

# De gemeente en haar financiën



Een brochure van de  
Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv)  
over de Financiële-verhoudingswet





# De gemeente en haar financiën

## Vooraf

Hoeveel ontvangt een gemeente uit het gemeentefonds? En waarop is dat gebaseerd? Waarom is dat soms meer of minder dan een in omvang vergelijkbare gemeente? En wat gebeurt er wanneer de onroerende-zaakbelastingen voor woningen deze kabinetsperiode zou worden afgeschaft?

In 1997 is de nieuwe Financiële-verhoudingswet, zeg maar de wet die handelt over de uitkeringen uit het gemeentefonds, in werking getreden. Nog steeds roept die wet tal van vragen op, bijvoorbeeld wanneer de begroting of de jaarrekening van de gemeente op de agenda staat.

De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) geeft u in deze brochure een beknopt inzicht in de werking van deze wet. Met die kennis bent u niet alleen beter voorbereid op de jaarlijkse beoordeling van de gemeentefinanciën, maar ook op ontwikkelingen en mogelijk ingrijpende wijzigingen in het inkomstenpatroon van de gemeente. Besturen is vooruitzien, nietwaar?

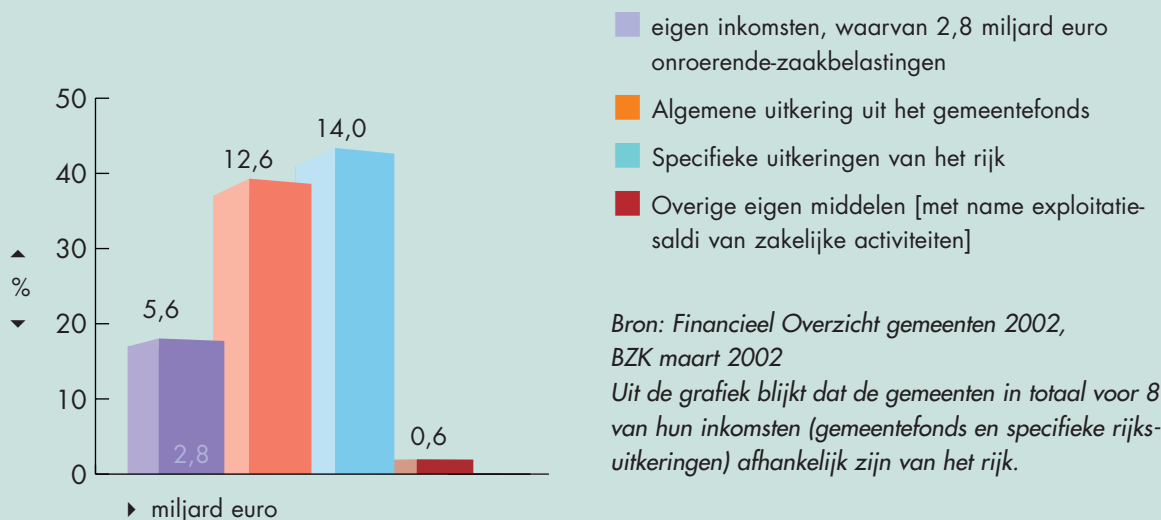
## Hoe komt de gemeente aan haar geld?

Om de gemeentelijke organisatie en de uitvoering van alle taken te kunnen bekostigen hebben gemeenten vanzelfsprekend financiële middelen nodig. Die financiële middelen bestaan uit:

- Eigen inkomsten uit belastingen (met name de OZB), retributies (bijvoorbeeld rioolrecht), leges (bijvoorbeeld voor vergunninguitgiftes), e.d.;
- De uitkering uit het gemeentefonds, bedoeld voor alle algemene taken en daaraan verbonden kosten. Hierover handelt de Financiële-verhoudingswet;
- Specifieke uitkeringen van het Rijk. Denk bijvoorbeeld aan uitgaven voor onderwijs, openbaar vervoer, bijstand;
- Overige eigen inkomsten, bijvoorbeeld dividenden uit deelnemingen, winsten van het gemeentelijk grondbedrijf.



