdat de Wgr-plus inmiddels is ingetrokken. De Wgr-plus is de wet die verplichte samenwerkingsverbanden in zeven grootstedelijke gebieden regelde.



Deel VI - Decentralisaties in het sociaal domein

De decentralisaties in het sociaal domein staan volop in de aandacht. De taken op gebied van jeugd, zorg en werk worden naar de gemeenten overgeheveld. De gemeenten gaan deze taken uitvoeren omdat zij het dichtst bij de burger staan en daardoor beter kunnen inschatten wat nodig is en maatwerk kunnen leveren. De insteek is dat gemeenten deze taken integraal oppakken. Door de decentralisaties krijgen gemeenten nieuwe verantwoordelijkheden. Dit onderdeel gaat in op de ontwikkelingen rond de decentralisaties en de verwachte financiële consequenties daarvan.

De genoemde budgetten en bedragen in dit deel zijn gebaseerd op de informatie die bekend is tijdens het schrijven van deze publicatie (april 2014).

Sociaal deelfonds

De decentralisaties worden door het Rijk gefinancierd via een apart onderdeel binnen het gemeentefonds, het sociaal deelfonds. In bijlage E zijn de geldstromen vanuit het Rijk, waaronder het deelfonds, verder uitgewerkt. Het deelfonds krijgt bestedingsvoorwaarden, dit betekent dat het geld dat gemeenten via het deelfonds ontvangen, besteed moet worden aan de taken in het sociaal domein. Het is alsof er een schot om het deelfonds wordt geplaatst. Binnen het deelfonds zijn gemeenten wel vrij om met de budgetten te schuiven.

Aangezien de drie decentralisaties deels over dezelfde mensen gaan, is het verstandig verbanden tussen de drie decentralisaties te leggen. De financiën moeten hierop aansluiten. De VNG pleit voor herkenbaarheid tussen de drie onderdelen binnen het deelfonds. Dit geeft houvast aan gemeenten. Een apart deelfonds biedt de mogelijkheid dat de verdeling van het deelfonds onder gemeenten kan verschillen van de verdeling van de algemene uitkering. Verder kunnen er aanpassingen gedaan worden met betrekking tot loon- en prijsontwikkelingen en voor wijzigingen in het cliëntenbestand (volume-index).

De gemeenten worden gemonitord door het Rijk op de bestedingen. Dit gebeurt via de zogenoemde Informatie voor derden (Iv3). Gemeenten gebruiken deze methode voor de verantwoording van de bestedingen. Als blijkt dat de gemeente niet het gehele beschikbare budget heeft uitgegeven aan de taken in het sociaal domein, kan dit voor het Rijk aanleiding zijn om nader onderzoek te doen. Het van jaar op jaar reserveren van overschotten binnen het sociaal deelfonds is toegestaan.

Kosten van de decentralisaties

De programmakosten van de decentralisaties zijn de uitgaven die worden gedaan voor zaken die te maken hebben met directe zorg, begeleiding of hulp aan burgers die te maken krijgen met de jeugdzorg, ondersteuning vanuit de Wmo of hulp vanuit de participatiewet. De salarissen van professionals die gezinnen of jongeren begeleiden zijn onderdeel van de programmakosten. Daarnaast hebben gemeenten te maken met uitvoeringskosten. Dat gaat bijvoorbeeld om de salarissen van de betrokken beleidsmedewerkers die het college adviseren of kosten die gemeenten moeten maken voor het opstellen van brochures met cliënteninformatie.

6.1 Jeugdzorg

Per 2015 gaat de decentralisatie jeugdzorg in. Gemeenten worden dan verantwoordelijk voor hulp en zorg voor minderjarigen. Momenteel is de zorg voor minderjarigen verspreid over verschillende instanties en geregeld in verschillende wetten. Gemeenten staan voor de opgave om goede (betere) jeugdzorg te leveren tegen lagere kosten. Hoe doen gemeenten dat? Door bijvoorbeeld zorg niet dubbelop in te zetten, de juiste zorg eerder in te zetten en meer te investeren in preventie. Onderdeel van de aanpak is dat gemeenten verbindingen leggen tussen bijvoorbeeld sportverenigingen, de school en de jeugdzorg. Onder het nieuwe stelsel kunnen gemeenten efficiënter beleid voeren en kostenbesparingen realiseren. Daarbij moeten gemeenten keuzes maken. Wellicht houdt niet elke jongere alle voorzieningen in de huidige vorm. Daarnaast is de verwachting dat intramurale zorg (24-uurs zorg in zorginstellingen) wordt beperkt ten gunste van meer intensieve ambulante hulp (zorg op afspraak).

