

Vergaderjaar 2005–2006

30 300 B**Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2006****Nr. 2****MEMORIE VAN TOELICHTING**

Inhoudsopgave	blz.
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>	9
2.2.1 Algemene beleidsdoelstelling	9
2.2.2 Verantwoordelijkheid minister	10
2.2.3 Succesfactoren	10
2.2.4 Budgettaire gevolgen van beleid	10
2.2.5 Operationele doelstellingen	12
3 Het verdiepingshoofdstuk	14
3.1 Opbouw verplichtingen, uitgaven en ontvangsten vanaf de vorige ontwerpbegroting	14
3.2 Integratie-uitkeringen	15
3.3 Financieel overzicht gemeenten 2005	15
3.4 Specifieke uitkeringen	20
3.5 EMU-tekort	22
4 Bijlage bij de begroting	25
Bijlage 1 Periodiek OnderhoudsRapport gemeentefonds 2006	27

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt, dan wel uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

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 2006 vast te stellen.

Alle voor dit jaar vastgestelde begrotingswetten tezamen vormen de Rijksbegroting voor het jaar 2006. Een toelichting bij de Rijksbegroting als geheel is opgenomen in de Miljoenennota 2006.

Met de vaststelling van dit wetsartikel worden de uitgaven, verplichtingen en de ontvangsten voor het jaar 2006 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 2.2.4 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 budget uit dit fonds realiseren. Gemeenten zijn, met inachtneming van de wet- en regelgeving, autonoom in het voeren van hun beleid bekostigd uit het gemeentefonds.

De voorliggende toelichting bij de begroting 2006 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 2006 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 de hierbij behorende prestatieindicatoren behandeld. De tabel «budgettaire gevolgen van beleid» geeft inzicht in de integrale uitgaven die samenhangen met de algemene beleidsdoelstelling.

Hoofdstuk 3 is het verdiepingshoofdstuk. In dit hoofdstuk wordt de opbouw aangegeven van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het gemeentefonds vanaf de stand ontwerpbegroting 2005 naar de stand ontwerpbegroting 2006. 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 en de specifieke uitkeringen. Tot slot wordt aandacht besteed aan de bijdrage van de gemeenten aan het EMU-tekort.

In hoofdstuk 4 treft u de bijlage «Periodiek OnderhoudsRapport gemeentefonds 2006» aan.

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 2006 worden als beleidsprioriteiten gesteld:

Afschaffing gebruikersdeel OZB op woningen en verkenning decentraal belastinggebied

Het wetsvoorstel tot afschaffing van de OZB gebruikersheffing op woningen en de maximering van de resterende OZB-grondslagen is voor behandeling aangeboden aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2004/05, 30 096). De voorgestelde ingangsdatum is 1 januari 2006.

Het kabinet zal na de zomer van 2005 komen met een kabinetsstandpunt terzake het advies van de stuurgroep verkenning decentraal belastinggebied (commissie Eenhoorn).

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. In deze memorie van toelichting wordt de ontwikkeling van de kosten en inkomsten beschreven voor de periode 2000–2005 en wordt een overzicht gegeven van de financiële ruimte in de periode 2006–2009. In de memorie van toelichting van de begroting 2007 van het gemeentefonds zullen nieuwe kerngegevens worden opgenomen.

Implementatie kabinetsstandpunt Brinkman

In 2006 wordt voortgegaan met de implementatie van het kabinetsstandpunt Brinkman (zie Kamerstukken II 2004/05, 29 800 B, nr. 16). Dit betekent dat bij de keuze van de bestuurlijke verhouding wordt uitgegaan van een zo groot mogelijke beleids- en bestedingsvrijheid voor gemeenten en provincies. Deze bestuurlijke verhouding is vervolgens leidend voor de wijze van bekostiging. Een aantal specifieke uitkeringen wordt in lijn met dit uitgangspunt overgeheveld naar het gemeentefonds. Voor zover nodig zullen de fondsbeheerders faciliteiten creëren voor groepen van gemeenten (bijvoorbeeld G31, Wgr-plusregio's), indien de huidige verdeelsystematiek van de fondsen overheveling van specifieke uitkeringen zou verhinderen.

Herijking cluster Openbare orde en veiligheid

In het overhedenoverleg op 23 juni 2004 is met de VNG afgesproken een gezamenlijke fact-finding te doen naar de kosten van Brandweer en Rampenbestrijding. Inmiddels is de fact-finding afgerond, waarbij onderzoek is verricht naar de inkomsten en uitgaven van gemeenten, de regionale inkomsten voor brandweer en rampenbestrijding en de diverse verschenen rapporten op het terrein van openbare orde en veiligheid. Belangrijke conclusie uit de fact-finding is dat in de periode 2001–2004 de gemeentelijke uitgaven op het gehele terrein van openbare orde en

veiligheid met bijna 50% zijn gestegen (van € 640 miljoen naar € 960 miljoen). Het betreft hier een kostenstijging op zowel het terrein van de fysieke als de sociale veiligheid. Daarnaast bleken de regionale uitgaven aan brandweer en Ghor, deels bekostigd op basis van het Besluit doeluitkering rampen en zware ongevallen (BDUR), eveneens te zijn gestegen. Naar aanleiding van de resultaten van de fact-finding wordt nader onderzoek gedaan door BZK naar kostendrijvers en uitgavenpatronen op het terrein van openbare orde en veiligheid in zijn totaliteit (inclusief de BDUR). Voor het gemeentefonds betekent dit een herijking van het cluster Openbare orde en veiligheid.

2.1.2. Beleidsmutaties

Door wijzigingen in beleid van de verschillende departementen kan over worden gegaan tot het beleggen of juist onttrekken van taken bij gemeenten. Soms gaat dit gepaard met een toevoeging aan of een uitname uit het gemeentefonds. In onderstaande overzichtstabel wordt vanaf de stand ontwerpbegroting 2005 een aansluiting gegeven naar de stand ontwerpbegroting 2006 aan de hand van de belangrijkste beleidsmatige mutaties voor de periode 2004 tot en met 2009. De weergegeven mutaties worden onder de tabel afzonderlijk toegelicht.

Tabel 2.1.2. Overzichtstabel uitgaven gemeentefonds (in € 1000)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Stand ontwerpbegroting 2005	11 835 194	11 699 621	12 558 181	12 552 210	12 540 957	12 590 622
Belangrijkste beleidsmatige mutaties (inclusief autonome mutaties):						
1) Structurele doorwerking nacalculatie		- 22 803	- 22 803	- 22 803	- 22 803	- 22 803
2) Accres 2005		58 030	58 030	58 030	58 030	58 030
3) Behoedzaamheidsreserve 2004		185 936	0	0	0	0
4) Bijzondere bijstand		9 000	9 000	9 000	9 000	9 000
5) C2000		- 7 300	- 7 300	0	0	0
6) Tvcn		- 932	0	0	0	0
7) Besparingverlies woz-taakstelling			60 000	40 000	40 000	40 000
8) Uitvoeringskosten anw-nug	9 700	9 700	9 700	9 700	9 700	9 700
9) Wijziging betalingsverloop	- 26 084	26 084	0	0	0	0
10) Bestuurlijke boete fout parkeren			- 5 000	- 5 000	- 5 000	- 5 000
11) Compensatie afschaffing ozb			112 000	112 000	112 000	112 000
12) Kosten uitvoering Fvw		1 000	0	0	0	0
13) Referendum Europese grondwet		21 900	0	0	0	0
14) Accres 2006			231 608	231 608	231 608	231 608
15) Integratie-uitkeringen	- 1	0	0	0	0	0
16) Realisatie 2004 kosten Financiële-verhoudingswet	- 1 514	0	0	0	0	0
17) Overloop kosten Waarderingskamer en wachtgelden gemeentelijke herindeling		145	0	0	0	0
18) Realisatie kosten Waarderingskamer 2004	- 4	0	0	0	0	0
19) Ceremonie verkrijging Nederlandschap			1 500	1 500	1 500	1 500
20) Kinderopvang voor sociaal-medische doelgroep			27 509	27 060	0	0
Stand ontwerpbegroting 2006	11 817 526	11 980 381	13 032 425	13 013 305	12 974 992	13 024 657

Toelichting op de mutaties

1. en 2. Structurele doorwerking nacalculatie en Accres 2005

Evenals de nacalculatie accres 2004 vloeit het accres 2005 voort uit de normeringssystematiek. Als gevolg van mutaties in de netto gecorrigeerde rijksuitgaven wordt het accres per saldo verhoogd met

€ 35 227 000. Dit bedrag is opgebouwd uit twee onderdelen. Het eerste onderdeel betreft een verhoging van het accres met € 58 030 000 die is gebaseerd op een accrespercentage voor 2005 van 2,6, terwijl bij de ontwerpbegroting 2004 nog was uitgegaan van 2,2. Bij het tweede onderdeel gaat het om de negatieve nacalculatie van 2004, waarvoor in deze begroting een structurele doorwerking naar de jaren 2005 en volgende van € 22 803 000 (negatief) is opgenomen (zie Kamerstukken II 2004/05, 30 105 B, nr. 2, blz. 4, onder 2).

3. Behoedzaamheidsreserve 2004

De fondsbeheerders streven een adequate omvang van het gemeentefonds na. Het belangrijkste instrument om dit streven te verwezenlijken is de normeringssystematiek. Onderdeel van deze normeringssystematiek is de nacalculatie gebaseerd op de realisatie van de netto-gecorrigeerde rijksuitgaven in de Voorlopige Rekening. Voor 2004 komt het nagecalculeerde accrespercentage van 0,26 (negatief) overeen met een accres van € 34 954 000 (negatief). Ten tijde van de voorjaarsnota 2004 werd op grond van de toen beschikbare gegevens een accres verwacht van € 12 151 000 (negatief). Het negatieve verschil van € 22 803 000 is de omvang van de nacalculatie over het uitkeringsjaar 2004. Het resultaat van de nacalculatie wordt verrekend met de behoedzaamheidsreserve die in 2004 is ingehouden. Op grond hiervan is het uit te keren bedrag van de behoedzaamheidsreserve 2004 € 185 936 000 (€ 208 739 000 min € 22 803 000). De feitelijke uitbetaling vindt plaats in het uitkeringsjaar 2005 (zie Kamerstukken II 2004/05, 30 105 B, nr. 2, blz. 3 en 4, onder 1).

4. Bijzondere bijstand voor chronisch zieken, gehandicapten en ouderen

In de memorie van toelichting bij de 1e suppletore begroting gemeentefonds 2004 is aangegeven dat voor 2004 € 11 000 000 aan het gemeentefonds is toegevoegd in verband met het vervallen van de verrekenmogelijkheid met de buitengewone uitgavenaftrek. (Zie Kamerstukken II, 2003/04, 29 609, nr. 2, blz. 4). Daarbij is tevens opgemerkt dat het kabinet over een eventuele structurele doorwerking naar de jaren 2005 en volgende in een later stadium zou beslissen. Inmiddels is besloten tot een structurele doorwerking van € 9 000 000 met ingang van het jaar 2005 (zie Kamerstukken II 2004/05, 30 105 B, nr. 2, blz. 5, onder 7).

5. C2000

De algemene uitkering wordt voor de jaren 2005 en 2006 verlaagd met € 7 300 000 in verband met een gemeentelijke bijdrage in de exploitatiekosten van C2000. Na 2006 wordt de uitname opnieuw bezien. Aan dit besluit is een langdurige discussie met de VNG voorafgegaan. In het kader van die discussie zijn verschillende mogelijkheden op hun merites bezien. Geen daarvan leidde tot een voor alle partijen bevredigende oplossing. Uiteindelijk is gekozen voor de uitname, voornamelijk voor de jaren 2005 en 2006 (zie Kamerstukken II 2004/05, 30 105 B, nr. 2, blz. 4, onder 5).

6. Tolk- en Vertaalcentrum Nederland

Het kabinet heeft in 2004 besloten dat de afnemers die thans gebruik maken van de gesubsidieerde dienstverlening van het Tolk- en Vertaalcentrum Nederland (hierna: TVcN) per 1 januari 2005 zelf financieel verantwoordelijk zijn voor de kosten die met het inschakelen van tolken en vertalers zijn gemoeid. De subsidie wordt verstrekt door het ministerie van Justitie. Tot die afnemers behoren ook gemeenten en diensten die geacht worden te vallen onder de reikwijdte van het gemeentefonds. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan instellingen op het terrein van het

maatschappelijk werk. De kosten voor de tolk- en vertaaldiensten van de gemeenten en de bedoelde diensten zijn op jaarbasis geraamd op € 1 765 000. Dit bedrag is bij de ontwerpbegroting 2005 overgeboekt van de begroting van Justitie naar het gemeentefonds (zie Kamerstukken II 29 800 B, nr. 2, blz. 5, tabel 2.1.2, opgenomen onder overige mutaties). De bedoeling was dat de gemeenten met ingang van 2005 de desbetreffende kosten zelf gaan dragen en de kosten van bedoelde diensten gaan subsidiëren. De ingangsdatum van 1 januari 2005 is niet haalbaar gebleken. Het nieuwe voornemen was de wijziging van het bekostigingsregime in te voeren per 1 juli 2005. Tot die datum wordt de gesubsidieerde dienstverlening op de oude voet voortgezet. Uit historische gegevens is afgeleid dat bijna 53% van de jaardienstverlening van TVcN betrekking heeft op de eerste helft van een jaar. Daarom is een daarbij behorend tijdsevenredig deel van het bedrag van € 1 765 000, te weten € 932 000, teruggeboekt van het gemeentefonds naar de begroting van Justitie (zie Kamerstukken II 2004/05, 30 105 B, nr. 2, blzz. 4 en 5, onder 6).

7. Besparingsverlies WOZ-taakstelling

In het Hoofdlijnenakkoord is een efficiencytaakstelling van € 60 miljoen ingeboekt op de uitvoeringskosten van de WOZ. De taakstelling impliceerde dat met ingang van 2006 een bedrag van € 60 miljoen uit het gemeentefonds zou worden genomen. Conform de kostenverdeelsleutel die geldt voor de WOZ slaat 40% van de ingeboekte besparing neer bij het Rijk, zijnde € 24 miljoen. Het deel van de besparing ad € 36 miljoen (zijnde 60%) dat niet bij het Rijk maar bij de gemeenten en waterschappen neerslaat, wordt nu structureel als besparingsverlies bij het Rijk verwerkt. Daarnaast zal de taakstelling grotendeels nog niet per 2006 gerealiseerd kunnen worden. Besloten is voor het jaar 2006 niet tot een uitname uit het gemeentefonds over te gaan. Echter, een eerste deel van de taakstelling is al wel structureel gerealiseerd. Het rijksdeel hierin is € 4 miljoen. Dit wordt in mindering gebracht op de resterende taakstelling van € 24 miljoen, waardoor met ingang van 2007 per saldo een taakstelling op het gemeentefonds resteert van € 20 miljoen.

8. Uitvoeringskosten Anw-nug¹

In de memorie van toelichting bij de 2e suppletore begroting gemeentefonds 2004 is aangegeven dat de algemene uitkering met ingang van 2004 structureel verhoogd wordt met € 9 700 000 in verband met de opheffing van de Regeling vergoeding uitvoeringskosten reïntegratie NUG/ANW (zie Kamerstukken II 2004/05, 29 919, nr. 2, blz. 4). Met de mutatie die in de 1^{ste} suppletore begroting 2005 is opgenomen, is de doorwerking naar 2005 geregeld en is de structurele doorwerking naar de jaren na 2005 verzekerd (zie Kamerstukken II 2004/05, 29 919, nr. 2, blz. 4 onder 5 en Kamerstukken II 2004/05, 30 105 B, nr. 2, blz. 4, onder 3).

9. Wijziging betalingsverloop

Bij Voorlopige Rekening 2004 is vastgesteld hoe de in 2004 gerealiseerde uitbetalingen aan de gemeenten zich verhouden tot het bedrag dat bij de 2^e suppletore begroting 2004 voor de uitbetalingen is geraamd. Daarbij is gebleken dat lagere uitbetalingen zijn gedaan dan bij Najaarsnota 2004 werden verwacht. Het betreft een verschil van € 26 084 000. Omdat voor het gemeentefonds de verplichtingen leidend zijn, wordt geld dat in enig jaar nog niet aan gemeenten wordt uitgekeerd, aan het volgende begrotingsjaar toegevoegd (zie Kamerstukken II 2004/05, 30 100 B, nr. 4, onder 1 en Kamerstukken II 2004/05, 30 105 B, nr. 2, blz. 4, onder 4).

¹ Nug = niet uitkeringsgerechtigden
ANW = Algemene Nabestaandenwet

10. Bestuurlijke boete fout parkeren

Met ingang van 1 januari 2006 krijgen gemeenten de mogelijkheid zelf boetes op te leggen voor het overtreden van gemeentelijke verboden en voorschriften en bepaalde lichte verkeersovertredingen. Bij één van beide wetsvoorstellen, namelijk het wetsvoorstel bestuurlijke boete fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen, hebben gemeenten geen keuzevrijheid voor wat betreft de invoering van de bestuurlijke boete. Ze zijn daartoe verplicht. De opbrengsten van de boetes zijn bestemd voor versterking van de bestuurlijke handhaving. Ze blijven voor de gemeenten beschikbaar op een bedrag van € 5 miljoen na. Dit bedrag wordt met ingang van 2006 uitgenomen. Dit gebeurt specifiek bij de vier grote gemeenten. Die gemeenten hebben naar verwachting meer baten dan kosten bij de nieuwe bestuurlijke boete. Een uitname specifiek bij die gemeenten leidt voor de G4 tot een nagenoeg budgettair neutrale operatie.

11. Compensatie afschaffing ozb

Het kabinet streeft naar realisatie van de voorgenomen wijzigingen van de OZB per 1 januari 2006. Inmiddels is het wetsvoorstel daartoe ingediend bij de Tweede Kamer. Onder het voorbehoud van goedkeuring van dit wetsvoorstel door de Staten-Generaal, betekent dit dat ter compensatie van het verlies aan gemeentelijke inkomsten met ingang van 2006 een structurele toevoeging van € 1062 miljoen plaatsvindt. Eerder is al rekening gehouden met een toevoeging van € 950 miljoen. Die toevoeging is al begrepen in de beginstand van tabel 2.1.2. Er wordt aan dit bedrag van € 950 miljoen nu € 112 miljoen toegevoegd.

12. Kosten uitvoering Fvw

Er is in 2004 onderuitputting geweest op het onderdeel «Kosten Financiële-verhoudingswet» van het gemeentefonds. Ingevolge afspraken die zijn gemaakt in het kader van de overdracht van een aantal taken op het terrein van het gemeentefonds en het provinciefonds van het ministerie van Financiën naar het ministerie van BZK is € 1 000 000 van deze onderuitputting 2004 meegenomen naar het jaar 2005. Deze overloop is inmiddels geëffectueerd (zie Kamerstukken II 2004/05, 30 105 B, nr. 2, blz. 5, onder nummer 8).

13. Referendum Europese Grondwet

De gemeenten worden via de algemene uitkering van het gemeentefonds gecompenseerd voor de kosten die zij moeten maken in verband met het referendum over de Europese grondwet. Het gaat om een bedrag van € 21 900 000 (zie Kamerstukken II 2004/05, 30 105 B, nr. 2, blz. 5, onder nummer 9).

14. Accres 2006

Op basis van de ontwikkeling in de netto-gecorrigeerde rijksuitgaven is het accres 2006 bij Voorjaarsnota 2005 berekend op € 231,608 miljoen.

15. Integratie-uitkeringen

Het betreft een technische mutatie die is toegelicht in de memorie van toelichting bij de Slotwet gemeentefonds 2004. Zie Kamerstukken II 2004/05, 30 100 B, nr. 4, blz. 2, onder 4.

16. Realisatie 2004 kosten Financiële-verhoudingswet

Deze post is toegelicht in de memorie van toelichting bij de slotwet gemeentefonds 2004.

Zie Kamerstukken II 2004/05, 30 100 B, nr. 4, blz. 2, onder 2.

17. Overloop kosten Waarderingskamer en wachtgelden gemeentelijke herindeling

Deze post is toegelicht in de memorie van toelichting bij de 1^{ste} suppletore begroting gemeentefonds 2005. Zie Kamerstukken II 2004/05, 30 105 B, nr. 2, blz. 5, onder 10.

18. Realisatie kosten Waarderingskamer 2004

Deze post is toegelicht in de memorie van toelichting bij de slotwet gemeentefonds 2004.

Zie Kamerstukken II 2004/05, 30 100 B, nr. 4, blz. 2, onder 3.

19. Ceremonie verkrijging Nederlanderschap

De gemeenten worden gecompenseerd voor de kosten die zij gaan maken in verband met de organisatie van de ceremoniële viering van het verkrijgen van het Nederlandse staatsburgerschap na naturalisatie. Deze viering gaat van start per 2006. Het gaat om een toevoeging aan het gemeentefonds van € 1 500 000.

20. Kinderopvang voor sociaal-medische doelgroep

Voor het jaar 2005 zijn gemeenten met een eenmalige overheveling naar het gemeentefonds in staat gesteld om een eigen regeling te treffen voor de kinderopvang voor huishoudens met een sociaal-medische problematiek. Dit beleid zal in de jaren 2006 en 2007 vooralsnog worden gecontinueerd, omdat het past bij de in de zorgsector geldende tendens van verschuiving van verantwoordelijkheden richting gemeenten. Zoals nu blijkt uit signalen van gemeenten is het bedrag dat in 2005 in het gemeentefonds is gestort voor deze huishoudens niet toereikend. De reden hiervan is dat niet was voorzien dat werknemers met een chronisch zieke of gehandicapte partner in 2004 een bedrijfsplaats hadden, terwijl zij in 2005 op een kinderopvangplaats op sociaal-medische indicatie via de gemeente zijn aangewezen. Daarom zal ten opzichte van het jaar 2005 voor de jaren 2006 en 2007 uit het budget van de Wet kinderopvang € 9 841 miljoen extra naar het gemeentefonds worden overgeheveld. Voor 2006 komt het toegevoegde bedrag daarmee op € 27,509 miljoen; voor 2007 op € 27,060 miljoen. In de loop van 2007 zal vervolgens een besluit worden genomen of de huidige situatie waarbij de gemeenten voor wat betreft het «werkgeversdeel» verantwoordelijk zijn voor de bekostiging van de kinderopvang voor deze doelgroep wordt gecontinueerd en/of dat de doelgroep onder een ander wettelijk regime komt, zoals bijvoorbeeld de Wet maatschappelijke ondersteuning.

2.2. Het beleidsartikel

2.2.1. Algemene beleidsdoelstelling

De gemeentefondsbegroting maakt onderdeel uit van de Rijksbegroting, maar heeft daarbinnen, evenals de provinciefondsbegroting, een eigen bijzonder karakter. Zo kent de gemeentefondsbegroting in tegenstelling tot een departementale begroting slechts één beleidsartikel: het gemeentefonds. Dit beleidsartikel kent als algemene doelstelling: te bewerkstelligen dat de gemeenten via het gemeentefonds de juiste middelen krijgen toebedeeld om hun taken naar behoren uit te voeren. Deze doelstelling valt uiteen in twee onderdelen:

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

2.2.2. Verantwoordelijkheid minister

De fondsbeheerders, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Financiën, zijn *systeemverantwoordelijk* voor het gemeentefonds. De fondsbeheerders zijn *niet* verantwoordelijk voor de resultaten die gemeenten met hun bijdrage uit dit fonds realiseren: gemeenten zijn, met inachtneming van de wet- en regelgeving, autonoom in het voeren van hun beleid bekostigd uit het gemeentefonds. Ook de eigen gemeentelijke belastingsopbrengsten kennen deze karakteristiek. Dit in tegenstelling tot de overige inkomstenbronnen van gemeenten, specifieke uitkeringen en heffingen en retributies. Niet alleen in bestedingsrichting, ook de effectiviteit van de inzet van de middelen is een gemeentelijke verantwoordelijkheid, waarin het college van B&W wordt gecontroleerd door de gemeenteraad.

2.2.3. Succesfactoren van beleid

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

2.2.4. 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.

Tabel 2.2.4.1. Budgettaire gevolgen van beleid (in € 1000)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Verplichtingen	12 019 858	11 976 954	13 241 163	13 222 044	13 183 731	13 233 396	13 233 396
Uitgaven:	11 817 526	11 980 381	13 032 425	13 013 305	12 974 992	13 024 657	13 024 657
<i>Apparaatsuitgaven</i>							
1. Kosten Financiële-verhoudingswet	1 077	3 091	2 091	2 091	2 091	2 091	2 091
2. Kosten Waarderingskamer	1 108	1 158	1 158	1 158	1 158	1 158	1 158
3. Budget A&O-fonds	5 095	5 076	5 076	5 076	5 076	5 076	5 076
<i>Programma-uitgaven</i>							
1. Algemene uitkering ca en de aanvullende uitkeringen	11 725 858	11 895 139	12 964 001	12 961 183	12 944 568	12 996 916	12 996 916
2. Integratie-uitkeringen	84 388	75 917	60 099	43 797	22 099	19 416	19 416
Ontvangsten:	11 817 526	11 980 381	13 032 425	13 013 305	12 974 992	13 024 657	13 024 657
<i>Apparaats-ontvangsten</i>							
1. Terugontvangsten Waarderingskamer	235	0	0	0	0	0	0
<i>Programma-ontvangsten</i>							
1. Ontvangsten ex art. 4 Fvw	11 817 291	11 980 381	13 032 425	13 013 305	12 974 992	13 024 657	13 024 657

Het verschil in enig jaar tussen de verplichtingen en de uitgaven wordt veroorzaakt door de behoedzaamheidsreserve (€ 208,738 miljoen), die wel in de verplichtingenstand wordt meegenomen, maar pas in het jaar na afloop van het begrotingsjaar – doorgaans voor een deel – tot uitkering komt. De behoedzaamheidsreserve wordt dan verrekend met de nacalculatie van de accressen. Het verplichtingenbedrag voor 2006 van de algemene uitkering bedraagt € 12 964 001 000 vermeerderd met € 208 739 000, wat resulteert in € 13 172 740 000. Zie ook wetsartikel 3.

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.

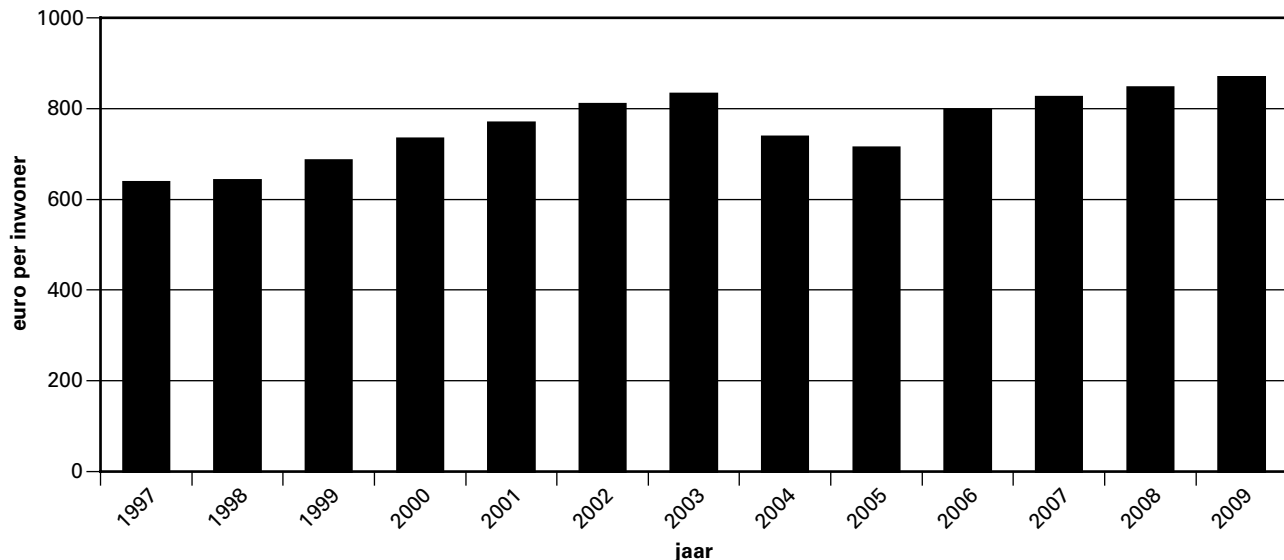
De omvang van de uitgaven wordt structureel bepaald door de normeringsmethodiek. Als regel houdt de methodiek in dat de ontwikkeling van het gemeentefonds een afgeleide is van de ontwikkeling van de rijksuitgaven. De zogeheten budgetflexibiliteit van het gemeentefonds is derhalve een afgeleide van de 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 2006 en geeft figuur 2.2.4.1 het verloop van de algemene uitkering per inwoner van 1997–2009 weer.

Tabel 2.2.4.2. Accressen gemeentefonds, stand Miljoenennota 2006

Uitkeringsjaar	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Accrespercentage	8,00%	5,38%	2,81%	– 0,26%	1,87%	3,34%
In miljoenen euro	936,9	665,7	368,9	– 34,954	228,471	402,691

Figuur 2.2.4.1: Uitkering gemeentefonds in € per inwoner



De gemeenten ontvangen in 2006 als algemene uitkering uit het gemeentefonds ruim € 12,9 miljard. Dit is zuiver de algemene uitkering, exclusief de uitkering uit het BTW-compensatiefonds. Per inwoner komt de algemene uitkering uit op een landelijk gemiddelde van € 795 per inwoner. Ten opzichte van 2005 betekent dit een stijging van ongeveer € 80 door voornamelijk de compensatie in het kader van de afschaffing gebruikersdeel OZB en het accres 2006. De eerdere daling van de algemene uitkering per inwoner in 2005 ten opzichte van 2004 vloeit voornamelijk voort uit de afschaffing van de € 45,38-maatregel.

De uitvoering voor wat betreft de uitkeringen uit het gemeentefonds geschiedt door wekelijkse betalingen aan alle gemeenten. Het budget van het gemeentefonds wordt over de gemeenten verdeeld via een verdeelstelsel van ongeveer 45 verdeelmaatstaven. Dit verdeelstelsel 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 volumegegevens leidt tot bijstellingen in de bevoorschotting. Aangezien voor het gemeentefonds de verplichtingen leidend zijn, zullen deze altijd tot uitkering komen.

2.2.5 Operationele doelstellingen

De bijdrage van de fondsbeheerders om te komen tot het bewerkstelligen dat de gemeenten via het gemeentefonds de juiste middelen krijgen toebedeeld om hun taken naar behoren uit te voeren wordt geoperationaaliseerd door twee doelstellingen:

- De gemeenten via het gemeentefonds voorzien van voldoende financiële middelen voor het uitvoeren van hun taken;

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

Operationele doelstelling 1: De gemeenten via het gemeentefonds voorzien van voldoende financiële middelen voor het uitvoeren van hun taken.

Motivering	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. accres) 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 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.
Activiteiten 2006	Bestuurlijk Overleg Financiële Verhoudingen (BOFV), tweejaarlijks.
Doelgroep	VNG/IPO.
Prestatieindicator	De vraag of de omvang van het gemeentefonds als adequaat kan worden beschouwd, wordt beantwoord in het Bestuurlijk Overleg Financiële Verhoudingen (BOFV). 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.

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

Motivering	Het Rijk is verantwoordelijk voor het ontwikkelen en onderhouden van een systeem van verdeelmaatstaven dat een verdeling tot stand brengt die erin voorziet dat elke gemeente in staat is een gelijkwaardig voorzieningenpakket voor haar burgers tegen globaal gelijke lasten te kunnen leveren. De gemeenten kunnen zelf bepalen aan welke voorzieningen zij hun geld bij voorkeur besteden (eigen prioriteitenstelling). Zij leggen resultaatverantwoordelijkheid af aan de raad.
Prestatieindicator	Voor wat betreft de verdeling van de beschikbare financiële middelen is het Periodiek Onderhoudsrapport (POR) de belangrijkste indicator. Daarin wordt door de fondsbeheerders bijgehouden of de verdeling nog adequaat is, d.w.z. of deze, binnen bepaalde marges nog aansluit bij de daadwerkelijke uitgaven van de gemeenten zoals blijkt uit de begrotingen. Het POR verschijnt jaarlijks als bijlage bij de begroting.
Relevante beleidsnota's	Periodiek Onderhoudsrapport (POR).

3. HET VERDIEPINGSHOOFDSTUK

In paragraaf 3.1 wordt de opbouw van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten vanaf de stand ontwerpbegroting gemeentefonds 2005 naar de stand van de voorliggende ontwerpbegroting 2006 beschreven. De mutaties die hierin worden genoemd die betrekking hebben op de 1^{ste} suppletore begroting 2005 (Kamerstukken II 2004/05 30 105 B, nr. 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. Tot slot wordt in dit verdiepingshoofdstuk aandacht gegeven aan de bijdrage van de lokale overheden aan het EMU-tekort (3.5).

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 2005 naar de stand ontwerpbegroting 2006.

Tabel 3.1.1. Opbouw verplichtingen gemeentefonds (in € 1000)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Stand OWB 2005	12 034 335	11 908 359	12 766 919	12 760 949	12 749 696	12 799 361	
Mutatie 1e suppl. begr. 2005		68 595	46 627	53 927	53 927	53 927	
Nieuwe mutaties			427 617	407 168	380 108	380 108	
Stand OWB 2006		11 976 954	13 241 163	13 222 044	13 183 731	13 233 396	13 233 396

Uitgaven

Onderstaande tabel 3.1.2. geeft de opbouw aan van de uitgaven van het gemeentefonds vanaf de stand ontwerpbegroting 2 005 naar de stand ontwerpbegroting 2006.

Tabel 3.1.2. Opbouw uitgaven gemeentefonds (in € 1000)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Stand OWB 2005	11 835 429	11 699 621	12 558 181	12 552 210	12 540 957	12 590 622	
Mutatie 1e suppl. begr. 2005		280 760	46 627	53 927	53 927	53 927	
Nieuwe mutaties			427 617	407 168	380 108	380 108	
Stand OWB 2006	11 817 526	11 980 381	13 032 425	13 013 305	12 974 992	13 024 657	13 024 657

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» inkom-

sten 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 2.2.4.1. 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	2006	2007	2008	2009	2010
besparingsverlies woz	56 000	36 000	36 000	36 000	36 000
bestuurlijke boete fout parkeren	- 5 000	- 5 000	- 5 000	- 5 000	- 5 000
compensatie afschaffing ozb	112 000	112 000	112 000	112 000	112 000
accres 2006	231 608	231 608	231 608	231 608	231 608
invulling woz-taakstelling	4 000	4 000	4 000	4 000	4 000
ceremonie verkrijging Nederlanderschap	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500
kinderopvang voor sociaal-medische doelgroep	27 509	27 060	0	0	0
Totaal	427 617	407 168	380 108	380 108	380 108

Zie voor een toelichting op de nieuwe mutaties § 2.1.2.

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	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
WUW-middelen	44 901	39 775	35 629	30 998	22 099	19 416	19 416
VERDI	2 586	0	0	0	0	0	0
Precariobelasting	36 901	36 143	24 471	12 799	0	0	0
Totaal	84 388	75 918	60 100	43 797	22 099	19 416	19 416

3.3 Financieel overzicht gemeenten 2005

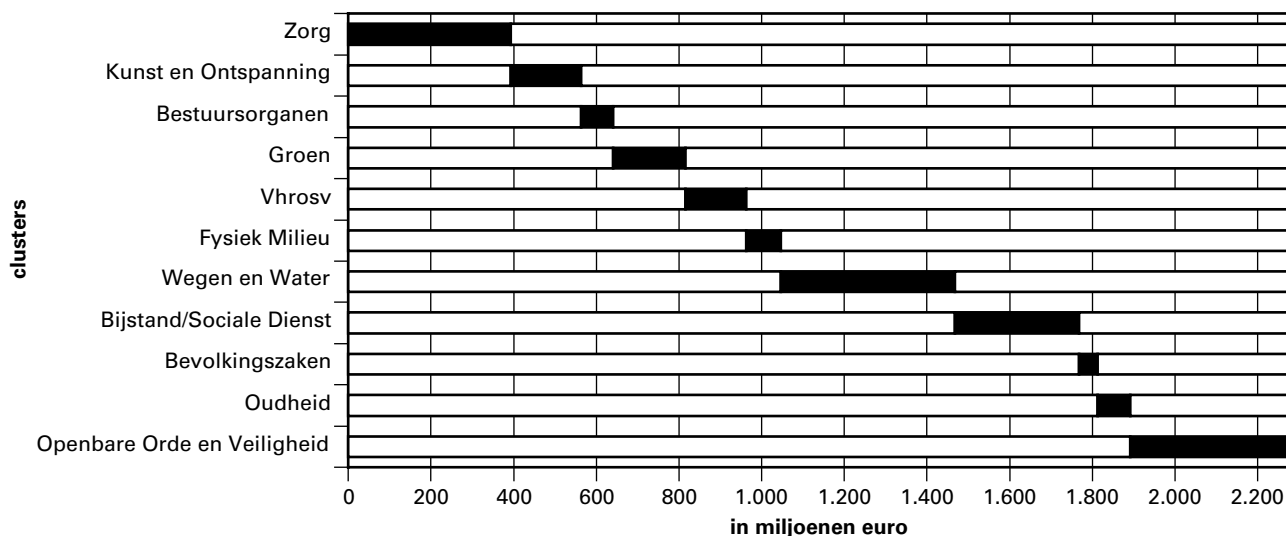
De afgelopen jaren is een Financieel Overzicht Gemeenten (F.O.G.) verschenen. Doel van het F.O.G. is een beeld te geven van de ontwikkeling van de gemeentefinanciën ter ondersteuning van het bestuurlijk oordeel bij de vraag of tegenover de taken waarvoor gemeenten zich gesteld zien voldoende middelen staan. In een bestuurlijk overleg met VNG/IPO is vorig jaar afgesproken de afzonderlijke publicatie niet te continueren, maar wel de kerncijfers te blijven opstellen en op te nemen in de memorie van toelichting bij de begroting van het gemeentefonds.

De kerngegevens betreffen een terugblik en vooruitblik op de ontwikkeling van de inkomsten en kosten van gemeenten en een overzicht van de ontwikkeling van de vermogenspositie.

Terugblik

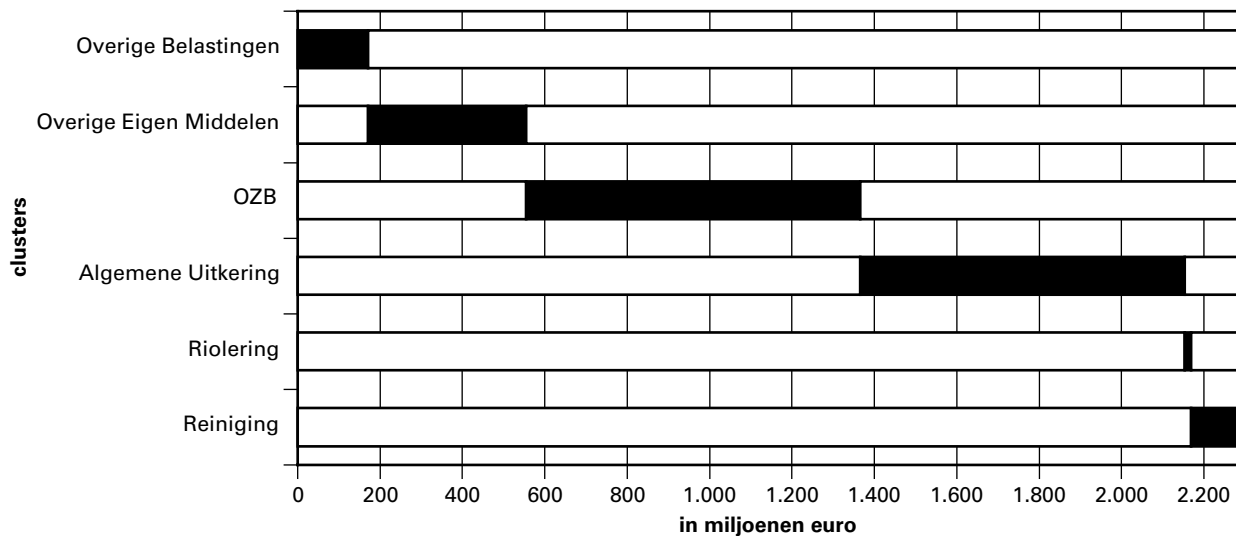
In de terugblik wordt weergegeven op welke taken de gemeenten, gezien vanuit de gemeentelijke begrotingen, tussen 2000 en 2005 meer middelen hebben ingezet (figuur 3.3.1.) en vanuit welke inkomstenbronnen of bezuinigingen op taken deze inzet is bekostigd (figuur 3.3.2.). Als indeling voor gemeentelijke taken wordt hierbij de indeling in taakclusters van het gemeentefonds gebruikt. Inkomstenbronnen worden onderscheiden in de Algemene Uitkering van het gemeentefonds, de onroerende zaakbelasting (OZB), de overige belastingen en de overige eigen middelen.

Figuur 3.3.1: Intensiveringen tussen 2000 en 2005 bij gelijk takenpakket, gelijke prijzen en gelijk areaal



In figuur 3.3.1. wordt weergegeven dat, na correctie voor taakmutaties, prijsontwikkeling en areaalontwikkeling, de gemeentelijke netto-uitgaven tussen 2000 en 2005 met € 2,3 miljard zijn toegenomen. Hierbij hebben de gemeenten op vrijwel alle taakclusters extra middelen ingezet. Intensiveringen hebben in het bijzonder plaatsgevonden op de clusters Wegen en Water, Openbare Orde en Veiligheid en Zorg.

Figuur 3.3.2: Bekostiging inteisveringen tussen 2000 en 2005 bij gelijk takenpakket, gelijke prijzen eng elijka reaal



Uit figuur 3.3.2. valt af te leiden dat de € 2,3 miljard aan intensiveringen tussen 2000 en 2005 vooral zijn gedekt vanuit de inkomsten uit de OZB en vanuit de reële groei van de algemene uitkering. Hiernaast zijn de inkomsten vanuit de overige belastingen en de Overige Eigen Middelen gestegen. Op de taakclusters Riolering en Reiniging zijn lichte extensiveringen te zien.

Uit de figuren 3.3.1. en 3.3.2. kan de conclusie getrokken worden dat er in de periode 2000–2005 ruimte is geweest voor aanzienlijke intensiveringen op uitgavenclusters. Dit is mogelijk gemaakt door toegenomen inkomsten uit het gemeentefonds, de OZB en de overige eigen middelen. De extra ruimte is met name ingezet op de terreinen openbare orde en veiligheid en zorg. Achter dit positieve beeld gaat een sterke omslag schuil in 2004/2005. In 2004 is vooral het gemeentefonds sterk teruggevallen. De achteruitgang is enerzijds groot en anderzijds laat bekend geworden. Dit betekent voor de gemeenten dat ook het jaar 2005, ondanks een zeker herstel van het gemeentefonds in dat jaar, in het teken van ombuigingen in verband met de achteruitgang staat.

Vooruitblik

In de vooruitblik wordt een beeld gegeven van de financiële ruimte van de gemeenten voor de jaren 2006 tot en met 2009. De financiële ruimte is berekend door de inkomsten en kosten vanuit de gemeentelijke begrotingen 2005 door te rekenen voor de jaren 2006 tot en met 2009. Hierbij wordt rekening gehouden met prijs- en areaalontwikkeling en, voor zover deze bekend zijn, taakmutaties. In tabel 3.1.1. is weergegeven hoe de berekening van de financiële ruimte is opgebouwd.

Tabel 3.3.1: Geraamde cumulatieve ontwikkeling van uitgaven en inkomsten, 2006–2009

	2006	2007	2008	2009
<i>Kostenontwikkeling</i>	604	1 483	2 377	3 290
Algemene middelen				
Taakmutaties	– 58	– 52	– 7	– 18
Areaal	130	236	344	453
Prijzen	264	667	1 078	1 497
Specifieke middelen				
Taakmutaties	0	0	0	0
Areaal	88	160	233	307
Prijzen	179	452	730	1 014
<i>Inkomstenontwikkeling</i>	853	2 028	3 168	4 288
Gemeentefonds				
Accres	403	929	1 407	1 852
Taakmutaties	996	1 013	1 029	1 046
OZB	– 977	– 904	– 828	– 749
Taakgerelateerde eigen middelen	47	109	171	235
OEM	118	270	425	583
Specifieke uitkeringen	267	612	963	1 321
<i>Financiële ruimte</i> (in miljoenen euro)	249	546	791	998

In tabel 3.3.1 is te zien dat voor de periode 2006–2009 de financiële ruimte is berekend op € 998 miljoen.

Dit is het saldo van de kosten- en de inkomstenontwikkeling.

De totale cumulatieve kostenontwikkeling voor deze periode wordt vooral bepaald door de prijsontwikkeling en in mindere mate door de areaalontwikkeling. De taakmutaties hebben een licht positief effect.

De totale cumulatieve inkomstenontwikkeling wordt vooral bepaald door de ontwikkeling van de algemene uitkering en de specifieke uitkeringen. In 2006 is de afschaffing van de OZB-gebruikers voor woningen en de maximering van de resterende OZB voorzien. Deze voornemens raken aan het gemeentefonds en aan de OZB, waartussen substantiële verschuivingen zullen optreden. Deze hebben in beginsel geen effect op de omvang van de financiële ruimte.

Geconcludeerd kan worden dat de gemeenten voldoende middelen ontvangen om hun taken naar behoren te vervullen. In meerjarig perspectief, zowel in het verleden als in de toekomst, is sprake van financiële ruimte. Wel moet deze conclusie met enige voorzichtigheid geïnterpreteerd worden. Zo is 2004 een financieel moeilijk jaar geweest voor gemeenten. Dat jaar, en ook 2005, staan in het teken van ombuigingen. Hiernaast attenderen gemeenten op ontoereikende compensatie van rijksbeleid en op risico's zoals vanuit de invoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) en de budgetvaststelling voor de bijstand vanuit de Wet Werk en Bijstand (WWB). Van provincies komt daarnaast het signaal dat meer gemeenten onder preventief toezicht zijn gesteld.

Ontwikkeling vermogenspositie

In deze paragraaf wordt de ontwikkeling van de vermogenspositie van gemeenten aangegeven voor de periode 1999 tot en met 2003 op basis van de rekeningen.

Tabel 3.3.2: Ontwikkeling eigen en vreemd vermogen en voorzieningen 1999–2003 (in miljarden euro)

	1999	2000	2001	2002	2003
Eigen vermogen	18,4	22,3	24,1	25,0	25,4
waarvan algemene reserve	4,3	6,9	5,4	5,4	5,3
waarvan bestemmingsreserve	13,6	14,3	18,0	19,0	20,1
waarvan resultaat	0,5	1,1	0,7	0,6	0,0
Vreemd vermogen	40,2	38,4	39,4	40,1	40,6
Voorzieningen	4,0	4,3	4,8	5,2	6,7

Bron: CBS

Het eigen vermogen is in de periode 1999 tot en met 2003 toegenomen van € 18,4 miljard tot € 25,4 miljard, een toename van 38%. De toename wordt vooral veroorzaakt door een stijging van de bestemmingsreserves.

De stijging van het eigen vermogen kan een aantal oorzaken hebben. Deze zijn alleen in kwalitatieve zin te geven. Mogelijke oorzaken voor de stijging zijn:

- de verkoop van aandelen, deelnemingen of effecten (bijvoorbeeld het Bouwfonds, en nutsbedrijven). De gemeenten zullen overigens als gevolg van de verkoop van aandelen de dividendinkomsten missen.
- het activeringsbeleid van gemeenten is in ontwikkeling. Omdat transparant boekhouden inhoudt dat er meer wordt geactiveerd, betekent dit boekhoudkundig tevens dat de reserves stijgen; vanaf 2004 is (bruto) activeren van de meeste investeringen verplicht geworden. Hierop kan worden geanticipeerd.
- een gunstig exploitatiesaldo, bijvoorbeeld door een meevallende ontwikkeling van de algemene uitkering of de belastinginkomsten. In de jaren 1999 en 2003 is de ontwikkeling van het gemeentefonds positief geweest;
- bestemmingsreserves worden veelal gevormd voor toekomstige investeringen. Indien de investeringen vertragingen oplopen (bijvoorbeeld door de beschikbaarheid van werknemers (bouw) en de doorlooptijd van procedures) leidt dit ertoe dat de bestemmingsreserves oplopen.

De gegevens in de tabel laten zien dat het niveau van het vreemd vermogen redelijk stabiel is. Het totaal aan vreemd vermogen is in 2003 € 40,6 miljard. De post voorzieningen laat een stijging zien van € 4,0 miljard in 1999 naar € 6,7 miljard in 2003.

Bij de bevindingen horen een aantal kanttekeningen.

De eerste kanttekening betreft het gegeven dat in de praktijk verschillen in de wijze van boekhouding bestaan. Zo zijn er verschillen in de waardering en afschrijving van vaste activa, in de definiëring van de posten reserves en voorzieningen, verschillen in omgang met investeringen en afschrijvings-termijnen, als ook het opvoeren van bijvoorbeeld aandelen. Met het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) dat per begrotingsjaar 2004 in werking treedt worden de regels voor het boekhouden eenduidiger. Hierbij is overigens sprake van een groeiprocess, bijvoorbeeld omdat oude activa niet alsnog hoeven te worden geactiveerd.

De tweede kanttekening is dat bij de interpretatie van de omvang van het eigen vermogen van belang is welke risico's daar tegenover staan. Een

deel van de risico's wordt afgedekt door verzekeringen en voor een deel moeten verplicht voorzieningen worden gevormd. Voor de resterende risico's dient met name de algemene reserve als buffer.

De invoering van het duale stelsel en de nieuwe begrotingsvoorschriften (BBV) kunnen de komende jaren leiden tot een beter inzicht in de risicopositie en het weerstandsvermogen. Een reden hiervoor is dat het voor gemeenten verplicht wordt naast de risico's expliciet in te gaan op de weerstandscapaciteit. Gemeenten zijn tevens verplicht een koppeling te leggen tussen de risico's en de weerstandscapaciteit. Een en ander wordt vormgegeven in de paragraaf weerstandsvermogen.

De derde kanttekening is dat de hier gepresenteerde cijfers een macro-beeld genereren. Zoals onderzoek laat zien, verschillen gemeenten sterk in de omvang van de vermogenspositie¹.

Een vierde kanttekening is dat het eigen vermogen door gemeenten ook wordt aangehouden om bespaarde rente toe te voegen aan de exploitatie. De verhouding tussen geblokkeerd eigen vermogen ten behoeve van de exploitatie en vrij aanwendbaar ligt macro in de orde van grootte van 60/40 procent. Per gemeente kan deze verhouding aanzienlijk anders liggen, zodat alleen op gemeentelijk niveau een uitspraak mogelijk is om incidentele tegenvallers met reserves op te vangen.

Concluderend kan worden gesteld dat het niveau van het eigen vermogen redelijk stabiel is. In de komende jaren (op basis van rekeningen 2004 en 2005) zal moeten blijken of de financiële positie is verminderd, gegeven de ontwikkeling van het gemeentefonds in 2004 en 2005 ten opzichte van de jaren 1999 tot en met 2003.

De conclusie wordt niet aanstonds breed onderschreven. Zo attenderen gemeenten op ontoereikende compensatie van rijksbeleid en op risico's uit hoofde van bijvoorbeeld de WMO. Zorg is er daarnaast over de financiële consequenties van voorstellen ten aanzien van de ozb en over de budgetvaststelling Wwb. Van provincies komt daarnaast het signaal dat meer gemeenten onder preventief toezicht zijn gesteld.

De signalen wijzen niet op tekortkomingen in de gehanteerde methode. Wel roepen zij de vraag op hoe deze beelden zijn te rijmen met de op het oog tegenstrijdige conclusie van toereikende middelen. In het belang van een goed fundament voor het bestuurlijke oordeel over de toereikendheid van de middelen zal het thema deel uitmaken van de evaluatie van de normeringssystematiek.

3.4 Specifieke uitkeringen

In het kader van het Plan van aanpak transparantie wordt gewerkt aan het verkrijgen van inzicht in de verdeling van specifieke uitkeringen over de decentrale overheden. In de afgelopen jaren lag de focus op het verzamelen van specifieke uitkeringsgegevens. In combinatie met het verzamelen zal de focus de komende jaren verschuiven naar het analyseren van het totaalbeeld van gemeentelijke inkomstenbronnen. Het gaat hierbij onder andere om de vraag hoe gemeenten hun taken, bezien vanuit de gemeentelijke taakclusters, bekostigen en de invloed van veranderingen, zoals bezuinigingen en verschuivingen tussen geldstromen op deze bekostiging.

¹ Decentrale overheden in Balans? Een atlas van de vermogenspositie van de decentrale overheden, E. Gerritsen, M.A. Allers, Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheid, Groningen 2001.

In het afgelopen jaar is gestreefd naar het verzamelen van de realisatiegegevens van alle specifieke uitkeringen voor het jaar 2004. Het gaat hier om specifieke uitkeringen aan gemeenten, provincies, waterschappen, kaderwetgebieden en andere samenwerkingsverbanden. In totaal zijn, met medewerking van de vakdepartementen, gegevens van 152 inhoudelijk verschillende specifieke uitkeringen verzameld, waarvan 145 specifieke uitkeringen die rechtstreeks (ook) aan gemeenten worden uitgekeerd. Tabel 3.4.1. geeft een overzicht van het aantal en de omvang van deze specifieke uitkeringen aan gemeenten per cluster.

Tabel 3.4.1.: Aantal en omvang specifieke uitkeringen 2004 per cluster

	aantal	omvang
Cluster		(in miljoenen euro's)
Zorg	53	9 015,5
Bijstand/sociale dienst	8	4 917,7
VHROSV	16	649,4
OZB	2	135,0
OEM	9	111,0
Fysiek milieu	12	70,4
Openbare orde en veiligheid	7	31,0
Kunst en ontspanning	8	26,3
Wegen en water	12	11,0
Oudheid	4	10,2
Reiniging	1	3,1
Algemene ondersteuning	2	1,0
Groen	7	0,3
Bevolkingszaken	4	0,2
Riolering	0	0,0
Bestuursorganen	0	0,0
Totaal	145	14 982,1

In tabel 3.4.1. is te zien dat het aantal en de omvang van de specifieke uitkeringen van cluster tot cluster sterk verschilt. De clusters Zorg en VHROSV (Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Stadsvernieuwing) hebben de hoogste aantallen specifieke uitkeringen. Onder de taakclusters Riolering en Bestuursorganen vallen geen specifieke uitkeringen. Het leeuwendeel van het geld gemoeid met specifieke uitkeringen, € 13,9 miljard, is geoormerkt voor taken op het terrein van de clusters Bijstand en Zorg. Van het resterende miljard gaan de meeste middelen naar het taakcluster VHROSV.

Tabel 3.4.2. geeft een overzicht hoe de verschillende inkomstenbronnen van gemeenten in 2004 over de uitgavenclusters zijn verdeeld. Er worden vier inkomstenbronnen onderscheiden: de algemene middelen, bestaande uit de netto inkomsten uit de algemene uitkering uit het gemeentefonds, de OZB en de OEM, de taakgerelateerde eigen inkomsten, waaronder de gemeentelijke heffingen en rechten vallen, de specifieke uitkeringen en de overige inkomsten. Deze laatste groep moet gezien worden als een restpost van nog niet specifiek uitgezochte gegevens en ruis tussen gegevensbronnen. Zo kunnen nog gemeentelijke specifieke uitkeringen ontbreken en zijn subsidies aan gemeenten door bijvoorbeeld de provincies niet expliciet verzameld. Ruis tussen gegevensbronnen kan veroorzaakt worden door aansluitingsverschillen tussen de gemeentelijke begrotingsgegevens en realisatiegegevens over specifieke uitkeringen. In de tabel is te zien dat binnen de gebruikte gegevens, de begrotings-

gegevens 2004 en de realisatiecijfers specifieke uitkeringen 2004, acht procent niet uit de rechtstreekse inkomstenbronnen van gemeenten is af te leiden.

Tabel 3.4.2.: Inkomstenbronnen gemeenten per cluster 2004

	inkomsten- bronnen totaal	algemene middelen	(%)	taak- gerela- teerde middelen	(%)	specifieke uitkeringen	(%)	overig	(%)
Clusters									
Bijstand/sociale dienst	6 645	1 329	20	0	0	4 918	74	398	6
Zorg	14 388	5 141	36	0	0	9 015	63	231	2
Kunst en ontspanning	2 315	1 816	78	0	0	26	1	472	20
Groen	1 558	1 294	83	91	6	0	0	172	11
VHROSV	2 694	828	31	342	13	649	24	875	32
Oudheid	382	312	82	0	0	10	3	59	16
Riolering	1 035	103	10	854	83	0	0	78	8
Reiniging	1 891	0	0	1 888	100	3	0	0	0
Wegen en water	3 035	2 148	71	429	14	11	0	447	15
Openbare orde en veiligheid	1 105	958	87	0	0	31	3	115	10
Fysiek milieu	555	463	83	0	0	70	13	22	4
Bevolkingszaken	527	311	59	216	41	0	0	0	0
Bestuursorganen	684	661	97	23	3	0	0	0	0
Algemene ondersteuning	1 225	1 225	100	0	0	1	0	0	0
Totaal (in miljoenen euro)	38 039	16 590	44	3 844	10	14 736	39	2 869	8

In tabel 3.4.2. is te zien dat de taakclusters in meer of mindere mate vanuit verschillende inkomstenbronnen bekostigd worden. Uitgaven op de clusters Bijstand en Zorg worden voor het merendeel bekostigd uit specifieke uitkeringen, terwijl uitgaven op de clusters Reiniging en Riolering voornamelijk uit taakgerelateerde middelen worden bekostigd. Vanuit de algemene middelen worden de meeste uitgaven van de clusters Bestuursorganen, Openbare orde en veiligheid, Fysiek Milieu, Groen, Kunst en ontspanning, Wegen en water en Oudheid bekostigd. Taakclusters die vanuit verschillende inkomstenbronnen gefinancierd worden zijn VHROSV en Bevolkingszaken.

3.5 EMU-tekort

In 2004 en 2005 ligt het EMU-saldo voor Nederland onder de grens van 2,5% BBP waardoor tijdens het bestuurlijk overleg financiële verhoudingen van dit voorjaar afgesproken kon worden dat dit jaar geen extra maatregelen meer noodzakelijk zijn om het tekort terug te dringen. Ondanks dat het EMU-saldo van de totale overheid uit de gevarezone is gekomen, blijft het EMU-tekort van de lokale overheid echter onverminderd groot. In 2006 moet dit tekort minder dan 0,5% zijn. Het bestuurlijk overleg zal monitoren of het tekort van de lokale overheid in 2006 binnen de 0,5% BBP zal komen en blijven. Het CBS zal daartoe met ingang van de tweede helft 2005 bij een aantal nader te selecteren lokale overheden het beloop van de investeringen, het grondbedrijf en de reserves volgen. Tevens is met de lokale overheden afgesproken dat een gezamenlijke

werkgroep evaluatie normeringssystematiek die in het najaar van 2005 van start gaat, een structureel regime zal uitwerken voor de beheersing van het EMU-saldo lokale overheid.

Het jaar 2005 zal gebruikt worden om de informatievoorziening verder te verbeteren. Zo wordt een stevige prikkel geïntroduceerd door het toezichtsbeleid verder vorm te geven. Bij blijvende tekortkomingen wordt, na een waarschuwing, op kosten van de medeoverheid door de betreffende toezichthouder gezorgd dat verbetermaatregelen worden genomen. Het CBS beoordeelt de kwaliteit en tijdigheid. Ten slotte zullen met ingang van de begroting 2006 de lokale overheden het EMU-saldo gaan opnemen in hun begroting. Hierdoor wordt de bewustwording vergroot dat lokale overheden bijdragen aan het EMU-saldo en kunnen bij een dreigende overschrijding van EMU-grenzen tijdig maatregelen getroffen worden.

4. BIJLAGE BIJ DE BEGROTING

**Periodiek
Onderhouds
Rapport
gemeentefonds
2006**

INHOUDSOPGAVE

1.	INLEIDING EN SAMENVATTING	31	2.3.2	Cluster VHROSV	45
1.1	Inleiding	31	2.3.3	Onderwijsachterstandenbeleid	45
1.1.1	Doel van het POR	31	2.3.4	Referendum EU-grondwet	45
1.1.2	Andere rapportages Financiële Verhouding	32	2.3.5	Gekozen Burgemeester	46
1.1.3	Korte toelichting op de werking van het verdeelstelsel	32	2.3.6	Ceremonie verkrijging Nederlandschap	46
1.1.4	Opbouw van het POR 2006	33	2.3.7	Kinderopvang inburgering oudkomers	46
1.2	Samenvatting	33	2.3.8	Kinderopvang voor sociaal medische problematiek	46
1.2.1	De onderhoudsagenda	33	2.3.9	Tolk- en vertaaldiensten	46
1.2.2	De belangrijkste bevindingen uit de Scan	33	2.3.10	Modernisering instrumentarium geluidhinder	47
			2.3.11	Aanpassing meet- en rekenregels en Besluit financiële-verhouding 2001 in verband met technisch onderhoud	47
2.	ONDERWERPEN VAN DE LOPENDE ONDERHOUDSAGENDA	36	3.	SCAN	48
2.1	Onderwerpen uit het verdeelstelsel	37	3.1	Inleiding	48
2.1.1	Cluster openbare orde en veiligheid (inclusief veiligheidsregio's)	37	3.2	Samenvatting	48
2.1.2	Slappe bodem/bodemgesteldheid	38	3.3	Methodiek van de scan	50
2.1.3	IJkpunt Rioleringen/verbrede rioolheffing (voorheen waterbeleid)	38	3.3.1	Het doel en de aard van de scan	50
2.1.4	OZB	39	3.3.2	De inhoud en reikwijdte van de scan	50
2.1.5	BTW-compensatiefonds	39	3.3.3	De kwaliteit van gemeentelijke begrotingsgegevens	52
2.1.6	Cluster bestuursorganen	39	3.4	Landelijke ontwikkeling van gemeentelijke inkomsten en uitgaven	52
2.2	Beleidsvoornemens departementen	40	3.4.1	Het niveau van de begrote gemeentelijke inkomsten (alle gemeenten)	52
2.2.1	Wet Werk en Bijstand	40	3.4.2	De verhouding van baten en lasten per cluster (alle gemeenten)	54
2.2.2	Uitvoeringskosten bijstand	40	3.4.3	De begrote gemeentelijke netto uitgaven (alle gemeenten)	55
2.2.3	Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo)	41	3.5	«De Scan»	56
2.2.4	Archeologie: verdrag van Valetta	41	3.5.1	Inleiding	56
2.2.5	Wet Ruimtelijke Ordening	42	3.5.2	De onderzoekspopulatie	57
2.2.6	Huisverbod bij huiselijk geweld	42	3.5.3	De Scan van veronderstelde versus feitelijke inkomstenstructuur	57
2.2.7	Waterbeleid 21ste eeuw	42	3.5.4	De Scan van veronderstelde versus feitelijke uitgavenstructuur	62
2.2.8	Doorberekenen kosten politie-inzet	43			
2.2.9	Drank- en horecawet	43			
2.2.10	Inburgering	43			
2.2.11	Sociale werkvoorziening	44			
2.2.12	Stroomlijnen WOZ-taxaties	44			
2.3	Afgeronde onderwerpen	44			
2.3.1	Herijking clusters Bijstand en Zorg	44			

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.

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 2006 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 2.1. 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 fondsbegroting 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 normeringssystematiek 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.

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 het MILH een oordeel over de ontwikkeling van de lokale heffingen.

Circulaires gemeentefonds

Twée maal 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 Eerste en 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 zogenaamde *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 hebben in het Bestuurlijk Overleg financiële verhouding (kortweg Bofv) met VNG en IPO afspraken gemaakt over hoe daarmee om te gaan en welke methode in welk geval de voorkeur verdient. Afgesproken is dat de zogenaamde *accrèsmethode* wordt gehanteerd in geval er sprake is van duidelijk traceerbare toevoegingen, die minder dan tien jaar geleden zijn gedaan. Dat houdt in dat de oorspronkelijke toevoeging als uitgangspunt wordt genomen en wordt vermeerderd met de jaarlijks *accrèssen*.

1.1.4 Opbouw van het POR 2006

De verdere opbouw van het POR 2006 is als volgt: Hoofdstuk 2 behandelt de onderwerpen van de onderhoudsagenda. Hoofdstuk 3 bevat de resultaten van de Scan.

1.2 Samenvatting

1.2.1 De onderhoudsagenda

De onderhoudsagenda was afgelopen jaar behoorlijk in beweging en zal dat komend jaar ook blijven. Belangrijke zaken die afgelopen jaar zijn opgepakt, zijn de herijking van de clusters Bijstand en Zorg in het gemeentefonds, en de betrokkenheid bij de verdeelmodellen Wet Werk en Bijstand en WMO daarbuiten. Ook is een onderzoek naar het cluster Openbare Orde en Veiligheid gestart.

1.2.2 De belangrijkste bevindingen uit de Scan

De centrale vraag van de scan is of de bij de verdeling van het gemeentefonds veronderstelde gemeentelijke inkomsten- en uitgavenpatronen voldoende aansluiten bij de werkelijke. Dat wordt bepaald door «geïjkte» inkomsten en uitgaven te confronteren met de werkelijke, zoals die zijn verwerkt in de gemeentelijke begrotingen.

Algemene financiële ontwikkeling

Alvorens daarop in te gaan, behandelt de scan de algemene financiële ontwikkeling van de gemeenten. Het blijkt dat over de jaren 2004 en 2005 de totale gemeentelijke inkomsten niet zijn gewijzigd. De samenstelling van de inkomsten veranderde wel: het belang van de algemene uitkering gemeentefonds en van de specifieke uitkeringen namen af; de inkomsten uit Onroerende Zaak Belasting (OZB) en de overige inkomsten namen toe. De OZB-stijging was overigens gedeeltelijk het gevolg van de afschaffing van de «€ 45,35»-maatregel (de Zalmsnip); veel gemeenten hadden die immers vertaald in een korting op de OZB.

Scan: veronderstelde versus feitelijke inkomsten en uitgaven

In de scan zijn dit jaar opnieuw de inkomsten uit de OZB en uit de Overige Eigen Middelen (kortweg OEM) apart zichtbaar gemaakt. Ze worden niet meer gesaldeerd met de uitgaven op de uitgaven-clusters. Deze methode is in het vorige POR voor het eerst toegepast. Mede naar aanleiding van de positieve reacties van vorig jaar (bijvoorbeeld in het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen) continueren wij deze aanpak, die een beter inzicht geeft in de inkomsten en uitgaven.

Uit de scan van dit jaar blijkt dat zowel bij de Overige Eigen Middelen (belastingen behalve OZB, opbrengsten uit grondexploitatie, uit leningen, beleggingen, deelnemingen etc.) als bij de OZB de inkomsten beduidend hoger liggen dan waarmee in het verdeelstelsel rekening is gehouden. Ten aanzien van de OEM zijn geen conclusies mogelijk doordat deze begrotingsposten te veel onzekerheden bevatten als gevolg van boekingsproblemen.

Dit ligt anders bij de OZB. De scan wijst uit dat de OZB-opbrengsten hoger liggen dan het ijkpunt; nog in iets sterkere mate dan vorig jaar, hetgeen zich vooral laat verklaren uit het afschaffen van de Zalmsnip. Die werd immers door veel gemeenten in mindering gebracht op de OZB.

Meso-analyse leert dat vooral de grote gemeenten meer OZB-opbrengst boeken dan het ijkpunt. Ook blijkt er een sterke samenhang met de mate waarin de gemeente een centrumfunctie heeft. In dit verband is ook van belang dat gemeenten met meer dan 100 000 inwoners (waaronder veel centrumgemeenten) gemiddeld genomen vaker en grotere tekorten hebben op de clusters Riool en Reiniging. De betreffende gemeenten kiezen dus voor naar verhouding lage riool- en reinigingsrechten enerzijds en hoge OZB-tarieven anderzijds.

Een verklaring voor deze «positieve» resultaten bij de inkomstenclusters (de gemeenten «houden over»), moeten liggen in de sfeer van de uitgaven; de uitgavenclusters zullen dus een omgekeerd beeld laten zien. Dat is inderdaad het geval; op bijna alle clusters liggen de uitgaven hoger dan het niveau van het ijkpunt. Het grootst is het verschil bij het cluster Openbare Orde en Veiligheid. Deze trend werd al in het POR 2005esignaleerd en is aanleiding geweest om een nader onderzoek te starten naar de groei van de uitgaven op dit terrein, overigens in samenhang met andere, specifieke, geldstromen. Het betreft een tamelijk grootschalig onderzoek, dat Europees moest worden aanbesteed. In augustus 2005 gaat het onderzoek van start; de resultaten worden ongeveer een halfjaar later verwacht.

Op de tweede plaats staat het cluster Bestuursorganen. De resultaten van de scan bevestigen het beeld van vorig jaar: er is op dit cluster een relatief groot tekort voor alle gemeenten bij elkaar. De 418 onderzochte gemeenten gaven zeker € 150 miljoen meer uit dan het geijkte uitgavenpeil van

€ 390 miljoen. Vorig jaar gaven we aan dat er op dit cluster mogelijk de nodige «ruis» is vanwege boekingsverschillen. Het is aannemelijk dat dit nog steeds het geval is. Dit is aanleiding om een nader onderzoek te (laten) doen naar hoe gemeenten de betreffende kosten precies boeken.

Ook op het cluster Kunst en Ontspanning is er een afwijking: de uitgaven liggen ook hier boven het ijkpunt. Nadere meso-analyse leert dat er een sterke samenhang is met de gemeentegrootte en de centrumfunctie: hoe groter de gemeente en hoe sterker de centrumfunctie, hoe meer de uitgaven uitstijgen boven het ijkpunt. Deze samenhang is logisch: de vervulling van de centrumfunctie heeft juist vaak te maken met het hebben van voorzieningen op het terrein van Kunst en Ontspanning (schouwburg, bibliotheek, muziekschool, sportvoorzieningen etc). Bij de grote centrumgemeenten kan het verschil oplopen naar meer dan € 30 per inwoner. Toch betekent dit niet meteen dat de verdeelsystematiek niet deugt. De gemeenten hebben op dit cluster namelijk veel beleidsvrijheid (het is een zogenaamd «zacht» cluster; de uitgaven liggen niet vast), zodat het plausibel is om te veronderstellen dat de uitgaven in aanzienlijke mate het gevolg zijn van eigen keuzes. En dat wordt in het verdeelstelsel nu eenmaal niet gehonoreerd. Daarom zijn er op dit moment geen voorname-ns om dit cluster nader te bezien.

Een algemene conclusie heeft betrekking op de kwaliteit van de begrotingscijfers waarop wij de scan baseren. Deze hebben nog niet het gewenste niveau. Om die reden was het niet mogelijk aan de geconstateerde stijging van gemeentelijke «overige eigen middelen» (OEM) een inhoudelijke conclusie te verbinden; hoogstwaarschijnlijk gaat het om een «optische» vertekening vanwege boekingsproblemen. De ontwikkelingen van de laatste jaren hebben begrotingstechnisch veel gevergd van de gemeenten. Te denken is aan het BTW-compensatiefonds, de nieuwe boekingsregels volgens het Besluit Begroting en Verantwoording gemeenten en provincies (BBV), maar ook aan de vele taakmutaties en de dualisering. Waar het gaat om de inrichting van de financiële administratie is 2004 dan ook als een overgangsjaar te zien. De gegevens over 2005 zijn al beter, maar nog niet op het gewenste niveau.

HOOFDSTUK 2: ONDERWERPEN VAN DE LOPENDE ONDERHOUDSAGENDA

Dit hoofdstuk bevat een rapportage over de ontwikkelingen op de verschillende onderwerpen die in het POR 2005 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 – het «rapport-Brinkman» – ingenomen kabinetsstandpunt. Inmiddels hebben de eerste dossiers zich aangemeld, met name op het terrein van het provinciefonds.

Bij elk onderwerp is aangegeven wat de stand van zaken is en welke fase (Signalering, Onderzoek, Aanpassing) en wat het eerstvolgende moment is dat de Tweede Kamer opnieuw wordt geïnformeerd.

Figuur 2.1
Onderhoudsagenda 2006

Onderwerp	Agenda 2005	Volgende informatiemoment	Agenda 2004
Cluster OOV	Onderzoek	Voorjaar 2006	Onderzoek
Slappe bodem/bodemgesteldheid	Onderzoek	Najaar 2005	Onderzoek
Ijkpunt Rioleringen/Verbrede rioolheffing	Onderzoek	Najaar 2005	Onderzoek
OZB	Aanpassing	Najaar 2005	Aanpassing
BTW-compensatiefonds	Onderzoek	Voorjaar 2006	Onderzoek
Cluster Bestuursorganen	Onderzoek	Voorjaar 2006	Onderzoek
Wet Werk en Bijstand	Signalering	POR 2007	Onderzoek
Uitvoeringskosten bijstand	Onderzoek	POR 2007	Onderzoek
WMO	Onderzoek	Najaar 2005	Signalering
Valetta	Onderzoek	Najaar 2005	Aanpassing
WRO	Onderzoek	POR 2007	Aanpassing
Waterbeleid 21ste eeuw	Onderzoek	POR 2007	Onderzoek
Huisverbod bij huiselijk geweld	Onderzoek	POR 2007	N.v.t.
Doorberekenen kosten politieinzet	Signalering	POR 2007	N.v.t.
Drank- en horecawet	Onderzoek	POR 2007	N.v.t.
Inburgering	Onderzoek	POR 2007	N.v.t.
Sociale werkvoorziening	Onderzoek	POR 2007	N.v.t.
Stroomlijnen WOZ-taxaties	Onderzoek	POR 2007	N.v.t.
<i>De volgende onderwerpen zijn afgerond:</i>			
Clusters bijstand en zorg	Afgerond	N.v.t.	Onderzoek
Cluster VHROSV	Afgerond	N.v.t.	Onderzoek
Onderwijsachterstandenbeleid	Afgerond	N.v.t.	Aanpassing
Referendum EU-grondwet	Afgerond	N.v.t.	Aanpassing
Gekozen Burgemeester	Afgerond	N.v.t.	Onderzoek
Ceremonie na naturalisatie	Afgerond	N.v.t.	N.v.t.
Kinderopvang inburgering oudkomers	Afgerond	N.v.t.	N.v.t.
Kinderopvang voor sociaal medische problematiek	Afgerond	N.v.t.	N.v.t.
Tolk- en vertaaldiensten	Afgerond	N.v.t.	N.v.t.
Modernisering instrumentarium geluidshinder	Afgerond	N.v.t.	N.v.t.
Aanpassing meet- en rekenregels en Besluit financiële-verhouding 2001 in verband met technisch onderhoud	Afgerond	N.v.t.	Aanpassing

2.1 Onderwerpen uit het verdeelstelsel

2.1.1 Cluster openbare orde en veiligheid (inclusief veiligheidsregio's)

In het POR van 2005 is uit de scan gebleken dat op het cluster openbare orde en veiligheid (OOV) de feitelijke uitgaven boven het ijkpunt liggen en dat er sprake is van scheefgroei. Voorts heeft een gezamenlijke factfinding met de VNG in het voorjaar van 2005 aangetoond dat in de periode 2001–2004 de gemeentelijke uitgaven op het gehele terrein van openbare orde en veiligheid met bijna 50% zijn gestegen.

Daarnaast bleken de regionale uitgaven aan brandweer en Ghor, deels gefinancierd middels het Besluit doeluitkering rampen en zware ongevallen (BDUR), eveneens te zijn gestegen. In de huidige scan, die wordt gepresenteerd in hoofdstuk 3 van dit POR, blijkt wederom dat de uitgaven zijn toegenomen; de eerder geconstateerde scheefgroei is nog steeds te zien en zelfs iets toegenomen. Zie figuur 3.8 in hoofdstuk 3 van dit POR. Naar aanleiding van bovengenoemde constatering en het voornemen om te komen tot 25 veiligheidsregio's wordt breed onderzoek verricht door BZK naar kostendrijvers en uitgavenpatronen op het terrein van openbare orde en veiligheid in zijn totaliteit (inclusief de BDUR). Voor het gemeentefonds betekent dit in concreto een herijking van het cluster OOV. In de zomer van 2005 is middels een Europese aanbestedingsprocedure

het onderzoeksbureau Cebeon geselecteerd. Het onderzoek is gestart in augustus 2005 en heeft een voorziene doorlooptijd van zes maanden. De resultaten kunnen dan worden verwerkt in de mei-circulaire van 2006 en in werking treden met ingang van 2007. Het eerstvolgende moment waarop de Tweede Kamer opnieuw over de voortgang wordt geïnformeerd is begin 2006.

2.1.2 Slappe bodem/bodemgesteldheid

In de brief van 15 december 2004 (Kamerstukken II 2004/05, 29 800 B en C, nr. 11) aan de Tweede Kamer is verslag gedaan van de aanpak en de doelstelling van het onderzoek naar de vraag of gemeenten in het gebied Midden-Holland – en eventueel vergelijkbare gemeenten – op toereikende wijze worden gehonoreerd voor hun slechte bodemgesteldheid c.q. drooglegging. De te hanteren onderzoeksmethode is in overleg met het betrokken gebied vastgesteld. Als einddoelstelling is geformuleerd dat inzicht moet zijn verkregen in de toereikendheid van het gemeentefonds, als ook – bij gebleken ontoereikendheid – een concreet voorstel om deze op te heffen.

De doorlooptijd van het onderzoek is groter dan aanvankelijk gepland. Onder meer heeft het langer geduurd om de benodigde onderzoeksgegevens te verzamelen. Naar huidig inzicht zal de afronding van het onderzoek uiterlijk november 2005 plaatsvinden. Het onderzoeksrapport en het kabinetsstandpunt daarop zullen de Tweede Kamer daarna zo spoedig mogelijk worden aangeboden. Dat is het eerstvolgend moment waarop de Kamer hierover opnieuw wordt geïnformeerd.

2.1.3 Ijkpunt Rioleringen/verbrede rioolheffing (voorheen waterbeleid)

In het POR 2002 werd melding gemaakt van het voornemen tot actualisatie van het ijkpunt Riolering op langere termijn. Dit inzicht was gebaseerd op vooronderzoek van Cebeon over uitgavenontwikkelingen in het kader van het ijkpunt rioleringen en op een nadere analyse van de afloop van de verfijninguitkering riolering. Besloten werd toen het onderwerp opnieuw te agenderen in het POR 2005 en in afwachting van de discussie over de verbrede rioolheffing op de onderhoudsagenda te parkeren. Wel werd geconstateerd dat de genoemde overwegingen nog steeds geldig zijn. Zeker gezien het streven van het kabinet om al per 1 januari 2006 het rioolrecht te vervangen door een bestemmingsheffing met een overgangstermijn van twee jaar. Het betreffende wetsvoorstel «Wet verantering en bekostiging van gemeentelijke watertaken» ligt voor advies bij de Raad van State en zal op zo kort mogelijke termijn bij de Staten-Generaal ingediend worden.

In de scan van dit jaar, gepresenteerd in hoofdstuk 3 van dit POR, is tamelijk uitgebreid aandacht besteed aan de clusters Riool en reiniging. Zie met name de figuren 3.7 en 3.9. Uit de bevindingen blijkt dat de feitelijke netto-uitgaven tamelijk goed overeenkomen met het ijkpunt. Wel is daarbij een verschil te zien tussen grote en kleine gemeenten. Met name bij de kleinere gemeenten liggen de netto uitgaven onder het niveau van het ijkpunt. Dit kan duidelijk worden verklaard uit de verfijningsuitkering die in het ijkpunt is opgenomen. Bij de grote gemeenten liggen de uitgaven juist boven het ijkpuntniveau. Al met al geven de bevindingen uit de scan geen aanleiding om nader onderzoek naar dit ijkpunt te entameren.

Het eerstvolgend moment waarop de Tweede Kamer opnieuw wordt geïnformeerd is bij de indiening van het genoemde wetsvoorstel over de verbrede rioolheffing.

2.1.4 OZB

Het wetsvoorstel tot afschaffing van de OZB gebruikersheffing op woningen en de maximering van de resterende OZB-grondslagen is voor behandeling aangeboden aan de Tweede Kamer. Het kabinet wil het wetsvoorstel laten ingaan per 1 januari 2006. Compensatie voor de weggevallen inkomsten vindt plaats via het gemeentefonds, door de toevoeging van € 977 miljoen, verdeeld via de maatstaf van de belastingcapaciteit. De overige drie onderdelen van de OZB blijven bestaan, maar van elk wordt het tarief gemaximeerd. Deze splitsing heeft tot gevolg dat ook in de verdeelsystematiek van het gemeentefonds een splitsing zal plaatsvinden van het ene rekentarief (er is één rekentarief voor de hele OZB, namelijk 4,01 euro per 2500 euro waarde) in afzonderlijke tarieven voor OZB-woningen en OZB-niet-woningen. Eerstvolgend informatiemoment: de behandeling van het wetsvoorstel in het najaar van 2005

2.1.5 BTW-compensatiefonds

Met ingang van het jaar 2004 is de algemene uitkering in het gemeentefonds met bijna € 1,1 miljard verlaagd ten behoeve van het BTW-compensatiefonds. Het betrof een grote operatie met gevolgen voor alle uitgavenclusters van het gemeentefonds. De verlaging is gebaseerd op onderzoek waarin voor het jaar 2002 per cluster het aandeel is geraamd van de BTW in het totaal van de clusteruitgaven.

In juni 2005 is een extern onderzoek gestart dat ertoe strekt het BTW-compensatiefonds te evalueren. De onderzoeksopdracht is Europees aanbesteed. Het ministerie van Financiën heeft bij deze operatie het voortouw, maar ook IPO, VNG en BZK zijn erbij betrokken, alsmede drie gemeenten en één provincie.

Het gaat bij dit onderzoek om twee aparte onderdelen. Bij het eerste onderdeel wordt onderzocht of de hoogte van het uitnamebedrag uit het gemeentefonds en het provinciefonds juist is geweest (de zogenoemde nacalculatie) en op de vraag of de verdeling van het bedrag over de diverse clusters van de beide fondsen adequaat is geweest.

Het tweede onderdeel betreft de vraag naar de praktische uitvoering bij het BCF en de mogelijkheden om met behoud van voldoende kwaliteit de administratie lasten die aan de uitvoering van het BCF zijn verbonden te verminderen. Bij dit tweede onderdeel wordt ook de beleving van het BCF bij gemeenten en provincies onder de loep genomen.

De uitkomsten van beide onderdelen worden gepresenteerd op het Bestuurlijk Overleg Financiële verhoudingen in het voorjaar van 2006. Daarna zal de Tweede Kamer over dit onderwerp nader worden geïnformeerd.

2.1.6 Cluster bestuursorganen

In de scan van het POR 2005 is gebleken dat de feitelijke uitgaven op het cluster Bestuursorganen aanzienlijk hoger liggen dan het ijkpunt. In de huidige scan is deze afwijking opnieuw te zien, zoals duidelijk wordt uit figuur 3.12. Het blijkt dat de omvang van de afwijking over de hele linie weliswaar iets is afgenomen, maar nog steeds aanzienlijk is. Ook is de afwijking ongelijk verdeeld over de groottegroepen: In de kleinere gemeenten is de afwijking groter dan in de grotere. Kortom: zowel bij het volume als bij de verdeling lijkt iets aan de hand te zijn.

In de vorige scan werd melding gemaakt van «ruis» doordat gemeenten de kosten van bestuursorganen op verschillende functies boeken,

waardoor allerlei vertekeningen van het beeld ontstaan. Een voorbeeld: gemeenten boeken de kosten van de griffier soms bij «Bestuursorganen», maar soms ook bij «Algemene Ondersteuning»; en dat leidt in de scan tot een ander beeld. In dit voorbeeld dus een onderschatting.

De bevindingen van het vorige POR hadden dus, naar het zich laat aanzien, geen eenmalig karakter. Daarom zijn de fondsbeheerders voornemens om in de tweede helft van 2005 nader te (laten) uitzoeken hoe het zit met de boekingsverschillen. De uitkomsten van zo'n nader onderzoek zullen naar verwachting ook gebruikt kunnen worden om de uitvoering van de regeling Informatievoorziening voor derden (kortweg «lv3») te verbeteren. In deze regeling wordt immers voorgeschreven welke kosten op welke functies moeten worden geboekt. Het eerstvolgend moment waarop de Tweede Kamer hierover opnieuw wordt geïnformeerd is in het voorjaar van 2006.

2.2 Beleidsvoornemens departementen

2.2.1 Wet Werk en Bijstand

In het afgelopen seizoen 2004/2005 is opnieuw veel aandacht besteed aan het financieel verdeelmodel, zowel voor het I-deel (het budget ter bekostiging van de bijstandsuitkeringen) als voor het W-deel (de reïntegratiebudgetten). Er is een nieuwe verdeelsystematiek ontwikkeld voor het W-deel; deze is vastgelegd in een AMvB. Daarnaast is met de Vaste Kamercommissie voor SZW diverse malen algemeen overleg gevoerd over het verdeelmodel voor het I-deel. Bij die overleggen heeft de Kamer een variant aanvaard, waarbij de maximale afwijking van het budget dat de gemeente zou hebben ontvangen op basis van historische kostenaandelen wordt begrensd op 10% van het budget. Tussen de 5% en 10% van het budget wordt dit ex-ante herverdeeleeffect voor de helft gecompenseerd. Komt het verschil tussen budget en uitgaven achteraf (ex post) uit boven de 10%, dan kan de gemeente een beroep doen op het vangnet. Een toetsingscommissie adviseert of aanvullende middelen aan de gemeente zullen worden verstrekt.

Het ministerie van BZK is, vanuit de verantwoordelijkheid voor de financiële verhouding, intensief bij de hier beschreven ontwikkelingen van het model betrokken geweest. Daarbij is gelet op de samenhang van de WWB met de rest van de financiële verhouding, en de gevolgen van de WWB voor financiële ruimte en spankracht van de gemeenten. Gezien de huidige stand van zaken kan BZK dit onderwerp in de signalerings- fase blijven volgen. Het eerstvolgende moment waarop de Tweede Kamer opnieuw zal worden geïnformeerd is bij het POR 2007.

2.2.2 Uitvoeringskosten bijstand

In het gemeentefonds zitten ook de kosten voor de uitvoering van de Bijstand. Met ingang van 2006 is dit onderdeel herijkt in het kader van de herijking van de clusters Bijstand en Zorg. Bij de behandeling van de herijkingsvoorstellen tijdens het Algemeen Overleg met de Vaste Kamercommissie voor BZK op 11 mei 2005 is hierover gesproken. In de loop van 2004 zijn verschillende wetsvoorstellen aan de orde geweest op het gebied van de sociale zekerheid (afschaffing van de WAZ, schattingsbesluit WAO, beperking toetreding tot de WW), waarbij een toename van het beroep op de bijstand is voorzien. In het Bestuurlijk overleg financiële verhouding (Bofv) hebben fondsbeheerders en VNG en IPO afgesproken dat de uitvoeringskosten niet automatisch meegroeien. De uitvoeringskosten blijven, als onderdeel van het gemeentefonds,

meebewegen met het accrès. De vraag of dit zo moet blijven, danwel dat een andere systematiek beter voldoet, zal een onderdeel zijn van de evaluatie van de normeringssystematiek, die zal plaatsvinden in de loop van 2006.

De Tweede Kamer zal daarover nader worden geïnformeerd. Het eerstvolgend informatiemoment ligt uiterlijk bij het POR 2007.

2.2.3 Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo)

De fondsbeheerders zijn in het afgelopen jaar intensief betrokken geweest bij het Wmo-traject. In april 2004 ontvouwde het kabinet in de zgn. contourenbrief aan de Tweede Kamer de hoofdlijnen van deze nieuwe wet. Kern van de plannen is om de verantwoordelijkheid en instrumenten ten behoeve van maatschappelijke ondersteuning bij de gemeenten onder te brengen. Vervolgens zijn deze plannen diverse malen onderwerp geweest van bespreking en debat tussen de Kamer en de staatssecretaris van VWS, onder meer bij de behandeling van de begroting van VWS voor 2005 – waarbij de zng. motie-Vietsch werd ingediend – en in verschillende algemeen overleggen van de staatssecretaris van VWS met de Vaste Kamercommissie VWS (o.a. op 9 december 2004, op 20 april 2005 en op 21 mei 2005). Inmiddels is een wetsontwerp naar de Tweede Kamer gestuurd; de behandeling zal naar verwachting in het najaar van 2005 plaatsvinden.

Voor de fondsbeheerders is deze afgelopen periode de inrichting van het financiële arrangement het belangrijkste punt geweest. De ministers van Financiën en BZK hebben actief geparticipeerd in overleg met de staatssecretaris van VWS en de VNG hierover. Belangrijkste aandachtspunten zijn het macro-budget (omvang, groeivoet) en het verdeelmodel. Voor wat betreft het eerste ligt er een voorstel voor indexatie van het macro-budget. Bovendien is ten aanzien van het budget voor huishoudelijke verzorging afgesproken dat dit jaarlijks wordt getoetst door een onafhankelijke derde. Voor wat betreft het verdeelmodel is de uitwerking in volle gang. Doel is te komen tot een verdeelmodel dat verdeelt op basis van relevante kostendrijvers.

Vanzelfsprekend is de realisatie van deze kabinetsvoornemens afhankelijk van de parlementaire goedkeuring van het wetsvoorstel Wmo. Het eerstvolgend moment dat de Tweede Kamer hierover opnieuw wordt geïnformeerd is bij de behandeling van het wetsontwerp, naar verwachting in het najaar van 2005.

2.2.4 Archeologie: verdrag van Valetta

In het POR 2003, 2004 en 2005 bent u geïnformeerd over de implementatie van het verdrag van Valletta. De implementatie van dit verdrag in nationale wetgeving is nog niet afgerond. De staatssecretaris van Cultuur heeft hiertoe een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend, dat op 31 januari 2005 met de Kamer werd besproken. 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).

Zowel provincies als gemeenten krijgen daarbij taken. In opdracht van het ministerie van OCenW is er onderzoek verricht naar de te verwachten incidentele en structurele bestuurslasten. Over de hoogte van de vergoeding van het rijk voor deze bestuurskosten is nog geen overeenstemming bereikt met VNG en IPO.

Hangende de implementatie is in de afgelopen jaren jaarlijks een bedrag van 1,5 miljoen in de fondsen gestort als zijnde «aanloopkosten». De hoogte van dit bedrag wordt jaarlijks vastgesteld. Het eerstvolgend moment waarop de Tweede Kamer hierover opnieuw wordt geïnformeerd is bij de behandeling van het wetsvoorstel, naar verwachting in het najaar van 2005.

2.2.5 Wet Ruimtelijke Ordening

De invoering van de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening (WRO) per 1-1-2007 heeft onder meer gevolgen voor het grondbeleid. Het kostenverhaal voor met name het faciliterend, gemeentelijk grondbeleid wordt als te beperkt ervaren. De Grondexploitatiewet moet daarvoor een oplossing bieden. Gemeenten en provincies hebben met deze wet de mogelijkheid om bij ontwikkeling van gebieden gemaakte kosten te verhalen. Van kostenverhaal is sprake als de te verhalen kosten voldoen aan de criteria: profijt, causaliteit en proportionaliteit. Bij AmvB zullen de verhaalbare kostensoorten limitatief worden vastgelegd in een kostensoortenlijst. Dit geldt zowel voor lokale als (boven)regionale projecten. De Grondexploitatiewet wordt naar verwachting begin 2006 behandeld door de Tweede Kamer. De beoogde inwerkingtreding van de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening is 1 januari 2007.

2.2.6 Huisverbod bij huiselijk geweld

Momenteel wordt gewerkt aan een wetsvoorstel om met ingang van 1 januari 2007 burgemeesters de bevoegdheid te geven om iemand van wie een dreiging van huiselijk geweld uitgaat, een huisverbod op te leggen. Het verbod houdt in dat de uithuisgeplaatste in beginsel tien dagen zijn woning niet meer in mag en in die periode ook geen contact mag opnemen met zijn partner of kinderen en huissleutels moet inleveren. Welke (financiële) gevolgen het wetsvoorstel heeft voor de gemeentelijke organisatie wordt nader onderzocht. Het eerstvolgend moment waarop de Tweede Kamer hierover opnieuw wordt geïnformeerd is uiterlijk in het POR 2007.

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-subsidieregelingen. 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. Dit heeft

geresulteerd in het door de minister van binnenlandse Zaken ingediende wetsvoorstel «Wet verankering en bekostiging gemeentelijke watertaken» (zie ook onder 2.1.3 IJkpunt rioleringen/verbrede rioolheffing) Tevens is uit het NBW het «kabinetsstandpunt waterbodems» voortgevloeid Nederland slibt langzaam dicht Het kabinetsstandpunt biedt een aantal concrete maatregelen die het ingrijpen in waterbodems op korte termijn goedkoper moeten maken Deregulering, innovatie en samenwerking met medeoverheden en mogelijk ook private partijen moet dit mogelijk maken Het kabinet zet de beschikbare waterbodemmiddelen nu in op het verhogen van het baggertempo in plaats van op het stimuleren van verwerking Concreet betekent dit dat de bestaande SU (Subbied) wordt opgehoogd ten koste van een andere bestaande subsidieregeling de SVE (Stimuleringsregeling Verwerking Baggerspecie). Dit onderwerp blijft in de onderzoeksfase. Het eerstvolgend moment waarop de Tweede Kamer hierover opnieuw wordt geïnformeerd is uiterlijk in het POR 2007.

2.2.8 Doorberekenen kosten politie-inzet

Het kabinet is voornemens om aan organisatoren van grote publieks-evenementen waarbij steeds veel politie nodig is, de helft van de kosten van de politie door te berekenen. Dit zal gelden voor wedstrijden in het betaald voetbal, maar mogelijk ook voor andere evenementen waarbij altijd veel politie nodig is. Te denken valt aan grote muziekfestivals of feesten. Het is momenteel nog onduidelijk welke en hoe groot de rol van de burgemeester en de gemeentelijke organisatie daadwerkelijk is in het wetsvoorstel. Zodra de contouren nader zijn vastgesteld, worden de financiële gevolgen voor de gemeentelijke organisatie nader onderzocht. Het eerstvolgend moment waarop de Tweede Kamer hierover opnieuw wordt geïnformeerd is uiterlijk in het POR 2007.

2.2.9 Drank- en horecawet

Momenteel wordt gewerkt aan een wetswijziging om, per 1 januari 2007, een aantal toezichtstaken uit de drank- en horecawet over te hevelen naar gemeenten. Gemeenten verlenen al de vergunningen en mogen nadere voorschriften verbinden aan deze vergunningen, maar toezicht daarbij is tot op heden niet toegestaan. Echter sinds de aanpassing van de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB) had dit wel geregeld moeten zijn. Door gemeenten alsnog toezicht te verlenen wordt alsnog voldaan aan de aangepaste AWB. Welke (financiële) gevolgen het wetsvoorstel heeft voor de gemeentelijke organisatie wordt nader onderzocht. Het eerstvolgend moment waarop de Tweede Kamer hierover opnieuw wordt geïnformeerd is uiterlijk in het POR 2007.

2.2.10 Inburgering

Zoals aangekondigd in het Hoofdlijnenakkoord zijn voorstellen in voorbereiding voor een nieuw stelsel van inburgering. Het nieuwe stelsel legt de verantwoordelijkheid van inburgering primair bij de inburgeraar zelf. De Tweede Kamer is meermalen over de voortgang hiervan geïnformeerd. Ter bekostiging van de gemeentelijke taken in verband met het nieuwe stelsel is een specifieke uitkering in voorbereiding. BZK en Financiën zijn hierbij betrokken. Aandachtspunten voor de beide departementen zijn onder meer de toereikendheid van de bekostiging en – vanuit het perspectief van het kabinetsstandpunt Brinkman – de verantwoording,

alsmede de bundeling van uitkeringen voor niet-GSB-gemeenten. Gezien het belang van het onderwerp maakt inburgering deel uit van de agenda voor het jaar 2006.

Het eerstvolgend moment waarop de Tweede Kamer hierover opnieuw wordt geïnformeerd is uiterlijk in het POR 2007.

2.2.11 Sociale werkvoorziening

Bij brief van 15 juni 2005 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de voorgenomen modernisering van de sociale werkvoorziening (Kamerstukken II 2004/05, 29 817, nr. 7). Hoofddoelen zijn het behoud van de Wsw voor de Wsw-doelgroep en investeren in een zo regulier mogelijke omgeving. Onderdeel van de modernisering is een aanpassing van de financieringssystematiek. Daarbij wordt voorgesteld de huidige verdeling naar rato van het aantal gerealiseerde Wsw-plaatsen in de toekomst te vervangen door een verdeling naar rato van het aantal Wsw-geïndiceerden. Gezien het belang maakt het onderwerp sociale werkvoorziening deel uit van de agenda voor het jaar 2006.

Het eerstvolgend moment waarop de Tweede Kamer hierover opnieuw wordt geïnformeerd is uiterlijk in het POR 2007.

2.2.12 Stroomlijnen WOZ-taxaties

In het hoofdlijnenakkoord is een efficiencytaakstelling van € 60 miljoen ingeboekt op de uitvoeringskosten van de WOZ. Conform de kostenverdeelsleutel die geldt voor de WOZ slaat 40% van de besparingen neer bij het rijk, zijnde € 24,0 miljoen. Het deel van de besparingen ad € 36,0 miljoen dat bij de gemeenten en waterschappen neerslaat, wordt nu structureel als besparingsverlies bij het rijk verwerkt. Daarnaast zal de taakstelling grotendeels nog niet per 2006 gerealiseerd kunnen worden. Een eerste deel van de taakstelling, namelijk € 10 miljoen, is echter al structureel gerealiseerd. Het rijksdeel hierin is € 4,0 miljoen. Dit wordt in mindering gebracht op de resterende taakstelling van € 24 miljoen, waardoor per saldo een taakstelling op het gemeentefonds resteert van € 20,0 miljoen met ingang van 2007.

Het eerstvolgend moment waarop de Tweede Kamer hierover opnieuw wordt geïnformeerd is uiterlijk in het POR 2007.

2.3 Afgeronde onderwerpen

2.3.1 Herijking clusters Bijstand en Zorg

Met ingang van 1 januari 2006 zal een nieuwe ijkverdeling van kracht worden voor de voormalige clusters Bijstand en Zorg. Deze worden vervangen door drie nieuwe clusters: cluster Educatie (huisvesting en overige educatie), cluster Werk en Inkomen (armoedebelief, bijzondere bijstand en uitvoeringskosten bijstand) en cluster Maatschappelijke Zorg (Wvg en overige maatschappelijke zorg).

Aanleiding voor deze omvangrijke herijking (betreft € 4 à € 5 miljard) was dat de verdeling op de clusters Bijstand en Zorg aanzienlijke scheefheden bleek te vertonen. De verdeling was nog gebaseerd op gegevens uit 1992, terwijl op de betrokken terreinen aanzienlijke beleidsmatige wijzigingen hebben plaatsgevonden. De voornemens zijn op 11 mei 2005 in een Algemeen Overleg besproken met Vaste Kamercommissie BZK. Met het inwerking treden van de nieuwe ijkverdeling kan het onderwerp van de onderhoudsagenda worden afgevoerd. Uiteraard zal in de scan van de

komende jaren worden gevolgd hoe de nieuwe ijkpunten zich verhouden tot de feitelijke netto-uitgaven. Dit is onderdeel van het reguliere onderhoud.

2.3.2 Cluster VHROSV

Met ingang van het uitkeringsjaar 2006 worden de verdeelmaatstaven ISV (a) en ISV (b) uit het gemeentefonds aangepast. Daarmee volgen de beheerders van het gemeentefonds de wijziging die het ministerie van VROM heeft doorgevoerd in de verdeling van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing. Bij de ijking van het cluster VHROSV (in 1997, toen het huidige verdeelsysteem van het gemeentefonds werd ingevoerd) is besloten om deze werkwijze te volgen. Het ministerie van VROM heeft de verdeelsleutel «stedelijke vernieuwing en herstructurering» gewijzigd met het oog op het investeringstijdvak 2005 tot en met 2009 (ISV2). Conform het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen wordt op dit moment afgezien van een geheel nieuw kostenonderzoek voor het cluster VHROSV. Dit onderwerp kan daarmee worden afgevoerd van de onderhoudsagenda. Uiteraard zal het cluster VHROSV in de komende jaren worden gevolgd in de scan. Dit is onderdeel van het reguliere onderhoud.

2.3.3 Onderwijsachterstandenbeleid

Bij brief van 27 mei 2005 heeft de minister van OCenW de Tweede Kamer geïnformeerd over een aantal onderwerpen in het onderwijsachterstandenbeleid (kamerstukken II 2004/05, 27 020, nr. 45). De primaire rol voor gemeenten komt te liggen bij voor- en voerschoolse educatie, het inrichten van schakelklassen en het voeren van lokaal overleg met schoolbesturen over het bevorderen van integratie, over het tegengaan van segregatie en over het onderwijsachterstandenbeleid, waaronder de doorlopende leerlijn van voerschoolse educatie naar basisonderwijs. De brief bevat daarvoor het budgettaire kader, passend bij de nieuwe taakverdeling tussen gemeenten en schoolbesturen. Belangrijk gegeven is dat de ombuiging van € 100 miljoen uit het Hoofdpijnenakkoord is vervallen. De brief bevat tevens de voorstellen voor de uitwerking van de nieuwe gewichtenregeling in het basisonderwijs. Voor BZK vragen belangrijke thema's als de inbedding in het grotestedenbeleid en de implicaties van het kabinetsstandpunt Brinkman (verantwoording en bundeling voor niet-GSB-gemeenten) verder aandacht. Vanuit het perspectief van het POR mag het onderwerp echter als afgerond worden beschouwd.

2.3.4 Referendum EU-grondwet

Het Referendum over de EU-grondwet heeft inmiddels plaatsgevonden met het welbekende resultaat. Om de organisatie van dit referendum mogelijk te maken, is voor 2005 eenmalig een bedrag van € 21,9 miljoen aan het gemeentefonds toegevoegd als compensatie van de kosten die gemeenten hebben gemaakt voor het referendum Europese grondwet. Van dit bedrag is een deel (€ 248 000) naar de gemeente Den Haag gegaan vanwege de centrale taak die deze gemeente vervult voor kiesgerechtigden in het buitenland. Gezien het eenmalige karakter van het referendum en de bekostiging ervan kan het onderwerp van de onderhoudsagenda worden afgevoerd.

2.3.5 Gekozen Burgemeester

Daar de voornemens van het kabinet om te komen tot een gekozen burgemeester zoals bekend zijn gestrand in de Eerste Kamer, is een financiële compensatie niet meer aan de orde. Wel kunnen gemeenten die referenda organiseren in het kader van een burgemeesterskeuze financiële ondersteuning verkrijgen. Onvoorziene ontwikkelingen daargelaten, kan het dossier vanuit het (financiële) perspectief van het POR als afgerond worden beschouwd.

2.3.6 Ceremonie verkrijging Nederlanderschap

Vanuit de Tweede Kamer bestaat al enige tijd de wens om de verkrijging van het Nederlanderschap voor zowel naturalisandi als optanten met enig ceremonieel te omlijsten. De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie is thans bezig met de laatste uitwerkingen om daaraan gevolg te geven met ingang van 1 januari 2006 (Kamerstukken II 2004/05, 28 689, nr. 34). Zowel voor gemeenten als de genaturaliseerden/optanten is de ceremonie een verplichting.

Afhankelijk van het aantal genaturaliseerden en/of optanten kunnen gemeenten één of meerdere ceremonies per jaar organiseren. Gemeenten worden met ingang van 1 januari 2006 gecompenseerd voor de aan de ceremonie verbonden kosten middels een toevoeging aan het gemeentefonds, onder gemeenten te verdelen middels de maatstaf minderheden. Het onderwerp is daarmee afgedaan en wordt van de agenda afgevoerd.

2.3.7 Kinderopvang inburgering oudkomers

Het kabinet heeft het voornemen de oudkomers die bij de inwerkingtreding van de nieuwe inburgeringswet behoefte hebben aan kinderopvang toe te voegen aan de specifieke doelgroepen waarvoor de gemeenten in het kader van de Wet kinderopvang een taak hebben. Het gaat daarbij om oudkomers zonder werkgever. Gemeenten worden hiervoor gecompenseerd middels een toevoeging aan het gemeentefonds. Onvoorziene ontwikkelingen daargelaten kan het dossier vanuit het (financiële) perspectief van het POR als afgerond worden beschouwd.

2.3.8 Kinderopvang voor sociaal medische problematiek

Na overleg tussen de betrokken departementen en de VNG is besloten om de middelen voor kinderopvang i.v.m. sociaal medische problematiek te verhogen met ingang van 2006. Zoals nu blijkt uit signalen van gemeenten is het bedrag dat in 2005 in het Gemeentefonds is gestort voor deze huishoudens niet toereikend. De reden hiervan is dat niet was voorzien dat werknemers met een chronisch zieke of gehandicapte partner in 2004 een bedrijfsplaats hadden, terwijl zij in 2005 op een kinderopvangplaats op sociaal-medische indicatie via de gemeente zijn aangewezen. Voor 2005 was in dit verband al een bedrag aan het gemeentefonds toegevoegd. Onvoorziene ontwikkelingen daargelaten kan het dossier vanuit het (financiële) perspectief van het POR als afgerond worden beschouwd.

2.3.9 Tolk- en vertaaldiensten

Het ministerie van Justitie verstrekt thans subsidie aan het Tolk- en Vertaalcentrum Nederland (TVCN) voor het verrichten van kosteloze tolk- en vertaaldiensten aan bepaalde afnemers in de publieke sector. Het

kabinet was voornemens om alle afnemers die momenteel onder de subsidiebeschikking van het TVCN vallen al per 1 januari 2005 zelf financieel verantwoordelijk te laten worden voor de kosten van het inschakelen van tolken en vertalers, maar dat is door overgangsproblemen uitgesteld. Thans is de verwachting dat de eigen verantwoordelijkheid van de afnemers begin 2006 zal intreden. Gemeenten en de door hen gesubsidieerde organisaties worden voor bovengenoemde wijziging gecompenseerd middels een toevoeging aan het gemeentefonds. Onvoorziene ontwikkelingen daargelaten kan het dossier vanuit het (financiële) perspectief van het POR als afgerond worden beschouwd.

2.3.10 Modernisering instrumentarium geluidhinder

In december 2004 is een wetsvoorstel voor de modernisering van de Wet geluidhinder aan de Tweede Kamer aangeboden. Het streven is dat het wetsvoorstel per 1 januari 2006 kracht van wet krijgt. Een belangrijke consequentie van het wetsvoorstel is dat voor een hogere waarde besluit niet langer de goedkeuring van gedeputeerde staten van de provincie nodig is. De gemeente gaat zelf zorgdragen voor het vaststellen van een hogere waarde besluit, waarbij B&W een voorstel aan de Raad ter goedkeuring voorlegt. De apparaatskosten van de gemeenten nemen hierdoor iets toe, terwijl die van de provincies iets zullen dalen. Momenteel wordt bestudeerd op welke wijze de compensatie aan gemeenten het beste vorm kan krijgen. De verwachting is de compensatie budgetneutraal tussen gemeenten en provincies kan verlopen. Onvoorziene ontwikkelingen daargelaten kan het dossier vanuit het (financiële) perspectief van het POR als afgerond worden beschouwd.

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

De wijziging van het Besluit financiële verhouding 2001, een wijziging die vooral een gevolg is van technisch onderhoud, is afgerond (Besluit van 16 juli 2005, nr. 05.001224). Van de plaatsing in het Staatsblad is mededeling gedaan aan de beide kamers der Staten-Generaal (de zogenoemde voorhangprocedure). Na het doorlopen van deze procedure kan de wijziging van het besluit in werking treden.

De Regeling meet- en rekenregels verdeelmaatstaven gemeentefonds berust ondermeer op het Besluit financiële verhouding 2001. Deze regels zullen in het najaar van 2005 worden aangepast aan de nieuwste inzichten en in lijn worden gebracht met het gewijzigde besluit. Ook hier gaat het voornamelijk om technisch onderhoud. Het onderwerp is daarmee afgedaan en wordt van de agenda afgevoerd.

HOOFDSTUK 3: SCAN

3.1 Inleiding

Bij het periodiek onderhoud van het verdeelstelsel van het gemeentefonds worden veranderingen in de gemeentelijke kostenstructuur op het niveau van beleidsclusters stelselmatig gevolgd. Het hiertoe gebruikte instrument is «de scan». Het doel van de scan is wijzigingen in de kostenstructuur te signaleren die mogelijk consequenties voor de verdeling kunnen hebben.

De scan is een eerstelijnsdiagnose, die correspondeert met de eerste fase van het periodiek onderhoud: de signalering. Op basis van de scan wordt bestuurlijk besloten of een waargenomen verandering in de kostenstructuur aanleiding geeft tot nader onderzoek, de tweede fase van het periodiek onderhoud. Op hun beurt kunnen de resultaten van dit onderzoek de aanleiding zijn om te besluiten tot de derde onderhoudsfase, de fase van aanpassing. In deze derde fase worden voorstellen tot aanpassing van de financiële verhouding ontwikkeld.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Eerst volgt in 3.2 een samenvatting van de uitkomsten van de scan en de conclusies die hieraan verbonden worden. In 3.3 wordt de achterliggende methodiek bij de scan samengevat en komen enige onderzoeksmatige kwesties aan de orde. Dan volgt in 3.4 een schets van enkele ontwikkelingen van alle gemeenten tezamen, die dient als achtergrond voor de eigenlijke scan. In 3.5 tenslotte worden de resultaten van de scan weergegeven.

3.2 Samenvatting

De centrale vraag van de scan is of de bij de verdeling van het gemeentefonds veronderstelde gemeentelijke inkomsten- en uitgavenpatronen voldoende aansluiten bij de werkelijke. Dat wordt bepaald door «geijkte» inkomsten en uitgaven te confronteren met de werkelijke, zoals die zijn verwerkt in de gemeentelijke begrotingen.

Algemene financiële ontwikkeling

Alvorens daarop in te gaan, behandelt de scan de algemene financiële ontwikkeling van de gemeenten. Het blijkt dat over de jaren 2004 en 2005 de totale gemeentelijke inkomsten niet zijn gewijzigd. De samenstelling van de inkomsten veranderde wel: het belang van de algemene uitkering gemeentefonds en van de specifieke uitkeringen namen af; de inkomsten uit Onroerende Zaak Belasting (OZB) en de overige inkomsten namen toe. De OZB-stijging was overigens gedeeltelijk het gevolg van de afschaffing van de «€ 45,35»-maatregel (de Zalmsnip); veel gemeenten hadden die immers vertaald in een korting op de OZB.

Scan: veronderstelde versus feitelijke inkomsten en uitgaven

In de scan zijn dit jaar opnieuw de inkomsten uit de OZB en uit de Overige Eigen Middelen (kortweg OEM) apart zichtbaar gemaakt. Ze worden niet meer gesaldeerd met de uitgaven op de uitgaven-clusters. Deze methode is in het vorige POR voor het eerst toegepast. Mede naar aanleiding van de positieve reacties van vorig jaar (bijvoorbeeld in het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen) continueren wij deze aanpak, die een beter inzicht geeft in de inkomsten en uitgaven.

Uit de scan van dit jaar blijkt dat zowel bij de Overige Eigen Middelen (belastingen behalve OZB, opbrengsten uit grondexploitatie, uit leningen,

beleggingen, deelnemingen etc.) als bij de OZB de inkomsten beduidend hoger liggen dan waarmee in het verdeelstelsel rekening is gehouden¹. Ten aanzien van de OEM zijn geen conclusies mogelijk doordat deze begrotingsposten te veel onzekerheden bevatten als gevolg van boekingsproblemen.

Dit ligt anders bij de OZB. De scan wijst uit dat de OZB-opbrengsten hoger liggen dan het ijkpunt; nog in iets sterkere mate dan vorig jaar, hetgeen zich vooral laat verklaren uit het afschaffen van de Zalmsnip. Die werd immers door veel gemeenten in mindering gebracht op de OZB.

Meso-analyse leert dat vooral de grote gemeenten meer OZB-opbrengst boeken dan het ijkpunt. Ook blijkt er een sterke samenhang met de mate waarin de gemeente een centrumfunctie heeft. In dit verband is ook van belang dat gemeenten met meer dan 100 000 inwoners (waaronder veel centrumgemeenten) gemiddeld genomen vaker en grotere tekorten hebben op de clusters Riool en Reiniging. De betreffende gemeenten kiezen dus voor naar verhouding lage riool- en reinigingsrechten enerzijds en hoge OZB-tarieven anderzijds.

Een verklaring voor deze «positieve» resultaten bij de inkomstenclusters (de gemeenten «houden over»), moeten liggen in de sfeer van de uitgaven; de uitgavenclusters zullen dus een omgekeerd beeld laten zien. Dat is inderdaad het geval; op bijna alle clusters liggen de uitgaven hoger dan het niveau van het ijkpunt. Het grootst is het verschil bij het cluster Openbare Orde en Veiligheid. Deze trend werd al in het POR 2005 gesignaleerd en is aanleiding geweest om een nader onderzoek te starten naar de groei van de uitgaven op dit terrein, overigens in samenhang met andere, specifieke, geldstromen. Het betreft een tamelijk grootschalig onderzoek, dat Europees moest worden aanbesteed. In augustus 2005 gaat het onderzoek van start; de resultaten worden ongeveer een halfjaar later verwacht.

Op de tweede plaats staat het cluster Bestuursorganen. De resultaten van de scan bevestigen het beeld van vorig jaar. Daarbij valt op het relatief grote tekort voor alle gemeenten bij elkaar. De 418 onderzochte gemeenten gaven zeker € 150 miljoen meer uit dan het geijkte uitgavenpeil van € 390 miljoen. Maar ook is het tekort ongelijk verdeeld over de groottegroepen. Kleinere gemeenten hebben een groter tekort. Vorig jaar gaven we aan dat er op dit cluster mogelijk de nodige «ruis» is vanwege boekingsverschillen. Het is aannemelijk dat dit nog steeds het geval is. Dit is aanleiding om een nader onderzoek te (laten) doen naar hoe gemeenten de betreffende kosten precies boeken.

Ook op het cluster Kunst en Ontspanning is er een afwijking: de uitgaven liggen ook hier boven het ijkpunt. Nadere meso-analyse leert dat er een sterke samenhang is met de gemeentegrootte en de centrumfunctie: hoe groter de gemeente en hoe sterker de centrumfunctie, hoe meer de uitgaven uitstijgen boven het ijkpunt. Deze samenhang is logisch: de vervulling van de centrumfunctie heeft juist vaak te maken met het hebben van voorzieningen op het terrein van Kunst en Ontspanning (schouwburg, bibliotheek, muziekschool, sportvoorzieningen etc). Bij de grote centrumgemeenten kan het verschil oplopen naar meer dan € 30 per inwoner. Toch betekent dit niet meteen dat de verdeelsystematiek niet deugt. De gemeenten hebben op dit cluster namelijk veel beleidsvrijheid (het is een zogenaamd «zacht» cluster; de uitgaven liggen niet vast), zodat het plausibel is om te veronderstellen dat de uitgaven in aanzienlijke mate

¹ Met OEM en OZB wordt op verschillende wijze rekening gehouden, dit wordt in onderstaande uitgelegd.

het gevolg zijn van eigen keuzes. En dat wordt in het verdeelstelsel nu eenmaal niet gehonoreerd. Daarom zijn er op dit moment geen vooremens om dit cluster nader te bezien.

Een algemene conclusie heeft betrekking op de kwaliteit van de begrotingscijfers waarop wij de scan baseren. Deze hebben nog niet het gewenste niveau. Om die reden was het niet mogelijk aan de geconstateerde stijging van gemeentelijke «overige eigen middelen» (OEM) een inhoudelijke conclusie te verbinden; hoogstwaarschijnlijk gaat het om een «optische» vertekening vanwege boekingsproblemen. De ontwikkelingen van de laatste jaren hebben begrotingstechnisch veel geleverd van de gemeenten. Te denken is aan het BTW-compensatiefonds, de nieuwe boekingsregels volgens het Besluit Begroting en Verantwoording gemeenten en provincies (BBV), maar ook aan de vele taakmutaties en de dualisering. Waar het gaat om de inrichting van de financiële administratie is 2004 dan ook als een overgangsjaar te zien. De gegevens over 2005 zijn al beter, maar nog niet op het gewenste niveau.

3.3 Methodiek van de scan

3.3.1 Het doel en de aard van de scan

Het doel van de scan is wijzigingen in de gemeentelijke kostenstructuur te signaleren die mogelijk consequenties kunnen hebben voor de verdeling van de middelen uit het gemeentefonds. Het verdeelstelsel van het gemeentefonds is er immers op gericht de beschikbare middelen globaal te verdelen, maar wel met aansluiting op de gemeentelijke kostenstructuren. Veranderingen in de gemeentelijke kostenstructuur kunnen ertoe leiden dat deze aansluiting scheef wordt, zodat aanpassing van het verdeelstelsel gewenst is.

De scan is in eerste instantie een zelfstandig instrument om globaal signaleren of de verdeling nog aansluit op de gemeentelijke kostenstructuren. Voor alle beleidsclusters (inclusief de inkomstenclusters) veronderstelt het verdeelstelsel van het gemeentefonds een bepaalde verdeling van kosten over de gemeenten. De scan wil nu signaleren of dit veronderstelde kostenpatroon aansluit bij het uit de begrotingsstatistiek af te leiden patroon. Als die aansluiting onvoldoende is, spreken we van «scheefheid». Naast het signaleren ervan, kan de scan ook een betekenis hebben voor het aangeven van mogelijke achtergronden van aansluitverschillen en daarmee richting geven aan mogelijk nader onderzoek.

3.3.2 De inhoud en reikwijdte van de scan

De scan bestaat in feite uit de confrontatie van twee beelden: de inkomsten en uitgaven zoals verondersteld in het verdeelstelsel van het gemeentefonds versus de inkomsten en uitgaven volgens de gemeentelijke begrotingen.

Veronderstelde uitgaven en inkomsten in het verdeelstelsel

De algemene uitkering uit het gemeentefonds wordt verdeeld met een groot aantal (verdeel)maatstaven, zoals inwonertal, oppervlakte en bebouwingsdichtheid. Al deze maatstaven zijn gegroepeerd tot dertien beleids- ofwel uitgavenclusters en twee inkomstenclusters.

Een eenvoudig voorbeeld is het cluster Kunst & Ontspanning, waarvan de kosten geacht worden samen te hangen met het inwonertal en de mate van centrumfunctie. Dat krijgt concreet vorm door per inwoner en per

«eenheid centrumfunctie» een bedrag toe te kennen. De omvang van de algemene uitkering van een gemeente wordt bepaald door de totale «score» op de som van alle uitgavenclusters minus de «score» op de beide inkomstenclusters.

We benadrukken dat de gemeenten – binnen het raamwerk van hun wettelijke taken – vrij zijn in de besteding van de algemene uitkering. Een gemeente die een X bedrag ontvangt voor uitgavencluster Y, is niet verplicht dat bedrag daadwerkelijk uit te geven.

Feitelijke uitgaven en inkomsten volgens gemeentelijke begrotingen

Wat de gemeenten daadwerkelijk uitgeven voor de diverse uitgavenclusters en ontvangen op de inkomstenclusters leiden wij af uit de gemeentelijke begrotingen. We hebben ons afgevraagd of de realiteit niet beter tot uiting zou komen in de gemeentelijke *rekening*. Gebruik van rekening gegevens zou echter betekenen dat de actualiteitswaarde van de scan sterk vermindert. Voor deze scan (POR 2006) kunnen wij ons hetzij baseren op de begrotingen 2005, hetzij op de rekeningen van 2003. Omwille van de actualiteit kiezen we voor de begroting – dit te meer vanwege de grote dynamiek van de gemeentelijke wereld en dus de gemeentelijke financiën. Daarbij komt nog, dat het opstellen van de begroting in de gemeente plaatsvindt op basis van de gegevens van de meest recente rekening. Dus in de begroting 2005 – zeker in de zgn. primitieve begroting – zitten de resultaten van de rekening 2003 (of zelfs de voorlopige rekening 2004) verwerkt.

De gemeentelijke uitgaven en inkomsten uit de begroting worden gegroepeerd naar dezelfde uitgaven- en inkomstenclusters als in het gemeentefonds.

Confrontatie

Vervolgens worden de clusters op basis van de verdeelmaatstaven vergeleken met die op grond van de begrotingen. Dat deze niet naadloos op elkaar aansluiten is niet verbazingwekkend. Dat is zowel gevolg van de gemeentelijke beleidsvrijheid om meer of minder uit te geven dan de «scores» op de verdeelmaatstaven aangeven, als de bewust nagestreefde globaliteit van het verdeelstelsel. Een aanzienlijk verschil voor een of enkele gemeenten is dan ook geen reden tot actie.

Dat wordt anders als bij grotere groepen gemeenten langere tijd een verschil wordt waargenomen tussen gemeentefondsclusters en werkelijke uitgaven en inkomsten. Nog steeds kan dat een gevolg van eigen beleid zijn en dus niet tot ingrijpen in het verdeelstelsel nopen. Er kunnen echter ook structurele factoren in het geding zijn, dus omstandigheden die samenhangen met de sociale en fysieke structuur en de mate van centrumfunctie. Met andere woorden: de scan focust op het signaleren van structuurveranderingen en het in samenhang daarmee veranderende uitgavenpatroon bij alle of bij bepaalde typen van gemeenten. Hierbij kunnen uiteraard zaken naar voren komen die het gevolg zijn van de gemeentelijke bestedingsvrijheid; deze kunnen op zichzelf echter geen aanleiding vormen tot aanpassing van het verdeelstelsel.

Reikwijdte van de scan

De scan richt zich op alle gemeenten behalve de vijf waddengemeenten en de vier grote steden. Door hun positie in het verdeelstelsel is het nauwelijks relevant hen in de analyse te betrekken. De figuren van de eigenlijke scan in paragraaf 3.4 hebben dus betrekking op de Nederlandse gemeenten zonder deze negen.

3.3.3 De kwaliteit van gemeentelijke begrotingsgegevens

In de vorige scan (POR 2005) stonden we uitgebreid stil bij de begrotingsgegevens waarop deze hij gebaseerd was. We noemden ontwikkelingen die zowel de onderlinge vergelijkbaarheid van gemeenten, als de vergelijkbaarheid door de tijd negatief beïnvloeden. Het betrof de effecten in 2004 van:

- de invoering van programmabegrotingen, waarvan de indeling door de gemeenten vrij te bepalen is;
- de introductie van het BTW-compensatiefonds, waardoor begrotingsbedragen voortaan exclusief BTW moeten worden geraamd en
- de introductie van de nieuwe boekingsregels BBV/lv3, met in 2004 een groot aantal nieuwe begrotingsfuncties.

Hier kwam bij dat vorig jaar is besloten tot aanpassing van de scan (dus in POR2005). Met de nieuwe methodiek wordt een beter beeld gegeven van de gemeentelijke kostenpatronen. Daarom hanteren we deze methodiek ook dit jaar, al beperkt het de aansluiting met 2003 en eerdere jaren.

Praktisch gesproken komt dit alles erop neer, dat we ons in dit POR concentreren op begrotingsjaar 2005. De uitkomsten plaatsen wij wel in het perspectief van die van 2004, maar niet verder terug in de tijd.

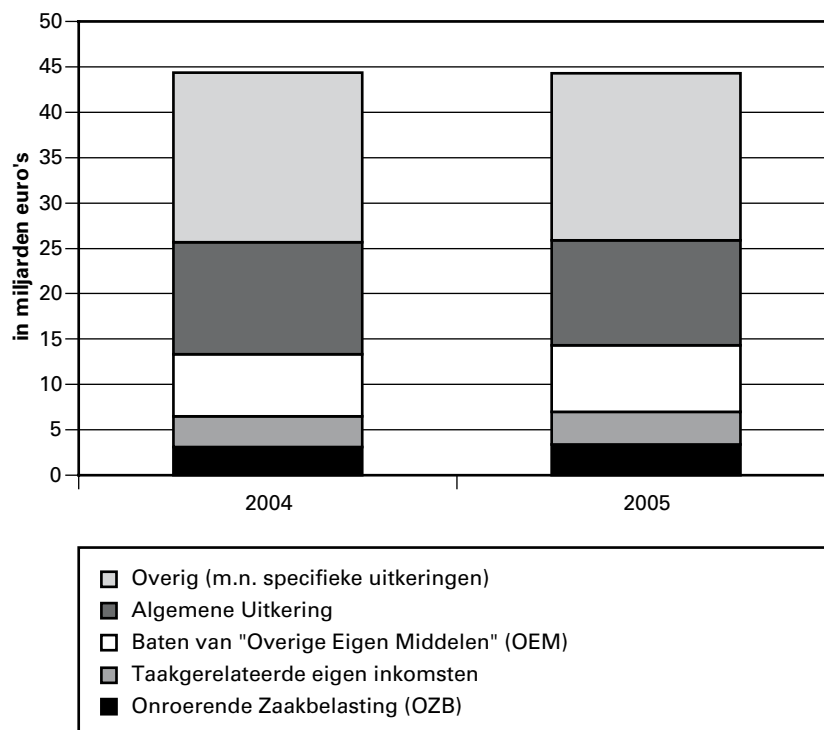
3.4 Landelijke ontwikkeling van gemeentelijke inkomsten en uitgaven

Als achtergrond van de scan in 3.5 schetsen we de loop van uitgaven en inkomsten in 2004 en 2005 voor alle Nederlandse gemeenten

3.4.1 Het niveau van de begrote gemeentelijke inkomsten (alle gemeenten)

Figuur 3.1 geeft een overzicht van de ontwikkeling van het totaal aan gemeentelijke inkomsten volgens de gemeentebegrotingen in 2004 en 2005. De figuur onderscheidt vijf inkomstenbronnen: de Onroerende Zaakbelasting (OZB), de taakgerelateerde eigen inkomsten, de Overige Eigen Middelen (OEM), de Algemene Uitkering, en een groep overige inkomsten die vooral bestaat uit Specifieke Uitkeringen. Figuur 3.1 betreft alle gemeenten, dus inclusief de vier grote steden en de Wadden, de twee categorieën die in 3.5 buiten beschouwing zullen blijven vanwege hun positie in het verdeelstelsel.

Figuur 3.1



Het blijkt dat de gemeenten het totaal van hun inkomsten in 2005 vrijwel op hetzelfde peil schatten als in 2004. Kijken we naar de onderdelen, dan laat de begrote algemene uitkering uit het gemeentefonds een vrij grote daling zien, te weten € 0,8 miljard. Van de specifieke uitkeringen verwacht men een daling van € 0,3 miljard. In totaal verwachtten de gemeenten bij het opstellen van de begroting 2005 dus € 1,1 miljard minder van het rijk te ontvangen.

We merken op dat de gemeenten een wat grotere daling van hun gemeentefondsuitkering begrootten, dan naar huidige inzichten mag worden verwacht.¹ Dit kan diverse redenen hebben; naast de algemene onzekerheid waarmee begroten behept is, speelde mee de introductie van het BTW-compensatiefonds en de ongewisheid omtrent aard, omvang en invoeringsdatum van allerhande taakwijzigingen.

De terugloop van inkomsten van rijkswege werd voor een groot deel – maar niet volledig – gecompenseerd door een stijging van de eigen inkomsten met € 1,0 miljard. Dat kwam vooral door de Overige Eigen Middelen (OEM), namelijk € 0,5 miljard. Verder steeg de OZB met € 0,3 miljard, wat deels samenhangt met het afschaffen van de «€ 45,38»-maatregel. We gaan nu op de diverse onderdelen nader in.

Baten van «overige eigen middelen» (OEM)

De «overige eigen middelen» (OEM) vloeien voort uit een breed scala van zaken zoals geldleningen, bouwgrondexploitatie, de som van enkele «kleine» belastingen (o.m. precario-, honden- en forenzenbelasting), openbaar vervoer en handel en ambacht.

Het begrip OEM wordt op deze plaats anders gebruikt dan in het gemeentefonds. In het fonds figureert van de OEM alleen het *saldo* van baten en lasten; dat saldo bedraagt circa € 1 miljard. Hier, dus ook in figuur 3.2, heeft het begrip OEM betrekking op *de baten* van de betreffende begrotingsposten, samen goed voor grofweg € 7 miljard.

¹ Met «huidige inzichten» bedoelen wij die uit de mei-circulaire van 2005. Deze stelt het gemeentefonds voor 2004 op € 12,0 miljard en voor 2005 op € 11,8 miljard. De gemeenten raamden in hun begrotingen (in de zomer voorafgaande aan elk begrotingsjaar) voor deze jaren € 12,4 miljard respectievelijk € 11,6 miljard.

De OEM-*baten* bestaan voor bijna 60% uit revenuen van de grondexploitatie. De resterende deel wordt grotendeels gevormd uit inkomsten uit het openbaar vervoer en uit geldleningen en beleggingen. De OEM-baten stegen van 2004 op 2005 van € 6,6 miljard naar € 7,3 miljard, dus met 7%. Als zodanig zegt dit weinig, aangezien er ook lasten tegenover staan. We komen hierop terug bij de bespreking van het saldo van de OEM in 3.5.3. Daar zal ook blijken dat het gewicht van de verschillende onderdelen anders is wanneer we naar het saldo kijken en niet alleen naar de baten.

Onroerende zaakbelasting (OZB)

In de beschouwde twee jaren namen de opbrengsten van de OZB volgens de gemeentebegrotingen toe met € 392 miljoen, namelijk van € 3 057 miljoen tot € 3 449 miljoen. Dat is 13%. Deze stijging is in enkele onderdelen te splitsen:

OZB 2004:	€ 3 057 mln (100%)
veranderingen 2004 op 2005:	
> afschaffing «€ 45,38»-maatregel	+ € 299 mln (+ 10%)
> gedeeltelijke voortzetting «€ 45,38»-maatregel voor eigen rekening	– € 40 mln (– 1%)
> algemene toename OZB	+ € 133 mln (+ 4%)
OZB 2005:	€ 3 449 mln (113%)

Bij dit overzicht zijn enkele opmerkingen te plaatsen.

1. Op zich beschouwd leidt de afschaffing van de «€ 45,38»-maatregel tot een stijging van de OZB met 10% (op een totaal van 13%). Daar staat tegenover dat deze afschaffing onderdeel uitmaakt van een totaalpakket, waarbinnen de afschaffing wordt gecompenseerd door lastenverlichting op rijksniveau.
2. De volledige omvang van «€ 45,38»-maatregel was € 325 miljoen, welk bedrag dan ook met ingang van 2005 uit het gemeentefonds is gehaald. Het feit dat er in de gemeentelijke begrotingen een wat kleiner bedrag staat (de € 299 miljoen uit het overzicht) heeft volgende achtergrond. De meeste gemeenten brachten het geld dat ze via het gemeentefonds ontvingen in mindering op de OZB. Een deel van de gemeenten brachten de korting geheel of gedeeltelijk aan op andere heffingen, bijvoorbeeld het reinigingsrecht, of keerden het bedrag rechtstreeks uit. Dat (kleine) deel is hier niet te zien.
3. Een beperkt aantal gemeenten zet de maatregel op eigen kosten voort. Voor een bedrag van € 40 miljoen loopt dat via de OZB (zie overzicht), die daardoor daalt met 1%.

Taakgerelateerde inkomsten

Met «taakgerelateerd» wordt bedoeld dat het inkomsten betreft die «één op één» aan een bepaalde dienstverlening zijn gekoppeld, zoals het ophalen van vuilnis, het verstrekken van een paspoort of het afgeven van een bouwvergunning.

Hiervan zijn de reinigingsrechten veruit de belangrijkste (46%), gevolgd door de rioolheffingen (26%). De rest bestaat uit onder meer parkeerbelasting, bouwleges en leges burgerzaken.

In totaal stegen deze inkomsten met bijna 6%. De reinigingsrechten zaten met 2,6% onder dat gemiddelde. De andere zaten erboven, variërend van 7% tot 11%.

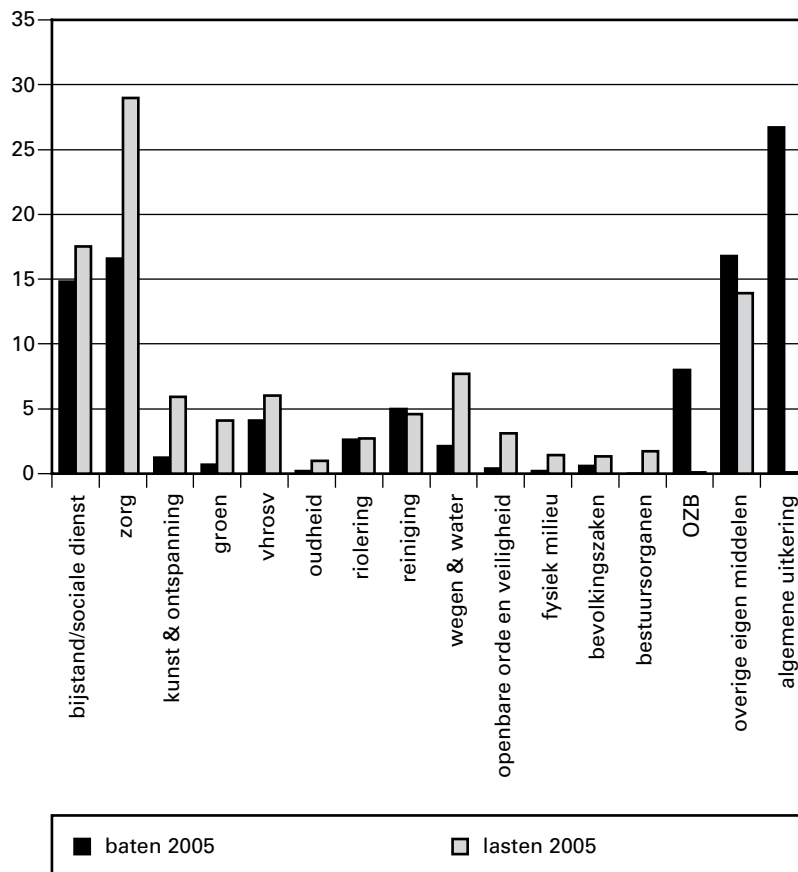
3.4.2 De verhouding van baten en lasten per cluster (alle gemeenten)

De verhouding van baten en lasten is niet voor alle clusters gelijk. Figuur 3.3 laat zien dat deze van cluster tot cluster sterk verschilt. Aan de ene

kant van het spectrum staan riolering en reiniging, waarvan de baten en lasten min of meer in evenwicht zijn. Aan de andere kant staan bestuursorganen en openbare orde en veiligheid, waar niet tot nauwelijks sprake is van baten; deze worden dus (vrijwel) geheel bekostigd uit het positieve saldo van de inkomstenclusters en de algemene uitkering.

Ook de inkomstenclusters geven voor de verhouding baten en lasten een divers beeld. Bij het «cluster» algemene uitkering en het cluster OZB zijn er nauwelijks tot geen lasten in de begrotingen 2005. De lasten die in de begroting 2004 nog bij het OZB-cluster stonden zijn dit jaar vrijwel geheel verdwenen. Dit betreft de «€ 45,38»-maatregel (boekhoudkundig een «last»¹). Bij het inkomstencluster overige eigen middelen (OEM) zien we grote baten en lasten, met per saldo een «plus» voor de gemeenten. Dat komt bijvoorbeeld door de grondexploitatie. Deze gaat gepaard met grote verkoopopbrengsten (dus baten), maar ook met grote investeringen (dus lasten). Per saldo levert dit geld op.

Figuur 3.2



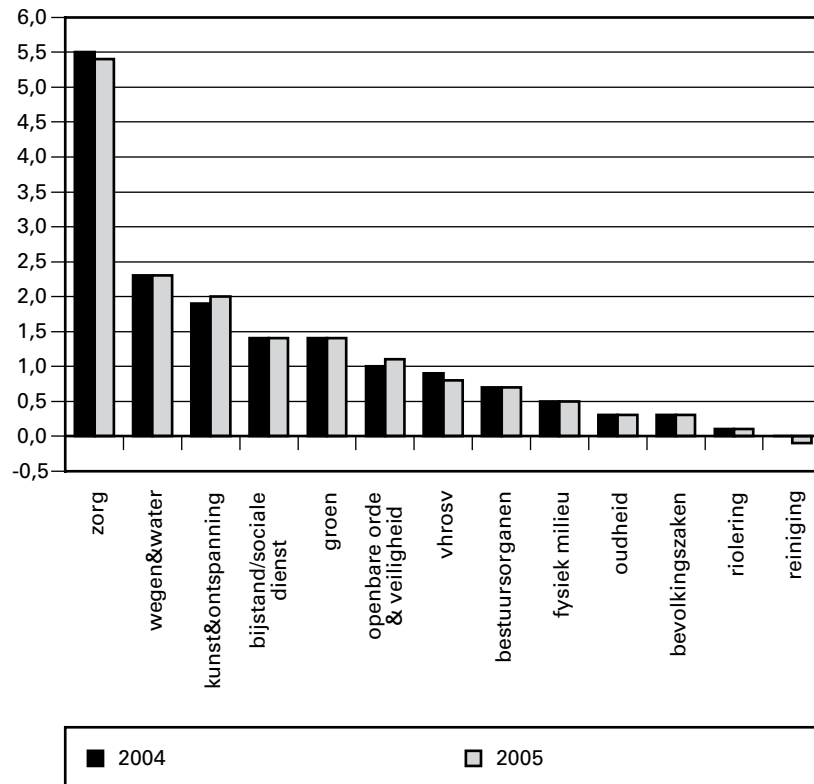
3.4.3 De begrote gemeentelijke netto uitgaven (alle gemeenten)

Tot slot van deze paragraaf over de landelijke ontwikkeling, werpen we een blik op de netto uitgaven van clusters, dus van het saldo van de baten en lasten zoals weergegeven hierboven. Daarmee geven we een indruk van hun relatieve belang. Uit Figuur 3.3 blijkt dat het cluster Zorg veruit het grootste is, mede door toevoegingen vanwege onderwijshuisvesting en de wet voorzieningen gehandicapten. Zoals bekend heeft inmiddels

¹ De uitvoeringskosten van de OZB vallen niet onder het cluster OZB, maar onder het «hulp-cluster» Algemene Ondersteuning, dat als een algemene opslag over de (beleidsmatige) uitgavenclusters wordt verdeeld.

een herijking de clusters Zorg en Bijstand plaatsgevonden; hieruit resulteren drie nieuwe clusters: Werk & inkomen, Zorg en Educatie.

Figuur 3.3



3.5 «De Scan»

3.5.1 Inleiding

Het uitgangspunt bij het verdeelstelsel van het gemeentefonds is dat alle gemeenten een gelijk voorzieningenniveau voor hun burgers kunnen realiseren met 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 met de verschillen in capaciteit om eigen inkomsten te genereren. Dat laatste gebeurt door in het verdeelstelsel rekening te houden met de grondslag van voornaamste lokale belasting, namelijk de waarde van het onroerend goed. Verder wordt verondersteld dat een deel van de uitgaven uit het saldo van de overige eigen middelen (OEM) wordt bekostigd.

De scan richt zich op de signalering van de invloed van autonome ontwikkelingen op de verschillen tussen gemeenten in kostenstructuur. Centraal hierbij staat de vraag of kostenstructuur waarop de verdeling van de algemene uitkering is gebaseerd nog voldoende aansluit op de feitelijke verschillen in kostenstructuur. Daarbij is ook van belang in hoeverre de veronderstellingen over de omvang en verdeling van de algemene eigen inkomsten van gemeenten nog gelden. Tegen de achtergrond van de snelle toename van deze algemene eigen inkomsten werd in de vorige scan (in het POR 2005) ingegaan op de ontwikkelingen

in de sfeer van de overige eigen middelen (OEM) en de onroerende zaakbelasting (OZB). Ook in deze scan gebeurt dat.

De opbouw van deze paragraaf is als volgt.

In 3.5.2 gaan we kort in op de onderzoekspopulatie. Dan volgt in 3.5.3 de confrontatie van veronderstelde met feitelijke inkomstenstructuur. In 3.5.4 worden de veronderstelde en feitelijke uitgavenstructuur geconfronteerd. Bij de uitgavenstructuur zullen we ons vooral richten die clusters die (nog) niet onderwerp zijn (geweest) van herijking. We besteden dus weinig aandacht besteden aan Zorg en Bijstand (zo juist herijkt) en Openbare orde en veiligheid (onderzoek tot mogelijke herijking is gestart). Sub-paragraaf 3.5.5 bevat de conclusies uit deze Scan.

3.5.2 De onderzoekspopulatie

Zoals gezegd heeft de scan betrekking op de meeste, maar niet alle gemeenten. Vanwege hun bijzondere positie in het verdeelstelsel worden de Wadden-gemeenten en de vier grote steden erbuiten gehouden. In potentie gaat het (in 2005) over 458 gemeenten.

Vanwege de kwaliteit van het basismateriaal moeten echter 40 gemeenten buiten beschouwing worden gelaten. De samenstelling van deze «uitvallers» is zodanig dat de resterende groep van 418 gemeenten een representatief beeld geeft. De reden van «uitval» is een (te) groot verschil tussen enerzijds de algemene uitkering die deze gemeenten in hun begrotingen raamden en anderzijds de algemene uitkering zoals ze is af te leiden uit het verdeelstelsel van het gemeentefonds. Deze gemeenten ramen dus veel méér of veel minder aan inkomsten dan ze feitelijk zullen ontvangen, waardoor ook een vertekening van de uitgaven optreedt.¹

3.5.3 De Scan van veronderstelde versus feitelijke inkomstenstructuur

Cluster Overige eigen middelen en het gemeentefonds

De overige eigen middelen (OEM) zoals ze figureren in het gemeentefonds betreffen het saldo van baten en lasten, verbonden met uiteenlopende activiteiten. Belangrijke onderdelen met een positief saldo zijn (netto)-opbrengsten van geldleningen, bouwgrondexploitatie, de som van enkele «kleine» belastingen (o.m. precario-, honden- en forenzenbelasting); er zijn ook onderdelen met een negatief saldo, zoals handel en ambacht. We zagen in Figuur 3.1 dat de OEM-baten in 2004/05 voor alle Nederlandse gemeenten toenemen van € 6,8 tot € 7,3 miljard. *Het saldo van baten en lasten* dat voor het verdeelstelsel relevant is, is veel kleiner; in 2004 € 1,0 miljard en € 1,1 miljard in 2005. Voor de gemeenten van deze scan zijn al deze bedragen wat kleiner.

Voordat we op de uitkomsten ingaan, staan we kort stil bij de rol van de OEM in het gemeentefonds. Anders dan voor de onroerende zaakbelasting, is voor de OEM *geen* ijkpunt ontwikkeld in de strikte zin van het woord. Dat heeft met de aard van een deel van de OEM te maken. Dit betreft min of meer naar eigen keuze in te vullen «bedrijfsmatige» activiteiten; dit is ruim 80% van het totaal.² De omvang van deze inkomstenbronnen hangt voor individuele gemeenten deels af van allerlei eigen keuzes – soms in het verre verleden – om bepaalde activiteiten al dan niet te ontplooiën en om bepaalde middelen direct te consumeren dan wel een reserve te vormen met een bijbehorend rendement. Bij de eerste tranche van de herziening van het gemeentefonds in 1997 is dan ook besloten de OEM niet te ijken. Deels was dat onmogelijk door de complexe samenstelling van OEM, deels was het onwenselijk. Zo

¹ Waarom dit een probleem is, kan het best aan een voorbeeld worden geïllustreerd. Stel een gemeente begroot de uitkering op € 40 miljoen, terwijl uit het verdeelstelsel blijkt dat deze slechts € 35 miljoen bedraagt. Ze raamt dan ook een uitgavenniveau dat € 5 miljoen te hoog (dan wel een te laag belastingniveau) Vroeg of laat zal ze dus moeten bezuinigen en/of andere inkomsten verhogen. Vanuit het scan-onderzoek is dit een probleem: aan de ene kant is duidelijk dat wat de gemeente begroot «niet kan», aan de andere kant is onbekend wat de gemeente zou doen als ze wist dat ze € 5 miljoen moest bezuinigen. Daarmee ontbreekt het zicht op het werkelijke uitgavenpatroon, en dat is juist essentieel om na te gaan of in het verdeelstelsel veronderstelde uitgavenpatronen sporen met de werkelijke.

² Het betreft de functies openbaar vervoer (functie 212), zeehavens (functie 220), luchthavens (functie 230), economische zaken (hoofd-functie 3), bouwgrondexploitatie (functie 830), geldleningen (functies 911 en 914), overige financiële middelen (functie 913).

beschikken sommige gemeenten over grote reserves en hadden dus hoge rentebaten. Het afromen van die baten werd beschouwd als «straffen» van zuinig beleid. Daarom werd – *for better for worse* – verondersteld dat uit deze OEM circa 5% van de uitgaven werd bekostigd. In het verdeelstelsel is dat toen verwerkt door alle uitgaven-formules met 5% te verlagen. Dit percentage was gebaseerd op de feitelijke omvang van (het saldo van) de OEM zoals in het onderzoek voor de toenmalige herziening naar voren kwam.

Cluster Onroerend zaakbelasting en het gemeentefonds

De netto-inkomsten uit de OZB omvatten de inkomsten uit het gebruikers-deel en het eigenarendeel van onroerend zaakbelasting, verminderd met eventuele lokale lastenverlichting van rijkswege, zoals de «€ 45,38»-maatregel.

Voor de OZB is destijds bij de herziening van het gemeentefonds (1997) wel een ijkpunt opgesteld. Dat hield in dat bij de verdeling van het gemeentefonds rekening werd (en wordt) gehouden met de verschillen in OZB-capaciteit. In de aanvankelijke adviezen werd de capaciteit gelijk gesteld aan de wettelijke grondslag van de OZB, de waarde van het onroerend goed in elke gemeenten. Op aandringen van de toenmalige Kamer is het oorspronkelijke voorstel om de waarde van het onroerend goed voor 100% mee te tellen aangepast. De waarde van woningen werd voor 80% meegeteld, die van niet-woningen voor 70%. Het verschil met de 100% werd gekoppeld aan een vast bedrag per woonruimte.

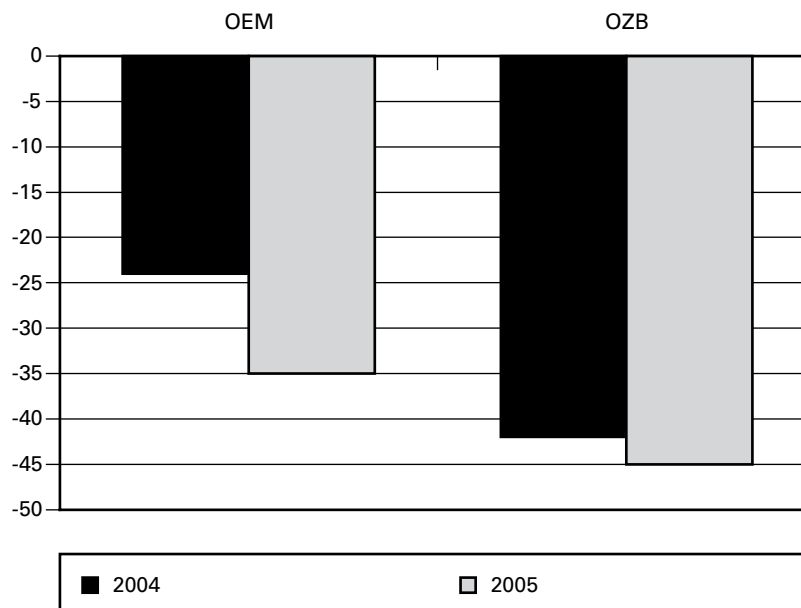
De formule van het inkomsten-ijkpunt OZB werd daarmee:

Rekentarief x (80% woningwaarde + 70% niet-woningwaarde) + bedrag per woonruimte.

De uitkomst van deze formule wordt afgetrokken van de uitkomst van de uitgaven-formules. Wat resulteert is de algemene uitering uit het gemeentefonds.

Clusters OZB en OEM: Veronderstelde versus feitelijke inkomsten voor 418 gemeenten

In Figuur 3.4 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 2005. De begrote omvang van OEM en OZB wordt dus afgezet tegen een zeker percentage van de uitgaven respectievelijk tegen het inkomstenijkpunt OZB zoals hierboven beschreven is.

Figuur 3.4

Te zien is dat zowel voor de OEM als voor de OZB de feitelijke netto-inkomsten in 2004 duidelijk hoger waren dan het niveau waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden. Die ontwikkeling zet zich in 2005 voort, op het eerste gezicht vooral bij de OEM. Nadere beschouwing leert echter dat het hoogstwaarschijnlijk een «optische» vertekening betreft die samenhangt met de kwaliteit van de begrotingsgegevens op bepaalde onderdelen van OEM. Het leeuwendeel van de stijging met € 11 per inwoner hangt samen met de (netto) opbrengsten uit geldleningen langer dan 1 jaar, namelijk € 9 per inwoner. Uit onderzoek door het CBS blijkt dat juist op dit punt de nieuwe boekingsvoorschriften de gemeenten parten spelen. Wij verwachten dat de overgangsperikelen die voor deze onderdelen wat hardnekkiger zijn dan voor de meeste andere, in de begrotingen 2006 voorbij zullen zijn.

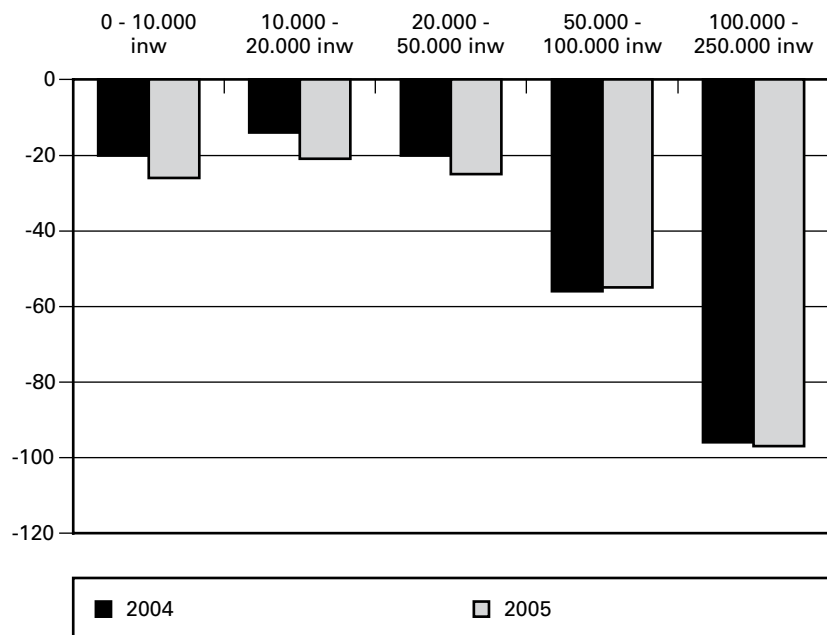
Het verschil tussen ijkpunt OZB en begrote OZB was in 2004 € 42 per inwoner en in 2005 € 45 per inwoner, een stijging met € 3 per inwoner. Deze toename weerspiegelt een algemene stijging van de onroerend zaakbelasting, bovenop het bestaande verschil met het ijkpunt.

Voor de verdeling van het gemeentefonds zijn niet enkel de verschillen tussen de veronderstelde en feitelijke omvang van de OEM en de OZB relevant, maar ook hoe die verschillen over diverse groepen gemeenten zijn verdeeld. Gezien de besproken boekingsproblemen, levert dit voor de OEM geen extra inzicht op. Daarom is alleen voor de OZB een nadere analyse gemaakt.

Cluster OZB naar groottegroep

Figuur 3.5 geeft voor inwonerklassen een overzicht van het verschil tussen de feitelijke inkomsten uit de OZB en de uitkomst van het ijkpunt OZB waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden.

Figuur 3.5



Kijken we eerst naar de verandering tussen 2004 en 2005, dan blijkt dat voor de gemeenten tot 50 000 inwoners het verschil met circa 6 euro per inwoner toeneemt. Omdat bij hen het verschil tussen ijkpunt en feitelijke OZB in 2004 vrij laag was, vormt de toename bij deze gemeenten een relatief grote stijging. Bij de grotere gemeenten blijft de afwijking tussen feitelijke geheven OZB en de veronderstelde vrijwel gelijk.

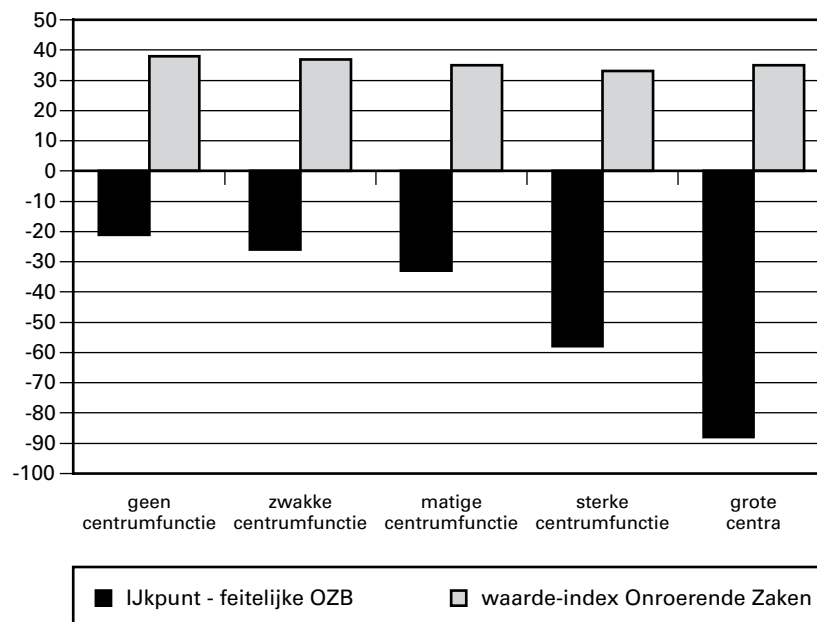
Wezenlijker dan deze vrij beperkte verandering van 2004 en 2005, is dat Figuur 3.5 laat zien dat er bij de OZB sprake is van een substantieel verschil tussen de feitelijke inkomsten OZB en de norm die in het gemeentefonds wordt gehanteerd. Daarbij is duidelijk sprake van een ongelijke verdeling over de groottegroepen. De grotere gemeenten bekostigen gemiddeld een groter deel van hun netto-uitgaven uit OZB-inkomsten die boven het ijkpunt van het gemeentefonds liggen. We gaan hierop nader in.

Het patroon van met *gemeentegrootte* oplopende verschillen met het ijkpunt, loopt deels parallel met twee andere. Ten eerste dat van de centrumfunctie en ten tweede dat van kostendekkendheid van riool- en reinigingsrechten.

OZB en centrumfunctie

De relatie tussen OZB-heffing *hoger* dan het ijkpunt OZB aan de ene kant en de mate van centrumfunctie aan de andere kant is afgebeeld in Figuur 3.6. We onderscheiden vijf groepen gemeenten, lopend van «geen centrumfunctie», via «zwakke», «matige» en «sterke centrumfunctie» tot «grote centra», de gemeenten met de sterkste centrumfunctie.

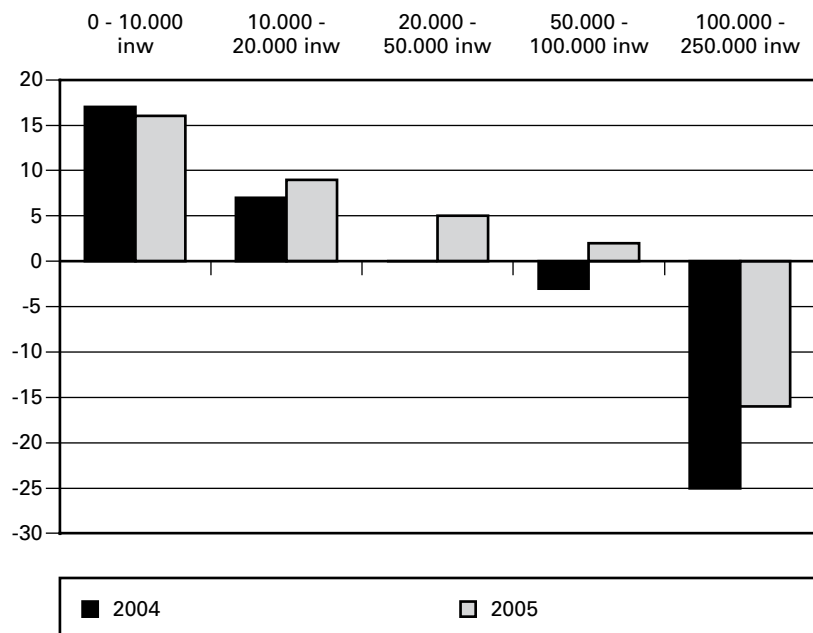
Figuur 3.6



Het blijkt dat de feitelijke OZB sterker afwijkt van het ijkpunt, dus dat gemeenten relatief meer OZB heffen, naarmate ze een grotere centrumfunctie hebben. (Het verband tussen OZB en centrumfunctie is wat sterker dan tussen OZB en inwonertal.) Daar komt bij dat de belastingcapaciteit door de bank genomen omgekeerd evenredig is aan de centrumfunctie. Dat betekent dat de centrumgemeenten per inwoner gemiddeld meer OZB innen ofschoon hun vermogen om dat te doen relatief minder is. De achtergrond hiervan is dat centrumgemeenten enerzijds per inwoner een hogere «waarde niet-woningen» (bedrijvigheid) binnen de grenzen hebben, dat anderzijds hun woonbebouwing relatief minder waard is; per saldo daalt de OZB-capaciteit. Slechts bij de grote centra, de gemeenten met de sterkste centrumfunctie, neemt het aandeel van de waarde van niet-woningen zodanig sterk toe, dat zij een wat hogere belastingcapaciteit hebben dan andere centrumgemeenten; maar ook bij de grote centra ligt de waarde onder het landelijk gemiddelde.

OZB en gezamenlijk saldo Riool en Reiniging

Met het tweede patroon, de kostendekkendheid van riool- en reinigingsrechten in verhouding tot groottegroepen van gemeenten zoals weergegeven in Figuur 3.7, bevinden we ons op de grens van inkomsten en uitgaven. Strikt genomen zijn Riool en Reiniging immers «uitgavenclusters». Echter, voor deze clusters geldt binnen het gemeentefonds het uitgangspunt dat de kosten door (taakgerelateerde) inkomsten moeten worden gedekt. Daarmee spelen hun kosten in het verdeelstelsel geen rol, met uitzondering van het aspect van de bodemgesteldheid. Vanuit de optiek van lokale lasten gezien, blijkt er echter een samenhang tussen OZB enerzijds en riool- en reinigingsrechten anderzijds. Vandaar de behandeling op deze plaats in de scan.

Figuur 3.7

Uit Figuur 3.7 is af te leiden dat de «100 000+»gemeenten gemiddeld genomen aanzienlijke tekorten hebben op de clusters riool en reiniging. Tussen 2004 en 2005 zijn de tekorten over de gehele linie lager geworden en in het bijzonder bij de «100 000+»gemeenten. Nog steeds echter is hun tekort op riool en reiniging groter dan van de andere gemeenten. Naast de mate van centrumfunctie verklaart dit tekort de hogere OZB bij de grote gemeenten als groep. De «gemiddelde» gemeente uit deze groep kiest voor een relatief hoge OZB en relatief lage riool- en reinigingsrechten. Overigens wekt de figuur ten onrechte de indruk dat de gemeenten tot 50 000 inwoners overschotten hebben op deze clusters (wat wettelijk niet is toegestaan). Dit hangt echter samen met de historisch bepaalde verfijning riolering, die ook in het ijkpunt is opgenomen. Door deze verfijning – die dateert van vóór invoering van het huidige verdeelstelsel (dus voor 1997) – lijkt het of gemeenten tot 50 000 inwoners een overschot hebben. Feitelijk is dit niet zo omdat de verfijning een vergoeding is voor in jaren negentig gedane investeringen. Houden we hiermee rekening dan is er globaal genomen sprake van evenwicht tussen uitgaven en inkomsten uit riool- en reinigingsrechten.

3.5.4 De Scan van veronderstelde versus feitelijke uitgavenstructuur

Aansluitverschillen tussen veronderstelde en feitelijke kostenpatronen komen op twee manieren tot uiting, die elkaar overigens niet uitsluiten. De eerste uitingsvorm is dat voor alle gemeenten bij elkaar de omvang van de feitelijke kosten afwijkt van de veronderstelde. De tweede is dat de feitelijke verdeling van kosten over groepen van gemeenten verschilt van de veronderstelde, ondanks dat de totalen voor alle gemeenten aan elkaar gelijk zijn. Deze twee vormen worden in beeld gebracht door de Figuren 3.8 en 3.9.

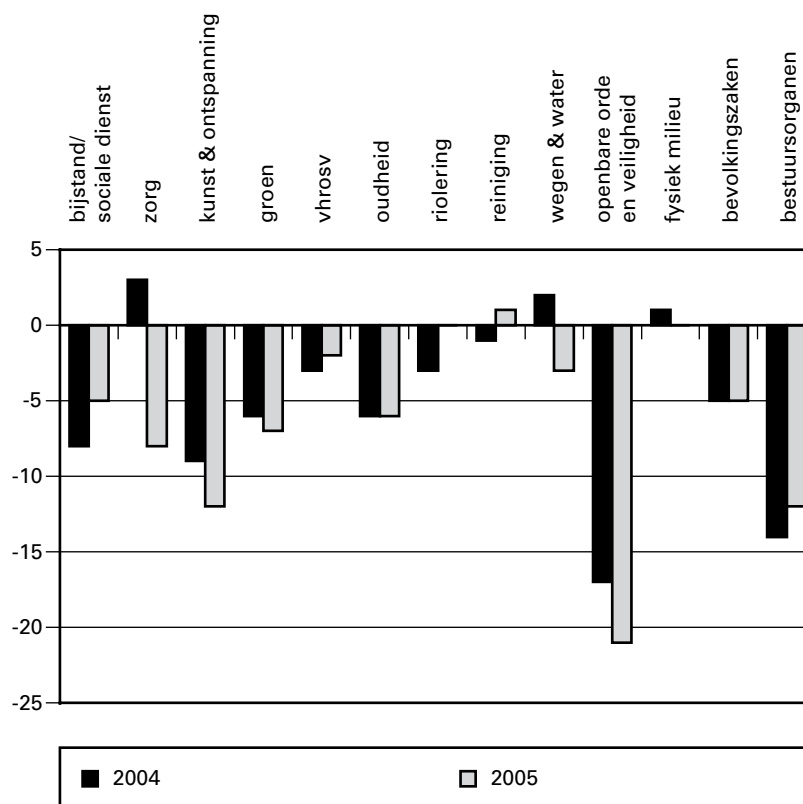
Voordat we hierop ingaan, merken we op dat we in de verdere bespreking Zorg en Bijstand & Sociale Dienst buiten beschouwing laten. Ze zijn in een

langdurig traject herijkt, welke nieuwe ijkpunten per 2006 van kracht zullen worden.¹ Ze zijn de «scan»-fase dus lang voorbij en bespreking hier voegt dan ook niets toe.

In subparagraaf 3.5.3 zagen we hoe de feitelijke inkomsten uit de onroerende zaakbelasting (OZB) en de overige eigen middelen (OEM) aanzienlijk hoger zijn dan het niveau zoals verondersteld in het gemeentefonds. In 2005 scheelt dat € 45 respectievelijk € 35 per inwoner. Het gevolg is dat de feitelijke uitgaven per «gemiddelde» uitgavencluster eveneens boven het ijkpuntniveau liggen.

In figuur 3.8 zien we dan ook dat de meeste «balkjes» een minteken hebben: het verschil «geijkte uitgaven minus begrote uitgaven» is doorgaans negatief. De gemeenten geven op deze beleidsterreinen meer uit dan ze er uit het gemeentefonds ontvangen. Zoals al eerder gezegd, is dat op zich geen reden tot aanpassing van het verdeelstelsel. Gemeenten zijn – binnen de wettelijke kaders – vrij bij de besteding van hun algemene middelen, waartoe ook het gemeentefonds behoort.

Figuur 3.8



¹ Aan de grote sprong bij het cluster Zorg (van + € 3/inwoner in 2004 naar – € 8/inwoner in 2005) hoeft geen reële betekenis te worden gegeven. Het heeft grotendeels te maken met ongewisheid over taakmutaties in het cluster Zorg bij het opstellen van de begrotingen voor 2005. Vele gemeenten hebben die mutaties niet in de boeken opgenomen, terwijl ze in het ijkpunt wel is verwerkt. E.e.a. is niet meer dan van statistisch belang, gezien de aanstaande aanpassing van deze ijkpunten.

² Hier doen zich overigens wel wat vertekeningen voor doordat niet altijd conform de nieuwe boekingsregels wordt geboekt, al is de situatie beter dan in 2004.

Wat ook blijkt is dat de afwijkingen tussen geijkte en werkelijke uitgaven niet overal gelijk is. Er zijn drie clusters die er uitspringen.

Openbare orde en veiligheid laat – evenals in eerdere jaren – een stijging zien, wat de keuze tot nader onderzoek (de tweede fase van periodiek onderhoud) nog eens bevestigt.

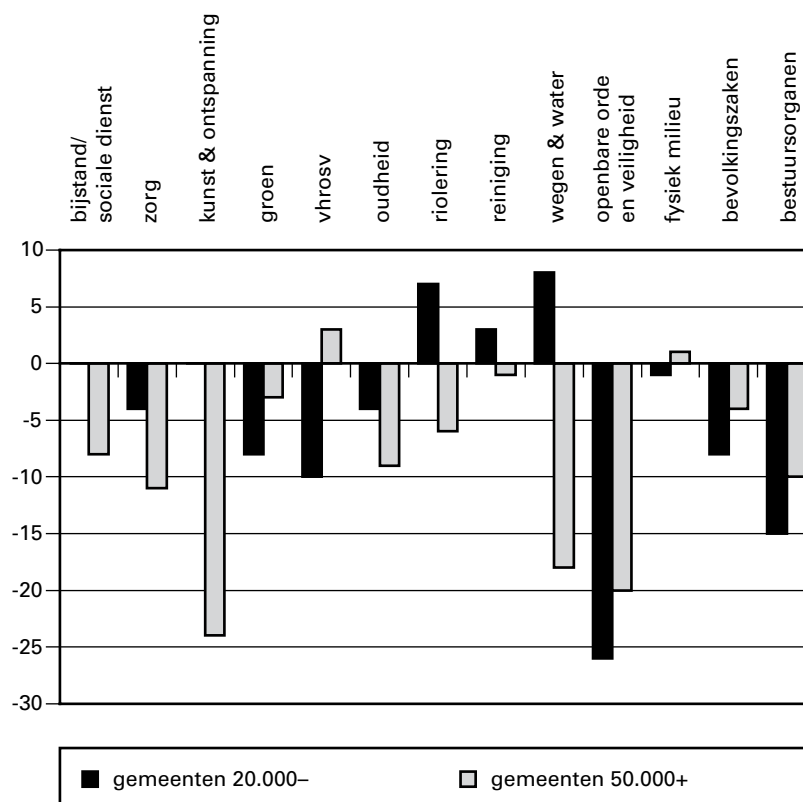
Ook het cluster *Bestuursorganen* wijkt behoorlijk af van het ijkpunt, al wordt het verschil wat kleiner tussen 2004 en 2005. Het is overigens denkbaar dat het verschil in 2006 licht zal toenemen, omdat dan de nu in voorbereiding zijnde rekenkamers (per 2006 verplicht) «op stoom» zijn.²

Voor *Kunst & Ontspanning* tenslotte wordt eveneens meer uitgegeven dan het ijkpunt veronderstelt en verschil neemt toe tussen 2004 en 2005.¹ Twee van deze drie werden al vorig jaar «gesignaleerd», namelijk Openbare orde en veiligheid en Bestuursorganen. Daar komt dit jaar Kunst & Ontspanning bij.

Figuur 3.8 geeft dus aanleiding om drie clusters nader te bekijken, omdat de feitelijke uitgaven aanzienlijk boven het veronderstelde niveau liggen.

Oók als het totaal van de feitelijke uitgaven niet afwijkt van het veronderstelde, kan er iets aan de verdeling schorten. Een eerste «quick scan» om dit na te gaan is afgebeeld in Figuur 3.9. Daarin wordt voor het jaar 2005 het verschil tussen feitelijke en geijkte uitgaven vergeleken voor twee groepen gemeenten, namelijk de gemeenten tot 20 000 inwoners en de gemeenten met meer dan 50 000 inwoners.

Figuur 3.9



Opvallend is dat nu óók het cluster *Wegen & Water* in beeld komt, terwijl daarmee volgens de toets in Figuur 3.8 niets aan de hand leek. Ofschoon dus het *totaal* van geijkte en werkelijke uitgaven min of meer gelijk is (€ 5 per inwoner verschil), blijkt uit Figuur 3.9 dat dit voor kleine en grote gemeenten niet of veel minder het geval. De gemeenten tot 20 000 geven € 8 per inwoner minder uit dan het ijkpunt, de gemeenten met meer dan 50 000 inwoners € 18 per inwoner méér, zodat het verschil tussen deze twee groepen € 26 per inwoner is. We zullen dit verderop (Figuur 3.11) nader analyseren.

¹ Dat beeld blijft ook zo als men corrigeert voor een boekingsverschil, omdat sommige «groen»-uitgaven abusievelijk op Kunst & Ontspanning worden geboekt.

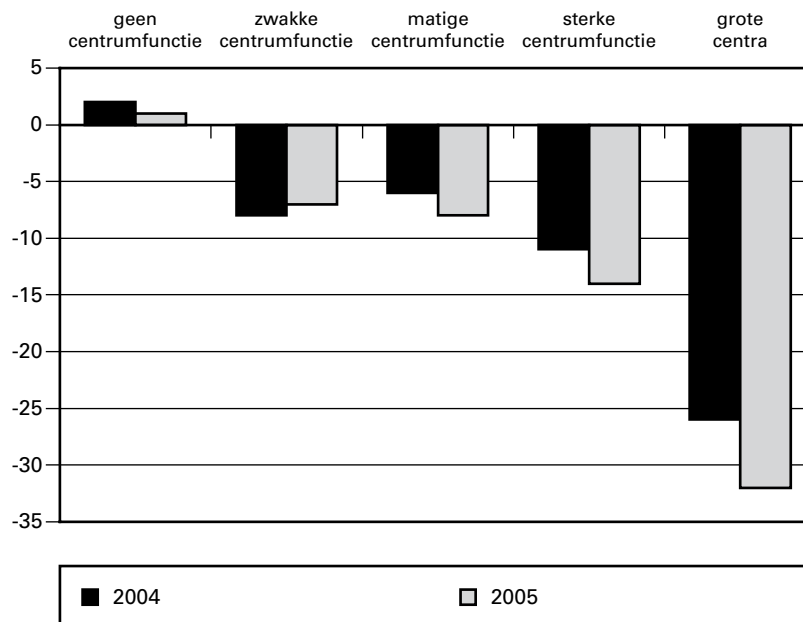
Uit de gecombineerde toets zoals afgebeeld in de Figuren 3.8 en 3.9 komen dus vier clusters naar voren waar de feitelijke verdeling van kosten

over groepen van gemeenten een andere is dan in het gemeentefonds wordt verondersteld. We zullen deze nu bespreken.

Kunst & Ontspanning

Naarmate gemeenten meer inwoners hebben, is de afwijking van het ijkpunt Kunst & Ontspanning groter. Dit patroon komt nog wat scherper naar voren wanneer we niet naar inwonertal kijken, maar naar centrumfunctie. Daartoe is een indeling in vijf groepen gemaakt (dezelfde als in Figuur 3.6, waar de afwijking van het ijkpunt OZB werd geanalyseerd). Figuur 3.10 laat het resultaat zien.

Figuur 3.10



De eerste drie groepen hebben verhoudingsgewijs beperkte afwijkingen van het ijkpunt en daarna loopt het fors op voor gemeenten met een sterke en – meer nog – met een zeer sterke centrumfunctie. Bovendien worden de verschillen tussen de groepen groter tussen 2004 en 2005. Combineren we dit met figuur 3.6 over de OZB, dan kunnen we concluderen dat een belangrijk deel van de middelen die centrumgemeenten genereren uit de extra OZB, wordt aangewend in de sfeer van Kunst & Ontspanning.

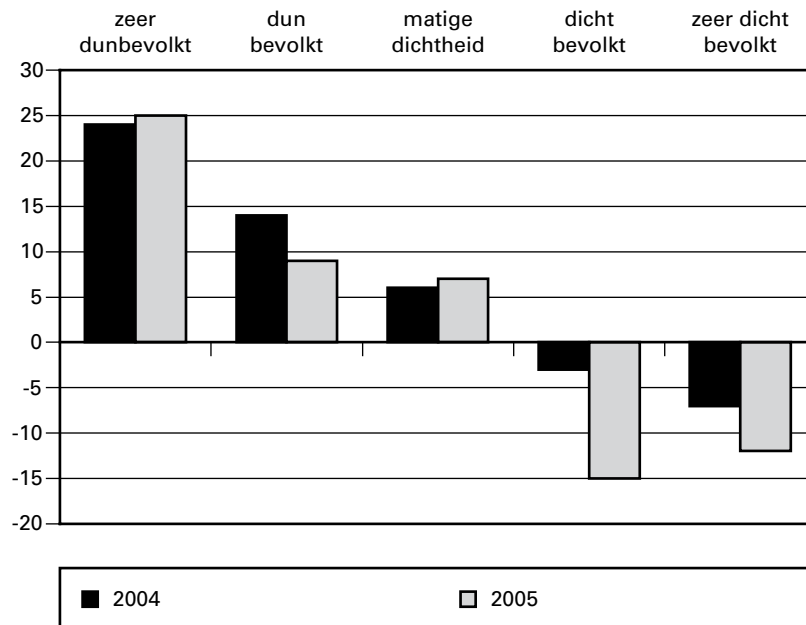
Al met al zien wij genoeg reden om dit cluster te volgen, hoewel meteen bij ons de vraag opkomt in hoeverre dit patroon voortvloeit uit eigen beleidskeuzes van de centrumgemeenten, dan wel min of meer noodzakelijk volgt uit de functie die ze voor hun omgeving vervullen, bijvoorbeeld vanwege vrij autonome concentratietendenzen die ook in andere sectoren te zien zijn. Daarbij wijzen we erop dat Kunst & Ontspanning uit eerder onderzoek rond het gemeentefonds bekend staat als een zogenaamd «zacht» cluster. Dat betekent dat de beleidsruimte van gemeenten hier vrij groot is.

Wegen & Water

Een vergelijking van totale geijkte en feitelijke uitgaven gaf bij dit cluster geen opvallende resultaten, maar bij het vergelijken twee groepen, kleine en grote gemeenten kwamen belangrijke verschillen aan het licht. Zie het voorgaande, figuur 3.9. Om dit beeld van slechts twee groepen te

nuanceren onderscheiden we nu vijf groepen. Bovendien is de indeling gebaseerd op een criterium dat voor het cluster Wegen & Water relevanter dan inwonertal, namelijk bevolkings*dichtheid*. Figuur 3.11 bevat deze confrontatie tussen feitelijke uitgaven en ijkpunt voor die vijf categorieën van bevolkingsdichtheid.

Figuur 3.11



Van «voordelige» verschillen is sprake bij «zeer dun», «dun» en «matig» bevolkte gebieden. «Nadelige verschillen» zijn te zien de groepen «dicht» en «zeer dicht» bevolkt. Dus ook via deze invalshoek van bevolkingsdichtheid wordt een beeld van een «scheve» verdeling opgeroepen. Al in eerdere jaren hebben wij in dit verband opgemerkt dat het door uw Kamer geamendeerde ijkpunt ten gunste van gemeenten met een groot, (zeer) dun bevolkt oppervlak geen sterke verankering in de feitelijke kosten heeft. Deze nieuwe cijfers bevestigen onze bezwaren van toen.

Openbare orde en veiligheid

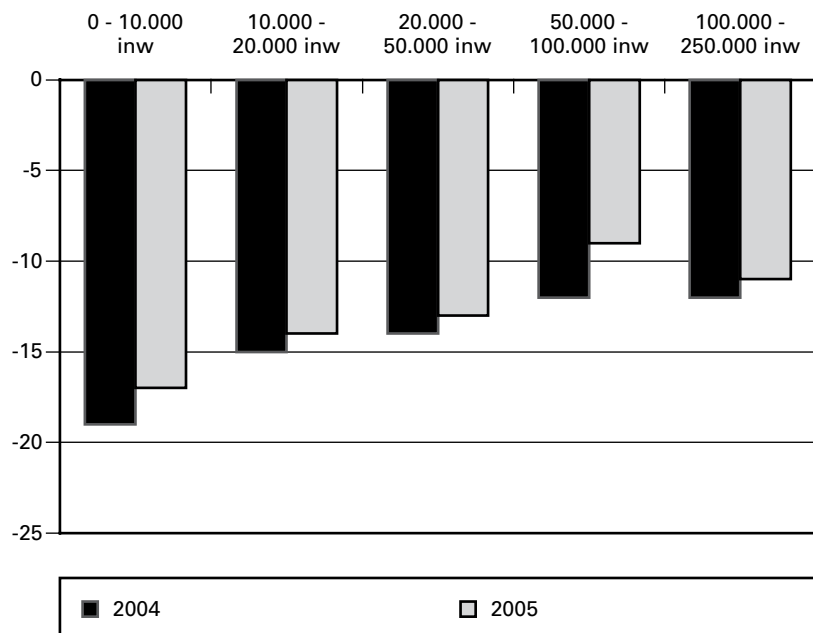
In het POR van september 2004 (POR 2005) lieten wij al zien dat alle gemeenten voor dit cluster meer uitgeven dan het ijkpunt aangeeft. Bovendien bleek dat gemeenten met dun bebouwde gebieden per inwoner meer uitgaven voor dit cluster dan andere gemeenten. De begrotingscijfers van 2005, zoals gebruikt in deze scan, bevestigen dit beeld.

Zoals bekend is naar aanleiding hiervan voor dit cluster tot een «2e fase»-onderzoek besloten. Inmiddels is het onderzoek van start gegaan.

Bestuursorganen

De verschillen tussen geijkte en feitelijke uitgaven van dit laatste cluster zijn afgebeeld in Figuur 3.12. De groepsindeling is gebaseerd op inwonertal.

Figuur 3.12



Verhoudingsgewijs zijn de verschillen tussen de vijf inwonersklassen niet zo groot, maar onmiskenbaar liggen de uitgaven verder boven het ijkpunt naarmate de gemeenten *kleiner* zijn.

Dit verschil naar groottegroep manifesteert zich bovendien tegen de achtergrond van een algemeen tekort op dit cluster. In 2005 beloopt het tekort voor alle 418 gemeenten samen € 12 per inwoner ofwel circa € 150 miljoen. Dat is veel op een relatief klein cluster, waarvan de uitgaven van de 418 gemeenten volgens het ijkpunt € 390 miljoen zouden «moeten» bedragen. Een verschil van 38%. In het vorige POR gaven wij aan dat op dit cluster sprake was van ruis als gevolg van boekingsproblemen. Onze indruk is dat die boekingsproblemen iets zijn verminderd maar nog niet zijn verdwenen. Dit rechtvaardigt een nader onderzoek naar precieze aard en omvang van die boekingsverschillen.