**Gemeenten hadden in 2002 een totaal aan inkomsten van circa € 32,8 miljard. Die waren als volgt over de inkomstenbronnen verdeeld:**



■ eigen inkomsten, waarvan 2,8 miljard euro onroerende-zaakbelastingen

■ Algemene uitkering uit het gemeentefonds

■ Specifieke uitkeringen van het rijk

■ Overige eigen middelen [met name exploitatiesaldi van zakelijke activiteiten]

Bron: *Financieel Overzicht gemeenten 2002*, BZK maart 2002

Uit de grafiek blijkt dat de gemeenten in totaal voor 81% van hun inkomsten (gemeentefonds en specifieke rijksuitkeringen) afhankelijk zijn van het rijk.

## De belangrijkste uitgangspunten van de Financiële-verhoudingswet

Bij het vaststellen van de Financiële verhoudingswet is uitvoerig stilgestaan bij de uitgangspunten voor de verdeling van de gelden uit het gemeentefonds. De belangrijkste uitgangspunten zijn:

1. De beperkte middelen worden zo eerlijk mogelijk verdeeld op grond van objectieve kenmerken die de kosten van gemeenten bepalen. De bedoeling is daarmee dat iedere inwoner in Nederland, in welke gemeente hij of zij ook woont, een vergelijkbaar (basis) voorzieningenniveau kan verwachten;
2. Gemeenten zijn autonoom en daarom vrij om de gelden uit het gemeentefonds naar eigen inzicht te besteden. Welke voorzieningen en van welk kwaliteitsniveau de gemeente haar inwoners aanbiedt, is dus een zaak van de gemeente zelf;
3. Gemeenten dienen een sluitende begroting te hebben. Wanneer gemeenten daarin niet slagen, bijvoorbeeld als gevolg van financiële tegenvallers, dan kan de gemeente een beroep doen op een aanvullende uitkering. Zij komt dan onder curatele van het Rijk (de zogenaamde artikel 12-status);
4. Voor bijzondere gevallen gelden uitzonderingsregelingen: bij een recente gemeentelijke herindeling geldt bijvoorbeeld een overgangsregeling;
5. De omvang van het totale gemeentefonds wordt door het Rijk vastgesteld en houdt conform afspraken met de Vereniging Nederlandse Gemeenten ongeveer gelijke tred met de overige rijksuitgaven. Wanneer het Rijk bezuinigt, heeft dat dus ook gevolgen voor de uitkeringen uit het gemeentefonds.
6. Wanneer het Rijksbeleid financiële gevolgen heeft voor gemeenten, bijvoorbeeld wanneer nieuwe taken worden opgedragen, is het Rijk verplicht aan te geven hoe de gemeenten die financiële gevolgen kunnen opvangen.



## De criteria voor de verdeling

Een van de belangrijkste onderdelen van de Financiële-verhoudingswet is de systematiek voor de verdeling van de algemene uitkering aan de gemeenten. Hiervoor geldt de volgende systematiek:

1. Op de eerste plaats geldt dat de uitkering uit het gemeentefonds een aanvulling is op de eigen inkomsten, met name de onroerend-zaakbelastingen (OZB). Daarom wordt rekening gehouden met de zogenaamde OZB-capaciteit (de potentiële eigen belastingopbrengst op basis van een voor alle gemeenten gelijk zogenaamd rektarief). Of de gemeente in werkelijkheid een hoog of laag OZB-tarief hanteert is daarop niet van invloed.
2. De verdeling van het fonds is gebaseerd op een beperkt aantal omvangrijke clusters van samenhangende taken, zoals onderhoud van wegen, onderhoud van groenvoorzieningen en een bestuursapparaat. Deze clusterindeling wil niet zeggen dat de middelen ook specifiek voor die doelen moeten worden gebruikt, want daarin is de gemeente vrij. Het is alleen bedoeld om zeker te stellen dat een gemeente redelijkerwijs alle basistaken kan uitvoeren.
3. Verder wordt bij de verdeling gekeken naar objectieve kenmerken van een gemeente, zoals inwonertal, oppervlakte, aantal jongeren, aantal bijstandsonvangers en dergelijke. Hieruit volgt een bedrag dat correspondeert met de omvang van de taken van een gemeente.



