

---

Vergaderjaar 2012–2013

---

**33 605 B**

**Jaarverslag en slotwet gemeentefonds 2012**

**Nr. 1**

**JAARVERSLAG VAN HET GEMEENTEFONDS (B)**  
Aangeboden 15 mei 2013



## Inhoudsopgave

	<b>blz.</b>
<b>A. Algemeen</b>	<b>5</b>
1. Aanbieding en dechargeverlening	5
2. Leeswijzer	9
<b>B. Beleidsverslag</b>	<b>10</b>
3. Beleidsprioriteiten 2012	10
4. Beleidsartikelen	13
5. Bedrijfsvoeringparagraaf	19
<b>C. Jaarrekening</b>	<b>20</b>
6. De verantwoordingsstaat	20
7. De saldibalans	21
<b>D. Bijlagen</b>	<b>24</b>
8. Bijlage 1: Verdiepingsbijlage	24
9. Bijlage 2: Lijst met afkortingen	25
10. Bijlage 3: Lijst van de belangrijke termen en hun betekenis	26



## **A. ALGEMEEN**

### **1. AANBIEDING EN DECHARGEVERLENING**

Aan de Voorzitters van de Eerste Kamer en de Tweede Kamer van de Staten-Generaal.

Hierbij bieden wij het jaarverslag met betrekking tot de begroting van het gemeentefonds over het jaar 2012 aan.

Onder verwijzing naar de artikelen 63 en 64 van de Comptabiliteitswet 2001 verzoeken wij de beide Kamers van de Staten-Generaal ons decharge te verlenen over het in het jaar 2012 gevoerde financiële beheer.

Ten behoeve van de oordeelsvorming van de Staten-Generaal over dit verzoek tot dechargeverlening is door de Algemene Rekenkamer als externe controleur op grond van artikel 82 van de Comptabiliteitswet 2001 een rapport opgesteld. Dit rapport wordt separaat door de Algemene Rekenkamer aan de Staten-Generaal aangeboden. Het rapport bevat de bevindingen en het oordeel van de Rekenkamer met betrekking tot:

- a. het gevoerde financieel beheer;
- b. de ten behoeve van dat beheer bijgehouden administraties;
- c. de financiële informatie in het jaarverslag;
- d. de saldibalans;
- e. de totstandkoming van de informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering;
- f. de in het jaarverslag opgenomen informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering van het gemeentefonds.

Bij het besluit tot dechargeverlening dienen verder de volgende, wettelijk voorgeschreven, stukken te worden betrokken:

- a. het Financieel jaarverslag van het Rijk over 2012;
- b. het voorstel van de slotwet over 2012, dat met het onderhavige jaarverslag samenhangt;
- c. het rapport van de Algemene Rekenkamer over 2012 met betrekking tot het onderzoek van de centrale administratie van 's Rijks schatkist en van het Financieel jaarverslag van het Rijk;
- d. de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer met betrekking tot de in het Financieel jaarverslag van het Rijk over 2012 opgenomen rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk over 2012, alsmede met betrekking tot de Saldibalans van het Rijk over 2012 (de verklaring van goedkeuring, bedoeld in artikel 83, derde lid, van de Comptabiliteitswet 2001).

Het besluit tot dechargeverlening kan niet worden genomen, voordat de betrokken slotwet is aangenomen en voordat de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer is ontvangen.

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

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



### **Dechargeverlening door de Tweede Kamer**

Onder verwijzing naar artikel 64 van de Comptabiliteitswet 2001 verklaart de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal dat de Tweede Kamer aan het hiervoor gedane verzoek tot dechargeverlening tegemoet is gekomen door een daartoe strekkend besluit, genomen in de vergadering van ...

De voorzitter van Tweede Kamer,

Handtekening:

Datum:

*Op grond van artikel 64, tweede lid, van de Comptabiliteitswet 2001 wordt dit originele exemplaar van het onderhavige jaarverslag, na ondertekening van de hierboven opgenomen verklaring, ter behandeling doorgezonden aan de Voorzitter van de Eerste Kamer.*

### **Dechargeverlening door de Eerste Kamer**

Onder verwijzing naar artikel 64 van de Comptabiliteitswet 2001 verklaart de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal dat de Eerste Kamer aan het hiervoor gedane verzoek tot dechargeverlening tegemoet is gekomen door een daartoe strekkend besluit, genomen in de vergadering van ...

De voorzitter van de Eerste Kamer,

Handtekening:

Datum:

*Op grond van artikel 64, derde lid, van de Comptabiliteitswet 2001 wordt dit originele exemplaar van het onderhavige jaarverslag, na ondertekening van de hierboven opgenomen verklaring, doorgezonden aan de minister van Financiën.*





## 2. LEESWIJZER

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

Dit jaarverslag zal de eerdere, op 2012 betrekking hebbende, begrotingen van het gemeentefonds (de oorspronkelijk vastgestelde begroting 2012 en de 1<sup>ste</sup> en 2<sup>de</sup> suppletoire begrotingen 2012) als uitgangspunt nemen. Terugkijkend op de beleidsprioriteiten zal hierbij de ontwerpbegroting 2012 van het gemeentefonds van belang zijn.

Het jaarverslag is verdeeld in twee onderdelen: het beleidsverslag en de jaarrekening.

Het *beleidsverslag* is een terugblik op het gevoerde beleid in 2012. Hierin komt de realisatie van de beleidsprioriteiten aan bod, worden de budgettaire gevolgen van het gevoerde beleid in beeld gebracht en worden beleidsmatige conclusies ten aanzien van de beleidsprioriteiten getrokken. Bovendien wordt in de paragraaf beleidsartikelen stilgestaan bij de prestatiegegevens die betrekking hebben op de beleidsdoelstellingen van het gemeentefonds. Hier wordt ook de toelichting gegeven op het verschil tussen de oorspronkelijke vastgestelde begroting en realisatie.

De *jaarrekening* geeft het financiële beeld van het begrotingsjaar 2012 wat betreft het gemeentefonds. In dit onderdeel wordt de verantwoordingsstaat en de saldibalans gepresenteerd.

Ten slotte volgen er nog drie *bijlagen* (verdiepingsbijlage, een lijst met afkortingen en een lijst van de belangrijke termen en hun betekenis).

## **B. BELEIDSVERSLAG**

### **3. BELEIDSPRIORITEITEN 2012**

Dit jaarverslag gaat in op de in 2012 gerealiseerde beleidsprioriteiten. Uitgangspunt daarbij is in de eerste plaats de oorspronkelijk in de begroting 2012 geformuleerde beleidsprioriteiten.

Onderdeel A. beschrijft de realisatie van de beleidsprioriteiten in 2012. Vervolgens worden in onderdeel B. de budgettaire en financiële consequenties van deze beleidsprioriteiten weergegeven.

#### **A. Realisatie van de beleidsprioriteiten 2012**

##### *Bestuursafspraken 2011–2015*

Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen zijn tot bestuursafspraken gekomen over de uitgangspunten en het proces bij de decentralisaties. Deze bestuursafspraken bestaan uit het akkoord dat op 21 april 2011 door vertegenwoordigers van Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen is ondertekend en uit de briefwisseling tussen VNG en Rijk en met de andere partijen, naar aanleiding van de uitspraak van het VNG-congres over dit akkoord.

Op basis van (het kader in) de Bestuursafspraken 2011–2015 hebben vakministeries, waar van toepassing in samenwerking met de medeoverheden, de voor de decentralisaties benodigde conceptwetgeving, structuurvisies en deelakkoorden uitgewerkt. De decentralisaties op het fysieke domein (ruimte, natuur) zijn daarmee nagenoeg gerealiseerd. Door de val van het kabinet Rutte I en het afsluiten van het begrotingsakkoord werd echter de bijbehorende wetgeving op het gebied van natuur controversieel verklaard. Ook kwamen de grote decentralisaties op het terrein van gemeenten (Werken naar Vermogen en Begeleiding) stil te liggen. Desondanks is de uitvoering van veel afspraken, zoals de financiële afspraken (over onder andere de ontwikkeling van het gemeente- en provinciefonds), afspraken op het terrein van vermindering van regeldruk en afspraken over de bovenlokale uitvoering van Jeugdzorg en Werken naar vermogen, voortgezet. Over de invulling van de decentralisatieopgave wordt nader overleg gevoerd tussen Rijk, provincies en gemeenten.

##### *Financiën*

Ook in 2012 is onverminderd het uitgangspunt geweest dat het gemeentefonds, in combinatie met de andere gemeentelijke inkomstenbronnen, gemeenten voorziet van voldoende financiële middelen voor het uitvoeren van hun taken. De verdeling van het gemeentefonds heeft tot doel de middelen zo te verdelen, dat gemeenten in staat zijn om hun inwoners een gelijkwaardig voorzieningenpakket tegen globaal gelijke lasten te kunnen leveren. Om dit te realiseren zijn in 2012 de volgende kernpunten aan de orde gekomen:

- 1) Het Bestuurlijk overleg financiële verhoudingen (Bofv) met de VNG, IPO en UvW heeft in 2012 drie keer plaatsgevonden. In mei rond het verschijnen van de voorjaarsnota, in september rond het verschijnen van de miljoenennota en in december over het regeerakkoord. Het laatstgenoemde overleg was een extra Bofv. Daarnaast zijn er twee extra bestuurlijke overleggen geweest over de Wet Houdbare overheidsfinanciën en over het wetsvoorstel schatkistbankieren, respectievelijk in maart en in oktober. Ook heeft er in juni een

