

---

Vergaderjaar 2008–2009

---

**31 924 B**

**Jaarverslag en slotwet gemeentefonds 2008**

**Nr. 1**

**JAARVERSLAG VAN HET GEMEENTEFONDS (B)**  
Aangeboden 20 mei 2009



| <b>Inhoudsopgave</b> |   | <b>blz.</b> |
|----------------------|---|-------------|
| <b>A.</b>            | <b>Algemeen</b>   | <b>4</b>    |
| 1.                   | Voorwoord   | 4           |
| 2.                   | Verzoek tot dechargeverlening                               | 5           |
| 3.                   | Leeswijzer  | 9           |
| <b>B.</b>            | <b>Beleidsverslag</b>                                       | <b>10</b>   |
| 4.                   | Beleidsprioriteiten 2008                                    | 10          |
| 5.                   | Beleidsartikelen  | 14          |
| 6.                   | Bedrijfsvoeringparagraaf                                    | 20          |
| <b>C.</b>            | <b>Jaarrekening</b>   | <b>21</b>   |
| 7.                   | De verantwoordingsstaat                                     | 21          |
| 8.                   | De saldibalans  | 22          |
| <b>D.</b>            | <b>Bijlagen</b>   | <b>26</b>   |
| 9.                   | Bijlage 1: Verdiepingsbijlage                               | 26          |
| 10.                  | Bijlage 2: Aanbevelingen Algemene Rekenkamer                | 27          |
| 11.                  | Bijlage 3: Lijst met afkortingen                            | 28          |
| 12.                  | Bijlage 4: Lijst van de belangrijke termen en hun betekenis | 29          |

## **A. ALGEMEEN**

### **1. VOORWOORD**

Het jaarverslag van het gemeentefonds over het jaar 2008 heeft als doel de koppeling tussen beleid en budget inzichtelijk te maken. Het jaarverslag in het algemeen en de derde woensdag van mei in het bijzonder geven een verdere invulling aan het belang van een transparante terugkoppeling van beleid naar de Staten-Generaal. Dit jaarverslag beoogt daarbij zo goed mogelijk invulling te geven aan het VBTB-gedachtegoed.

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

Het jaarverslag bestaat naast het op dit voorwoord volgende verzoek tot dechargeverlening en een leeswijzer, uit een beleidsmatige paragraaf getiteld beleidsverslag en de zogenaamde jaarrekening. Het beleidsverslag komt terug op de in de ontwerpbegroting 2008 aangegeven beleidsprioriteiten. Als tegenpool van de in de ontwerpbegroting gebruikte w-vragen staan bij het jaarverslag de drie h-vragen centraal:

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

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
A. Th. B. Bijleveld-Schouten

De minister van Financiën,  
W. J. Bos

## **2. AANBIEDING VAN HET JAARVERSLAG EN VERZOEK TOT DECHARGEVERLENING**

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

Onder verwijzing naar de artikelen 63 en 64 van de Comptabiliteitswet 2001 verzoeken ondergetekenden de beide Kamers van de Staten-Generaal de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Financiën decharge te verlenen over het in het jaar 2008 gevoerde financiële beheer met betrekking tot de uitvoering van de begroting van het gemeentefonds.

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

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

Voornoemd rapport wordt separaat door de Algemene Rekenkamer aan de Staten-Generaal aangeboden.

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

- a. het Financieel jaarverslag van het Rijk over 2008. Dit jaarverslag wordt separaat aangeboden;
- b. de slotwet van het gemeentefonds over het jaar 2008. De slotwet is als afzonderlijk kamerstuk gepubliceerd; het besluit tot dechargeverlening kan niet worden genomen, voordat de betrokken slotwet is aangenomen;
- c. het rapport van de Algemene Rekenkamer over het jaar 2008 met betrekking tot de onderzoeken, bedoeld in artikel 83 van de Comptabiliteitswet 2001. Dit rapport, dat betrekking heeft op het onderzoek van de centrale administratie van 's Rijks schatkist en van het Financieel jaarverslag van het Rijk, wordt separaat door de Algemene Rekenkamer aangeboden;
- d. de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer met betrekking tot de in het Financieel jaarverslag van het Rijk over 2008 opgenomen rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk over 2008 evenals met betrekking tot de Saldibalans van het Rijk over 2008 (de verklaring van goedkeuring, bedoeld in artikel 83, derde lid, van de

Comptabiliteitswet 2001); het besluit tot dechargeverlening kan niet worden genomen, voordat de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer is ontvangen.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
A. Th. B. Bijleveld-Schouten

De minister van Financiën,  
W. J. Bos

**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 de 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.*





### 3. LEESWIJZER

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

Dit jaarverslag zal de eerdere, op 2008 betrekking hebbende, begrotingen van het gemeentefonds (de oorspronkelijk vastgestelde begroting 2008 en de 1e en 2e suppletore begrotingen 2008) als uitgangspunt nemen. Terugkijkend op de beleidsprioriteiten zal hierbij de ontwerpbegroting 2008 van het gemeentefonds van belang zijn, maar ook zal worden ingegaan op de realisatie van de eerste stappen van het door het nieuwe kabinet geformuleerde nieuwe beleid inzake de bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen rijk en medeoverheden.

Het jaarverslag is verdeeld in twee onderdelen: het beleidsverslag en de jaarrekening. Het beleidsverslag is een terugblik op het gevoerde beleid in 2008. Hierin komt de realisatie van de beleidsprioriteiten aan bod, worden de budgettaire gevolgen van het gevoerde beleid in beeld gebracht en worden er beleidsmatige conclusies ten aanzien van de beleidsprioriteiten getrokken.

Bovendien wordt in de paragraaf beleidsartikelen stilgestaan bij de prestatiegegevens die betrekking hebben op de beleidsdoelstellingen van het gemeentefonds. Hier wordt ook de toelichting gegeven op het verschil tussen de oorspronkelijke vastgestelde begroting en realisatie.

De jaarrekening geeft het financiële beeld van het begrotingsjaar 2008 wat betreft het gemeentefonds. In dit onderdeel wordt de verantwoordingsstaat en de saldibalans gepresenteerd. Ten slotte volgen er nog drie bijlagen (verdiepingsbijlage, aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer en een lijst van de belangrijkste termen en hun betekenis).