4. Eveneens wordt beoordeeld of de gemeente bijzondere kenmerken heeft waardoor kosten structureel hoger liggen. Grote verschillen die het gevolg zijn van die bijzondere omstandigheden worden ook bij de verdeling betrokken. Die verschillen zijn fysieke kenmerken (zoals de bodemgesteldheid en bebouwingsdichtheid), de sociale structuur (bijvoorbeeld de mate van werkloosheid onder de bevolking) en de regionale functie (voorzieningen waar ook inwoners uit omliggende gemeenten gebruik van maken).



Sport- recreatievoorzieningen

## Leidt een verhoging van OZB-tarieven tot een lagere uitkering uit het gemeentefonds?

Nee, deze veronderstelling berust op een misverstand. De verevening van de OZB-inkomsten vindt plaats op basis van een zogenoemde 'genormeerde belastingcapaciteit'. Die is dus onafhankelijk van de werkelijk geheven tarieven per gemeente.

Een ander misverstand is dat de opbrengst van de gemeentelijke OZB van de algemene uitkering uit het gemeentefonds wordt afgetrokken. Nogmaals: het gaat om een verevening. Het totaal van de uitkeringen aan gemeenten wordt onafhankelijk van de verdeling vastgesteld. Het is niet afhankelijk van de werkelijke OZB-inkomsten. Alleen zouden zonder de verevening gemeenten met een relatief hoge belastingcapaciteit (de rijkere gemeenten) in dat geval een hogere en gemeenten met een relatief lage capaciteit (de armere gemeenten) een lagere uitkering krijgen.

## Moet de gemeente haar uitgaven clusteren conform het Gemeentefonds?

Bij de verdeling van het gemeentefonds wordt gebruik gemaakt van clusters van taakgebieden (zoals onderhoud van wegen en groen, bestuursapparaat en dergelijke). Die clustering legt de gemeente echter geen enkele verplichting op. De uitkering uit het gemeentefonds is algemeen en vrij besteedbaar. Gemeenten stellen zelf hun prioriteiten. Omdat gemeenten een sluitende begroting moeten hebben, is het natuurlijk wel zo dat een grotere uitgave op het ene gebied moet worden gecompenseerd door op andere clusters minder uit te geven.

## Zijn gemeenten na een herindeling slechter af?

Iedere gemeente krijgt ook vaste bedragen uit het gemeentefonds. Een nieuwe, heringedeelde gemeente, krijgt die bedragen maar één keer. De andere bedragen zijn naar rato van het aantal inwoners, woningen, oppervlakte et cetera. Het totaalbedrag is daarom in de regel minder dan de uitkeringen aan de oude gemeenten. Bij herindeling wordt ervan uitgegaan dat er immers ook besparingen kunnen worden gerealiseerd op de vaste kosten.

Een heringedeelde gemeente wordt daarmee niet in een financieel nadelige positie gebracht. Omdat het verdeelstelsel kostengeoriënteerd is, krijgt de nieuwe gemeente precies waar zij recht op heeft. Dus net zoveel als iedere andere gemeente met dezelfde omvang en kenmerken. Wel kan zo'n heringedeelde gemeente tijdelijk een financieel probleem hebben omdat naar de nieuwe situatie moet worden toegegroeid. Voor dat frictieprobleem ontvangt de gemeente een tijdelijke extra uitkering, de verdeelmaatstaf herindeling.

## Waarom krijgen sommige gemeenten bijzondere uitkeringen, bijvoorbeeld vanwege het Grote Steden Beleid?

Het Grote Steden Beleid is opgezet om bijzondere problemen in grote steden te helpen oplossen. Daarom ontvangen deze grote steden, dertig in getal, een bijzondere uitkering, die los staat van de uitkering uit het gemeentefonds. Daarvoor verwacht het Rijk wel dat de gemeenten taken verrichten om die specifieke problemen te lijf te gaan. Denk aan de achterstandswijken, de inburgeringsproblemen, drugsproblematiek en dergelijke. Enkele gemeenten ontvangen daarnaast ook gelden van de Europese Unie. Deze zijn ook specifiek gericht op bepaalde taken, zoals de opbouw van infrastructuur en de ontwikkeling van lokale werkgelegenheid.

