

Vergaderjaar 2002–2003

28 938

Wijziging van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2003 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota)

Nr. 2

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave		blz.
A	Artikelsgewijze toelichting bij het begrotingswetsvoorstel	2
B	Begrotingstoelichting	3
1	Leeswijzer	3
2	Het beleid	3
2.1	Overzicht belangrijkste uitgaven- en ontvangstenmutaties	3
2.2	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 2001 elk afzonderlijk bij de wet vastgesteld en derhalve ook gewijzigd. Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe om de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2003 te wijzigen.

Het in die begrotingsstaat opgenomen begrotingsartikel wordt 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,
J. W. Remkes

De Staatssecretaris van Financiën,
J. G. Wijn

De Minister van Financiën,
G. Zalm

B. BEGROTINGSTOELICHTING

1. Leeswijzer

Deze eerste suppletore begroting 2003 toont de mutaties ten opzichte van de ontwerpbegroting 2003, die de beleidsprioriteiten voor het huidige begrotingsjaar weergeeft. In het jaarverslag 2003 zal de terugkoppeling over het gevoerde beleid in relatie tot de beleidsprioriteiten centraal staan. De indeling van deze suppletore begroting is als volgt. Paragraaf 2.1 beschrijft de belangrijkste beleidsmutaties. Kort zal worden toegelicht wat de omvang van en de reden voor de mutaties is. Paragraaf 2.2 gaat in op de «budgettaire gevolgen van beleid». Deze paragraaf geeft inzicht in de integrale uitgaven die samenhangen met de hoofd-beleidsdoelstelling. 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 2003 tot en met de eerste suppletore begroting 2003 hebben voorgedaan in de uitgaven. De weergegeven mutaties worden onder de tabel afzonderlijk toegelicht.

Tabel B1: Overzichtstabel suppletore uitgavenmutaties (bedragen * € 1 000)

	Uitgaven
Stand ontwerpbegroting 2003	13 217 426
Belangrijkste suppletore mutaties:	
1) Uitkering behoedzaamheidsreserve 2002/nacalculatie 2002	+ 329 952
2) Van SZW: extra middelen minima zonder arbeidsmarkt-perspectief	+ 20 000
3) Wijziging betalingsverloop algemene uitkering 2002	+ 34 615
4) Van VROM: apparaatskosten bouwstoffenbesluit	+ 13 613
5) Naar BZK: wachtgelden herindeling	- 110
6) Naar VROM: correctie milieuapparaatskosten	- 227
7) Naar OC&W: Leerplicht naar 4 jaar	- 2 269
8) Van OC&W: Waddenregeling	+ 130
9) Bijstelling accres 2003	0
Stand eerste suppletore begroting 2003	13 613 130

Toelichting op de mutaties

1) Uitkering behoedzaamheidsreserve 2002/nacalculatie 2002

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

¹ De nacalculatie is niet, zoals normaal wel gebeurt, structureel in de begroting opgenomen, gezien er nog geen duidelijkheid bestaat over de grootte van het accres in het huidige jaar. Bij het volgende begrotingsmoment zal het bedrag van € 121,213 miljoen structureel ingeboekt worden.

totaalbedrag van € 329,952 miljoen tot uitkering komt. Dit bedrag wordt alsnog toegevoegd aan de algemene uitkering 2002 en verdeeld via de uitkeringsfactor. De feitelijke uitbetaling geschiedt uiteraard in het uitkeringsjaar 2003.

2) Extra middelen minima zonder arbeidsmarktperspectief

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

3) Wijziging betalingsverloop algemene uitkering

Op basis van het betalingsverloop van de algemene uitkering van het gemeentefonds heeft er in 2002 een onderuitputting van € 34,615 miljoen plaatsgevonden. De oorzaak voor de onderuitputting ligt in het feit dat de definitieve statistische informatie op basis waarvan de verdeling van de algemene uitkering bepaald wordt, nog niet beschikbaar was op het moment van uitkering. Hierdoor zijn de in 2002 gedane uitkeringen aan de gemeenten lager dan het in het gemeentefonds voor dit jaar beschikbare bedrag. Omdat voor het gemeentefonds de verplichtingen leidend zijn, wordt geld dat in enig jaar nog niet aan gemeenten wordt uitgekeerd, aan het volgende begrotingsjaar toegevoegd.