## **B. BELEIDSVERSLAG**

### **4. BELEIDSPRIORITEITEN 2008**

Dit jaarverslag gaat in op de in 2008 gerealiseerde beleidsprioriteiten. Uitgangspunt daarbij is in de eerste plaats de oorspronkelijk in de begroting 2008 geformuleerde beleidsprioriteiten.

Vertrouwen ligt aan de basis van een goed functionerende samenleving: onderling vertrouwen tussen burgers, vertrouwen van de burger in de overheid en vertrouwen tussen de overheden onderling. Het is de gezamenlijke ambitie van het kabinet en de Nederlandse gemeenten om al deze vormen van vertrouwen te versterken. Een waardevolle democratie, een verbindend bestuur en een dienende overheid zijn hierbij voorwaarden. Altijd staat de burger centraal. Om het vertrouwen te versterken zijn er in de begroting 2008 een aantal beleidsprioriteiten geformuleerd. Deze zijn op hoofdlijnen in te delen in de volgende categorieën:

- Decentralisatie en slagvaardige overheid.
- Goede financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten.
- Lokale autonomie.

Onderdeel A. beschrijft de realisatie van de beleidsprioriteiten in 2008. Vervolgens worden in onderdeel B. de budgettaire en financiële consequenties van deze beleidsprioriteiten weergegeven.

#### **A. Realisatie van de beleidsprioriteiten 2008**

##### *Decentralisatie en slagvaardige overheid*

Kabinet en gemeenten gaan bestuur en beleid dichter bij de burger brengen. Wat decentraal kan moet gedecentraliseerd worden. Zo staat het al in de Code Interbestuurlijke Verhoudingen (januari 2005) en dit is bevestigd in het bestuursakkoord Rijk en gemeenten van 4 juni 2007. Decentralisatie is een brede beleidsinhoudelijke en bestuurlijke afweging over de vraag hoe en op welk bestuurlijk niveau een aantal maatschappelijke problemen het beste op te lossen is.

De uitvoering van het Bestuursakkoord Rijk-gemeenten is in 2008 door het kabinet voortgezet, rekening houdend met de Code interbestuurlijke verhoudingen. Belangrijke voortgang op het gebied van decentralisatie is onder meer geboekt met de invoering van het Participatiebudget. Het Participatiebudget bundelt de gemeentelijke geldstromen voor arbeidsreïntegratie, inburgering en volwasseneneducatie. Gemeenten krijgen met het Participatiebudget meer beleidsvrijheid om reïntegratie, inburgering en volwasseneneducatie voortvarend ter hand te nemen. Het stelt ze bijvoorbeeld in staat meer maatwerk aan burgers te leveren. Bovendien draagt bundeling van geldstromen bij tot vermindering van regels en administratieve lasten.

Daarnaast is het gemeentefonds flexibeler gemaakt met de invoering van de zogenaamde decentralisatie-uitkering. Dat heeft tot gevolg dat minder snel naar het instrument specifieke uitkering wordt gegrepen. De vereenvoudigde verantwoording van specifieke uitkeringen heeft een bredere toepassing gekregen op meer specifieke uitkeringen en ook betrekking hebbend op de geldstromen tussen de decentrale overheden onderling. Op het terrein van toezicht is voortgang geboekt met de omzetting van specifiek naar generiek toezicht.

Binnen bovenstaand kader willen de overheden gezamenlijk werken aan een democratische, verbindende en duurzame samenleving. Daarvoor is een slagvaardige overheid van groot belang. Krachtige gemeenten zijn daarin de basis, zij zijn bij uitstek de bestuurslaag waar de trits probleemoplossing-vertrouwen op elkaar ingrijpt. Om de gemeenten daar beter toe in staat te stellen zijn samenwerking en vertrouwen nodig tussen de overheidslagen. Door gemeenten meer beleidsruimte te geven, bevoegdheden te decentraliseren en specifieke uitkeringen te verminderen wordt dat vertrouwen tot uitdrukking gebracht. Maar nog belangrijker, wordt gemeenten de instrumenten gegeven die nodig zijn om die duurzame samenleving te bouwen.

In 2008 is het programma Krachtig Bestuur in dialoog met provincies en gemeenten tot stand gebracht. Dit programma heeft tot doel concrete knelpunten die bestuurskracht ondermijnen in de praktijk aan te pakken (bijvoorbeeld op het terrein van samenwerking, bevolkingsdaling en personeelsvoorziening), bestuurskracht rondom decentralisatiethema's te versterken en leerprocessen bij provincies en gemeenten te stimuleren. Bijvoorbeeld door benchmarking en bestuurskrachtmetingen.

Daarnaast heeft de interbestuurlijke taakgroep gemeenten, onder voorzitterschap van dhr. mr. E.M. d'Hondt, in juni 2008, in zijn rapport «vertrouwen en verantwoorden, voorstellen voor decentralisatie en bestuurskracht», het kabinet geadviseerd over het concretiseren van de decentralisatievoorstellen uit het coalitieakkoord en het bestuursakkoord met de gemeenten. Het kabinet heeft medio november 2008 uitgebreid gereageerd op de adviezen van de taakgroep d'Hondt. Zie hiervoor Kamerstuk 2008–2009, 31 700 VII, nr. 40, Tweede Kamer. Het kabinet kan zich er over het algemeen goed in vinden. In zijn reactie heeft het kabinet de decentralisatievoorstellen van de taakgroep puntsgewijs van commentaar voorzien. Deze decentralisatievoorstellen zijn onder andere:

- Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing;
- Besluit Locatiegebonden Subsidies;
- Brede doeluitkering Sociaal, Integratie en Veiligheid;
- Brede doeluitkering Economie;
- Spoorse doorsnijdingen;
- Middelen voor maatschappelijke opvang, vrouwenopvang en verslavingsbeleid.

Het kabinet stelt dat aan de hand van de adviezen van de taakgroep dat de interbestuurlijke verhoudingen verbeteren en dat de gemeenten beter in staat zullen zijn om de maatschappelijke problemen waarmee zij worden geconfronteerd aan te pakken.

