

Vergaderjaar 2001–2002

28 310

Wijziging van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het gemeentefonds voor het jaar 2002 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota)

Nr. 2

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

A	Artikelsgewijze toelichting bij het begrotingswetsvoorstel	2
B	Begrotingstoelichting	3
1	Leeswijzer	3
2	Het beleid	3
	1 Overzicht belangrijkste uitgaven- en ontvangstenmutaties	3
	2 De beleidsartikelen	5

A. Artikelsgewijze toelichting bij het begrotingswetsvoorstel

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 elk afzonderlijk bij de wet vastgesteld en derhalve ook gewijzigd. Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe om de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2002 te wijzigen.

De in die begrotingsstaat opgenomen begrotingsartikelen worden in onderdeel B van deze memorie van toelichting toegelicht.

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

Ingevolge artikel 5, eerste lid van de Financiële-verhoudingswet juncto artikel 6, vierde lid van de Invoeringswet Financiële-verhoudingswet, hebben de gemeenten gezamenlijk recht op het bedrag dat in de begroting als verplichting voor het totaal van de algemene uitkering c.a. en de aanvullende uitkeringen is opgenomen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K. G. de Vries

De Staatssecretaris van Financiën,
W. J. Bos

De Minister van Financiën,
G. Zalm

B. Begrotingstoelichting

1 Leeswijzer

De voorliggende eerste suppletore begroting 2002 verschilt van de eerste suppletore begroting 2001. Dit blijkt ondermeer uit deze leeswijzer, die voor de eerste keer in de toelichting bij de suppletore begroting is opgenomen. Evenals in de ontwerpbegroting 2002 is in deze eerste suppletore begroting de VBTB-gedachte zo goed mogelijk toegepast. Niettemin ligt de nadruk hierbij niet op de beleidsprioriteiten, zoals in de ontwerpbegroting 2002, maar op de mutaties ten opzichte van de ontwerpbegroting. De terugkoppeling over het gevoerde beleid in relatie tot de beleidsprioriteiten, zal centraal staan in de financiële verantwoording over 2002.

De indeling van deze suppletore begroting kan als volgt weergegeven worden. Paragraaf 2.1 start met het beschrijven van de belangrijkste beleidsmutaties. Kort zal worden toegelicht wat de omvang en de reden van de mutaties is. Vervolgens wordt in paragraaf 2.2 ingegaan op de «budgettaire gevolgen van beleid». Deze paragraaf geeft inzicht in de integrale uitgaven die samenhangen met de hoofdbeleidsdoelstelling. Hierin worden de veranderingen op subartikelniveau belicht.

2 Het beleid

2.1 Overzicht belangrijkste uitgaven- en ontvangstenmutaties

In de onderstaande overzichtstabel wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste mutaties die zich in de periode vanaf de ontwerpbegroting 2002 tot en met de 1ste suppletore begroting 2002 hebben voorgedaan in de uitgaven. De weergegeven mutaties worden onder de tabel afzonderlijk toegelicht.

Tabel B1: Overzichtstabel belangrijkste suppletore uitgavenmutaties (EUR 1 000)

	Uitgaven
Stand ontwerpbegroting 2002¹	12 264 209
Belangrijkste suppletore mutaties:	
1) Accres 2001 (nacalculatie/uitkering behoedzaamheidsreserve 2001)	+ 357 498
2) Accres 2002	+ 363 460
3) Wijziging betalingsverloop algemene uitkering	- 6 727
4) Teerhoudend asfaltgranulaat	+ 1 407
5) Amendement Bakker C.S.: lokale omroepen	+ 1 904
6) Elzinga/Dualisering	+ 10 667
7) Compensatie CWI	+ 30 400
	- 1 800
8) Onderwijshuisvesting	+ 45 000
Stand eerste suppletore begroting 2002	13 066 018

¹ Deze stand is inclusief de Nota van Wijziging Herindeling Den Haag en inclusief de amendementen Noorman-Den Uyl/Wilders en Luchtenveld C.S.. Zie paragraaf 2.2 voor een uitgebreide uitleg.

Toelichting op de mutaties

1) Accres 2001 (nacalculatie/uitkering behoedzaamheidsreserve 2001)

De fondsbeheerders streven een zo adequaat mogelijke 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 2001 komt het nagecalculeerde accrespercentage van 8,00% overeen met een accres van € 936 930 000. Ten tijde van de Voorjaarsnota 2001 werd op grond

van de toen beschikbare gegevens een accres verwacht van € 788 171 000. Het positieve verschil van € 148 759 000 is de omvang van de nacalculatie over het uitkeringsjaar 2001.

Het resultaat van de nacalculatie wordt verrekend met de behoedzaamheidsreserve die in 2001 is ingehouden. Op grond hiervan komt de behoedzaamheidsreserve van 2001 van € 208 739 000 in zijn geheel tot uitbetaling. Daarnaast wordt het accres aangevuld met de positieve nacalculatie van € 148 759 000, zodat een totaalbedrag van € 357 498 000 tot uitkering komt. Dit bedrag wordt alsnog toegevoegd aan de algemene uitkering 2001 en verdeeld via de uitkeringsfactor. De feitelijke uitbetaling geschiedt uiteraard in het uitkeringsjaar 2002.

2) Accres 2002

Evenals de nacalculatie accres 2001 vloeit het accres 2002 voort uit de normeringssystematiek. Als gevolg van mutaties in de netto gecorrigeerde rijksuitgaven wordt het accres 2002 opwaarts bijgesteld met € 363 460 000. Dit bedrag is opgebouwd uit twee onderdelen. Het eerste onderdeel betreft een ophoging van € 214 701 000, die is gebaseerd op een accrespercentage voor 2002 van 4,40, terwijl bij de ontwerpbegroting nog was uitgegaan van een percentage van 2,71. Bij het tweede onderdeel gaat het om de positieve nacalculatie 2001 van € 148 759 000 (zie onder 1), die structurele doorwerking heeft naar de jaren na 2001. Omdat de Voorjaarsnota een bijstellingsmoment is voor de uitkering van het gemeentefonds, wordt het bedrag van € 363 460 000 van de aanvullende post Accres gemeentefonds/provinciefonds naar de begroting van het gemeentefonds overgeboekt.

3) Wijziging betalingsverloop algemene uitkering

Over 2001 is de wijziging betalingsverloop per saldo € 6 727 000 positief. Dit betekent dat voor het jaar 2002 de algemene uitkering met dit saldo verlaagd dient te worden.

4) Teerhoudend asfaltgranulaat

Door een recente wijziging van het Bouwstoffenbesluit zijn de gemeenten geconfronteerd met extra kosten bij de verwijdering van zogenoemd teerhoudend asfaltgranulaat (afval van wegenonderhoud). De meerkosten zijn het gevolg van onvoldoende verwerkingscapaciteit en de effecten van een imperfecte markt die daaruit voortvloeien. Daardoor zien de gemeenten zich onder andere geplaatst voor extra transport- en opslagkosten. Deze hebben een tijdelijk karakter omdat de capaciteit naar verwachting in de toekomst zal worden uitgebreid. De minister van VROM heeft na overleg met de VNG een financiële tegemoetkoming in deze extra kosten toegezegd ten bedrage van € 1 407 000 (zie Kamerstukken II 2001/02, 28 151, nr. 2, p. 43). De toevoeging aan de algemene uitkering voor het jaar 2002 is in deze 1ste suppletore begroting opgenomen.

5) Amendement Bakker C.S.: lokale omroepen

Bij de behandeling van de 1ste suppletore begroting gemeentefonds 2001 is het amendement-Bakker C.S. aangenomen (zie Kamerstukken II 2000/01, 27 763, nr. 4). Met dit amendement worden gemeenten verdergaand gecompenseerd voor de afschaffing van de lokale opslagen op de omroepbijdrage. Hiervoor zijn in 2001 middelen aan het gemeentefonds toegevoegd. In het amendement werd tevens opgemerkt dat de indieners ervan uitgingen dat het amendement structureel werd doorgetrokken. In reactie hierop heeft het kabinet besloten onderzoek te doen naar de feitelijke uitgaven van gemeenten voor lokale omroepen in relatie tot de hiervoor bestemde gemeentelijke inkomsten. Op basis van de onderzoeksresultaten heeft het kabinet bij Voorjaarsnota 2002 besloten het amendement-Bakker voor de lokale omroepen structureel door te trekken. Structureel zal vanaf 2002, bovenop het reeds eerder structureel toegevoegde

bedrag van € 4 537 802 (f 10 miljoen), een bedrag van € 1 904 000 aan het gemeentefonds worden toegevoegd.

6) Elzinga/Dualisering

De kosten die voor de gemeenten naar raming voortvloeien uit het wetsvoorstel Dualisering Gemeentebestuur, voornamelijk die welke samenhangen met het totstandbrengen van gemeentelijke griffies en rekenkamers, worden voor de helft door het Rijk aan de gemeenten vergoed. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het ministerie van Financiën werken samen een model voor monitoring uit. Het uitgangspunt hierbij is dat deze monitoring zal leiden tot een definitieve beslissing over de hoogte van het aan het gemeentefonds toe te voegen bedrag. Voor 2002 wordt een bedrag van € 10 667 000 toegevoegd aan het gemeentefonds. Deze vergoeding komt bovenop de vergoeding die reeds in het gemeentefonds is gestort ten behoeve van de door dualisering vereiste ontvlechting van de functies van raadslidmaatschap en wethouderschap.

7) Compensatie CWI

Op basis van het Regeerakkoord is een bedrag uit het gemeentefonds genomen onder de titel «efficiencywinst CWI (voormalig SWI)». Deze efficiencywinst bij gemeenten zou gerealiseerd worden door de totstandkoming van de Centra voor Werk en Inkomen en de hiermee gepaard gaande veranderingen in de organisatie van scholings- en bemiddelingsactiviteiten. Inmiddels blijkt dat deze efficiencywinst niet volledig is gerealiseerd. De verwachting is wel dat de efficiencywinst in de toekomst wordt gerealiseerd, zelfs iets meer dan in het verleden is ingeboekt. Daarom is in overleg met de VNG besloten de eerder vastgestelde reeks aan te passen. Incidenteel wordt in 2002 een bedrag van € 30 400 000 aan het gemeentefonds toegevoegd ter compensatie van het niet-gerealiseerde bedrag over de periode 1999–2001. Vanaf 2002 wordt structureel een bedrag van € 1 800 000 aan verwachte meeropbrengsten uitgenomen. Dit laatste bedrag komt bovenop de uitname van € 20 400 000 die vanaf 2002 reeds eerder in de gemeentefondsbeegroting was opgenomen.

8) Onderwijshuisvesting

Als gevolg van de onderwijskundige vernieuwingen van de afgelopen jaren (ICT, WSNS, VMBO, studiehuis, etc.) stelt het kabinet € 45 000 000 structureel beschikbaar voor de huisvestingsconsequenties. Het kabinet gaat ervan uit dat gemeenten de inspanningen die zij plegen op het terrein van onderwijshuisvesting zullen voortzetten en dat zij daarbij ook de ruimte uit de accessen prioritair inzetten.

De stand en de mutaties aan de ontvangstenkant zijn gelijk aan die van de uitgavenkant.

2.2 De beleidsartikelen

In onderstaande tabel worden voor zowel de verplichtingen, de uitgaven als de ontvangsten de budgettaire gevolgen van beleid van het gemeentefonds weergegeven. Hiermee worden de integrale uitgaven die samenhangen met de samengestelde beleidsdoelstelling (het nastreven van een adequate omvang van het gemeentefonds en het nastreven van een adequate verdeling van de middelen over de gemeenten) van de ontwerpbeegroting gemeentefonds 2002 inzichtelijk gemaakt.

Tabel B2: Budgettaire gevolgen van beleid (EUR 1 000)

	Stand ontwerp-begroting (1)	Mutaties via NvW en amendementen (2)	Mutaties 1ste suppletore begroting (3)	Totaal mutaties (4)=(2+3)	Stand 1ste suppletore begroting (5)=(1+4)
Verplichtingen	12 490 478	- 17 530	+ 451 038	+ 433 508	12 923 986
Uitgaven:	12 281 739	- 17 530	+ 801 809	+ 784 279	13 066 018
<i>Apparaatsuitgaven</i>					
1. Kosten Financiële-verhoudingswet	2 496				2 496
2. Kosten Waarderingskamer	771		+ 349	+ 349	1 120
3. Budget A&O-fonds	4 572				4 572
Programmauitgaven					
1. Algemene uitkering c.a. en de aanvullende uitkeringen	12 173 932	- 17 530	+ 804 409	+ 786 879	12 960 811
2. Integratie-uitkeringen	99 968		- 2 949	- 2 949	97 019
Ontvangsten	12 281 739	- 17 530	+ 801 809	+ 784 279	13 066 018
<i>Apparaatsontvangsten</i>					
1. Terugontvangsten Waarderingskamer	PM				PM
<i>Programmaontvangsten</i>					
1. Ontvangsten ex. art. 4. Fvw	12 281 739	- 17 530	+ 801 809	+ 784 279	13 066 018

Toelichting

Mutaties via een Nota van Wijziging en enkele amendementen

Op de ontwerp-begroting gemeentefonds 2002 is een nota van wijziging ingediend en zijn twee amendementen aanvaard.

- 1) Nota van Wijziging herindeling Den Haag.
Op grond van het wetsvoorstel gemeentelijke herindeling Den Haag en omgeving bestond het voornemen de betrokken randgemeenten te compenseren voor het wegvallen van inkomsten uit de verdeelmaatstaf omvangrijke opgave woningbouw. Het betrof een bedrag van in totaal € 24 000 000, in drie tranches van € 8 000 000 uit te keren aan deze gemeenten ten laste van de begroting van BZK. In verband met de vermindering van de uitkering op grond van de maatstaf omvangrijke opgave woningbouw is deze uitkering gedekt door een uitname uit het gemeentefonds van € 8 000 000 per jaar voor de periode 2002 tot en met 2004. Inmiddels is de Wet tot gemeentelijke herindeling van Den Haag en omgeving van kracht geworden (Stb. 2001, 349). Bij de parlementaire behandeling is een amendement-De Cloe (zie Kamerstukken II 2000/0, 27 598, nr. 8) aangenomen, waardoor de locatie De Bras (gemeente Pijnacker) is toegevoegd aan Den Haag. Gebleken is dat door deze overgang het tijdelijke verlies aan algemene uitkering voor het gebied voor de genoemde periode is vergroot tot in totaal € 33 000 000 in plaats van € 24 000 000. Om die reden wordt de uitname verhoogd tot jaarlijks € 11 000 000 voor de periode 2002 tot en met 2004. Nadien komt dit bedrag weer beschikbaar in het gemeentefonds.
- 2) Amendement Noorman-Den Uyl/Wilders (AOW-gat grensarbeiders).
Het amendement Noorman-Den Uyl/Wilders (zie Kamerstukken II 2001/02, 28 000 B, nr. 15) heeft geleid tot een uitname uit het gemeentefonds om compensatie te bieden voor de korting op AOW-pensioen voor vrouwen die in de periode van 1 januari 1957 tot 1 januari 1980 gehuwd waren met personen die niet verzekerd waren voor de AOW (het ging in het bijzonder om vrouwen van grensarbeiders). De uitgenomen middelen zijn met dat doel overgeheveld naar de begroting van

SZW (zie Kamerstukken II 2001/2002, 28 000 XV, nr. 19). Het betreft een bedrag van € 11 000 000. De uitname zal structurele doorwerking krijgen naar de jaren na 2002.

- 3) Amendement Luchtenveld C.S. (bezoldiging wethouders).
 Bij amendement op de gemeentefondsbegroting 2002 (zie Kamerstukken II 2001/02, 28 000 B, nr. 16) heeft de Tweede Kamer € 4 470 000 toegevoegd aan de algemene uitkering ten behoeve van aanpassingen in de rechtspositie van de wethouders en gemeenteraadsleden (tot verhoging van de salarissen van wethouders tot ongeveer 90% van het burgemeestersalaris en de verhoging van de vergoedingen aan raadsleden).

Mutaties via de 1ste suppletore begroting

Verplichtingen

Het verplichtingenbedrag is € 142 032 000 lager dan het uitgavenbedrag. De «nabetaling» van het accres 2001 (nacalculatie/behoedzaamheidsreserve 2001) in 2002 en de wijziging van het betalingsverloop algemene uitkering leiden namelijk wel tot een verandering in de uitgaven maar niet tot een verandering in de verplichtingen. Daarnaast is het bedrag van de behoedzaamheidsreserve 2002 reeds vanaf de ontwerpbegroting 2002 wel opgenomen in de verplichtingen 2002, maar niet in de uitgaven. De overige mutaties leiden tot veranderingen in zowel de uitgaven als de verplichtingen.

In de volgende tabel wordt een nadere uitsplitsing gegeven van de totstandkoming van het verplichtingenbedrag van de algemene uitkering, zoals opgenomen in artikel 3.

Tabel B3: Totstandkoming verplichtingenbedrag algemene uitkering (EUR 1 000)

Stand verplichtingenbedrag algemene uitkering oorspronkelijke begroting 2002 (inclusief nota van wijziging en amendementen)		12 365 141
Voorgestelde mutaties sinds oorspronkelijke begroting 2002:		
Teerhoudend asfaltgranulaat	+ 1 407	
Amendement Bakker C.S.: lokale omroepen	+ 1 904	
Elzinga/Dualisering	+ 10 667	
Compensatie CWI	+ 30 400	
	- 1 800	
Onderwijshuisvesting	+ 45 000	
Accres 2002	+ 363 460	
Integratie-uitkering precariobelasting	+ 2 949	
Kosten Waarderingskamer	- 349	
Totaal mutaties:		+ 453 638
Stand verplichtingenbedrag algemene uitkering 1ste suppletore begroting 2002		12 818 779

De meeste mutaties zijn reeds toegelicht in § 2.1. De mutaties inzake de posten integratie-uitkering precariobelasting en kosten Waarderingskamer worden hierna onder «Uitgaven» nader toegelicht.

Uitgaven

- 1) Kosten Waarderingskamer.

In 2001 is een bedrag van € 45 000 niet uitgekeerd. Dit bedrag wordt eenmalig toegevoegd aan het artikel Kosten Waarderingskamer, waardoor deze middelen in 2002 alsnog tot uitkering komen. Tevens wordt het artikel structureel met € 304 000 verhoogd tot € 1 075 000 onder andere in verband met een intensivering van het takenpakket. Beide

verhogingen van het budget van de Waarderingskamer komen ten laste van de algemene uitkering c.a..

2) Algemene uitkering c.a. en de aanvullende uitkeringen.
Zie § 2.1 voor een beknopte weergave van de mutaties bij de 1ste suppletore begroting.

3) Integratie-uitkeringen.

In 2001 bracht de Raad voor financiële verhoudingen (Rfv) een advies uit over de integratie-uitkering precariobelasting. De Raad stelde onder andere voor de integratie geheel te laten verlopen via de uitkeringsfactor. Dit advies is ten dele overgenomen. In een overgangstraject van zes jaar wordt de integratie-uitkering afgebouwd. Voor het jaar 2002 (eerste tranche) wordt de integratie-uitkering met een bedrag van € 2 949 000 verlaagd. Dit bedrag wordt toegevoegd aan de algemene uitkering c.a..

Ontvangsten

Sinds de invoering van de Financiële-verhoudingswet zijn de uitgaven en de inkomsten over ieder uitkeringsjaar aan elkaar gelijk. Ten opzichte van de oorspronkelijk vastgestelde begroting van het gemeentefonds voor 2002 worden de ontvangsten ex artikel 4 van de Financiële-verhoudingswet, analoog aan de uitgaven, met € 801 809 000 verhoogd tot € 13 066 018 000.