4) Apparaatskosten Bouwstoffenbesluit

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

5) Wachtgelden herindeling

Op grond van reeds lang bestaande afspraken is er een nauwe binding tussen de ontwikkeling van het onderdeel «wachtgelden gemeentelijke herindeling» op de begroting van BZK en het gemeentefonds. Uitvoeringsgegevens leiden tot een aanpassing van de raming van de benodigde middelen voor genoemd begrotingsonderdeel. Daarom vindt een overboeking van € 0,11 miljoen plaats van het gemeentefonds naar de begroting van BZK.

6) Correctie Milieuapparaatskostenkosten

Deze post betreft een overboeking naar de begroting van het Ministerie van VROM. Ten tijde van de ontwerpbegroting 2002 is er een bedrag van € 0,227 miljoen ten behoeve van flankerend milieubeleid (milieu-apparaatskosten) overgeboekt van het Ministerie van VROM naar het

gemeentefonds. Eerder was deze mutatie al verwerkt in de extrapolatie van de eindstand van het jaar 2001 naar de beginstand van het jaar 2002. Om een dubbele boeking van dit bedrag te voorkomen wordt nu een correctie uitgevoerd.

7) Leerplicht naar 4 jaar

Het wetsvoorstel tot verlaging van de leerplichtige leeftijd naar 4 jaar wordt ingetrokken. De verlaging van de leerplicht staat op gespannen voet met de beleidsvoornemens om meer beleidsruimte aan scholen te geven, de verantwoordelijkheid van ouders en leerlingen te benadrukken en de administratieve lasten waar mogelijk te beperken (zie Kamerstukken I, 2002/2003, 28 085, nr. 12). De middelen die bij Miljoenennota 2002 ten behoeve van de verlaging van de leerplichtige leeftijd van 5 naar 4 jaar aan het gemeentefonds toegevoegd zijn, worden teruggeboekt. Daarom vindt er een structurele overboeking van € 2, 269 miljoen van het gemeentefonds naar de begroting van het ministerie van OC&W plaats.

8) Waddenregeling

Leerlingen van de Waddeneilanden zijn vaak genoodzaakt onderwijs op het vasteland te volgen en kunnen om die reden niet thuis wonen. Sinds 1997 bestaat de mogelijkheid dat zij via de gemeente een tegemoetkoming ontvangen in de extra kosten hiervan. De Waddengemeenten zijn daarvoor gecompenseerd via de algemene uitkering met jaarlijks € 0,182 miljoen (f 0,4 miljoen). Deze middelen zijn destijds naar het gemeentefonds overgeheveld ten laste van de begroting van OC&W. Het betrof een tijdelijke regeling die afliep aan het eind van het schooljaar 2001/2002. De voortzetting zou worden bezien op grond van een evaluatie van de inkomsten en uitgaven.

Deze evaluatie heeft inmiddels plaatsgevonden; over de uitkomsten is overleg gevoerd met de Waddengemeenten. Gebleken is dat de speciale regeling duidelijk in een behoefte voorziet, zodat overgegaan kan worden tot een definitieve voorziening. Op grond van de gerealiseerde uitgaven, die lager zijn uitgevallen dan in 1997 werd verwacht, is besloten dat de Waddengemeenten gezamenlijk met ingang van 2002 via het gemeentefonds € 0,130 miljoen per jaar zullen ontvangen. Bij de vaststelling van dit bedrag is rekening gehouden met nieuwe ontwikkelingen die hun neerslag hebben gekregen in de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS), de opvolger van de Wet tegemoetkoming studiekosten (WTS). Dit bedrag wordt nu structureel aan het gemeentefonds toegevoegd ten laste van de begroting van OC&W.

9) Bijstelling accres 2003

Er vindt bij deze suppletore begroting geen bijstelling van het accres voor 2003 plaats. De bijstelling van het accres zal geschieden bij een volgend begrotingsmoment na de afronding van de formatie.

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 ontwerp-begroting gemeentefonds 2002 inzichtelijk gemaakt.