#### *Goede financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten*

Een goede bestuurlijke verhouding tussen Rijk en gemeenten is alleen dan mogelijk als ook in de financiële verhouding door een ieder gedragen afspraken worden gemaakt. De financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten heeft dan ook in 2008 de aandacht gekregen die het verdient. Daarbij kwamen de volgende kernpunten aan de orde:

- Het bestuurlijk overleg Financiële verhouding met de VNG en het IPO heeft in 2008 drie keer plaatsgevonden. Rond het verschijnen van de voorjaarsnota en miljoenennota en een extra overleg met als voornaamste onderwerp de gevolgen van de kredietcrisis.
- Het kabinet heeft artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet onverkort toegepast en nageleefd. De vakministers zijn primair verantwoordelijk voor het aangeven van de kosten en bekostigingswijze van taak-

wijzigingen van gemeenten. Daartoe treden zij tijdig in overleg met de fondsbeheerders en daarna – conform de Code interbestuurlijke verhoudingen – met de VNG.

- De normeringssystematiek (trap op, trap af) is ook in 2008 gecontinueerd. De stand van het accres is bij najaarsnota 2008 € 1 011 784 000 structureel. In 2008 is er besproken in hoeverre de financiële consequenties van de maatregelen voor de financiële sector in het kader van de kredietcrisis relevant zijn voor de uitvoering van de normeringssystematiek. De gekozen lijn is dat de uitgaven en inkomsten die met de kredietcrisis samenhangen (deelnemingen, kapitaalverstrekkingen en garantieregeling) niet zullen meelopen in de netto gecorrigeerde rijksuitgaven die gehanteerd wordt voor de berekening van het accres.

#### *Lokale autonomie*

De uitgangspunten om bestuur en beleid dichter bij de burger te brengen en om maatschappelijke problemen op te lossen daar waar ze liggen, vereisen een zekere mate van lokale autonomie. In 2008 is dat onder andere verder ontwikkeld via de volgende punten:

- Het systeem van limitering van de OZB is per 1 januari 2008 geschrapt. Omdat VNG en kabinet het er over eens zijn dat dit niet mag leiden tot een onevenredige stijging van de collectieve lastendruk, is een macronorm ingesteld. In 2008 is gebleken dat gemeenten de macronorm met € 5 miljoen hebben overschreden. In het bestuurlijk overleg financiële verhoudingen van 9 april 2008 is afgesproken dat er geen uitname uit het gemeentefonds zal plaatsvinden, maar dat de overschrijding van 0,15 procent wordt meegenomen in de bestuurlijke weging van de lastenontwikkeling in 2009.
- Bespreking van de samenstelling van het gemeentelijk belastinggebied aan de hand van de resultaten van de commissie Van Aartsen (ingesteld door de VNG) zal niet apart plaatsvinden. In overleg met de VNG heeft het kabinet besloten geen aparte reactie te geven op het rapport van de commissie Van Aartsen. Met het sluiten van het bestuursakkoord gemeenten en de reactie van het kabinet op het rapport van de Taakgroep d'Hondt, denkt het kabinet voldoende gereageerd te hebben op ook het rapport van de commissie Van Aartsen.
- Het beleid rond Single Information en Single Audit (SiSa) is met kracht voortgezet. Het Rijk sluit daarbij zo veel als mogelijk aan bij de informatiebehoefte en verantwoordingsmomenten van de medeoverheden. Daarmee worden de verantwoordingslasten en controlelasten van gemeenten en Rijk fors verminderd. In vergelijking met het eerste verantwoordingsjaar SiSa is het aantal specifieke uitkeringen waarvoor SiSa geldt uitgebreid van 29 naar 79 specifieke uitkeringen. Verder is SiSa per 1 augustus 2008, met wijziging van de Fvw, wettelijk verankerd. De komende jaren worden waar mogelijk de lasten nog verder verminderd door het overhevelen van specifieke uitkeringen naar het gemeentefonds of door afloop van specifieke uitkeringen of door het vereenvoudigen en uniformeren van de vaststellings- en verslaggevingsvoorschriften.
- Het kabinet en de gemeenten willen het aantal specifieke uitkeringen met 50% terugbrengen. Aan deze beleidsprioriteit is in belangrijke mate invulling gegeven door de inwerkingtreding van de gewijzigde Financiële-verhoudingswet per 1 augustus 2008. Met deze wet is onder meer de decentralisatie-uitkering als onderdeel van het gemeentefonds geïntroduceerd. Mede met dit instrument kan het aantal specifieke uitkeringen verminderen. Het aantal specifieke uitkeringen is – stand: mei 2008 – met 33 flink gedaald tot 101 (bron: Overzicht specifieke uitkeringen d.d. mei 2008).

## **B. Budgettaire en financiële consequenties van de beleidsprioriteiten 2008**

De belangrijkste mutatie die zich in begrotingsjaar 2008 heeft voorgedaan die verbonden kan worden aan bovenstaande realisatie van beleidsprioriteiten, is de introductie van de decentralisatie-uitkering. In 2008 zijn er 24 decentralisatie-uitkeringen opgenomen in de begroting met een totale waarde van € 171 160 000. Van deze 24 zijn er 11 ontstaan als gevolg van een omzetting van reeds bestaande integratie-uitkeringen (€ 54 371 000) en zijn er 13 nieuwe uitkeringen opgenomen (€ 116 789 000).

Voor het overige hebben zich in het begrotingsjaar 2008 geen belangrijke mutaties voorgedaan die verbonden kunnen worden aan bovenstaande realisatie van beleidsprioriteiten.

Wel hebben, zoals gebruikelijk, in het kader van de normeringsystematiek diverse (omvangrijke) mutaties plaatsgevonden. Het gaat daarbij om de nacalculatie 2007 en het accres 2008.

### *Nacalculatie behoedzaamheidsreserve 2007*

De fondsbeheerders streven een adequate omvang van het gemeentefonds na. Het belangrijkste instrument daarvoor is de normerings-systematiek. Onderdeel van deze systematiek is de nacalculatie gebaseerd op de realisatie van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven. Voor 2007 komt het nagecalculeerde accrespercentage van 4,24 % (positief) overeen met een accres van € 571 113 000. Ten tijde van de Voorjaarsnota 2007 werd op grond van de toen beschikbare gegevens een accrespercentage verwacht van 6,09% (positief). Dit komt overeen met een accres van € 819 618 000. Het negatieve verschil van € 248 505 000 is de omvang van de nacalculatie over het uitkeringsjaar 2007. Het resultaat van de nacalculatie wordt verrekend met de behoedzaamheidsreserve die in 2007 is gereserveerd. Het «uit te keren» bedrag van de behoedzaamheidsreserve 2007 is dan ook € 39 766 000 (negatief) (€ 208 739 000 minus € 248 505 000). De feitelijke inhouding heeft in het uitkeringsjaar 2008 plaatsgevonden.

