

Vergaderjaar 2003–2004

29 200 B**Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2004****Nr. 2****MEMORIE VAN TOELICHTING**

Inhoudsopgave		blz.
A.	Artikelsgewijze toelichting bij de wetsartikelen	2
B.	Begrotingstoelichting	3
1	Leeswijzer	3
2	Het beleid	4
2.1	<i>De beleidsagenda</i>	4
2.1.1	Beleidsprioriteiten	4
2.1.2	Beleidsmutaties	7
2.2	<i>Beleidsartikelen</i>	11
2.2.1	Algemene hoofddoelstelling	11
2.2.2	Operationele doelstellingen	11
2.2.3	Budgettaire gevolgen van beleid	14
2.2.4	Budgetflexibiliteit	15
2.2.5	Veronderstellingen in effectbereiking, doelmatigheid en raming	16
2.2.6	Groei-paragraaf	17
3	Verdiepingsbijlage	18
3.1	Opbouw verplichtingen, uitgaven en ontvangsten vanaf de vorige ontwerp-begroting	18
3.2	Integratie-uitkeringen	20
3.3	Specifieke uitkeringen en eigen inkomsten	21
4	Bijlagen bij de begroting	25
Bijlage 1	Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds 2004	27
Bijlage 2	Moties en toezeggingen in het vergaderjaar 2002–2003	72

A. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING BIJ DE WETSARTIKELEN

Wetsartikel 1 (uitgaven/verplichtingen en ontvangsten)

De begrotingsstaten die onderdeel uitmaken van de Rijksbegroting, worden op grond van artikel 1, derde lid, van de Comptabiliteitswet 2001 elk afzonderlijk bij de wet vastgesteld. Het onderhavige wetsartikel strekt ertoe de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2004 vast te stellen.

Alle voor dit jaar vastgestelde begrotingswetten tezamen vormen de Rijksbegroting voor het jaar 2004. Een toelichting bij de Rijksbegroting als geheel is opgenomen in de Miljoenennota 2004.

Met de vaststelling van dit wetsartikel worden de uitgaven, verplichtingen en de ontvangsten voor het jaar 2004 vastgesteld. Het in die begroting opgenomen begrotingsartikel wordt in onderdeel B van deze memorie van toelichting toegelicht (de zgn. begrotingstoelichting).

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

Ingevolge artikel 5, eerste lid van de Financiële-verhoudingswet juncto artikel 6, vierde lid van de Invoeringswet Financiële-verhoudingswet, hebben de gemeenten gezamenlijk recht op het bedrag dat in de begroting als verplichting voor het totaal van de algemene uitkering c.a. en de aanvullende uitkeringen is opgenomen. Het in dit wetsartikel opgenomen bedrag is niet rechtstreeks uit de begrotingsstaat af te leiden. Het bedrag wordt nader onderbouwd in paragraaf 2.2.3 van deze memorie.

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

De Staatssecretaris van Financiën,
J. G. Wijn

De Minister van Financiën,
G. Zalm

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt op grond van het bepaalde in artikel 25a, derde lid, onder b, van de Wet op de Raad van State.

B. BEGROTINGSTOELICHTING

1. Leeswijzer

De gemeentefondsbegroting maakt onderdeel uit van de Rijksbegroting maar heeft daarbinnen, evenals de provinciefondsbegroting, een eigen bijzonder karakter. Zo kent de gemeentefondsbegroting in tegenstelling tot een departementale begroting slechts één beleidsartikel: het gemeentefonds. Het beleid dat wordt gevoerd ter realisatie van de algemene beleidsdoelstelling is direct verbonden met dit ene beleidsartikel. Voorts zijn de fondsbeheerders systeemverantwoordelijk (zie verder paragraaf 2.2.1) voor het gemeentefonds, en niet voor de resultaten die gemeenten met hun budget uit dit fonds realiseren. Gemeenten zijn, met inachtneming van de wet- en regelgeving, autonoom in het voeren van hun beleid bekostigd uit het gemeentefonds.

De voorliggende gemeentefondsbegroting 2004 is de derde begroting die is opgezet naar de VBTB-richtlijnen. In deze begroting wordt dan ook de ingeslagen weg om de begroting volgens het VBTB-gedachtegoed weer te geven voortgezet. Een belangrijk winstpunt van deze nieuwe begrotingssopzet is gelegen in een inzichtelijke koppeling van beleid, prestaties en middelen.

Hoofdstuk 2 start met de beleidsagenda van het gemeentefonds, waarna de beleidsprioriteiten voor 2004 en de belangrijkste beleidsmutaties worden beschreven. Vervolgens wordt in paragraaf 2.2 ingegaan op het beleidsartikel: het gemeentefonds, en de bijbehorende hoofd- en operationele doelstellingen. Ook worden hierbij de prestatiegegevens, die zich richten op het budgettaire systeem van het gemeentefonds, behandeld. De tabel «budgettaire gevolgen van beleid» geeft inzicht in de integrale uitgaven die samenhangen met de hoofdbeleidsdoelstelling. Het hoofdstuk vervolgt met een paragraaf over budgetflexibiliteit en over veronderstellingen in effectbereiking, doelmatigheid en raming en wordt afgesloten met de groeiparagraaf.

Hoofdstuk 3 bevat de Verdiepingsbijlage van de gemeentefondsbegroting. De Verdiepingsbijlage geeft de opbouw aan van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het gemeentefonds vanaf de stand ontwerpbegroting 2003 naar de stand ontwerpbegroting 2004. Hierbij worden de nieuwe mutaties, die nog niet eerder zijn toegelicht in een suppletore wet, benoemd en van een toelichting voorzien. Aansluitend wordt het gemeentefonds in het bredere kader van de financiële verhouding geplaatst. Hierin komt de verhouding tussen de algemene uitkering en specifieke uitkeringen aan bod en wordt aandacht besteed aan de ontwikkeling van specifieke uitkeringen. Tevens komen de eigen inkomsten van gemeenten aan bod.

De gemeentefondsbegroting kent 2 bijlagen, te weten de bijlage «Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds 2004» en de bijlage «Moties en Toezeggingen». Beide bijlagen staan in hoofdstuk 4.

De apparaatsuitgaven in de zin van materiële en personele uitgaven van de fondsbeherende directies bij de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Financiën, worden in de respectievelijke departementale begrotingen verantwoord.

2. Het beleid

2.1 De beleidsagenda

De beleidsagenda bevat een beknopte weergave van de speerpunten van het beleid met betrekking tot het gemeentefonds. Aangezien het gemeentefonds, en de daaruit voortvloeiende algemene uitkering, slechts één van de vier inkomstenbronnen van gemeenten betreft, wordt in de onderstaande tabel een overzicht gegeven van alle inkomstenbronnen van gemeenten.

Tabel 1: Inkomstenbronnen van gemeenten (Stand ontwerpbegroting Rijk, in miljoenen euro's)						
	2001	%	2002	%	2003	%
1. Heffingen en rechten ¹	2 311 ²	7,3	2 456 ²	7,4	2 642 ²	7,4
2. Eigen belastinggebied ¹	3 010 ²	9,5	3 199 ²	9,7	3 467 ²	9,7
3. Algemene uitkering (gemeentefonds)	11 647	36,8	12 282	37,2	13 613	37,9
4. Specifieke uitkeringen	14 689 ³	46,4	15 103 ³	45,7	16 152 ²	45,0
Totaal	31 657	100	33 040	100	35 874	100

¹ Bron: CBS en Monitor Inkomsten uit Lokale Heffingen 2002 en 2003.

² Het betreft hier de opbrengsten na verwerking van de € 45,38-maatregel (f 100-maatregel) en de kwijtschelding.

³ Hierbij gaat het tevens om gelden die gaan naar organen op basis van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR), Kaderwetgebieden en derden (niet-overheidsinstellingen).

Deze tabel laat zien dat de totale inkomsten bij gemeenten in 2003 ten opzichte van 2002 zijn gestegen met € 2,834 miljard (8,6%). Het aandeel van de algemene uitkering uit het gemeentefonds in de totale gemeentelijke inkomsten is toegenomen tot bijna 38%. Met de middelen die gemeenten ontvangen uit eigen belastingen en de algemene uitkering, kunnen ze, binnen zekere grenzen, autonoom beleid voeren. De stijging van de algemene uitkering wordt met name veroorzaakt door de normeringssystematiek waarmee het fonds compensatie ontvangt voor loon-, prijs- en volume-ontwikkelingen in de uitgaven van gemeenten. Daarnaast zorgen taakmutaties voor ontwikkelingen in de algemene uitkering. Op de ontwikkeling van de specifieke uitkeringen (de grootste inkomstenbron) en de eigen inkomsten wordt in de Verdiepingsbijlage nader ingegaan.

De gemiddelde jaarlijkse reële groei van het gemeentefonds die voor de komende jaren geraamd wordt, bedraagt 1%. Deze positieve uitkomst komt geheel voor rekening van de jaren 2006 en 2007. Weliswaar is deze groei lager dan in de periode 1999–2003 (ongeveer 2,5%), maar hoger dan in de jaren 1994–1998 (0%–0,5%). Hieruit kan worden afgeleid dat er de komende jaren sprake is van een adequate ontwikkeling van het gemeentefonds. Deze conclusie kan ook getrokken worden uit de cijfers uit het zogenoemde Financieel Overzicht Gemeenten, dat een hulpmiddel is voor de oordeelsvorming in het halfjaarlijkse bestuurlijk overleg tussen Rijk en VNG (en IPO) omtrent de vraag of de gemeentelijke middelen toereikend zijn voor een verantwoorde uitvoering van de gemeentelijke taken (zie ook paragraaf 2.2.2).

2.1.1 Beleidsprioriteiten

Op het terrein van het gemeentefonds worden voor 2004 diverse beleidsprioriteiten gesteld die hieronder aan de orde komen. Enkele van de beleidsprioriteiten van het vorige jaar zijn nu opnieuw terug te vinden

in de ontwerpbegroting 2004. Hier betreft het zaken die een meerjarige aanpak vergen, zoals de normeringssystematiek het plan van aanpak transparantie en de aanpassing van het gemeentelijk belastinggebied. Daarnaast zijn er enkele nieuwe onderwerpen als de afroaming van het accres over de € 45,38-maatregel en de vereenvoudiging van de WOZ-taxatie. Van het tweede onderwerp wordt verwacht dat het meerjarig een rol zal blijven spelen binnen de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten. Het vorig begrotingsjaar is het BTW-compensatiefonds ingevoerd. Voor verdere informatie over dit fonds wordt verwezen naar de ontwerpbegroting 2004 van het BTW-compensatiefonds.

Normeringssystematiek

Met ingang van het begrotingsjaar 2004 wordt de normeringssystematiek van het gemeente- en provinciefonds aangepast in de zin dat de uitgaven aan het Fonds Werk en Inkomen (FWI; inkomensdeel) niet meer meetellen binnen de geldende normeringssystematiek. Ontwikkelingen in de hoogte van de bijstandsuitgaven werken in de nieuwe situatie niet langer door op de hoogte van de accessen van het gemeente- en provinciefonds.

In de huidige normeringssystematiek valt het inkomensdeel van het FWI onder de grondslag voor de koppeling van het gemeente- en provinciefonds. Met ingang van 2004 wordt de Wet Werk en Bijstand ingevoerd. Deze regelt de budgettering van de gemeentelijke bijstandsbudgetten. Het Rijk past de totale macrobudgetten aan voor de conjuncturele ontwikkelingen, zodat het budget op macroniveau op peil blijft. Binnen deze nieuwe sturingsfilosofie neemt de eigen verantwoordelijkheid van gemeenten aan belang toe: efficiënte gemeenten kunnen door doelmatige uitvoering en door effectieve reïntegratie middelen vrijspelen. Het past niet binnen de nieuwe sturingsfilosofie om de algemene uitkering te laten meegroeien met de ontwikkeling van de bijstandsuitgaven. Om die reden wordt vanaf 2004 het inkomensdeel van het FWI niet langer meegenomen in de basis waarop het accres wordt berekend. De wijziging van de systematiek gaat in per 2004. Als technische veronderstelling is de gemiddelde bijstandspopulatie van 2002 gehanteerd bij de feitelijke berekening van het effect van de grondslagversmalling.

Plavat (Plan van aanpak transparantie)

In december 2000 is het Plan van Aanpak Transparantie in de Financiële Verhouding tussen Rijk en gemeenten (Plavat) aan de Tweede Kamer voorgelegd (zie Kamerstukken II 2000/01, 27 400 B, nr. 7). In dit plan is vastgelegd welke stappen worden ondernomen om te komen tot meer transparantie in de financiële verhouding. Het gaat hierbij om het in kaart brengen van de financiële inkomensstromen van gemeenten, hoe deze worden besteed en welke effecten hiermee worden beoogd. Het inzicht dat wordt verkregen kan betrokken worden bij de uitkomst van de normeringssystematiek en de ontwikkeling van de lokale heffingen. Het Plavat moet leiden tot een meer doelmatige inzet en verdeling van middelen. Het Financieel Overzicht Gemeenten (FOG), waarvan in juni 2003 de tweede versie is verschenen, is het eerste concrete product in het kader van Plavat (zie de brief van de minister van BZK van 4 juli 2003, kenmerk FO2003/72152). Dit overzicht is betrokken bij het bestuurlijk overleg over de uitkomst van de normeringssystematiek dat op 1 juli 2003 tussen Rijk en VNG/IPO plaatsvond. Het F.O.G. is in dit kader te beschouwen als een instrument om de ontwikkeling van het gemeentefonds

binnen het totaal van de financiële verhoudingen te beoordelen. Het F.O.G. wordt nader uiteengezet in de operationele doelstellingen in paragraaf 2.2.2. Om de verdeling tussen gemeenten gegeven de omvang van het gemeentefonds te beoordelen, is er het Periodiek OnderhoudsRapport (POR) (zie hoofdstuk 4).

Decentraal belastinggebied

In het kader van de beperking van de lastenontwikkeling op decentraal niveau komen er in het hoofdlijnenakkoord enkele belangrijke wijzigingen op het gebied van gemeentelijke belastingen voor. Ten eerste wordt het bewonersdeel van de OZB op woningen afgeschaft. Via het gemeentefonds worden gemeenten voor de gedeerde inkomsten gecompenseerd. Ten tweede wordt, na overleg met de gemeenten, de stijging van de OZB op niet-woningen en van het eigenaarsdeel van de OZB op woningen gemaximeerd. Daarnaast wordt in 2005 de € 45,38-regeling afgeschaft. Het beëindigen van de € 45,38 regeling gaat gepaard met een uitname uit het gemeentefonds van ruim € 0,3 miljard.

Afroming accres over € 45,38-maatregel

Met ingang van 2004 wordt het gemeentefonds met € 100 miljoen verlaagd. De verlaging heeft als achtergrond dat het bedrag dat in 1998 voor de € 45,38-maatregel aan het gemeentefonds is toegevoegd (f 680 miljoen) met het accrespercentage is meegegroeid, terwijl er, afgezien van de stijging vanwege de groei van het aantal woonruimten, geen hogere gemeentelijke kosten tegenover hebben gestaan. Het verschil tussen de groei van het bedrag van f 680 miljoen vanwege het accres en de groei van het bedrag dat nodig is vanwege de ontwikkeling van het aantal huishoudens waarop de € 45,38-maatregel van toepassing is, is geraamd op € 100 miljoen.

Vereenvoudiging WOZ-taxatie

Het verminderen van uitgaven is één van de hoofddoelstellingen van het hoofdlijnenakkoord. Om hieraan invulling te geven heeft het Rijk samen met de VNG en de Unie van Waterschappen besloten per 2003 een kostenplafond voor de WOZ-kosten in te voeren. De uitvoeringspraktijk bij de WOZ-taxaties dient zodanig te worden aangepast dat de kosten onder € 138 miljoen blijven. De uitvoering van de WOZ dient daarvoor gerealiseerd te worden. Dit besluit vloeit voort uit afspraken die partijen reeds in 2000 over de WOZ-kostenregeling hebben gemaakt. De invoering van het forfait is met terugwerkende kracht tot 1 januari 2003 in werking getreden (Stb. 2003, 179). Tevens is een werkgroep ingesteld met het oog op het formuleren van verbetervoorstellen voor de WOZ. Deze werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de VNG, de Unie van Waterschappen, het ministerie van Binnenlandse Zaken en het ministerie van Financiën. In het hoofdlijnenakkoord is een taakstelling van € 60 miljoen opgenomen om te komen tot een verdere verlaging van de kosten voor de WOZ-taxatie. Deze taakstelling slaat neer bij de drie afnemers van de WOZ-gegevens: gemeenten, waterschappen en de Belastingdienst. Over de wijze waarop deze taakstelling wordt gerealiseerd zal nader overleg worden gevoerd met de VNG en de Unie van Waterschappen. De bevindingen van de werkgroep zullen daarbij worden meegenomen.

2.1.2 Beleidsmutaties

In de onderstaande overzichtstabel wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste mutaties die zich in de periode vanaf de ontwerpbegroting 2003 tot de ontwerpbegroting 2004 hebben voorgedaan. De weergegeven mutaties worden onder de tabel afzonderlijk toegelicht.

Tabel 3: Overzichtstabel gemeentefonds – uitgaven (in € 1 000)							
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Stand ontwerp-begroting 2003	13 068 602	13 217 426	12 040 751	13 800 920	13 796 402	13 790 185	
Belangrijkste beleidsmatige mutaties (incl. autonome mutaties)							
1. Accres 2002		329 952					
2. Accres 2003		198 913	198 913	198 913	198 913	198 913	198 913
3. Accres 2004			262 597	262 597	262 597	262 597	262 597
4. Van SZW: extra middelen minima zonder arbeidsmarktpers.		20 000					
5. Wijziging betalingsverloop algemene uitkering 2002		34 615					
6. Van VROM: apparaatskosten Bouwstoffenbesluit		13 613	13 613	13 613	13 613	13 613	13 613
7. WOZ taxaties					– 60 000	– 60 000	– 60 000
8. Beperken Gemeentelijk minimabeleid			– 150 000	– 150 000	– 150 000	– 150 000	– 150 000
9. Afkomen accres over € 45,38-regeling			– 100 000	– 100 000	– 100 000	– 100 000	– 100 000
10. Afschaffen gebruikersdeel OZB				– 1 050 000	– 1 050 000	– 1 050 000	– 1 050 000
11. E-gem		– 1 000	– 1 500	– 2 000	– 2 000	– 2 000	– 2 000
12. Van OC&W en V&W: Leerlingen- vervoer (zitplaatsregeling)			12 000	12 000	12 000	12 000	12 000
13. Overige Mutaties	– 36 545	– 2 084	– 804	– 804	– 404	– 404	– 404
Stand ontwerp-begroting 2004	13 032 057	13 811 435	12 275 570	12 985 239	12 921 121	12 914 904	12 904 105

* Deze stand is inclusief de Nota van Wijziging en de amendementen op de ontwerpbegroting 2002, zie ook tabel 8 en 9 van de Verdiepingsbijlage.

Toelichting op de mutaties

1. Uitkering behoedzaamheidsreserve 2002/nacalculatie 2002

De fondsbeheerders streven een adequate omvang van het gemeentefonds na. Het belangrijkste instrument om dit streven te verwezenlijken is de normeringssystematiek. Onderdeel van deze normeringssystematiek is de nacalculatie gebaseerd op de realisatie van de netto-gecorrigeerde rijksuitgaven in de Voorlopige Rekening. Voor 2002 komt het nagecalculeerde accrespercentage van 5,38% overeen met een accres van € 665,508 miljoen. Ten tijde van de voorjaarsnota 2002 werd op grond van de toen beschikbare gegevens een accres verwacht van € 544, 508 miljoen. Het positieve verschil van € 121,213 miljoen is de omvang van de nacalculatie over het uitkeringsjaar 2002. Het resultaat van de nacalculatie wordt verrekend met de behoedzaamheidsreserve die in 2002 is ingehouden. Op grond hiervan komt de behoedzaamheidsreserve van 2002 van € 208,739 miljoen in zijn geheel tot uitbetaling. Daarnaast wordt het accres aangevuld met de positieve nacalculatie van € 121,213¹ miljoen, zodat een totaalbedrag van € 329,952 miljoen tot uitkering komt. De feitelijke uitbetaling geschiedt uiteraard in het uitkeringsjaar 2003.

¹ De nacalculatie 2002 is niet, zoals normaal wel gebeurt, bij 1e suppletore begroting 2003 structureel in het meerjarenbeeld van de begroting opgenomen, aangezien er op dat moment nog geen duidelijkheid bestond over de grootte van het accres in het huidige jaar. Bij de onderhavige begroting 2004 wordt het bedrag van € 121,213 miljoen structureel ingeboekt voor de jaren 2003 en volgende.

2. Accres 2003

Evenals de nacalculatie van het accres 2002 vloeit het accres 2003 voort uit de normeringssystematiek. Als gevolg van mutaties in de netto gecorrigeerde rijksuitgaven wordt het accres 2003 opwaarts bijgesteld met € 198,913 miljoen. Dit bedrag is opgebouwd uit twee onderdelen. Het eerste onderdeel betreft een ophoging van € 77,700 miljoen, op basis van de ontwikkeling van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven, waardoor het accres voor 2003 uitkomt op € 568,799 miljoen (stand Voorjaarsnota 2003). Bij het tweede onderdeel gaat het om de positieve nacalculatie 2002 van € 121,213 miljoen (zie onder 1), die een structurele doorwerking heeft naar de jaren na 2002.

3. Accres 2004

Op basis van de ontwikkelingen in de netto-gecorrigeerde rijksuitgaven is het accres 2004 bij Miljoenennota 2004 berekend op € 262,597 miljoen. De bevoorschotting aan de gemeenten zal tot de Voorjaarsnota 2004 op dit bedrag gebaseerd zijn, waarna een nieuw bijstellingsmoment aanbreekt. Zoals reeds beschreven in paragraaf 2.1.1 wordt de normeringssystematiek van het gemeente- en provinciefonds aangepast in de zin dat de uitgaven aan het Fonds Werk en Inkomen (FWI; inkomensdeel) niet meer meetellen binnen de geldende normeringssystematiek. Hierdoor is in vergelijking tot de oude systematiek (waarbinnen de uitgaven aan het Fonds Werk en Inkomen wel meetelden) de groei van het gemeentefonds in 2004 lager uitgekomen. Het onderstaande staatje toont de gevolgen van de grondslagversmalling voor het accres:

	2004	2005	2006	2007
Verlaging Accres als gevolg van grondslagversmalling gf/pf (in € 1000)	150 000	165 000	145 000	130 000

Per saldo zal het accres voor 2004 uitkomen op 1,94% nominaal (0,43% reëel).

4. Extra middelen minima zonder arbeidsmarktperspectief

Naar aanleiding van het najaarsoverleg (2002) met de sociale partners stelt het Rijk extra middelen beschikbaar voor de financiële ondersteuning van langdurige minima zonder arbeidsmarktperspectief. De verstrekking van deze middelen vindt plaats via de gemeenten. Zij stellen vast welke personen tot de groep behoren die recht hebben op de specifieke steun en bepalen tevens op welke wijze de extra financiële steun zal geschieden. De extra middelen worden via het gemeentefonds aan de gemeenten uitgekeerd. Daarom vindt er een eenmalige overheveling van € 20 miljoen plaats van de begroting van het ministerie van SZW naar het gemeentefonds in aanvulling op de middelen voor gemeentelijk inkomensondersteuningsbeleid die reeds in het fonds zijn opgenomen.

5. Wijziging betalingsverloop algemene uitkering

Op basis van het betalingsverloop van de algemene uitkering van het gemeentefonds heeft er in 2002 een onderuitputting van € 34,615 miljoen plaatsgevonden. De oorzaak voor de onderuitputting ligt in het feit dat de definitieve statistische informatie op basis waarvan de verdeling van de algemene uitkering bepaald wordt, nog niet beschikbaar was op het moment van uitkering. Hierdoor zijn de in 2002 gedane uitkeringen aan de

gemeenten lager dan het in het gemeentefonds voor dit jaar beschikbare bedrag. Omdat voor het gemeentefonds de verplichtingen leidend zijn, wordt geld dat in enig jaar nog niet aan gemeenten wordt uitgekeerd, aan het volgende begrotingsjaar toegevoegd.

6. Apparaatskosten Bouwstoffenbesluit

Het Bouwstoffenbesluit stelt in het kader van bodembescherming en het tegengaan van verontreinigd oppervlaktewater milieuhygiënische eisen aan het gebruik van steenachtige stoffen. In het kader van genoemd besluit hebben gemeenten een aantal toezichts- en handhavingstaken verkregen. Om gemeenten hiervoor te compenseren is met ingang van 2000 een bedrag van € 13,613 miljoen aan het gemeentefonds toegevoegd. Deze toevoeging was van tijdelijke aard en bleef – met het oog op een evaluatie van de gemeentelijke uitvoeringspraktijk door het ministerie van VROM – beperkt tot de jaren 2000 en 2001. Nadien is ze in afwachting van de evaluatie doorgetrokken naar 2002 (zie Kamerstukken II 2001/02, 28 000B, nr. 2, blz. 10/11). De evaluatie heeft plaatsgevonden en heeft tot de conclusie geleid dat de gemeentelijke kosten ongeveer overeenkomen met de jaarlijkse bijdrage via het gemeentefonds. Op grond daarvan krijgt de toevoeging een structureel karakter.

7. WOZ-taxaties

In het Hoofdlijnenakkoord is een taakstelling van € 60 miljoen opgenomen om te komen tot een verdere verlaging van de kosten voor de WOZ-taxatie. Deze taakstelling slaat neer bij de drie afnemers van de WOZ-gegevens: gemeenten, waterschappen en de Belastingdienst. Over de wijze waarop deze taakstelling wordt gerealiseerd zal nader overleg worden gevoerd met de VNG en de Unie van Waterschappen.

8. Beperking gemeentelijk minimabeleid

In het kader van het kabinetsbeleid de armoedeval te bestrijden en het gemeentelijk minimabeleid te beperken, verlaagt het kabinet de algemene uitkering van het gemeentefonds met € 150 miljoen. Dit bedrag is gebaseerd op de gedachte dat de gemeenten de uitgaven voor bijzondere bijstand tot een niveau per ABW-er vergelijkbaar aan dat van midden jaren negentig kunnen terugbrengen. Hierbij is rekening gehouden met het sindsdien sterk gedaalde aantal ABW-ers en de sindsdien sterk gestegen uitgaven voor de bijzondere bijstand.

9. Afroming accres over € 45,38-maatregel

De algemene uitkering wordt vanaf het jaar 2004 structureel verlaagd, omdat het accres wordt afgeroomd dat is verbonden aan het bedrag van f 680 miljoen dat in 1998 is toegevoegd i.v.m. de € 45,38-maatregel. Deze uitname is gesteld op een bedrag van € 100 miljoen. In het Strategisch Akkoord 2002 werd besloten dat de € 45,38-maatregel met ingang van 2005 geheel wordt afgeschaft. Om die reden werd al eerder een verlaging van de algemene uitkering per 2005 ingeboekt van € 325 miljoen als tegenwaarde van het bedrag dat in 1998 aan het gemeentefonds werd toegevoegd. Bij het Hoofdlijnenakkoord is besloten tot een extra uitname met ingang van 2004, omdat het gecumuleerd accres van het gemeentefonds sinds 1998 hoger is geweest dan de groei van het aantal huishoudens. In deze begroting is het effect hiervan op het gemeentefonds bepaald op € 100 miljoen.