Tabel B2: Budgettaire gevolgen van beleid (bedragen * €1 000)

	Stand ontwerp- begroting (1)	Mutaties via NvW en amendemen- ten (2)	Mutaties 1ste suppletore begroting (3)	Totaal mutaties (4)=(2+3)	Stand 1ste suppletore begroting (5)=(1+4)
Verplichtingen	13 426 164	-	+ 31 137	+ 31 137	13 457 301
Uitgaven:	13 217 426	-	+ 395 704	+ 395 704	13 613 130
<i>Apparaatsuitgaven</i>					
1. Kosten Financiële-verhoudingswet	2 496				2 496
2. Kosten Waarderingskamer	1 075		+ 37	+ 37	1 112
3. Budget A&O-fonds	4 828		+ 9	+ 9	4 837
<i>Programmauitgaven</i>					
1. Algemene uitkering c.a. en de aanvullende uitkeringen	13 118 458	-	+ 395 658	+ 395 658	13 514 116
2. Integratie-uitkeringen	90 569		0	0	90 569
Ontvangsten	13 217 426	-	+ 395 704	+ 395 704	13 613 130
<i>Apparaatsontvangsten</i>					
1. Terugontvangsten Waarderingskamer	PM				PM
<i>Programmaontvangsten</i>					
1. Ontvangsten ex. art. 4. Fvw	13 217 426	-	+ 395 704	+ 395 704	13 613 130

*Mutaties via de 1^{ste} suppletore begroting**Verplichtingen*

Het verplichtingenbedrag is € 155,829 miljoen lager dan het uitgavenbedrag in deze begroting. Dit verschil ontstaat door twee begrotingsposten die beiden wel voor een verandering in de uitgaven, maar niet voor een verandering in de verplichtingen zorgen. Ten eerste is er de post uitbetaling van de behoedzaamheidsreserve voor het jaar 2002/nacalculatie 2002. Deze post bestaat uit twee delen: de uitgekeerde behoedzaamheidsreserve van 2002 (€ 208,739 miljoen) en het nacalculatie bedrag van 2002 (€ 121,213 miljoen). Aangezien de behoedzaamheidsreserve 2003 (€ 208,739 miljoen) al vanaf de ontwerpbegroting wel opgenomen is in de verplichtingen 2003, maar niet in de uitgaven, ontstaat er dus een verschil van € 121,213 miljoen tussen de verplichtingen en de uitgaven. Het verschil wordt nog vergroot door de uitkering van € 34, 615 miljoen als gevolg van de post wijziging van het betalingsverloop van de algemene uitkering in 2002. 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 (bedragen * €1 000)

Stand verplichtingenbedrag algemene uitkering oorspronkelijke begroting 2003	13 327 196
Voorgestelde mutaties sinds oorspronkelijke begroting 2003:	
Van SZW: extra middelen minima zonder arbeidsmarkt-perspectief	+ 20 000
Van VROM: apparaatskosten bouwstoffenbesluit	+ 13 613
Naar BZK: wachtgelden herindeling	- 110
Naar VROM: correctie milieuapparaatskosten	- 227
Naar OC&W: Leerplicht naar 4 jaar	- 2 269
Van OC&W: Waddenregeling	+ 130
Kosten waarderingskamer	- 37
Bijdrage A&O-fonds	- 9
Totaal mutaties:	+ 31 091
Stand verplichtingenbedrag algemene uitkering 1^{ste} suppletore begroting 2003	13 358 287 000

De meeste mutaties zijn reeds toegelicht in § 2.1. De mutaties inzake de posten kosten Waarderingskamer en Budget A&O-fonds worden hierna onder «Uitgaven» nader toegelicht.

Uitgaven

- 1) Kosten Waarderingskamer: Aangezien de gemeenten vijftig procent van de kosten voor de Waarderingskamer dragen, vindt er jaarlijks een overboeking plaats van het gemeentefonds aan de Waarderingskamer. De bijdrage vanuit het gemeentefonds aan het budget van de Waarderingskamer voor 2003 is met € 0,037 miljoen gestegen t.o.v. de bijdrage voor 2002. De verhoging compenseert de waarderingskamer voor gestegen uitgaven.
- 2) De ophoging van het budget van het A&O-fonds is een technische correctie.

Ontvangsten

Sinds de invoering van de Financiële-verhoudingswet zijn de uitgaven en de inkomsten per definitie over ieder uitkeringsjaar aan elkaar gelijk. Ten opzichte van de oorspronkelijk vastgestelde begroting van het gemeentefonds voor 2003 worden de ontvangsten ex artikel 4 van de Financiële-verhoudingswet, analoog aan de uitgaven, met € 395,704 miljoen verhoogd tot € 13 613,130 miljoen.