### *Accres 2008*

In de voorschotbedragen 2008 is rekening gehouden met een accres voor 2008 van € 1 011 784 000. Op het daarmee bijgestelde uitgaven budget is de behoedzaamheidsreserve ter grootte van € 208 739 000 in mindering gebracht. Het resultaat van de nacalculatie wordt verrekend met de behoedzaamheidsreserve die in 2008 is ingehouden. Voor 2008 is het nagecalculeerde accres € 882 133 000. Dit resulteert in een nacalculatie van € - 129 651 000 (€ 882 133 000 – € 1 011 784 000) voor 2008.

Op grond hiervan zal van de ingehouden behoedzaamheidsreserve € 79 088 000 (€ 208 739 000 – € 129 651 000) in 2009 tot uitbetaling komen. Daartoe wordt voor 2008 het verplichtingenbedrag van het gemeentefonds verlaagd met € 129 651 000.

## 5. BELEIDSARTIKELN

### 1. Algemene beleidsdoelstelling

De gemeentefondsbegroting maakt onderdeel uit van de Rijksbegroting, maar heeft daarbinnen, evenals de provinciefondsbegroting, een eigen bijzonder karakter. Zo kent de gemeentefondsbegroting in tegenstelling tot een departementale begroting slechts één beleidsartikel: het gemeentefonds. 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 systeemverantwoordelijk voor het gemeentefonds. De fondsbeheerders zijn niet verantwoordelijk voor de resultaten die gemeenten met hun bijdrage uit dit fonds realiseren: gemeenten zijn, met inachtneming van de wet- en regelgeving, autonoom in het voeren van hun beleid bekostigd uit het gemeentefonds. Ook de eigen gemeentelijke belastingsopbrengsten kennen deze karakteristiek. Dit in tegenstelling tot de overige inkomstenbronnen van gemeenten, specifieke uitkeringen en heffingen en retributies. Niet alleen in bestedingsrichting, ook de effectiviteit van de inzet van de middelen is een gemeentelijke verantwoordelijkheid, waarin het college van B&W wordt gecontroleerd door de gemeenteraad.

#### *Succesfactoren van beleid*

Ondanks dat de fondsbeheerders slechts systeemverantwoordelijk zijn, neemt dat niet weg dat van tijd tot tijd vragen opkomen of de gemeenten als collectiviteit geen andere prioriteiten zouden moeten 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 weer-gegeven.

| Budgettaire gevolgen van beleid (x € 1000)                   |                   |                   |                   |                   |                                       |                   |                |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|---------------------------------------|-------------------|----------------|
| Gemeentefonds  | Realisatie        |                   |                   |                   | Oorspronkelijk vastgestelde begroting |                   | Verschil       |
|  | 2004              | 2005              | 2006              | 2007              | 2008                                  | 2008              |                |
| <b>Verplichtingen:</b>                                       | <b>12 019 858</b> | <b>11 898 800</b> | <b>13 458 431</b> | <b>15 011 739</b> | <b>16 205 746</b>                     | <b>16 190 198</b> | <b>15 548</b>  |
| <b>Uitgaven:</b>   | <b>11 817 526</b> | <b>11 996 218</b> | <b>13 435 995</b> | <b>15 094 194</b> | <b>16 246 636</b>                     | <b>16 080 198</b> | <b>166 438</b> |
| <b>1.1. Apparaatsuitgaven</b>                                |                   |                   |                   |                   |                                       |                   |                |
| 1.1.1. Kosten Financiële-verhoudingswet                      | 1 077             | 1 110             | 2 178             | 1 245             | 1 498                                 | 2 091             | - 593          |
| 1.1.2. Kosten Waarderingskamer                               | 1 108             | 1 158             | 1 165             | 1 119             | 1 168                                 | 1 158             | 10             |
| 1.1.3. Budget A+O-fonds                                      | 5 095             | 5 076             | 5 073             | 5 218             | 5 466                                 | 5 466             | 0              |
| <b>1.2. Programmauitgaven</b>                                |                   |                   |                   |                   |                                       |                   |                |
| 1.2.1. Algemene uitkering c.a. en de aanvullende uitkeringen | 11 725 858        | 11 912 956        | 13 334 468        | 13 570 449        | 14 528 565                            | 14 560 597        | - 32 032       |
| 1.2.2. Integratie-uitkeringen                                | 84 388            | 75 918            | 93 111            | 1 516 164         | 1 539 399                             | 1 510 886         | 28 513         |
| 1.2.3. Decentralisatie-uitkeringen                           |                   |                   |                   |                   | 170 540                               | 0                 | 170 540        |
| <b>Ontvangsten:</b>  | <b>11 817 526</b> | <b>11 996 218</b> | <b>13 435 995</b> | <b>15 094 194</b> | <b>16 246 636</b>                     | <b>16 080 198</b> | <b>166 438</b> |
| <b>Apparaatsontvangsten</b>                                  |                   |                   |                   |                   |                                       |                   |                |
| 1. Terugontvangsten Waarderingskamer                         | 235               | 79                | 149               | 122               | 56                                    | 0                 | 56             |
| <b>Programmaontvangsten</b>                                  |                   |                   |                   |                   |                                       |                   |                |
| 1. Ontvangsten ex art. 4 Fvw                                 | 11 817 291        | 11 996 139        | 13 435 846        | 15 094 072        | 16 246 580                            | 16 080 198        | 166 382        |

### Toelichting

#### Onderdeel verplichtingen

Ten opzichte van de oorspronkelijk vastgestelde begroting zijn de verplichtingen met € 15 548 000 opwaarts bijgesteld. Dit bedrag is het saldo van de mutaties die bij eerste (€ 7 744 000), 2de suppletore (€ 148 069 000) en in de slotwet (- € 140 265 000) zijn aangebracht. Bij slotwet worden de verplichtingen met - € 140 265 000 neerwaarts bijgesteld. Belangrijkste oorzaak daarvan is de berekening van het zogenaamde accres. De ontwikkeling van de netto Rijksuitgaven is feitelijk lager gebleken dan geraamd. Anderzijds leiden een aantal slotwet-mutaties tot een bijstelling. In de Slotwet is een nadere toelichting op deze mutaties te vinden.

#### Onderdeel uitgaven

##### - Kosten Financiële-verhoudingswet

Het gerealiseerde bedrag komt - € 593 000 lager uit dan in de ontwerp-begroting 2008 werd geraamd. Het gerealiseerde bedrag voor kosten Financiële-verhoudingswet komt hiermee op € 1 498 000.

– *Kosten Waarderingskamer*

Het gerealiseerde bedrag komt € 10 000 hoger uit dan in de ontwerp-begroting 2008 werd geraamd. Het gerealiseerde bedrag voor kosten Waarderingskamer komt daarmee uit op € 1 168 000.

– *Bijdrage Stichting A+O-fonds gemeenten*

Het gerealiseerde bedrag is gelijk aan het begrote bedrag in de ontwerp-begroting 2008 en is € 5 466 000

– *Algemene uitkering*

De uitgaven van de algemene uitkering van het gemeentefonds worden ten opzichte van de oorspronkelijke vastgestelde begroting verlaagd met – € 32 032 000 en komen daarmee in totaal op € 14 528 565 000.

Bij de 1ste en 2de suppletore begrotingen hebben eerdere mutaties plaatsgevonden van respectievelijk – € 121 381 000 (negatief) en € 15 330 000 (positief). In de slotwet vindt een mutatie plaats van € 74 019 000 (positief). Daarbij is een vijftal correcties bij slotwet relevant:

1. € 1 743 000 van de integratie-uitkeringen naar de algemene uitkering,
2. € 4 018 000 van de decentralisatie-uitkeringen naar de algemene uitkering.

3. – € 9 100 000 correctie Dijkstal II,

5. € 11 000 wachtgelden gemeentelijke herindeling en

5. € 77 346 000 als gevolg van een wijziging in de betalingsverloop van de algemene uitkering. Een toelichting op deze mutaties is te vinden in de memories van toelichting van beide suppletore begrotingen (Kamerstukken II 2007–2008, 31 474 B, nr. 2 en Kamerstukken II 2008–2009, 31 792 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 verhoogd met € 28 513 000 en komen daarmee in totaal op € 1 539 399 000.

Bij de 1ste en 2de suppletore begrotingen hebben eerdere mutaties plaatsgevonden van respectievelijk € 72 582 000 (positief) en – € 42 371 000 (negatief) en in de slotwet van – € 1 698 000 (negatief). Een toelichting op deze mutaties is te vinden in de memories van toelichting van beide suppletore begrotingen (Kamerstukken II 2007–2008, 31 474 B, nr. 2 en Kamerstukken II 2008–2009, 31 792 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 verhoogd met € 170 540 000 en komen daarmee in totaal op € 170 540 000. De decentralisatie-uitkeringen zijn dit jaar voor het eerst uitgekeerd.

Bij de 2de suppletore begroting hebben eerdere mutaties plaatsgevonden van in totaal € 175 110 000 (positief) en in de slotwet van – € 4 570 000 (negatief). Een toelichting op deze mutaties is te vinden in de memorie van toelichting van de tweede suppletore begroting (Kamerstukken II 2008–2009, 31 792 B, nr. 2) en in de slotwet.

## **Onderdeel ontvangsten**

– *Terugontvangsten Waarderingskamer*

Er heeft in 2008 een terugboeking naar het gemeentefonds plaatsgevonden vanuit de Waarderingskamer. Deze terugboeking van € 56 000



betreft het gemeentelijke aandeel in de onderuitputting van het budget van 2007 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 2008 worden de ontvangsten ex artikel 4 van de Financiële-verhoudingswet, met € 166 382 000 verhoogd tot € 16 246 580 000.

### **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 voorzieningspakket 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 omvang van het gemeentefonds wordt bepaald op basis van de normeringssystematiek. Dit is een bestuurlijke afspraak tussen Rijk en VNG, die inhoudt dat het gemeentefonds evenredig meegroeit (of -krimpt) 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 normering 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*

Voor de beoordeling van de werking van de normeringssystematiek kan gekeken worden naar twee indicatoren: de uitkomsten van het halfjaarlijks bestuurlijk overleg en de evaluatie van de normeringssystematiek. Die evaluatie vindt eens in de vier jaar plaats; de meest recente is in het najaar van 2006 afgerond. De conclusie was dat het systeem nog steeds goed werkt en een aantal verbeteringsvoorstellen zullen worden uitgewerkt. In het voorjaar 2007 is de evaluatie vastgesteld. Het maakt onderdeel uit van het gesloten Bestuursakkoord. In het Bestuursakkoord is gewaarborgd dat medeoverheden voldoende middelen tot hun beschikking hebben om de taken uit te voeren. Het Bestuurlijk Overleg Financiële verhouding is het gremium waarin dat ook jaarlijks bestuurlijk getoetst wordt. Er worden daarbij ook nadere afspraken gemaakt over het accres van de fondsen.

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

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 F.O.G. 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 F.O.G. is een beter gefundeerd oordeel mogelijk te maken over de rekenkundige uitkomsten van de normeringsystematiek 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 2009 van het gemeentefonds, laten voor de periode 2008–2012 een financiële ruimte zien die oploopt van € 398 miljoen in 2008 tot € 1 336 miljoen in 2012.

In het bestuurlijk overleg is afgesproken het F.O.G. niet meer apart uit te brengen, maar de relevante gegevens op te nemen in de fondsbegroting.

**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 voorzieningepakket 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.

### **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 2009, bevat een terugblik op de verdeling in 2008. Ook is de geactualiseerde onderhoudsagenda opgenomen. Enkele belangrijke punten waar in het POR 2009 aandacht is besteed zijn het cluster Kunst en Ontspanning, krimp gemeenten en de gemiddelde OZB-stijging.

Het cluster Kunst en Ontspanning laat al enkele jaren een beeld zien waarbij de feitelijke uitgaven van gemeenten liggen boven het ijkpunt van het gemeentefonds. Daarom hebben de fondsbeheerders in 2008 nader onderzoek uitgevoerd. Dit onderzoek omvatte naast het cluster Kunst en Ontspanning ook het cluster Oudheid. De voornaamste conclusies zijn dat de verdeelmaatstaven in het cluster Kunst en Ontspanning de juiste zijn.

Wel kan worden geconstateerd dat de bedragen per eenheid zodanig zijn, dat niet alle feitelijke uitgaven worden gedekt. Dat is vanuit het gemeentefonds bezien ook niet strikt nodig. Dat is gemiddeld genomen bij alle clusters het geval, wat financieel mogelijk is doordat gemeenten meer aan OZB en Overige Eigen Middelen ontvangen dan in het verdeelstelsel is verondersteld. Het geheel overziende zien de fondsbeheerders dan ook geen aanleiding voor verdere stappen.