10. Wijziging OZB op woningen (afschaffing gebruikersbelasting)

In het hoofdlijnenakkoord is het voornemen opgenomen tot afschaffing van de OZB voor de gebruikers van woningen. De gemeenten zullen

hiervoor gecompenseerd worden via het gemeentefonds. De stijging van de OZB bij andere onderdelen (de eigenarenbelasting op woningen en de OZB op niet-woningen) wordt gemaximeerd. In het Strategisch Akkoord 2002 was algehele afschaffing van de OZB op woningen voorzien per 1 januari 2005. Voor het verlies aan inkomsten zouden de gemeenten gecompenseerd worden met een bedrag van € 2000 miljoen. In het Hoofdlijnenakkoord wordt de afschaffing van de OZB op woningen beperkt tot de gebruikersbelasting. In verband hiermee wordt het compensatiebedrag vooralsnog verminderd met € 1 050 miljoen tot € 950 miljoen. Bij de uitwerking van het voorstel tot afschaffing van het gebruikersdeel zal nog nader worden gekeken naar het precieze compensatiebedrag. De maximering van de stijging van de OZB op niet-woningen en van de eigenarenbelasting op woningen zal na overleg met de gemeenten gerealiseerd worden.

11. Electronische gemeente (E-gem)

De algemene uitkering wordt ten behoeve van het programma E-gem (electronische gemeente) verlaagd met € 1 miljoen in 2003. In 2004 en 2005 vinden verdere verlagingen plaats zodat de bijdrage aan dit programma uit het gemeentefonds op € 2 miljoen per jaar komt. Deze bijdrage blijft gehandhaafd tot en met 2007, waarna de middelen terugvloeien naar de algemene uitkering. Het programma E-gem komt voort uit een overeenkomst tussen de minister van BZK en de VNG. Die hield in dat een voorstel zou worden uitgewerkt een organisatie op te richten die zich zal bezighouden met het faciliteren van kennis-vermeerdering en kennisdeling en het sturen van ICT-ontwikkelingen ten behoeve van gemeenten en daarbij te bezien hoe Rijk en gemeenten gezamenlijk in de financiering daarvan kunnen voorzien.

12. Leerlingenvervoer (zitplaatsverdeling)

Het kabinet heeft zich tot doel gesteld één zitplaats voor alle scholieren in het leerlingenvervoer te realiseren. Op grond van de Regeling zitplaatsverdeling bussen en auto's is het aantal zitplaatsen in het leerlingenvervoer beperkt voor de jongere kinderen. In 1998 werd de Regeling reeds gewijzigd, waardoor bepaalde categorieën gehandicapte scholieren een eigen zitplaats gegarandeerd kon worden. Daarvoor zijn toen middelen aan het gemeentefonds toegevoegd. In de volgende jaren heeft de Tweede Kamer er bij de ministers van OCW en V&W op aangedrongen de zitplaatsregeling verder te wijzigen, zodat voor alle scholieren (ook de niet-gehandicapten) één zitplaats beschikbaar komt. Dit wordt nu gerealiseerd door de Regeling zitplaatsverdeling bussen en auto's per 1 januari 2004 in te trekken. Voor de extra kosten van de capaciteitsuitbreiding worden de gemeenten met € 12 miljoen gecompenseerd. De compensatie vindt plaats middels een structurele toevoeging aan het gemeentefonds van € 12 miljoen.

2.2 Beleidsartikelen

2.2.1 Algemene hoofddoelstelling

De gemeentefondsbegroting kent één artikel: het beleidsartikel «gemeentefonds». Dit beleidsartikel kent een samengestelde beleidsdoelstelling, te weten:

1. Het nastreven van een adequate omvang van het gemeentefonds.
2. Het nastreven van een adequate verdeling van de middelen over de gemeenten.

Deze samengestelde algemene beleidsdoelstelling verwoordt de systeemverantwoordelijkheid van de fondsbeheerders voor het gemeentefonds. De fondsbeheerders zijn niet verantwoordelijk voor de resultaten die gemeenten met hun budget uit dit fonds realiseren. Gemeenten zijn, met inachtneming van de wet- en regelgeving, autonoom in het voeren van hun beleid gefinancierd uit het gemeentefonds. Niet alleen in de bestedingsrichting, ook de effectiviteit van de inzet van de middelen is een gemeentelijke verantwoordelijkheid, waarin het college van Burgemeester en Wethouders wordt gecontroleerd door de gemeenteraad.

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

2.2.2 Operationele doelstellingen

De bovengenoemde algemene hoofddoelstelling is nader uitgewerkt in beide onderstaande operationele doelstellingen:

1. De gemeenten via het gemeentefonds voorzien van voldoende financiële middelen voor het uitvoeren van hun taken. De omvang van het gemeentefonds ontwikkelt zich volgens de normeringssystematiek en de toevoeging en/of onttrekking van specifieke taakmutaties. De verantwoordelijkheid van het Rijk beperkt zich tot het uitvoeren van de normeringssystematiek, het voeren van (bestuurlijk) overleg ten aanzien van de uitkomst van de normeringssystematiek (bestuurlijke component) en het mede bepalen van de hoogte van de taakmutaties. De fondsbeheerders zijn derhalve systeemverantwoordelijk. De verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van de maatschappelijke beleidstaak ligt bij gemeenten, waarbij ook raakvlakken met departementale beleidsdoelstellingen naar voren komen.
2. Het verdelen van de beschikbare financiële middelen over gemeenten zodat zij een gelijkwaardig voorzieningenpakket tegen globaal gelijke lasten kunnen leveren. Het Rijk is verantwoordelijk voor het systeem van verdeelmaatstaven dat een dergelijke verdeling als resultaat heeft. De gemeenten kunnen zelf bepalen aan welke voorzieningen zij hun geld bij voorkeur besteden (eigen prioriteitenstelling). Zij leggen verantwoording af aan de gemeenteraad.

Om te kunnen bepalen of bovenstaande effecten in voldoende mate worden bereikt is een aantal effectindicatoren ontwikkeld. Binnen de systeemverantwoordelijkheid, waarvoor de fondsbeheerders verantwoor-

delijk zijn, spitsen de prestatiegegevens zich ook in deze begroting toe op de omvang en de verdeling van het gemeentefonds. Daarbij sluiten de prestatiegegevens aan bij de onderverdeling in de operationele doelstellingen. De prestatiegegevens omtrent de omvang omvatten de werking van de normeringssystematiek en het Financieel Overzicht Gemeenten, terwijl de prestatiegegevens aangaande de verdeling zich richten op het Periodiek OnderhoudsRapport en daarnaast als een uiterst globale en daarmee ruwe indicator op het aantal artikel 12-aanvragen.

Omvang

1. De normeringssystematiek.

In 1995 is afgesproken om eens per half jaar bestuurlijk overleg te voeren rond de (uitkomsten van) de normering. Indien één van beide partijen (Rijk of VNG/IPO) de uitkomsten van de normeringssystematiek op enig moment onredelijk vindt, kunnen deze uitkomsten in het halfjaarlijkse bestuurlijk overleg aan de orde worden gesteld. In de periode 1995–2002 hebben deze bestuurlijke overleggen niet geleid tot ingrijpende wijzigingen in de normeringssystematiek, waaruit kan worden afgeleid dat deze heeft voldaan. Tijdens de vorige kabinetsperiode is de systematiek gewijzigd en is besloten tot afschaffing van de rentecorrectie. Met ingang van het begrotingsjaar 2004 wordt de normeringssystematiek van het gemeente- en provinciefonds aangepast in de zin dat de uitgaven aan het Fonds Werk en Inkomen (FWI; inkomensdeel) niet meer meetellen binnen de geldende normeringssystematiek. In 2006/2007 zal een volgende evaluatie van de normeringssystematiek plaatsvinden.

2. Financieel Overzicht Gemeenten

In juni 2003 is het tweede F.O.G. (F.O.G. 2003) verschenen. Het rapport geeft (meerjarig) zowel een terugblik als een vooruitblik op de financiële situatie van de gemeenten. De gebruikte analysemethodiek is afgestemd met de VNG en het IPO. De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) heeft over de methodiek positief geadviseerd. Doel van het F.O.G. is een beter gefundeerd oordeel mogelijk te maken over de rekenkundige uitkomsten van de normeringssystematiek voor het gemeentefonds. Het overzicht geeft op macro-niveau een integraal beeld van de inkomsten, de uitgaven (uitgesplitst naar de clusters van het gemeentefonds) en de financiële positie van de gemeenten. Het 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 het gewenste voorzieningenniveau te handhaven, rekening houdend met prijs-, volume- en taakmutaties.

Terugblik over de jaren 1998–2003

De financiële positie van gemeenten tussen 1998 en 2003 is verbeterd. De financiële mogelijkheden van de gemeenten om hun verantwoordelijkheden in autonomie in te vullen zijn toegenomen. Belangrijke intensiveringen vonden plaats op de clusters Zorg, Openbare Orde en Veiligheid, Kunst en Ontspanning, Bestuursorganen en Oudheid. De intensiveringen op de clusters Zorg en Openbare Orde en Veiligheid zijn in lijn met bestuurlijke afspraken tussen Rijk en gemeenten. Dekking van de intensiveringen werd vooral gevonden in de stijging van de algemene uitkering en de inkomsten vanuit de OZB.

Het eigen vermogen is in de periode 1997 tot en met 2001 toegenomen met 56%. De toename wordt vooral veroorzaakt door een stijging van de bestemmingsreserves. Het totaal aan vreemd vermogen daalde met 8,8%.

Deze cijfers indiceren dat de vermogenspositie van gemeenten is verbeterd. Voor een goede beoordeling van deze ontwikkeling is meer informatie nodig over de wijze waarop gemeenten boeken en is inzicht nodig in de risico's waarmee gemeenten worden geconfronteerd.

Vooruitblik voor 2004–2007

In het F.O.G. 2003 is tevens de verwachte ontwikkeling geschetst van de inkomsten en de kosten van de gemeenten voor de periode 2004–2007. Het verschil tussen deze twee bepaalt de financiële ruimte voor de komende jaren. Is dit verschil positief, dan hebben de gemeente een vrije beleidsruimte zonder dat ombuigingen noodzakelijk zijn. De vooruitblik 2004–2007 is achterhaald door de besluitvorming in de afgelopen periode. De vooruitblik is daarom geactualiseerd voor de nieuwste inzichten over prijsontwikkeling en accressen gemeentefonds. Tabel 4 geeft het meerjarenbeeld op grond van de huidige gegevens.

De verwachte totale cumulatieve kostenontwikkeling resp. inkomstenontwikkeling voor de periode 2004 tot en met 2007 bedraagt € 1016 miljoen resp. € 1188 miljoen. Er is sprake van een gematigde ontwikkeling, omdat van de inflatie een bescheiden opwaartse druk uitgaat en er een neerwaartse druk uitgaat van de voorgenomen ombuigingen van het kabinet. Die neerwaartse druk wordt zeer versterkt door de invoering van het BTW-compensatiefonds, een effect overigens van meer technische aard. De financiële ruimte van de gemeenten is voor de periode 2004 tot en met 2007 berekend op € 172 miljoen.

Terwijl in de jaren 2004 en 2005 de kostenontwikkeling de inkomstenontwikkeling overtreft, is in de jaren 2006–2007 het omgekeerde het geval. Het budgettaire kader staat daarmee voor het totaal van de periode in het teken van «oud voor nieuw»: nieuw beleid vergt dat oud beleid wordt beëindigd. De eerste twee jaren zijn daarbij het minst gunstig.

Tabel 4. Financieel overzicht gemeenten – vooruitblik 2004–2007

	2004	2005	2006	2007
<i>Kostenontwikkeling</i>	– 831	– 252	281	1 016
– Taakmutaties algemeen ¹	– 1 269	– 1 383	– 1 430	– 1 438
– Areaal algemeen	121	245	357	446
– Prijzen algemeen	243	523	809	1 119
– Taakmutaties specifiek	– 290	– 398	– 594	– 594
– Areaal specifiek	147	296	422	499
– Prijzen specifiek	217	464	716	985
<i>Inkomstenontwikkeling</i>	– 959	– 464	181	1 188
– Taakmutaties-gf	– 1 286	– 1 416	– 1 478	– 1 478
– Accres-gf ²	164	402	826	1 380
– OZB	76	160	247	339
– OEM	13	27	42	58
– Specifieke uitkeringen	74	363	544	889
<i>Financiële ruimte</i>	– 128	– 212	– 99	172

¹ De kostenontwikkeling is onderscheiden naar de inkomstenbron waaruit het betreffende beleid wordt bekostigd. Bij taak mutaties algemeen gaat het om bekostiging uit de algemene middelen (gemeentefonds, OZB en Overige eigen middelen), bij taakmutaties specifieke om bekostiging uit specifieke uitkeringen.

² De uitkomsten van de normeringssystematiek, aangevuld met de afroaming van het accres over de 45,38-euro-maatregel 2004 en de toevoegingen i.v.m. de afloop van de voorfinanciering artikel 12-steun Den Haag en grenscorrectie Den Haag (2005).

Verdeling

1. De operationele verdelingsdoelstelling wordt gemonitord in het Periodiek OnderhoudsRapport (POR), dat jaarlijks als bijlage bij de gemeentefondsbegroting verschijnt. In het POR wordt aan de Staten-Generaal gerapporteerd over de staat van de verdeelmaatstaven in het gemeentefonds. Deze rapportage wordt uitgevoerd door de fondsbeheerders. In het POR 2004 (als bijlage bij deze begroting opgenomen) wordt onder andere een analyse uitgevoerd van de gerealiseerde verdeling van de gelden over de afgelopen periode op basis van de gemeentebegrotingen en -rekeningen ten opzichte van de algemene uitkering uit het gemeentefonds.

Uit het POR 2004 (hoofdstuk 3) blijkt dat het verdeelsysteem in zijn algemeenheid goed werkt. Op afzonderlijke beleidsclusters kunnen er wel verschillen optreden tussen de uitkomst van het verdeelstelsel en de gemeentelijke begrotingen, maar zolang deze verschillen binnen de grens van € 5 per inwoner blijven, vormen zij geen aanleiding voor nadere analyse. Uitgaande van de maatstaf van € 5 per inwoner, is op enkele clusters een substantiële afwijking te zien. Dat is bijvoorbeeld het geval bij het cluster Zorg en Bijstand en bij het cluster VHROSV. Op deze beide clusters zijn reeds herijkingstrajecten in gang gezet. Voor de clusters Bestuursorganen en Openbare Orde en Veiligheid geldt dat de analyse ontwikkelingen laat zien die waren voorzien, maar zich met meer intensiteit en in een hoger tempo voordoen dan verwacht. De ontwikkeling bij het cluster bestuursorganen zal het komende jaar gevolgd worden via de reguliere analyse. Op het cluster openbare orde en veiligheid is het voornemen nader onderzoek te starten.

2. Daarnaast is het aantal artikel 12-aanvragen ook een zeer globale indicator voor de mate waarin de verdeling adequaat is. Als een gemeente er structureel niet in slaagt haar noodzakelijke uitgaven te bekostigen, kan zij de fondsbeheerders om een aanvullende uitkering (artikel 12-uitkering) vragen. De omvang van het aantal artikel 12-gemeenten en het daarmee gepaard gaande geraamde bedrag heeft de laatste jaren een dalende ontwikkeling laten zien en lijkt zich te stabiliseren.

In onderstaande tabel wordt de ontwikkeling van het aantal artikel 12-gemeenten en de omvang van de uitkeringen die daarmee gemoeid zijn, weergegeven.

Tabel 5: Aantal gemeenten dat beroep doet op een aanvullende uitkering (artikel 12) en het geraamde bedrag van de verstrekte aanvullende uitkeringen (in € 1 000)						
	1990	1995	2000***	2001	2002	2003
aantal gemeenten	17*	21*	8	4	4	4
artikel 12-uitkering	55 084	81 059	96 656**	17 036**	18 491**	20 254**

* Exclusief Amsterdam.

** Exclusief terugbetaling Den Haag ad € 82 504 000.

*** Het hoge bedrag van dit jaar werd grotendeels veroorzaakt door de uitkering aan de gemeente Gouda.

2.2.3 Budgettaire gevolgen van beleid

In onderstaande tabel worden voor zowel de verplichtingen, de uitgaven als de ontvangsten de budgettaire gevolgen van beleid van het gemeente-

fonds weergegeven. Hiermee worden de integrale uitgaven die samenhangen met de samengestelde beleidsdoelstelling uit paragraaf 2.2.1 inzichtelijk gemaakt.

Tabel 6: Budgettaire gevolgen van beleid (in € 1 000)							
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Verplichtingen	13 045 853	13 655 606	12 484 309	13 193 977	13 129 859	13 123 643	13 112 844
Uitgaven	13 032 057	13 811 435	12 275 570	12 985 239	12 921 121	12 914 904	12 904 105
<i>Apparaatsuitgaven</i>							
1. Kosten Financiële-verhoudingswet	1 517	2 496	2 496	2 496	2 496	2 496	2 496
2. Kosten Waarderingskamer	1 121	1 112	1 112	1 112	1 112	1 112	1 112
3. Budget A&O-fonds	4 572	4 837	4 837	4 837	4 837	4 837	4 837
<i>Programmauitgaven</i>							
1. Algemene uitkering c.a. en de aanvullende uitkeringen	12 927 836	13 712 421	12 182 736	12 898 290	12 849 990	12 860 075	12 870 974
2. Integratie-uitkeringen ¹	97 011	90 569	84 389	78 504	62 686	46 384	24 686
Ontvangsten							
<i>Apparaatsontvangsten</i>							
1. Terugontvangsten Waarderingskamer	0	PM	PM	PM	PM	PM	PM
<i>Programma-ontvangsten</i>							
1. Ontvangsten ex. Art. 4. Fvw	13 032 057	13 811 435	12 275 570	12 985 239	12 921 121	12 914 904	12 904 105

¹ Voor uitsplitsing zie Verdiepingsbijlage.

Deze tabel is exclusief de kosten in de zin van materiele en personele uitgaven van de fondsbeherende directies bij de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Financiën. Het verschil in enig jaar tussen de verplichtingen en de uitgaven wordt veroorzaakt door de behoedzaamheidsreserve (€ 208,739 miljoen), die wel in de verplichtingenstand wordt meegenomen, maar pas in het jaar na afloop van het begrotingsjaar doorgaans tot uitkering komt. De behoedzaamheidsreserve wordt dan verrekend met de nacalculatie van de accressen. Het verplichtingenbedrag voor 2004 van de algemene uitkering c.a. en de aanvullende uitkeringen bedraagt € 12 182,736 miljoen vermeerderd met € 208 739 000 wat resulteert in € 12 391,475 miljoen. Zie ook wetsartikel 3.

2.2.4 Budgetflexibiliteit

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

Ten aanzien van de te beïnvloeden *omvang* van de uitgaven kan opgemerkt worden dat de – met ingang van het begrotingsjaar 1995 ingevoerde – normeringsmethode voor de jaarlijkse ontwikkeling van het gemeentefonds wordt toegepast. In deze methode, die te typeren is met «gelijk de trap op en gelijk de trap af», staat het evenredigheidsbeginsel centraal. Dit beginsel is geconcretiseerd door de ontwikkeling van het

gemeentefonds af te leiden van de ontwikkeling van de netto-gecorrigeerde uitgaven van het Rijk. De budgetflexibiliteit van de omvang van de uitgaven van het gemeentefonds is derhalve een afgeleide van de budgetflexibiliteit van de rijksuitgaven (In zoverre dat een verandering in de rijksuitgaven leidt tot een verandering van de omvang van de uitgaven van het gemeentefonds, hier wordt met budgetflexibiliteit dus niet de juridische verplichting van de uitgaven bedoeld). Tot de normeringsmethode behoort tevens een bestuurlijke weging van de uitkomsten van de normering. Deze geeft de mogelijkheid om – indien nodig – na overleg tussen het Rijk, de VNG en het IPO af te wijken van de rekenkundige uitkomsten.

Ter informatie geeft de tabel hieronder de accressen voor het gemeentefonds op basis van de stand Miljoenennota 2003. Dit is inclusief de wijziging van de berekening van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven.

Tabel 7: Accressen stand Miljoenennota 2004					
Uitkeringsjaar	2000	2001	2002	2003	2004
Accres-percentage	6,74%	8,00%	5,38%	3,62%	1,94%
In mln. euro's	734,2	936,9	665,7	472,3	262,6

2.2.5 Veronderstellingen in effectbereiking, doelmatigheid en raming

Het gemeentefonds vormt één van de elementen in de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten. Karakteristiek voor het gemeentefonds is dat het algemene middelen betreft waarbij elke gemeente vrij is om de bestedingsrichting te bepalen. Daarnaast kennen gemeenten specifieke uitkeringen en eigen inkomsten. Voorliggende begroting heeft als onderwerp het beleidsartikel «gemeentefonds».

De uitkering uit het gemeentefonds geschiedt door wekelijkse betaling aan alle gemeenten in Nederland. Het budget van het gemeentefonds wordt over deze gemeenten verdeeld via een verdeelsysteem van ongeveer 55¹ maatstaven. Dit verdeelsysteem stelt gemeenten in staat hun voorzieningen op een onderling gelijkwaardig niveau te brengen bij een globaal gelijk belastingniveau en rekening houdend met de structuurkenmerken van de gemeenten. Zolang voor een uitkeringsjaar de voor deze verdeelmaatstaven noodzakelijke statistische gegevens nog niet bekend of definitief zijn, worden de gemeenten bevoorschot op basis van voorlopige cijfers. Hierbij wordt ernaar gestreefd de voorschotten zo goed mogelijk aan te laten sluiten op de algemene uitkering waarop een gemeente uiteindelijk recht heeft, zoals deze vastgesteld kan worden nadat de statistische gegevens definitief zijn vastgesteld. Het gedurende en na afloop van het uitkeringsjaar beschikbaar komen van bepaalde definitieve volume-gegevens wordt bijgewerkt in de bevoorschotting. Aangezien voor het gemeentefonds de verplichtingen leidend zijn, zullen deze altijd tot uitkering komen.

Naast deze statistische gegevens vormt ook de uitkomst van de normeringssystematiek een variabele voor het bereiken van de beleidsdoelstelling. De uitkering uit het gemeentefonds vormt voor gemeenten een belangrijke bekostigingsbron en is vrij aanwendbaar. De uitgaven die met deze algemene middelen uit het gemeentefonds worden bekostigd,

¹ Zoals weergegeven in de meicirculaire 2002 gemeentefonds.

zijn niet constant. Zij ontwikkelen zich onder invloed van prijsstijgingen en maatschappelijke en politieke omstandigheden. Daarom is een regelmatige bijstelling van de omvang van het fonds noodzakelijk. Dit wordt gerealiseerd met de hulp van de normeringssystematiek, die bijgestuurd kan worden door bestuurlijke weging. In § 2.2.2 is de werking van deze systematiek toegelicht.

2.2.6 Groeiparaagraaf

De ontwerpbegroting 2002 noemde in de groeiparaagraaf 4 groeiaspecten. Ten opzichte van de ontwerpbegroting 2002 zijn de groeiaspecten «het verbeteren van de algemene en operationele doelstellingen», «de betrouwbaarheid van de prestatiegegevens c.q. van beleidsinformatie» en «het aspect van derde-informatie» onveranderd gebleven. In het kader van «het verbeteren van reguliere en/of niet-reguliere prestatiegegevens» wordt gezien of het Financieel Overzicht Gemeenten en het Periodiek OnderhoudsRapport nadere informatie zal opleveren in zoverre dat het voortschrijdend inzicht tot nieuwe of verbeterde prestatiegegevens zal leiden.

3 VERDIEPINGSBIJLAGE

Deze bijlage geeft voor het gemeentefonds de opbouw van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten aan vanaf de stand van de ontwerp-begroting gemeentefonds 2003 naar de stand van de voorliggende ontwerp-begroting 2004. De mutaties die hierin worden genoemd die betrekking hebben op de 1e suppletore begroting 2003 inclusief meerjarige doorwerking kunt u in genoemde begrotingsstukken terugvinden (Kamerstukken II 2002/03, 28 938, nr. 1 en volgende). De nieuwe mutaties worden toegelicht.

Sinds de invoering van de VBTB-artikelindeling (de ontwerp-begroting 2002) zijn de verschillende integratie-uitkeringen in één artikelonderdeel samengenomen. Om geen informatieverlies te veroorzaken, bevat deze verdiepingsbijlage tevens een uitsplitsing per integratie-uitkering. Tot slot wordt in deze verdiepingsbijlage verder ingegaan op specifieke uitkeringen en eigen inkomsten.

3.1 Opbouw verplichtingen, uitgaven en ontvangsten vanaf de vorige ontwerp-begroting

Verplichtingen

Onderstaande tabel geeft de opbouw aan van de verplichtingen van het gemeentefonds vanaf de stand ontwerp-begroting 2003 naar de stand ontwerp-begroting 2004.

Tabel 8: Verplichtingen (in € 1 000)								
	T/m 2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Stand ontwerp-begroting 2003		12 926 570	13 426 164	12 249 490	14 009 658	14 005 140	13 998 924	–
Mutatie Nota v. Wijziging en amendementen op 2003			–	–	–	–	–	
Mutatie 1e suppl. Wet 2003			31 137	11 247	11 247	11 247	11 247	
Amendement op 1e suppl.			–	–	–	–	–	
Nieuwe mutaties			198 305	223 572	– 826 928	– 886 528	– 886 528	
Stand ontwerp-begroting 2004		13 045 853	13 655 606	12 484 309	13 193 977	13 129 859	13 123 643	13 112 844
Wat nog niet tot uitbetaling is gekomen			PM	PM	PM	PM	PM	PM

Uitgaven

Onderstaande tabel geeft de opbouw aan van de uitgaven van het gemeentefonds vanaf de stand ontwerpbegroting 2003 naar de stand ontwerpbegroting 2004.

Tabel 9: Uitgaven (in € 1 000)							
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Stand ontwerpbegroting 2003	13 068 602	13 217 426	12 040 751	13 800 920	13 796 402	13 790 185	
Mutatie Nota van Wijziging en amendementen op 2003		–	–	–	–	–	
Mutatie 1e suppl. Wet 2002		395 704	11 247	11 247	11 247	11 247	
Amendement op 1e suppl.	–	–	–	–	–		
Nieuwe mutaties		198 305	223 572	– 826 928	– 886 528	– 886 528	
Stand ontwerpbegroting 2004	13 032 057	13 811 435	12 275 570	12 985 239	12 921 121	12 914 904	12 904 105

Ontvangsten

Wetsartikel 4, eerste lid van de Financiële-verhoudingswet regelt dat bij (begrotings)wet voor ieder uitkeringsjaar een bedrag aan middelen voor het Rijk wordt afgezonderd ten behoeve van het gemeentefonds. Op grond van het tweede lid zijn de uitgaven en de «afgezonderde» inkomsten over ieder uitkeringsjaar aan elkaar gelijk. Gelet hierop is ten behoeve van de dekking van de uitgaven ten laste van het gemeentefonds een post «ontvangsten ex artikel 4 van de Financiële-verhoudingswet» geraamd (zie in tabel 6 onder Programma-ontvangsten).

Toelichting op de nieuwe mutaties

In onderstaande tabel worden de nieuwe mutaties die zich sinds de eerste suppletore begroting van het gemeentefonds 2002 hebben voorgedaan, toegelicht.