- overhedenoverleg plaatsgevonden over de gevolgen van het begrotingsakkoord 2013.
- 2) De normeringssystematiek «samen de trap op, samen de trap af» is met ingang van 2012 weer in werking gesteld, waarbij 2011 als startpunt gold. Via de normeringssystematiek werken de rijksbezuinigingen en -intensiveringen evenredig door naar het gemeente- en provinciefonds. Gemeenten en provincies leveren op deze manier direct een bijdrage aan het gezond maken van de overheidsfinanciën.
  - 3) Op basis van het Periodiek Onderhoudsrapport 2010 wordt onderzoek gedaan naar de verdeling van het gemeentefonds. In 2012 zijn in dat kader nadere onderzoeken gestart. Om gemeenten te ondersteunen in de maatregelen die in het Regeerakkoord worden genomen, wordt bekeken in hoeverre de herijking kan aansluiten bij de maatregelen en het tijdschema van het Regeerakkoord. Op dit moment worden die maatregelen nog nader verkend en uitgewerkt. Zodra er meer duidelijkheid is over het uitvoeringsproces en de inhoud hiervan, wordt de Kamer naar verwachting in het voorjaar van 2013 geïnformeerd.
  - 4) Ook in 2012 is de macronorm OZB van toepassing geweest. De OZB-opbrengst wordt op macroniveau gemaximeerd door jaarlijks een percentage vast te stellen waarmee de som van de OZB-opbrengsten van alle gemeenten mag groeien. De macronorm voor het begrotingsjaar 2012 is vastgesteld op 3,75% over € 3,063 miljard (de OZB-opbrengst op basis van de gemeentelijke begrotingen 2011). In 2012 heeft er een overschrijding van de macronorm OZB met een bedrag van € 7,7 miljoen plaatsgevonden. In het Bofv van 10 mei 2012 is besloten de overschrijding in mindering te brengen op de ruimte voor 2013. In het Bofv van voorjaar 2013 zal de situatie opnieuw worden bezien.
  - 5) Beheersing van het EMU-saldo is een gemeenschappelijke opgave voor het Rijk en de medeoverheden. Sinds 2004 geldt voor de gemeenten een maximale tekortnorm van – 0,38 procent bbp voor het EMU-saldo. In september 2012 is het wetsvoorstel Houdbare overheidsfinanciën aan de Tweede Kamer aangeboden. In het wetsvoorstel wordt geregeld dat medeoverheden een gelijkwaardige inspanning leveren in het kader van de Europese begrotingsdoelstellingen. Hierbij wordt gestuurd op een macronorm voor het EMU-saldo van de medeoverheden gezamenlijk, conform de wijze waarop sinds 2004 het EMU-saldo van de medeoverheden wordt genormeerd. Er is gekozen voor een macronorm en niet voor een norm voor het EMU-saldo per individuele decentrale overheid, om te voorkomen dat normering van het EMU-saldo van de decentrale overheden onbedoeld knellend uitpakt voor bijvoorbeeld investeringen van de decentrale overheden.
  - 6) In het Regeerakkoord is het verplicht schatkistbankieren voor decentrale overheden herbevestigd. Door het verplicht schatkistbankieren voor decentrale overheden daalt de schuld van Nederland en worden tevens de risico's van beleggen voor decentrale overheden gereduceerd. Op 2 november 2012 heeft de Ministerraad met het wetsvoorstel ingestemd, waarna het naar de Raad van State is gestuurd.
  - 7) In 2012 is het aantal decentralisatie- en integratie-uitkeringen vermindert. In 2011 waren er in het gemeentefonds in totaal 46 decentralisatie-uitkeringen en 5 integratie-uitkeringen. In 2012 waren dat er respectievelijk 35 en 5.

## **B. Budgettaire en financiële consequenties van de beleidsprioriteiten 2012**

In het begrotingsjaar 2012 hebben zich twee belangrijke mutaties voorgedaan die verbonden zijn met de realisatie van bovengenoemde beleidsprioriteiten.

Ten eerste door het in 2012 weer in werking stellen van de normeringssystematiek. Het accres kent twee bijstellingsmomenten lopende het jaar en één moment van vaststelling en afrekening na afloop. Op grond van de uitkomst van de netto gecorrigeerde Rijksuitgaven van het tweede bijstellingsmoment in september 2012 is het accres berekend op – 1,43% (negatief). Dit komt overeen met een bedrag van € – 244 miljoen (negatief). De vaststelling en afrekening (van het verschil tussen tweede bijstellingsmoment en vaststelling) vindt plaats na afloop van het begrotingsjaar op basis van de stand van het Financieel Jaarverslag Rijk en wordt verwerkt in de 1<sup>e</sup> suppletoire begroting 2013.

Ten tweede is ondanks de daling van het aantal decentralisatie- en integratie-uitkeringen het bedrag gestegen van € 2,5 miljard in 2011 naar € 2,8 miljard in 2012. Dit komt voornamelijk door de nieuwe decentralisatie-uitkering «Centra voor Jeugd en Gezin» van € 368 miljoen.

Voor het overige hebben zich in het begrotingsjaar 2012 voor het gemeentefonds geen belangrijke mutaties voorgedaan die verbonden kunnen worden aan bovenstaande realisatie van beleidsprioriteiten.

## **4. BELEIDSARTIKELEN**

### **1. Algemene beleidsdoelstelling**

De gemeentefondsbegroting maakt onderdeel uit van de Rijksbegroting, maar heeft daarbinnen een eigen bijzonder karakter. Zo kent de gemeentefondsbegroting 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.

#### *Verantwoordelijkheid ministers*

De fondsbeheerders, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Financiën, zijn verantwoordelijk 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.