## Veel voorkomende afkortingen in de financiële verhoudingen:

- Fwv: Financiële-verhoudingswet (Staatsblad 1998, nr. 58)
- POR: periodieke onderhoudsrapportage. Jaarlijkse rapportage over de ontwikkeling van de gemeentelijke uitgavenstructuur op het niveau van gemeentegroepen en het totaal van de gemeenten.
- FOG: Financieel overzicht gemeenten. Jaarlijks overzicht van de ontwikkeling in de omvang van de financiële middelen van gemeenten.
- OSU: Overzicht specifieke uitkeringen. Jaarlijks verantwoording over de te verstrekken specifieke uitkeringen aan gemeenten en provincies.

## De Raad voor de financiële verhoudingen

De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) is een onafhankelijk adviesorgaan voor regering en parlement. De Rfv adviseert over hoe de middelen van het Rijk het beste kunnen worden verdeeld over de andere overheden zoals gemeenten en provincies. Ook adviseert de Raad over (beleids)ontwikkelingen die van betekenis zijn voor de financiën van de decentrale overheden. Tevens adviseert de Rfv over wijzigingen in het belastinginstrumentarium van gemeenten en provincies.

De adviezen bestrijken alle beleidsterreinen en kunnen betrekking hebben op beleid en uitvoering. Bij zijn advisering houdt de Rfv rekening met de politiek-bestuurlijke uitgangspunten en met de maatschappelijke ontwikkelingen.

## TOETSINGSKADER VAN DE RfV

### De Raad voor de financiële verhoudingen:

- draagt bij aan een **efficiënte** en **effectieve overheid** door toe te zien op de juiste financiële verhoudingen.
- streeft naar een **evenwicht** tussen de verdeling van taken en bevoegdheden én de verdeling van de benodigde financiële middelen.
- probeert de **beleids- en bestedingsvrijheid** van provincies en gemeenten zoveel mogelijk te **waarborgen** door de vormgeving van de financiële verhoudingen.
- let er op dat de verdeelstelsels voldoen aan de eisen van rechtsgelijkheid en -zekerheid, gedegen, 'doorzichtig' en voor iedereen te verifiëren zijn.

Bij het geven van adviezen geeft de Rfv eventueel ook aan of er spanning bestaat tussen de gekozen bestuurlijke oplossing en de financiële mogelijkheden. Als dit volgens de Rfv een goede uitvoering van de overheidstaken belemmert, wordt aangegeven op welke manier dit kan worden verminderd of voorkomen.

De Raad voor de financiële verhoudingen bestaat uit een voorzitter en acht leden. Zij worden benoemd door de Kroon op voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Financiën.

Het gecombineerde secretariaat voor de Rfv en de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) is ondergebracht bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Adres:

Fluwelen Burgwal 56 (bezoekadres)

Postbus 20011

2500 EZ Den Haag

Telefoon: 070-4267283

Fax: 070-4267625

E-mail: [postbus-rfv@minbzk.nl](mailto:postbus-rfv@minbzk.nl)

Websites:

Rfv: [www.rfv.nl](http://www.rfv.nl)

Rob: [www.rob-rfv.nl](http://www.rob-rfv.nl)

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: [www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl)

Ministerie van Financiën: [www.minfin.nl](http://www.minfin.nl)

## Wat vindt de Rfv van de Financiële-verhoudingswet?

De Rfv ondersteunt het uitgangspunt dat gemeenten, rekening houdend met hun verschillen in kosten en inkomstenpotentieel, een min of meer gelijke voorzieningencapaciteit hebben. Dit betekent niet dat alle gemeenten hetzelfde voorzieningenniveau hebben. Soms hebben gemeenten een centrumfunctie en creëren ze voorzieningen die ook voor inwoners van omliggende gemeenten zijn bestemd.