In het POR 2009 is ook aandacht besteed aan de positie van de gemeenten met een krimpende bevolking. De fondsbeheerders hebben nader laten analyseren hoe de krimpgemeenten in het verdeelstelsel zitten. Daaruit is gebleken dat in de uitgaven- en inkomstenpatronen onderdelen zijn aan te wijzen die «typisch» bij krimpgemeenten behoren, zoals minder kosten aan onderwĳshuisvesting en minder opbrengsten uit de grondexploitatie. Los van de vraag of het voor hen «typisch» is, hebben krimpgemeenten een wat zwakkere sociale structuur en daarmee verbonden hogere kosten. Ook de meeste andere kosten zijn eenvoudig te duiden als uitvloeisel van hun sociale, demografische en economische omstandigheden. Bezien vanuit het gemeentefonds is naar mening van de fondsbeheerders sprake van een redelijke vergoeding voor de diverse uitgaven van krimpgemeenten, zonder dat het fonds doelbewust op krimp is ingericht, evenmin als het op stationaire of groeigemeenten als zodanig is geënt. De introductie van een «groei of krimp-factor» in het gemeentefonds ligt niet in de rede.

Daarnaast is «ingezoomd» op de achtergronden van de gemiddelde OZB-stijging, waarbij ook naar de samenhang met de twee andere grote lokale heffingen is gekeken, die voor reiniging en riolering. Ook is nagegaan waaraan de eventuele extra middelen worden besteed. Dit leidt tot volgende conclusies:

- De meeste gemeenten hebben een of meer van deze drie lokale lasten verhoogd, sommige zelfs sterk; daarnaast is een kleine groep die ze heeft verlaagd.
- Het gelijktijdig sterk verhogen van alle drie komt vrijwel niet voor; als een van de drie (sterk) stijgt, is de stijging van de andere doorgaans (heel) beperkt.
- Extra financiële armslag ontlēnen de gemeenten grotendeels aan de stijging van de OZB, al is dit qua omvang minder belangrijk dan de armslag die de algemene uitkering biedt.
- De stijging van riool- en reinigingsrechten is meestal (veel) minder groot dan van de OZB en heeft voor tweederde te maken met stijging van kosten.
- Een specifieke bestedingsrichting van de extra middelen is niet gevonden. De extra middelen worden dus op een breed terrein aangewend.

## **6. 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.

## C. JAARREKENING

### 7. VERANTWOORDINGSSTAAT VAN HET GEMEENTEFONDS 2008

| Verantwoordingsstaat 2008 van het gemeentefonds B(50) (x € 1000) |                                       |            |                |            |  |            |                |          |             |
|--|---------------------------------------|------------|----------------|------------|--|------------|----------------|----------|-------------|
|  | (1)                                   |            | (2)            |            | (3)  |            |                |          |             |
| Art. Omschrijving  | Oorspronkelijk vastgestelde begroting |            | Realisatie     |            | Verschil Realisatie en Oorspronkelijk vastgestelde begroting |            |                |          |             |
|  | Verplichtingen                        | Uitgaven   | Verplichtingen | Uitgaven   | Verplichtingen   | Uitgaven   | Verplichtingen | Uitgaven | Ontvangsten |
| 01 gemeentefonds   | 16 190 198                            | 16 080 198 | 16 080 198     | 16 205 746 | 16 246 636   | 16 246 636 | 15 548         | 166 438  | 166 438     |

Ons bekend,

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
A. Th. B. Bijleveld-Schouten

De minister van Financiën,  
W. J. Bos

## 8. SALDIBALANS GEMEENTEFONDS PER 31 DECEMBER 2008

| Saldibalans per 31 december 2008 van het gemeentefonds (x € 1 000) |                   |                   |  |                   |                   |
|--|-------------------|-------------------|--|-------------------|-------------------|
| DEBET  |                   |                   | CREDIT                                     |                   |                   |
| OMSCHRIJVING   | 31-12-2008        | 31-12-2007        | OMSCHRIJVING                               | 31-12-2008        | 31-12-2007        |
| 1) Uitgaven t.l.v. de begroting 2007                               |                   | 15 094 194        | 2) Ontvangsten t.g.v. de begroting 2007    |                   | 15 094 194        |
| Uitgaven t.l.v. de begroting 2008                                  | 16 246 636        |                   | Ontvangsten t.g.v. de begroting 2008       | 16 246 636        |                   |
| 5) Uitgaven buiten begrotingsverband                               | 0                 | 668               | 6) Ontvangsten buiten begrotingsverband    | 0                 | 668               |
| 8) Extra comptabele vorderingen                                    | 0                 | 0                 | 8a) Tegenrekening extra compt. vorderingen | 0                 | 0                 |
| 10) Voorschotten   | 43 024 653        | 30 121 160        | 10a) Tegenrekening voorschotten            | 43 024 653        | 30 121 160        |
| 12a) Tegenrekening openstaande verplichtingen                      | 31 468            | 72 358            | 12) Openstaande verplichtingen             | 31 468            | 72 358            |
| <b>Totaal</b>  | <b>59 302 757</b> | <b>45 288 380</b> | <b>Totaal</b>                              | <b>59 302 757</b> | <b>45 288 380</b> |

### Toelichting behorende bij de saldibalans per 31 december 2008 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 2008 zijn de gerealiseerde uitgaven en ontvangsten opgenomen met betrekking tot het jaar waarvoor de Rijksrekening nog niet door de Tweede Kamer is goedgekeurd (2008).

#### **Ad 5. Uitgaven buiten begrotingsverband (intra-comptabele vorderingen)**

Per 31-12-2008 geen uitgaven buiten begrotingsverband.

#### **Ad 6. Ontvangsten buiten begrotingsverband (intra-comptabele schulden)**

Per 31-12-2008 geen ontvangsten buiten begrotingsverband.

#### **Ad 8. Extra comptabele vorderingen**

Dit bedrag is opgebouwd uit de eventuele negatieve behoedzaamheidsreserve en eventuele overige vorderingen door wijzigingen in het betalingsverloop.

**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. Het totaalbedrag van de betaalde voorschotten bestaat bijna volledig uit voorschotten aan gemeenten op de algemene uitkering. Het bedrag is in bijlage 1 bij de saldbalans gespecificeerd.