Tabel 10: Nieuwe mutaties sinds de eerste suppletore begroting 2003, uitgaven en verplichtingen (in € 1 000)					
Mutatie	2004	2005	2006	2007	2008
1. Accres 2003	198 913	198 913	198 913	198 193	198 193
2. Accres 2004	262 597	262 597	262 597	262 597	262 597
3. WOZ taxaties			– 60 000	– 60 000	– 60 000
4. Beperken Gemeentelijk minimabeleid	– 150 000	– 150 000	– 150 000	– 150 000	– 150 000
5. Afroming accres over € 45,38-regeling	– 100 000	– 100 000	– 100 000	– 100 000	– 100 000
6. Afschaffen gebruikersdeel OZB		– 1 050 000	– 1 050 000	– 1 050 000	– 1 050 000
7. E-gem (PM)	– 1 500	– 2 000	– 2 000	– 2 000	
8. Van OC&W en V&W: Leerlingenvervoer (zitplaatsregeling)	12 000	12 000	12 000	12 000	12 000
9. Naar BZK: Professionaliseringsfonds burgemeesters	– 400	– 400			
10. L&P AMW	1 370	1 370	1 370	1 370	1 370
11. L&P Jeugdgezondheidszorg	592	592	592	592	592
Totaal	223 572	– 826 928	– 886 528	– 886 528	– 884 528

Overige mutaties:

Naar BZK: Professionaliseringsfonds

Burgemeesters

Ten behoeve van het professionaliseringsfonds burgemeesters vindt er een uitname uit het gemeentefonds plaats. Dit bedrag wordt toegevoegd aan het bedrag dat op de begroting van het ministerie van BZK reeds voor dit fonds beschikbaar is. De algemene uitkering wordt verlaagd met € 0,200 miljoen in 2003 en nog eens € 0,200 miljoen in 2004. In dat laatste jaar komt de bijdrage aan het professionaliseringsfonds dus op het niveau van € 0,400 miljoen. In 2005 zal een zelfde bedrag verstrekt worden. Het voornemen is het professionaliseringsfonds in dat jaar te evalueren om vervolgens vast te stellen hoe de gemeentelijke bijdrage aan het professionaliseringsfonds vanaf 2006 vorm zal krijgen.

L&P AMW

De toevoeging aan de algemene uitkering in verband met de Tijdelijke stimuleringsmaatregel algemeen maatschappelijk werk wordt naar aanleiding van loon- en prijscompensatie verhoogd met € 1,370 miljoen tot € 12,715 miljoen. Vanaf het uitkeringsjaar 2004 wordt de algemene uitkering verhoogd met de middelen van de genoemde Tijdelijke stimuleringsmaatregel. Oorspronkelijk had deze maatregel betrekking op € 11,345 miljoen (f 25 miljoen). De overheveling van dit bedrag naar het gemeentefonds is sinds de invoering van de Tijdelijke maatregel in het jaar 2000 verwerkt in het meerjarenbeeld van de gemeentefonds-begroting. Door loon- en prijsbijstellingen in de afgelopen jaren is de omvang van deze middelen echter opgelopen naar € 12,715 miljoen.

L&P Jeugdgezondheidszorg

De toevoeging aan de algemene uitkering in verband met de overheveling van de Tijdelijke regeling vroegsignalering voor 0–4-jarigen wordt naar aanleiding van loon- en prijscompensatie verhoogd met € 0,592 tot € 16,392 miljoen. De middelen van genoemde Tijdelijke regeling zijn met ingang van het uitkeringsjaar 2003 naar het gemeentefonds overgeheveld. Eerder is de algemene uitkering om die reden verhoogd met € 15,800 miljoen. Op het moment dat dit bedrag werd vastgesteld, was de omvang van de loon- en prijsbijstelling van de Tijdelijke regeling over het jaar 2002 nog niet bekend. Omdat deze loon- en prijsbijstelling echter deel uitmaakt van de overheveling, wordt het totaal van de overheveling nu gewijzigd in € 16,392 miljoen.

3.2 Integratie-uitkeringen

Indien een toevoeging ineens aan de algemene uitkering van het gemeentefonds bezwaarlijk is vanwege de omvang van de herverdeel-effecten, wordt een integratie-uitkering toegepast. De integratie-uitkering voorziet dan in een geleidelijke overgang van specifieke uitkering of eigen inkomsten naar de algemene uitkering. Momenteel bestaan er overgangs-regimes voor het afschaffen van de precariobelasting, het wegvallen van WUW-bijdragen in de kapitaallasten van wegen en water en vanwege het Verdi-convenant (de apparaatskosten Verdi). Onderstaande tabel geeft een

overzicht van de integratie-uitkeringen in het gemeentefonds. Voor de integratie-uitkering Verdi geldt dat deze oorspronkelijk een looptijd had tot en met 2002, maar dat deze looptijd wordt verlengd tot 1 januari 2005 (zie Kamerstukken II 2002/03, 28 600 B en C, nr.11, blz. 6). In tabel 11 is de reeks in afwachting van de besluitvorming over de integratie-uitkering Verdi bij wijze van zuiver technische veronderstelling ook nog doorgetrokken in de jaren na 2004.

Tabel 11: Integratie-uitkeringen, stand Ontwerpbegroting 2003 (in € 1 000)							
Omschrijving	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
WUW-middelen	53 130	49 196	44 901	39 775	35 629	30 998	22 099
Verdi	2 587	2 587	2 587	2 587	2 587	2 587	PM
Precariobelasting	41 295	38 787	36 901	36 143	24 471	12 799	PM
Totaal*	97 011	90 569	84 389	78 504	62 686	46 384	22 099

* Het totaal kan afwijken van de som der delen door afrondingsverschillen.

In vergelijking met de ontwerpbegroting 2003 hebben zich m.b.t. de integratie uitkeringen overigens geen veranderingen voorgedaan.

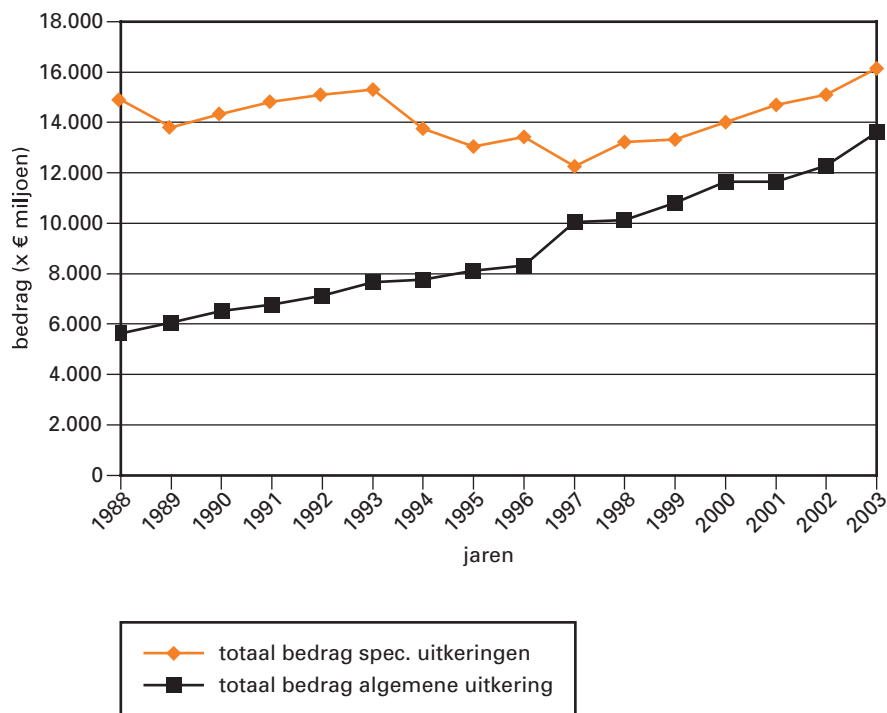
3.3 Specifieke uitkeringen en eigen inkomsten

In deze paragraaf wordt een kort overzicht gegeven van de specifieke uitkeringen aan de gemeenten en de eigen inkomsten van gemeenten. Zoals bekend, kent de financiering van het beleid een algemene voorkeursvolgorde: een relatieve toename van algemene middelen (gemeentefonds en eigen inkomsten) en daarmee een relatieve afname van specifieke middelen. Dit is de reden waarom in deze Verdiepingsbijlage kort wordt stilgestaan bij de specifieke uitkeringen en eigen inkomsten.

Specifieke uitkeringen

De onderstaande grafiek toont de ontwikkeling van de hoogte van de algemene uitkering uit het gemeentefonds gerelateerd aan de hoogte van de specifieke uitkeringen aan gemeenten.

Grafiek 1: Verhouding algemene en specifieke uitkeringen*



* De cijfers in de grafiek betreffen specifieke uitkeringen aan gemeenten en tevens uitkeringen aan organen op basis van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR), Kaderwetgebieden en derden (niet-overheidsinstellingen).

Het OSU stelt dat in 2003 met specifieke uitkeringen een totaalbedrag van circa € 17,5 miljard gemoeid is (in 2002 circa € 16,2 miljard). Van dit bedrag gaat € 14,6 miljard (83%) naar de gemeenten. Van de rest gaat € 1,4 miljard (8%) naar de provincies en € 1,5 miljard (9%) naar de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)-organen en de Kaderwetgebieden. De drie grootste specifieke uitkeringen aan gemeenten zijn de Financieringswet Abw, loaw en loaz (SZW) met € 4,8 miljard, de Wet Sociale Werkvoorziening (SZW) met € 2,0 miljard en de Bijdrage personeelskosten voor het primair onderwijs (OCW) met € 1,5 miljard¹.

Eigen inkomsten

De Monitor Inkomsten uit Lokale heffingen 2003, de bron voor deze paragraaf, gaat in op lokale heffingen, en dus niet alleen op gemeentelijke heffingen. Zoals de onderstaande tabel laat zien, zijn de opbrengsten van de belangrijkste lokale heffingen in 2003 gestegen met 7,2%. In 2002 bedroeg de stijging 6,0%.

¹ In het OSU zijn uitkeringen opgenomen voor zover deze ten gunste van gemeenten komen. De uitkering Bijdrage personeelskosten voor het primair onderwijs komt echter ook ten gunste van derden, te weten het bijzonder onderwijs. Indien, zoals aangekondigd in het OSU 2003, een analyse van het bestaansrecht van deze uitkering uitgevoerd zal worden, zal deze analyse plaatsvinden voor de betreffende uitkering als geheel. Op basis van een partiële analyse – d.w.z. van het gedeelte van deze bekostiging dat naar gemeenten gaat – kunnen geen éénduidige conclusies worden getrokken.

Tabel 12: Opbrengsten belangrijkste lokale heffingen (in miljoenen euro's)			
	2002	2003	Mutatie
OZB*	2 657	2 874	+ 8,2%
Reinigingsheffingen*	1 209	1 297	+ 7,3%
Rioolrechten*	723	780	+ 7,8%
Overige grote lokale heffingen**	2 456	2 603	+ 6,0%
Totaal	7 044	7 554	+ 7,2%

Bron: Monitor Inkomsten uit Lokale heffingen 2003.

* Netto cijfers, dit wil zeggen opbrengsten na aftrek met de budgettaire omvang van de f 100-maatregel (€ 45,38-maatregel) en kwijtschelding.

** Deze post bestaat uit: Waterschapsomslagen, verontreinigingsheffing en provinciale opcenten MRB.

Ontwikkeling van de te betalen heffingen

Een stijging van de opbrengsten van de lokale heffingen wil nog niet zeggen dat de te betalen heffingen voor individuele huishoudingen in reële termen toenemen. De ontwikkeling van de opbrengsten is de resultante van prijs(de tarieven) en volumemutaties. Om de opbrengsten voor deze ontwikkelingen te corrigeren, worden ze vergeleken met de ontwikkeling van een relevante economische grootheid. Bij gezins-huishoudingen wordt een vergelijking gemaakt met het nominaal beschikbaar gezinsinkomen en bij bedrijven en instellingen met het Bruto Binnenlands Product (BBP). Deze indicator wordt microlastenontwikkeling genoemd¹. Wanneer de opbrengsten van de heffingen van gezins-huishoudingen (respectievelijk bedrijven en instellingen) minder sterk stijgen dan het nominaal beschikbaar gezinsinkomen (respectievelijk het BBP), is er sprake van een microlastendaling. De onderstaande tabel laat zien welke ontwikkeling de heffingen in 2002 en 2003 hebben ondergaan. Daarbij wordt rekening gehouden met de lokale lastenverlichting die ook dit jaar is gegeven.

Tabel 13: Ontwikkeling lokale heffingen (in miljoenen euro's)		
	2002	2003
<i>Gezinshuishoudingen</i>		
Bijdrage aan de opbrengst*	6,4%	7,5%
Ontwikkeling relevante macro-economische grootheid	4,6%	2,6%
Microlastenontwikkeling	90	198
<i>Bedrijven en instellingen</i>		
Bijdrage aan de opbrengst*	4,9%	5,7%
Ontwikkeling relevante macro-economische grootheid	3,9%	3,5%
Microlastenontwikkeling	0	57

Bron: Monitor Inkomsten uit Lokale heffingen 2003.

* Het gaat hier om de vijf belangrijkste lokale heffingen (OZB, reinigingsheffing, rioolrechten, waterschapsomslagen en verontreinigingsheffing).

¹ De voor de decentrale overheden gehanteerde definitie van de microlastenontwikkeling wijkt af van de definitie voor de rijksbelastingen.

De bijdrage van gezinshuishoudingen aan de opbrengst van de vijf belangrijkste lokale heffingen neemt in 2003 toe met 7,5%. Indien dit

wordt afgezet tegen de ontwikkeling van het macro-economische nominaal beschikbaar gezinsinkomen betekent dit een microlastenstijging van € 198 miljoen.

De microlasten voor bedrijven en instellingen zijn in 2003 gestegen met € 57 miljoen.

Het kabinet is van oordeel dat in het licht van de macro-economische ontwikkelingen in 2003 sprake is van een forse stijging van de lokale heffingen, die het niet kan verklaren. Gelet op de forse ontwikkeling acht het kabinet het noodzakelijk de decentrale lastenontwikkeling en de oorzaken daarvan te bespreken met de bestuurlijke partners (de VNG en het IPO).

f 100-maatregel (€ 45,38-maatregel)

Vanaf 2000 hebben gemeenten meer vrijheid bij de vormgeving van de lastenverlichting in het kader van de f 100-maatregel (€ 45,38-maatregel). De meeste gemeenten (corresponderend met 78% van het aantal woonruimten) blijken ook in 2003 € 45,38 in de vorm van een vast bedrag toe te kennen. Het aantal gemeenten dat een bedrag tussen de € 34,03 en € 45,37 uitkeert is toegenomen (van 12% van de woonruimten naar 16%). Het aantal gemeenten (en woonruimten daarin) dat de € 45,38 verdisconteerd heeft in de tarieven is toegenomen (2,2% van de woonruimten in 2003 tegen 1% in 2002).

Kwijtscheldingsbeleid

Het aantal gemeenten dat een normpercentage van 100% hanteert, is marginaal gedaald naar 97,6% (was 97,7)¹. Ook het aantal waterschappen dat een normpercentage van 100% hanteert daalt in 2003 enigszins (van 67,3% naar 66,7%). Beide ontwikkelingen zorgen ervoor dat het aantal belastingplichtigen dat in aanmerking komt voor kwijtschelding ongeveer gelijk blijft. Het overgrote deel van de belastingplichtigen met de laagste inkomens betaalt hierdoor geen lokale heffingen.

¹ Om vast te stellen of iemand voor kwijtschelding in aanmerking komt wordt eerst nagegaan of er vermogen aanwezig is. Zo ja, dan kan geen kwijtschelding worden verleend; zo nee, dan dient vervolgens de betalingscapaciteit te worden vastgesteld. Dit wordt berekend als het verschil tussen het netto besteedbaar inkomen en de kwijtscheldingsnorm. Hoe hoger het normpercentage hoe hoger de kwijtscheldingsnorm en derhalve hoe lager de betalingscapaciteit. Het opeisbare bedrag bedraagt 80% van de betalingscapaciteit.

4. BIJLAGEN BIJ DE BEGROTING

**Periodiek
Onderhouds
Rapport
gemeentefonds
2004**

INHOUDSOPGAVE

1.	INLEIDING EN SAMENVATTING	31	2.2.9	Bommenregeling	42
1.1	Inleiding	31	2.2.10	Veiligheidsprogramma «Naar een veiliger samenleving»	42
1.1.1	Doel en inrichting POR2004	31			
1.1.2	Andere rapportages Financiële verhouding	32	2.2.11	Verfijning Omvangrijke Opgave Woningbouw	43
1.1.3	Opbouw van het POR	33	2.2.12	WGR+	43
1.2	Samenvatting van de belangrijkste bevindingen	33	2.2.13	Waterbeleid 21ste eeuw	44
1.3	Korte toelichting op de werking van het stelsel	34	2.3	Specifieke onderwerpen	44
			2.3.1	Gemeentelijke herindelingen/grootschalige grenscorrecties	44
2.	ONDERWERPEN VAN DE LOPENDE ONDERHOUDSAGENDA	37	2.3.2	Integratie-uitkeringen	45
2.1	Onderwerpen uit het verdeelstelsel	37	2.3.3	Uitname wegens het BTW-compensatiefonds	45
2.1.1	Clusters Bijstand en Zorg	37			
2.1.2	Cluster VHROSV	37	3.	SCAN	47
2.1.3	Slappe bodem/bodemgesteldheid	38	3.1	Inleiding	47
2.2	Beleidsvoornemens departementen die de algemene uitkering raken	38	3.2	Conclusies	47
			3.3	Achterliggende methodiek bij de scan	48
2.2.1	C 2000	38	3.3.1	De onderdelen van de scan	49
2.2.2	Dualisering gemeentebestuur	39	3.4	Trendanalyses	50
2.2.3	Leerlingmaatstaf	39	3.4.1	De ontwikkeling van de gemeentelijke inkomsten	51
2.2.4	Leerlingenvervoer	39	3.4.2	De ontwikkeling van de gemeentelijke uitgaven	54
2.2.5	Algemeen Maatschappelijk Werk	40	3.4.3	Veronderstelde kostenstructuur bezien vanuit de algemene uitkering	54
2.2.6	Wet Werk en Bijstand	40			
2.2.6a	Gemeentelijk categoriaal inkomensbeleid	40	3.4.4	De scan: veronderstelde versus feitelijke kostenstructuur	58
2.2.6b	Beperking gemeentelijk minima-beleid	40			
2.2.6c	Fonds Werk en Inkomen	41			
2.2.7	Archeologie: verdrag van Valletta	41	BIJLAGE	Werkprogramma 2004 voor de Raad van de financiële verhoudingen	70
2.2.8	Wet op de Ruimtelijke Ordening	42			

HOOFDSTUK 1: INLEIDING EN SAMENVATTING

1.1 Inleiding

1.1.1 Doel en inrichting POR 2004

Het Periodiek Onderhouds Rapport (POR) is een jaarlijks rapport, dat tot doel heeft inzicht te geven in de werking van het verdeelstelsel van het gemeentefonds, in relatie tot de ontwikkeling van de kostenstructuur bij de gemeenten. Ook geeft het POR inzicht in vraagstukken die spelen in het kader van de financiële verhouding Rijk – gemeenten in bredere zin, voor zover die gevolgen hebben voor de verdeelsystematiek.

De achtergrond van het POR ligt in de parlementaire behandeling van de Financiële Verhoudingswet. Toen werd geconstateerd dat het nodig is om het verdeelstelsel van het gemeentefonds voortdurend op zijn werking te bezien en indien nodig bij te stellen, zodat grote schoksgewijze veranderingen als in 1997 zouden kunnen worden vermeden.

Jaarlijks voeren de fondsbeheerders dit periodiek onderhoud uit en dit vindt zijn neerslag in het POR, dat als bijlage bij de begroting van het Gemeentefonds aan de Tweede Kamer wordt aangeboden. In het POR worden relevante ontwikkelingen beschreven en geanalyseerd, en, indien daartoe aanleiding is, kunnen de bevindingen leiden tot aanpassingen of bijstellingen.

In het POR 2004 staan dan ook de twee volgende vragen centraal:

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

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

2. Welke onderhoudsvraagstukken doen zich voor in de werking van het stelsel? Het gaat daarbij om onderhoud aan de werking van het stelsel als zodanig (bijvoorbeeld aanpassing van clusters of van maatstaven), maar ook om de effecten die beleidsvoornemens en maatregelen van het Rijk hebben op de verdeelsystematiek en op de financiële verhouding in den brede.

De onderwerpen die voortvloeien uit deze twee vragen zijn opgenomen op een Onderhoudsagenda. (zie figuur 1.2.) Deze Onderhoudsagenda geeft tevens bij elk onderwerp weer in welke fase van onderhoud dit onderwerp zich bevindt. Er zijn drie fasen: signalering, onderzoek en aanpassing. Signalering betekent dat het onderwerp door de fondsbeheerders wordt gevolgd, onderzoek betekent dat er nader onderzoek naar plaatsvindt en aanpassing houdt in dat daadwerkelijke aanpassingen in de financiële verhouding c.q. in het verdeelstelsel aan de orde zijn. Indien relevant is aangegeven op welk uitgavencluster van het gemeentefonds het onderwerp betrekking heeft. Bij elk onderwerp is tevens aangegeven wanneer de Tweede Kamer opnieuw zal worden geïnformeerd.

1.1.2 Andere rapportages financiële verhouding

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

Financieel Overzicht Gemeenten (FOG)

Waar het POR zich vooral concentreert op de werking van het verdeelstelsel, is de focus van het Financieel Overzicht Gemeenten (kortweg FOG) gericht op de (uit)werking van de normeringssystematiek die bepalend is voor de voeding van het gemeentefonds.

Kort gezegd: het POR richt zich op de verdeling, het FOG richt zich op de omvang. Het FOG probeert daartoe inzicht te verschaffen in de financiële ruimte van gemeenten, waarbij niet alleen de algemene uitkering uit het gemeentefonds van belang is, maar vooral ook het scala aan specifieke uitkeringen, die doorgaans ook beslag leggen op de financiële ruimte van gemeenten, alsmede de gemeentelijke eigen inkomsten en vermogens. Het FOG vervult een rol bij het halfjaarlijks bestuurlijk overleg met de VNG over de normering.

Het geschetste onderscheid tussen FOG en POR is overigens nog niet geheel uitgekristalliseerd, hoofdzakelijk doordat het FOG nog in ontwikkeling is en ook het POR zich permanent ontwikkelt. Daardoor zullen de bestaande contouren in de komende jaren steeds verder worden uitgewerkt.

Overzicht Specifieke Uitkeringen (OSU)

Daarnaast is er nog het Overzicht Specifieke Uitkeringen (kortweg OSU), dat een overzicht geeft van alle specifieke uitkeringen: de omvang, het bestuurlijk arrangementen, de verantwoordingsregels, enzovoort.

Monitor Inkomsten uit Lokale Heffingen

Jaarlijks brengt het kabinet een monitor uit waarin de ontwikkeling van de lokale heffingen in het lopend jaar wordt weergegeven en geanalyseerd. Op basis van deze gegevens formuleert het kabinet in het MILH een oordeel over de ontwikkeling van de lokale heffingen.

Circulaires gemeentefonds

Twee keer per jaar, in mei en september (en indien nodig vaker) verschijnt de circulaire gemeentefonds. Deze informeert de gemeenten over de laatste stand van zaken met betrekking tot de algemene uitkering. Voor gemeenten is dit essentiële informatie voor hun eigen begrotingscyclus. De circulaire geeft de ontwikkelingen weer die van invloed zijn op de algemene uitkering en hun financiële doorwerking. Dat betekent dat veel onderwerpen die in het POR centraal staan, ook in de circulaire een belangrijke plaats hebben. De circulaire dient daarbij primair als informatievoorziening richting de gemeenten, waarbij de Tweede Kamer de circulaire ter kennisneming ontvangt. Het POR dient primair als informatievoorziening richting het parlement, het POR wordt echter wel ter kennisneming aan de gemeenten gezonden.

Deze rapportages samen geven invulling aan de verantwoordelijkheid van de minister van BZK en de minister van Financiën voor de financiële verhouding in den brede, zoals vastgelegd in de gemeentewet en de financiële verhoudingswet.

	FOG	POR	MILH	OSU
Onderwerp	Omvang Algemene Uitkering	Verdeling Algemene Uitkering	Ontwikkeling Eigen Inkomsten	Overzicht van alle specifieke uitkeringen
Primair bestemd voor	Kabinet, fondsbeheerders, bestuurlijk overleg met VNG over normering	Kabinet, Tweede Kamer, fondsbeheerders	Kabinet, fondsbeheerders Tweede Kamer,	Kabinet, Tweede Kamer
Karakter	Geeft inzicht in de totale financiële ruimte van gemeenten; dus algemene uitkering in relatie tot eigen inkomsten, specifieke uitkeringen, gemeentelijke vermogens	Aangeven belangrijke ontwikkelingen in verdeelstelsel, signaleren van ontwikkelingen. Kan leiden tot nader onderzoek of tot aanpassingen	Geeft inzicht in de ontwikkeling van de eigen inkomsten van gemeenten	Naslagwerk, overzicht van bestuurlijk en financieel arrangement Verantwoording met een bestuurlijk karakter. Systeemverantwoordelijkheid Minister van BZK

1.1.3 Opbouw van het POR 2004

De opbouw van dit POR is als volgt:

Hoofdstuk 2 behandelt de onderhoudsagenda van het afgelopen jaar. In feite is hoofdstuk 2 een terugblik, waarbij de onderwerpen van de onderhoudsagenda die in het POR 2003 waren geagendeerd worden langsgelopen en per onderwerp wordt gerapporteerd welke ontwikkelingen zich hebben voorgedaan. Aan de hand daarvan is opnieuw bepaald in welke fase van het onderhoud de onderwerpen zich bevinden (signalering, onderzoek of aanpassing). Zodoende wordt duidelijk hoe de ontwikkelingen van het afgelopen jaar hebben geleid tot veranderingen in onderhoudsfase.

Hoofdstuk 3 bestaat uit de Scan. Daarin wordt op het niveau van de clusters weergegeven hoe de uitkomsten van de verdeelsystematiek zich verhouden tot de gegevens uit de gemeentelijke begrotingen. Belangrijke bevindingen uit de Scan kunnen leiden tot agendering op de onderhoudsagenda.

1.2 Samenvatting van de belangrijkste bevindingen

Hoofdstuk 2

Op een aantal lopende onderwerpen van de onderhoudsagenda hebben zich relevante ontwikkelingen voorgedaan. Dit betreft zowel onderwerpen die rechtstreeks samenhangen met de verdeelsystematiek als onderwerpen die voortkomen uit beleidsvoornemens van departementen. De Kamer is over een deel van deze onderwerpen reeds geïnformeerd bij de Voorjaarsbrief van de Minister van BZK (Tweede Kamer Vergaderjaar 2002–2003, 28 600B, nr 11).

Belangrijke ontwikkelingen deden zich voor ten aanzien van het Fonds Werk en Inkomen, C2000 en Dualisering.

Op een aantal onderwerpen is er in het afgelopen jaar weinig voortgang geweest. Daarom zijn deze onderwerpen wel vermeld, maar worden in dit POR niet verder toegelicht.

Hoofdstuk 3

De Scan geeft een interessant beeld te zien. In de eerste plaats kan worden geconcludeerd dat het verdeelstelsel in zijn algemeenheid bezien goed werkt. Op afzonderlijke beleidsclusters kunnen er wel verschillen optreden tussen de uitkomst van het verdeelstelsel en de gemeentelijke begrotingen, maar zolang deze binnen een bepaalde grens blijven is er geen aanleiding voor nadere analyse. Een bedrag van € 5 per inwoner achten de fondsbeheerders daarvoor een goede maatstaf.