Financiën

Het eerste jaar wordt het macrobudget verdeeld op historische basis. Dit wil zeggen dat het budget voor elke gemeente gebaseerd wordt op het niveau van de uitgaven van de voormalige jeugdzorgfinanciers aan de jongeren die tot de gemeente behoren. Het budget dat de gemeenten voor jeugdzorg ontvangen wordt in 2015 gekort met € 120 miljoen. In 2016 is dat met € 300 miljoen en vanaf 2017 wordt het budget gekort met € 450 miljoen. Hiernaast vindt nog een korting plaats vanwege wijzigingen in de regelgeving omtrent het persoonsgebonden budget (PGB). Ten slotte wordt er op de huidige AWBZ-functies begeleiding en persoonlijke verzorging voor jeugd vanaf 2015 10% aan korting doorgevoerd. In totaal krijgen gemeenten in 2015 de beschikking over circa € 3,8 miljard voor deze nieuwe taak. De uitvoeringskosten zijn onderdeel van het macrobudget jeugdzorg.

6.2 Wmo/AWBZ

Met ingang van 1 januari 2015 komt er een nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Gemeenten worden ook verantwoordelijk voor de taken begeleiding, kortdurend verblijf en een deel van de persoonlijke verzorging (PV). Deze taken verdwijnen uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en worden ondergebracht in de Wmo. Bijna alle taken omtrent PV zijn overgegaan naar de zorgverzekeraars. Gemeenten ontvangen

vanaf 2015 structureel 5% van het totale budget voor PV om inwoners die begeleiding bij algemene dagelijkse levensverrichtingen nodig hebben, te kunnen ondersteunen. In 2007 is de huishoudelijke hulp (HH) al gedecentraliseerd.

Financiën

Het budget voor huishoudelijke hulp wordt met 40% gekort in 2015. Dat komt overeen met een korting van € 465 miljoen. Structureel blijft voor deze taak € 950 miljoen beschikbaar. Gemeenten moeten deze besparing realiseren door onder andere huishoudelijk hulp efficiënter in te kopen, minder uren huishoudelijke hulp toe te kennen en de mogelijkheden om eigen bijdragen te vragen maximaal te benutten. Het idee is dat de huishoudelijke hulp (HH) alleen beschikbaar wordt voor de mensen die het echt nodig hebben en er zelf (financieel) niet in kunnen voorzien.

Op het budget van de nieuwe Wmo-taken wordt ongeveer € 750 miljoen bezuinigd. Aanvankelijk was de korting aanzienlijk groter omdat ook de PV naar de gemeenten zou overgaan, mét een bijbehorende korting. Door de overheveling van de PV naar de Zorgverzekeringswet ontvangen gemeenten € 2,5 miljard minder van het Rijk dan de eerdere aannames naar aanleiding van het Regeerakkoord. Dit betekent dat het totale budget voor nieuwe Wmo/AWBZ-taken op circa € 3,3 miljard uitkomt.

6.3 Participatiewet

De Participatiewet wordt ingevoerd in 2015. De wet moet dienen als opvang voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt. De Participatiewet is een regeling waarin de Wet werk en bijstand (WWB), de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wet Wajong) samengevoegd zijn. Gemeenten worden verantwoordelijk voor de uitkeringsverstrekking en re-integratie van jonggehandicapten die langdurig en duurzaam beperkingen hebben (alleen cliënten die nu al onder de Wajong vallen blijven bij het UWV). Ook vullen gemeenten straks het inkomen aan als mensen niet geheel het minimumloon kunnen verdienen.