**Ad 12. Openstaande verplichtingen**

Onder deze post zijn de ultimo 2008 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 de Kosten Financiële verhoudingswet opgenomen. Het bedrag is in bijlage 2 bij de saldbalans gespecificeerd.

## Bijlage 1 bij saldibalans 31 december 2008

| Specificatie voorschotten (x € 1 000)*               |                   |                   |
|--|-------------------|-------------------|
|  | 31-12-2008        | 31-12-2007        |
| <b>Art. 1.1.2 Kosten</b>                             |                   |                   |
| <b>Waarderingskamer</b>                              |                   |                   |
| 2007 Voorschot kosten                                | 0                 | 1 119             |
| 2008 Voorschot kosten                                | 1 168             | 0                 |
| Waarderingskamer                                     | 1 168             | 0                 |
|  | 1 168             | 1 119             |
| <b>Art. 1.2.1 Algemene uitkering gemeentefonds**</b> |                   |                   |
| 2001   | 0                 | 805 818           |
| 2002   | 0                 | 856 705           |
| 2003   | 0                 | 879 818           |
| 2004   | 0                 | 793 613           |
| 2005   | 0                 | 0                 |
| 2006   | 13 349 979        | 13 337 850        |
| 2007   | 13 477 338        | 13 446 237        |
| 2008   | 14 486 229        | 0                 |
|  | 41 313 546        | 30 120 041        |
| <b>Art. 1.2.2 Integratie-uitkeringen</b>             |                   |                   |
| 2008   | 1 539 399         | 0                 |
|  | 1 539 399         | 0                 |
| <b>Art. 1.2.3 Decentralisatie-uitkeringen</b>        |                   |                   |
| 2008   | 170 540           | 0                 |
|  | 170 540           | 0                 |
| <b>TOTAAL</b>  | <b>43 024 653</b> | <b>30 121 160</b> |

\* Geen specificaties zijn opgenomen bij art. 1.1.1 (geheel) en art. 1.1.3 (geheel)  
Aangezien voor deze uitkeringen ultimo 2007 reeds beschikkingen zijn opgemaakt, zijn de voorschotten gelijk aan € 0.

\*\* Dit onderdeel van de tabel vergelijkt de voorschotten per 31 december 2008 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 2007 nog niet was opgemaakt.

| Mutatieoverzicht voorschotten gemeentefonds (x € 1 000) |            |
|---|------------|
| voorschotten per 01-01-2008                             | 30 121 160 |
| ontstaan in 2008  | 16 240 566 |
| afgerekend in 2008                                      | 3 337 073  |
| voorschotten per 31-12-2008                             | 43 024 653 |



## Bijlage 2 bij saldibalans 31 december 2008

| Verloop van de openstaande betalingsverplichtingen (x € 1 000) |  |   |   |                                    |   |  |
|--|--|---|---|------------------------------------|---|--|
| Art.   | Omschrijving   | Open-<br>staande<br>verplich-<br>tingen per<br>1-1-2008 | Aange-<br>gane<br>verplich-<br>tingen in<br>2008 (excl.<br>positieve<br>bijstel-<br>lingen) | Tot betaling<br>gekomen in<br>2008 | Bijstellingen<br>van aange-<br>gane<br>verplich-<br>tingen uit<br>eerdere<br>begrotings-<br>jaren | Openstaande<br>verplich-<br>tingen per<br>31-12-2008 |
| 1.1.   | Apparaats-kosten*  | 1 000   | 8 132   | 8 132                              | 0   | 1 000  |
| 1.2.   | Algemene uitkering met inbegrip van de netto-uitkering over vorige jaren | 71 358  | 14 487 100  | 14 528 565                         | 0   | 29 893   |
| 1.3.   | Integratie- en decentralisatie-uitkeringen                               | 0   | 1 710 514   | 1 709 939                          | 0   | 575  |
|  | Totaal   | 72 358  | 16 205 746  | 16 246 636                         | 0   | 31 468   |

\* Kosten Financiële-verhoudingswet, Kosten Waarderingskamer en Budget A+O-fonds

## D. BIJLAGEN

### 9. BIJLAGE 1: DE VERDIEPINGSBIJLAGE

| <b>Budgettaire geschiedenis over het jaar 2008 (x € 1 000)</b>   |                   |                   |                   |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|
| Gemeentefonds  | Verplichtingen    | Uitgaven          | Ontvangsten       |
| <i>Ontwerp-begroting</i><br>(Kamerstukken II 2007–2008, 31 200 B, nrs. 1 en 2)   | 16 190 198        | 16 080 198        | 16 080 198        |
| <b>1. Vastgestelde begroting</b><br>(Stb. 2008, 155)   | <b>16 190 198</b> | <b>16 080 198</b> | <b>16 080 198</b> |
| <i>Mutaties 1e suppletore begroting (Voorjaarsnota)</i><br>Ontwerp-suppl. begroting (Kamerstukken II 2007–2008, 31 474 B, nrs. 1 en 2) | 7 744             | – 47 789          | – 47 789          |
| <b>2. Vastgestelde mutatie 1e suppletore begroting</b><br>(Stb. 2009, 31)  | <b>7 744</b>      | <b>– 47 789</b>   | <b>– 47 789</b>   |
| <i>Mutatie 2e suppletore begroting (Najaarsnota)</i><br>Ontwerp-suppl. begroting (Kamerstukken II 2008–2009, 31 792 B, nrs. 1 en 2)    | 148 069           | 148 069           | 148 069           |
| <b>3. Vastgestelde mutatie 2e suppletore begroting</b><br>(Stb. 2009, 82)  | <b>148 069</b>    | <b>148 069</b>    | <b>148 069</b>    |
| <i>Voorgestelde mutatie bij slotwet</i><br>Ontwerp-slotwet   | – 140 265         | 66 158            | 66 158            |
| <b>4. Vast te stellen mutatie bij slotwet</b>  | <b>– 140 265</b>  | <b>66 158</b>     | <b>66 158</b>     |
| <b>Totaal geraamd tevens realisatie 2008 (1+2+3+4)</b>   | <b>16 205 746</b> | <b>16 246 636</b> | <b>16 246 636</b> |

Een uitgebreide toelichting op de bovengenoemde bedragen en mutaties is te vinden in de memorie van toelichting van de ontwerpbegroting 2008 (Kamerstukken II 2007–2008, 31 200 B, nr. 2) en in de memories van toelichting van de suppletore begrotingen 2008 (Kamerstukken II 2007–2008, 31 474 B, nr. 2 en Kamerstukken II 2008–2009, 31 792 B, nr. 2) van het gemeentefonds. Een uitgebreide toelichting op de mutaties bij slotwet is opgenomen in de memorie van toelichting bij genoemde wet.