Uitgaande van deze maatstaf laat de scan op enkele clusters een substantiële afwijking zien. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de clusters Zorg en Bijstand en VHROSV. Op deze clusters zijn reeds herijkings-trajecten in gang gezet. Deze staan op de Onderhoudsagenda. Voor het cluster Wegen en Water zijn de afwijkingen nader onderzocht in het kader van de scan. Dit onderzoek levert echter geen eenduidige oorzaak voor de afwijkingen op, die richtinggevend zou kunnen zijn voor nader onderzoek. Mede gezien het feit dat het cluster Wegen en Water per 2001 is geïjkt en de «ijkverdeling» in de loop van het invoeringstraject wordt gerealiseerd, zien de fondsbeheerders momenteel geen reden voor nader onderzoek op dit cluster.

Voor de clusters «Bestuursorganen» en «Openbare Orde en Veiligheid» geldt dat de Scan ontwikkelingen laat zien, die waren voorzien, maar zich met meer intensiteit en in een hoger tempo voordoen dan verwacht. Dit heeft voor wat betreft het cluster Bestuursorganen naar verwachting te maken met de kosten van dualisering. Bij het cluster Openbare Orde en Veiligheid ligt de oorzaak mogelijk bij de toegenomen aandacht voor veiligheid, preventie en handhaving (onder meer als gevolg van Enschede en Volendam), meer cameratoezicht op straat enzovoort. Dit uitgaven-cluster zal daarom in het komend jaar in de onderzoeksfase worden geplaatst.

Hoofdstuk 4

Het aantal nieuwe beleidsvoornemens dat op de financiële verhouding af komt, blijkt minder groot dan vorig jaar. Voor een belangrijk deel is dat het gevolg van de kabinetswisselingen en de demissionaire perioden in het afgelopen jaar. Ook zijn de meest recente ontwikkelingen als gevolg van het Hoofdlijnenakkoord nog niet verwerkt. De Tweede Kamer zal hierover in de loop van oktober/november afzonderlijk worden geïnformeerd. Daarom is een afzonderlijk hoofdstuk 4 in dit POR achterwege gelaten.

1.3 Korte toelichting op de werking van het verdeelstelsel

Alvorens in te gaan op de onderhoudsactiviteiten aan het verdeelstelsel (hoofdstuk 2) en de resultaten van de scan (hoofdstuk 3) volgt hier een korte toelichting op de uitgangspunten van het verdeelstelsel.

De belangrijkste uitgangspunten zijn globaliteit en kostenoriëntatie. Globaliteit, omdat het gemeentefonds geen geoormerkte budgetten bevat, maar een algemene geldstroom is, waaraan geen bestedingsvoorwaarden zijn gesteld zoals dat bij specifieke uitkeringen wel het geval is. Kostenoriëntatie betekent dat deze globale verdeelsystematiek wel moet inspelen op belangrijke verschillen in kostenstructuur tussen gemeenten. De verdeelsystematiek beoogt namelijk een zodanige verdeling dat alle gemeenten over een gelijkwaardige voorzieningencapaciteit kunnen beschikken bij een gelijke belastingdruk. Of de voorzieningen in alle gemeenten hetzelfde zijn is daarbij niet relevant: dat is een kwestie van gemeentelijk beleid. Waar het om gaat is dat gemeenten een gelijkwaar-

dige uitgangspositie hebben en niet vanwege bepaalde structuurkenmerken een voor- of nadeel genieten. De belastingcapaciteit van de gemeente wordt ook bij die afweging betrokken.

Deze uitgangspunten zijn uitgewerkt in een stelsel van verdeelmaatstaven, die met hun relatieve gewichten zijn gegroepeerd in zogenaamde clusters die op globaal niveau een taak- beleidsveld bestrijken. Deze clusters vormen het uitgangspunt van de scan – meso analyse van hoofdstuk 3, waar op clusterniveau een vergelijking wordt gemaakt tussen de uitgaven volgens de gemeentelijke begrotingen en de uitgaven zoals die door het verdeelstelsel aan een bepaald cluster worden toebedeeld.

Clusters zijn geijkt, waarbij bepaalde kostenfactoren wel, en andere niet worden gehonoreerd. Een ijkings bevat dus een expliciete normstelling.

Zoals gezegd bevat het gemeentefonds een algemene geldstroom en is het nadrukkelijk geen optelsom van verschillende deel-budgetten. In dat licht zijn de fondsbeheerders dan ook uiterst terughoudend ten aanzien van de bepaling van zogenaamde *fictieve budgetten*. Bij fictieve budgetten gaat het om de vraag hoeveel «er in het gemeentefonds zit voor taak xx».

figuur

1.2

Onderhoudsagenda 2004

Onderwerp	agenda 2004	Volgende informatiepunt	agenda 2003
Clusters Bijstand en Zorg	Onderzoek	Voorjaar 2004	Onderzoek
Cluster VHROSV	Onderzoek	Voorjaar 2004	Onderzoek
Cluster OOV	Onderzoek	POR 2005	Nieuw
Bodemgesteldheid	Onderzoek	Voorjaar 2004	Onderzoek
C 2000	Aanpassing	Voorjaar 2004	Onderzoek
Dualisering	Aanpassing	Voorjaar 2004	
Leerlingmaatstaf	Afgerond	N.v.t.	Onderzoek
Leerlingenvervoer	Afgerond	N.v.t.	Aanpassing
AMW	Afgerond	N.v.t.	Aanpassing
WWB	Aanpassing	Voorjaar 2004	Aanpassing
Valletta	Aanpassing	Voorjaar 2004	Aanpassing
WRO	Aanpassing	Voorjaar 2004	Onderzoek
Bommenregeling	Afgerond	N.v.t.	Signalering
Veiligheidsprogramma 'Naar een veiliger samenleving'	Onderzoek	Voorjaar 2004	Nieuw
Verfijning OOW	Aanpassing	Voorjaar 2004	Nieuw
WGR+	Onderzoek	Voorjaar 2004	Onderzoek
Waterbeleid 21 ^e eeuw	Onderzoek	Voorjaar 2004	Onderzoek
OZB		Voorjaar 2004	Nieuw

Onderstaande onderwerpen zijn aan de orde gesteld in het POR 2003, maar hebben geen relevante ontwikkelingen laten zien in het afgelopen jaar. Dan kan zijn doordat de voornemens vorig jaar nog dusdanig globaal waren, en op de toekomst betrekking hadden, dat er ten opzichte van die vorige stand nog niet veel is gebeurd. Ook kan het zijn dat onderwerpen zijn vertraagd of uitgesteld, zonder dat de voor de financiële verhouding belangrijke vraagstukken gewijzigd zijn.

Deze onderwerpen zijn allen in de signaleringsfase geplaatst. De Tweede Kamer wordt hierover bij het POR 2005 opnieuw geïnformeerd.

Huiselijk geweld
Verkeershandhaving
Jeugdcriminaliteit
Jeugdzorg
Handhaven op niveau
Doeluitkering brandweer
Territoriale congruentie van hulpverleningsdiensten
Modernisering GBA
Veiligheid op scholen
Handhaving leerplicht
Wetswijziging bekostiging onderwijs aan leerplichtige vreemdelingen
Verbetering zwemvaardigheid
Bibliotheken
Archiefbestel
Jonge monumenten
VPB-plicht voor overheidsbedrijven
Onderwijshuisvesting
Modernisering instrumentarium geluidshinder
Beleidsvernieuwing bodemsanering (BEVER)
ISV budget stedelijke vernieuwing
Nota «Op grond van nieuw beleid»
Wetvoorstel handhavingsstructuur milieuwetgeving
Wetsvoorstel wijziging wet milieubeheer: registratieplicht risico-situaties
gevaarlijke stoffen
5e nota RO/stedelijke netwerken
Sanering waterbodems
Decentralisatie en marktwerking openbaar vervoer
WVG
Kinderopvang en buitenschoolse opvang
Jeugdzorg
Indicatiestelling
Gebiedsgericht beleid (LNV)
Opsporingssamenwerkingsverbanden
Fraude maatregelen
AWBZ scheiden van wonen en zorg
OALT

HOOFDSTUK 2: ONDERWERPEN VAN DE LOPENDE ONDERHOUDSAGENDA

Dit hoofdstuk bevat een rapportage over de ontwikkelingen op de verschillende onderwerpen die in het POR2003 voor het jaar 2003 waren geagendeerd. Er wordt verslag gedaan van de ontwikkelingen op de verschillende dossiers en op basis daarvan wordt opnieuw gewogen in welke fase van het periodiek onderhoud het onderwerp zich nu bevindt : signalering, aanpassing of onderzoek.

In paragraaf 2.1 wordt eerst ingegaan op de onderhoudsonderwerpen die voortkomen uit het verdeelstelsel zelf, vervolgens komen in paragraaf 2.2 de beleidsvoornemens van de departementen aan bod. In paragraaf 2.3 worden drie onderwerpen toegelicht die weliswaar niet op de onderhoudsagenda van 2003 stonden, maar die in het afgelopen jaar van belang zijn geweest in verband met de werking van het verdeelstelsel en die ook een politiek-bestuurlijk aspect hebben. Het betreft gemeentelijke herindelingen, integratie-uitkeringen en de uitname uit het gemeentefonds die samenhangt met de invoering van het BTW-compensatiefonds.

2.1 Onderwerpen uit het verdeelstelsel

2.1.1 Clusters Bijstand en Zorg

In de clusters Bijstand en Zorg is de afgelopen jaren veel veranderd, met name door de invoering van het Fonds Werk en Inkomen, en de decentralisatie van de WVG en de onderwijshuisvesting. Deze veranderingen hebben ertoe geleid dat de clusters Bijstand en Zorg niet langer goed zijn toegesneden op een globale doch kostengeoriënteerde verdeling. Vanuit het periodiek onderhoud is de noodzaak gebleken tot een herschikking van deze clusters tot drie nieuwe clusters «Educatie», «Werk en Inkomen» en «Maatschappelijke Zorg». In het voorjaar van 2002 heeft de Rfv daarover advies uitgebracht. De Tweede Kamer is hierover afzonderlijk geïnformeerd in september 2002 (Tweede Kamer Vergaderjaar 2002–2003, 28 600, B, nr. 3).

Zoals ook aan de Tweede Kamer gemeld, zijn de fondsbeheerders een onderzoek begonnen om tot een goede herschikking van de clusters te komen, die ook toekomstbestendig is in verband met de voornemens rond de nieuwe wet Werk en Bijstand. De tussenbevindingen van het onderzoek, die zijn besproken in de ambtelijke begeleidingscommissie, wijzen uit dat een nadere verdieping noodzakelijk is en wellicht zelfs een herijking moet worden uitgevoerd. Dit betekent dat het onderzoek later zal worden afgerond dan aanvankelijk voorzien; de resultaten worden op zijn vroegst begin 2004 verwacht.

2.1.2 Cluster VHROSV

Dit uitgavencluster moet worden herijkt omdat de uitgaven de laatste jaren structureel afwijken van de middelen die beschikbaar komen via het verdeelstelsel (zie de uitkomst van de scan, figuur 3.8).

In eerste instantie is dit het gevolg van de grote wijzigingen die zich hebben voorgedaan in het beleid ten aanzien van de volkshuisvesting en de ruimtelijke ordening sinds het begin van de jaren 90 (de tijd waarop dit cluster werd geijkt). De bruteringsoperatie, de gewijzigde rol van de corporaties, de veranderingen op het gebied van Bouw- en Woningtoezicht etc. hebben de kostenstructuur zodanig beïnvloed, dat herijking noodzakelijk is.

Daarbij komt de ontwikkeling van de stadsvernieuwing, die in 2001 is opgegaan in het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV). Hierdoor bleek een herschikking van de clusterformule noodzakelijk, waarbij de maatstaf Stadsvernieuwing is vervangen door een maatstaf ISV. In samenhang daarmee zijn de bedragen per eenheid bij de andere maatstaven van het cluster aangepast, waarbij echter geen ijkijking aan de gemeentelijke kosten heeft plaatsgevonden. In 2005 wordt het ISV-budget bijgesteld, waardoor zo'n operatie opnieuw noodzakelijk wordt. Zonder herijking van alle uitgaven op het beleidsterrein zullen de omvang en de verdeling van het cluster dan weinig relatie meer kunnen vertonen met de daadwerkelijke kosten van de gemeenten. Om die reden heeft de Rfv al eerder aangedrongen op zo spoedig mogelijke herijking. De beheerders van het gemeentefonds hebben deze toegezegd voor het jaar 2005. Dit najaar zal een kostenonderzoek plaatsvinden met als doel publicatie van de nieuwe verdeling in de meicirculaire van 2004. De Tweede Kamer zal in het voorjaar van 2004 eveneens worden geïnformeerd.

2.1.3 Slappe bodem/bodemgesteldheid (motie Hoekema) (OA 2003)

De motie Hoekema c.s. vraagt, tegen de achtergrond van een mogelijke onvoldoende honorering van de factor drooglegging voor de gemeente Gouda, om een aanpassing van de verdeling van het gemeentefonds (Kamerstukken II 2001/02, 28 000 B en C, nr. 12). Bij de voortgang van de uitvoering van de motie is het stadium bereikt waarin wij ons een oordeel moeten vormen over de vraag of uitgevoerd onderzoek een vervolg moet krijgen, en zo ja, welk vervolg. Wij zullen daarbij de begeleidingscommissie bij het onderzoek betrekken en de opvattingen van betrokken partijen in beeld brengen. De Tweede Kamer wordt zo snel mogelijk geïnformeerd.

2.2 Beleidsvoornemens departementen die de algemene uitkering raken

2.2.1 C 2000

Het doel van het project C 2000 is de realisatie van een radio-communicatie-netwerk met een landelijke dekking ten behoeve van politie, brandweer, ambulancediensten en Koninklijke marechaussee. Benadrukt moet worden dat deze doelstelling van C 2000 voor de fondsbeheerders in beginsel een gegeven is en dat geldt ook voor het invoeringstraject van C 2000. De fondsbeheerders kijken primair naar de gevolgen voor de financiële verhouding c.q. het gemeentefonds. De financiering van C 2000 is als volgt: het Rijk bekostigt de infrastructuur, de projectorganisatie en de beheerskosten tot aan het moment dat C 2000 gebruiksklaar is. De gebruikers van het netwerk zijn verantwoordelijk voor de kosten van de invoering binnen hun organisatie en de vervangingskosten van de randapparatuur.

Aangezien de centrale exploitatie bij BZK komt te liggen, worden de gemeenten financieel ontlast vanwege taakverlichting van de brandweer. In verband daarmee zal een overboeking plaatsvinden van het gemeentefonds naar de begroting van BZK van € 7,26 miljoen op jaarbasis, met ingang van het moment waarop C2000 ingaat. In de verdeelsystematiek van het fonds zal de uitlichting plaatsvinden door uitname van een bepaald bedrag per inwoner. Dit valt in het uitgavencluster Openbare Orde en Veiligheid. In het voorjaar van 2004 zal de Tweede Kamer opnieuw worden geïnformeerd.

2.2.2 Dualisering gemeentebestuur.

Over de kosten van dualisering is reeds in het vorige POR (het POR 2003) bericht. Bij de inwerkingtreding van de wet Dualisering gemeentebestuur werd bijna € 15 miljoen aan het gemeentefonds toegevoegd ter compensatie van de directe kosten voor de ontvlechting van wethouderschap en raadslidmaatschap. Tevens werd door de Tweede Kamer bij motie verzocht om de financiële gevolgen in kaart te brengen en daarover overleg te voeren met de VNG (Kamerstukken II 2000/01, 27 751). Dit is inmiddels gebeurd; in overleg met de VNG heeft het Rijk onderzoek uitgevoerd naar de kosten van invoering van dualisering bij gemeenten. Dit onderzoek had tot doel te toetsen of de reeds voor dualisering aan het gemeentefonds toegevoegde middelen toereikend zijn voor de kosten die het wetsvoorstel Dualisering met zich brengt. Uit het onderzoek, dat eind 2002 onder een beperkt aantal gemeenten is gehouden, komt naar voren dat het op basis van dit onderzoek niet mogelijk is om tot feitelijke uitspraken te komen over de kosten van dualisering. Het onderzoek maakt duidelijk dat er een zeer grote bandbreedte is in de reëel door gemeenten gemaakte kosten. Ter compensatie van een deel van de dualiseringskosten is met ingang van 2002 € 32,5 miljoen aan het gemeentefonds toegevoegd, oplopend tot € 35,9 miljoen vanaf 2006. Deze compensatie betreft de kosten voor de vergoedingen van de extra raadsleden, de griffier en de rekenkamer(functie). Aannemelijk is dat de totale kosten van de dualiseringsoperatie hoger zijn, waarbij de omvang van het verschil wel mede afhangt van de keuzen die gemeenten hierin maken. Aangezien dualisering met name een nieuwe wijze van politiek bedrijven behelst, gericht op het stimuleren van de kwaliteit van de lokale democratie, acht de regering het gerechtvaardigd dat van de gemeenten een eigen inspanning wordt gevraagd om de hogere kosten zelf te bekostigen. De in de memorie van toelichting van de Financiële-verhoudingswet gememoreerde voorkeursvolgorde geeft aan dat daarbij in eerste instantie wordt uitgegaan van de eigen inkomsten. Op het bestuurlijk overleg normering (voorjaar 2004) zal opnieuw met de VNG worden overlegd over dit dossier. Dit valt in het uitgavencluster Bestuursorganen, de ontwikkeling zal worden gemonitord via de Scan. De Tweede Kamer zal in het voorjaar van 2004 opnieuw worden geïnformeerd.

2.2.3 Leerlingmaatstaf

De afgelopen jaren heeft een proces van integratie van de voormalige onderwijssoorten VBO, MAVO en VSO plaatsgevonden. Dit heeft geleid tot een nieuwe afbakening van speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs. Als gevolg daarvan is een kleine verschuiving opgetreden in het aantal leerlingen speciaal onderwijs. Een dergelijke verschuiving beïnvloedt, via de leerlingmaatstaf, de hoogte van de algemene uitkering uit het gemeentefonds voor individuele gemeenten. Omdat het echter om een zeer klein aantal leerlingen gaat (ca 6000) is het effect nagenoeg nihil. Dit valt binnen het cluster Zorg, vanaf 2005 naar waarschijnlijkheid in het nieuwe cluster Educatie (zie 2.2.1). Dit onderwerp is afgerond en wordt afgevoerd van de onderhoudsagenda.

2.2.4 Leerlingenvervoer

Aan het gemeentefonds zijn extra middelen toegevoegd voor het leerlingenvervoer. Dit als gevolg van wijziging van de zitplaatsregeling. Het betreft een bedrag van € 12 miljoen euro. Dit is in het gemeentefonds verdeeld via de maatstaf jongeren (cluster Zorg).

Voor het overige zijn geen toevoegingen aan het gemeentefonds gedaan in verband met een algemene kostenstijging in het leerlingenvervoer. Naar het voorkomen van een dergelijke kostenstijging is wel onderzoek gedaan, maar het onderzoek gaf onvoldoende houvast om een, door het rijksbeleid veroorzaakte, kostenstijging daadwerkelijk aan te wijzen. Overigens wordt de kostenontwikkeling door de fondsbeheerders gevolgd op het niveau van de beleidsclusters. Deze valt binnen het cluster Zorg, dat nader wordt onderzocht in verband meterschikking (zie 2.2.1), mogelijk vanaf 2005 in het cluster Educatie. Dit onderwerp is afgerond en wordt afgevoerd van de onderhoudsagenda.

2.2.5 Algemeen Maatschappelijk Werk

Het Algemeen Maatschappelijk Werk behoort tot de kerndisciplines van de eerstelijnsgezondheidszorg. Bij het AMW bleek echter niet in alle gemeenten voldoende capaciteit aanwezig. Voor uitbreiding van capaciteit bestond een breed draagvlak, ook in de Tweede Kamer. Tegen die achtergrond is besloten om vanaf 1 januari 2000 € 11,34 miljoen ter beschikking te stellen voor capaciteitsuitbreiding. De middelen hiervoor worden zó verdeeld, dat de stimuleringsbijdrage van het Rijk door de gemeente wordt verdubbeld. Op die manier kan een bijdrage van € 22,7 miljoen op jaarbasis beschikbaar komen. Hiervoor is de Tijdelijke Stimuleringsregeling AMW opgesteld. Deze regeling loopt tot 2004. Met ingang van 2004 worden de middelen toegevoegd aan het gemeentefonds. Binnen het verdeelsysteem valt dit in het cluster Zorg. Dit onderwerp is afgerond en wordt afgevoerd van de onderhoudsagenda.

2.2.6 Wet Werk en Bijstand

Het wetsvoorstel Wet Werk en Bijstand dat in het voorjaar van 2003 bij de Tweede Kamer is ingediend, heeft op verschillende manieren gevolgen voor de financiën van de gemeente.

2.2.6a Gemeentelijk categoriaal inkomensbeleid

Het wetsvoorstel Werk en Bijstand, dat in mei 2003 bij de Tweede kamer is ingediend (Kamerstukken II 2002/3, 28 870, nr 1 e.v.) voorziet in een beëindiging van de categoriale bijzondere bijstand. Gemeenten zullen bijzondere bijstand weer gaan toekennen op basis van een individuele toetsing. Dit gaat gepaard met een uitname van € 70 miljoen uit het gemeentefonds. Dit voornemen was reeds opgenomen in het Strategisch Akkoord van kabinet-Balkenende I.

De uitname zal zeer waarschijnlijk worden geëffectueerd met ingang van 2004, de beoogde inwerkingtredingsdatum van de wet.

2.2.6b Beperking gemeentelijk minima-beleid

In het Hoofdlijnenakkoord van het nieuwe kabinet is een verlaging van de algemene uitkering met € 150 miljoen verwerkt in verband met de beperking van het gemeentelijk minimabeleid. Uitgangspunt bij de beperking van het gemeentelijk minima-beleid is een niveau van de bijzondere bijstand per bijstandsgerechtigde, dat vergelijkbaar is met het niveau midden jaren '90.

2.2.6c Fonds Werk en Inkomen

Het wetsvoorstel Wet Werk en Bijstand voorziet in een volledige budgettering van de bijstanduitgaven. De declaratiesystematiek wordt daarmee verlaten en gemeenten krijgen voortaan een budget waarmee ze in principe de bijstandswet moeten uitvoeren. Doel is de gemeenten te prikkelen tot een efficiënte en effectieve uitvoering van de bijstand, met veel nadruk op uitstroom.

Het budget zal over de gemeenten worden verdeeld volgens de maatstaven van het «objectief verdeelmodel». Dit is van toepassing voor gemeenten met 60 000 inwoners of meer en gedeeltelijk voor gemeenten van 40 000 tot 60 000 inwoners. Het objectief verdeelmodel wordt stapsgewijs in vier jaar volledig ingevoerd, waarbij de herverdeel-effecten vooraf worden beperkt. Dit omdat het model nog niet zodanig werkt dat herverdeel-effecten inderdaad het gevolg zijn van gemeentelijk beleid. Het eigen risico van gemeenten wordt aan een maximum gebonden van 10% van het budget. Komt een gemeentelijk budgettekort daarbovenuit, dan kan de gemeente een beroep doen op een aanvullende uitkering. Een toetsingscommissie oordeelt over zo'n aanvraag en kan daarbij ook ideeën aandragen voor de verbetering van het objectief verdeelmodel. Het voorstel heeft belangrijke financiële gevolgen voor de gemeenten. Vanuit het oogpunt van de financiële verhouding Rijk–gemeenten zijn er twee kernaspecten. In de eerste plaats is van essentieel belang dat het zgn. objectief verdeelmodel voor de verdeling van het bijstandsbudget over de gemeenten goed werkt, zodat eventuele tekorten bij gemeenten niet het gevolg zijn van een tekortkoming in de verdeling. Het model voldoet op dit moment nog niet aan die eis. Daarom zullen de herverdeel-effecten vooraf worden beperkt.

In de tweede plaats is van belang dat het financieel risico dat gemeenten lopen begrensd wordt door een risicodrempel. Wanneer gemeenten immers met grote budgettekorten geconfronteerd zouden worden, kan dit ten koste gaan van andere belangrijke gemeentelijke taken, danwel kan dit leiden tot een verhoging van gemeentelijke belastingen. In het uiterste geval zou zelfs een beroep op artikel 12 van de financiële verhoudingswet kunnen volgen, hetgeen ten laste zou komen van het gemeentefonds en dus van de collectiviteit van gemeenten.

De beoogde inwerkingtredingsdatum van het wetsvoorstel is 1 januari 2004. Het objectief verdeelmodel zal via een groeipad worden ingevoerd: 25% in 2003, 40% in 2004, 60% in 2005, 80% in 2006 en 100% in 2007. Uiteraard zijn de fondsbeheerders bij de ontwikkelingen van deze voornemens, en de uitwerking daarvan in wetsvoorstel en AMvB's, nauw betrokken. Ook de implementatie en inwerkingtreding zal door de fondsbeheerders intensief worden gevolgd. In het voorjaar van 2004 zal de Tweede Kamer opnieuw worden geïnformeerd.

2.2.7 Archeologie: verdrag van Valletta

In het POR 2003 werd melding gemaakt van de implementatie van het verdrag van Valletta. Kern van dit voorstel is dat bij ruimtelijke ordening in een zo vroeg mogelijk stadium rekening wordt gehouden met archeologische bodemschatten. De provincies wijzen archeologisch waardevolle gebieden aan; binnen die gebieden worden gemeenten verantwoordelijk voor het verlenen van de benodigde vergunningen.

In het POR 2003 werd uitgegaan van implementatie in 2004, door de kabinetswisseling en de demissionaire periode in de tussentijd is het traject van het wetsvoorstel vertraagd. Er wordt nu uitgegaan van inwerkingtreding in 2005. Met ingang van dat jaar is een overheveling van

€ 9 miljoen voorzien van de begroting van OCW naar het gemeente- en provinciefonds. Voor de jaren voorafgaand aan de inwerkingtreding is een tijdsevenredig bedrag voorzien in verband met aanloopkosten. Dit onderwerp blijft op de onderhoudsagenda; in het voorjaar van 2004 wordt de Tweede Kamer opnieuw geïnformeerd.

2.2.8 Wet op de Ruimtelijke Ordening

De invoering van de nieuwe WRO leidt bij provincies en gemeenten tot een wijziging in het takenpakket. Teneinde inzicht te verwerven in de financiële en organisatorische gevolgen is nagegaan in hoeverre er sprake is van een verschuiving in de omvang en de aard van het takenpakket en hoe zich dat qua bestuurlijke kosten verhoudt tot taken die in het kader van de huidige WRO worden uitgevoerd.

Uit het door een extern bureau uitgevoerde onderzoek blijkt dat een aantal veranderingen die de nieuwe WRO met zich meebrengt, voor gemeenten financiële effecten heeft. Het betreft met name incidentele kosten. Deze incidentele kosten zijn toe te schrijven aan het uitvoeren van een «inhaalslag» voor het actualiseren en opschalen van het bestemmingsplanbestand. Het wetsvoorstel is bij de Tweede Kamer ingediend (Tweede Kamer vergaderjaar 2002–2003, 28 916). Besluitvorming over eventuele compensatie van incidentele kosten vindt plaats bij de Invoeringswet. In het voorjaar van 2004 wordt de Tweede Kamer opnieuw geïnformeerd.

2.2.9 Bommenregeling

Sinds enige jaren is sprake van een sterke toename van activiteiten die betrekking hebben op de opsporing en ruiming van explosieven uit de Tweede Wereldoorlog. Als gevolg daarvan wordt door de gemeenten een groter beroep gedaan op het tijdelijke Bijdragebesluit kosten ruiming explosieven Tweede Wereldoorlog. In verband daarmee is het tijdelijke Bijdragebesluit gewijzigd per 1 januari 2003. Onder meer is aangepast de maximale vergoeding en de berekening van de drempelbijdrage. Bij het Strategisch Akkoord is daarvoor € 45 miljoen incidenteel beschikbaar gesteld door het Rijk. Vanaf 2003 is structureel € 30 miljoen beschikbaar gesteld (op jaarbasis). Het gewijzigde tijdelijke Bijdragebesluit is op 1 januari 2003 in werking getreden. Momenteel wordt gewerkt aan een definitieve regeling. De Tweede Kamer wordt hierover in het Voorjaar van 2004 opnieuw geïnformeerd.