Verder vindt de Rfv het belangrijk dat gemeenten ook een eigen beleid kunnen voeren ten aanzien van de omvang van de financiële middelen. Het gaat dan met name om het beleid ten aanzien van de tarieven van de OZB, want dat is de belangrijkste eigen inkomstenbron van gemeenten. Met behulp van de OZB kunnen gemeenten zelf afwegen tussen de kosten van extra voorzieningen en het offer (extra OZB) wat ze daarvoor van de burgers vragen.

## De huidige relatie tussen het gemeentefonds en de OZB

De uitkering uit het gemeentefonds is gekoppeld aan de waarde van de onroerende zaken in de gemeente. Hoe meer OZB een gemeente kan heffen, hoe minder de uitkering uit het Gemeentefonds bedraagt. Daarbij wordt uitgegaan van een rekestarief, dat is vastgesteld op het gemiddelde OZB-tarief in Nederland. Het gaat derhalve om de OZB-capaciteit, want er wordt geen rekening gehouden met het daadwerkelijke tarief dat een individuele gemeente hanteert.

Dat de OZB-capaciteit als vertrekpunt wordt gehanteerd voor de hoogte van de uitkering uit het Gemeentefonds heeft de volgende achtergrond. Een gemeente die beschikt over relatief veel woningen en bedrijven met een gemiddeld hogere waarde heeft bij het heffen van OZB een voordeel, omdat het bij eenzelfde OZB-tarief een groter deel van zijn kosten kan dekken uit de eigen inkomsten. Zo ontstaan er grote verschillen tussen bijvoorbeeld een villadorp in de randstad en een plattelandsdorp in Drente. En gemeenten met veel hoogwaardige bedrijfsterreinen zijn financieel beter uit dan gemeenten volop bosgrond.



Het gemeentefonds houdt daarom rekening met die verschillen en compenseert gemeenten met een lage OZB-capaciteit ten opzichte van gemeenten met een hoge OZB-capaciteit. Behalve dat het OZB-tarief niet van invloed is op de hoogte van de uitkering - de gemeente is immers autonoom - wordt de totale omvang van het gemeentefonds ook niet beïnvloed door de OZB-opbrengsten. De systematiek van OZB-capaciteit is alleen bedoeld om tot een eerlijke verdeling te komen, zodat elke gemeente een vergelijkbaar voorzieningenniveau kan aanbieden aan haar inwoners, zonder de burgers extra te belasten.

## Belangrijke komende ontwikkelingen

- BTW-compensatiefonds: Gemeenten kunnen vanaf 1 januari 2003 betaalde BTW declareren bij het BTW-compensatiefonds. Dan kunnen de prijzen van uitbestede diensten op een marktconforme manier worden vergeleken met eigen uitvoering waarover geen BTW hoeft te worden betaald. Het fonds is onder meer gevoed door een onttrekking uit het gemeentefonds. Immers, per saldo dalen de gemeentelijke uitgaven als de BTW kan worden gedeclareerd.
- Afschaffing OZB voor woningen per 1 januari 2005. In het strategisch akkoord voor het kabinet CDA, LPF en VVD is de afschaffing van de OZB op woningen aangekondigd. Gemeenten zullen via het gemeentefonds voor het verlies aan inkomsten worden gecompenseerd. Financieel zal dit in totaliteit een neutrale operatie zijn. Aangezien de gemeentelijke tarieven flink uiteenlopen zal de compensatie echter onvermijdelijk tot (forse) herverdeeffecten leiden.
- Tevens wordt de zogenaamde Zalmsnip (jaarlijkse teruggave aan de OZB-betaler van honderd gulden) per 1 januari 2005 afgeschaft. Het daarvoor nodige bedrag is in 1998 aan het gemeentefonds toegevoegd. Het zal nu, blijkens het strategisch akkoord, weer worden uitgenomen.

## Meer informatie?

Over de werking van de Financiële Verhoudingswet heeft de Rfv een rapport uitgegeven getiteld: "Mythes en misverstanden in de financiële verhoudingen". Dit rapport is te bestellen bij de Raad voor de Financiële Verhoudingen [telefoon 070 - 426 72 83] en op te vragen via de website [www.rfv.nl](http://www.rfv.nl).

De Financiële-verhoudingswet [Stbl 1998, nr. 58] is te vinden op [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl).