

Vergaderjaar 2004–2005

29 800 B

Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2005

Nr. 2

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

A.	Artikelsgewijze toelichting bij het begrotingswetsvoorstel	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	5
2.2	<i>Het beleidsartikel</i>	7
2.2.1	Algemene beleidsdoelstelling	7
2.2.2	Operationele beleidsdoelstellingen	7
2.2.3	Budgettaire gevolgen van beleid	9
2.2.4	Budgetflexibiliteit	9
2.2.5	Veronderstellingen in effectbereiking, doelmatigheid en raming	10
3	De verdiepingsbijlage	12
3.1	Opbouw verplichtingen, uitgaven en ontvangsten vanaf de vorige ontwerpbegroting	12
3.2	Integratie-uitkeringen	13
3.3	Financieel overzicht gemeenten 2004	14
3.4	Specifieke uitkeringen	14
3.5	Eigen inkomsten	15
3.6	EMU-tekort	15
4	Bijlagen bij de begroting	17
Bijlage 1	Periodiek OnderhoudsRapport gemeentefonds 2005	19
Bijlage 2	Moties en toezeggingen	61

A. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING BIJ HET BEGROTINGS- WETSVORSTEL

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 wetsvoorstel strekt ertoe om de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2005 vast te stellen.

Alle voor dit jaar vastgestelde begrotingswetten tezamen vormen de Rijksbegroting voor het jaar 2005. Een toelichting bij de Rijksbegroting als geheel is opgenomen in de Miljoenennota 2005.

Met de vaststelling van dit wetsartikel worden de uitgaven, verplichtingen en de ontvangsten voor het jaar 2005 vastgesteld. De in de begroting opgenomen begrotingsartikelen worden 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 Financiële-verhoudingswet wordt in dit wetsartikel het bedrag vermeld dat als verplichting geldt voor het totaal van de algemene uitkeringen. 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

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 voor het gemeentefonds, en niet voor de resultaten die gemeenten met hun bijdrage uit dit fonds realiseren. Gemeenten zijn, met inachtneming van de wet- en regelgeving, autonoom in het voeren van hun beleid bekostigd uit het gemeentefonds.

De voorliggende toelichting bij de begroting 2005 van het gemeentefonds kent de volgende indeling.

Na dit hoofdstuk met de leeswijzer start hoofdstuk 2 met de beleidsagenda van het gemeentefonds, waarin onder meer de beleidsprioriteiten voor 2005, en de belangrijkste beleidsmutaties worden beschreven. Vervolgens wordt ingezoomd op hét beleidsartikel: het gemeentefonds. Hierin komen de met het beleid samenhangende algemene beleidsdoelstelling en nader geoperationaliseerde doelstellingen aan bod. Ook worden hierbij de prestatiegegevens, die zich richten op het budgettaire systeem, behandeld. De tabel «budgettaire gevolgen van beleid» geeft inzicht in de integrale uitgaven die samenhangen met de algemene beleidsdoelstelling. Het beleidshoofdstuk vervolgt met een paragraaf over budgetflexibiliteit en wordt afgesloten met de paragraaf over veronderstellingen in effectbereiking, doelmatigheid en raming.

Hoofdstuk 3 bevat de verdiepingsbijlage van het gemeentefonds. De verdiepingsbijlage geeft de opbouw aan van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het gemeentefonds vanaf de stand ontwerpbegroting 2004 naar de stand ontwerpbegroting 2005. Hierbij worden de nieuwe mutaties, die nog niet eerder zijn toegelicht in een suppletore wet, in de verdiepingsbijlage benoemd en van een toelichting voorzien. In hoofdstuk 3 wordt ook ingegaan op de ontwikkeling van de integratie-uitkeringen. Verder wordt in dit hoofdstuk het gemeentefonds in een breder kader geplaatst waarbij nader wordt ingegaan op de andere inkomstenbronnen van de gemeenten, de specifieke uitkeringen en de eigen inkomsten. Tot slot wordt aandacht besteed aan de bijdrage van de gemeenten aan het EMU-tekort.

In hoofdstuk 4 treft u twee bijlagen aan. Bijlage 1 is het «Periodiek OnderhoudsRapport gemeentefonds 2005». Bijlage 2 bevat de moties en toezeggingen in het vergaderjaar 2002–2003.

Tot slot van deze leeswijzer verdienen de apparaatsuitgaven enige aandacht. De apparaatsuitgaven in de zin van materiële en personele uitgaven van de medewerkers bij de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Financiën die betrokken zijn bij het fondsbeheer, zijn niet in de tabel «Budgettaire gevolgen van beleid» opgenomen. Deze kosten 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 voor het gemeentefonds.

2.1.1 Beleidsprioriteiten

Voor 2005 worden als beleidsprioriteiten gesteld:

De normeringssystematiek

In het Bestuurlijk Overleg Financiële Verhouding (kortweg BOF) dat de fondsbeheerders op 10 juni 2004 voerden met VNG en het IPO is gesproken over de werking van de normeringssystematiek (zie voor toelichting op die systematiek paragraaf 2.2.2). De VNG en het IPO hebben aandacht gevraagd voor het feit dat het gemeentefonds en het provinciefonds gedurende het lopend jaar meefluctueren met de (netto-gecorrigeerde) rijksuitgaven, terwijl in het verleden tussentijdse bezuinigingen pas een jaar later in de fondsen werden verwerkt. De fondsbeheerders hebben aangegeven bereid te zijn in meer structurele zin te kijken naar de normeringssystematiek, met de kanttekening dat aanpassingen niet op voorhand positief hoeven uit te vallen voor de fondsen.

De uitnamesystematiek

In het BOF van 10 juni 2004 is eveneens gesproken over de wenselijkheid van een gezamenlijk vastgestelde gedragslijn, die wordt gevolgd in geval van uitnamen uit de fondsen. Het gaat dan bijvoorbeeld om uitnamen die plaatsvinden bij overheveling van taken. Een eerste voorstel voor zo'n gedragslijn is tijdens het BOF van 10 juni jl. besproken. De VNG kon zich vinden in de grote lijn van dit voorstel; naar verwachting zullen over de gedragslijn in het volgend BOF daadwerkelijk afspraken worden gemaakt.

Verbreding van het Bestuurlijk Overleg

Het bestaande Bestuurlijk Overleg over de normering is «opgeschaald» tot een volwaardig overleg over de gehele breedte van de financiële verhouding. Dat betekent dat, in het kader van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet, ook wordt gesproken over de financiële gevolgen van allerlei beleidsvoornemens van het Rijk. Dit kan verschillende departementen, en daarmee verschillende leden van het kabinet, aangaan. Zij kunnen indien wenselijk voor het overleg worden uitgenodigd.

Financieel Overzicht Gemeenten

In het BOF van 10 juni 2004 is besloten niet langer een Financieel Overzicht Gemeenten (F.O.G.) uit te brengen als afzonderlijk document. Wel is afgesproken dat de relevante kerngegevens zullen worden opgenomen in de memorie van toelichting bij de begroting. Deze gegevens beogen een integraal inzicht te geven in de ontwikkeling van de kosten en inkomsten van de gemeenten, zodat een totaalbeeld kan ontstaan van de financiële ruimte van de gemeenten. De kerngegevens in deze memorie van begroting 2005 bouwen voort op het Financieel overzicht gemeenten 2004, dat op 16 juli 2004 aan de Tweede Kamer is aangeboden (Kamerstukken II 2003/04, 29 200B en 29 200C, nr.18). Dit overzicht is geactualiseerd voor de nadere besluitvorming die sinds het uitbrengen van het F.O.G. 2004 heeft plaatsgevonden. In de memorie van toelichting van de begroting 2006 van het gemeentefonds zullen nieuwe kerngegevens worden opgenomen.

2.1.2 Beleidsmutaties

In onderstaande overzichtstabel wordt vanaf de stand ontwerpbegroting 2004 een aansluiting gegeven naar de stand ontwerpbegroting 2005 aan de hand van de belangrijkste beleidsmatige mutaties voor de periode 2003 tot en met 2008. De weergegeven mutaties worden onder de tabel afzonderlijk toegelicht.

Tabel 2.1.2 Overzichtstabel uitgaven gemeentefonds (in € 1000)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Stand ontwerpbegroting 2004	13 811 435	12 275 570	12 985 239	12 921 121	12 914 904	12 904 105
Belangrijkste beleidsmatige mutaties (inclusief autonome mutaties):						
1) Accres 2003		8 820				
Structurele doorwerking		- 199 919	- 199 919	- 199 919	- 199 919	- 199 919
2) Accres 2004		- 274 748	- 274 748	- 274 748	- 274 748	- 274 748
3) Accres 2005			263 332	263 332	263 332	263 332
4) Dualisering gemeentebestuur		25 000	25 000	25 000	25 000	25 000
5) Bijzondere bijstand		111 000	25 000	25 000	25 000	25 000
6) Centralisatie indicatiestelling			- 81 309	- 81 309	- 81 309	
7) Kinderopvang		- 122 699	- 122 699	- 122 699	- 122 699	- 122 699
			56 868	39 800	40 500	40 500
8) Afschaffing OZB gebruiksdeel op woningen			- 950 000	0	0	0
9) Doordecentralisatie onderhoud VO-scholen			- 24 411	- 24 411	- 24 411	- 24 411
19) Overige mutaties	0	12 405	- 2 732	- 12 986	- 13 440	- 13 894
Stand ontwerpbegroting 2005	13 831 143	11 835 429	11 699 621	12 558 181	12 552 210	12 540 957

Toelichting op de mutaties

1. Accres 2003/uitbetaling behoedzaamheidsreserve 2003

Om de stabiliteit van de algemene uitkering uit het gemeentefonds en het provinciefonds te bevorderen, hebben het Rijk, het IPO en de VNG in april 1997 overeenstemming bereikt over de vorming van een zogenoemde behoedzaamheidsreserve. Dit houdt voor wat betreft het gemeentefonds in dat elk jaar een bedrag van € 208,739 miljoen van het geraamde bedrag van de algemene uitkering bij de bevoorschotting wordt ingehouden om er eventuele bijstellingen van het accres in de loop van het jaar mee te verrekenen.

Van de aangehouden behoedzaamheidsreserve voor het jaar 2003 van € 208,739 miljoen is in april 2004 op basis van het nagecalculeerd accrespercentage voor 2003 alsnog € 8,820 miljoen aan de gemeenten uitgekeerd. De negatieve nacalculatie van de behoedzaamheidsreserve 2003 van € 199,919 miljoen (€ 208 739 000 min € 8 820 000) heeft een structurele doorwerking naar volgende begrotingsjaren.

2. Accres 2004

Het accres wordt afgeleid van de ontwikkeling van de netto-gecorrigeerde rijksuitgaven. Als gevolg van mutaties daarin wordt het accres 2004 met € 274,748 miljoen verlaagd tot € 12,151 miljoen (negatief). De mutatie ad € 274,748 miljoen negatief betreft twee onderdelen. Het eerste is de bijstelling zoals opgenomen in de Voorjaarsnota 2004 ter grootte van € 274,171 miljoen (negatief). Het tweede is een kleine nadere correctie van € 0,577 miljoen (negatief; zie ook tabel 3.1.3).

3. Accres 2005

Op basis van de ontwikkeling in de netto-gecorrigeerde rijksuitgaven is het accres 2005 bij Miljoenennota 2005 berekend op € 263,332 miljoen. De bevoorschotting aan de gemeenten zal tot de Voorjaarsnota 2005 op dit bedrag zijn gebaseerd, waarna een nieuw bijstellingsmoment aanbreekt.

4. Dualisering gemeentebestuur

Bij de Miljoenennota 2004 is aangekondigd dat € 50 miljoen is gereserveerd ten behoeve van het met de gemeenten en provincies te sluiten Bestuursakkoord (zie Kamerstukken II 29 200, nr.1, blz. 230). Bij Voorjaarsnota 2004 is van dit bedrag € 25 miljoen structureel toegevoegd aan het gemeentefonds ten behoeve van de dualisering.

5. Bijzondere bijstand

De Tweede Kamer heeft een motie aanvaard waarin de regering wordt verzocht om vanaf het jaar 2005 incidentele extra middelen structureel te maken om de inkomenspositie van bepaalde groepen chronisch zieken, gehandicapten en ouderen structureel te waarborgen (de motie Weekers c.s.; Kamerstukken II 2003/04, 29 200 XV, nr. 53). Ter tegemoetkoming aan deze motie heeft het kabinet besloten een aantal maatregelen te treffen. Daartoe behoort een structurele toevoeging aan het gemeentefonds van € 25 miljoen met ingang van 2005. De toevoeging is bedoeld om de gemeenten de mogelijkheid te verschaffen bijzondere bijstand te verlenen aan bedoelde groepen.

6. Centralisatie indicatiestelling

De indicatiestelling voor de AWBZ wordt ondergebracht in één centrale instantie. De gemeenten raken hun verantwoordelijkheid voor de AWBZ-indicatiestelling met ingang van 2005 kwijt.

In dit verband wordt met ingang van 2005 € 81,3 miljoen uit het gemeentefonds genomen.

7. Kinderopvang

Bij nota van wijziging is in 2004 € 122,699 miljoen uit het gemeentefonds genomen en toegevoegd aan de begroting van SZW (zie Kamerstukken II 2003/04, 29 200 B, nr. 8). Dit bedrag wordt met ingang van 2005 structureel uit het gemeentefonds genomen. Met ingang van 2005 wordt € 56,868 miljoen toegevoegd aan het gemeentefonds in verband met enkele taken die in het nieuwe bekostigingsregime voor de kinderopvang bij de gemeenten komen te liggen. Het betreft de subsidiëring van de kinderopvang van enige bij de Wet kinderopvang gedefinieerde doelgroepen, waaronder bijstandsontvangers en herintreders in reïntegratie-trajecten. De gemeenten hebben ook de taak toezicht te houden op de kinderopvangvoorzieningen. Het gaat voor 2005 in totaal om € 39,2 miljoen. Het bedrag loopt in 2006 en 2007 licht op en bereikt in 2007 het structurele niveau van € 40,5 miljoen. Daarnaast zijn de gemeenten in 2005 verantwoordelijk voor adequate kinderopvangvoorzieningen voor de doelgroep «sociaal medisch geïndiceerden». Met deze laatste groep is voor 2005 een toevoeging van € 17,668 miljoen gemoeid. Afhankelijk van de nadere vormgeving van de indicatiestelling wordt bezien welk bedrag voor de jaren na 2005 voor de sociaal-medisch geïndiceerden zal worden verstrekt.

8. Afschaffing OZB, gebruikersdeel op woningen

Het kabinet had het voornemen het gebruikersdeel van de onroerende zaakbelasting op woningen met ingang van 2005 af te schaffen. Ter compensatie van het verlies aan gemeentelijke inkomsten was met ingang

van 2005 een toevoeging van € 950 miljoen aan het gemeentefonds voorzien. Inmiddels heeft het kabinet besloten de afschaffing één jaar uit te stellen. De toevoeging van € 950 miljoen, die reeds in de stand ontwerpbegroting 2004 (de eerste regel van tabel 2.1.2) was opgenomen, komt daardoor voor wat betreft het jaar 2005 te vervallen.

9. Doordecentralisatie onderhoud VO-scholen

Met ingang van 2005 wordt de verantwoordelijkheid voor het onderhoud van de schoolgebouwen van het voortgezet onderwijs overgeheveld van de gemeenten naar de schoolbesturen. In dat verband wordt € 24,411 miljoen uit het gemeentefonds genomen. Het bedrag van de uitname is bepaald op grond van het aandeel van het onderhoud schoolgebouwen voortgezet onderwijs in de totale overheveling naar het gemeentefonds in 1997 alsmede in de toevoeging in verband met onderwijsvernieuwingen in 2002.

De overige mutaties voor 2005 worden vanwege hun relatief geringe omvang hier niet toegelicht.

Evaluatie BTW-compensatiefonds

Het BTW-compensatiefonds zal in 2005 worden geëvalueerd. De evaluatie zal onder meer betrekking hebben op de omvang van de uitname uit het gemeentefonds en het provinciefonds.

2.2 Het beleidsartikel

2.2.1 Algemene beleidsdoelstelling

De gemeentefondsbegroting kent één artikel: het beleidsartikel «gemeentefonds». Dit beleidsartikel kent als algemene doelstelling: te bewerkstelligen dat de gemeenten via het gemeentefonds de juiste middelen krijgen toebedeeld om hun taken naar behoren uit te voeren. Deze doelstelling valt uiteen in twee onderdelen:

1. De *omvang* van de middelen moet adequaat zijn.
2. De *verdeling* van de middelen moet adequaat zijn.

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 bijdrage 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 B&W 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 gezamenlijk onderschreven prioriteiten van het Rijk. In zo'n 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 Nader geoperationaliseerde doelstellingen

De bovengenoemde doelstellingen zijn als volgt te operationaliseren:

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 door de toevoegingen en/of onttrekkingen aan het fonds in verband met specifieke taakmutaties. De normeringssystematiek houdt in dat het fonds meebeweegt met de netto gecorrigeerde rijksuitgaven, volgens het adagium «samen de trap op, samen de trap af». Op die wijze wordt het jaarlijkse groeipercentage (het zgn. accrespercentage) bepaald. Deze systematiek werkt sinds 1995 en berust op een bestuurlijke afspraak tussen Rijk en VNG en IPO.

Daarnaast zijn er jaarlijks diverse specifieke taakmutaties die tot toevoegingen en/of onttrekkingen aan het gemeentefonds kunnen leiden. Het Rijk is mede-verantwoordelijk (samen met VNG en IPO) voor de bestuurlijke afspraak omtrent de normering. Het Rijk zorgt voor de uitwerking van de afspraak door de precieze accresberekeningen te maken en de gemeenten daarover te informeren door middel van de circulaires. Daarnaast heeft het rijk een verantwoordelijkheid bij het bepalen van de hoogte van specifieke uitnames en /of toevoegingen als gevolg van taakmutaties.

2. Een verdeling van de beschikbare financiële middelen over gemeenten die elk van de gemeenten in staat stelt om hun inwoners een gelijkwaardig voorzieningenpakket tegen globaal gelijke lasten te kunnen leveren.

Het Rijk is verantwoordelijk voor het ontwikkelen en onderhouden van een systeem van verdeelmaatstaven dat een dergelijke verdeling tot resultaat heeft. Uiteraard is het Rijk ook verantwoordelijk voor een goede administratieve uitvoering (denk bijv aan juiste en tijdige betaalbaarstelling van de uitkering aan de gemeenten). De gemeenten kunnen zelf bepalen aan welke voorzieningen zij hun geld bij voorkeur besteden (eigen prioriteitenstelling). Zij leggen resultaatverantwoordelijkheid af aan de raad.

Prestatie-indicatoren

Om te kunnen bepalen of bovenstaande doelstellingen in voldoende mate worden bereikt zijn twee prestatie-indicatoren van belang. Voor wat betreft de omvang van het gemeentefonds: de vraag of de omvang als adequaat kan worden beschouwd, wordt beantwoord in het Bestuurlijk Overleg Financiële Verhouding (kortweg BOF). Volgens een in 1995 gemaakte afspraak vindt dit overleg tweemaal per jaar plaats. Wanneer één van beide partijen (Rijk of VNG/IPO) de uitkomsten van de normeringssystematiek op enig moment onredelijk vindt, kan dit in het Bestuurlijk Overleg aan de orde worden gesteld. In de periode 1995–2003 hebben deze bestuurlijke overleggen niet geleid tot ingrijpende wijzigingen in de normeringssystematiek, waaruit kan worden afgeleid dat deze heeft voldaan. De normeringssystematiek wordt periodiek geëvalueerd. In het BOF van juni 2004 is over de normeringssystematiek gesproken. De VNG en het IPO hebben aandacht gevraagd voor het feit dat het gemeentefonds en het provinciefonds gedurende het lopend jaar meefluctueren met de (netto-gecorrigeerde) rijksuitgaven, terwijl in het verleden tussentijdse bezuinigingen pas een jaar later in de fondsen werden verwerkt. De fondsbeheerders hebben aangegeven bereid te zijn in meer structurele zin te kijken naar de normeringssystematiek, met de kanttekening dat aanpassingen niet op voorhand positief hoeven uit te vallen voor de fondsen.

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

bepaalde marges, nog aansluit bij de daadwerkelijk uitgaven van de gemeenten zoals blijkt uit de begrotingen. Het POR verschijnt jaarlijks als bijlage bij de begroting.

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

Tabel 2.2.3 Budgettaire gevolgen van beleid (in € 1000)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Verplichtingen	13 476 408	12 034 335	11 908 359	12 766 919	12 760 949	12 749 696	12 799 361
Uitgaven:	13 831 143	11 835 429	11 699 621	12 558 181	12 552 210	12 540 957	12 590 622
<i>Apparaatsuitgaven</i>							
1. Kosten Financiële-verhoudingswet	1 597	2 591	2 091	2 091	2 091	2 091	2 091
2. Kosten Waarderingskamer	1 112	1 112	1 112	1 112	1 112	1 112	1 112
3. Budget A&O-fonds	4 828	5 095	5 086	5 086	5 086	5 086	5 086
<i>Programma-uitgaven</i>							
1. Algemene uitkering c.a. en de aanvullende uitkeringen	13 733 037	11 742 242	11 615 414	12 489 792	12 500 124	12 510 569	12 562 917
2. Integratie-uitkeringen	90 569	84 389	75 918	60 100	43 797	22 099	19 416
Ontvangsten	13 831 143	11 835 429	11 699 621	12 558 181	12 552 210	12 540 957	12 590 622
<i>Apparaatsontvangsten</i>							
1. Terugontvangsten Waarderingskamer	0	235	0	0	0	0	0
<i>Programma-ontvangsten</i>							
1. Ontvangsten ex art. 4 Fvw	13 831 143	11 835 194	11 699 621	12 558 181	12 552 210	12 540 957	12 590 622

Deze tabel is exclusief de kosten in de zin van materiële en personele uitgaven van de medewerkers bij de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Financiën die betrokken zijn bij het fondsbeheer. Met ingang van 1 mei 2004 wordt gewerkt volgens een nieuwe taakverdeling tussen de ministeries van Financiën en BZK. De wettelijke verantwoordelijkheid van de beide fondsbeheerders is ongewijzigd gebleven, wel zijn er taken (grotendeels van uitvoerende aard) verschoven van Financiën naar BZK.

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 accessen. Het verplichtingenbedrag voor 2005 van de algemene uitkering bedraagt € 11 615 414 000 vermeerderd met € 208 739 000, wat resulteert in € 11 824 153 000. 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.

De omvang van de uitgaven wordt structureel bepaald door de normeringsmethodiek waarvoor gekozen wordt. Als regel houdt de methodiek in dat de ontwikkeling van het gemeentefonds een afgeleide is van de ontwikkeling van de rijksuitgaven. De budgetflexibiliteit 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 2005.

Tabel 2.2.4 Accressen gemeentefonds, stand Miljoenennota 2005

Uitkeringsjaar	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Accrespercentage	6,74%	8,00%	5,38%	2,81%	0,18%	2,16%
In miljoenen euro	734,2	936,9	665,7	368,9	24,1	263,3

2.2.5 Veronderstellingen in effectbereiking, doelmatigheid en raming

Het gemeentefonds vormt één van de elementen in de financiële verhouding tussen Rijk en de gemeenten. Karakteristiek voor het gemeentefonds is dat het algemene middelen betreft waarbij elke gemeente vrij is om de bestedingsrichting te bepalen. Ook de eigen gemeentelijke belastingopbrengsten kennen deze karakteristiek. Dit in tegenstelling tot de overige inkomstenbronnen van gemeenten, specifieke uitkeringen en heffingen en retributies. Voorliggende begroting heeft als onderwerp het beleidsartikel «gemeentefonds».

De uitvoering voor wat betreft de uitkeringen uit het gemeentefonds geschiedt door wekelijkse betalingen aan alle gemeenten. Het gemeentefonds wordt over de gemeenten verdeeld via een verdeelsysteem van ongeveer 45 verdeelmaatstaven. Dit verdeelsysteem stelt gemeenten in staat hun voorzieningen op een onderling gelijkwaardig niveau te brengen tegen globaal gelijke lasten en rekening houdend met de structuurkenmerken van de gemeenten.

Zolang voor een uitkeringsjaar de voor de 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 leidt tot bijstellingen 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, 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.

Met betrekking tot de raming geldt dat gezien de systematiek van het gemeentefonds de vastgestelde begroting geheel tot realisaties, in de vorm van uitkeringen aan de gemeenten, zal leiden (zie ook § 2.2.4).

3. Verdiepingsbijlage

Deze bijlage geeft in paragraaf 3.1 voor het gemeentefonds de opbouw van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten aan vanaf de stand ontwerpbegroting gemeentefonds 2004 naar de stand van de voorliggende ontwerpbegroting 2005. De mutaties die hierin worden genoemd die betrekking hebben op de 1e suppletore begroting 2004 (Kamerstukken II 2003/04, 29 609, nrs. 1 en 2) kunt u in genoemde begrotingsstukken terugvinden. De nieuwe mutaties worden toegelicht.

In § 3.2 wordt een overzicht van de integratie-uitkeringen gegeven. In § 3.3 wordt ingegaan op het Financieel Overzicht Gemeenten (F.O.G.). Paragraaf 3.4 betreft de specifieke uitkeringen; paragraaf 3.5 de eigen inkomsten van de gemeenten. Tot slot wordt in deze verdiepingsbijlage aandacht gegeven aan de bijdrage van de lokale overheden aan het EMU-tekort (§ 3.6).

3.1 Opbouw verplichtingen, uitgaven en ontvangsten vanaf de vorige ontwerpbegroting

Verplichtingen

Onderstaande tabel 3.1.1. geeft de opbouw aan van de verplichtingen van het gemeentefonds vanaf de stand ontwerpbegroting 2004 naar de stand ontwerpbegroting 2005.

Tabel 3.1.1. Opbouw verplichtingen gemeentefonds (in € 1000)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Stand OWB 2004	13 655 606	12 484 309	13 193 977	13 129 859	13 123 643	13 112 844	
Mutatie nota van wijziging 2004		- 122 699					
Mutatie 1e suppl. begr. 2004		- 231 894	- 358 394	- 358 394	358 394	- 358 394	
Mutatie amendement 1e suppl. begr. 2003			0	0	0	0	
Nieuwe mutaties		- 95 381	- 927 224	- 4 546	- 4 300	- 4 754	- 4 754
Stand OWB 2005	13 476 408	12 034 335	11 908 359	12 766 919	12 760 949	12 749 696	12 799 361
Openstaande verplichtingen		pm	pm	pm	pm	pm	pm

Uitgaven

Onderstaande tabel 3.1.2. geeft de opbouw aan van de uitgaven van het gemeentefonds vanaf de stand ontwerpbegroting 2004 naar de stand ontwerpbegroting 2005.

Tabel 3.1.2 Opbouw uitgaven gemeentefonds (in € 1000)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Stand OWB 2004	13 811 435	12 275 570	12 985 239	12 921 121	12 914 904	12 904 105	
Mutatie nota van wijziging 2004		- 122 699					
Mutatie 1e suppl. begr. 2004		- 222 061	- 358 394	- 358 394	358 394	- 358 394	
Mutatie amendement 1e suppl. begr. 2003			0	0	0	0	
Nieuwe mutaties		- 95 381	- 927 224	- 4 546	- 4 300	- 4 754	- 4 754
Stand OWB 2005	13 831 143	11 835 429	11 699 621	12 558 181	12 522 210	12 540 957	12 590 622

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 2.2.3 onder Programma-ontvangsten).

Toelichting op de nieuwe mutaties

Zowel tabel 3.1.1 als tabel 3.1.2 bevatten een regel *nieuwe mutaties*. In onderstaande tabel 3.1.3. worden deze nieuwe mutaties, die nog niet eerder zijn toegelicht in een suppletore wet, benoemd en van een toelichting voorzien.

Tabel 3.1.3 nieuwe mutaties (uitgaven en verplichtingen; in € 1000)

Mutatie	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1. structurele doorwerking accres 2003	- 96 539	- 96 539	- 96 539	- 96 539	- 96 539	- 96 539
2. accres 2004	- 577	- 577	- 577	- 577	- 577	- 577
3. accres 2005		263 332	263 332	263 332	263 332	263 332
4. afschaffen OZB, gebruikersdeel op woningen		- 950 000	0	0	0	0
5. bijzondere bijstand		25 000	25 000	25 000	25 000	25 000
6. centralisatie indicatiestelling		- 81 309	- 81 309	- 81 309	- 81 309	- 81 309
7. doordecentralisatie onderhoud VO-scholen		- 24 411	- 24 411	- 24 411	- 24 411	- 24 411
8. kinderopvang		39 200	39 800	40 500	40 500	40 500
9. kinderopvang, n.v.w.		- 122 699	- 122 699	- 122 699	- 122 699	- 122 699
10. kinderopvang, smi		17 668	0	0	0	0
11. overig	1 735	3 111	- 7 143	- 7 597	- 8 051	- 8 051
Totaal	- 95 381	- 927 224	- 4 546	- 4 300	- 4 754	- 4 754

Zie voor een toelichting op de nieuwe mutaties § 2.1.2. De overige nieuwe mutaties worden niet toegelicht.

3.2 Integratie-uitkeringen

Als een toevoeging aan de algemene uitkering van het gemeentefonds ineens bezwaarlijk is vanwege de omvang van de herverdeeffecten wordt een integratie-uitkering toegepast. De integratie-uitkering voorziet dan in een geleidelijke overgang van specifieke uitkering of eigen inkomsten naar de algemene uitkering.

Onderstaande tabel 3.2.1 geeft een overzicht van de integratie-uitkeringen in het gemeentefonds.

Tabel 3.2.1. Overzicht integratie-uitkeringen gemeentefonds (in € 1000)

Omschrijving	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
WUW-middelen	49 196	44 901	39 775	35 629	30 998	22 099	19 416
VERDI	2 587	2 587	0	0	0	0	0
Precariobelasting	38 787	36 901	36 143	24 471	12 799	0	0
Totaal	90 569	84 389	75 918	60 100	43 797	22 099	19 416

De integratie-uitkering Verdi wordt met ingang van 2005 geïntegreerd in de algemene uitkering van het gemeentefonds.

3.3 Financieel overzicht gemeenten 2004

Bij brief van 16 juli 2004 is de Tweede Kamer het Financieel overzicht gemeenten 2004 toegezonden, zoals dat heeft voorgelegen in het Bestuurlijk overleg Financiële verhouding van 10 juni 2004 van het Rijk met VNG en IPO. In het overzicht zijn de volgende conclusies geformuleerd:

«De periode 1999–2004 laat zien dat er ruimte is geweest voor aanzienlijke intensiveringen op uitgavenclusters. Deze zijn voor het leeuwendeel bekostigd uit groeiende inkomsten uit de algemene uitkering en de ozb. Het beeld voor het afzonderlijke jaar 2004 is heel anders: bij de begrotingsopstelling door de gemeenten was sprake van een vermindering van inkomsten. Die ontwikkeling heeft zich in de loop van 2004 doorgezet.

Voor de periode 2005–2008 wordt de financiële ruimte berekend op € 672 miljoen. Deze financiële ruimte is onder het voorbehoud van nadere besluitvorming van het Rijk over ombuigingen op de rijksbegroting 2005 met hun doorwerking naar het gemeentefonds.

Geconcludeerd mag worden dat de gemeenten voldoende middelen ontvangen om hun taken naar behoren te vervullen. Op dit moment wordt de budgettaire situatie gekenmerkt door krapte, maar in een meerjarig perspectief bezien – zowel verleden als toekomst – is sprake van financiële ruimte.»

Partijen hebben geen aanleiding gezien aan de conclusies consequenties te verbinden. Wel is besloten om de kerncijfers van het Financieel overzicht gemeenten voortaan op te nemen in de begroting, en het overzicht als afzonderlijke publicatie te laten vervallen.

De budgettaire besluitvorming sinds de opstelling van het Financieel overzicht gemeenten 2004 heeft tot een beperkte vermindering van de financiële ruimte geleid (zie de tabel hierna).

Financiële ruimte gemeenten (bedragen in miljoenen euro)

	2005	2006	2007	2008
F.O.G. 2004	147	275	560	672
Ontwerpbegroting	147	229	494	574

De uitkomsten zijn aanleiding de eerder geformuleerde conclusies te handhaven.

3.4 Specifieke uitkeringen

Onder gezamenlijke verantwoordelijkheid van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties en de minister van Financiën vindt de operatie «doorlichting specifieke uitkeringen» plaats. Deze operatie, onderdeel van het Actieprogramma andere overheid, is er op gericht het aantal specifieke uitkeringen te verminderen via overheveling naar gemeentefonds/provinciefonds en via bundeling van specifieke uitkerin-

gen. Doelstellingen zijn het bevorderen van transparante bestuurlijke en financiële verhoudingen, de vergroting van de autonomie van de mede-overheden en een vermindering van bureaucratielasten. Een interbestuurlijke stuurgroep, onder leiding van mr. L. C. Brinkman, bereidt de besluitvorming door de ministerraad voor. Finale besluitvorming vindt plaats in de zomer van 2004, in 2005 en 2006 gevolgd door implementatie door de vakdepartementen, met een coördinerende rol van de ministeries van BZK en Financiën.

Het jaarlijkse overzicht specifieke uitkeringen zal in verband met de overlap met de doorlichting specifieke uitkeringen eenmalig niet verschijnen. In verband hiermee zijn nu nog geen gegevens beschikbaar over de omvang van het bedrag aan specifieke uitkeringen volgens de begrotingen 2004.

In het kader van het Plan van aanpak transparantie wordt gewerkt aan het verkrijgen van inzicht in de verdeling van specifieke uitkeringen. Het is dit jaar mogelijk gebleken een eerste analyse van deze verdeelgegevens te maken. Het verslag daarvan is opgenomen in het Financieel overzicht gemeenten 2004. De inspanningen op dit terrein worden voortgezet, om niet alleen een beter beeld te krijgen van de verdeling in een bepaald jaar, maar ook van de ontwikkeling over de jaren.

3.5 Eigen inkomsten

In de Monitor Inkomsten uit Lokale heffingen 2004 is uitgebreid aandacht gegeven aan de ontwikkeling van de lokale lasten, waartoe in dit verband ook worden gerekend de provinciale lasten en de waterschapslasten. De Monitor is bij brief van 1 juli 2004 van de Staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer aangeboden. De beleidsconclusie, die het kabinet aan de uitkomsten van de Monitor verbindt, is dat het in het licht van de macro-economische ontwikkelingen in 2004 nodig is nadere aandacht te besteden aan het verkrijgen van inzicht in de mogelijke verklaringen voor de lokale lastenstijgingen. Dit punt is aan de orde gekomen in het bestuurlijk overleg dat de fondsbeheerders op 10 juni 2004 hebben gevoerd met de VNG en het IPO.

Daarbij is van de kant van het kabinet voorgesteld om alle relevante partijen terzake de ontwikkeling van de lokale heffingen bijeen te brengen. Het moet er daarbij om gaan feiten en fictie goed te onderscheiden, zodat duidelijk wordt of het in brede kring bestaande beeld over de ontwikkeling van de lokale lasten gebaseerd is op de feitelijke ontwikkeling. Medio september zal bedoeld overleg met de relevante partijen (onder meer VNG, IPO, Unie van Waterschappen, VNO-NCW, MKB Nederland, Vereniging Eigen Huis en de Consumentenbond) plaatsvinden.

3.6 EMU-tekort

De lokale overheden zijn wettelijk verplicht om met een sluitende begroting te werken.

Desondanks kan het voorkomen dat een begroting van een gemeente of provincie sluitend is, maar in emu-termen een tekort heeft. De reden daarvan is dat het emu-saldo uitgaat van een begroting op transactie-basis, terwijl de lokale overheden conform de voorschriften voor de begroting een batenlasten-systeem toepassen. Dit systeem is ook de grondslag waarop de lokale overheden hun begrotingsprocessen sturen.

In de jaren 2002 en 2003 geven de lokale overheden een emu-tekort te zien van 0,5% en 0,6% van het BBP. In de jaren daarvoor was er in het algemeen een verwaarloosbaar tekort dan wel overschot.

Het is gebleken dat er een risico is dat de decentrale overheden (gemeenten, provincies en waterschappen) de komende jaren in belangrijke mate zullen bijdragen aan het EMU-tekort. Dit risico is in beeld gebracht door de werkgroep «beheersen EMU-saldo lokale overheid». In het eindrapport van deze werkgroep worden de verschillende opties beschreven die kunnen bijdragen aan het beheersen van dit probleem op korte en lange termijn. Nadat VNG en IPO naar voren hadden gebracht dat dit op gespannen voet zou kunnen komen met de autonomie van de lokale overheid, is een externe commissie ingesteld met de opdracht een advies uit te brengen over de mogelijkheden het EMU-saldo van de lokale overheid te beheersen zonder de lokale autonomie aan te tasten. De externe commissie heeft medio augustus 2004 haar advies uitgebracht.

De commissie stelt voor dat elke lokale overheid een eigen, individueel emu-tekort-plafond krijgt. Bij overschrijding daarvan moet de betrokken overheid een boeterente betalen over het bedrag van de overschrijding. Het Rijk, de VNG, het IPO en de Unie van waterschappen voeren op basis van het voorstel van de commissie overleg over de vormgeving van maatregelen. Een definitief besluit hierover is in oktober 2004 te verwachten.

4. BIJLAGEN BIJ DE BEGROTING

**Periodiek
Onderhouds
Rapport
gemeentefonds
2005**

INHOUDOPGAVE

1.	INLEIDING EN SAMENVATTING	23			
1.1	Inleiding	23	2.2.9	Dualisering gemeentebestuur	35
1.1.1	Doel van het POR	23	2.2.10	Referendum EU-grondwet	35
1.1.2	Andere rapportages Financiële Verhouding	24	2.2.11	Gekozen burgemeester	35
1.1.3	Korte toelichting op de werking van het verdeelstelsel	24	2.2.12	Aanpassing meet- en rekenregels en Besluit financiële verhouding 2001 in verband met technisch onderhoud	36
1.1.4	Opbouw van het POR 2005	25	2.3	Afgeronde onderwerpen	36
1.2	Samenvatting van de belangrijkste bevindingen	25	2.3.1	Maatstaf omvangrijke opgave woningbouw	36
2.	ONDERWERPEN VAN DE LOPENDE ONDERHOUDSAGENDA	27	2.3.2	C2000	36
2.1	Onderwerpen uit het verdeelstelsel	27	2.3.3	WGR+	37
2.1.1	Clusters Bijstand en Zorg	27	2.3.4	Integratie-uitkering Verdi	37
2.1.2	Cluster VHROSV	27	2.3.5	Bestuurlijke boete	37
2.1.3	Cluster OOV	29	3.	SCAN	38
2.1.4	Slappe bodem/bodemgesteldheid	29	3.1	Inleiding	38
2.1.5	Ijkpunt rioleringen	29	3.2	Conclusies	38
2.1.6	OZB	30	3.3	Achterliggende methodiek bij de scan	39
2.1.7	BTW-compensatiefonds	30	3.3.1	De onderdelen van de scan	40
2.2	Beleidsvoornemens departementen	30	3.3.2	Kwaliteit gemeentelijke begrotingsgegevens	42
2.2.1	Wet Werk en Bijstand	30	3.4	Trendanalyses	42
2.2.1a	Bijzondere Bijstand/Gemeentelijk categoriaal inkomensbeleid	31	3.4.1	De ontwikkeling van de gemeentelijke inkomsten	42
2.2.1b	Fonds Werk en Inkomen	31	3.4.2	De ontwikkeling van de gemeentelijke uitgaven	46
2.2.2	Uitvoeringskosten bijstand (WAO,WAZ en WW)	32	3.4.3	Veronderstelde kostenstructuur bezien vanuit de algemene uitkering	47
2.2.3	Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO)	32	3.4.4	De scan: veronderstelde versus feitelijke ontwikkelingen in eigen inkomsten en uitgaven van gemeenten	50
2.2.4	Onderwijsachterstandenbeleid	33	3.4.5	De scan: veronderstelde versus feitelijke inkomstenstructuur	50
2.2.5	Archeologie: verdrag van Valletta	33	3.4.6	De scan: veronderstelde versus feitelijke uitgavenstructuur	54
2.2.6	Wet ruimtelijke ordening	34			
2.2.7	Waterbeleid 21ste eeuw	34			
2.2.8	Veiligheidsregio's	34			

HOOFDSTUK 1: INLEIDING EN SAMENVATTING

1.1 Inleiding

1.1.1 Doel van het POR

Het Periodiek OnderhoudsRapport (POR) is een jaarlijks rapport, dat tot doel heeft inzicht te geven in de werking van het verdeelstelsel van het gemeentefonds in vergelijking met de ontwikkeling van de kostenstructuur bij de gemeenten. Ook geeft het POR inzicht in vraagstukken die spelen in de Financiële Verhouding 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 (FWV) in 1996/1997. 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 aan de Tweede Kamer wordt aangeboden als bijlage bij de begroting van het gemeentefonds.

In het POR 2005 staan de volgende twee vragen centraal:

1. *Welke effecten hebben beleidsvoornemens en maatregelen van het Rijk op de verdeelsystematiek en op de financiële verhouding in brede zin?*

Een overzicht hiervan wordt gepresenteerd in hoofdstuk 2.

2. *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 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.

Uit de twee genoemde vragen vloeien de onderwerpen voort die een plaats krijgen op de Onderhoudsagenda van het verdeelstelsel. Zie figuur 1.1. Op deze Onderhoudsagenda is per onderwerp aangegeven in welke fase van het onderhoud het onderwerp zich bevindt, waarbij drie fasen worden onderscheiden: signalering, onderzoek en aanpassing. «Signalering» betekent dat het onderwerp door de fondsbeheerders wordt gevolgd met het oog op de vraag of nader onderzoek nodig is; «Onderzoek» betekent dat er nader onderzoek naar dit onderwerp plaatsvindt en «Aanpassing» houdt in dat daadwerkelijke aanpassingen in de financiële verhouding 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.

Overigens worden er naast de onderhouds-onderwerpen die voortkomen uit de financiële verhouding, ook onderhoudsactiviteiten van meer technische aard uitgevoerd. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de kwaliteit en de werking van de verdeelmaatstaven.

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 Overzichtsgegevens in de begroting

In het Bestuurlijk Overleg Financiële verhouding tussen de fondsbeheerders en VNG en IPO is afgesproken geen afzonderlijk Financieel Overzicht Gemeenten (FOG) meer uit te brengen. In plaats daarvan zullen de relevante gegevens in de memorie van toelichting bij de begroting Gemeentefonds worden opgenomen. Het gaat daarbij om gegevens die inzicht geven in de totale financiële ruimte van gemeenten. Dit inzicht speelt een rol bij het oordeel over de vraag of de omvang van het gemeentefonds toereikend is, en of de werking van de normerings-systematiek adequaat is.

Overzicht Specifieke Uitkeringen (OSU)

Het overzicht Specifieke Uitkeringen geeft een overzicht van alle specifieke uitkeringen ten behoeve van kabinet en parlement. Het geeft per uitkering informatie over het bestuurlijk arrangement, de verantwoordingsregels, het bedrag dat erin omgaat etc. Overigens wordt het OSU in 2004 eenmalig niet uitgebracht. Dit om een overlap te voorkomen met de activiteiten van de Stuurgroep doorlichting specifieke uitkeringen (de «stuurgroep – Brinkman») die werkt aan een doorlichting van alle specifieke uitkeringen in het kader van het Programma Andere Overheid.

Monitor Inkomsten 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 de Monitor Inkomsten uit Lokale Heffingen (MILH) een oordeel over de ontwikkeling van de lokale heffingen.

Circulaires gemeentefonds

Tweemaal per jaar, in mei en september (en indien nodig vaker), verschijnt de circulaire gemeentefonds. Deze informeert de gemeenten over de ontwikkeling van de algemene uitkering, die het gevolg is van de ontwikkeling van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven (het accrès) én van allerlei beleidsmaatregelen van het rijk die leiden tot toevoegingen en uitnames. De informatie uit de circulaire is voor gemeenten dus cruciaal voor het opstellen van de eigen begroting. De circulaire is aldus een belangrijke schakel tussen de ontwikkeling van de rijksbegroting en de financiële doorwerking daarvan in de gemeenten. Het moment van verschijnen is dan ook gekoppeld aan de Voorjaarsnota resp. de Miljoenennota van het Rijk. De circulaires worden ter kennisneming naar de Tweede Kamer gezonden.

1.1.3 Korte toelichting op de werking van het verdeelstelsel

De belangrijkste uitgangspunten van het verdeelstelsel zijn *globaliteit* en *kostenoriëntatie*. Globaliteit omdat het gemeentefonds geen geoormerkte budgetten bevat, maar een algemene geldstroom vormt, waaraan geen bestedingsvoorwaarden zijn gesteld zoals dat bij specifieke uitkeringen wel het geval is.

Kostenoriëntatie betekent dat deze globale verdeelsystematiek wél moet inspelen op verschillen in kostenstructuur tussen gemeenten. De

verdeling moet zodanig zijn dat gemeenten over een gelijkwaardige voorzieningencapaciteit kunnen beschikken bij een gelijke belastingdruk. Of de voorzieningen in de gemeenten daadwerkelijk hetzelfde zijn is daarbij niet relevant: dat is een kwestie van gemeentelijk beleid. Waar het om gaat is dat gemeenten een gelijkwaardige uitgangspositie hebben en niet vanwege bepaalde structuurkenmerken een voor- of nadeel ondervinden. De belastingcapaciteit 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 een globaal beleidsveld bestrijken. Deze clusters vormen het uitgangspunt van de meso-analyse die wordt gemaakt in de Scan, die wordt gepresenteerd in hoofdstuk 3. Daar wordt op clusterniveau een vergelijking gemaakt tussen de uitgaven volgens de gemeentelijke begrotingen en de uitgaven zoals die door het verdeelstelsel aan een bepaald cluster worden toebedeeld. Clusters zijn geïjkt, waarbij bepaalde kostenfactoren wel, en bepaalde kostenfactoren niet worden gehonoreerd. De ijking bevat dus een expliciete normstelling.

Zoals aangegeven bevat het gemeentefonds een algemene geldstroom en is het nadrukkelijk geen optelsom van verschillende deel-budgetten. Toch kan de vraag zich voordoen «hoeveel er in het gemeentefonds zit voor taak x». Dan is sprake van zogenoemde *fictieve budgetten*. Deze vraag kan spelen wanneer er bijvoorbeeld een uitname uit het gemeentefonds plaats gaat vinden in verband met de overheveling van taken naar andere partijen.

Er zijn verschillende manieren om een fictief budget te bepalen; elke methode heeft zijn eigen onderbouwing en ook zijn eigen financiële uitkomst. De fondsbeheerders maken in het Bestuurlijk Overleg met VNG en IPO afspraken over hoe daarmee om te gaan en welke methode in welk geval de voorkeur verdient. In het Bestuurlijk Overleg van 10 juni 2004 is afgesproken dat bij uitnames de zogenoemde *accrèsmethode* wordt gehanteerd wanneer er sprake is van duidelijk traceerbare oorspronkelijke toevoegingen, die minder dan tien jaar geleden zijn gedaan. Aanvullende afspraken over de wijze van omgaan met fictieve budgetten worden gemaakt in het Bestuurlijk Overleg in het najaar van 2004.

1.1.4 Opbouw van het POR 2005

De verdere opbouw van het POR 2005 is als volgt: Hoofdstuk 2 behandelt de onderwerpen van de onderhoudsagenda. Hoofdstuk 3 bevat de resultaten van de Scan.

1.2. Samenvatting van de belangrijkste bevindingen

Bij het onderzoek ten behoeve van de Scan is gebleken dat bij de kwaliteit van de basisgegevens (door het CBS aangeleverde begrotingsgegevens) over het afgelopen jaar een paar belangrijke kanttekeningen moeten worden geplaatst. Met name als gevolg van de introductie van het BTW-compensatiefonds, alsmede van de invoering van de nieuwe regels BBV/IV3¹ is de kwaliteit van de basisgegevens beïnvloed. Dit wordt nader toegelicht in paragraaf 3.3. Dit maakt dat de conclusies met enige terughoudendheid moeten worden gezien.

¹ BBV staat voor Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten. IV3 staat voor Ministeriële regeling Informatie voor derden.

Ten aanzien van de ontwikkeling van de gemeentelijke netto-uitgaven komt uit de gegevens naar voren dat op de meeste clusters de uitgaven een stijgende trend laten zien, die zich ook in 2004 doorzet. Bij het cluster

Kunst en Ontspanning is de stijging in 2004 wat groter dan in de jaren daarvoor. Op het cluster Bijstand/sociale dienst is een trendmatige daling te zien over de jaren 2000 tot 2004. Ook op de clusters Reiniging en Riolering is sprake van een daling in 2004. Voor het cluster Reiniging is er een samenhang met de ontwikkeling van de inkomsten op dit cluster. In voorgaande jaren was er sprake van niet-kostendekkendheid van de heffingen, zodat de netto-uitgaven positief waren. Deze netto uitgaven konden door gemeenten worden bekostigd vanuit de OZB-opbrengsten. Wel werd in het POR van vorig jaar al de trend naar een grotere kosten-dekkenheid gesignaleerd. Deze werd toen in verband gebracht met de aangekondigde afschaffing van de OZB-gebruikers. De trend die zich in dit POR 2005 aftekent bevestigt dat beeld.

Ten aanzien van gemeentelijke inkomsten is het beeld dat deze in totaliteit zijn gegroeid. Deze groei is vooral zichtbaar bij de OZB-inkomsten en de inkomsten uit Overige Eigen Middelen (kortweg OEM). De Algemene uitkering uit het gemeentefonds is juist licht gedaald.

Bij de Scan is dit jaar een andere methode gevolgd dan in voorgaande jaren. Zo zijn de inkomsten uit OEM en OZB voor het eerst als aparte clusters zichtbaar gemaakt. Uit de bevindingen komt naar voren dat de feitelijke inkomsten uit OEM en OZB duidelijk zijn toegenomen ten opzichte van het ijkpunt. Bij de OZB-inkomsten is te zien dat dit verschil zich in sterkere mate voordoet bij grote gemeenten. Doordat de OEM en OZB-inkomsten afzonderlijk zichtbaar zijn gemaakt, en niet meer pondsponds-gewijs worden «uitgesmeerd» over de uitgavenclusters, wordt ook het beeld op de uitgavenclusters reëler. Zo blijkt dat op het cluster Wegen en Water de feitelijke en de veronderstelde uitgaven redelijk dicht bij elkaar liggen.

Op het uitgavencluster Openbare Orde en Veiligheid (OOV) komt daarentegen naar voren dat de feitelijke netto-uitgaven van gemeenten het niveau overstijgen waarmee in het verdeelstelsel van het gemeentefonds rekening wordt gehouden. Deze trend heeft zich doorgezet in het POR 2005. Factoren die hierbij een rol spelen zijn o.a. een algemene toename van de aandacht voor veiligheid en de professionalisering van de brandweer. Met dit laatste was al rekening gehouden bij het opstellen van het ijkpunt, maar het tempo en de intensiteit van deze ontwikkelingen is groter dan voorzien, o.a. als gevolg van Enschede en Volendam. Dit is voor de fondsbeheerders aanleiding om nader onderzoek te doen.

Ook bij het uitgavencluster Bestuursorganen is te zien dat de feitelijke netto-uitgaven het ijkpunt overstijgen. Dit heeft in de eerste plaats te maken met boekingsverschillen: de uitgaven worden door verschillende gemeenten op verschillende functies geboekt. Dit hangt mede samen met de invoering van nieuwe begrotingsfuncties in het kader van het nieuwe BBV en Iv3. Niettemin kan ook (gedeeltelijk) sprake zijn van een structureel verschil tussen ijkpunt en feitelijke uitgaven. Het beeld wordt echter ook nog gecompliceerd doordat de extra toevoeging van € 25 miljoen voor dualisering nog niet is meegenomen. Voordat een onderbouwd oordeel kan worden geveld over dit cluster dient eerst duidelijk te worden in hoeverre er sprake is van «ruis» in het beeld.

HOOFDSTUK 2: ONDERWERPEN VAN DE LOPENDE ONDERHOUDSAGENDA

Dit hoofdstuk bevat een rapportage over de ontwikkelingen op de verschillende onderwerpen die in het POR 2004 waren geagendeerd, alsmede op nieuwe onderwerpen die van belang zijn voor de financiële verhouding. Bij elk onderwerp wordt opnieuw gewogen in welke fase van het onderhoud het zich 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 de onderwerpen behandeld die zijn afgerond en daarom worden afgevoerd van de onderhoudsagenda.

De onderhoudsagenda zal de komende periode worden beïnvloed door de resultaten van de Stuurgroep doorlichting specifieke uitkeringen (de «stuurgroep Brinkman») die werkt aan een doorlichting van alle specifieke uitkeringen in het kader van het Programma Andere Overheid. De resultaten van de stuurgroep worden in het najaar van 2004 verwacht.

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 onderwijshuisvesting. 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 Raad voor de financiële verhouding daarover advies uitgebracht. De Tweede Kamer is hierover afzonderlijk geïnformeerd in september 2002 (Kamerstukken II 2002/03, 28 600 B. nr. 3). In het POR 2003 werd gemeld dat de fondsbeheerders een onderzoek zijn begonnen met in eerste instantie als doel om tot een herschikking van de clusters te komen. Inmiddels is gebleken dat een nadere verdieping noodzakelijk is en dat het niet alleen om een herschikking, maar ook om een herijking gaat. Dit betekent dat het onderzoek later zal zijn afgerond dan voorzien; de resultaten worden eind 2004 verwacht. Vervolgens wordt de Raad voor de financiële verhoudingen gevraagd hierover advies uit te brengen. Doel is om de resultaten te verwerken in de meicirculaire van 2005, zodat de voorstellen in 2006 in werking kunnen treden. De Tweede Kamer wordt in het voorjaar van 2005 opnieuw geïnformeerd.

2.1.2 Cluster VHROSV

In het POR 2004 werd melding gemaakt van het voornemen van de fondsbeheerders om het cluster VHROSV te herijken per 2005, omdat de verdeling op dit cluster niet meer adequaat is. In eerste instantie is dit een 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 beïnvloed. Daarbij komt de ontwikkeling van de stadsvernieuwing, die in 2001 is opgegaan in het Investeringsbudget Stedelijke

Vernieuwing (ISV). In samenhang daarmee zijn de bedragen per eenheid bij de andere maatstaven van het cluster aangepast. In 2005 wordt het ISV-budget bijgesteld. Dat maakt een herijking noodzakelijk. Daartoe moet een kostenonderzoek worden verricht. De fondsbeheerders zijn in 2004 gestart met de voorbereiding voor een Europese aanbesteding van een kosten-onderzoek, dat moet leiden tot een voorstel voor een nieuwe verdeling. Vanwege de lengte van de procedure is niet precies aan te geven wanneer het kosten-onderzoek daadwerkelijk van start kan gaan. De Tweede Kamer zal in het voorjaar van 2005 opnieuw worden geïnformeerd.

1.1

Onderhoudsagenda 2005

Onderwerp	Agenda 2004	Volgende informatiepunt	Agenda 2003
Clusters Bijstand en Zorg	Onderzoek	Voorjaar 2005	Onderzoek
Cluster VHROSV	Onderzoek	Voorjaar 2005	Onderzoek
Cluster OOV	Onderzoek	POR 2006	Onderzoek
Slappe bodem/Bodemgesteldheid	Onderzoek	Voorjaar 2005	Onderzoek
Rioleringen	Onderzoek	Voorjaar 2005	Nieuw (onderzoeksagenda 2001)
OZB	Aanpassing	Voorjaar 2005	Nieuw
BTW-compensatiefonds	Onderzoek	Voorjaar 2005	Nieuw
WWB (bijzondere bijstand)	Aanpassing	Voorjaar 2005	Aanpassing
WWB (FWI)	Onderzoek	Voorjaar 2005	Onderzoek
Uitvoeringskosten Bijstand (WAO, WAZ en WW)	Onderzoek	Voorjaar 2005	N.v.t.
WMO	Signalering	Voorjaar 2005	N.v.t.
Onderwijsachterstandenbeleid	Aanpassing	POR 2006	N.v.t.
Valletta	Aanpassing	Voorjaar 2005	Aanpassing
WRO	Aanpassing	Voorjaar 2005	Aanpassing
Waterbeleid 21ste eeuw	Onderzoek	Voorjaar 2005	Onderzoek
Veiligheidsregio's	Onderzoek	POR 2006	Onderzoek
Dualisering gemeentebestuur	Onderzoek	Voorjaar 2005	Aanpassing
Referendum EU-grondwet	Aanpassing	Voorjaar 2005	N.v.t.
Gekozen Burgemeester	Onderzoek	Voorjaar 2005	N.v.t.
Aanpassing meet- en rekenregels en Besluit financiële verhouding 2001 in verband met technisch onderhoud van verdeelmaatstaven	Aanpassing	Voorjaar 2005	N.v.t.

De volgende onderwerpen zijn afgerond:

Onderwerp	agenda 2004	Volgende informatiepunt	agenda 2003
Maatstaf OOW	Afgerond	N.v.t.	Aanpassing
C 2000	Afgerond	N.v.t.	Aanpassing
WGR+	Afgerond	N.v.t.	Onderzoek
Integratie-uitkering Verdi	Afgerond	N.v.t.	Onderzoek
Bestuurlijke Boete	Afgerond	N.v.t.	Onderzoek

2.1.3 Cluster OOV

Uit de Scan, die in hoofdstuk 3 wordt gepresenteerd, blijkt dat op het cluster Openbare Orde en Veiligheid de feitelijke uitgaven boven het ijkpunt liggen. Het verschil neemt jaarlijks toe. De stijgende netto-uitgaven op dit cluster hangen vermoedelijk samen met de verdergaande professionalisering van de brandweer en rampenbestrijding, alsmede de «overige openbare orde en veiligheid», zoals bijvoorbeeld verschillende vormen van camera- toezicht. De professionalisering van de brandweer was al voorzien toen dit cluster werd geïkt en bij de ijkpunt is daarmee rekening gehouden. De snelheid en intensiteit van deze ontwikkelingen zijn echter groter dan voorzien. De fondsbeheerders zullen hiernaar nader onderzoek verrichten. In dit verband zal nader worden gekeken naar reeds verrichte onderzoeken en naar de kosten van de professionalisering van brandweer en rampenbestrijding sinds Enschede en Volendam. Herijking van dit cluster behoort tot de mogelijkheden. De Tweede Kamer zal in het voorjaar van 2005 opnieuw worden geïnformeerd.

2.1.4 Slappe bodem/bodemgesteldheid

De motie Hoekema c.s. vraagt, tegen de achtergrond van een mogelijk 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). Over de voortgang van de uitvoering van de motie is de Kamer diverse malen geïnformeerd, het meest recent bij brief van 2 maart 2004 (Kamerstukken II 2003/04, 29 200 B en C, nr. 13). Daarbij was gevoegd het rapport «Droge feiten over natte bodem; onderzoek herziening maatstaf bodemgesteldheid in het gemeentefonds» van het onderzoeksbureau APE. Dat rapport wijst uit dat het aspect drooglegging bij de totstandkoming van de huidige verdeling van het gemeentefonds van meet af aan is onderkend als een kostenverhogende factor en, als uitkomst van een langdurig en zorgvuldig proces, een plaats heeft gekregen in het gemeentefonds. Naar nu blijkt heeft een aantal gemeenten in dit gebied ontoereikende beheersplannen waardoor kostenonderzoek mogelijk verkeerde uitkomsten oplevert. Met het gebied is afgesproken om verder onderzoek te verrichten om de vraag helder te krijgen of het betrokken gebied – en eventueel vergelijkbare gemeenten – op toereikende wijze via het gemeentefonds wordt gehonoreerd. De Tweede Kamer zal in het voorjaar van 2005 opnieuw worden geïnformeerd.

2.1.5 Ijkpunt Rioleringen

In het POR 2002 werd melding gemaakt van het voornemen tot actualisatie van het ijkpunt Rioleringen op langere termijn. Dit inzicht was gebaseerd op een vooronderzoek van Cebeon over uitgavenontwikkelingen in het kader van het ijkpunt rioleringen en op een nadere analyse van de afloop van de verfijningsuitkering riolering. Besloten werd toen het onderwerp opnieuw te agenderen in het POR 2005. Inmiddels kan worden geconstateerd dat de genoemde overwegingen nog steeds geldig zijn. Bovendien zal in het kader van het Waterbeleid 21-ste eeuw een discussie over de mogelijkheid van een brede rioolheffing mogelijk aan de orde zijn (zie onderstaande 2.2.7). Het ijkpunt Rioleringen wordt derhalve op de onderhoudsagenda geplaatst. De Tweede Kamer zal in het voorjaar van 2005 opnieuw worden geïnformeerd.

2.1.6 OZB

Het kabinet is voornemens het gebruikersdeel van de OZB op woningen af te schaffen en de overige OZB-tarieven te maximeren. De afschaffing was aanvankelijk voorzien per 1 januari 2005, maar is uitgesteld tot 1 januari 2006. De maximering van de overige OZB-tarieven is eveneens uitgesteld tot 2006. Compensatie voor de weggevallen inkomsten vindt plaats via het gemeentefonds. Ook zal het bestaande rekestarief voor de OZB worden gesplitst in afzonderlijke tarieven voor OZB-woningen en OZB-niet-woningen. Daarmee wordt de in de praktijk bestaande differentiatie nu ook verwerkt in de berekening van de belastingcapaciteit, die meetelt in de verdeelsystematiek van het gemeentefonds. In het najaar van 2004 wordt het wetsvoorstel in de Tweede Kamer besproken. De Kamer wordt dan opnieuw geïnformeerd.

2.1.7 BTW-compensatiefonds

Met ingang van het jaar 2004 is 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 gemeentefonds 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. Op grond van dit onderzoek is de uitname per cluster voor 2004 berekend. Deze uitname had een voorlopig karakter. Op basis van realisatiecijfers over de daadwerkelijke BTW-claims van gemeenten zal een evaluatie worden gehouden en de definitieve verlaging van de algemene uitkering worden bepaald. In het POR 2004 werd gemeld dat dit met ingang van 1 januari 2005 zou gebeuren.

De voorgenomen aanpassing van de algemene uitkering wordt op dit moment echter nog niet doorgevoerd. De omvang van de uitname uit het gemeentefonds wordt medio 2005 definitief vastgesteld op basis van de werkelijke claims op het BTW-compensatiefonds, rekening houdend met de andere voedingsbronnen (BTW-28, BTW-OV en BTW-samenwerkingsverbanden). Daarbij worden zoveel mogelijk gegevens van de Belastingdienst benut, ook voor het jaar 2004.

De evaluatie en nacalculatie zal naar verwachting plaatsvinden in 2004/2005. De definitieve uitname uit het gemeentefonds kan dan uiterlijk per 2006 worden geïmplementeerd. De Tweede Kamer zal in het voorjaar van 2005 opnieuw worden geïnformeerd.

2.2. Beleidsvoornemens departementen

2.2.1 Wet Werk en Bijstand

De Wet Werk en Bijstand is op 1 januari 2004 in werking getreden. De gevolgen voor de financiën van de gemeente zijn tweeledig. Ten eerste zijn er effecten op de algemene uitkering uit het gemeentefonds, waaruit gemeenten immers de bijzondere bijstand en het armoedebeleid bekostigen. Ten tweede heeft het verdeelmodel van het Fonds Werk en Inkomen, dat het I-deel over de gemeenten verdeelt, consequenties voor de gemeentelijke financiën. Dit dossier is in het jaar 2004 sterk in beweging geweest; ook in 2005 zijn nog aanpassingen te verwachten.

2.2.1a Bijzondere Bijstand/Gemeentelijk categoriaal inkomensbeleid

In het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet Balkenende II is een bezuiniging verwerkt van € 150 miljoen op de algemene uitkering gemeentefonds, wegens beperking van het gemeentelijk minimabeleid. Bij de behandeling van de SZW-begroting in het najaar van 2003 zijn echter door de Tweede Kamer en door het Kabinet maatregelen genomen om deze maatregel te mitigeren. Eenmalig is toen € 80 miljoen in het gemeentefonds gestort (aan de € 50 miljoen op grond van het amendement-Verburg cs heeft het kabinet zelf € 30 miljoen toegevoegd). Daarnaast is door de werkgevers eenmalig een bedrag van € 20 miljoen beschikbaar gesteld ter ondersteuning van het gemeentelijk minima-beleid. Deze maatregelen waren eenmalig voor 2004. De Tweede Kamer heeft een motie aanvaard waarin de regering wordt verzocht om vanaf het jaar 2005 incidentele extra middelen structureel te maken om de inkomenspositie van bepaalde groepen chronisch zieken, gehandicapten en ouderen structureel te waarborgen. (de motie Weekers c.s.: Kamerstukken II 2003/04, 29 200 XI, nr. 53). Ter tegemoetkoming aan deze motie heeft het kabinet besloten een aantal maatregelen te treffen. Daartoe behoort een structurele toevoeging aan het gemeentefonds van € 25 miljoen met ingang van 2005. De Tweede Kamer zal in het voorjaar van 2005 opnieuw worden geïnformeerd.

2.2.1b Fonds Werk en Inkomen

De wet Werk en Bijstand voorziet in een volledige budgettering van de bijstandsuitgaven. Het budget wordt over de gemeenten verdeeld volgens de maatstaven van het «objectief verdeelmodel». Dit is volledig van toepassing voor gemeenten met 60 000 inwoners of meer, en het is gedeeltelijk van toepassing voor gemeenten van 40 000 tot 60 000 inwoners. Bij de invoering werd bepaald dat het model stapsgewijs in vier jaar tijd volledig zou worden ingevoerd. Daarbij werd afgesproken dat voor 2004 de herverdeeffecten vooraf zouden worden beperkt tot maximaal 10%. Gemeenten hebben een eigen risico van 10%; in geval gemeenten een budgettekort boven de 10% hebben kunnen zij onder strikte voorwaarden een beroep doen op een aanvullende uitkering. Hierover wordt beslist door een toetsingscommissie.

Deze beperkingen vooraf waren, vanuit het belang van de financiële verhouding Rijk-gemeenten bezien, een belangrijke voorwaarde. Het verdeelmodel kon namelijk niet meteen aan de eisen voldoen. En wanneer gemeenten zouden worden geconfronteerd met aanzienlijke budgettekorten als gevolg van een niet-optimaal werkend verdeelmodel, dan kan dat ten koste gaan van andere gemeentelijke taken en in uiterste instantie zelfs leiden tot een beroep op artikel-12 van de Financiële-verhoudingswet. Dat zou ten laste komen van het gemeentefonds en dus van de collectiviteit van gemeenten. Daarom werd afgesproken dat, alvorens de tweede stap te zetten, een evaluatie en een overlegmoment met de Tweede Kamer zou worden ingebouwd om de werking van het verdeelmodel te bezien.

Beide hebben inmiddels plaatsgevonden. De evaluatie heeft tot aanzienlijke aanpassingen van het model geleid. Belangrijkste wijziging is de invoering van een maatstaf «langdurig uitkeringsgerechtigden», ook wel de «granieten voorraad» genoemd. Doordat deze grootheid meetelt in de verdeling, kan sneller worden overgegaan van een historische naar een objectieve verdeling dan oorspronkelijk was afgesproken. In eerste instantie zal nog wel gewerkt worden met een ex-ante beperking van de herverdeeffecten.

Uiteraard zijn de fondsbeheerders steeds nauw betrokken bij al deze ontwikkelingen en zullen dat ook blijven in de komende periode. De Tweede Kamer zal in het voorjaar van 2005 opnieuw worden geïnformeerd.

2.2.2 Uitvoeringskosten bijstand

Het Kabinet heeft in 2003 en 2004 een aantal voorstellen gedaan op het gebied van de premie-gefinancierde sociale zekerheidsregelingen. Door de versoering van deze regelingen kan een «weglek» naar de bijstand ontstaan; bijgevolg kunnen de gemeenten met een stijging van de uitvoeringskosten worden geconfronteerd. Dit moet uit de gemeentefondsuitkering worden bekostigd. Op grond van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet moet worden aangegeven hoe de gemeenten de toegenomen kosten kunnen dekken en hoe eventueel in compensatie moet worden voorzien. Zo'n compensatie vond, naast de normale groei van het jaarlijks accres, tot 2004 automatisch plaats, omdat elke stijging van de bijstandslasten via de normering doorwerkte in het accres van het gemeentefonds.

Met ingang van 2004 is het FWI echter buiten de normering gebracht, waardoor dit automatisme is vervallen. De fondsbeheerders zijn bezig met het opstellen van een voorstel over hoe hiermee om te gaan. Afgesproken is om in het Bestuurlijk Overleg Financiële Verhouding van najaar 2004 hierover besluiten te nemen. De Tweede Kamer zal opnieuw worden geïnformeerd in het voorjaar van 2005.

2.2.3 Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO)

Op 23 april 2004 heeft de staatssecretaris van VWS namens het kabinet een nota naar de Tweede kamer gezonden, waarin de contouren van de nieuwe wet Maatschappelijke Ondersteuning worden geschetst (Kamerstukken II 2003/04, 29 538, nr. 1). De voorstellen behelzen een aanzienlijke uitbreiding van de rol van gemeenten bij een aantal zorgtaken, die nu nog vallen onder de AWBZ. De betreffende taken hangen logisch samen met de verantwoordelijkheden die gemeenten reeds hebben op het gebied van de WVG, de Welzijnswet en de Wet Collectieve Preventie volksgezondheid. Het kabinet is ervan overtuigd dat deze taken op lokaal niveau beter en creatiever kunnen worden uitgevoerd, waarbij collectieve en individuele voorzieningen in één hand zijn.

Het overleg tussen kabinet en VNG over de precieze vormgeving van het bestuurlijk en financieel arrangement is nog gaande. Uitgangspunt is dat voldoende beleidsvrijheid gewaarborgd moet zijn; daarom ligt een toevoeging van de financiële middelen aan het gemeentefonds voor de hand. Het kabinet wil daarbij nagaan of een objectieve indexatie van de middelen mogelijk en/of wenselijk. Daarbij kan bijvoorbeeld rekening worden gehouden met demografische ontwikkelingen. Ook moet de gemeentelijke regie-taak afdoende kunnen worden ingevuld. Het kabinet zal accepteren dat er verschillen tussen gemeenten bestaan en niet met allerlei regelgeving de verschillen teniet doen.

Dit onderwerp is meteen op de onderhoudsagenda geplaatst, omdat de fondsbeheerders al in een vroeg stadium zijn betrokken bij de vormgeving en de uitwerking van het bestuurlijk en financieel arrangement.

De Tweede Kamer zal in het voorjaar van 2005 opnieuw worden geïnformeerd.

2.2.4 Onderwijsachterstandenbeleid

Bij brief van 9 juli 2004 heeft de minister van OCW de Tweede Kamer geïnformeerd over de voorstellen van het kabinet tot uitwerking van de beleidsvoornemens op het terrein van het onderwijsachterstandenbeleid voor het primair en voortgezet onderwijs (Kamerstukken II 2003/04, 27 020, nr. 39). De voorstellen zijn er op gericht de verdeling van verantwoordelijkheden tussen gemeentebesturen en scholen scherper te formuleren en beter aan te sluiten bij de feitelijke achterstanden van leerlingen. Daarmee wordt een effectievere en efficiëntere aanpak van achterstanden beoogd.

De voorstellen gaan met ingang van 2005 gepaard met een ombuiging van € 100 miljoen op het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. De ombuiging hangt samen met een vermindering van administratieve lasten en van de bureaucratie. Daarnaast zal via een herijking van de gewichtenregeling basisonderwijs een verschuiving van middelen plaatsvinden van scholen in gemeenten met allochtone achterstandsl leerlingen naar scholen in gemeenten met autochtone achterstandsl leerlingen. Het streven is om de daarvoor benodigde wetgeving in 2006 gereed te laten zijn. De implementatie zal mede worden gezien in relatie tot de invoering van de lumpsumfinanciering en het onderwijsnummer.

De aard en omvang van de voorstellen is niet zodanig dat daarvan consequenties voor de onderwijshuisvesting primair onderwijs worden verwacht die moeten leiden tot een aanpassing van het gemeentefonds. Daarbij is mede overwogen dat de verdeling van de onderwijshuisvesting binnen het gemeentefonds globaler is dan de verdeling van de middelen van OCW.

Het onderwerp zit in de aanpassingsfase. De Tweede kamer zal bij het POR 2006 over de voortgang worden geïnformeerd.

2.2.5 Archeologie: verdrag van Valletta

In het POR 2003 en het POR 2004 werd melding gemaakt van de implementatie van het verdrag van Valletta. Kern van het wetsvoorstel is dat bij ruimtelijke ordening in een zo vroeg mogelijk stadium rekening wordt gehouden met archeologische bodemschatten (zie ook: Kamerstukken II 2003/04, 29 529, nrs. 1–7). 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 in totaal € 9 miljoen voorzien van de begroting van OCW naar het gemeentefonds en het provinciefonds tezamen. Voor de jaren voorafgaand aan de inwerkingtreding is een bedrag voorzien in verband met de aanloopkosten. In opdracht van het ministerie van OCW wordt momenteel door een onderzoeksbureau een onderzoek verricht naar de hoogte van de kosten van de nieuwe taken voor provincies en gemeenten als gevolg van het wetsvoorstel en naar de verdeling van het over te hevelen bedrag over het gemeentefonds en het provinciefonds. De onderzoeksresultaten zullen naar verwachting in het najaar van 2004 bekend zijn. Dit onderwerp blijft vooralsnog op de onderhoudsagenda. De Tweede Kamer zal in het voorjaar van 2005 opnieuw worden geïnformeerd.

2.2.6 Wet Ruimtelijke Ordening

De invoering van de nieuwe WRO leidt bij provincies en gemeenten tot een wijziging in het takenpakket. Om 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 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 (Kamerstukken II 2002/03, 28 916). Besluitvorming over eventuele compensatie van incidentele kosten vindt plaats bij de Invoeringswet. De Tweede Kamer zal in het voorjaar van 2005 opnieuw worden geïnformeerd.

2.2.7 Waterbeleid 21ste eeuw

Op 2 juli 2003 is het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) 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 (2003–2007) komen primair voor rekening van provincies, waterschappen en gemeenten, Rijk en EU-subsidie-regelingen. Het Rijk stelt aanvullend als co-financiering voor de periode 2004–2007 eenmalig een bedrag van in totaal 100 miljoen euro beschikbaar voor de aanpak van regionale wateroverlast, conform het nieuwe regeerakkoord.

Naar aanleiding van het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer op 30 juni 2004 (IBO waterbeheer) is een motie aanvaard waarin de regering wordt verzocht om voor 1 oktober 2004 duidelijkheid te verschaffen omtrent het toekennen van het benodigde gemeentelijk instrumentarium ter financiering van de gemeentelijke watersysteemtaken en de kamer daarover te informeren. Als voorbeeld van een passend financieringsinstrument is hierbij de verbrede rioolheffing genoemd. In haar antwoord aan de kamer heeft de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat aangegeven dat dit wordt meegenomen in de brede discussie over de gemeentelijke belastingen, waarvoor de minister van BZK en de bewindslieden van Financiën de verantwoordelijke bewindspersonen zijn. Ze heeft toegezegd om, in overleg met de andere betrokken bewindspersonen, haar uiterste best te doen om voor 1 oktober 2004 helderheid te krijgen over deze materie.

Dit onderwerp blijft in de onderzoeksfase. In het voorjaar van 2005 zal de Tweede Kamer opnieuw worden geïnformeerd.

2.2.8 Veiligheidsregio's

De Tweede Kamer is bij brief van 8 april 2004 door de ministers van BZK en van VWS geïnformeerd over het kabinetsstandpunt op het Rob-advies «Veiligheid op niveau: een bestuurlijk perspectief op de toekomst van veiligheidsregio's» (Kamerstukken 2003/04, 29 517, nr. 1). Het kabinet kiest voor een versterking van de gemeentelijke samenwerking in regionaal verband en voor een goede bestuurlijke inbedding van de veiligheids-

regio's. De huidige financieringssystematiek, waarbij het overgrote deel van de brandweer en rampenbestrijding door de gemeenten wordt betaald, verandert in beginsel niet. Wel moet worden gewaarborgd dat de gemeenten de regio voldoende faciliteren. Hieraan zal de komende tijd aandacht worden besteed.

Het onderwerp zit in de onderzoeksfase. De Tweede Kamer zal in het POR 2006 wederom worden geïnformeerd.

2.2.9 Dualisering gemeentebestuur

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. Dit heeft ertoe geleid dat met ingang van 2002 € 32,5 miljoen aan het gemeentefonds is toegevoegd, oplopend tot € 35,9 miljoen vanaf 2006. Deze compensatie betreft de kosten voor de vergoeding van de extra raadsleden, de griffier en de rekenkamer(functie). Daarenboven is bij het Bestuurlijk Overleg Financiële verhouding van juni 2004 besloten om € 25 miljoen extra toe te kennen voor de kosten van dualisering. Hiermee is naar het oordeel van de regering afdoende in compensatie voorzien. De ontwikkelingen worden gevolgd via de Scan (cluster Bestuursorganen); uit de bevindingen blijkt een oplopende afwijking van de uitgaven ten opzichte van het ijkpunt, maar daaraan kunnen nog geen conclusies worden verbonden: in de eerste plaats is de genoemde toevoeging van € 25 miljoen in dit beeld nog niet meegenomen, ten tweede wordt het beeld beïnvloed door boekingsproblemen. Hoe groot de invloed hiervan is moet eerst nader worden bekeken alvorens zinvolle uitspraken mogelijk zijn. Zie voor uitgebreide toelichting de Scan in hoofdstuk 3, paragraaf 3.4.6. De Tweede kamer zal in het voorjaar van 2005 opnieuw worden geïnformeerd.

2.2.10 Referendum EU-grondwet

De Tweede Kamer heeft besloten dat over de concept-grondwet van de Europese Unie een referendum zal worden gehouden. Aangezien de organisatie bij de gemeenten ligt zal conform artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet uitsluitend gegeven moeten worden over de bekostiging. Daarbij is de vraag aan de orde of bekostiging moet plaatsvinden via het gemeentefonds of via een eenmalige specifieke uitkering. Uiteraard is ook de hoogte van het ter beschikking te stellen bedrag van belang. De besluitvorming over het bedrag en de wijze waarop het bedrag ter beschikking zal worden gesteld, is nog niet afgerond. In de loop van 2004 zal de Tweede Kamer hierover nader worden geïnformeerd. Het Referendum zal naar verwachting in het voorjaar van 2005 plaatsvinden.

2.2.11 Gekozen Burgemeester

De kabinetsvoornemens met betrekking tot de gekozen burgemeester zullen voor de gemeenten kosten met zich mee brengen. Op dit moment zijn daarover nog geen nadere bijzonderheden bekend. In het najaar van 2004 start het ambtelijk overleg met de VNG en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) met als doel te inventariseren wat de aard is van de financiële gevolgen van de gekozen burgemeester voor de gemeenten. De fondsbeheerders zijn bij deze overleggen betrokken. Daadwerkelijke bespreking en besluitvorming over wie welke kosten zal

dragen, vindt plaats in het Bestuurlijk Overleg Financiële Verhouding in 2005. Dit onderwerp zit in de onderzoeksfase. De Tweede Kamer zal in het voorjaar van 2005 opnieuw worden geïnformeerd.

2.2.12 Aanpassing meet- en rekenregels en Besluit financiële-verhouding 2001 in verband met technisch onderhoud

De fondsbeheerders zijn ook verantwoordelijk voor het technische onderhoud aan de werking van de verdeelmaatstaven. Deze maatstaven moeten aan een aantal criteria voldoen; zo moeten ze bijvoorbeeld goed meetbaar zijn (veelal worden gegevens van het CBS gebruikt). Ook is van belang dat de maatstaven op juiste wijze zijn neergelegd in de regelgeving, in casu het Besluit financiële verhouding 2001 en de ministeriële Regeling meet- en rekenregels. Uit een systematische analyse door de fondsbeheerders, waarbij ook concrete signalen vanuit gemeenten en provincies meespeelden, is een voorstel voortgekomen om de genoemde regelgeving te wijzigen. Vooral is daarbij beoogd een beter onderscheid aan te brengen tussen algemene omschrijvingen van de maatstaven (die horen in het Besluit financiële verhouding 2001) en de voorschriften aangaande de precieze berekeningswijze (die horen in de ministeriële Regeling meet- en rekenregels). Wijzigingsvoorstellen voor beide zullen in het najaar van 2004 ter besluitvorming aan de minister(raad) worden voorgelegd. De wijziging van het Besluit financiële verhouding 2001 zal vervolgens acht weken voorhangen bij de Tweede Kamer.

2.3 Afgeronde onderwerpen

2.3.1 Maatstaf Omvangrijke Opgave Woningbouw

Deze maatstaf, waarmee werd ingespeeld op de omvangrijke woningbouw-opgave van een bepaald aantal gemeenten (in totaal was deze maatstaf voor 10 gemeenten relevant), bestond reeds bij de invoering van de huidige Financiële-verhoudingswet. Toen is echter uiteengezet dat er uit het oogpunt van kostenoriëntatie geen reden was om de maatstaf in stand te houden (Kamerstukken II 1995/1996, 24 552, nr. 3, blz. 32). Wel is de maatstaf tijdelijk intact gelaten bij wijze van overgangsregeling vanwege destijds reeds gemaakte afspraken in het kader van VINEX. Deze zou per 2005 aflopen. Niet alle gemeenten bleken echter in staat de woningbouwtaakstelling die zij hebben volgens een Vinex-convenant, volledig te realiseren voor 2005.

De fondsbeheerders wilden echter vasthouden aan het uitgangspunt van tijdelijkheid en hebben daartoe een oplossing uitgewerkt die inhoudt dat de gemeenten voor 2003, 2004, 2005 en 2006 nog een gelijk bedrag per jaar ontvangen. Dat bedrag is vastgelegd en is zodanig berekend, dat geen van de betrokken gemeenten financieel nadeel ondervindt. Zodoende was het toch mogelijk om vast te houden aan de eindigheid van de regeling. De betreffende AMvB wordt gewijzigd; de tien betrokken gemeenten hebben elk laten weten te kunnen instemmen met deze oplossing. Dit onderwerp kan daarmee worden afgevoerd van de onderhoudsagenda.

2.3.2 C2000

In het POR 2004 werd melding gemaakt van het voornemen om een bedrag van € 7,26 miljoen uit het gemeentefonds te lichten in verband met de invoering van C2000. Inmiddels is in overleg tussen de minister

van BZK en de VNG besloten van deze uitname af te zien. Dit onderwerp is daarmee afgedaan en wordt van de agenda afgevoerd.

2.3.3 WGR +

De Kaderwet Bestuur in Verandering loopt per 2005 af. Het kabinet heeft gekozen voor het WGR+-concept. Overigens zal de bestaande regio-indeling daarbij niet veranderen. Dit onderwerp kan hiermee worden afgevoerd van de onderhoudsagenda.

2.3.4 Integratie-uitkering Verdi

De integratie-uitkering VERDI loopt af per 31 december 2004. Met ingang van 1 januari 2005 zal de uitkering worden geïntegreerd in het gemeentefonds en dus worden verdeeld via de maatstaven; daarbij is gekozen voor verdeling middels een bedrag per inwoner. Dit onderwerp kan worden afgevoerd van de onderhoudsagenda.

2.3.5 Bestuurlijke Boete

Op 9 juli 2004 zijn de wetsontwerpen Bestuurlijke Boete Kleine Ergernissen en Bestuurlijke Boete Fout Parkeren behandeld in de Ministerraad. Beide wetsontwerpen zijn vervolgens voor advies doorgezonden naar de Raad van State door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties respectievelijk door de minister van Verkeer en Waterstaat. Verwacht wordt dat het wetsvoorstel Kleine Ergernissen in werking kan treden per 1 juli 2005 en het wetsvoorstel Fout Parkeren per 1 januari 2006.

Conform de voornemens rond de regelingen van de bestuurlijke boete in de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht is ervoor gekozen de ontvangsten van de boeten in beginsel toe te laten komen aan het orgaan dat de bestuurlijke boete oplegt. Concreet betekent dit dat de ontvangsten naar de gemeentekas gaan.

Het is aannemelijk dat de kosten die gemaakt worden voor de totale aanpak van kleine ergernissen geheel kunnen worden gedekt door de ontvangsten uit de opgelegde boetes. Hoeveel geld de handhaving vergt, hangt mede af van de invulling door gemeenten zelf. Indien de taken kunnen worden vervuld binnen de thans reeds bij gemeenten beschikbare capaciteit, zal invoering van de bestuurlijke boete zelfs extra inkomsten genereren.

Onvoorziene ontwikkelingen daargelaten kan het dossier vanuit het (financiële) perspectief van het POR als afgerond worden beschouwd.

HOOFDSTUK 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.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Eerst volgt in paragraaf 3.2 een samenvatting van de uitkomsten van de scan en de conclusies die hieraan verbonden worden. In paragraaf 3.3 wordt de achterliggende methode bij de scan samengevat en worden de huidige activiteiten ter uitbreiding van de scan nader toegelicht. In de paragraaf 3.4 worden de resultaten van de scan voor de jaren 2000 t/m 2004 weergegeven.

3.2 Conclusies

Bij het onderzoek ten behoeve van de Scan is gebleken dat in het afgelopen jaar het nodige is aan te merken op de kwaliteit van de basisgegevens. Bij de scan wordt gebruik gemaakt van door het CBS aangeleverde gemeentelijke begrotingsgegevens. Bij de kwaliteit van die basisgegevens zijn in de Scan van dit jaar een paar belangrijke kanttekeningen te maken. Met name als gevolg van de introductie van het BTW-compensatiefonds, alsmede van de invoering van de nieuwe regels BBV/lv3 is de kwaliteit van de basisgegevens beïnvloed. Dit wordt nader toegelicht in paragraaf 3.3. Dit maakt dat de conclusies met enige terughoudendheid moeten worden gezien.

Ten aanzien van de ontwikkeling van de gemeentelijke netto-uitgaven komt uit de gegevens naar voren dat op de meeste clusters de uitgaven een stijgende trend laten zien, die zich ook in 2004 doorzet. Bij het cluster Kunst en Ontspanning is de stijging in 2004 wat groter dan in de jaren daarvoor. Op het cluster Bijstand/sociale dienst is een trendmatige daling te zien over de jaren 2000 tot 2004. Ook op de clusters Reiniging en Riolering is sprake van een daling in 2004. Voor het cluster Reiniging is er een samenhang met de ontwikkeling van de inkomsten op dit cluster. In voorgaande jaren was er sprake van niet-kostendekkendheid van de heffingen, zodat de netto-uitgaven positief waren. Deze netto uitgaven konden door gemeenten worden bekostigd vanuit de OZB-opbrengsten. Wel werd in het POR van vorig jaar al de trend naar een grotere kostendekkendheid gesignaleerd. Deze werd toen in verband gebracht met de

aangekondigde afschaffing van de OZB-gebruikers. De trend die zich in dit POR 2005 aftekent bevestigt dat beeld.

Ten aanzien van gemeentelijke inkomsten is het beeld dat deze in totaliteit zijn gegroeid. Deze groei is vooral zichtbaar bij de OZB-inkomsten en de inkomsten uit Overige Eigen Middelen (kortweg OEM). De Algemene uitkering uit het gemeentefonds is juist licht gedaald.

Dit jaar is bij de Scan een andere methode gevolgd dan in voorgaande jaren. Zo zijn de inkomsten uit OEM en OZB voor het eerst als aparte clusters zichtbaar gemaakt. Uit de bevindingen komt naar voren dat de feitelijke inkomsten uit OEM en OZB duidelijk zijn toegenomen ten opzichte van het ijkpunt. Bij de OZB-inkomsten is te zien dat dit verschil zich in sterkere mate voordoet bij grote gemeenten.

Doordat de OEM en OZB-inkomsten afzonderlijk zichtbaar zijn gemaakt wordt ook het beeld op de *uitgaven*clusters anders. Voorheen werden namelijk de genoemde inkomsten OEM en OZB «uitgesmeerd» over de uitgavenclusters, op basis van de normatieve veronderstelling dat deze inkomsten door de gemeenten pons-pons-gewijs op de verschillende uitgaven-clusters werden ingezet. Dat leidde op grote uitgavenclusters, zoals het cluster Wegen en Water, tot een relatief grote toerekening van de inkomsten OZB en OEM, waardoor het beeld ontstond dat de *uitgaven* op dat cluster achterbleven. Nu de inkomsten OEM en OZB uit dat beeld zijn gelicht, ontstaat een reëlere weergave van de feitelijke uitgaven versus de veronderstelde uitgaven. Veronderstelde en feitelijke uitgaven liggen op dit cluster nu dichter bij elkaar.

Op het uitgaven-cluster Openbare Orde en Veiligheid (OOV) komt daarentegen naar voren dat de feitelijke netto-uitgaven van gemeenten het niveau overstijgen waarmee in het verdeelstelsel van het gemeentefonds rekening wordt gehouden. Dit werd reeds in het POR 2004 gesignaleerd; deze trend heeft zich doorgezet in het POR 2005. Factoren die hierbij een rol spelen zijn o.a. een algemene toename van de aandacht voor veiligheid en de professionalisering van de brandweer. Met dit laatste was al rekening gehouden bij het opstellen van het ijkpunt, maar het tempo en de intensiteit van deze ontwikkelingen is groter dan voorzien, o.a. als gevolg van Enschede en Volendam. Dit is voor de fondsbeheerders aanleiding om nader onderzoek te doen.

Ook bij het uitgaven-cluster Bestuursorganen is te zien dat de feitelijke netto-uitgaven het ijkpunt overstijgen. Dit heeft in de eerste plaats te maken met boekingsverschillen: de uitgaven worden door verschillende gemeenten op verschillende functies geboekt. Dit hangt mede samen met de invoering van nieuwe begrotingsfuncties in het kader van het nieuwe BBV en Iv3. Niettemin kan hier ook (gedeeltelijk) sprake zijn van een structureel verschil tussen ijkpunt en feitelijke uitgaven. Het beeld wordt ook nog gecompliceerd doordat de extra toevoeging van € 25 miljoen voor dualisering daarin nog niet is meegenomen. Voordat een oordeel kan worden geveld over dit cluster dient eerst duidelijk te worden in hoeverre er sprake is van «ruis» in het beeld.

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 verdeel-

stelsel 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 door 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 zogenoemde beleidsclusters. Dit zijn clusters die elk een eigen pakket van onderling samenhangende gemeentelijke taakgebieden omvatten. De onderscheiden beleidsclusters omvatten aan de begrotingskant en aan de kant van het verdeelstelsel hetzelfde pakket aan gemeentelijke taakgebieden. Behalve naar de 13 onderscheiden uitgavenclusters wordt er in dit POR tegen de achtergrond van de actuele aandacht voor gemeentelijke eigen inkomstenbronnen ook speciale aandacht besteed aan twee inkomstenclusters die bij de herziening van het gemeentefonds afzonderlijk een rol hebben gespeeld, te weten de Onroerende Zaak Belasting (OZB) en de Overige Eigen Middelen (OEM).

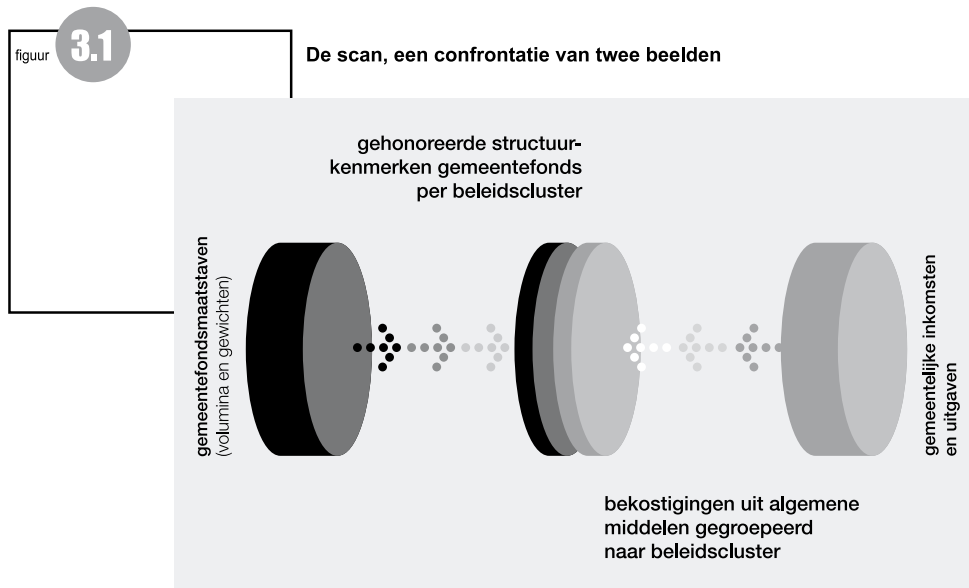
Bij het beeld van de gemeentelijke inkomsten en uitgaven wordt gekeken naar de ontwikkeling van de netto-uitgaven per beleidscluster en naar de ontwikkeling van de gemeentelijke inkomsten.

Wat het beeld van het verdeelstelsel betreft 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 formules, die zijn opgebouwd uit maatstaven en hun bijbehorende gewichten. Deze formules zijn ontwikkeld vanuit per cluster uitgevoerd ijkpuntonderzoek; onderzoek waarbinnen de kostenstructuur van de binnen een cluster opgenomen taakgebieden vanuit de gemeentelijke begrotingen in kaart is gebracht en is uitgedrukt is zogenoemde 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 verdeel-

stelsel 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 wordt op de gegevensbestanden een aantal bewerkingen uitgevoerd. Zo wordt de percentuele aftrek van het saldo van de overige eigen middelen die op het stelsel is aangebracht 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.

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 ervoor 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.

3.3.2 Kwaliteit gemeentelijke begrotingsgegevens

Bij het gebruik van gemeentelijke begrotingsgegevens is de kwaliteit een punt van aandacht. Dat geldt met name voor deze scan over 2004, waar de kwaliteit van de basisgegevens extra alertheid vereist. Mede onder invloed van een aantal recente ontwikkelingen blijkt het noodzakelijk om oog te hebben voor de praktijk dat boekingen van gemeenten in de begrotingen (2004) in mindere mate aansluiten op de beoogde inhoud van de begrotingsfuncties volgens de voorschriften van BBV/lv3. Dit verschijnsel heeft onder meer te maken met de volgende aspecten:

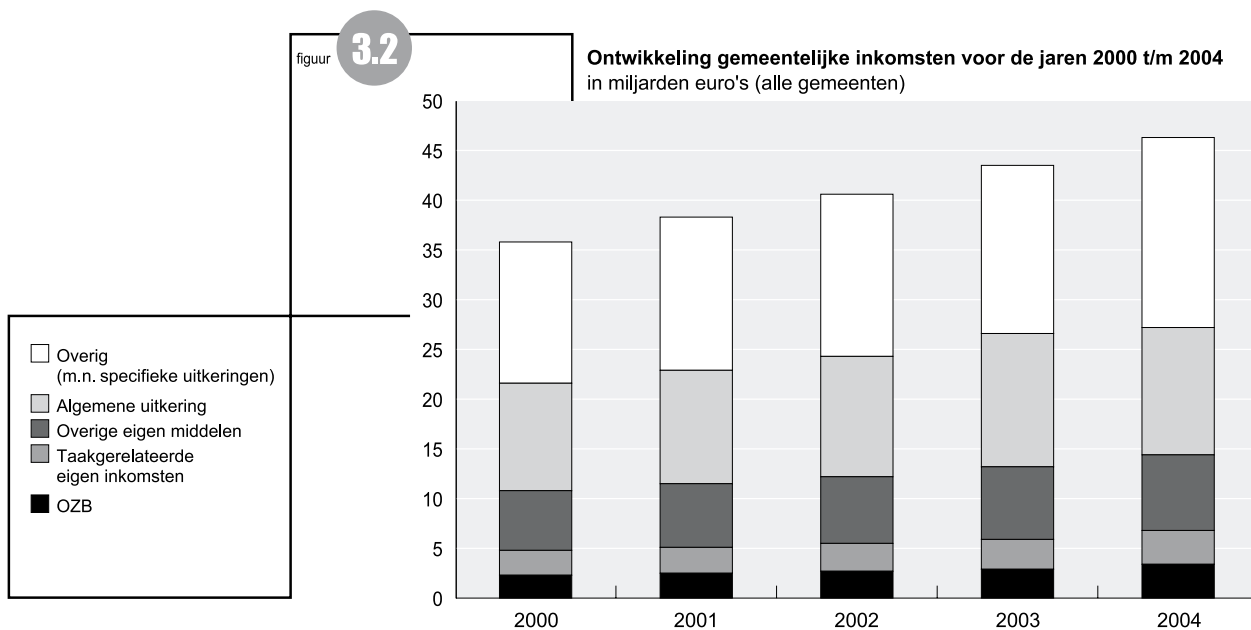
- de introductie van programma- en productbegrotingen bij gemeenten, met daarin toenemende eigen interpretaties en samenstellingen van producten, die (steeds) minder strak aan de functionele indeling zijn gerelateerd. De functionele indeling van financiële gegevens wordt door steeds meer gemeenten via globale omzettabelen vanuit hun eigen indelingen gereconstrueerd, waardoor er meer kans op «ruis» is;
- de introductie van het BTW-compensatiefonds. Dit heeft om uiteenlopende redenen gevolgen voor de bruikbaarheid van de financiële begrotingsgegevens 2004:
 1. aangezien het jaar 2004 het eerste jaar is waarin gemeenten hun uitgaven «netto» (voor BTW geschoond) moeten boeken op de functies, zal er – zo leert de ervaring sprake zijn van boekings-technische aanloopproblemen, waardoor niet alle gemeenten dit – op dezelfde wijze – invullen. Voorspelbare complicaties zijn onder meer doorberekeningen (bijvoorbeeld vanuit kostenplaatsen) aan meerdere producten, die in uiteenlopende mate compensabele BTW-componenten kunnen bevatten;
 2. de omvang van de feitelijke BTW is in de begrotingen 2004 nog tamelijk lastig te voorspellen geweest. Enerzijds kan er voor individuele gemeenten sprake zijn van wisselende BTW-volumes tussen opeenvolgende jaren, omdat niet elk jaar evenveel wordt geïnvesteerd op BTW-relevante taakgebieden. Anderzijds blijkt uit de eerste signalen dat de totale omvang van de BTW-component voor alle gemeenten tezamen groter is geweest dan het bedrag waarmee bij de voorcalculatorische uitname uit het gemeentefonds rekening is gehouden;
 3. ook in de verdeling over de clusters kan het voorgaande in verschillende mate een rol spelen, omdat er tussen de diverse uitgavenclusters sprake is van een zeer uiteenlopende gevoeligheid voor de BTW-component. Met name in de fysieke sector (wegen/riolering/groen/reiniging) speelt de BTW een relatief grote rol, terwijl dit in andere sectoren (welzijn, sport, cultuur, onderwijs) veel minder het geval is. Eventuele verschillen in het totale volume kunnen daarom mogelijk ook implicaties voor de verdeling met zich brengen.
- de introductie van de nieuwe regels BBV/lv3, met in 2004 een groot aantal nieuwe begrotingsfuncties. Deze blijken (nog) niet door alle gemeenten even goed te worden gebruikt. Voor dit aspect hebben overigens aanvullende bewerkingen plaatsgevonden om onnodige ruis in het POR2005 zoveel mogelijk te vermijden.

3.4 Trendanalyses

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

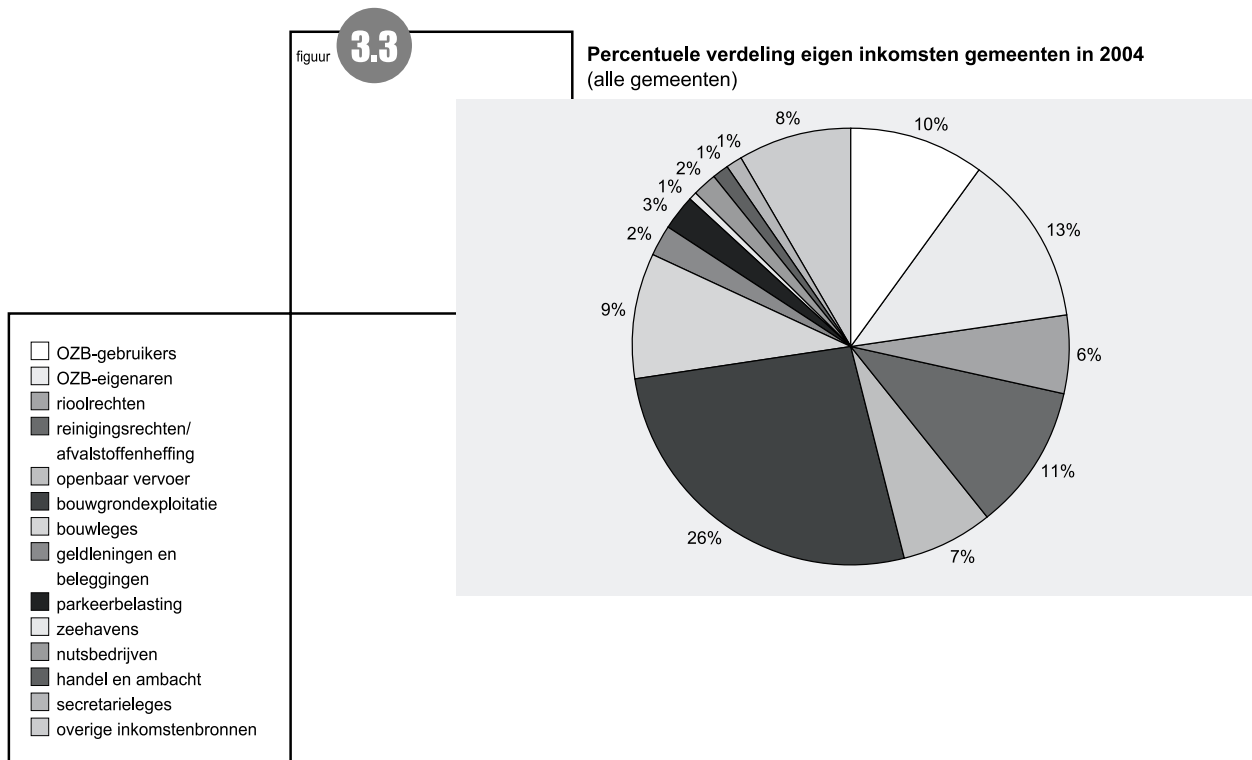
periode 2000 t/m 2004. In de figuur wordt onderscheid gemaakt in vijf inkomstenbronnen; de Onroerende Zaakbelasting (OZB), de taakgerelateerde eigen inkomsten, de Overige Eigen Middelen (OEM), de Algemene Uitkering, en een groep overige inkomsten die met name bestaat uit Specifieke Uitkeringen.



De figuur geeft aan dat de gemeentelijke inkomsten in absolute zin zijn toegenomen van € 35,8 miljard in 2000 tot € 46,3 miljard in 2004. De stijging doet zich voor bij de OZB, de taakgerelateerde eigen inkomsten, de overige eigen middelen en de overige eigen inkomsten (m.n.specifieke uitkeringen) .

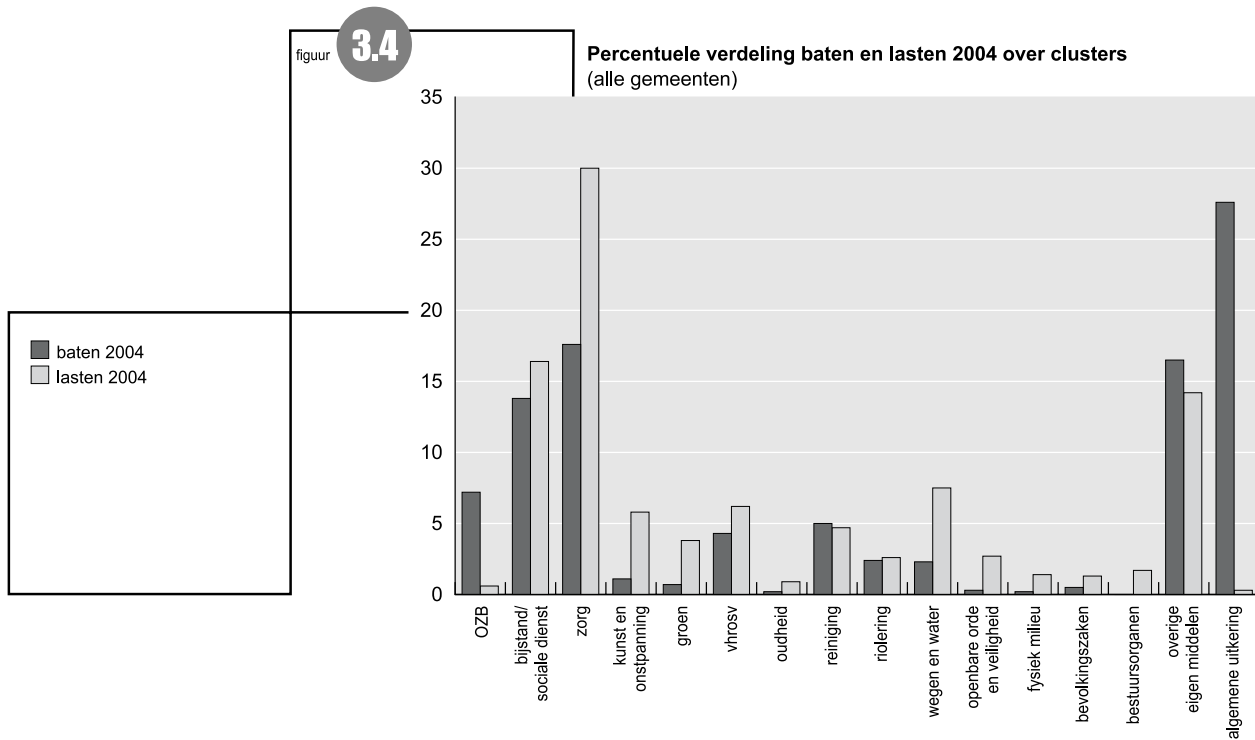
De Algemene Uitkering is gedaald van € 13,4 miljard in 2003 naar € 12,8 miljard in 2004. Deze daling in absolute termen betekent uiteraard ook een daling in relatieve termen : het aandeel van de algemene uitkering in het totaal van de gemeentelijke eigen inkomsten is afgenomen. De OZB en de OEM nemen juist steeds toe in absolute en relatieve termen. Zie hiervoor ook onderstaande, paragraaf 3.4.5.

Figuur 3.3 geeft een uitsplitsing van de onderdelen binnen de gemeentelijke eigen inkomsten voor het jaar 2004.



In de figuur is te zien dat de bouwgrondexploitatie, geldleningen en beleggingen (beide 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.

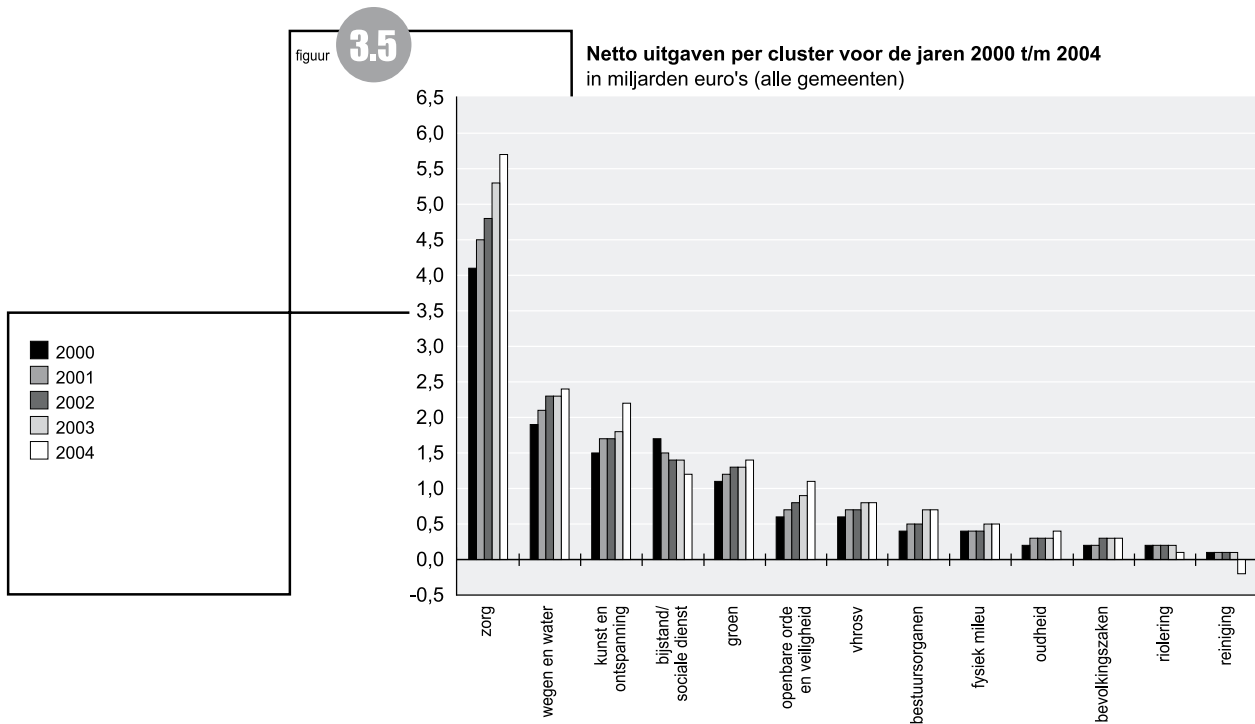
Tussen 2000 en 2004 hebben zich overigens wel enige verschuivingen in het percentageel aandeel van de onderscheiden onderdelen binnen de gemeentelijke eigen middelen voorgedaan. Deze verschuivingen zijn niet aanzienlijk. Meest in het oog lopend is de afname van inkomsten uit zeehavens; dit is een gevolg van de privatisering van de haven van Rotterdam.



Figuur 3.4 geeft weer waaraan de gemeenten de voor 2004 begrote € 46,3 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 taakgerelateerde eigen inkomsten binnen de clusters Reiniging en Riolering geldt dat het merendeel van de inkomsten binnen die clusters wordt uitgegeven. Voor de overige uitgavenclusters zijn de inkomsten op de clusters Bijstand en Zorg het omvangrijkst; het gaat hierbij voornamelijk om inkomsten uit specifieke uitkeringen. Andere clusters waar naar verwachting relatief veel inkomsten uit specifieke uitkeringen worden gegenereerd zijn de clusters VHROSV en Wegen & Water.

3.4.2 De ontwikkeling van de gemeentelijke uitgaven



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 middelen bekostigd worden. 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 2004 voor het merendeel van de clusters verwachtten meer uit te gaan geven dan in 2003. Dit geldt met name voor de clusters Zorg, Kunst en Ontspanning en Openbare Orde en Veiligheid. Bij het cluster Bijstand/Sociale Dienst is juist sprake van een daling in de begrote netto-uitgaven; de trend die vanaf 2000 was ingezet, zet zich, na een stagnatie in 2003, voort in 2004.

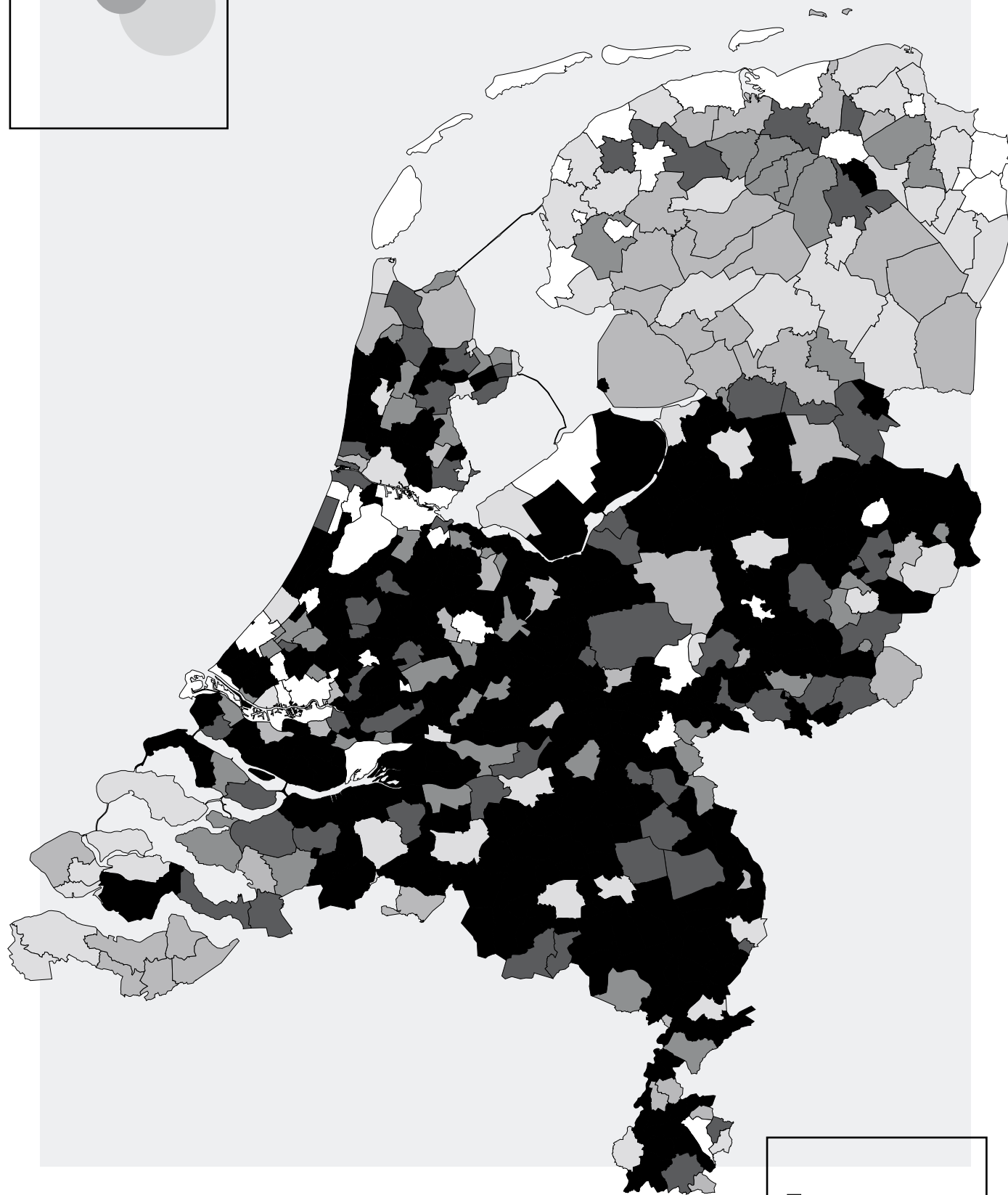
Voor het cluster Reiniging is er een samenhang met de ontwikkeling van de inkomsten op dit cluster. In voorgaande jaren was er sprake van niet-kostendekkendheid van de heffingen, zodat de netto-uitgaven positief waren. Deze netto uitgaven konden door gemeenten worden bekostigd vanuit de OZB-opbrengsten.

Wel werd in het POR van vorig jaar al de trend naar een grotere kostendekkendheid gesignaleerd. Deze werd toen in verband gebracht met de aangekondigde afschaffing van de OZB-gebruikers. De trend die zich in dit POR 2005 aftekent bevestigt dat beeld.

3.4.3 Veronderstelde kostenstructuur bezien 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 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 relatief hogere kosten 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 laatste groep kleinere gemeenten is voornamelijk te vinden in de Noordelijke provincies, Zeeland en het Waddengebied.

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 2000 en 2004. De gemeenten zijn hierbij voor beide jaren ingedeeld in zes categorieën. De figuren geven inzicht in de landelijke spreiding van de trends in de ontwikkeling van de algemene uitkering.

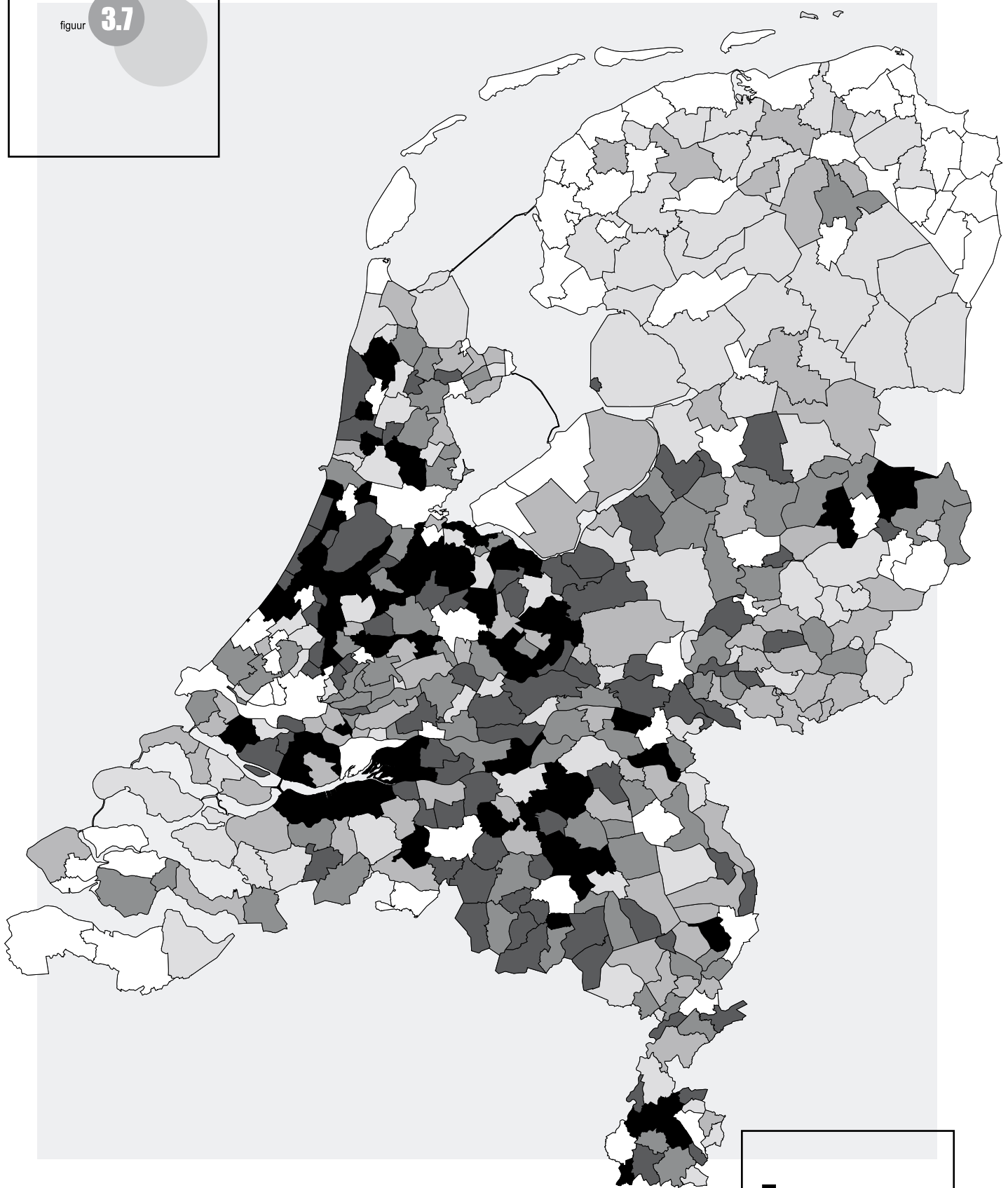


■	€ 410 tot € 570	(287)
■	€ 570 tot € 600	(60)
■	€ 600 tot € 630	(51)
■	€ 630 tot € 680	(50)
■	€ 680 tot € 760	(52)
□	€ 760 tot € 1.650	(37)

Algemene Uitkering 2004 per inwoner, OZB verrekend

figuur

3.7



■	€ 350 tot € 570	(81)
■	€ 570 tot € 600	(82)
■	€ 600 tot € 630	(77)
■	€ 630 tot € 680	(80)
■	€ 680 tot € 760	(86)
□	€ 760 tot € 1.970	(77)

3.4.4 De scan: veronderstelde versus feitelijke ontwikkelingen in eigen inkomsten en uitgaven van gemeenten

Het periodiek onderhoud richt zich in de scan op de signalering van de invloed van autonome ontwikkelingen op de verschillen in kostenstructuur. 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.

Daarnaast is van belang in hoeverre de veronderstellingen zoals deze zijn gemaakt bij de verdeling van het gemeentefonds ten aanzien van de omvang van de algemene eigen inkomsten van gemeenten nog blijven gelden. Tegen de achtergrond van de snelle toename van deze algemene eigen inkomsten wordt in de scan in het POR 2005 ook ingegaan op de ontwikkelingen in de sfeer van de Overige Eigen Middelen (OEM) en de Onroerende Zaak Belasting (OZB).

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 en inkomsten de ontwikkeling in de feitelijke uitgaven- en inkomstenstructuur van gemeenten weergeeft. Bij een goed aansluitend verdeelstelsel dient het verschil per cluster beperkt te zijn en in de tijd niet op te lopen. Indien het verschil groot is en in de tijd toeneemt, dan kan sprake zijn van scheefheid. Doorslaggevend daarbij is het al dan niet systematische karakter daarvan. Scheefheid kan leiden tot ongelijkmatige ontwikkeling tussen de clusters, verklaard door structuurkenmerken. In paragraaf 3.4.5 worden de uitkomsten van de scan voor beide algemene inkomstenclusters van het gemeentefonds gepresenteerd en in paragraaf 3.4.6. voor de uitgavenclusters.

Daarbij moet worden bedacht dat eventuele afwijkingen steeds in onderlinge samenhang moeten worden gezien. Dit geldt zowel voor mogelijke verschuivingen tussen uitgavenclusters als voor de samenhang die er kan zijn met de ontwikkelingen aan de eigen inkomstenkant.

3.4.5 De Scan: veronderstelde versus feitelijke inkomstenstructuur

Tegen de achtergrond van het geschetste beeld uit paragraaf 3.4.2 dat de eigen inkomsten uit de clusters Overige Eigen Middelen (OEM) en Onroerende Zaakbelasting (OZB) relatief snel zijn toegenomen is in de scan de omvang van de feitelijke netto-inkomsten uit de OEM en OZB vergeleken met de normatieve bedragen waarmee bij de verdeling van het gemeentefonds rekening wordt gehouden. De toeristenbelasting is gesaldeerd met de uitgaven; de opbrengst wordt voor 50% toegerekend aan het cluster Wegen en Water; de andere 50% wordt niet aan een specifiek cluster toegerekend.

Het cluster OEM omvat een aantal gemeentelijke functies die kunnen worden omschreven als min of meer naar eigen keuze in te vullen «bedrijfsmatige» activiteiten, die per saldo veelal algemeen inzetbare eigen inkomsten opleveren. Het betreft de functies openbaar vervoer (functie 212), zeehavens (functie 220), luchthavens (functie 230), economische zaken (hoofdfunctie 3), bouwgrondexploitatie (functie 830), geldleningen (functies 911 en 914), overige financiële middelen (functie 913), baten roerende woon- en bedrijfsruimtebelasting (functie 933), baatbelasting (functie 934), forensenbelasting (functie 935), hondenbelasting (functie 937), reclamebelasting (functie 938), precariobelasting (functie 939). De omvang van deze inkomstenbronnen voor individuele gemeenten hangt sterk af van allerlei eigen keuzes van gemeenten, ook in het

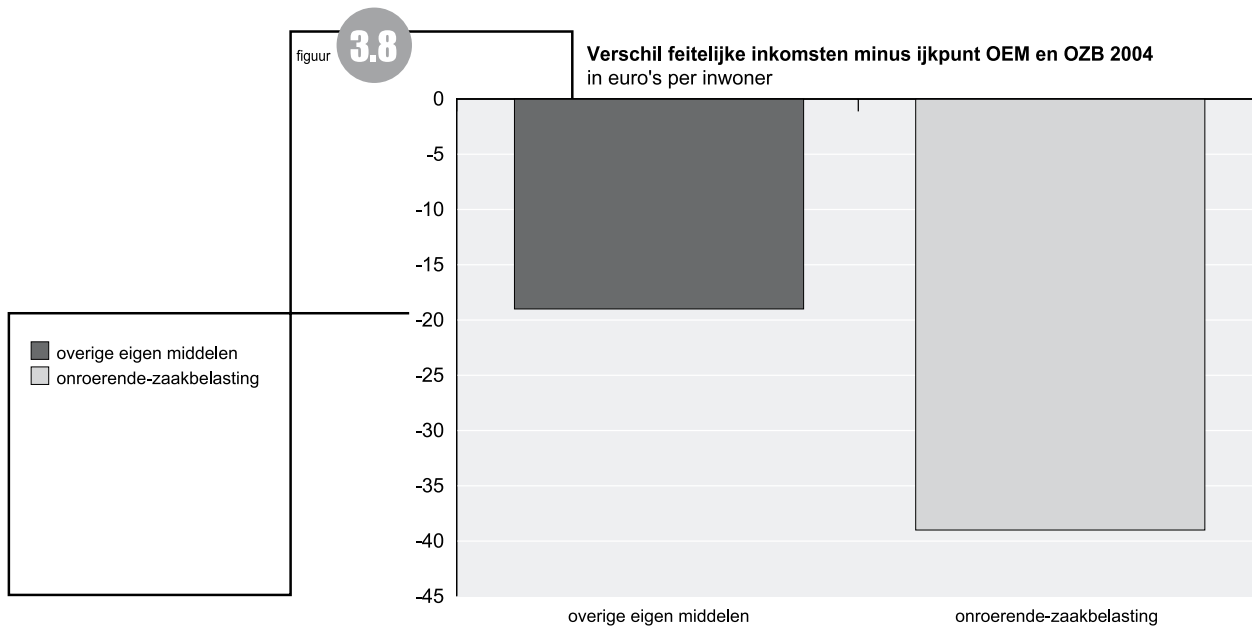
(verre) verleden om bepaalde activiteiten al dan niet te ontplooiën en om bepaalde inkomsten direct te consumeren dan wel in de vorm van fondsen/beleggingen vast te houden en ook op langere termijn te laten renderen, waardoor er meer structurele eigen inkomstenstromen beschikbaar blijven.

Bij de eerste tranche van de herziening van het gemeentefonds in 1997 (gebaseerd op feitelijke uitgaven uit 1992), is er normatief rekening mee gehouden dat circa 5% van de netto-uitgaven van gemeenten bekostigd zou kunnen worden uit de OEM.

De netto-inkomsten uit de OZB omvatten de inkomsten op de nieuwe begrotingsfuncties baten onroerende zaakbelasting gebruikers (functie 931), baten onroerende zaakbelasting eigenaren (functie 932) en lastenverlichting Rijk (functie 941).

Voor de OZB is destijds bij de herziening van het gemeentefonds (1997) rekening gehouden met de omvang van eigen inkomsten uit de OZB capaciteit tegen een zogenaamd rekentarief dat is afgeleid van het landelijke gemiddelde tarief. Daarna is het rekentarief bijgesteld op grond van de herwaardering van de onroerende zaken naar de peildatum 1-1-1999.

In Figuur 3.8 is het verschil opgenomen tussen de veronderstelde omvang van de OEM en de OZB waarmee in de verdeling van het gemeentefonds rekening wordt gehouden en de feitelijke omvang volgens de begrotingsgegevens van 2004.



Figuur 3.8 laat zien dat zowel voor de OEM als voor de OZB de feitelijke netto-inkomsten duidelijk hoger liggen dan het niveau waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden. Dat betekent dat de gemeenten duidelijk meer eigen dekkingsmiddelen hebben.

Tot op heden bleven verschillen bij de clusters OEM en OZB in het POR altijd buiten beschouwing, doordat eventuele verschillen naar rato van het feitelijke netto-uitgavenniveau over de uitgavenclusters werden verdeeld (in het «hart van de scan» kwamen deze extra eigen middelen derhalve

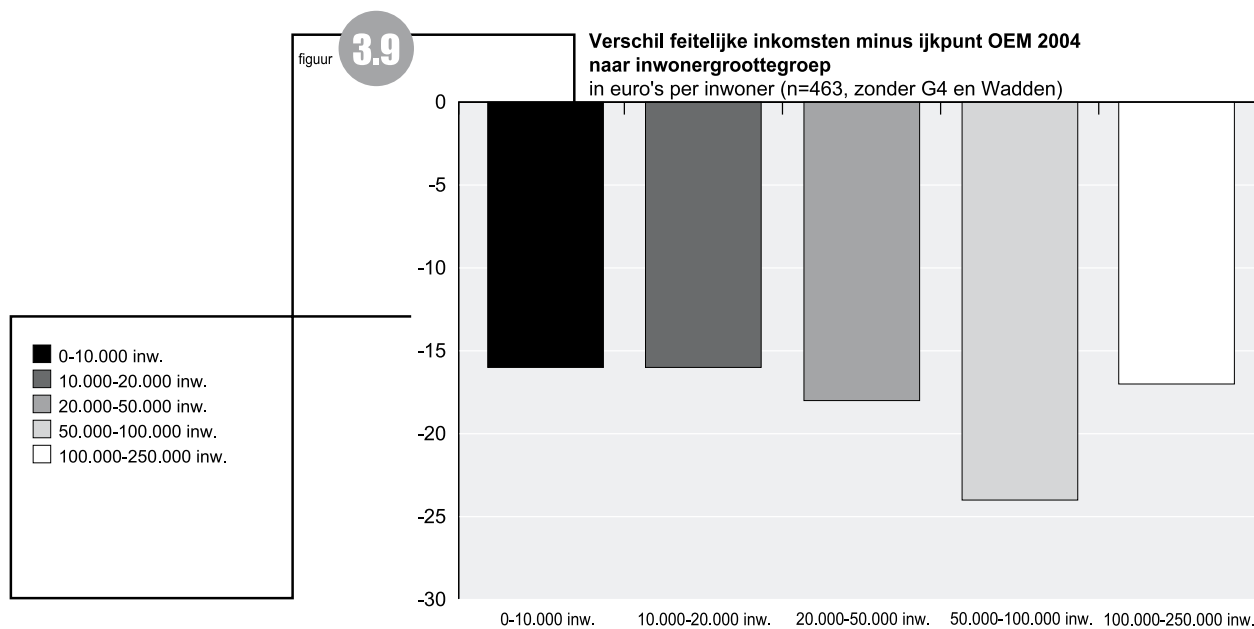
vooral terecht bij de grotere clusters zoals Zorg en Wegen en Water), doordat «normatief» verondersteld werd dat deze inkomsten pondsgewijs over de clusters waren verdeeld. Deze veronderstelling heeft inmiddels een minder stevige basis, doordat de behoefte aan afzonderlijk inzicht in de ontwikkeling van de inkomsten uit OEM en OZB is toegenomen. In het Bestuurlijk Overleg Financiële Verhouding van 10 juni 2004 is met VNG en IPO afgesproken dat zal worden onderzocht hoe de investeringen en de OZB-inkomsten van gemeenten zich ontwikkelen.

Het substantieel hogere feitelijke inkomstenniveau duidt er op dat gemeenten hun uitgaven op diverse uitgavenclusters in toenemende mate zijn gaan bekostigen uit extra eigen middelen. In paragraaf 3.4.6 is te zien aan welke clusters de gemeenten deze middelen besteden.

Voor de verdeling van het gemeentefonds is tegen de achtergrond van de afwijking op macro-niveau voor de OEM en de OZB ook relevant in welke mate er wellicht sprake is van een bepaalde scheefheid in deze hogere eigen inkomstenniveaus tussen groepen gemeenten. Daarom is voor zowel de OEM als de OZB een nadere analyse gemaakt van de verschillen.

Het cluster OEM

In de onderstaand figuur wordt een overzicht gegeven van het verschil tussen de feitelijke inkomsten uit de OEM en de uitkomst van het «ijkpunt» OEM in 2004 voor groepen gemeenten ingedeeld naar inwonertal. Een dergelijke indeling naar inwonertal is eerder als eerste analyse ook gebruikt bij de herziening van het gemeentefonds.



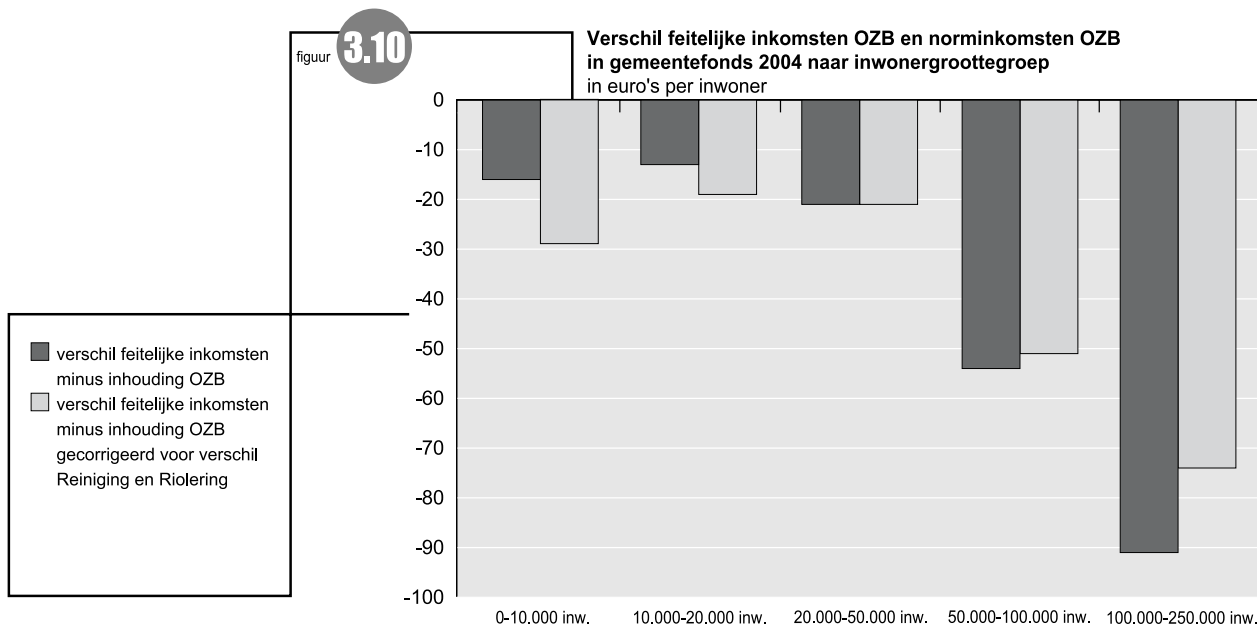
In Figuur 3.9 is te zien dat het feitelijke eigen inkomstenniveau bij het cluster OEM duidelijk hoger ligt dan de norm waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden. Dit verschil ligt voor verschillende groepen van gemeenten in dezelfde orde van grootte.

Het gegeven dat de OEM voor alle inwonergroottes duidelijk hoger ligt is een duidelijk signaal dat er geen sprake is van systematische scheefheid in de verdeling ervan. Met de afwijkingen die hier zichtbaar zijn gemaakt kan bij de beoordeling van de ontwikkelingen bij de uitgavenclusters rekening worden gehouden.

Het cluster OZB

In figuur 3.10 wordt een overzicht gegeven van het verschil tussen de feitelijke inkomsten uit de OZB en de uitkomst van de normatieve inkomstenmaatstaf OZB waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden voor groepen gemeenten ingedeeld naar inwonertal. Behalve deze «directe» vergelijking wordt ook het verschil bij de OZB gepresenteerd wanneer dit wordt gecorrigeerd voor het niet kostendekkende deel bij de clusters Reiniging en Riolering. Dit laatste is bedoeld om rekening te houden met het gegeven dat er bij een deel van de gemeenten sprake is van uitwisseling tussen deze clusters doordat (een deel van) de kosten van Reiniging en Riolering worden gedekt uit de OZB in plaats van uit de afvalstoffenheffing of het rioolrecht.

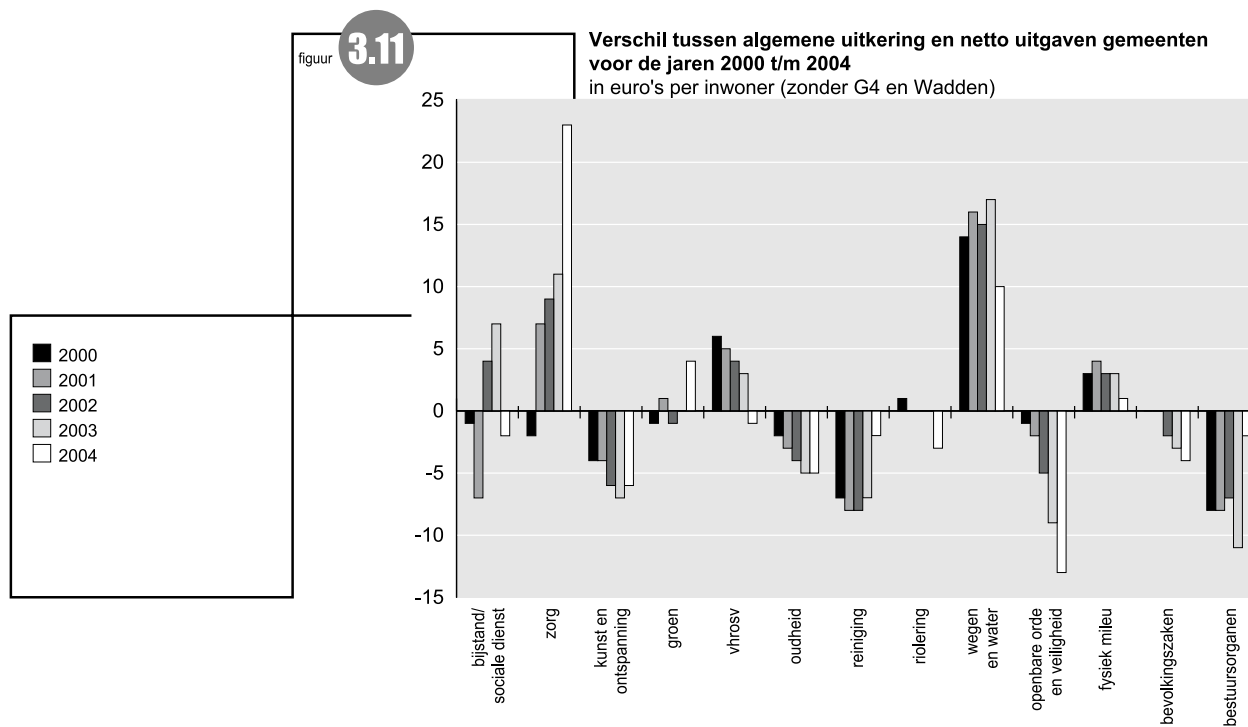
In Figuur 3.10 is te zien dat er bij de OZB sprake is van een substantieel verschil tussen de feitelijke inkomsten OZB en de norm die in het gemeentefonds wordt gehanteerd in dit verband. Wanneer daarbij rekening wordt gehouden met het niet-kostendekkende deel bij de taakgebieden Reiniging en Riolering, wordt het verschil tussen de groottegroepen iets minder groot. Toch is duidelijk sprake van een ongelijke verdeling over de diverse inwonergroottes. Met name grotere gemeenten bekostigen gemiddeld een groter deel van hun netto-uitgaven uit hogere inkomsten OZB ten opzichte van de norm uit het gemeentefonds.



Op grond van het gegeven dat de feitelijke OZB bij alle groottegroepen van gemeenten hoger is dan de inhoudingsformule dringt zich de vraag op of het niveau van het gehanteerde normatieve rekestarief aanpassing behoeft. Voor een nadere beoordeling hiervan zal ook moeten worden gekeken naar de gevonden patronen bij de uitgavenclusters waarvoor de extra middelen uit de OZB worden ingezet (zie paragraaf 3.4.6). Overigens kan worden opgemerkt dat de scheefheid in het patroon tussen de groottegroepen niet alleen met behulp van aanpassingen in het rekestarief kunnen worden opgeheven. De gemeenten in de kleinere inwoner-groottegroepen hebben gemiddeld in de inhoudingsformule namelijk juist relatief iets meer OZB capaciteit per inwoner dan de grotere gemeenten. Aandachtspunt bij eventuele wijzigingen in het normtarief OZB vormt de voorgenomen gedeeltelijke afschaffing van de OZB.

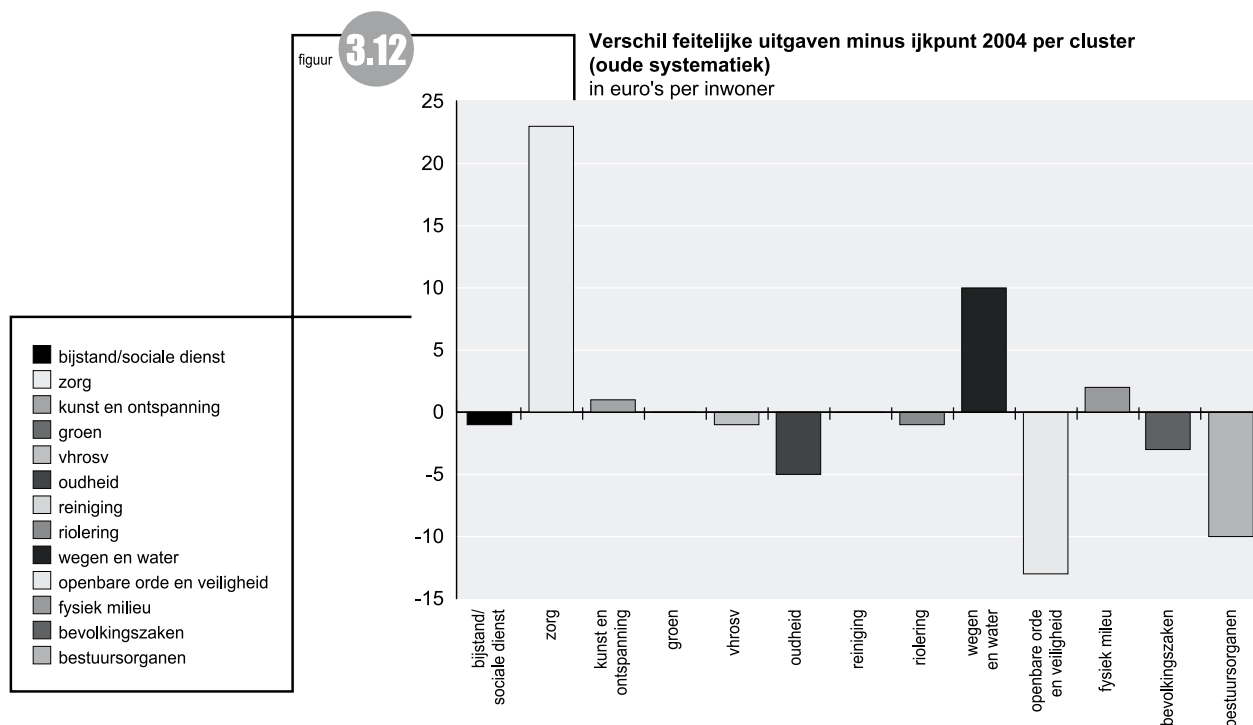
3.4.6 De Scan: veronderstelde versus feitelijke uitgavenstructuur

In paragraaf 3.4.5 is gebleken dat de eigen inkomsten uit de OEM en OZB van gemeenten duidelijk zijn uitgestegen boven het niveau waarmee rekening wordt gehouden in de verdeelsystematiek van het gemeentefonds. Voor de verdeling van het gemeentefonds is het vervolgens van belang om te verkennen op welke uitgavenclusters deze extra middelen door gemeenten worden ingezet en in hoeverre dit leidt tot eventuele systematische scheefheid bij de uitgavenclusters. Immers: dat zou kunnen wijzen op exogene kostenverhogende factoren, waar in de verdeling onvoldoende rekening mee wordt gehouden.



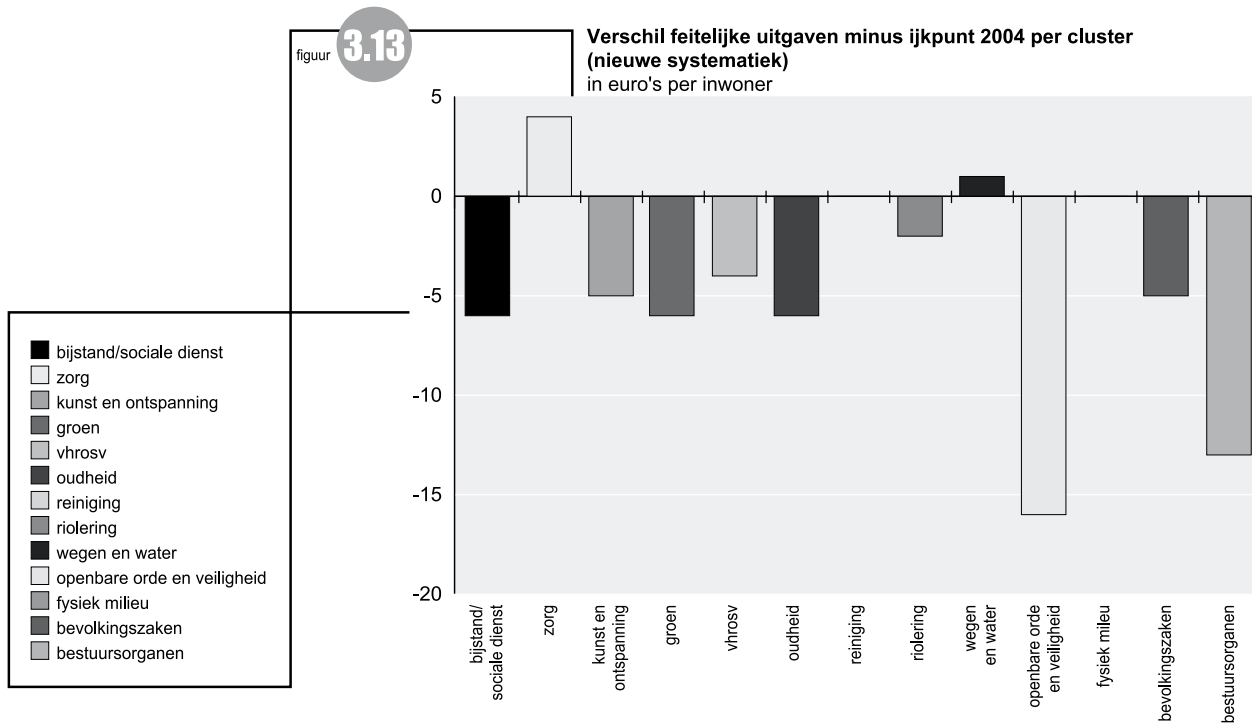
Tegen de achtergrond van de afzonderlijke analyse van de OEM en OZB is er in het POR2005 voor gekozen om de presentatie van de analyse van de uitgavenclusters ten opzichte van voorgaande jaren verder te verfijnen. Om de aansluiting te kunnen maken met voorgaande jaren worden eerst

de uitkomsten gepresenteerd wanneer net als voorheen eventuele afwijkingen bij OEM en OZB naar rato aan de uitgavenclusters zouden worden toegerekend. Dit gebeurt in figuur 3.11. Het meeste recente jaar, 2004, is vervolgens nog eens afzonderlijk weergegeven in figuur 3.12.