2.2.10 Veiligheidsprogramma «Naar een veiliger samenleving»

In het POR2003 werd aangekondigd dat de veiligheidsambities in het strategisch akkoord zouden worden uitgewerkt in een actieprogramma voor Veiligheid. Daarin zou de verwachte inzet van de ketenpartners in de veiligheidsketen benoemd worden, waaronder de inzet van de gemeenten als verantwoordelijke voor het integrale lokale veiligheidsbeleid. Op basis van dit programma zouden resultaatsafspraken met de verschillende ketenpartners worden gemaakt.

Op 16 oktober 2002 heeft het kabinet de nota «Naar een veiliger samenleving» (TK 2002–2003, 28 684, nr. 1) aangeboden. De hoofddoelstelling van dit Veiligheidsprogramma is een reductie met – indicatief – circa 20% tot 25% van criminaliteit en overlast in de publieke ruimte die vanaf 2006 in het vizier moet komen. Beleidspeerpunten zijn veelplegers, risicojongeren en urgentiegebieden.

De nota is in het wetgevingsoverleg van 2 december 2002 met de Tweede Kamer besproken. Tijdens dit overleg is een motie van het lid Cornielje ingediend om met betrekking tot de uitvoering van de nota de essentie van de procedureregeling van de grote projecten in te bedden in de VBTB-systematiek. Op 16 mei 2003 bood het kabinet de eerste voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer aan (TK 2002–2003, 28 684, nr. 9). De tweede voortgangsrapportage wordt rond 1 oktober aan de Kamer aangeboden. In het hoofdlijnenakkoord heeft het kabinet aangegeven dat het veiligheidsprogramma zal worden uitgevoerd en aangevuld.

In het veiligheidsprogramma is opgenomen dat het kabinet wil komen tot afspraken met gemeenten. Hierover is de Kamer bericht op 4 juli 2003 (TK 2002–2003, 21 062, nr. 108). Ten behoeve van de bekostiging van deze output-afspraken wordt de Bijdrageregeling Sociale Integratie en Veiligheid per 1 januari 2004 aangepast. Voor de sluitende aanpak wordt de regeling structureel aangevuld met de zgn. Rietkerk-gelden (€ 5 mln. per jaar). In 2004 wordt daarnaast € 10 mln. toegevoegd aan de regeling ten behoeve van de output-afpraak over toezicht. De aangepaste regeling wordt in het najaar in de Staatscourant gepubliceerd. Het kabinet streeft naar het afsluiten van een vervolg-bestuursakkoord op hoofdlijnen dit najaar.

Dit onderwerp is in de onderzoeksfase, de Tweede Kamer wordt in het voorjaar van 2004 opnieuw geïnformeerd.

2.2.11 Verfijning Omvangrijke Opgave Woningbouw

De maatstaf omvangrijke opgave woningbouw is niet eerder in het POR aan de orde geweest. Het betreft een maatstaf die op dit moment voor een beperkt aantal gemeenten (totaal 10) relevant is. In de memorie van toelichting bij de Financiële-verhoudingswet is uiteengezet dat er uit oogpunt van kostenoriëntatie geen reden is de maatstaf in stand te houden. (zie Kamerstukken II 1995/96, 24 552, nr. 3, blz. 32). De maatstaf is bij wijze van overgangsregeling van toepassing gebleven vanwege de destijds reeds gemaakte afspraken in het kader van VINEX.

Inmiddels is duidelijk geworden dat een aantal van de betrokken gemeenten niet in staat is de woningbouwtaakstelling die zij volgens een Vinex-uitvoeringsconvenant hebben, vóór 1 januari 2005 volledig te realiseren. De vertraging in de bouw brengt met zich dat de gemeenten een deel van de uitkering uit hoofde van de maatstaf mislopen, omdat de gemeenten voor woningen die na 2004 worden gerealiseerd geen uitkering ontvangen.

De fondsbeheerders menen dat dat niet in overeenstemming is met het oogmerk van de overgangsregeling. Daartoe hebben de fondsbeheerders een oplossing uitgewerkt, die inhoudt dat de gemeenten voor de jaren 2003, 2004, 2005 en 2006 een nog exact vast te stellen gelijk bedrag per jaar ontvangen. Geen enkele gemeente gaat er op die manier op achteruit, terwijl wel duidelijk blijft vaststaan dat de regeling eindig is.

De AMvB waarin dit is geregeld, zal worden gewijzigd. Tot dan blijft het onderwerp op de onderhoudsagenda van het POR, in de aanpassingsfase.

2.2.12 WGR+

De looptijd van de Kaderwet Bestuur in Verandering is verlengd tot 1 januari 2005. Het kabinet heeft inmiddels besloten de WGR + als leidraad te nemen voor het bestuurlijk arrangement na die datum. Het wetsvoorstel Bestuur in Stedelijke Regio's is daarmee van de baan.

Dit onderwerp blijft in op de onderhoudsagenda. In het voorjaar van 2004 zal de Tweede Kamer opnieuw worden geïnformeerd.

2.2.13 Waterbeleid 21ste eeuw

Op 2 juli 2003 is het Nationaal Bestuursakkoord Water ondertekend door Rijk, Unie van waterschappen, provincies en VNG. Dit NBW bevat taakstellende afspraken over doelen en maatregelenpakketten die nodig zijn om de waterhuishouding op orde te brengen en te houden, rekening houdend met klimaatverandering, bodemdaling en verstedelijking. De aanpak en uitvoering van de maatregelen vindt gefaseerd plaats. De investeringen die zijn voorzien op korte termijn (periode 2003–2007) komen primair voor rekening van provincies, waterschappen en gemeenten, Rijk en EU-subsidieregelingen. Het Rijk stelt aanvullend als co-financiering voor de periode 2004–2007 eenmalig een bedrag van totaal 100 miljoen euro beschikbaar voor de aanpak van regionale wateroverlast, conform het nieuwe regeerakkoord. Ook spant het Rijk zich in om zo mogelijk reeds per 1 januari 2004 één financieringsloket voor de bundeling van bestaande geldstromen voor zowel het landelijke als het stedelijke gebied te realiseren (mits Europese wet- en regelgeving dit toestaat). Nog niet alle aspecten van de financiering zijn helemaal duidelijk uitgekristalliseerd, zodat het ook nog niet precies duidelijk is wat de gevolgen zijn voor de financiële verhouding. Daarom blijft dit onderwerp op de onderhoudsagenda, in de onderzoeksfase. In het voorjaar van 2004 zal de Tweede Kamer opnieuw worden geïnformeerd.

2.3 Specifieke onderwerpen

2.3.1 Gemeentelijke herindelingen/grootschalige grenscorrecties

De Rfv heeft, op verzoek van de Vaste Kamercommissie voor BZK, onderzoek gedaan naar de kosten van gemeentelijke herindelingen in de provincie Overijssel. Het rapport is in februari 2003 aan de Tweede Kamer verzonden. De reactie van de fondsbeheerders op het Rfv-rapport is eveneens naar de Tweede Kamer verzonden (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 600 B en C, nr. 11). De fondsbeheerders zijn daarbij ook ingegaan op het standpunt naar aanleiding van de grenscorrecties rond Den Haag.

Kort gezegd luidt de reactie van de fondsbeheerders dat zij in de bevindingen van de Rfv een bevestiging zien van de juistheid van de destijds vastgestelde beleidslijn voor de compensatie van kosten via de maatstaf herindeling in het gemeentefonds. Voor deze maatstaf zijn drie criteria in samenhang van belang:

1. de kosten van frictie, gewenning;
2. de mogelijke daling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds;
3. de eventuele negatieve financiële prikkel bij gemeenten waar herindeling aan de orde is te verminderen.

Een belangrijk voordeel is dat de hoogte van de uitkering op grond van de maatstaf vooraf duidelijk is. Minstens even belangrijk is het dat er voor een globale systematiek is gekozen (en dus niet voor een specifieke uitkering of een declaratie-systeem), waardoor de fondsbeheerders op gepaste afstand kunnen blijven van de besluitvorming in de betrokken gemeenten.

2.3.2 Integratie-uitkeringen

In de inleiding in hoofdstuk 1 werd toegelicht dat integratie-uitkeringen niet vallen onder het deel van het gemeentefonds dat volgens de maatstaven wordt verdeeld. Integratie-uitkeringen zijn «apart gezet» binnen het gemeentefonds, het gaat daarbij om gelden die naar het gemeentefonds worden overgeheveld maar die vooralsnog niet via de sleutel kunnen worden verdeeld omdat dat onaanvaardbare herverdeel-effecten zou opleveren. Uiteraard is dit in beginsel strijdig met de uitgangspunten van de fondsen zoals in bovenstaande uiteengezet (geen bundeling van aparte geldstromen, globaal karakter). Daarom is een integratie-uitkering altijd een tijdelijke oplossing, in afwachting van een definitieve oplossing. In de financiële verhoudingswet wordt voorgeschreven dat de einddatum meteen bij aanvang al moet worden aangegeven. De volgende integratie-uitkeringen zijn op dit moment in het gemeentefonds aanwezig:

- integratie-uitkering precario € 36,9 miljoen
- integratie-uitkering Fvw 2e tranche € 5,9 miljoen
- integratie-uitkering Verdi € 2,7 miljoen
- integratie-uitkering WUW-middelen € 44,9 miljoen.

De totale omvang van het gemeentefonds is ca € 12,5 miljard.

Omtrent de integratieuitkering Verdi is het volgende te melden. De integratie-uitkering Verdi had een voorziene afloopdatum per 11-2003. Het betreft middelen die in 1998 zijn toegevoegd aan het gemeentefonds en het provinciefonds als compensatie voor personele kosten voor de uitvoering van het Verdi-convenant. Er is gekozen voor een integratie-uitkering omdat de taken en bevoegdheden én de gelden verschillend zijn verdeeld tussen gemeenten, provincies en kaderwet-regio's; in deze constellatie was een integratie-uitkering de enige manier om oneerlijke herverdeel-effecten te voorkomen. Dit was bedoeld als tijdelijk; de kaderwet-regio's zouden immers worden opgeheven met ingang van 2003 (einde looptijd Kaderwet Bestuur in Verandering). De rechtstreekse uitkering aan de kaderwet-regio's zou dan vervallen en alle geldstromen zouden dan via gemeente-en provinciefonds gaan lopen; op dat moment zouden de integratieuitkeringen in de fondsen kunnen «invoegen». Inmiddels is echter de looptijd van de Kaderwet met twee jaar verlengd (dus tot 2005). De fondsbeheerders hebben niettemin toch willen bezien of het verantwoord zou zijn de integratie-uitkering conform de oorspronkelijke regeling te beëindigen en hebben daartoe overleg gevoerd met de verschillende betrokken partijen (koepel van kaderwetbesturen SKVV, VNG, IPO en ministerie van VenW). Er bleek echter geen aanvaardbare wijze te bedenken om de integratie-uitkering te beëindigen, zo lang de bestuurlijke taak- en bevoegdheidsverdeling vooralsnog ongewijzigd blijft. Daarom is besloten de looptijd van de integratie-uitkering ook te verlengen tot 1-1-2005.

2.3.3 Uitname wegens het BTW-compensatiefonds

Met ingang van het jaar 2004 wordt de algemene uitkering uit het gemeentefonds met bijna € 1,1 miljard verlaagd ten behoeve van het BTW-compensatiefonds. Dit is een grote operatie, die alle uitgavenclusters van het fonds betreft. De verlaging is gebaseerd op onderzoek van het bureau Cebeon, waarin voor het jaar 2002 per cluster het aandeel is nagegaan van de BTW in het totaal van de clusteruitgaven (zie POR2003, § 2.2.16). Op grond van dit onderzoek is de uitname per cluster

voor het jaar 2004 berekend. Het resultaat is in mei 2003 aan de gemeenten meegedeeld in een afzonderlijke circulaire.

De uitname heeft een voorlopig karakter. In de loop van 2004 zullen realisatiecijfers ter beschikking komen over de daadwerkelijke BTW-claims van de gemeenten. Op grond daarvan zal de verlaging van de algemene uitkering definitief bepaald worden met ingang van het uitkeringsjaar 2005. Het verschil tussen de definitieve en de voorlopige uitname over het uitkeringsjaar 2004 zal verwerkt worden in een eenmalige maatregel, die eveneens in het jaar 2005 zal worden geëffectueerd.

3. SCAN

3.1 Inleiding

In het kader van het onderhoud van het verdeelstelsel van het gemeentefonds worden veranderingen in de gemeentelijke kostenstructuur op clusterniveau op stelselmatige wijze en vanuit een geobjectiveerd referentiekader gevolgd. Hiertoe wordt een instrumentarium gebruikt dat de *scan* wordt genoemd. Het doel van de scan is wijzigingen in de kostenstructuur te signaleren die mogelijk consequenties voor de verdeling kunnen hebben.

De scan is bedoeld als eerstelijnsdiagnose, die correspondeert met de eerste fase van het periodiek onderhoud: de *signalering*. Op basis van de scan wordt een bestuurlijk oordeel gevormd over de vraag of het signaal van een bepaalde verandering in de kostenstructuur aanleiding geeft tot *nader onderzoek*; de tweede fase van het periodiek onderhoud. Vanuit de resultaten van dit onderzoek kan – indien daartoe aanleiding is – vervolgens besloten worden tot de derde onderhoudsfase; de fase van *aanpassing*, waarin voorstellen tot aanpassing van de financiële verhouding worden ontwikkeld.

In dit hoofdstuk worden achtereenvolgens de volgende onderwerpen behandeld. Paragraaf 3.2 geeft een samenvatting van de uitkomsten van de scan en de conclusies die hieraan verbonden worden. In paragraaf 3.3 wordt de achterliggende methodiek bij de scan kort samengevat. In paragraaf 3.4 worden de resultaten van de scan voor de jaren 1999 t/m 2003 weergegeven.

3.2 Conclusies

Ten aanzien van de ontwikkeling van de gemeentelijke netto-uitgaven^{1, 2} geldt dat gemeenten voor 2003 op bijna alle clusters meer uitgeven dan in 2002 (zie figuur 3.5). Dit geldt met name voor de clusters Zorg, Bestuursorganen en Openbare Orde en Veiligheid. Het uitgavenniveau voor de clusters Riolerings en Reiniging blijft vrijwel gelijk. Het cluster Bijstand/Sociale Dienst laat voor het eerst sinds jaren een lichte stijging van de begrote netto-uitgaven zien.

Het uitgangspunt van de scan is het tijdig signaleren van mogelijke verstoringen in het verdeelstelsel, van waaruit tot nader onderzoek naar deze verstoringen kan worden besloten. De uitkomsten van de scan geven meerjarige afwijkingen aan op de clusters Bijstand, Zorg, VHROSV, Reiniging, Wegen en Water en Bestuursorganen (zie figuur 3.8). Bij het cluster Openbare Orde en Veiligheid is voor het jaar 2003 een afwijking geconstateerd. Op het cluster Reiniging na, geldt voor deze clusters dat zij in de onderzoeksfase zitten of komen of binnen de scan in een volgende editie van het POR aanvullend worden geanalyseerd. Op de clusters Bijstand en Zorg is onderzoek gaande (zie § 2.1.1). Op het cluster VHROSV staat een herijkingsonderzoek gepland voor het najaar van 2003 (zie § 2.1.2).

De afwijking op het cluster Reiniging wordt veroorzaakt door het niet-kostendekkend zijn van gemeentelijke inkomsten op dit cluster bij het merendeel van de gemeenten. Bij gemeenten met een duidelijke onderdekking op dit cluster is het aannemelijk dat deze bekostigd wordt vanuit inkomsten Onroerende Zaakbelasting. Ten aanzien van de wijze van

¹ Tenzij anders staat aangegeven wordt bij de scan gebruik gemaakt van door het CBS aangeleverde gemeentelijke begrotingsgegevens.

² Onder netto-uitgaven wordt het saldo van lasten en cluster-specifieke baten, zoals specifieke uitkeringen van het rijk, leges en onttrekkingen aan bestemmingsreserves verstaan. Tevens wordt bij de berekening van de netto-lasten van de uitgavenclusters rekening gehouden met een zekere dekking uit de overige eigen middelen.

dekking van uitgaven op het cluster is dan sprake van gemeentelijk (woonlasten)beleid. In vergelijking met 2002 stijgt de gemiddelde kostendekkendheid op zowel het cluster Reiniging als op het cluster Riolering. Reden hiervoor kan de in 2002 voor het eerst aangekondigde afschaffing van de OZB-gebruikers zijn; vooruitlopend op de afschaffing van deze belasting kunnen gemeenten de bekostiging van de uitgaven hebben veranderd.

Bij het cluster Wegen en Water blijven, net als in voorgaande jaren, de netto-uitgaven van de gemeenten achter bij het aan dit cluster toegerekende deel van de algemene uitkering. Ten opzichte van 2002 zijn in 2003 de gemeentelijke uitgaven en het clusteraandeel binnen de algemene uitkering verder uit elkaar gegroeid. Vanuit de onderliggende kwantitatieve gegevens en de meso-analyses die op dit cluster zijn uitgevoerd kan geen eenduidige oorzaak voor de geconstateerde afwijking worden aangegeven. Mede gezien het gegeven dat het cluster Wegen en Water in 2001 herijkt is en de «ijkverdeling» in de overgangsperiode gerealiseerd wordt, zien de fondsbeheerders geen reden voor nader onderzoek op dit cluster.

Bij het cluster Openbare Orde en Veiligheid is voor het jaar 2003 voor het eerst een duidelijke afwijking te zien; gemeenten geven op dit cluster meer uit dan het aan dit cluster toegerekende deel van de algemene uitkering. De stijging in uitgaven op dit cluster tussen 2002 en 2003 is volgens verwachting. De extra financiële inzet op het taakgebied Openbare Orde en Veiligheid is in lijn met de afspraken die in 2002 tussen Rijk en gemeenten zijn gemaakt in het kader van het Bestuursakkoord nieuwe stijl. Gezien het gegeven dat de aandacht vanuit de gemeenten voor het thema veiligheid de afgelopen jaren sterk is gegroeid en de verwachting dat ook in de komende jaren de uitgaven op het cluster Openbare Orde en Veiligheid verder zullen stijgen, zijn de fondsbeheerders voornemens op het cluster nader onderzoek te starten. De Kamer zal uiterlijk in het voorjaar van 2004 over de uitwerking van dit voornemen nader worden geïnformeerd.

Bij het cluster Bestuursorganen blijven, net als in het POR2003 werd geconstateerd, de netto-uitgaven van de gemeenten het toegerekende deel van de algemene uitkering overtreffen. Het verschil tussen beide is tussen 2002 en 2003 duidelijk toegenomen. Deze toename relateren wij aan uitgaven van gemeenten in het kader van de dualisering (zie § 2.2.2). Wij zullen de kostenontwikkeling met betrekking tot de dualisering blijven volgen via de scan.

3.3 Achterliggende methodiek bij de scan

Het doel van de scan is wijzigingen in de gemeentelijke kostenstructuur te signaleren die mogelijk consequenties voor de verdeling van de middelen uit het gemeentefonds over de gemeenten kunnen hebben. Het verdeelstelsel van het gemeentefonds is er immers op gericht de beschikbare middelen globaal, maar toch zo goed mogelijk aansluitend op de gemeentelijke kostenstructuren te verdelen. Veranderingen in de gemeentelijke kostenstructuur kunnen er toe leiden dat deze aansluiting scheefheid gaat vertonen, die middels aanpassing van het verdeelstelsel dan weer moet worden rechtgetrokken.

De scan is in eerste instantie een zelfstandig instrument om op globale wijze te registreren of de verdeling nog aansluit op de verschillende

gemeentelijke kostenstructuren. Daarnaast kan de scan ook een betekenis hebben voor het aangeven van mogelijke achtergronden van aansluitverschillen. Te denken valt hierbij aan het volgende:

- het registreren van de financiële gevolgen van aangebrachte mutaties binnen het verdeelstelsel, waardoor het mogelijk wordt de gevolgen van deze aanpassingen te evalueren;
- als monitor op geselecteerde onderwerpen; zoals voor de komende jaren op de ontwikkeling van gemeentelijke uitgaven in het kader van de dualisering.

3.3.1 De onderdelen van de scan

De scan bestaat in feite uit drie beelden: één van de gemeentelijke inkomsten en uitgaven volgens de gemeentelijke begrotingen, één van het verdeelstelsel en één van een confrontatie van deze beelden. Bij alle drie de beelden wordt gefocust op zogenaamde beleidsclusters. Dit zijn clusters die elk een eigen pakket van onderling samenhangende gemeentelijke taakgebieden omvatten. De onderscheiden beleidsclusters^{1, 2} omvatten aan de begrotingskant en aan de kant van het verdeelstelsel hetzelfde pakket aan gemeentelijke taakgebieden.

Bij het beeld van de gemeentelijke inkomsten en uitgaven wordt gekeken naar de ontwikkeling van de netto-uitgaven per beleidscluster en naar de ontwikkeling van de gemeentelijke inkomsten. Gegevens over de gemeentelijke inkomsten en uitgaven worden aangeleverd door het CBS. Het betreft hier gegevens vanuit de gemeentelijke begrotingen³, en dan met name de gegevens die gemeenten volgens de comptabiliteitsvoorschriften aan het CBS leveren.

Bij het beeld van het verdeelstelsel wordt gekeken naar de ontwikkeling van de in het stelsel onderscheiden beleidsclusters. Deze clusters geven inhoudelijk samenhangende gemeentelijke taakgebieden weer. In het verdeelstelsel worden beleidsclusters gevormd door formules⁴, die zijn opgebouwd uit maatstaven en hun bijbehorende gewichten. Deze formules zijn ontwikkeld vanuit per cluster uitgevoerd ijkpuntonderzoek⁵; onderzoek waarbinnen de kostenstructuur van de binnen een cluster opgenomen taakgebieden vanuit de gemeentelijke begrotingen in kaart is gebracht en is uitgedrukt is zogenaomde gehonoreerde structuurkenmerken; kenmerken die in voldoende mate aansluiten op de verschillen in inkomsten en uitgaven tussen gemeenten. Hierbij is geschoond voor verschillen die het gevolg zijn van eigen gemeentelijk beleid. Gemeenten zijn immers bij de besteding van middelen uit het gemeentefonds, met inachtneming van wettelijke verplichtingen, autonoom, en het doel van de scan is om te signaleren of het verdeelstelsel op globale wijze nog aansluit bij de uitgavenpatronen over alle Nederlandse gemeenten heen, en niet om het verklaren van verschillen tussen individuele gemeenten.

Bij de confrontatie van het verdeelstelsel en de netto gemeentelijke uitgaven wordt gekeken naar de verschillen in de verdeling van gelden over de beleidsclusters tussen beide. Om de vergelijking mogelijk te maken worden op de gegevensbestanden een aantal bewerkingen uitgevoerd. Zo wordt de op het stelsel aangebrachte percentuele aftrek van het saldo van de overige eigen middelen ongedaan gemaakt, wordt de omvang van de begrotingen gelijk getrokken aan die van de algemene uitkering en worden gelden voor algemene ondersteuning aan beide kanten naar rato uitgesmeerd over de beleidsclusters.

¹ Bij de scan wordt gekeken naar 13 uitgaven clusters. Dit zijn de clusters « Bijstand/Sociale Dienst », « Zorg », « Kunst en Ontspanning », « Groen », « VolksHuisvesting, Ruimtelijke Ordening en StadsVernieuwing », « Oudheid », « Reiniging », « Riolerings », « Wegen en Water », « Openbare Orde en Veiligheid », « Fysiek Milieu », « Bevolkingszaken » en « Bestuursorganen ». De laatstgenoemde 5 clusters zijn relatief nieuwe zelfstandige clusters binnen het stelsel: tot 2001 waren deze ondergebracht in het zogenoemde verzamelcluster.

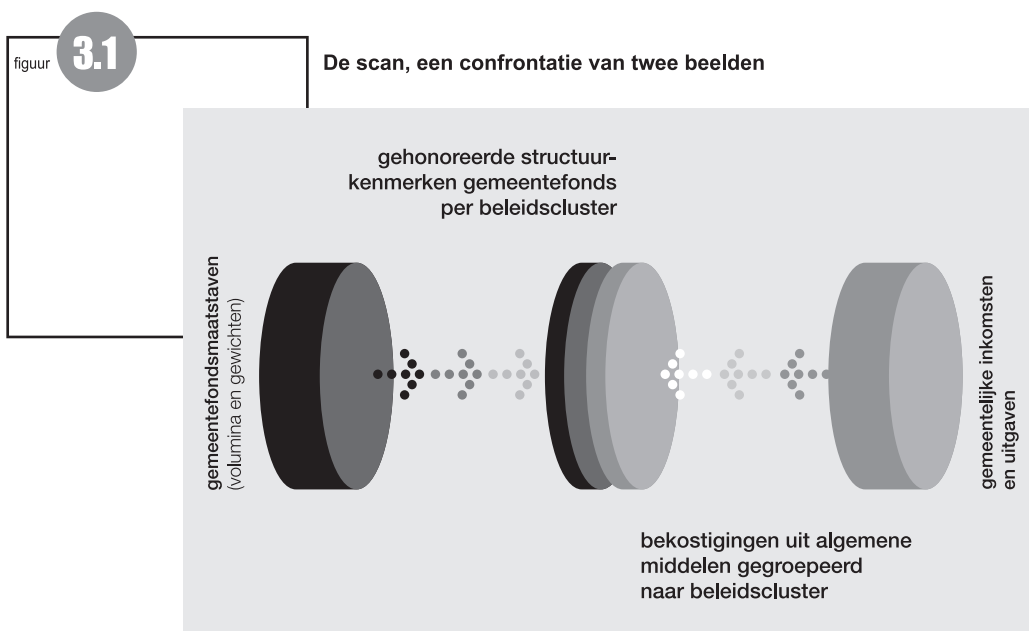
² Een deel van de gemeentelijke netto-uitgaven valt niet precies aan de onderscheiden uitgavenclusters toe te delen en wordt in de systematiek van de scan over de uitgavenclusters verdeeld. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat deze uitgaven met alle gemeentelijke taakgebieden te maken hebben.

³ Bij de scan wordt gebruik gemaakt van begrotingscijfers. Een traject om op termijn ook meerjarige rekeningcijfers te kunnen gebruiken is enkele jaren geleden, in het kader van het Plan van Aanpak Transparantie, opgestart. In het POR2003 zijn begrotingsgegevens en rekeninggegevens met elkaar vergeleken (zie daar p. 59 en p. 60). Geconcludeerd is dat de gemeentelijke begrotingen- en rekeningen voldoende op elkaar aansluiten om het gebruik van begrotingsgegevens ten behoeve van de scan te rechtvaardigen.

⁴ In de meicirculaire van het gemeentefonds wordt jaarlijks de meest recente stand van de opbouw van deze clusterformules gegeven.

⁵ Deze formules zijn ontwikkeld vanuit per cluster uitgevoerd ijkpuntonderzoek: de methode achter de ijkpuntonderzoeken wordt uitgelegd in: Cebeon/VB Groep (1993). Structuur gerecht: ijkking gemeentelijke uitgaven in kader herziening FVV'84. Cebeon/VB groep: Amsterdam/Voorburg.

Figuur 3.1 geeft de confrontatie van het verdeelstelsel met de netto gemeentelijke uitgaven schematisch weer.



In de figuur wordt weergegeven dat de werkelijke confrontatie tussen verdeelstelsel en gemeentebegrotingen op het niveau van de beleidsclusters plaatsvindt. Bij de scan wordt aan de begrotingskant dus afstand genomen van het detailniveau waarop gemeenten inkomsten en uitgaven boeken en wordt aan de kant van het verdeelstelsel afstand genomen van het niveau van de individuele maatstaven. Het vergelijken op cluster-niveau zorgt er hiernaast voor dat niet op te grote afstand naar de gemeentelijke gegevens en het verdeelstelsel wordt gekeken.

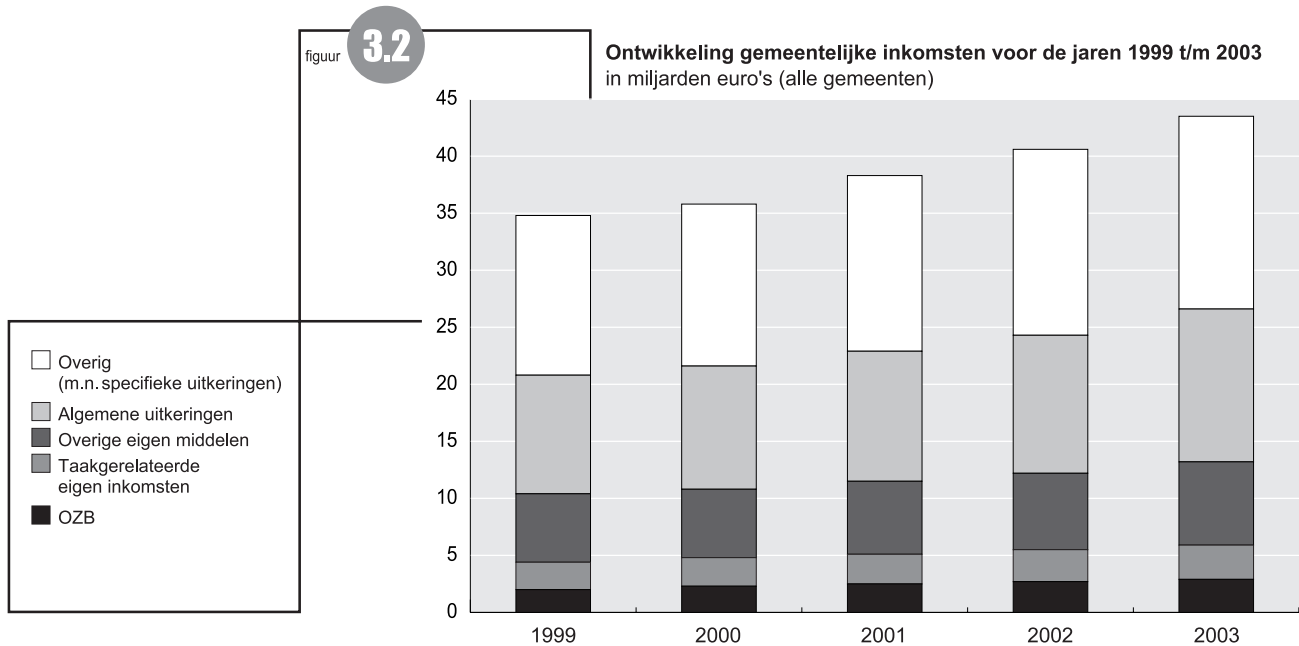
Dit betekent dat bij de scan gefocust wordt op het signaleren van structuurveranderingen en het in samenhang daarmee veranderende uitgavenpatroon bij alle of bij bepaalde typen van gemeenten. Hierbij kunnen uiteraard verschillen vanuit de gemeentelijke bestedingsvrijheid naar voren komen: deze kunnen op zichzelf echter geen aanleiding vormen tot aanpassing van het stelsel.

3.4 Trendanalyses

In de onderstaande paragrafen komen de drie in paragraaf 3.3.1 genoemde beelden bij de scan aan de orde. Aangezien het er bij de scan om gaat eventuele scheefgroei tussen de gemeentelijke begrotingen en het verdeelstelsel te detecteren, wordt elk van de beelden hierbij over een periode van vijf achterliggende jaren bekeken. In de paragrafen 3.4.1 en 3.4.2 wordt gekeken naar het beeld van de gemeentelijke inkomsten en uitgaven. In paragraaf 3.4.3. wordt gekeken naar de ontwikkeling van het verdeelstelsel van het gemeentefonds. Vervolgens komt in paragraaf 3.4.4. de confrontatie tussen de gemeentelijke netto-uitgaven en het verdeelstelsel aan de orde.

3.4.1 De ontwikkeling van de gemeentelijke inkomsten

Figuur 3.2 geeft een overzicht van de ontwikkeling van het totaal aan gemeentelijke inkomsten volgens de gemeentebegrotingen over de periode 1999 t/m 2003. In de figuur wordt onderscheid gemaakt in vijf inkomstenbronnen; de Onroerende Zaakbelasting (OZB), de taakgerelateerde eigen inkomsten¹, de Overige Eigen Middelen (OEM)², de Algemene Uitkering, en een groep overige inkomsten die met name bestaat uit Specifieke Uitkeringen.



De figuur geeft aan dat de gemeentelijke inkomsten in absolute zin met € 8,8 miljard zijn toegenomen van € 34,8 miljard in 1999 tot € 43,6 miljard in 2003. Alle in de figuur onderscheiden inkomstenbronnen zijn in deze periode in omvang toegenomen: de algemene uitkering met € 3,1 miljard (+ 30%), de overige inkomsten³ met € 2,9 miljard (+ 21%), de OEM met € 1,3 miljard (+ 22%), de OZB met € 0,9 miljard (+ 44%) en de taakgerelateerde eigen inkomsten met € 0,6 miljard (+ 27%).

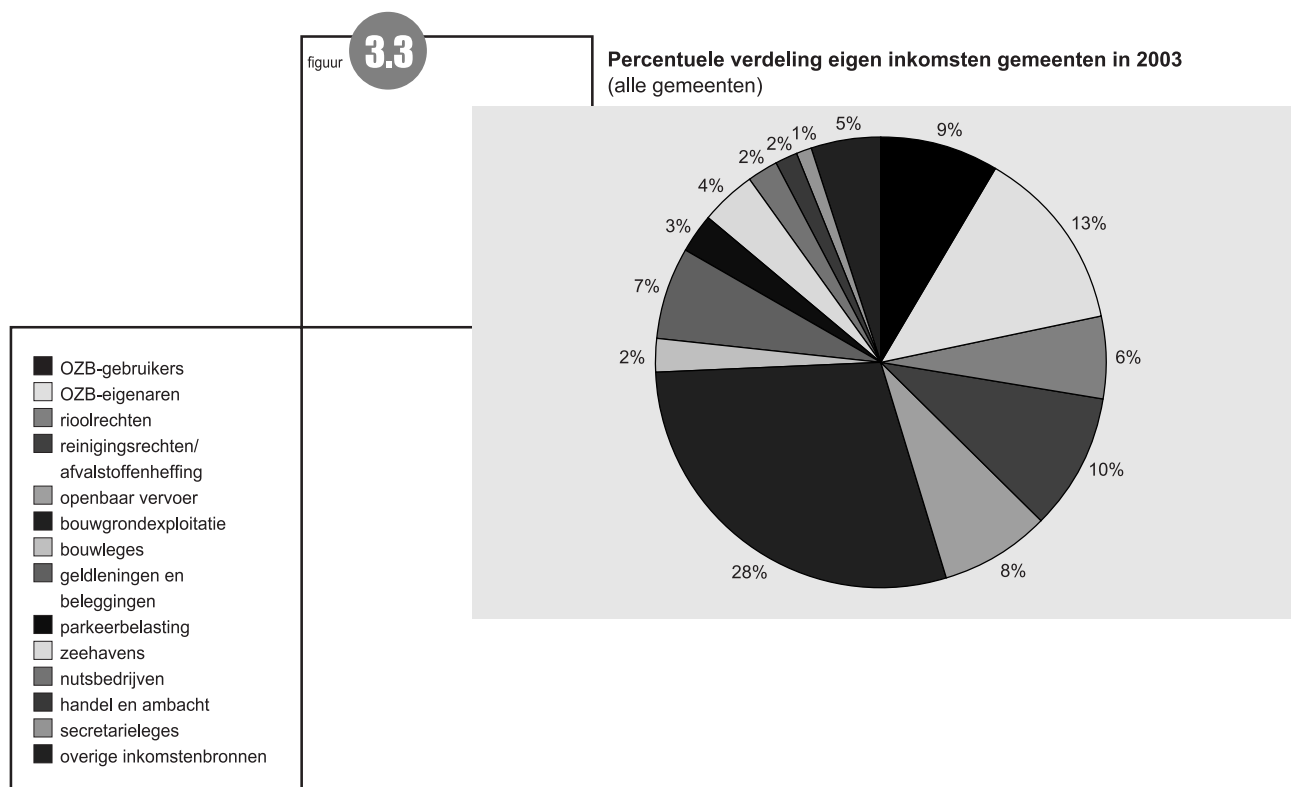
¹ Hieronder vallen inkomsten vanuit secretarieleges, parkeerbelasting, reinigingsrechten, rioolrechten, begrafenisrechten, bouwleges en toeristenbelasting (voor de helft).

² Hieronder vallen inkomsten vanuit openbaar vervoer, zeehavens, luchtvaart, handel en ambacht, industrie, nutsbedrijven, agrarische productie, slachthuizen, bouwgrond-exploitatie, geldleningen, beleggingen, belastingen (uitgezonderd de OZB en de helft van de toeristenbelasting).

³ Het onderdeel «overige inkomsten» bestaat voornamelijk uit inkomsten uit Specifieke Uitkeringen. De omvang hiervan van de gemeentelijke inkomsten vanuit Specifieke Uitkeringen is niet rechtstreeks uit de CBS begrotingsgegevens te halen. Volgens het Overzicht Specifieke Uitkeringen 2003 (Ministerie van BZK) wordt in 2003 een bedrag van 14,6 miljard aan de gemeenten uitgekeerd. Hiernaast ontvangen gemeenten indirect gelden vanuit Specifieke Uitkeringen aan provincies en kaderwetgebieden.

Tussen de gemeentelijke inkomstenbronnen hebben zich geen extreme verschuivingen voorgedaan. Het aandeel van de algemene uitkering binnen het totaal aan gemeentelijke inkomsten steeg tussen 1999 en 2003 van 30% naar 31%, het aandeel van de OEM daalde van 17% naar 16%, het aandeel van de OZB-inkomsten steeg van 6% naar 7%, het aandeel van de taakgerelateerde eigen inkomsten bleef tussen deze jaren gelijk met 7% en het aandeel van de overige inkomsten daalde van 40% naar 39%.

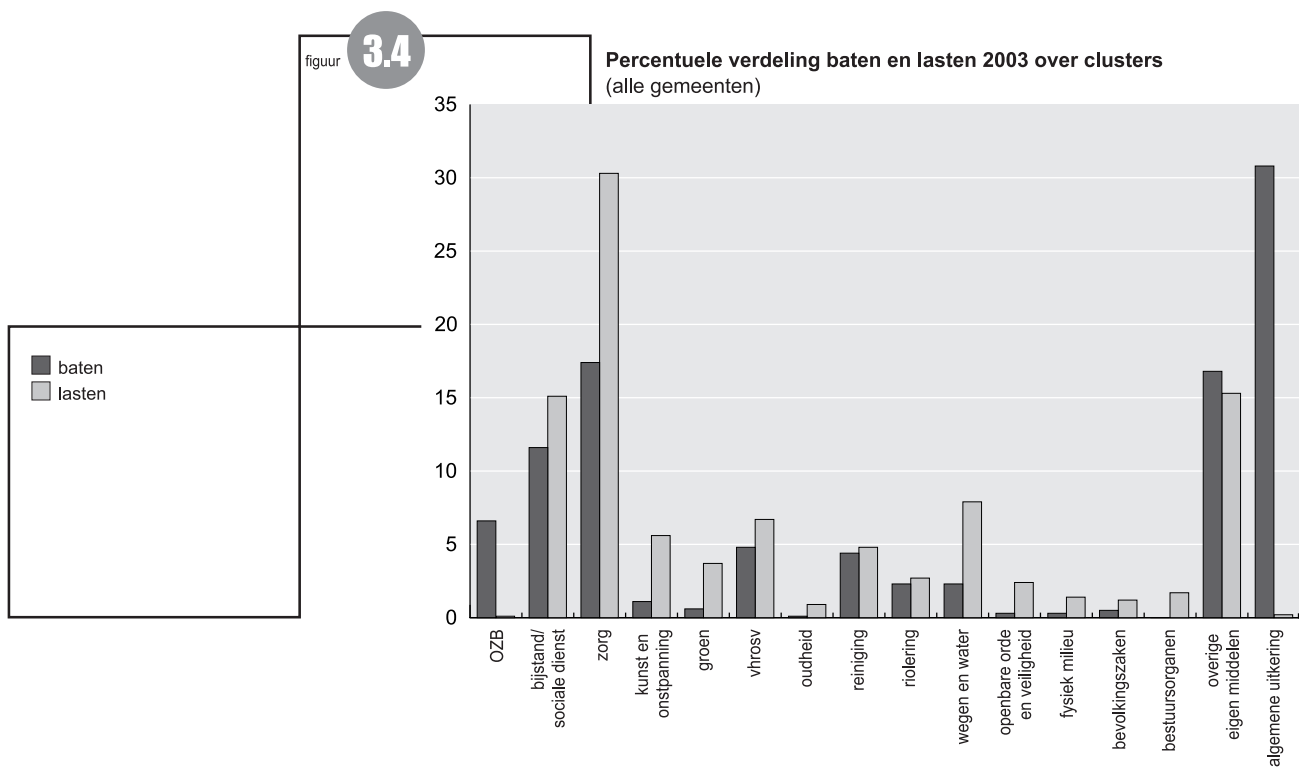
Figuur 3.3 geeft een uitsplitsing van de onderdelen binnen de gemeentelijke eigen inkomsten voor het jaar 2003.



Figuur 3.3 geeft een overzicht van de eigen middelen naar rato van het totaal aan eigen middelen¹ voor het jaar 2003. In de figuur is te zien dat de bouwgrondexploitatie, handel en ambacht (beiden OEM-onderdelen) en de OZB tot de omvangrijkste eigen inkomstenbronnen van gemeenten behoren. Ook de taakgerelateerde onderdelen zoals de rioolrechten, de reinigingsrechten en de parkeerbelasting leveren relatief veel inkomsten op.

Tussen 1999 en 2003 hebben zich overigens geen sterke verschuivingen in het percentueel aandeel van de onderscheiden onderdelen binnen de gemeentelijke eigen middelen voorgedaan. Bij vergelijking van de in figuur 3.3 genoemde percentages voor 2003 met soortgelijke gegevens voor 1999 worden de omvangrijkste percentuele verschuivingen binnen de eigen middelen gevormd door de OZB-gebruikers (+ 1,6%), de OZB-eigenaren (+ 0,9%), de reinigingsrechten (– 0,9%) en de groep overige inkomstenbronnen (– 1,6%).

¹ Inkomsten vanuit de OZB, de taakgerelateerde eigen middelen en de OEM. De omvang van het totaal aan eigen middelen bedraagt voor het jaar 2003 € 13,2 miljard.

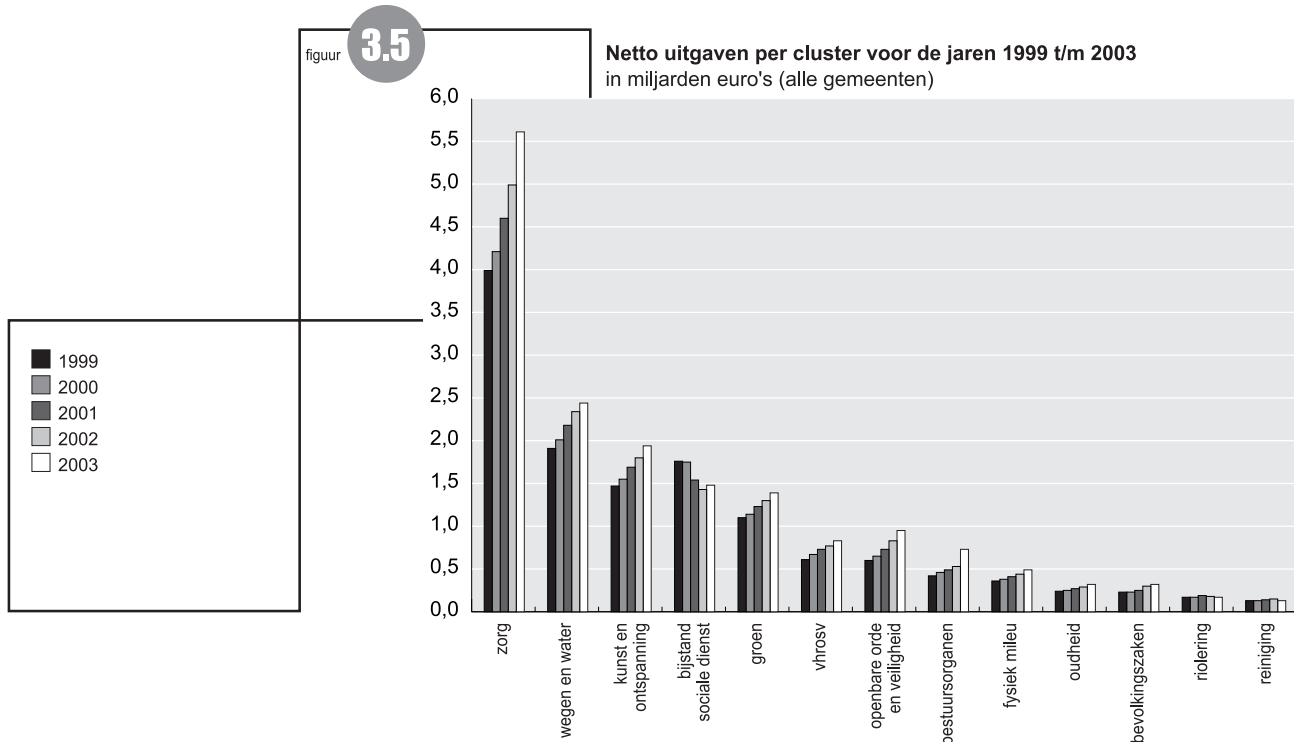


Figuur 3.4¹ geeft weer waaraan de gemeenten de voor 2003 begrote € 43,6 miljard aan inkomsten denken uit te zullen gaan geven. De figuur geeft per cluster voor zowel de baten als de lasten het percentage op dit begrote bedrag.

In de figuur is te zien dat de inkomsten vanuit de Algemene Uitkering en de OZB vrijwel geheel worden ingezet ter bekostiging van uitgaven binnen de uitgavenclusters. Voor de OEM geldt dat het merendeel van de inkomsten op dit cluster binnen het cluster wordt uitgegeven. Dit geldt ook voor de taakgerelateerde eigen inkomsten binnen de clusters Reiniging en Riolering. Voor de overige uitgavenclusters zijn de inkomsten op de clusters Bijstand en Zorg het omvangrijkst; het gaat hierbij voornamelijk om inkomsten uit specifieke uitkeringen². Andere clusters waar naar verwachting relatief veel inkomsten uit specifieke uitkeringen worden gegenereerd zijn de clusters VHROSV en Wegen & Water.

¹ Bron: Financieel Overzicht Gemeenten 2003.

² Zie ook het Overzicht Specifieke Uitkeringen 2003 waar op p. 28 een overzicht van de vijftien omvangrijkste specifieke uitkeringen is opgenomen. Het merendeel van deze specifieke uitkeringen heeft inhoudelijk betrekking op de clusters Bijstand en Zorg.



In figuur 3.5 is de ontwikkeling van de gemeentelijke netto-uitgaven afgebeeld. In deze figuur is het niveau van de netto-uitgaven af te lezen, zoals deze vanuit de algemene middelen¹ bekostigd worden. Of, anders gezegd, de figuur laat zien in welke mate de gemeentebesturen de algemene middelen in de afgelopen vijf jaren volgens de gemeentelijke begrotingen inzetten voor de verschillende gemeentelijke taakgebieden.

In de figuur is te zien dat gemeenten voor 2003 voor bijna alle clusters verwachten meer uit te gaan geven dan in 2002. Dit geldt met name voor de clusters Zorg, Bestuursorganen en Openbare Orde en Veiligheid. Een vrijwel gelijk uitgavenniveau wordt verwacht voor de clusters Riolering en Reiniging. De daling in de begrote netto-uitgaven op het cluster Bijstand/Sociale Dienst die vanaf 2000 was ingezet, slaat voor het jaar 2003 om in een lichte stijging.

De stijgingen in uitgaven voor de clusters Zorg en Openbare Orde en Veiligheid tussen 2002 en 2003 zijn in lijn met de afspraken die in 2002 tussen Rijk en gemeenten zijn gemaakt in het kader van het Bestuursakkoord nieuwe stijl.

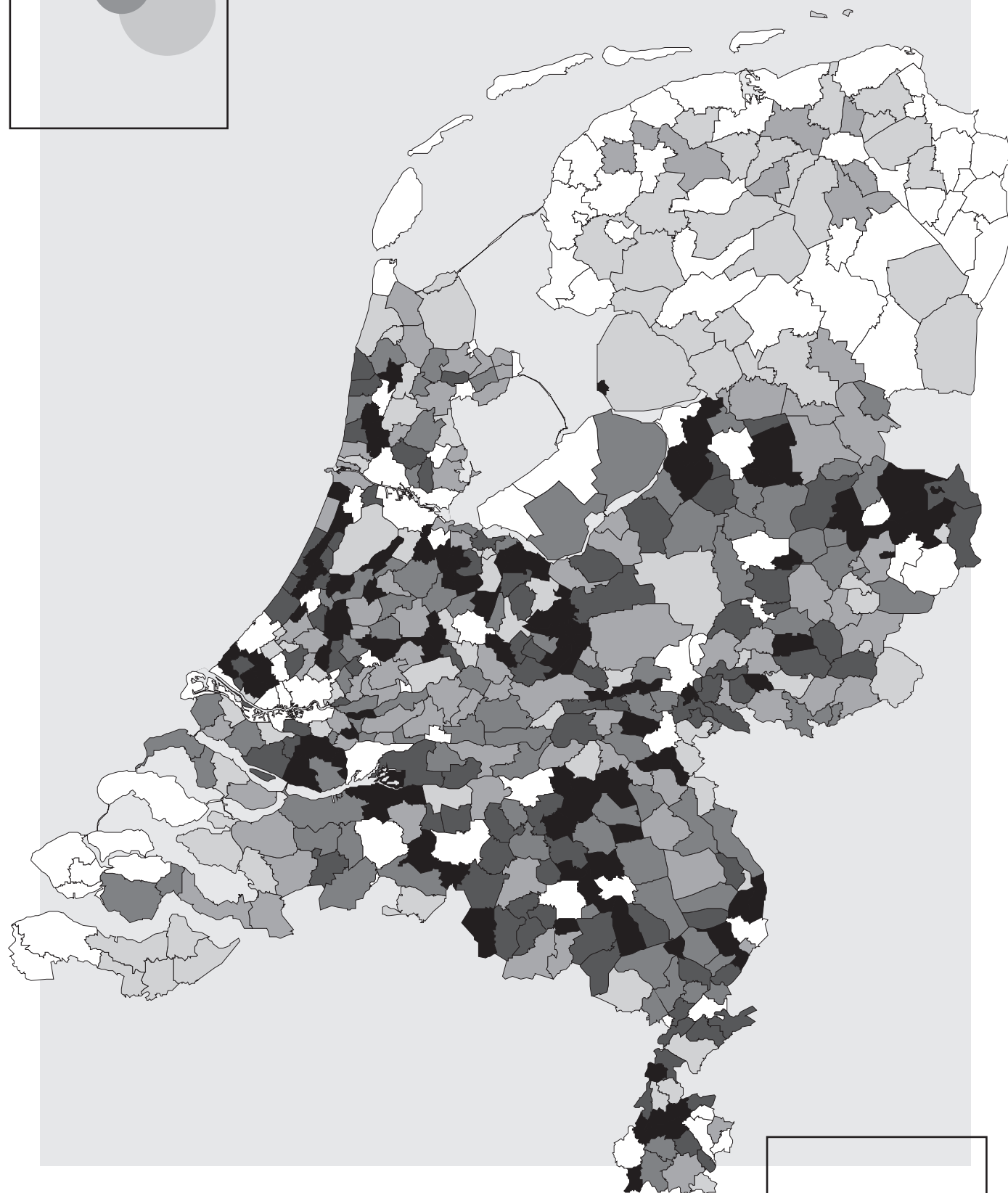
3.4.3 Veronderstelde kostenstructuur gezien vanuit de algemene uitkering

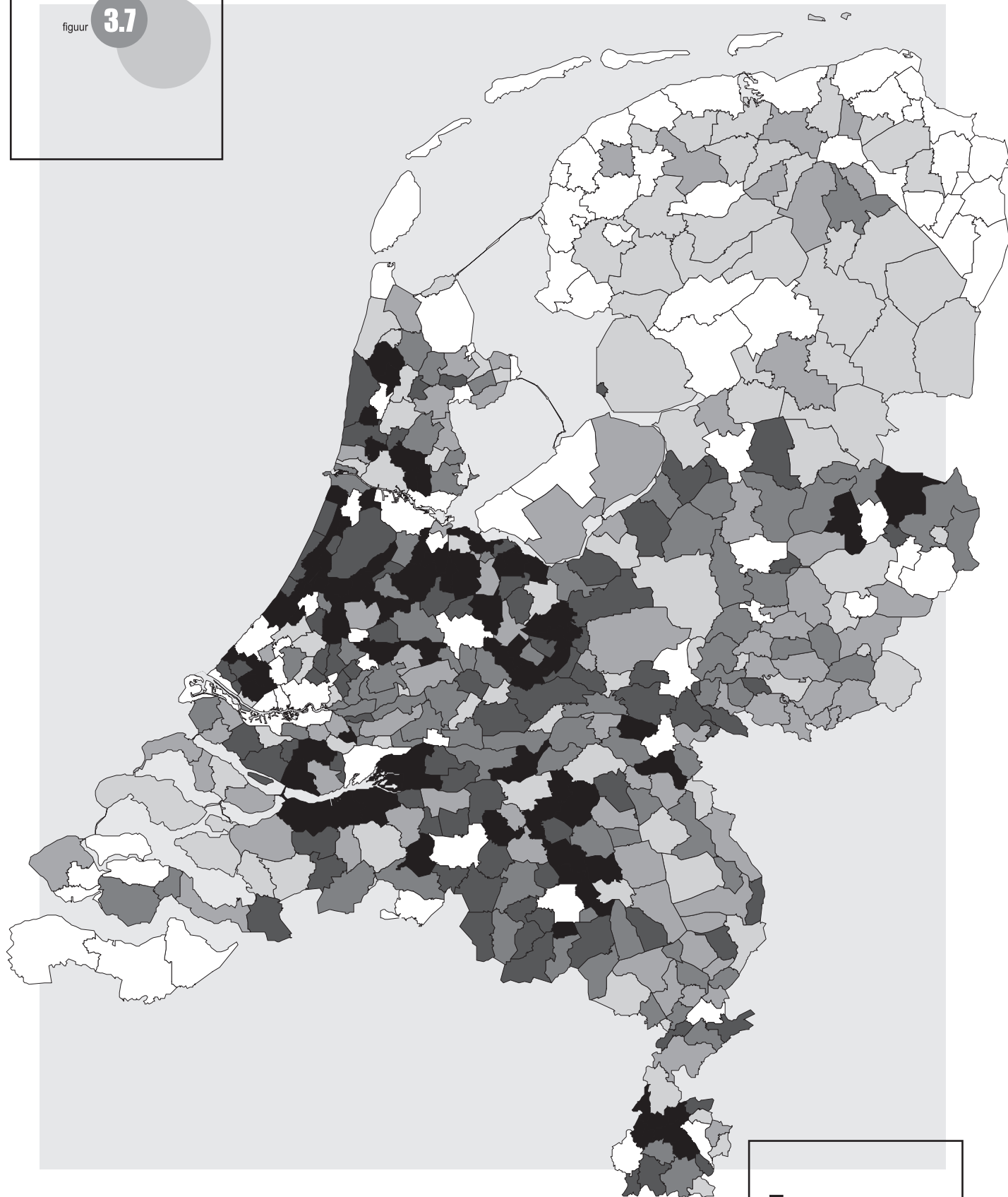
Het uitgangspunt bij het verdeelstelsel van het gemeentefonds is dat alle gemeenten een gelijk voorzieningenniveau voor hun burgers kunnen realiseren vanuit het totaal aan middelen uit de Algemene Uitkering en de gemeentelijke eigen inkomsten. Hiertoe wordt binnen het verdeelstelsel zowel rekening gehouden met verschillen tussen gemeenten in sociale en

¹ De algemene middelen van de gemeenten worden gevormd door de algemene uitkering uit het gemeentefonds en de niet taakgerelateerde eigen middelen.

fysieke structuurkenmerken en centrumfunctie, als ook met de verschillen in capaciteit om eigen inkomsten te genereren. Het rekening houden met verschillen in de gemeentelijke eigen inkomsten komt in het verdeelstelsel tot uiting door de verrekening van een normopbrengst aan onroerende zaakbelastingen met de Algemene Uitkering. De bedoeling hiervan is dat gemeenten met een hoge veronderstelde kostenstructuur een relatief hogere Algemene Uitkering ontvangen; dit zijn met name de grotere steden en de kleinere gemeenten met een slechte sociale structuur, slechte bodem, historische kern of geïsoleerde ligging.