#### *Succesfactoren van beleid*

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

## 2. Budgettaire gevolgen van beleid

In onderstaande tabel worden de budgettaire gevolgen van beleid weergegeven.

Budgettaire gevolgen van beleid (x € 1.000)							
Gemeentefonds	Realisatie					Oorspronkelijk vastgestelde begroting	Verschil
	2008	2009	2010	2011	2012		
<b>Verplichtingen:</b>	<b>16.205.746</b>	<b>17.699.939</b>	<b>18.607.147</b>	<b>18.389.983</b>	<b>18.470.631</b>	<b>18.334.127</b>	<b>136.504</b>
<b>Uitgaven:</b>	<b>16.246.636</b>	<b>17.683.013</b>	<b>18.381.101</b>	<b>18.576.432</b>	<b>18.500.791</b>	<b>18.334.127</b>	<b>166.664</b>
<b>1.1. Onderzoek en bijdragen organisaties</b>							
1.1.1. Kosten Financiële-verhoudingswet	1.498	1.829	1.451	2.361	1.646	2.091	- 445
1.1.2. Kosten Waarderingskamer	1.168	1.279	1.328	1.255	1.200	1.158	42
1.1.3. Budget A+O-fonds	5.466	5.887	5.996	6.032	6.261	6.261	0
1.1.4. Bijdrage aan VNG		1.000	1.000	2.610	17.298	1.000	16.298
1.1.5. Bijdrage gemeenten inzake KING			6.436	7.464	7.464	7.464	0
<b>1.2. Programmauitgaven</b>							
1.2.1. Algemene uitkering c.a. en de aanvullende uitkeringen	14.528.565	15.725.525	15.549.679	16.029.602	15.690.738	15.788.449	- 97.711
1.2.2. Integratie-uitkeringen	1.539.399	1.621.535	1.643.813	1.477.836	1.529.098	1.465.449	63.649
1.2.3. Decentralisatie-uitkeringen	170.540	325.958	1.171.398	1.049.272	1.247.086	1.062.255	184.831
<b>Ontvangsten:</b>	<b>16.246.636</b>	<b>17.683.013</b>	<b>18.381.101</b>	<b>18.576.432</b>	<b>18.500.791</b>	<b>18.334.127</b>	<b>166.664</b>
<b>Apparaatontvangsten</b>							
1. Terugontvangsten Waarderingskamer	56	125	149	139	89	0	89
<b>Programmaontvangsten</b>							
1. Ontvangsten ex art. 4 Fvw	16.246.580	17.682.888	18.380.952	18.576.293	18.500.702	18.334.127	166.575

### Toelichting

#### Onderdeel verplichtingen

Ten opzichte van de oorspronkelijk vastgestelde begroting zijn de verplichtingen met € 136.504.000 bijgesteld. Dit bedrag is het saldo van de mutaties die bij 1<sup>ste</sup> suppletoire (- € 176.387.000), 2<sup>de</sup> suppletoire (€ 314.302.000) en in de slotwet (- € 1.411.000) zijn aangebracht. Een toelichting op deze mutaties is te vinden in de memories van toelichting van beide suppletoire begrotingen (Kamerstukken II 2011-2012, 33 280 B, nr. 2 en Kamerstukken II 2012-2013, 33 480 B, nr. 2) en in de slotwet.

#### Onderdeel uitgaven

##### *Kosten Financiële-verhoudingswet*

Het gerealiseerde bedrag komt - € 445.000 lager uit dan in de ontwerp-begroting 2012 werd geraamd. Het gerealiseerde bedrag voor kosten Financiële-verhoudingswet komt hiermee op € 1.646.000. Een toelichting is te vinden in de memorie van toelichting van de 1<sup>ste</sup> suppletoire begroting (Kamerstukken II 2011-2012, 33 280 B, nr. 2) en in de slotwet.

#### *Kosten Waarderingskamer*

Het gerealiseerde bedrag komt € 42.000 hoger uit dan in de ontwerpbegroting 2012 werd geraamd. Het gerealiseerde bedrag voor kosten Waarderingskamer komt daarmee uit op € 1.200.000. Een toelichting is te vinden in de memorie van toelichting van de 1<sup>ste</sup> suppletoire begroting (Kamerstukken II 2011–2012, 33 280 B, nr. 2).

#### *Bijdrage Stichting A+O-fonds gemeenten*

Het gerealiseerde bedrag is gelijk aan het begrote bedrag in de ontwerp-begroting 2012 en is € 6.261.000.

#### *Bijdrage aan VNG*

Het gerealiseerde bedrag komt € 16.298.000 hoger uit dan in de ontwerp-begroting 2012 werd geraamd. Het gerealiseerde bedrag voor Bijdrage aan VNG komt daarmee uit op € 17.298.000. Een toelichting is te vinden in de memorie van toelichting van de 1<sup>ste</sup> suppletoire begroting (Kamerstukken II 2011–2012, 33 280 B, nr. 2).

#### *Bijdrage gemeenten aan KING*

Het gerealiseerde bedrag is gelijk aan het begrote bedrag in de ontwerp-begroting 2012 en is € 7.464.000.

#### *Algemene uitkering*

De uitgaven van de algemene uitkering van het gemeentefonds worden ten opzichte van de oorspronkelijke vastgestelde begroting bijgesteld met – € 97.711.000 en komen daarmee in totaal op € 15.690.738.000.

Bij de 1<sup>ste</sup> en 2<sup>de</sup> suppletoire begrotingen hebben eerdere mutaties plaatsgevonden van respectievelijk – € 194.459.000 (negatief) en € 124.553.000 (positief). In de slotwet vindt een mutatie plaats van – € 27.805.000 (negatief). Een toelichting op deze mutaties is te vinden in de memories van toelichting van beide suppletoire begrotingen (Kamerstukken II 2011–2012, 33 280 B, nr. 2 en Kamerstukken II 2012–2013, 33 480 B, nr. 2) en in de slotwet.

#### *Integratie-uitkeringen*

De uitgaven van de integratie-uitkeringen van het gemeentefonds worden ten opzichte van de oorspronkelijke vastgestelde begroting bijgesteld met € 63.649.000 en komen daarmee in totaal op € 1.529.098.000.

Bij de 1<sup>ste</sup> en 2<sup>de</sup> suppletoire begrotingen hebben eerdere mutaties plaatsgevonden van respectievelijk – € 2.012.000 (negatief) en € 65.655.000 (positief). In de slotwet vindt een mutatie plaats van € 6.000 (positief). Een toelichting op deze mutaties is te vinden in de memories van toelichting van beide suppletoire begrotingen (Kamerstukken II 2011–2012, 33 280 B, nr. 2 en Kamerstukken II 2012–2013, 33 480 B, nr. 2) en in de slotwet.

#### *Decentralisatie-uitkeringen*

De uitgaven van de decentralisatie-uitkeringen van het gemeentefonds worden ten opzichte van de oorspronkelijke vastgestelde begroting bijgesteld met € 184.831.000 en komen daarmee in totaal op € 1.247.086.000.

Bij de 1<sup>ste</sup> en 2<sup>de</sup> suppletoire begrotingen hebben eerdere mutaties plaatsgevonden van respectievelijk € 61.583.000 (positief) en € 124.094.000 (positief) en in de slotwet van – € 846.000 (negatief). Een toelichting op deze mutaties is te vinden in de memories van toelichting van beide suppletoire begrotingen (Kamerstukken II 2011–2012, 33 280 B, nr. 2 en Kamerstukken II 2012–2013, 33 480 B, nr. 2) en in de slotwet.

## **Onderdeel ontvangsten**

### *Terugontvangsten Waarderingskamer*

Er heeft in 2012 een terugboeking naar het gemeentefonds plaatsgevonden vanuit de Waarderingskamer. Deze terugboeking van € 89.450 betreft het gemeentelijke aandeel in de onderuitputting van het budget van 2011 van de Waarderingskamer.

### *Ontvangsten ex artikel 4 van de Financiële-verhoudingswet*

Sinds de invoering van de Financiële-verhoudingswet zijn de uitgaven en de inkomsten over ieder uitkeringsjaar aan elkaar gelijk. Ten opzichte van de oorspronkelijke vastgestelde begroting van het gemeentefonds voor 2012 worden de ontvangsten ex artikel 4 van de Financiële-verhoudingswet, met € 166.575.000 verhoogd tot € 18.500.702.000.



### 3. De 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 voorzieningenpakket 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.**

##### *Prestatie-indicator*

De jaarlijkse ontwikkeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds wordt bepaald door de normeringssystematiek. Dit is een bestuurlijke afspraak tussen Rijk en VNG, die inhoudt dat het provinciefonds zich evenredig ontwikkelt met de netto gecorrigeerde Rijksuitgaven. Het uitgangspunt is «samen de trap op en samen de trap af». Onderdeel van de afspraak is tevens, dat de uitkomst van de normeringssystematiek in het voor- en het najaar bestuurlijk wordt gewogen. Die weging vindt plaats in het Bestuurlijk overleg financiële verhouding (Bofv). Wanneer één van de partijen (Rijk of VNG/IPO) de uitkomsten van de normeringssystematiek op enig moment onredelijk vindt, kan dit in het bestuurlijk overleg aan de orde worden gesteld.

##### **Doelbereiking:**

###### *1. De werking van de normeringssystematiek*

De normeringssystematiek betreft de afspraken over de ontwikkeling van het gemeente- en provinciefonds. Deze afspraken bestaan uit een rekenregel en uit de bestuurlijke weging van de uitkomst van die rekenregel. De rekenregel is uitgewerkt in de accresberekening die plaats vindt op basis van de jaar op jaar-mutatie van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven. De bestuurlijke weging van de uitkomst (het accres) vindt plaats in het Bestuurlijk overleg financiële verhoudingen. Daarnaast wordt één keer per vier jaar de normeringssystematiek geëvalueerd. Daarbij wordt niet alleen naar de uitkomsten gekeken, maar ook naar een afgesproken aantal toetsingscriteria.

###### *2. Financieel overzicht gemeenten (FOG)*

Een volgende belangrijke indicatie voor de toereikendheid van de omvang van het fonds valt na te gaan met behulp van het Financieel overzicht gemeenten, dat laat zien hoe de financiële ruimte van gemeenten zich ontwikkelt. Het FOG is een uitvloeisel van het Plan van aanpak transparantie (Plavat). Het doel van Plavat is het komen tot meer transparantie in de financiële verhouding. Het overzicht geeft (meerjarig) zowel een terugblik als een vooruitblik op de financiële situatie van de gemeenten. Doel van het FOG is een beter gefundeerd oordeel mogelijk te maken over de rekenkundige uitkomsten van de normeringssystematiek voor het gemeentefonds. Het overzicht ondersteunt het Rijk en de VNG bij het halfjaarlijkse overleg over de rekenkundige uitkomsten van de normering. Daarbij is het uitgangspunt dat de groei van de algemene middelen

toereikend moet zijn om de voorzieningen op een voldoende niveau te handhaven, rekening houdend met prijs-, volume- en taakmutaties.

De laatst beschikbare kerngegevens Financieel overzicht gemeenten zoals gepubliceerd in de begroting 2013 van het gemeentefonds, laten voor de periode 2013–2017 zien dat de financiële ruimte voor gemeenten afneemt. In het bestuurlijk overleg is afgesproken het FOG niet meer apart uit te brengen, maar de relevante gegevens op te nemen in de fondsbegroting.

### *3. Beroep op artikel 12 van de Financiële verhoudingswet*

Het aantal gemeenten dat de laatste jaren een beroep op artikel 12 van de Financiële verhoudingswet heeft gedaan, is beperkt gebleven. Voor de aantallen wordt verwezen naar tabel 2.2.3. van de begroting 2013 van het gemeentefonds (Kamerstukken II 2012–2013, 33 400 B, nr. 2).

### **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.**

#### *Prestatie-indicator*

Voor wat betreft de verdeling van de beschikbare financiële middelen is het Periodiek Onderhoudsrapport (POR) de belangrijkste indicator. Daarin wordt door de fondsbeheerders bijgehouden of de verdeling nog adequaat is, d.w.z. of deze, 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 van het gemeentefonds.

#### **Doelbereiking:**

##### *Periodiek Onderhoudsrapport (POR)*

Het gemeentefonds is verdeeld in clusters. Deze betreffen brede beleids-terreinen, zoals wegen en water, maatschappelijke zorg, werk en inkomen, fysiek milieu, etc. Op het geaggregeerde niveau van deze clusters wordt gevolgd of de verdeling van het gemeentefonds nog overeenkomt met de kostenontwikkeling in de gemeenten, zoals die zichtbaar wordt uit de gemeentelijke begrotingen. Dit wordt jaarlijks onderzocht in het kader van het Periodiek Onderhoudsrapport. Het meest recente POR, het POR 2013, bevat een terugblik op de verdeling in 2012. Ook is de geactualiseerde onderhoudsagenda opgenomen.

Op basis van het Periodiek Onderhoudsrapport 2010 wordt onderzoek gedaan naar de verdeling van het gemeentefonds. In 2012 zijn in dat kader nadere onderzoeken gestart. Om gemeenten te ondersteunen in de maatregelen die in het Regeerakkoord worden genomen, wordt bekeken in hoeverre de herijking kan aansluiten bij de maatregelen en het tijdschema van het Regeerakkoord. Op dit moment worden die maatregelen nog nader verkend en uitgewerkt. Zodra er meer duidelijkheid is over het uitvoeringsproces en de inhoud hiervan, wordt de Kamer naar verwachting in het voorjaar van 2013 geïnformeerd.

## **5. BEDRIJFSVOERINGPARAGRAAF**

### *Inleiding*

Met ingang van het verslagjaar 2006 kent het gemeentefonds een bedrijfsvoeringparagraaf met twee verplichte elementen, te weten rechtmatigheid en de totstandkoming van de niet-financiële beleidsinformatie. Voor rechtmatigheid geldt dat wordt vermeld of en bij welk beleidsartikel de tolerantiegrens voor verplichtingen en ontvangsten is overschreden en wat daarvan de oorzaak was. Ten aanzien van de niet-financiële beleidsinformatie is aangegeven op welke manier aandacht is besteed aan de totstandkoming daarvan.

### *Rechtmatigheid*

Op basis van de mij beschikbare informatie zijn er geen onrechtmatigheden geconstateerd die de tolerantiegrens op artikelniveau overschrijden en er is sprake van een getrouw beeld.

### *Totstandkoming van niet-financiële beleidsinformatie*

Op basis van de mij beschikbare informatie zijn er geen relevante tekortkomingen geconstateerd in de totstandkoming van niet-financiële beleidsinformatie op artikelniveau.

### *Algemene Rekenkamer*

De Algemene Rekenkamer heeft in het jaarverslag 2011 van het gemeentefonds geen onvolkomenheden geconstateerd.

## C. JAARREKENING

### 6. VERANTWOORDINGSSTAAT VAN HET GEMEENTEFONDS 2012

Verantwoordingsstaat 2012 van het gemeentefonds B(50) (x € 1.000)										
		(1)			(2)			(3)		
Art.	Omschrijving	Oorspronkelijk vastgestelde begroting			Realisatie			Verschil Realisatie en Oorspronkelijk vastgestelde begroting		
		Verplichtingen	Uitgaven	Ontvangsten	Verplichtingen	Uitgaven	Ontvangsten	Verplichtingen	Uitgaven	Ontvangsten
01	gemeentefonds	18.334.127	18.334.127	18.334.127	18.470.631	18.500.791	18.500.791	136.504	166.664	166.664

## 7. SALDIBALANS GEMEENTEFONDS PER 31 DECEMBER 2012

Saldibalans per 31 december 2012 van het gemeentefonds (x € 1.000)					
DEBET			CREDIT		
OMSCHRIJVING	31-12-2012	31-12-2011	OMSCHRIJVING	31-12-2012	31-12-2011
1) Uitgaven t.l.v. de begroting 2011		18.576.432	2) Ontvangsten t.g.v. de begroting 2011		18.576.432
Uitgaven t.l.v. de begroting 2012	18.500.791		Ontvangsten t.g.v. de begroting 2012	18.500.791	
10) Voorschotten	40.039.482	39.674.409	10a) Tegenrekening voorschotten	40.039.482	39.674.409
12a) Tegenrekening openstaande verplichtingen	58.744	88.904	12) Openstaande verplichtingen	58.744	88.904
<b>Totaal</b>	<b>58.599.017</b>	<b>58.339.745</b>	<b>Totaal</b>	<b>58.599.017</b>	<b>58.339.745</b>

### Toelichting behorende bij de saldibalans per 31 december 2012 van het gemeentefonds

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

#### *Ad 1. Uitgaven ten laste van de begroting*

#### *Ad 2. Ontvangsten ten gunste van de begroting*

Bij de begrotingsuitgaven en -ontvangsten voor 2012 zijn de gerealiseerde uitgaven en ontvangsten opgenomen met betrekking tot het jaar waarvoor de Rijksrekening nog niet door de Tweede Kamer is goedgekeurd (2012).

#### *Ad 10. Voorschotten*

Hieronder zijn de betaalde voorschotten opgenomen voor nog niet definitief vastgestelde uitkeringen aan gemeenten, evenals het voorschot op de bijdrage in de kosten van de Waarderingskamer. De gemeenten ontvangen, als gevolg van de wet, voorschotten tot het bedrag waar ze vermoedelijk recht op hebben. Uitkeringen aan de gemeenten worden na afloop van het uitkeringsjaar via beschikkingen definitief vastgesteld. Het totaalbedrag van de betaalde voorschotten bestaat bijna volledig uit voorschotten aan gemeenten op de algemene uitkering, de integratie-uitkeringen en de decentralisatie-uitkeringen. Het bedrag is in bijlage 1 bij de saldibalans gespecificeerd.

#### *Ad 12. Openstaande verplichtingen*

Onder deze post zijn de openstaande betalingsverplichtingen uit hoofde van de algemene uitkering uit het gemeentefonds, openstaande betalingsverplichtingen uit hoofde van de integratie- en decentralisatie-uitkeringen, en openstaande betalingsverplichtingen uit hoofde van onderzoek en bijdragen organisaties opgenomen. Het bedrag is in bijlage 2 bij de saldibalans gespecificeerd.

## Bijlage 1 bij saldbalans 31 december 2012

Specificatie voorschotten (x € 1.000)		
	31-12-2012	31-12-2011
<b>Art. 1.1. Onderzoek en bijdragen organisaties<sup>1</sup></b>		
2011	0	1.255
2012	1.200	0
		1.255
	1.200	1.255
<b>Art. 1.2.1. Algemene uitkering gemeentefonds<sup>2</sup></b>		
2010	0	15.788.312
2011	15.842.751	15.751.903
2012	15.607.997	0
		15.751.903
	31.450.748	31.540.215
<b>Art. 1.2.2. / 1.2.3. Integratie-uitkeringen / decentralisatie-uitkeringen<sup>2</sup></b>		
2008	0	1.469.607
2009	1.533.186	1.534.148
2010	1.848.792	2.662.109
2011	2.466.450	2.467.075
2012	2.739.106	0
		2.467.075
	8.587.534	8.132.939
<b>TOTAAL</b>	<b>40.039.482</b>	<b>39.674.409</b>

<sup>1</sup> Betreft alleen de Kosten Waarderingskamer. Omdat voor de Kosten Financiële-verhoudingswet, Budget A+O-fonds, Bijdrage aan VNG en Bijdrage gemeenten inzake KING de beschikkingen reeds zijn opgemaakt, zijn de voorschotten gelijk aan € 0.

<sup>2</sup> Dit onderdeel van de tabel vergelijkt de voorschotten per 31 december 2012 waarvoor per uitkeringsjaar de beschikking nog niet definitief is opgemaakt (en de daarbij behorende omvang van de voorlopige beschikking) met de voorschotten waarvoor geldt dat de definitieve beschikking voor het betreffende uitkeringsjaar per 31 december 2011 nog niet was opgemaakt.

Mutatieoverzicht voorschotten gemeentefonds (x € 1.000)	
voorschotten per 01-01-2012	39.674.409
ontstaan in 2012	18.439.151
afgerekend in 2012	18.074.078
voorschotten per 31-12-2012	40.039.482

## Bijlage 2 bij saldbalans 31 december 2012

Verloop van de openstaande verplichtingen / vorderingen (x € 1 000)						
Art.	Omschrijving	Openstaande verplichtingen per 1-1-2012	Aangegane verplichtingen in 2012 (excl. positieve bijstellingen)	Tot betaling gekomen in 2012	Bijstellingen van aangegane verplichtingen uit eerdere begrotingsjaren	Openstaande verplichtingen per 31-12-2012
1.1.	Onderzoek en bijdragen organisaties <sup>1</sup>	1 000	33.869	33.869	0	1.000
1.2.1.	Algemene uitkering met inbegrip van de netto-uitkering over vorige jaren	87.112	15.660.495	15.690.738	0	56.869
1.2.2. / 1.2.3.	Integratie- en decentralisatie-uitkeringen	792	2.776.267	2.776.184	0	875
<b>Totaal</b>		<b>88.904</b>	<b>18.470.631</b>	<b>18.500.791</b>	<b>0</b>	<b>58.744</b>

<sup>1</sup> Kosten Financiële-verhoudingswet, Kosten Waarderingskamer, Budget A+O-fonds, Bijdrage aan VNG en Bijdrage gemeenten inzake KING.

## D. BIJLAGEN

### 8. BIJLAGE 1: DE VERDIEPINGSBIJLAGE

Budgettaire geschiedenis over het jaar 2012 (x € 1.000)			
Gemeentefonds	Verplichtingen	Uitgaven	Ontvangsten
<i>Ontwerp-begroting</i> (Kamerstukken II 2011–2012, 33 000 B, nrs. 1 en 2)	18.334.127	18.334.127	18.334.127
<b>1. Vastgestelde begroting</b> (Stb. 2012, 41)	<b>18.334.127</b>	<b>18.334.127</b>	<b>18.334.127</b>
<i>Mutaties 1e suppletoire begroting (Voorjaarsnota)</i> Ontwerp-suppl. begroting (Kamerstukken II 2011–2012, 33 280 B, nrs. 1 en 2)	– 176.387	– 117.548	– 117.548
<b>2. Vastgestelde mutatie 1e suppletoire begroting</b> (Stb. 2012, 446)	<b>– 176.387</b>	<b>– 117.548</b>	<b>– 117.548</b>
<i>Mutaties 2e suppletoire begroting (Najaarsnota)</i> Ontwerp-suppl. begroting (Kamerstukken II 2012–2013, 33 480 B, nrs. 1 en 2)	314.302	314.302	314.302
<b>3. Vastgestelde mutatie 2e suppletoire begroting</b> (Stb. 2013, 52)	<b>314.302</b>	<b>314.302</b>	<b>314.302</b>
<i>Voorgestelde mutatie bij slotwet</i> Ontwerp-slotwet	– 1.411	– 30.090	– 30.090
<b>4. Vast te stellen mutatie bij slotwet</b>	<b>– 1.411</b>	<b>– 30.090</b>	<b>– 30.090</b>
<b>Totaal geraamd tevens realisatie 2012 (1+2+3+4)</b>	<b>18.470.631</b>	<b>18.500.791</b>	<b>18.500.791</b>

Een uitgebreide toelichting op de bovengenoemde bedragen en mutaties is te vinden in de memorie van toelichting van de ontwerp-begroting 2012 (Kamerstukken II 2011–2012, 33 000 B, nr. 2) en in de memories van toelichting van de suppletoire begrotingen 2012 (Kamerstukken II 2011–2012, 33 280 B, nr. 2 en Kamerstukken II 2012–2013, 33 480 B, nr. 2) van het gemeentefonds. Een uitgebreide toelichting op de mutaties bij slotwet is opgenomen in de memorie van toelichting bij genoemde wet.



## 9. BIJLAGE 2: LIJST MET AFKORTINGEN

A+O fonds	Arbeidsmarkt- en Opleidingsfonds Gemeenten
BCF	BTW-compensatiefonds
Bofv	Bestuurlijk overleg financiële verhouding
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CW	Comptabiliteitswet
EMU	Economische en Monetaire Unie
FOG	Financieel Overzicht Gemeenten
Fvw	Financiële-verhoudingswet
GF	Gemeentefonds
IPO	Interprovinciaal Overleg
MILH	Monitor Inkomsten Lokale Heffingen
NJN	Najaarsnota
OEM	Overige Eigen Middelen
OSU	Onderhoudsrapportage Specifieke Uitkeringen
OW	Ontwerpbegroting
OZB	Onroerende-zaakbelastingen
PF	Provinciefonds
POR	Periodiek Onderhoudsrapport
Rfv	Raad voor de financiële verhoudingen
Rob	Raad voor het openbaar bestuur
SiSa	Single information Single audit
SW	Slotwet
VJN	Voorjaarsnota
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning

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

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

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