Financiën

De gelden van de Wet sociale werkvoorziening, Wajong en Wet werk en bijstand worden omgevormd tot een gezamenlijk budget. Er wordt uitgegaan van een flinke afname van het aantal mensen dat via de sociale werkvoorziening aan het werk is. In 2015 bedraagt het budget bijna € 3 miljard maar in de jaren daarna neemt het budget af. In 2050 resteert uiteindelijk nog een budget van € 1,2 miljard. De uitvoeringskosten voor de Participatiewet zijn buiten het sociaal deelfonds opgenomen in de algemene uitkering van het gemeentefonds.

6.4 Keuzes van de gemeenteraad

Als raad is het belangrijk te weten welke middelen ter beschikking staan om op de decentralisaties te sturen. De raad heeft met het budgetrecht een stuurmiddel in handen. De raad bepaalt welke bedragen voor de taken en

activiteiten beschikbaar zijn. Het college kan maatregelen niet uitvoeren zolang de bijbehorende bedragen niet eerst in de begroting zijn opgenomen. De raad staat dus voor de taak de beschikbare middelen over de activiteiten te verdelen. Dit moet uiteraard binnen de wettelijke verplichtingen.

Zoals eerder aangegeven, bestaan de kosten van de decentralisaties uit programmakosten en uitvoeringskosten. Binnen het sociaal deelfonds worden middelen ter dekking van de programmakosten en uitvoeringskosten bij elkaar gevoegd, met uitzondering van de Participatiewet. Een tekort aan middelen voor één van de kosten kan leiden tot besteding van de middelen die bedoeld zijn om de andere kosten te dekken.

De budgetten voor de decentralisaties worden na een overgangstermijn verdeeld via verdeelmodellen. De verdeelmodellen zijn gebaseerd op objectieve criteria zoals inwoneraantal en gezondheidstoestand. De verdeelmodellen zullen niet altijd 100% aansluiten op de werkelijke kosten. De uitdaging voor gemeenten is het dragen van de financiële risico's van de decentralisaties. Als er risico's optreden moeten gemeenten in staat zijn deze op te vangen. De volgende paragraaf gaat hier verder op in.

6.5 Samenwerkingsverbanden

Gemeenten worden gestimuleerd om samen te werken in het sociaal domein, bij onder andere jeugdbescherming en jeugdreclassering worden gemeenten er zelfs toe verplicht door het Rijk. Naast de motieven om te kiezen voor gemeentelijke samenwerking in deel V (de financiën bij gemeentelijke samenwerking), zijn hieronder nog een aantal motieven uiteengezet.

In het sociaal domein kunnen bijvoorbeeld de volgende motieven leiden tot een gemeentelijke samenwerking. Samenwerkingsverbanden kunnen zorgen voor het reduceren van kosten door schaalvoordelen en voor een sterkere inkooppositie bij het inkopen van zorg bij onder andere zorginstellingen. Daarnaast kunnen gemeenten opgedane kennis met elkaar delen.

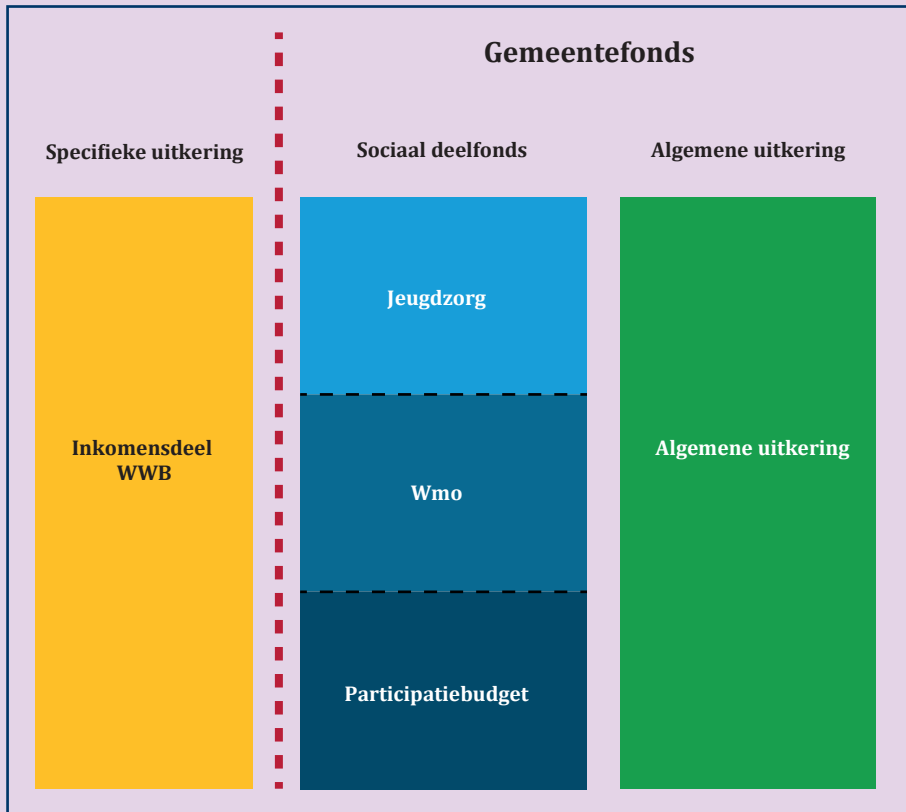
Vaak wordt er voor een samenwerkingsvorm gekozen waarbij alle gemeenten binnen het samenwerkingsverband financieel aansprakelijk zijn voor de financiën van het samenwerkingsverband. Daarom is het belangrijk dat de raad deze samenwerkingsverbanden blijft controleren.

Gemeenten kunnen afspraken maken over het samen dragen van (grote) financiële risico's. Dit wordt risico-verevening genoemd. In het sociaal domein gaat het vaak om bijvoorbeeld het risico dat er mensen in de gemeenten (komen) wonen die zeer dure en complexe zorg nodig hebben. Bijvoorbeeld mensen met ingewikkelde meervoudige handicaps. Voor gemeenten kan de hulp aan deze inwoners een (zeer) groot deel van het beschikbare budget beslaan. Vooral kleine gemeenten lopen daarmee het risico dat er weinig budget over blijft voor andere mensen die ook zorg nodig hebben. Gemeenten kunnen met elkaar in kaart (analyseren) brengen welke risico's ze lopen en proberen met elkaar afspraken te maken over hoe ze deze risico's met elkaar kunnen delen.

Bijlage E Geldstromen van het Rijk

Hoe de geldstromen vanuit het Rijk eruit komen te zien, wordt weergegeven in de onderstaande figuur. Het sociaal deelfonds wordt uitgekeerd naast de algemene uitkering. Het inkomensdeel van de WWB valt niet onder het sociaal deelfonds. Het sociaal deelfonds bestaat uit drie stromen.

Figuur E1 De geldstromen van het Rijk naar gemeenten





Deel VII - Nuttige internetadressen

VNG Startpagina voor raadsleden

De VNG heeft een startpagina voor raadsleden ontwikkeld op www.vng.nl/raadsleden. Deze startpagina maakt u wegwijs in interessante informatie van de VNG voor raadsleden. Ook kunt u op deze pagina actualiteiten en verschillende publicaties en factsheets (raadgevers) vinden. Een aantal raadgevers gaat over financiële onderwerpen. Zo zijn er raadgevers over de programmabegroting en -rekening, gemeentelijke belastingen en de financiële verordening.

VNG

VNG – Dossier Gemeentefinanciën www.vng.nl/onderwerpenindex/gemeentefinancien

VNG – Dossier Belastingen www.vng.nl/onderwerpenindex/belastingen

Commissie Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV) www.commissiebbv.nl

KING Benchmarking: vergelijken van financiële functie van gemeenten www.waarstaatjegemeente.nl

VNG ondersteuningsproject Slim Samenwerken www.vng.nl/samenwerken

VNG Dossier Decentralisaties & raadsleden www.vng.nl/raadsleden-decentralisaties

Actieprogramma Lokaal Bestuur www.actieprogramma.nl

VNG Magazine www.vngmagazine.nl

Derden

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over gemeentefinanciën en belastingen

www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/gemeentelijke-financien

Nederlandse Vereniging voor Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRK) www.nvrr.nl

Bank Nederlandse Gemeenten www.bng.nl

Tijdschriften

Bank Nederlandse Gemeenten, Tijdschrift B&G www.bng.nl/smartsite.shtml?id=52102

Binnenlands Bestuur www.binnenlandsbestuur.nl

Onderzoek

Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) www.coelo.nl