De figuren 3.6 en 3.7 geven aan hoeveel de afzonderlijke gemeenten, uitgedrukt in euro's per inwoner, aan Algemene Uitkering uit het gemeentefonds hebben ontvangen in de jaren 1999 en 2003, dus na aftrek van de normopbrengst aan OZB inkomsten. De gemeenten zijn hierbij voor beide jaren ingedeeld in zes groepen met ongeveer dezelfde aantallen gemeenten.





Het eerste wat opvalt bij vergelijking van de figuren 3.6 en 3.7 is de algehele stijging van de Algemene Uitkering; de omvang van het fonds, hier uitgedrukt in euro's per inwoner, is tussen 1999 en 2003 sterk gegroeid. Hiernaast valt uit de figuren af te leiden dat zich tussen 1999 en 2003 in de verdeling van de Algemene Uitkering een lichte verschuiving heeft voorgedaan van gemeenten in het midden van het land naar gemeenten in het Noorden en Oosten van het land. Hieruit kan de invloed van de aftrek van de normopbrengst aan OZB inkomsten gezien worden; in het Noorden en Oosten verloopt de waardestijging van woningen trager dan in het midden van het land, waardoor de aftrek op de Algemene Uitkering voor eerstgenoemde groep minder groeit dan voor laatstgenoemde groep.

3.4.4 De scan: veronderstelde – versus feitelijke kostenstructuur

Het periodiek onderhoud richt zich in de scan op de signalering van de invloed van autonome ontwikkelingen op de verschillen in kostenstructuur tussen gemeenten. Centraal hierbij staat de vraag of de verdeling van de algemene uitkering, die rekening houdt met de vanuit de ijkpuntonderzoeken *veronderstelde* verschillen in kostenstructuur, nog voldoende aansluit op de *feitelijke* verschillen in kostenstructuur.

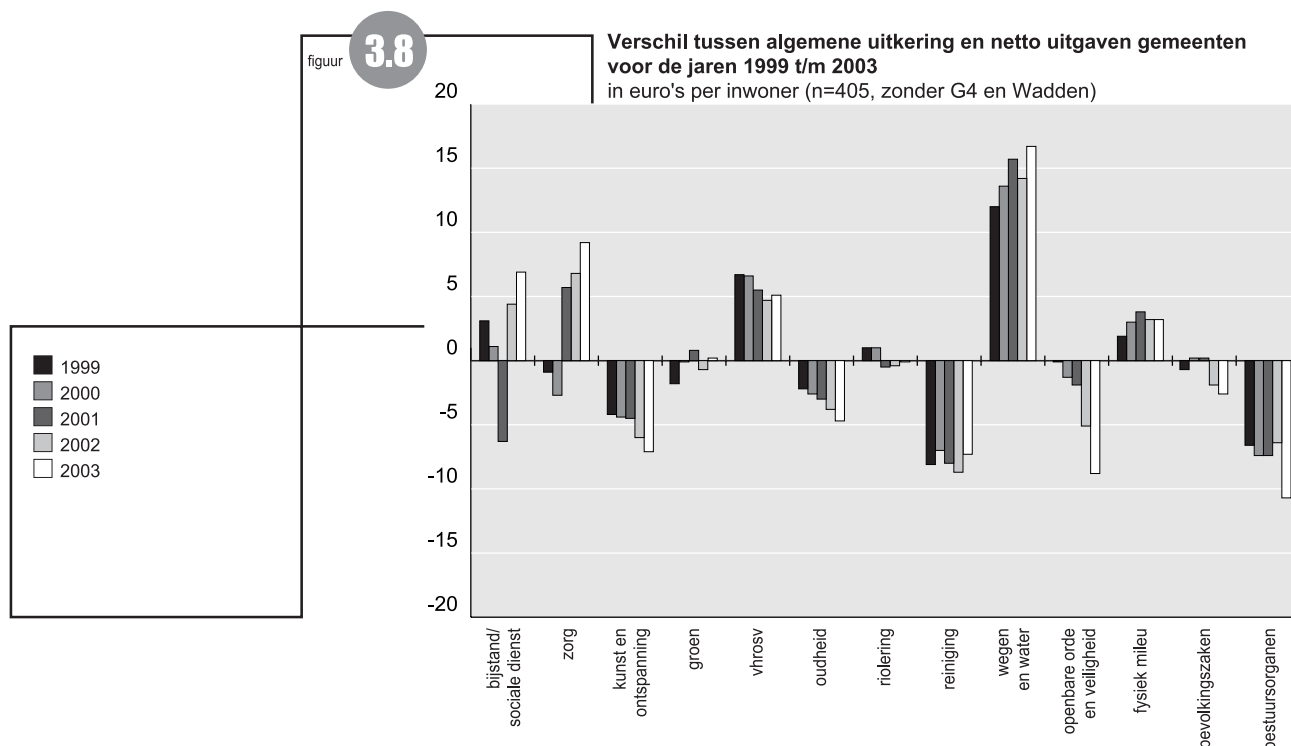
Zoals in paragraaf 3.3.1 is uiteengezet, gaan we er bij de scan vanuit dat de ontwikkeling in de door de gemeenten begrote netto-uitgaven de ontwikkeling in de feitelijke kostenstructuur van gemeenten weergeeft. Bij een goed aansluitend verdeelstelsel dient het verschil per cluster beperkt te zijn en in de tijd niet op te lopen. Zou het verschil groot zijn en in de tijd toenemen, dan kan sprake zijn van scheefgroei. Scheefgroei kan leiden tot aanpassing van de verdeling, met name wanneer sprake is van een ongelijkmatige ontwikkeling tussen de clusters, verklaard door structuurkenmerken.

Figuur 3.8¹ geeft het verschil tussen de algemene uitkering en de begrote netto uitgaven voor de jaren 1999 t/m 2003 weer^{2, 3}.

¹ Niet alle gemeenten zijn in deze vergelijking opgenomen. Zo worden de wadden-gemeenten en de G4 buiten de vergelijking gehouden. Hiernaast zijn ook de gemeenten waarvan voor één of meer jaren geen begrotingen aan het CBS zijn aangeleverd (met name vanwege herindelingen) buiten beschouwing gelaten. Uiteindelijk zijn 405 gemeenten in de vergelijking betrokken.

² Tot 2001 waren de clusters Wegen en Water, Openbare Orde en Veiligheid, Fysiek Milieu, Bestuursorganen en Bevolkingszaken gezamenlijk ondergebracht in het zogenoemde verzamelcluster. Vanaf 2001 worden deze vijf als zelfstandige clusters behandeld. Ter vergelijking met latere jaren is in figuur 3.8 het verzamelcluster voor de jaren 1999 en 2000 uitgesplitst in deze vijf clusters.

³ Bij de invoering van het nieuwe stelsel per 2001 is een overgangsperiode van 5 jaren ingesteld.



Figuur 3.8 laat voor elk cluster voor de aangegeven jaren het verschil zien tussen het in het verdeelstelsel veronderstelde kostenniveau en het feitelijk in de gemeentebegrotingen weergegeven kostenniveau. Een negatieve score in de figuur betekent dat de gemeenten voor het desbetreffende cluster in relatie tot de andere clusters meer uitgaven hebben begroot dan in de verdeling voor dit cluster werd verondersteld. Een positieve score geeft aan dat de gemeenten voor het desbetreffende cluster in relatie tot de andere clusters minder uitgaven hebben begroot dan in de verdeling voor het cluster werd verondersteld. Als vuistregel gaan we er vanuit dat een verschil kleiner dan € 5 per inwoner van onvoldoende betekenis is voor nader onderzoek.

Positieve en negatieve scores op de verschillende clusters moeten in onderlinge samenhang worden geïnterpreteerd. Doordat de totale omvang van de uitgavenclusters aan de begrotingskant en de kant van de algemene uitkering aan elkaar gelijk zijn getrokken, telt het totaal van de verschillen tussen beide over alle uitgavenclusters per jaar tot nul op. Dit betekent onder meer dat extreme verschillen op een bepaald cluster de verschillen voor andere clusters beïnvloeden. Hiernaast moet bij de interpretatie van de afwijkingen gekeken worden naar trendmatige ontwikkelingen: komt een afwijking slechts voor één jaar voor, wisselt de afwijking jaarlijks of wordt een afwijking in de loop van de tijd sterker.

In het onderstaande worden de clusters waarvoor voor belangrijke verschillen tussen verdeelstelsel en gemeentelijke netto-uitgaven te zien zijn verder toegelicht.

Het cluster Bijstand en het cluster Zorg

In figuur 3.8 is te zien dat de clusters Bijstand en Zorg over de onderscheiden jaren beiden een springend karakter hebben. Dit wordt onder meer veroorzaakt door omvangrijke mutaties binnen de algemene uitkering op beide clusters. In het cluster Bijstand hebben in de afgelopen jaren diverse toevoegingen in het kader van het Regeerakkoord voor de bijzondere bijstand plaatsgevonden en is in 2001 een bedrag ten behoeve van het Fonds Werk en Inkomen uitgelicht. Binnen het cluster Zorg zijn vanaf 1997 gelden voor de bekostiging van de onderwijshuisvesting toegevoegd, in latere jaren gevolgd door intensiveringen ten behoeve van de klassenverkleining en de Wvg.

De uitname ten behoeve van het Fonds Werk en Inkomen heeft ertoe geleid dat het cluster Bijstand zowel qua omvang als inhoud sterk is afgenomen. De diverse mutaties op het cluster Zorg hebben ertoe geleid dat dit cluster in de afgelopen jaren in omvang is verdubbeld en inhoudelijk sterk is uitgebreid. Zoals in § 2.1.1 is vermeld hebben de fondsbeheerders daarom besloten de huidige clusters Bijstand en Zorg samen te voegen en vervolgens te herschikken naar drie nieuwe clusters die zich onderling onderscheiden in samenhangende taakgebieden op de terreinen «Bijstand en Werkgelegenheid», «Educatie» en «Maatschappelijke Zorg». In september 2002 is een onderzoek naar de kosten in de drie nieuwe taakclusters gestart. Dit onderzoek zal naar verwachting in het voorjaar van 2004 worden afgerond. De Tweede Kamer zal uiterlijk in het voorjaar van 2004 opnieuw worden geïnformeerd.

Het cluster VHROSV

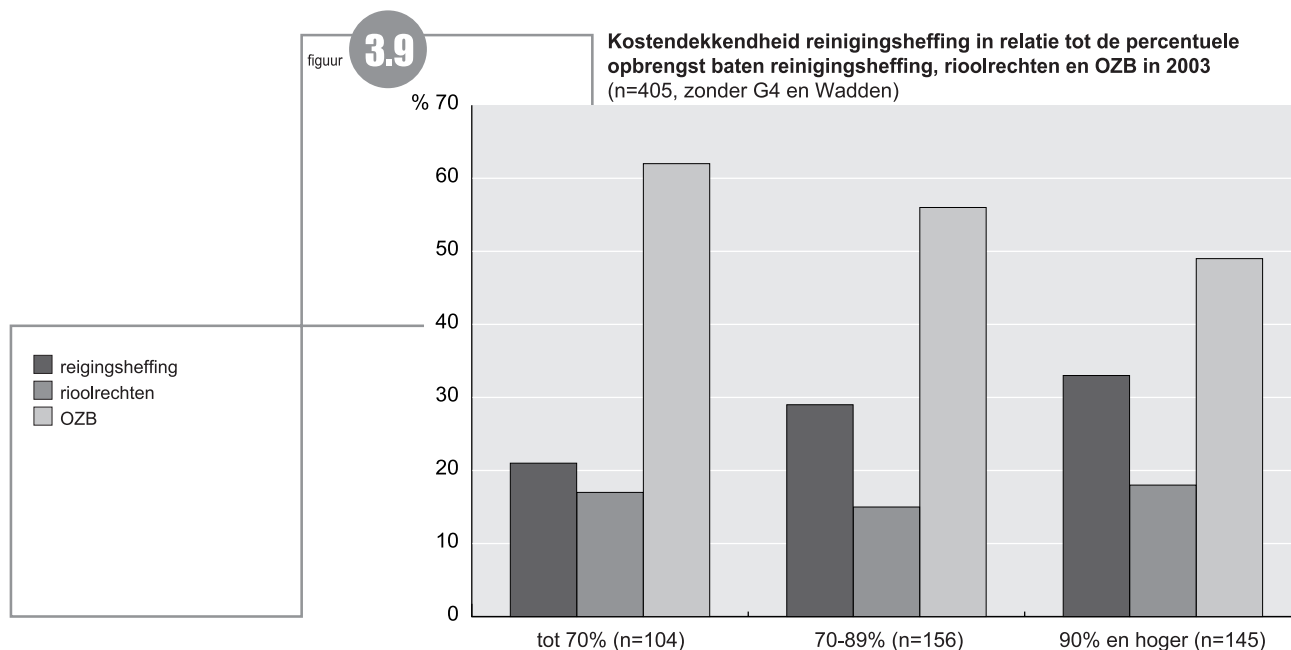
In figuur 3.8 is te zien dat de afwijking op het cluster VHROSV een meerjarig karakter kent. De gemeenten geven op dit cluster minder uit dan binnen het verdeelstelsel van het gemeentefonds wordt verondersteld. De uitgaven binnen het cluster zijn deels gerelateerd aan het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV); gemeenten worden geacht vanuit de algemene middelen eigen bijdragen te leveren aan ISV-projecten. In het verdeelstelsel komt deze bijdrage tot uiting via de maatstaf ISV. Zoals in § 2.2.1 van het POR2003 staat aangegeven worden de ISV-budgetten met ingang van 1 januari 2005 herzien, van waaruit de maatstaf ISV moet worden aangepast. De fondsbeheerders zien in deze ontwikkelingen, tezamen met bovengenoemde afwijking, de aanleiding om het cluster VHROSV in zijn geheel te herijken. Bij deze herijkingoperatie zullen de consequenties van de verdeling van de ISV-middelen voor de jaren na 2005 worden betrokken. De Tweede Kamer zal uiterlijk in het najaar van 2004 opnieuw worden geïnformeerd.

Het cluster Reiniging

Binnen het verdeelstelsel wordt bij het cluster Reiniging uitgegaan van kostendekkendheid vanuit de gemeentelijke inkomsten. Dit betekent dat het cluster Reiniging binnen het stelsel op 0 staat, onder de assumptie dat gemeenten de kosten van de gemeentelijke reinigingsdienst volledig compenseren met de inkomsten vanuit de reinigingsheffingen (de afvalstoffenheffing en het reinigingsrecht). Uit figuur 3.8 valt af te leiden dat niet van volledige kostendekkendheid sprake is, maar van forse onderdekking.

De achterliggende oorzaak van deze onderdekking op het cluster Reiniging is dat gemeenten weliswaar verplicht zijn inkomsten vanuit de reinigingsheffingen in te zetten voor de bekostiging van de gemeentelijke reinigingsdienst, maar dat zij vrij zijn deze kosten ook uit de algemene middelen te dekken. Dit geldt overigens ook voor de gemeentelijke inkomsten vanuit het rioolrecht: gemeenten zijn niet verplicht rioolrecht te heffen, maar wanneer zij dit wel doen zijn zij verplicht deze inkomsten in te zetten voor het beheer en instandhouden van het rioolstelsel.

Figuur 3.9 geeft weer dat de mate van onderdekking op het cluster Reiniging een duidelijke relatie vertoont met de inkomsten uit de Onroerende Zaakbelasting.



In figuur 3.9 zijn de 405 gemeenten uit figuur 3.11 onderverdeeld in drie groepen die de mate van kostendekkendheid vanuit de reinigingsheffingen aangeven; een groep met een kostendekkendheid tussen 0% en 69%, een groep met een kostendekkendheid tussen de 70% en 89% en een groep met een kostendekkendheid vanaf 90%. De percentuele opbrengst van de reinigingsheffingen, het rioolrecht en de OZB is het naar inwoneraantal gewogen aandeel van het totaal aan opbrengsten uit deze drie inkomstenbronnen. In de figuur is te zien dat naarmate gemeenten minder kostendekkend zijn vanuit de reinigingsheffingen, het percentuele aandeel van de OZB opbrengst hoger ligt. Dit betekent dat bij deze gemeenten de kosten voor de gemeentelijke reinigingsdienst meer mede vanuit de OZB opbrengst wordt gedekt dan bij gemeenten die in sterkere mate vanuit de reinigingsheffingen kostendekkend zijn.

¹ Het gewogen groepsgemiddelde voor kostendekkendheid vanuit de reinigingsheffingen is in figuur 3.9 voor de drie onderscheiden groepen achtereenvolgens 48%, 81% en 98%. Het gewogen groepsgemiddelde voor kostendekkendheid vanuit het rioolrecht is in figuur 3.9 voor dezelfde groepen achtereenvolgens 64%, 69% en 84%.

In figuur 3.9 is verder te zien dat het percentueel aandeel van de rioolrechten niet gerelateerd is aan de mate van kostendekkendheid vanuit de reinigingsheffingen. Wel hangt de mate van kostendekkendheid vanuit de reinigingsheffingen op de kosten voor de gemeentelijke reinigingsdienst sterk samen met de kostendekkendheid vanuit het rioolrecht op de kosten voor het beheer en het onderhoud van het rioolstelsel¹.

Wanneer figuur 3.9 wordt vergeleken met de analoge figuur 3.9 uit het POR2003, dan kan opgemaakt worden dat tussen 2002 en 2003 meer gemeenten in de hogere kostendekkendheidsgroepen zijn terecht gekomen¹. Reden hiervoor kan de in 2002 voor het eerst aangekondigde afschaffing van de OZB-gebruikers zijn; vooruitlopend op de afschaffing van deze belasting kunnen gemeenten veranderingen in de bekostiging van de uitgaven hebben doorgevoerd.

Concluderend: bij gemeenten met een duidelijke onderdekking op het cluster Reiniging is het aannemelijk dat deze bekostigd wordt vanuit inkomsten Onroerende Zaakbelasting. Anders gezegd: ten aanzien van de wijze van dekking van uitgaven op het cluster Reiniging is dan sprake van gemeentelijk (woon)lastenbeleid. De fondsbeheerders overwegen dan ook geen nadere stappen ten aanzien van dit cluster, dit ook gezien de voornemens van het kabinet om het OZB-gebruikersdeel voor woningen af te schaffen.

Het cluster Wegen & Water

Uit figuur 3.8 valt af te leiden dat het verdeelstelsel over de onderscheiden jaren steeds meer middelen aan de gemeenten voor het cluster Wegen en Water toedeelt dan de gemeentelijke begrotingen aangeven. In 2002 is de groei van deze afwijking licht gedaald, gevolgd door een verdere stijging van het verschil in 2003.

Binnen de achterliggende gegevens bij figuur 3.8 is, net als in voorgaande jaren, gekeken naar de groei van de omvang van het cluster Wegen en Water aan zowel de kant van het verdeelstelsel als die van de gemeentelijke begrotingen. In het POR2003 is de verwachting uitgesproken dat, omdat de omvang van het cluster aan de kant van de gemeentelijke begrotingen tussen 2001 en 2002 sterker groeide dan de omvang van het cluster binnen het verdeelstelsel, het verschil tussen verdeelstelsel en gemeentelijke begrotingen ook in 2003 verder zou afnemen. Deze verwachting is niet uitgekomen; tussen 2002 en 2003 is de stijging aan de begrotingskant aanzienlijk kleiner dan die aan de kant van het verdeelstelsel.

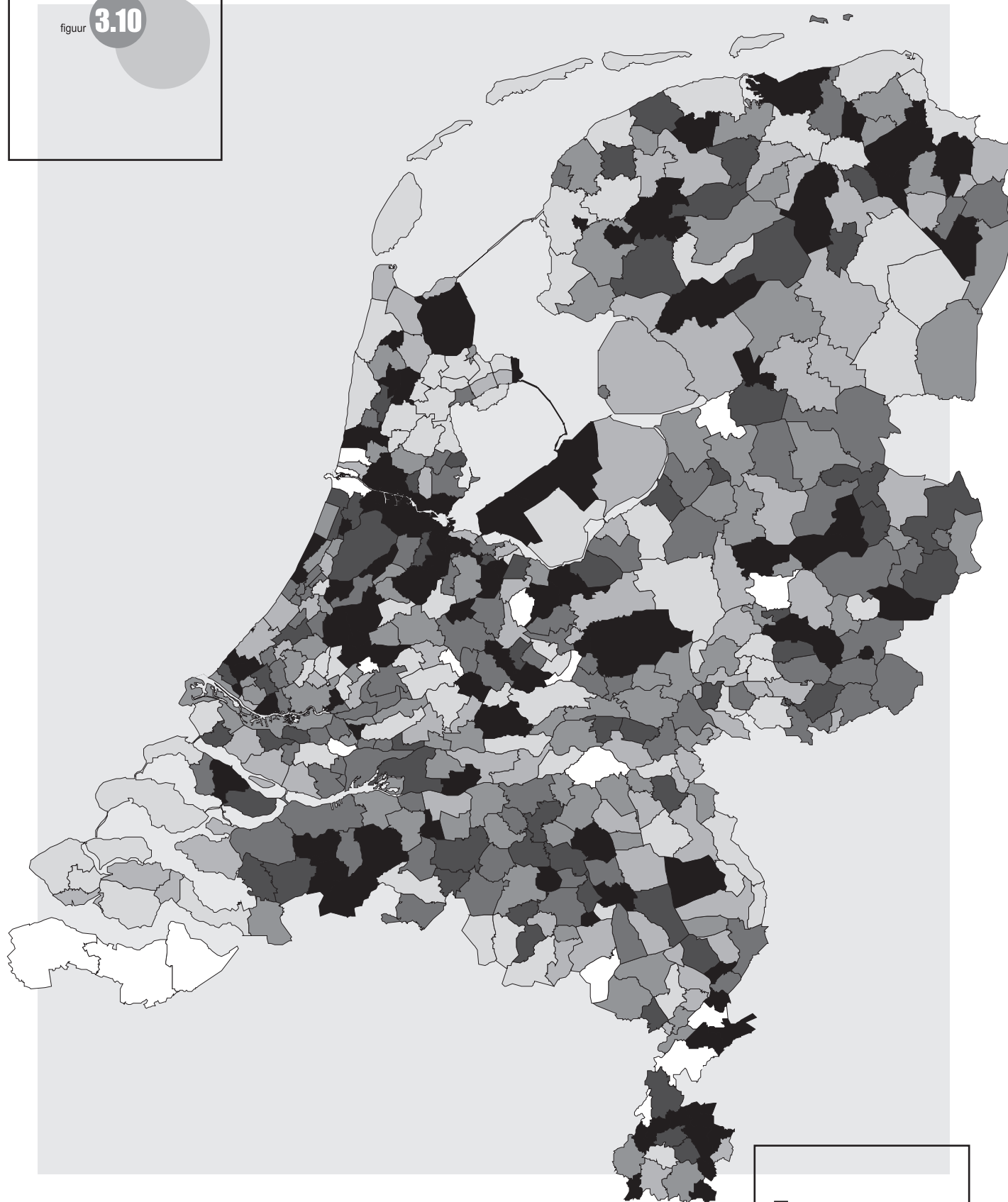
De afwijking in figuur 3.8 kan deels verklaard worden vanuit de bestuurlijke besluitvorming in 2000 die plaatsvond na de totstandkoming van de ijkpuntformule voor dit nieuwe cluster. Hierbij is besloten dat de gemeenten met een groot buitengebied (de zogenoemde «agrarische gemeenten») binnen het stelsel extra tegemoet zouden worden gekomen ten aanzien van de door deze gemeenten genoemde hoge uitgaven aan het onderhoud van hun wegen. Hierdoor is in totaal € 66 miljoen verschoven van de andere net geijkte clusters naar het cluster Wegen en Water. Als gevolg van deze bestuurlijke besluitvorming viel het verschil in 1997 (het begrotingsjaar waarop het cluster Wegen en Water is geijkt) € 4,54 per inwoner hoger uit dan anders het geval zou zijn. Vanuit de groei van het gemeentefonds in de afgelopen jaren komt dit bedrag voor 2003 uit op € 5,68 per inwoner.

In de scan is, net als voor het POR 2003, gekeken of vanuit meso-analyses verklaringen kunnen worden gevonden voor de in figuur 3.8 geconstateerde afwijking op het cluster Wegen en Water. In het onderstaande worden de belangrijkste bevindingen weergegeven.

Figuur 3.10 geeft de afwijking op het cluster Wegen en Water per gemeente weer voor het jaar 2003².

¹ In 2002 was het percentage gemeenten over de drie onderscheiden groepen achtereenvolgens 32%, 35% en 33%. Voor 2003 is dit respectievelijk 26%, 39% en 36%.