## **10. BIJLAGE 2: AANBEVELINGEN ALGEMENE REKENKAMER**

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of het Jaarverslag 2007 van het gemeentefonds voldoet aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) stelt. Daarnaast heeft zij de bedrijfsvoering en de beleidsinformatie van het ministerie onderzocht. Hieronder staan de belangrijkste conclusies en resultaten van het onderzoek beschreven.

### *2.1 Financiële informatie*

De uitgaven van het gemeentefonds in 2007 bedroegen: € 15 094 miljoen. De verplichtingen bedroegen € 15 011 miljoen, en de ontvangsten € 15 094 miljoen.

Uit het onderzoek naar de financiële informatie in het Jaarverslag 2007 van het gemeentefonds blijkt dat deze voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt. Dit betekent dat er geen fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave zijn geconstateerd die de kwantitatieve tolerantiegrenzen overschrijden.

### *2.2 Saldibalans en toelichting*

De informatie in de saldibalans in het Jaarverslag 2007 van het gemeentefonds voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt.

In 2007 is voor een bedrag van € 12 053 miljoen aan openstaande voorschotten afgerekend. De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat deze afrekeningen voldoen aan de daaraan gestelde eisen.

### *2.3 Informatie over de Bedrijfsvoering*

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2007 van het gemeentefonds is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

### *2.4 Informatie over beleid*

De informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2007 van het gemeentefonds is op deugdelijke manier tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen.

### *Reactie staatssecretaris*

De staatssecretaris ziet in de positieve beoordeling van het jaarverslag 2007 en het financieel beheer geen aanleiding voor een nadere reactie.

## 11. BIJLAGE 3: LIJST MET AFKORTINGEN

|                    |   |
|--------------------|---|
| AMvB               | algemene maatregel van bestuur  |
| A+O fonds          | Arbeidsmarkt- en Opleidingsfonds Gemeenten                                |
| AWBZ               | Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten                                      |
| BCF                | BTW-compensatiefonds  |
| BDUR               | Besluit doeluitkering rampen en zware ongevallen                          |
| Bofv               | Bestuurlijk Overleg financiële verhouding                                 |
| CBS                | Centraal Bureau voor de statistiek  |
| EKD, JGZ<br>en VWI | Elektronisch kinddossier in de Jeugdgezondheidszorg en<br>de Verwijsindex |
| EMU                | Economische en Monetaire Unie   |
| FES                | Fonds Economische Structuurversterking                                    |
| FOG                | Financieel Overzicht Gemeenten  |
| Fvw                | Financiële-verhoudingswet   |
| GF                 | Gemeentefonds   |
| GSB                | Grote stedenbeleid  |
| IPO                | Interprovinciaal Overleg  |
| MILH               | Monitor Inkomsten Lokale Heffingen  |
| OEM                | Overige Eigen Middelen  |
| OOV                | Openbare orde en veiligheid   |
| OSU                | Overzicht Specifieke Uitkeringen  |
| OWB                | Ontwerpbegroting  |
| OZB                | Onroerende-zaakbelastingen  |
| PF                 | Provinciefonds  |
| POR                | Periodiek Onderhoudsrapport   |
| SiSa               | Single information Single audit   |
| UWV                | Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen                              |
| VNG                | Vereniging Nederlandse Gemeenten  |
| Wmo                | Wet maatschappelijke ondersteuning  |
| Wvg                | Wet voorzieningen gehandicapten   |

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

|   |  |
|---|--|
| Aanvullende uitkering                           | Uitkering op aanvraag van gemeenten waar de algemene middelen aanmerkelijk en structureel tekortschieten om in de noodzakelijke uitgaven te voorzien, ondanks een redelijk peil van de eigen inkomsten.  |
| Accres  | Bedrag waarmee het beschikbare bedrag van het gemeentefonds 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  |
| Behoedzaamheidsreserve                          | Gedeelte van de algemene uitkering dat niet aan de gemeenten (€ 208 739 000) wordt uitgekeerd, maar als reservering apart wordt gehouden. Eventuele fluctuaties in de hoogte van de algemene uitkering uit hoofde van de normeringssystematiek worden na afloop van het begrotingsjaar verrekend met de behoedzaamheidsreserve. Indien er achteraf voldoende ruimte is om de behoedzaamheidsreserve uit te keren, dan gebeurt dit ook. Het kan echter ook voorkomen dat de behoedzaamheidsreserve slechts ten dele of helemaal niet wordt uitgekeerd.  |
| Cluster   | Samenhangend geheel van beleidsterreinen uit oogpunt van kostenoriëntatie en verdeling.  |
| 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 te voren 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                       | 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 herverdeeleffecten. 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 ontwikkelings samenwerking, de   |

|  |  |
|--|--|
|  | <p>Europese Unie, het gemeentefonds en het provinciefonds. Als de netto gecorrigeerde rijksuitgaven stijgen (dalen), nemen het gemeentefonds en het provinciefonds met hetzelfde percentage toe (af). Deze systematiek staat ook wel bekend onder het principe van «samen de trap op en samen de trap af». De methode is sinds 1995 van toepassing.</p>  |
| Periodieke onderhoudsrapportage (POR)      | <p>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.</p>  |
| Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) | <p>Adviesorgaan op het terrein van de gemeentelijke en provinciale financiën.</p>  |
| Uitkeringsbasis                            | <p>De uitkeringsbasis wordt berekend door de vermenigvuldiging van het aantal eenheden van een set van verdeelmaatstaven met de bijbehorende gewichten (bedragen per eenheid).</p>   |
| Uitkeringsfactor                           | <p>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.</p> |
| Uitkeringsjaar                             | <p>Het kalenderjaar waarover het recht op uitkering ontstaat.</p>  |
| Verdeelmaatstaf                            | <p>Maatstaf ter verdeling van de algemene uitkering die verband houdt met de gemeentelijke behoefte aan algemene middelen.</p>   |
| Verdeelreserve                             | <p>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.</p>   |
| Waarderingskamer                           | <p>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.</p>   |