Uit Figuur 3.12 komt het beeld naar voren dat enerzijds de gemeentelijke uitgaven op de clusters Openbare Orde en Veiligheid en Bestuursorganen duidelijk boven het niveau van de ijkpunten liggen, terwijl anderzijds de uitgaven aan de clusters Wegen/Water en Zorg duidelijk onder het niveau van de ijkpunten lijken te liggen. Bij de overige clusters is de afwijking in figuur 3.12 niet significant.

Aangezien in het POR2005 de verschillen bij de inkomstenclusters OEM en OZB reeds afzonderlijk in paragraaf 3.4.5. zijn toegelicht, kunnen de uitkomsten bij de uitgavenclusters ook zonder toerekening van afwijkingen bij OEM en OZB worden gepresenteerd. Dit beeld wordt getoond in figuur 3.13. Hieruit wordt duidelijk voor welke uitgavenclusters de extra inkomsten uit de begrotingen 2004 door gemeenten in de praktijk worden ingezet.



Uit figuur 3.13 blijkt nog sterker dat met name bij de clusters Openbare Orde en Veiligheid en Bestuursorganen de feitelijke netto uitgaven duidelijk boven het niveau van de ijkpunten liggen. Daarentegen is er niet of nauwelijks meer sprake van een beeld dat de gemeenten op de clusters Wegen/Water en Zorg veel minder zouden uitgaven dan volgens de ijkpunten normatief wordt verondersteld. Dit beeld uit figuur 3.11 hierboven is vooral veroorzaakt door het toerekenen van de verschillen bij de OZB en de OEM. Omdat de clusters Wegen/Water en Zorg een relatief grote omvang hebben wordt hieraan ook een relatief groot deel van de afwijking van OEM en OZB toegerekend. Zolang de afwijkingen bij OEM en OZB relatief beperkt zijn, maakt dit voor de analyses in het POR niet zoveel verschil. Maar wanneer deze afwijkingen groot worden – zoals nu kan worden geconstateerd – kan er hierdoor een optische vertekening optreden. Dit blijkt ook het geval te zijn, blijkt uit figuur 3.13. In plaats van relatief lage uitgaven aan Wegen/Water en Zorg geeft figuur 3.13 aan dat er eerder sprake van is dat gemeenten aan vrijwel alle overige clusters wat meer besteden dan volgens het niveau van de ijkpunten wordt verondersteld.

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

Het cluster Openbare Orde en Veiligheid

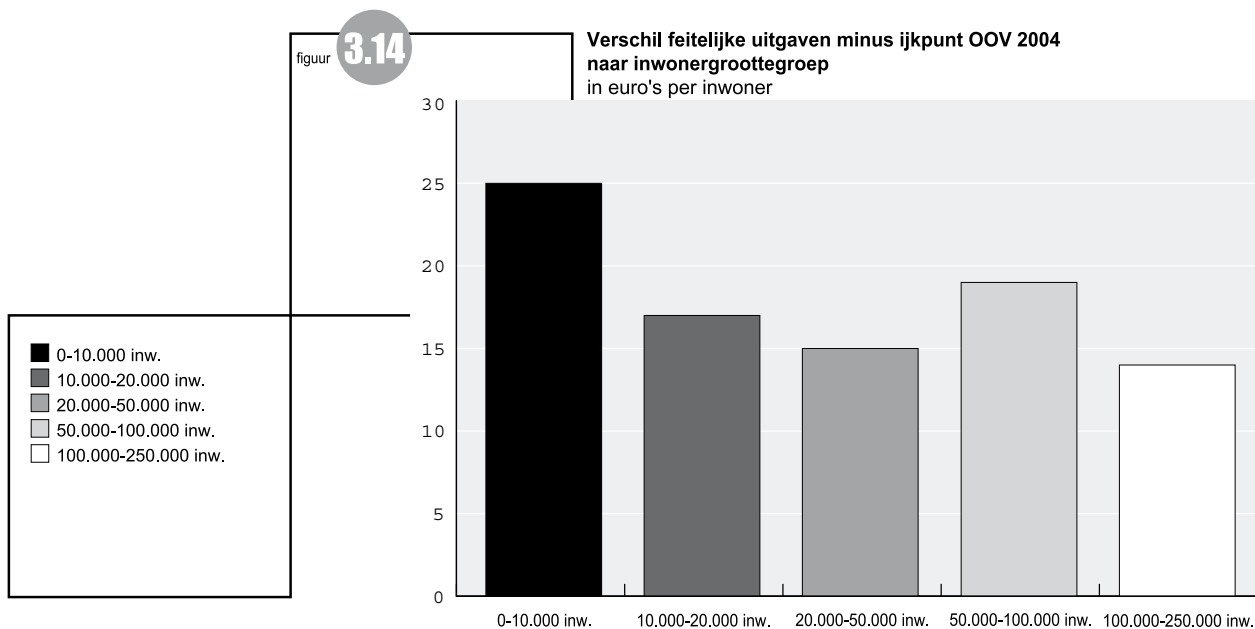
In het POR2004 is reeds aangegeven dat het cluster Openbare Orde en Veiligheid duidelijk afweek. De macro netto-uitgaven van de gemeenten overstijgen in het POR 2005 nog duidelijker het niveau van dit cluster waarmee binnen het verdeelstelsel van het gemeentefonds rekening wordt gehouden.

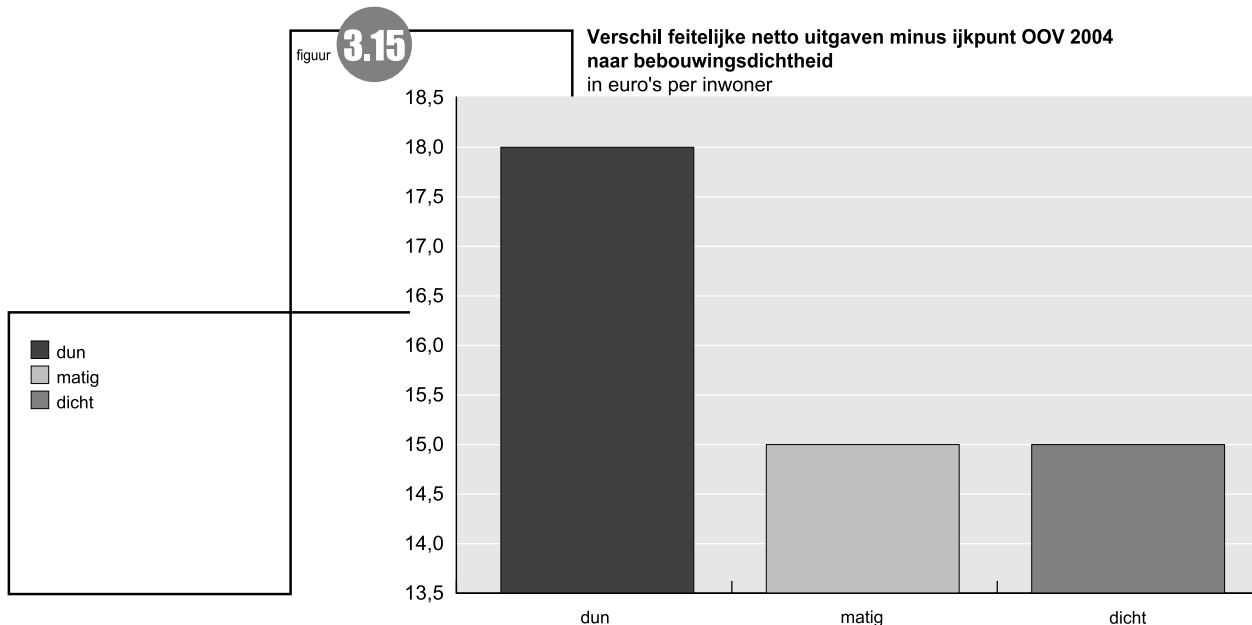
In het POR2004 is bij deze ontwikkeling reeds een aantal achtergronden geschetst. Genoemd zijn daarbij:

- de algemene toename van de aandacht voor het thema veiligheid;
- de intentie uit het Bestuursakkoord nieuwe stijl om uitgaven aan veiligheid te intensiveren;
- bij het oorspronkelijk ijkpuntonderzoek is door de onderzoekers reeds voorspeld dat toenemende professionalisering in latere jaren tot extra uitgaven zou leiden.

In het verlengde van de rampen in Enschede en Volendam heeft de relatief sterke feitelijke netto-uitgavenstijging op dit taakgebied zich het afgelopen jaar doorgezet.

Om te zien of er behalve op macro niveau ook tussen bepaalde groepen gemeenten sprake is van een uiteenlopende mate van scheefgroei tussen feitelijke netto-uitgaven en de veronderstelde werking volgens het verdeelstelsel is er ingezoomd op de uitgavenpatronen voor een tweetal indelingen van gemeenten. In figuur 3.14 is dit een indeling naar inwonergroottesklassen. In figuur 3.15 naar bebouwingdichtheid.





Uit bovenstaande figuren blijkt dat:

- er voor alle inwonergroottesgroepen van gemeenten sprake is van duidelijk hogere netto-uitgaven dan volgens het verdeelstelsel van het gemeentefonds. Hierbij valt op dat de afwijking bij kleinere gemeenten duidelijk groter is dan bij grotere gemeenten;
- bij een indeling naar bebouwendichtheid vertaalt dit zich in een beeld dat de gemeenten met een relatief lagere bebouwendichtheid (kleinere gemeenten zijn meestal minder dicht bebouwd) een wat grotere afwijking kennen dan dichterbebouwde gemeenten.

Overigens kan worden opgemerkt dat de extra uitgaven aan dit cluster weliswaar in totaliteit zijn terug te vinden in een hoger feitelijk inkomsteniveau uit de OEM en OZB, maar dat het patroon tussen de groottegroepen duidelijk afwijkt van dat bij de OZB. De extra inkomsten uit OZB zijn juist bij grotere gemeenten het meest omvangrijk, terwijl de extra uitgaven aan OOV juist bij de kleinste gemeenten het meest omvangrijk zijn.

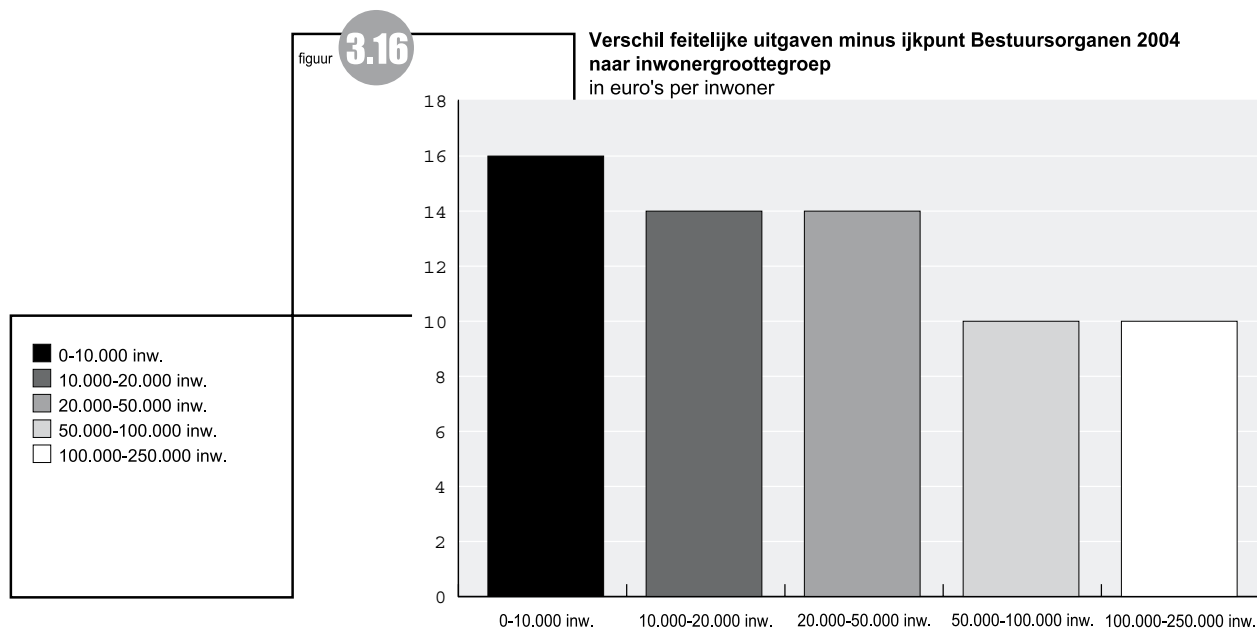
Achterliggende begrotingsgegevens geven overigens aan dat binnen alle groottegroepen binnen het cluster OOV het overgrote deel van de netto-uitgaven betrekking heeft op het terrein van de brandweezorg/rampenbestrijding en in veel mindere mate op het terrein van de overige openbare orde en veiligheid.

Dit patroon van een voortgezette snelle stijging van de uitgaven op het cluster Openbare Orde en Veiligheid, tezamen met een scheef patroon tussen groepen van gemeenten is aanleiding voor het opstarten van nader onderzoek; gericht op zowel het volume als de verdeling.

Het cluster Bestuursorganen

In het POR2004 is aangegeven dat er sprake was van een oplopende afwijking van de uitgaven van gemeenten aan begrotingsfunctie 001 ten opzichte van het ijkpunt. Dit heeft, zoals ook al in eerdere edities van het POR is aangegeven, te maken met boekingsverschillen. Daarnaast is aangegeven dat ook de uitgaven aan dualisering een rol bij het afwijkende beeld kunnen spelen en dat de ontwikkeling van de uitgaven aan dualisering verder zouden worden gevolgd.

Met ingang van het het begrotingsjaar 2004 (input voor het POR2005) is er sprake van een aantal nieuwe begrotingsfuncties, waaronder functie 006, waarop gemeenten uitgaven in het kader van dualisering (bestuurs-ondersteuning raad en rekenkamer) dienen te boeken. De netto-uitgaven aan de begrotingsfuncties 001 en 006 zijn tezamen duidelijk hoger dan het ijkpunt. Dit is niet alleen voor alle gemeenten tezamen het geval maar ook per inwonergroetgroep, zo blijkt uit figuur 3.15



In Figuur 3.16 is te zien dat er bij Bestuursorganen voor alle onderscheiden groottegroepen van gemeenten sprake is van een netto-uitgavenniveau dat duidelijk boven het ijkpunt ligt. Ook in voorgaande jaren was dit het geval (zie bijvoorbeeld POR 2004).

Net als in voorgaande jaren vormen de boekingsproblemen, in samenhang met uitgaven die eigenlijk horen tot het cluster algemene ondersteuning, een complicerende factor in de beoordeling van de gevonden afwijkingen. Omdat de afwijkingen wel zijn toegenomen en er nog steeds sprake is van een verschillende mate van afwijking tussen inwonergroetgroepen, kan er mogelijk sprake zijn van een systematische scheefheid in de verdeling. Hierbij kan niet worden uitgesloten dat de introductie van de dualisering een rol speelt. Voordat er een diepgaand onderzoek plaatsvindt zijn de beheerders van het gemeentefonds voornemens om eerst een nadere verkenning te laten plaatsvinden naar de omvang van de «ruis» als gevolg van de genoemde boekingsproblemen. Tegen de achtergrond van de uitkomsten hiervan kan dan

worden beoordeeld of het resterende verschil voldoende aanleiding geeft voor diepgaander onderzoek naar de verdeling.

Overigens kan – net als hiervoor bij het cluster OOV – ook bij de afwijkingen op het cluster Bestuursorganen worden opgemerkt dat de extra uitgaven aan dit cluster weliswaar in totaliteit zijn terug te vinden in een hoger feitelijk inkomstenniveau uit de OEM en OZB, maar dat het patroon tussen de groottegroepen duidelijk afwijkt van dat bij de OZB. De extra inkomsten uit OZB zijn juist bij grotere gemeenten het meest omvangrijk, terwijl de afwijking in de netto-uitgaven aan bestuursorganen juist bij de kleinste gemeenten het meest omvangrijk is.

Overige clusters

Ten aanzien van de overige clusters kan een aantal aanvullende opmerkingen worden gemaakt:

- voor de clusters Bijstand en Zorg (inclusief WVG en Onderwijs-huisvesting) tezamen loopt reeds een nader onderzoekstraject, waarvan de resultaten dit najaar worden verwacht;
- met name voor de clusters in de fysieke sfeer kan de introductie van het BTW-compensatiefonds mogelijk een rol spelen. In tegenstelling tot voorgaande jaren kunnen de afwijkingen in 2004 worden beïnvloed door de introductie van het BTW-compensatiefonds (BCF) en de voorcalculatorisch bepaalde uitname uit het gemeentefonds in verband met deze introductie. Mogelijke effecten kunnen zich onder meer voordoen bij de clusters Wegen en Water, Reiniging en Riolering, waarvoor er sprake is van een relatief grote BTW-component. Hierbij dient te worden opgemerkt dat als gevolg van de nog te verrichten nacalculatie de oorspronkelijke uitname uit het gemeentefonds ten behoeve van het BCF nog kan worden aangepast. De eerste bevindingen omtrent de feitelijk gedeclareerde BTW voor 2003 lijken aan te geven dat de uitname daarmee aanzienlijk hoger zal uitpakken dan oorspronkelijk bepaald. Dit kan mogelijk betekenen dat de uitname ook bij afzonderlijke clusters zal (moeten) leiden tot een aangepaste verdeling in het gemeentefonds. In de komende jaren zal daarom speciale aandacht voor deze clusters in het POR blijven bestaan;
- opmerkelijk is dat bij een aantal «zachtere» clusters, waarvoor relatief veel keuze-vrijheid (bestedingsautonomie) voor gemeenten bestaat, de netto-uitgaven van gemeenten in totaliteit boven het niveau van het ijkpunt uitstijgen. Dit beeld is bijvoorbeeld zichtbaar bij de clusters Kunst en Ontspanning en Oudheid. Daarbij blijkt overigens dat de afwijking bij grotere gemeenten relatief het grootst is, hetgeen impliceert dat deze grotere gemeenten (meer dan kleinere gemeenten) een deel van hun extra inkomsten uit de OZB aan extra voorzieningen in deze sfeer zijn gaan besteden. Dit patroon is ingezet in een periode waarin de toename van de voeding van het gemeentefonds (het accres) relatief ruim bemeten was. Vraag voor de komende periode is of dit beeld bij een krupper wordend accres blijft voortduren, of dat gemeenten dan juist het eerst/meest gaan ombuigen op dergelijke «zachtere» clusters;
- voor het cluster Oudheid betekent de gevonden afwijking overigens een relatief groot verschil, omdat de totale omvang van dit cluster beperkt is. Dit geeft extra aanleiding om dit cluster de komende tijd nauwlettend te volgen. Komend jaar zullen ook de gevolgen van het «verdrag van Valleta» (archeologie) een rol kunnen gaan spelen.

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

Omschrijving van de motie	Vindplaats	Stand van zaken
Motie Hoekema c.s. over een verfijning van de maatstaf bodemgesteldheid op het aspect drooglegging. In het bijzonder in verband met de specifieke problematiek van de gemeente Gouda	Kamerstukken II 2001/02, 28 000 B, nr. 12.	De Tweede Kamer is hierover geïnformeerd bij brief van 2 maart 2004 (Kamerstukken II 2003/04, 29 200 B en 29 200 C, nr. 13): zie ook de nadere informatie in het POR 2005, blz. 29 (het POR is bijlage 1 van de onderhavige memorie van toelichting)

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

Onderwerp en omschrijving van de toezegging	Vindplaats	Stand van zaken
Bezien wordt of het Rijk iets kan ondernemen tegen gemeenten die het bedrag van de «Zalmsnip» niet aan de burgers ten goede laten komen.	Kamerstukken II 2003/04, 29 200 B, 29 200 C, nr. 17, blz. 8.	De minister van BZK heeft de drie gemeenten waarbij dit speelt, medio 2004 aangeschreven met het verzoek hun beleidslijn op dit punt te herzien.

Onderdeel B.2 In behandeling

Onderwerp en omschrijving van de toezegging	Vindplaats	Stand van zaken
De vaststelling van de omvang van een uitname uit het gemeentefonds in geval van taakwijziging is nog onderwerp van overleg met de VNG en binnen het Kabinet. De Tweede Kamer zal hierover te zijner tijd worden geïnformeerd.	Kamerstukken II 2003/04, 29 200 B en C, nr. 9, blz. 7.	Zie de onderhavige memorie van toelichting, blz. 4.
Wat de transparantie van de lokale boekhoudingen betreft zal begin 2005 bij brief de stand van zaken van de verschillende trajecten worden aangegeven.	Kamerstukken II 2003/04, 29 200 B, 29 200 C, nr. 17, blz. 11.	Dit punt wordt betrokken bij de jaarlijkse evaluatie van de financiële functie. De Tweede Kamer wordt hierover in het voorjaar van 2005 geïnformeerd