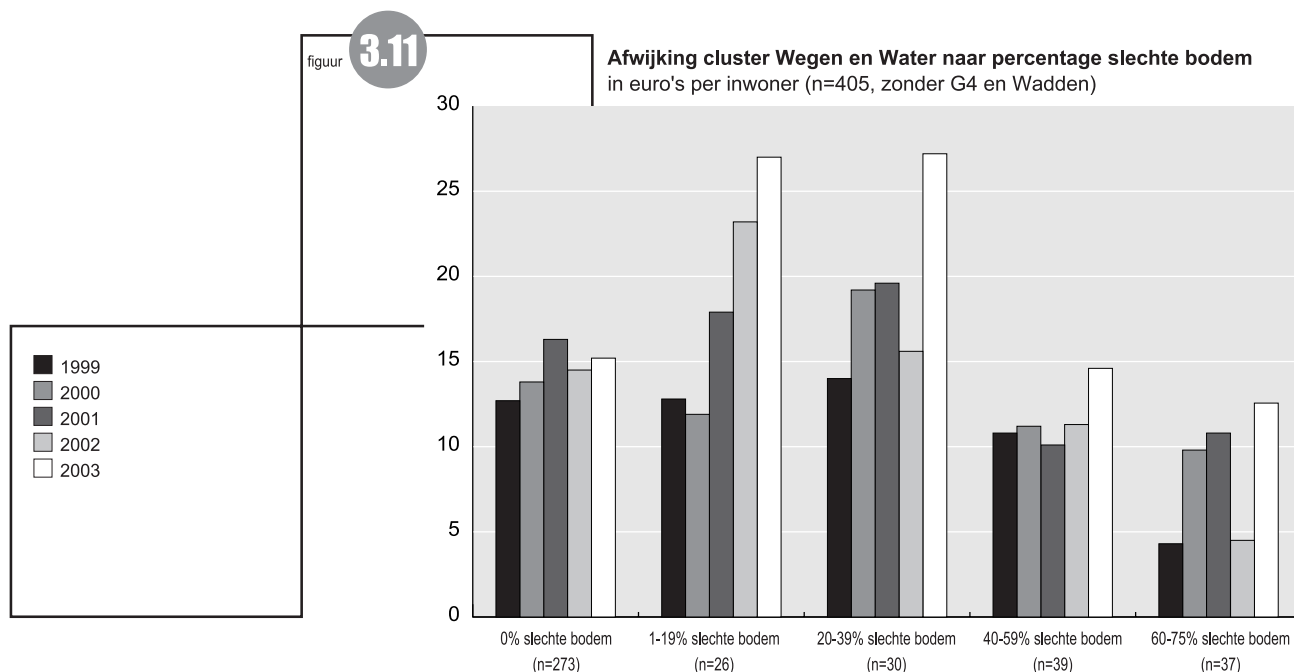
² In deze figuur zijn gegevens van alle in 2003 door het CBS verzamelde gemeentelijke begrotingen meegenomen.



Uit figuur valt af te leiden dat de meeste gemeenten voor 2003 minder op het cluster Wegen en Water uitgeven dan het aandeel voor dit cluster binnen het verdeelstelsel van het gemeentefonds. Dit komt in de legenda bij de figuur tot uiting in een positief bedrag per inwoner. Voor 89 gemeenten waarvoor gegevens beschikbaar waren geldt het omgekeerde.

Uit de figuur valt niet eenduidig af te leiden dat er bepaalde gebieden in Nederland zijn waarin gemeenten hetzij substantieel meer hetzij substantieel minder uitgeven op het cluster dan het aandeel voor het cluster binnen het stelsel. Weliswaar zijn binnen de genoemde groep van 89 gemeenten een aantal «slechte bodem» gemeenten in het Westen en Noordoosten van het land te herkennen, maar er zijn binnen deze groep ook veel «goede bodem» gemeenten.

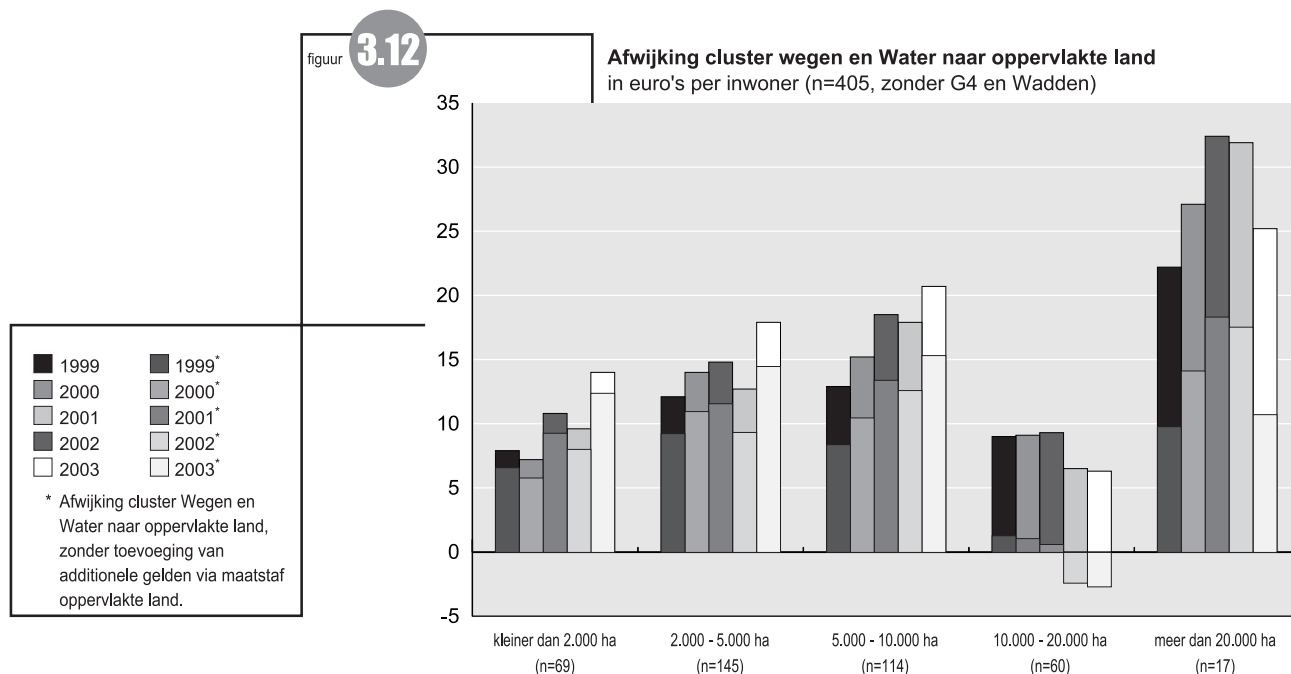
Figuur 3.11 geeft het verschil op het cluster Wegen en Water uit figuur 3.8 over groepen gemeenten die verschillen in het percentage slechte bodem.



Uit figuur 3.11 valt af te leiden dat per onderscheiden groep de gemiddelde afwijking op het cluster Wegen en Water positief is: gemeenten in alle groepen geven gemiddeld minder uit dan het aandeel van het cluster binnen het stelsel. Van een continue stijging van deze positieve afwijking over jaren is geen sprake. Wel zijn de positieve afwijkingen in de figuur voor gemeenten met een slechte bodem percentage vanaf 40% minder hoog dan voor de overige drie onderscheiden groepen. Er kan dus niet worden afgeleid dat gemeenten met een hoog percentage slechte bodem als groep binnen het verdeelstelsel wordt onderbedeeld.

In het voorgaande is al genoemd dat bij de bestuurlijke besluitvorming in 2000 over het cluster Wegen en Water is besloten dat, in afwijking van het vanuit onderzoek vastgestelde ijkpuntformule voor dit cluster, gemeenten met een groot buitengebied extra tegemoet zouden worden gekomen. Hiertoe is € 66 miljoen extra op het cluster Wegen en Water verdeeld via de maatstaf oppervlakte land.

Figuur 3.12 geeft het verschil op het cluster Wegen en Water uit figuur 3.8 over groepen gemeenten naar oppervlakte land. In de figuur is ook aangegeven wat de afwijking per groep gemeente op dit cluster zou zijn geweest, wanneer aan het cluster niet de genoemde € 66 miljoen binnen het verdeelstelsel aan het cluster zou zijn toegevoegd. Het verschil tussen beide analyses is in de figuur per balkje aangegeven met verschillende kleuren; de bovenste kleur geeft de afwijking vanuit figuur 3.8 weer, de onderste kleur geeft de afwijking wanneer geen additionele gelden aan het cluster zouden zijn toegevoegd.



Uit figuur 3.12 valt af te leiden dat gemeenten met een oppervlakte van meer dan 20 000 hectare een sterkere positieve afwijking op het aandeel van het cluster Wegen en Water hebben dan gemeenten met een kleinere oppervlakte. Hieruit zou de conclusie getrokken kunnen worden dat deze groep gemeenten binnen het stelsel voor het cluster Wegen en Water beter bedeed wordt dan gemeenten binnen de andere onderscheiden groepen. Een rechtlijnig verband tussen oppervlakte en afwijking op het cluster kan niet gelegd worden; de relatief lagere positieve afwijking op het cluster voor de groep gemeenten met een oppervlakte tussen 10 000 en 20 000 hectare laat dit niet toe.

In figuur 3.12 is per balkje in de onderste kleur weergegeven hoe de afwijking op het cluster Wegen en Water eruit zou hebben gezien wanneer het besluit om via de maatstaf oppervlakte land extra middelen aan het cluster toe te voegen niet genomen zou zijn. Uit de figuur valt af te leiden dat voor alle jaren voor alle onderscheiden groepen gemeenten de afwijking op het cluster in euro's per inwoner kleiner zou zijn geweest. Hierbij geldt dat hoe groter de oppervlakte van de gemeenten des te groter deze vermindering is. Zo is het verschil voor gemeenten kleiner dan 2000 hectare in 2003 € 1,6 per inwoner en voor gemeenten met een oppervlakte van meer dan 20 000 hectare in 2003 € 14,5 per inwoner. Het

verschil voor de in figuur 3.12 afwijkende groep gemeenten met een oppervlakte tussen de 10 000 en 20 000 hectare tussen het wel of niet toevoegen van additionele gelden bedraagt voor 2003 € 9 per inwoner.

Gesteld kan worden dat de noodzakelijkheid van het besluit van waaruit gemeenten met een groot buitengebied binnen het cluster Wegen en Water extra tegemoet zijn gekomen door toekenning van extra middelen via de maatstaf oppervlakte land, niet wordt ondersteund door de uitkomsten van deze meso-analyses.

Concluderend: de afwijking op het cluster Wegen en Water tussen verdeelstelsel en gemeentelijke begrotingen blijft ook voor 2003 extreem groot. De afwijking wordt deels veroorzaakt door het besluit extra middelen aan het cluster toe te kennen zonder dat het onderliggende ijkpuntonderzoek hiertoe aanleiding gaf. De meso-scan geeft verder geen aanwijzingen die nader onderzoek rechtvaardigen. Daarbij speelt ook de recente herijking en het lopende invoeringstraject, de invloed van de wijze van boeken (zoals investeringen ten behoeve van het onderhoud) en verdringen uit andere clusters (zoals OOV) een rol. Het cluster Wegen en Water blijft aandachtspunt binnen de scan.

Het cluster Openbare Orde en Veiligheid

In figuur 3.8 is te zien dat het cluster Openbare Orde en Veiligheid (OOV) in 2003 voor het eerst sterk negatief afwijkt. De macro netto-uitgaven van de gemeenten op dit cluster overstijgen voor 2003 het aandeel van dit cluster binnen het verdeelstelsel van het gemeentefonds.

Een drietal verklaringen kan bij deze afwijkingen gegeven worden: In de eerste plaats is de aandacht, zowel vanuit het Rijk als vanuit de gemeenten, voor het thema veiligheid de afgelopen jaren sterk gegroeid. Dat gemeenten deze aandacht hebben vertaald in extra uitgaven binnen het cluster OOV was te verwachten.

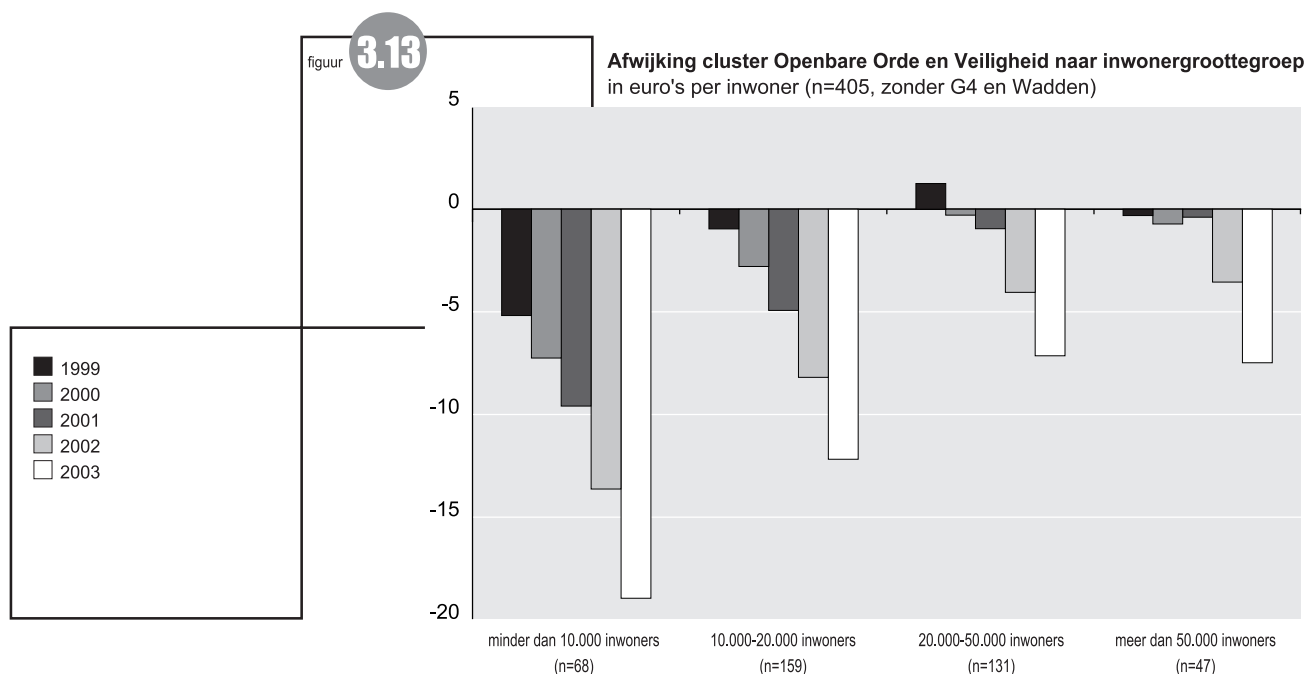
In de tweede plaats is in 2002 in het kader van het Bestuursakkoord nieuwe stijl tussen Rijk en gemeenten de intentie uitgesproken de uitgaven op het terrein van veiligheid te intensiveren. Deze intentie heeft niet geleid tot toevoegingen aan of aanpassingen binnen het verdeelstelsel van het gemeentefonds. De omvang van het cluster OOV is, op het accres na, binnen het gemeentefonds niet veranderd. Intensivering van uitgaven van gemeenten op het cluster leiden dan vervolgens tot de in figuur 3.8 geconstateerde negatieve afwijking.

In de derde plaats is ten tijde van het ijkpuntonderzoek op het cluster OOV door de onderzoekers¹ geconstateerd dat de uitgaven van de gemeenten in latere jaren in omvang toe zouden nemen. De belangrijkste reden die hierbij werd gegeven was dat professionalisering van de brandweer in latere jaren tot extra uitgaven zou leiden, vooral voor de gemeenten in een omschakelingsproces van vrijwillige brandweer naar professionele brandweer. Dit is in de uiteindelijke ijkpuntformule voor het cluster niet meegenomen: de omvang van het cluster is gerelateerd gehouden aan de stand zoals deze vanuit de gemeentelijke begrotingen 1997 werd weergegeven. Wel is in de verdeling rekening gehouden met de gemeenten waar de verandering van vrijwillige brandweer naar professionele brandweer aan de orde zou zijn.

¹ Cebeon/VB Deloitte & Touche (1999). Financiële ijkpunten gemeentelijke uitgaven Orde en Veiligheid. Cebeon/VB Deloitte & Touche: Amsterdam/Rotterdam, p. 15.

Figuur 3.13 geeft het verschil op het cluster OOV uit figuur 3.8 naar inwonergroottegroep. Een veronderstelling, gebaseerd op het ijkpuntonderzoek, hierbij is dat het vooral de kleinere gemeenten zijn die

vanwege de omschakeling van vrijwillige brandweer naar professionele brandweer in de afgelopen jaren meer zijn gaan uitgeven dan de grotere gemeenten waar de brandweer al geprofessionaliseerd is. Een andere veronderstelling is dat grotere gemeenten wellicht meer uitgaven hebben dan kleinere gemeenten omdat er, in de zin van brandveiligheid en veiligheid op straat, meer te controleren valt.



Uit figuur 3.13 valt af te leiden dat de groottegroepen tot 50 000 inwoners in de afgelopen jaren ten opzichte van het aandeel van het cluster binnen het stelsel meer zijn gaan uitgeven op het cluster OOV. Voor de groep gemeenten met meer dan 50 000 inwoners geldt dit voor de afgelopen twee jaren. De groep gemeenten met minder dan 20 000 inwoners is de afwijking in 2003 het sterkst.

Achterliggende begrotingsgegevens geven aan dat binnen alle groottegroepen binnen het cluster OOV het leeuwendeel van de netto-uitgaven op het terrein van de brandweer liggen, en in veel kleinere mate op het terrein van de politie en de overige openbare orde en veiligheid. Voor alle groottegroepen geldt ook dat de sterkste intensiveringen zich hebben plaatsgevonden op het terrein van de brandweer en in lichtere mate op het terrein van de overige openbare orde en veiligheid. Voor de gemeenten tot 20 000 inwoners zijn intensiveringen op dit terrein al jaren gaande. Een duidelijke verhoging van de financiële inzet vindt voor alle groepen gemeenten plaats vanaf het jaar 2002.

Vanuit het bovenstaande kan de conclusie getrokken worden dat de kleinere gemeenten, analoog aan de verwachting vanuit de professionalisering van de brandweer, al geruime tijd bezig zijn met intensiveringen op het terrein van de brandweer. Vanaf het jaar 2002, in de tijd gezien het begrotingsjaar waarin intensiveringen op het terrein van de brandweer en de brandveiligheid na de vuurwerkcramp in Enschede in de begroting

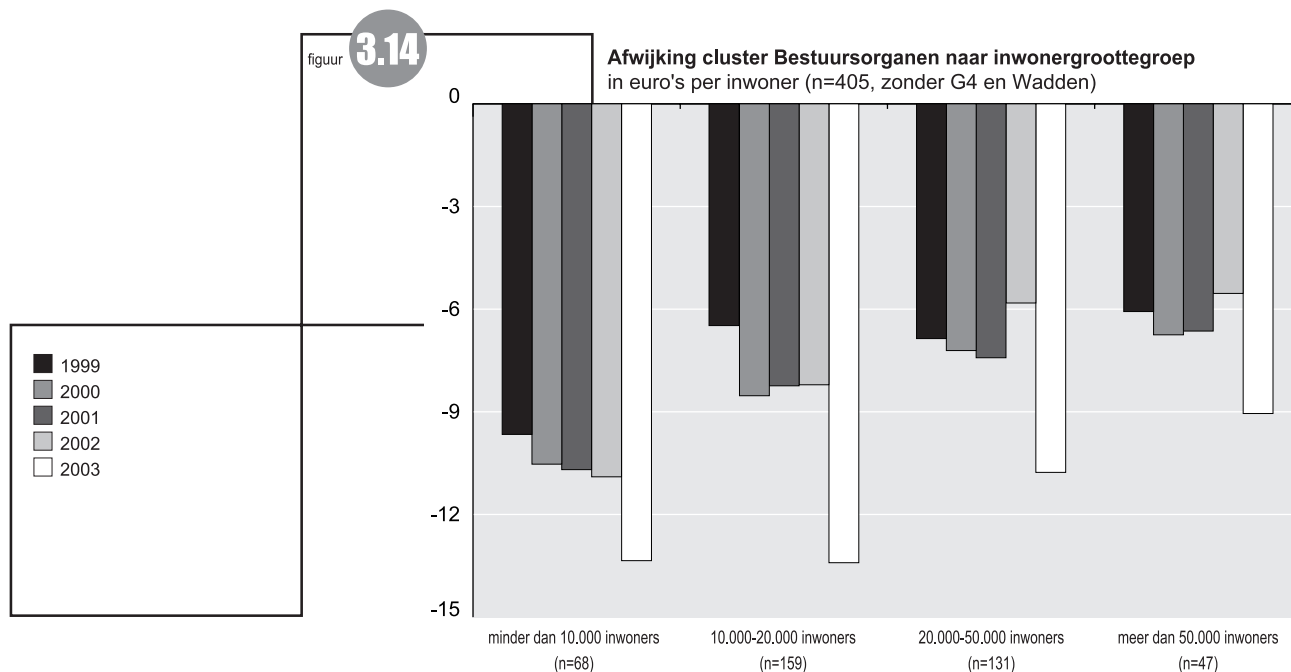
konden worden verwerkt, groeien binnen alle groottegroepen de uitgaven op het terrein van de brandweer, en in lichtere mate op het terrein van de overige openbare orde en veiligheid.

Gezien het gegeven dat de aandacht vanuit de gemeenten voor het thema veiligheid de afgelopen jaren sterk is gegroeid en de verwachting dat ook in de komende jaren de uitgaven op het cluster Openbare Orde en Veiligheid verder zullen stijgen, zijn de fondsbeheerders voornemens op het cluster nader onderzoek te starten. De Kamer zal in uiterlijk in het voorjaar van 2004 over de uitwerking van dit voornemen worden geïnformeerd.

Het cluster Bestuursorganen

Figuur 3.8 geeft aan dat de gemeentelijke netto-uitgaven voor het cluster Bestuursorganen voor alle onderscheiden jaren hoger zijn dan het in de algemene uitkering toegerekende deel. Het jaar 2003 is hierbij extremer dan in voorgaande jaren.

Evenals vorig jaar is een meso-analyse op inwonergroottegroep uitgevoerd. Figuur 3.14 laat zien, dat evenals vorig jaar de afwijking op het cluster Bestuursorganen niet wordt veroorzaakt door bepaalde groottegroepen gemeenten: de ontwikkeling van de afwijking op het cluster is voor alle onderscheiden groepen vergelijkbaar. Ook de extreme afwijking in 2003 is bij alle groottegroepen zichtbaar.



De mogelijke oorzaken van de afwijking op het cluster Bestuursorganen is in voorgaande edities van het POR nader uiteengezet. Het gaat hierbij om boekingsverschillen: gemeenten boeken op het cluster Bestuursorganen vaak ook inkomsten en uitgaven die niet op dit cluster thuishoren (met name inkomsten en uitgaven gerelateerd aan algemene ondersteuning) en er zijn datatechnische problemen met betrekking tot de afsplitsing van

het onderdeel bestuurlijke samenwerking uit de functie bestuursorganen binnen de gemeentelijke begrotingen. Wij verwachten bij deze oorzaken een verbetering van de gemeentelijke begrotingsgegevens vanuit de vernieuwde comptabiliteitsvoorschriften die gelden vanaf het begrotingsjaar 2004.

De in zowel figuur 3.8 als figuur 3.14 geconstateerde extreme afwijking voor het jaar 2003 heeft naar verwachting te maken met uitgaven die gemeenten maken in het kader van de invoering van de dualisering van het gemeentebestuur. Wij zullen de kostenontwikkeling met betrekking tot de dualisering blijven volgen via de scan.

Kader en achtergrond

Op grond van de Kaderwet adviescolleges verschijnt gelijktijdig met de begroting van het gemeentefonds het werkprogramma van de Raad voor de financiële verhoudingen.

Het werkprogramma van de Raad voor de financiële verhoudingen heeft een indicatief karakter. Achtergrond hiervan is dat adviesaanvragen over de uitvoeringsgerichte onderwerpen afhankelijk zijn van de voortgang van verschillende trajecten, onder meer van wetgevingstrajecten. Daarnaast leert de ervaring dat het werkprogramma lopende het jaar onder invloed van politiek-bestuurlijke ontwikkelingen aan verandering onderhevig is.

Met name voor de onderwerpen met een meer strategisch karakter geldt dat een nadere uitwerking nodig is, die in overleg met de Raad voor de financiële verhoudingen kan plaatsvinden.

De fondsbeheerders hebben de Raad voor de financiële verhoudingen op 28 juli 2003 een concept-werkprogramma voor advies voorgelegd. Dit advies was bij het ter perse gaan van dit rapport nog niet beschikbaar. De navolgende paragraaf bevat een lijst met de voornemens voor adviesaanvragen aan de Raad voor de financiële verhoudingen.

Voor wat betreft de adviesaanvragen van strategische aard zijn nog geen onderwerpen aangegeven. Deze zullen, indien aanwezig, in een later stadium in overleg met de minister kunnen worden vastgesteld.

Lijst van onderwerpen voor advisering*I. Adviesaanvragen van strategische aard*

In overleg met de minister nader vast te stellen

*II. Uitvoeringsgerichte adviesaanvragen**Gemeentefonds en provinciefonds*

Periodieke onderhoudsrapportages gemeentefonds en provinciefonds 2005

Herijking cluster Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Stadsvernieuwing

Justitie

Inburgering

BZK

Afschaffing ozb-woningen gebruikers; maximering

Grotestedenbeleid

Overheveling, bundeling en deregulering van specifieke uitkeringen

Veiligheidsregio's, met inbegrip van het Interim-Besluit doeluitkering rampen en zware ongevallen

OCenW

Onderhoud voortgezet onderwijs van gemeenten naar schoolbesturen

Onderwijsachterstandenbeleid

Jonge monumenten/Aanpassing bekostiging monumentenzorg

FIN

Beperking kosten WOZ-taxatie

VenW

Sanering waterbodems

Waterbeleid 21e eeuw

SZW

Beperking gemeentelijk minimabeleid

III. Overig

De werkzaamheden van de Raad voor de financiële verhoudingen worden mede bepaald door de adviesaanvragen aan de Raad voor het openbaar bestuur met een financiële component. Overige werkzaamheden betreffen de reguliere adviesaanvragen inzake artikel 12 Financiële-verhoudingswet en het Overzicht specifieke uitkeringen.

A. Door de Staten-Generaal aanvaarde moties**Onderdeel A.2 In behandeling**

Omschrijving van de motie	Vindplaats	Stand van zaken
Minister BZK Motie Hoekema c.s.: De specifieke problematiek van de gemeente Gouda komt mogelijk te weinig tot uitdrukking in de toedeling van gelden. Verzoekt de regering zich op korte termijn, bij voorkeur voor medio 2002, te laten adviseren over een verfijning van de maatstaf die recht doet aan het aspect drooglegging.	Kamerstukken II 2001/02, 28 000 B, nr. 12	Zie de blz. 1 en 2 van de brief van de beheerders van het gemeentefonds aan de Tweede Kamer van 4 juli 2003 (Kamerstukken II 2002/03, 28 600 B en C, nr. 11).

B. Door de bewindspersonen gedane toezeggingen**Onderdeel B.1 Afgedaan**

Onderwerp en omschrijving van de toezegging	Vindplaats	Stand van zaken
Maatstaf herindeling: De Minister van BZK heeft toegezegd te bezien of er reden is de maatstaf herindeling van het gemeentefonds ook van toepassing te laten zijn bij (in termen van inwoners/ woonruimten) grootschalige grenscorrecties.	Kamerstukken II 2001/02, 28 000 B, nr. 18	Zie de brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer van 4 juli 2003 (kenmerk BW2003/u69781).

Onderdeel B.2 In behandeling

Onderwerp en omschrijving van de toezegging	Vindplaats	Stand van zaken
Verhoging financiële tegemoetkoming herindeling: De minister van BZK zal nagaan wat er met de verhoging van de tegemoetkoming bij gemeentelijke herindeling wordt bewerkstelligd. De Staten-Generaal zal hierover, wanneer daar zicht op is, worden geïnformeerd.	Kamerstukken I 1999/2000, 26 903, Handelingen I 1999/2000, nr. 33, blz. 1536 (27 juni 2000)	De eerste Kamer zal in september 2003 over Dit onderwerp geïnformeerd worden.